

SZABÓ Dániel Róbert – PINTÉR Tibor

A POLICENTRIKUS TÉRSTRUKTÚRA MINT A KIEGYENSÚLYOZOTT TÁRSADALMI-GAZDASÁGI SZERKEZET ALAPJA

A policentrikus térszerkezet megteremtése iránti igény az Európai Unió fejlesztési dokumentumaiban egyre erőteljesebben fogalmazódik meg. A tudományos műhelyek, területi tervezéssel foglalkozó intézmények és vállalkozások minderre reagáltak, ma már a közösség nemzetállamai kormányzati szinten is foglalkoznak a kérdéssel. A tanulmány célja, hogy elhelyezze a policentrizmus koncepcióját a területi tervezés gyakorlatában, ezt követően pedig ismertesse gyakorlati vonatkozásait, a továbbfejlesztés irányait. Nem kérdéses, hogy az érintett politikai területek miatt a jövőben is vitákat fognak gerjeszteni az egyes országok települési szerkezetének aktív átalakítását célzó elképzelések.

Kulcsszavak: policentrizmus, területi tervezés, városszerkezet, hálózatok

A regionális tudomány mélyrehatóan foglalkozik napjaink térszerkezeti, településhálózati folyamataival. Az Európai Unió versenyképes gazdasági fejlődésének, kitűzött jövőbeni céljainak egyik alapvető eleme a kiegyenlített területi fejlődés, és azzal együtt a policentrikus térszerkezet elérése. Kiváltképpen aktuális a téma földolgozása, hiszen az EU új, 2014 és 2020 közötti pénzügyi programozási időszakában jelentős hangsúlyváltás várható az eddig döntően a perifériális területek fölzárkóztatását megcélzó közösségi politikában.

Az európai szintű területi politika eszközeit fölhasználva tehát közvetlenül képes lehet arra, hogy hasson a kontinens versenyképességére. Ezt arra a felismerésre alapozhatjuk, hogy egy adott területi entitás – legyen az egy szubnacionális régió, nemzetállam, avagy szupranacionális makrorégió – területi szerkezete szoros kapcsolatban áll annak társadalmi szerkezetével. Előbbit nevezhetjük utóbbi lenyomatának, a napiszükséglet-kielégítést szolgáló térpályák fizikai megnyilvánulásának. Ebből következően a hosszú távú gazdasági prosperitás nem képzelhető el annak társadalmi és regionális vonatkozásai nélkül.

Tanulmányunk első fejezetében kifejthetjük, hogy mit értünk policentrikus szerkezet alatt, kitérve a fo-

galomnak a szakirodalomban föllelhető két meghatározó értelmezésére. A második fejezetben a centrum és periféria viszonylatban, valamint a méltányosság és versenyképesség összefüggéseiben helyezzük el a policentrikus városszerkezettel összefüggő területi politikát. Ezt követően kitérünk arra is, hogy melyek azok az uniós dokumentumok, amelyek kifejezetten várospolitikai, városszerkezet-átalakítási célkitűzéseket tartalmaznak.

A policentrizmus fogalmáról

A policentrikus településszerkezet vagy településhálózat elsődleges értelmezésben annyit jelent, hogy egy adott funkcionális régióban – amely a gazdasági térfolyamatok által lehatárolt olyan minimális kiterjedésű területet jelent, amelyben a működő vállalkozások és a fogyasztók, valamint a közjavak előállítói szükségleteik kielégítéséhez megtalálják releváns partnereiket – több központi hely is megtalálható. Amennyiben csak egy központ helyezkedik el a funkcionális régióban, de az nem túlzottan domináns – a megtermelt regionális GDP egy bizonyos hányadánál nem koncentrálnak többet termelési, felhasználási, illetve jövedelmi oldalról –,

**A policentrikus városrégiók és városhálózatok
megkülönböztetése**

A kategóriák jellemzői	Policentrikus városrégiók	Policentrikus városhálózatok
Területi kiterjedés	nemzetállami szintnél kisebb	minimum nemzetállami
A terület határai	adminisztratív határokon átnyúló	adminisztratív határok közé zárt
A fejlődés iránya	alulról fölfelé	felülről lefelé
Legfontosabb hajtóerők	mikrogazdasági szereplők döntései	fejlesztéspolitikai aktorok
Beavatkozási utak	liberális, horizontális irányok	konzervatív, vertikális irányok
Fejlesztéspolitikai eszközök	jogi keretrendszer, támogató környezet	forrástranszferek, infrastrukturális fejlesztések

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

akkor szintén policentrikusnak nevezhető, amennyiben a szomszédos területi entitások képesek ellensúlyozni az itteni központ domináns szerepét.

A policentrikus településszerkezetet a problémakör gyakorlati oldalát mélyrehatóan ismerő szakemberek úgy vélik elérhetővé tenni, hogy *egy adott területi entitásban a túlzottan erőteljes központ szerepét gyengítik, szerencsésebb esetben ellensúlyozzák, többközpontú térszerkezet kialakítását megcélozva ezzel*. Egy ilyen kívánatos állapot létrehozására a *dekoncentráció helyett a decentralizáció a megfelelő módszer*. Az előbbi koncepció ugyanis csak látszólagos – főleg a központtól való anyagi függőségben rekedt – „funkció- és tevékenységeosztást” jelent, utóbbi viszont ténylegest. A globalizáció (vagy glocalizáció) pedig a változások ütemének gyorsulásával jár, ebben a környezetben az önálló döntésekre képes területek lehetnek képesek a tartós túlélésre (Faragó, 2006).

A szakirodalomban ennél részletesebb és szigorúbb meghatározásokkal is találkozhatunk. Az úgynevezett policentrikus városrégiók elképzelése (PUR – Polycentric Urban Region) más fogalmat takar, amely fogalomnak a definícióját Fleischer Tamás 2009-ben megjelent tanulmányában találjuk (Fleischer, 2009). A policentrikus városrégió legfontosabb tulajdonságai eszerint a következők: *egymástól elkülönült városok hálózata, nem jellemzője a folyamatos metropolisz-szövet, olyan térbeli sűrűsödés, amely elkülönül közvetlen környezetétől, a hálózat tagjai közötti viszony nem hierarchikus, erős és kölcsönös kapcsolat van a hálózat tagjai között, a hálózat egyes centrumai specializálódnak, sajátos profiljuk alakul ki az együttműködésben*.

A policentrikus városrégió nem keverhető össze a többpólusú városi térséggel, a belső struktúra nélküli homogén térséggel, a centralizált régióval, az egyes városrégiókkal sem. Ezek egy állam egyetlen – jellemzően fővárosi – központjának funkcionális vezető

szerepét kívánják csökkenteni a többi, regionális jelentőségű központ javára a korábban kifejtett decentralizáció módszerével.

A policentrikus városrégiók és a policentrikus városhálózatok megkülönböztetésére szolgál az *1. táblázat*. A városrégiók a Fleischer által vázolt fogalomhoz kapcsolódnak, általában egy-egy ország iparilag fejlett városi sűrűsödései alkotnak ilyen régiókat, amelyek nem egyszer átlépik a hagyományos nemzetállami határokat. Jellemzőjük, hogy közös fejlődéstörténeti örökségükből fakadóan hasonló gazdasági területekhez kötődnek, alulról fölfelé irányuló hajtóerők alkották meg ezeket a tereket. A területi politikának fejlesztésükben puhább, jogi keretrendszer alakítására képes eszközökre van szüksége. A területi politika egyes részpolitikai illetékesek az eszközök megfelelő használatában (Rechnitzer – Smahó, 2011).

Ezzel szemben egy-egy ország, nemzetgazdaság városhálózatának alakítását célozza meg a közösségi és általában a nemzetállami településpolitiká. Ezek az akciók policentrikus városhálózatok megalkotását tűzik ki céljukként. Ezekre a hálózatokra inkább az jellemző, hogy konkrét határok közé szoríthatók, nagyban befolyásolja fejlődésüket a hagyományos, keményebb eszközöket felhasználó területi-politikai döntéshozatal, átalakításukban a tradicionális eszközök, pénzügyi támogatások, forrástranszferek játszószák a kiemelkedő szerepet. A közép-kelet-európai államok közül példának okáért Bulgáriában, Lengyelországban és Romániában (Borzán, 2004) találunk fejlesztéspolitikai dokumentumokat, melyeknek a célkeresztjében a „másodlagos növekedési pólusok”¹ megerősítése áll a főváros által képviselt koncentráció ellensúlyozására.

A későbbiekben döntően policentrikus városhálózat-fejlesztési elképzelésekről fogunk írni. A koncepciónak a területi tervezési gyakorlaton belül való elhelyezése azt a célt szolgálja, hogy megmutassuk, milyen min-

VEZETÉSTUDOMÁNY

dennapi kihívásokkal kell szembenéznie a pragmatikus lépések megfogalmazóinak. Az EU meghatározó szerepet játszik az átfogó területfejlesztési dokumentumok megalkotásában, konkrét programok finanszírozásában, ezért később ezeket ismertetjük, ezt követően pedig uniós szintű és magyarországi példákkal szolgálunk.

A policentrizmus elhelyezése a területi tervezési gyakorlatban

A policentrikus városi struktúra kialakítása a térségi egyensúly és kiegyenlítődés irányába hathat. Emellett erősítheti az urbánus térségek versenyképességét, újfajta hálózatok kialakulását hozhatja magával, megelőzheti a „rurális exodus”-t, valamint megakadályozhatja a városok túlterjeszkedését.

Általában, illetve előfeltevésként megállapítható, hogy a policentrikus térstruktúra egy adott területen méltányosabb, hatékonyabb és fenntarthatóbb, mint a monocentrikus felépítésnek számít. A több központosított, kiegyensúlyozottabb térstruktúra és településhálózat maga után vonja, illetve kapcsolatban áll a decentralizáció egyre magasabb fokával, s ennek eredményeképpen válik egy többközpontú területi megoszlás elérhetővé. Ennek kapcsán természetesen számos további kérdés merül fel. A kiegyensúlyozott településhálózat több változatát is meg lehet különböztetni, éppen ezért nem szabad megfeledeznünk ennek vizsgálatakor, amikor egy adott szituációban a policentrikus szerkezetről, mint lehetséges, illetve elérni kívánt opcióról beszélünk. Egy adott térség esetében további kérdéseket vet fel, hogy mennyire legyen az differenciált, vagy tartalmazzon kevesebb szintet. Ezzel kapcsolatban szintén további nehézségek merülhetnek fel, hiszen ez értelmezhető egy szinten belül, illetve több szintre, akár együttesen is. A szubszidiaritás² elvével kapcsolatban beszélhetünk az azt követő decentralizációról, illetve dekoncentrációról is, hiszen ezek egymással szoros kapcsolatban állnak. További problémának nevezhetjük e téren azt is, hogy amennyiben alközpontokat kívánunk meghatározni, azokkal kapcsolatban milyen elvek alapján érdemes döntéseket hozni.

Ahhoz, hogy a különböző funkciók hatékonyan tudjanak érvényesülni, több központban, illetve pólusban szükséges decentralizációt és bizonyos esetekben ezzel egyidejűleg recentralizációt – azaz bizonyos funkcióknak a központhoz való visszaadását – is véghezvinni. A folyamat további elemeit maguknak az elérni kívánt hálózatoknak a kialakítása, valamint a funkciómegosztásban rejlő lehetőségek, előnyök kihasználása jelentik.

Felmerülhet a kérdés, miszerint a policentrizmus ideáját milyen szinteken lehet értelmezni, illetve megvalósítani. Ezzel kapcsolatban a tradicionális értelmezés mellett – mely magában is többféle lehetőséget rejt e téren – szükséges szót ejteni az ezzel kapcsolatos új uniós politikáról is.

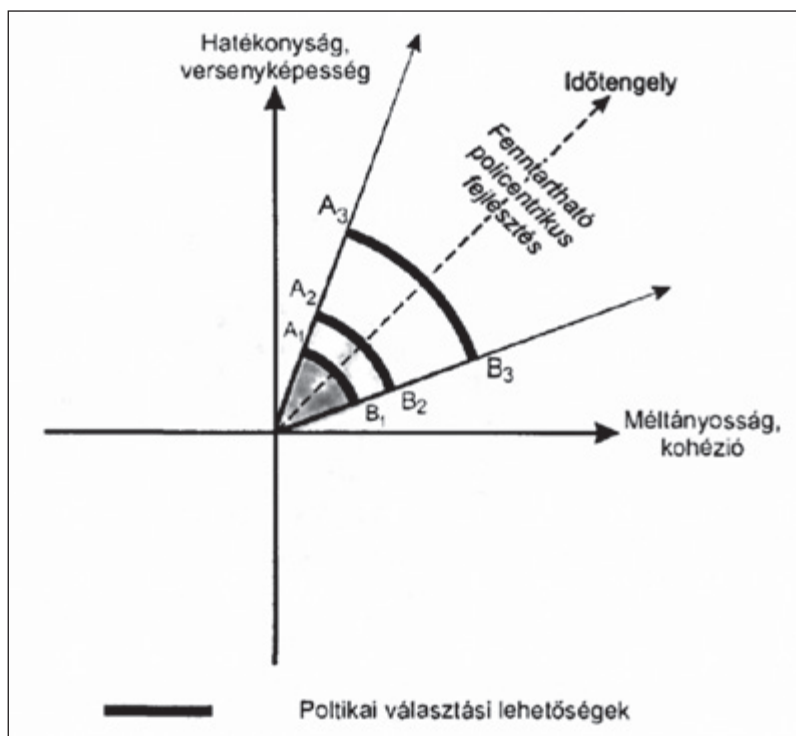
A tradicionális értelmezés alapján a területnagyság dimenziója szerint beszélhetünk városon belüli, városok közötti, azaz policentrikus városi régiókról, valamint régiók közötti szintekről (Kovács – Szabó, 2013). A policentrikus városi régiók több olyan egymás közelségében lévő, város által uralt területet foglalnak magukba, melyek között nincs erős hierarchia, viszont megjelennek funkciómegosztáson alapuló együttműködések, ilyenek lehetnek például a Randstad, Katowice és Köln környékén található policentrumok.

Az uniós regionális politika egyik alapprogramja, az ESPON³ szintén különböző területkategóriákat különböztet meg, melyeknek lényeges elemei, mintegy alapegységei a több központosított városrégiók. E felosztás a következő elemekből áll; a világ, mely a centrum-periféria viszonyokkal kapcsolatban három pólus szempontjából osztályozza a különböző területeket, s Európa, ahol a centrum és periféria viszonyok a meghatározók, komoly hangsúlyt fektetve a globális integrációs zónákra. Ezek mellett további három kategóriába, így makrorégiókra, nemzeti, valamint regionális, azaz policentrikus városrégiókra oszthatjuk fel a vizsgált területeket (Faragó, 2009; ESPON, 2005).

Lényeges feladatot jelent a döntéshozók és a folyamatban résztvevők, irányítók számára, hogy a méltányosság kérdésköréhez tartozó elérhetőséggel, illetve hozzáféréssel kapcsolatos problémákat minél hatásosabban oldják meg a gyakorlat szintjén is. Ilyenek lehetnek például a termékek vagy szolgáltatások elérhetővé tétele, vagy ehhez kapcsolódóan a fogyasztók „mozgatása” a különféle javakhoz, történjen ez hagyományos, fizikai módon, vagy elektronikus, virtuális formában. Lényeges, hogy a többirányú és többféle közlekedési lehetőség lehetővé tétele nagymértékben elősegítheti az előbbieket.

Hasonlóképpen megállapíthatjuk, hogy a rendszeresen és törvényszerűen megjelenő területi konfliktusok általában nem egydimenziósak, mind a közösségi, mind a regionális, mind a nemzetközi dimenzióik más-más módon közelíthetők meg, illetve értékelhetők, ezért a policentrizmus mint elérendő térszerkezet irányába való elmozdulás kapcsán kezelésük összetett feladatot, s így kihívásokat gördíthet a folyamatban résztvevők elé.

A policentrikus fejlesztéspolitika elhelyezése az eltérő fejlesztéspolitikai prioritások rendszerében



1. ábra

A fenntarthatóság problematikája szintén kapcsolódik a méltányosság és kohézió kérdéséhez, nem mellékes az sem, hogy melyek azok a városfejlesztési minták, amelyek segítik az innovatív és a fenntarthatóság szellemiségének is megfelelő indikátorokban mért fejlődés (Szigeti, 2013) előmozdítását.

Mindezekon túl azt is hangsúlyoznunk kell, hogy egy bizonyos optimális településméret nagyság becslésére szintén születnek kísérletek, ezek között megemlítjük azt, hogy a gazdasági, társadalmi szempontok mellett a kommunikációs, antropológiai és etikai szempontok sem kerülhetnek háttérbe (Somogyi, 2012). Ez pedig új megvilágításba is helyezheti a települések fejlődéséről jelenleg alkotott elképzeléseinket.

Policentrizmus az EU fejlesztési dokumentumaiban⁶

A policentrikus településhálózat kialakításának igénye a kilencvenes évek végétől az EU politikai dokumentumaiban is fellelhető. Ez a vezérelv azonban csak részben került bizonyításra, s egy olyan előfeltevésen alapul, mely szerint a policentrikus térstruktúra hatékonyabb, méltányosabb és fenntarthatóbb, mint a monocentrikus (Farágó, 2009). Az EU strukturális politikája támogatja ezt az irányt, a különféle térségi tényezők azonban számos esetben gátolják a megvalósulását.

A fenti koncepció egyszerre két erő mentén bontakozhat ki, ahhoz, hogy a benne rejlő lehetőségek, előnyök megjelenhessenek a gyakorlatban, a decentralizáció mellett a területi koncentrációk hatását egyszerre kell figyelembe vennünk. Emellett egy másik oldalról az is lényeges lehet a jövőbeli versenyképesség-növelésben, hogy a városi térségek és városhálózatok gazdasági és társadalmi problémák kapcsán történő együttműködésére egyre nagyobb szükség van és lesz, az ezzel kapcsolatos paradigmaváltás valamilyen szinten megfigyelhető az uniós tagországokat vizsgálva. E cél eléréséhez jó táptalajt nyújthat egy policentrikus térszerkezet, ráadásul a két elv bizonyos tekintetben egymással kölcsönhatásban is állhat. A kérdés komplexitása miatt is jól érzékelhető, igen hosszú időt vett igénybe, amíg mai formájában kialakult a közösségi szintű városhálózat-fejlesztési politika. Megszületésében a regionális politika fejlődése, és ezzel párhuzamosan a fenntartható városi térségek iránt

Forrás: Farágó 2006, 91. o.

A fejezet összegzésképpen tehát rámutatunk, hogy a mindenkori fejlesztéspolitikai tevékenységnek milyen keretek között kell mozognia. Ahogyan az 1. ábra is mutatja, a fenntartható – az integrált fenntarthatóság hármaskritériumának⁴ megfelelő – policentrikus fejlesztési politikának a méltányosságot és a területi kohéziót⁵ prioritásként kell kezelnie. Nem avatkozhat be akkora mértékben és olyan drasztikusan a területi folyamatokba, hogy a lassan változó társadalmi mélyrétegek ezt ne tudják követni. Ezek a mélyrétegek lassan produkálnak változásokat, Williamson, az új intézményi közgazdasági iskola vezéralakja több évtizedes és több évszázados változási ciklusokat is megkülönböztet (Williamson, 2000).

A versenyképesség és a hatékonyság viszont olyan meghatározó fogalmak, jelenségek, melyek a mikro- és vállalati szintről hatnak a területi folyamatokra, ezen a síkon pedig igen gyorsan számíthatunk változásokra. Az európai szintű és nemzetállami fejlesztési politikának figyelembe kell vennie azoknak a térségeknek az igényeit is, amelyek az innovatív és dinamikus gazdasági fejlődés mozgatórugóit koncentrálják. *A policentrikus fejlesztési gyakorlat pontosan arra szolgálhat, hogy a két igény és társadalmi szint között az ellentétet tompítsa, kiegyenlítse.*

VEZETÉSTUDOMÁNY

növekvő társadalmi igény játszotta a döntő szerepet, a későbbiekben pedig a gazdasági versenyképesség fokozása és a társadalmi méltányosság megteremtése került előtérbe.⁷

A városhálózat-fejlesztési koncepciókat az Európai Unióban különböző tervezési dokumentumokban dolgozták ki. Az 1990-es évek elejétől öt meghatározó dokumentum született, ezek a következők:

- Aalborgi Charta – A fenntarthatóbb európai városok chartája,
- ESDP – Európai Területi Fejlesztési Menetrend,
- Lipcsei Charta – Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról,
- Az Európai Unió területi agendája 2007,
- Az Európai Unió területi agendája 2020-ig.

Az 1994-ben aláírt Aalborgi Charta kifejezetten a környezeti fenntarthatóságot helyezte előtérbe. A Charta három részéből az elsőben 14 területet jelöltek ki az aláírók, amelyekkel a fenntartható fejlődés feltételeit kívánták a felek megalapozni. Nemcsak a zöldebb és tisztább városok kialakítását tartották fontosnak, hanem a társadalmi feszültségek csökkentését, a konfliktusok megoldását is. Ezenkívül a helyi civileknek a városi döntéshozatalban elfoglalt szerepét is erősíteni kívánták, ilyen módon közelebb kerülve az önfenntartóbb városi koncepcióhoz (Charter of..., 1994).

Az Aalborgi Charta második részében az európai fenntartható városok kampányt körvonalazták (The European Sustainable Cities & Towns Campaign), amellyel összefüggésben kiemelik, hogy a városi hálózatok kialakítását előmozdítandó a pozitív városi tapasztalatok kölcsönös megosztását indítványozták. Emellett médiaeszközök bevonásával hívták fel a figyelmet a városokról való gondolkodás megváltoztatásának fontosságára, valamint arra, hogy meghatározott mutatószámok kidolgozásával ellenőrizhetővé teszik a városok fejlődését.

A Charta harmadik részében pedig meghatározták, hogy milyen kritériumoknak kell eleget tennie a helyi városfejlesztő akcióterveknek. A feltételek között szerepelt a nyilvános elfogadás, a problémák és a célok egyértelmű azonosítása, az elvégzendő feladatok prioritizálása, az alternatív forgatókönyvek megalkotása, a gazdaság és társadalom minden szektorának figyelembevétele, olyan hosszabb távú tervek megalkotása, amelyek mérhető célokkal rendelkeznek, a feladatok időbeli ütemezése és a felelősségek megosztása, a monitoringot és időközi jelentéseket előíró tervezés.

Az 1999-ben megfogalmazott ESDP-ben (European Spatial Development Perspective – Európai Területi Fejlesztési Jövőkép) a policentrikus térszerkezet iránti

igény közvetlenül is megfogalmazódott. A fenntarthatóságnak itt már nem kizárólag a környezeti, hanem a társadalmi vetületei is előtérbe kerültek. A 2000 és 2006 közötti időszakra vonatkoztatva azt fogalmazták meg a dokumentum írói, hogy az adminisztratív határon túlmenően is értelmezett funkcionális vonzáskörzetekben minél inkább törekedjenek a településhálózat policentrikussá tételére. Mindez szolgálta a város-vidék ellentét csökkentését, az endogén erőforrásokra alapozott innovációk előretörését, a minőségi környezet létrehozását és a szociális értelemben vett kiegyenlítődést (ESDP, 1999).

A Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról az Aalborgi Chartánál szélesebb összefüggésrendszerbe helyezte az európai várospolitikát. A városokkal szembeni követelményként fogalmazták meg, hogy a területi kohézió alapvető egységeként kell működniük. Ehhez a kontinens egészére kiterjedő hálózatként kell tekinteni a városokra. Mindehhez a városrégiók versenyképességének erősítését tűzték ki célként a következő esetleges intézkedésekkel (Leipzig Charter, 2007):

- magas minőségű épített környezet megteremtése,
- az infrastrukturális hálózatok és az energiahatékonyság javítása,
- az oktatási rendszerek és az innovatív kezdeményezések megerősítése,
- a leszakadó területek fizikai és társadalmi megújítása,
- a helyi gazdasági erők és a helyi munkaerőpiac megerősítése,
- a tömegközlekedési rendszerek intelligens fejlesztése.

A 2007-ben elfogadott Lipcsei Chartával szorosan összefügg a szintén 2007-ben elfogadott Területi Agenda (területi menetrend), amely minden addiginál komplexebben értékelte a térszerkezeti sajátosságokat már az EU regionális politikájának szemszögéből. Ebben a dokumentumban is megjelenik – ahogyan már a korábbi ESDP-ben is – a többközpontú (idegen szóval élve policentrikus) településszerkezet megalkotásának igénye az európai kontinensen (Territorial Agenda, 2007).

A többközpontú, kiegyensúlyozott településszerkezet kialakításában nagy jelentőséget tulajdonítottak a dokumentum megfogalmazói a hálózatok kiépítésének. Ezek a hálózatok a közlekedési és infokommunikációs szférát, valamint a kutatóintézeteket és egyetemeket is magukba foglalják az elképzelések szerint. A versenyképesség fokozása érdekében a gazdasági növekedés hajtóerői – azaz a nagyvárosi terek – számára több fejlesztési lehetőséget és forrást helyeztek kilátásba

uniós szinten, emellett pedig a helyi civil erők és önkormányzatok számára is nagyobb mozgásteret biztosítottak volna. Fontos továbbá megjegyezni, hogy a városoknak, mint pontszerű entitásoknak, az értelmezése helyett sokkal kívánatosabbnak tartották a városok és régiók egymástól elválaszthatatlan vizsgálatát, értelmezését. Ezeket funkcionális városrégióknak nevezték. Mindemellett a környezeti, ökológiai és társadalmi válsághelyzetekre való rugalmasabb reagálást és a történelmi-kulturális örökség erőteljesebb védelmét is elérendő célként határozták meg.

A 2020-ig szóló európai uniós Területi Agenda az Európa 2020 stratégiával szorosan összefüggő dokumentum. A 2007 óta tartó globális gazdasági és egyesek szerint társadalmi válság, valamint az egyre nyilvánvalóbbá váló gyors ütemű klímaváltozás, ezek mellett az európai kontinens versenyképességének csökkenése óvatosabb célkitűzésekre, de komplexebb nézőpontrendszer alkalmazására sarkallta a legújabb területi menetrend megfogalmazóit. 2020-ig terjedően hat prioritást fogalmaztak meg az európai térszerkezet befolyásolása szempontjából (Territorial Agenda, 2020):

- a policentrikus és kiegyensúlyozott település-szerkezet kialakítása,
- a nagyvárosi és a vidéki terek számára is elfogadható integrált fejlesztési perspektíva,
- a belső és külső határokon átnyúló, régiók és nemzetek közötti kapcsolatok, hálózatok erősítése,
- a helyi, főleg emberi erőforrásokon alapuló gazdaság fejlesztése,
- a területi összeköttetés javítása az egyének, a közösségek és a vállalkozások érdekében,
- a régiók ökológiai, táji és kulturális értékeinek kezelése és összekapcsolása.

A prioritások megvalósulását segítő az Európai Unió intézményeinek és a tagállamok, régiók vezetőinek is törekedniük kell az együttműködési hálózatok kialakítására. Mindehhez elengedhetetlennek tartják a dokumentum megfogalmazói a közösségi szinten egységes indikátorrendszerek kialakítását, melyek segítséget nyújthatnak a kiérlelt területi tervek megalkotásához.

Az intézkedések végrehajtásának szintjeként nemcsak a nemzeti szintet nevezték meg, hanem a helyi közösségek, társadalmi csoportok és önkormányzatok szerepét is kiemelték, ezek mellett pedig természetesen az Európai Unió politikáinak szintjén is támogatták a végrehajtást, átfogó programok és fejlesztési források biztosításával.

Az Európai Unió a 2014 és 2020 közti időszakra megreformált regionális és kohéziós politikát hirdetett meg. A 10 pontban összefoglalt reformcsomag alapján

egyértelmű, hogy nagyobb hangsúlyt kívánnak fektetni a közösségben a kontinens gazdasági megerősítésére. Ebben kulcsszerepet tulajdonítanak az innovatív kis- és közepes méretű vállalkozásoknak, valamint azoknak a területeknek, melyek ezeket a vállalkozásokat tömörítik. A csomag hetedik pontja egyértelműen kiemeli a városi dimenzió megerősítését, amely alatt közösségi szinten vett, határokon átnyúló, policentrikus település-szerkezet megalkotását érthetjük. Mindez szorosan kapcsolódik az Európa 2020 stratégiához.⁸

A fentebb már ismertetett ESPON 2007 és 2013 között több nemzetközi kutatási projektet is levezényelt, melyek kapcsolatba hozhatók a policentrikus városhálózatokkal. Az SGPTD (Secondary Growth Poles and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects) elnevezésű projekt foglalkozik az egyes európai országok várospolitikai koncepcióival, kifejezetten a másodlagos növekedési pólusokkal (second tier cities) és a városhálózatokkal. Kutatási összefoglalójában a sikeres európai fejlődési minták tipizálására tettek kísérletet a szerzők. A POLYCE (Metropolisation and Polycentric Development in Central Europe: Evidence Based Strategic Options) projekt a funkcionálisan integrált térbeli-társadalmi egységeket veszi számba, európai példákat említve. Ljubljana, Pozsony, Bécs, Prága és Budapest funkcionális agglomerációs körzeteinek nemzetközi és makroregionális integráltságát elemzik a dokumentum megalkotói. A FOCI (Future Orientations for Cities) elnevezésű projekt pedig az európai városokra váró jövőbeni kihívásokkal foglalkozik, valamint fölvezolja a lehetséges megoldási utakat, jövőbeni perspektívákat. A sikeres válaszok megadásában kulcsszerepet szánnak a szerzők a városi hálózatok megerősödésének.

Európa és Magyarország a policentrizmus szemszögéből

Amennyiben a többközpontú városrégiók Magyarországon való erősítését tárgyaljuk, érdemes röviden kitérni arra, hogy magasabb területi szinten hogyan értékelhetjük Európát. Az 1990-es évektől Európában egy markáns területi koncentrációs folyamat érvényesül. A kis- és közepes városokban visszaszorul a hagyományos ipar, a szolgáltatások és a high-tech termelés a nagyvárosokba települnek. A méretgazdaságosság kihasználása is jellemzően ugyanebbe az irányba képes hatni. Ezzel szemben az USA-ban több globális integrációs zóna figyelhető meg.

A bevezetőben is említett egypólusú jelleg az alábbi ábrán szerepel. Látható, hogy makroszinten ez a „Pentagon” tartalmazza a terület 14%-át, a népesség 32%-át.

VEZETÉSTUDOMÁNY

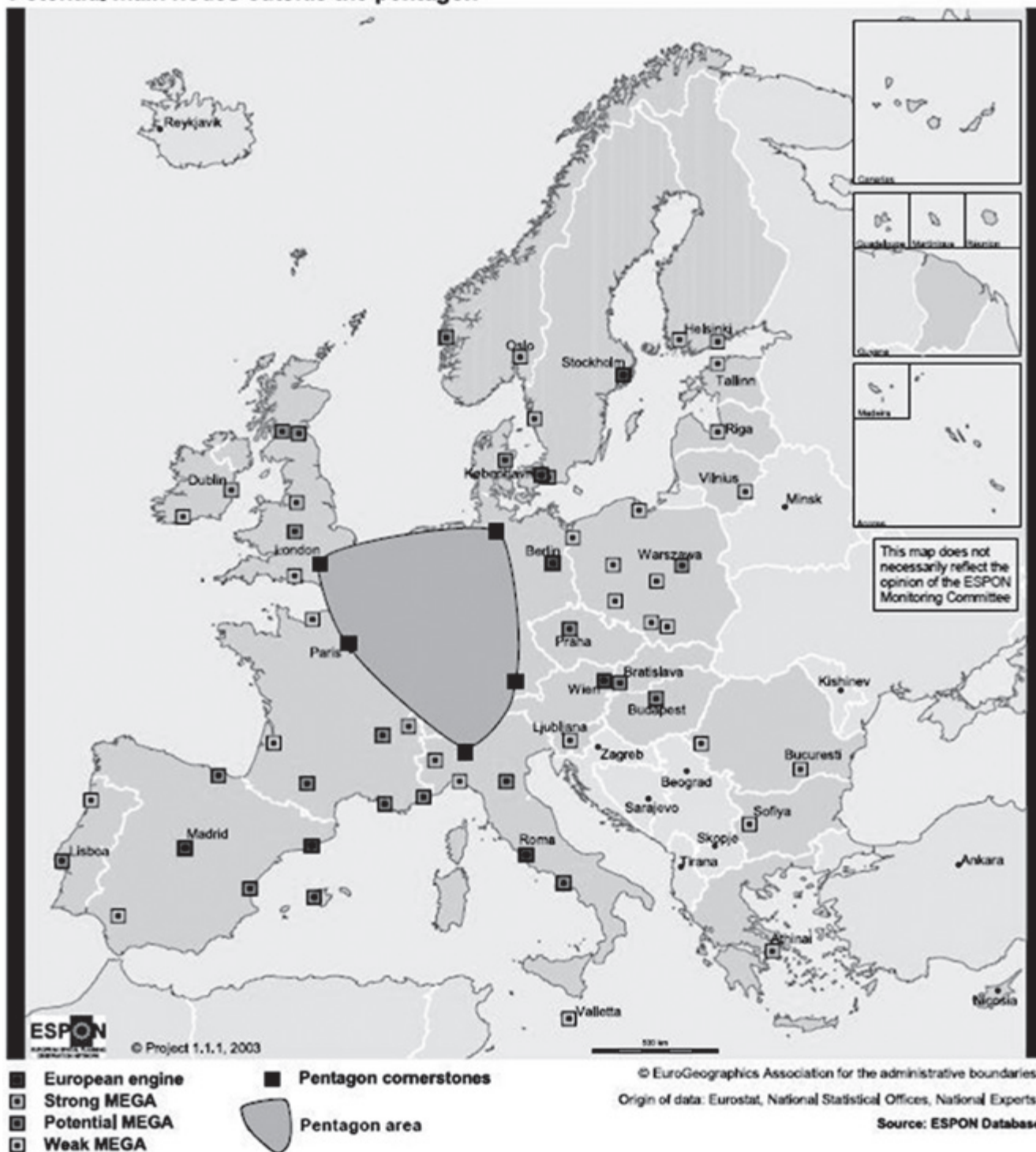
Ebből a szempontból már megjelenik egyfajta aránytalanság, ami tovább növekszik, s válik egyértelművé, amennyiben a GDP megoszlását vizsgáljuk, hiszen a GDP 47%-a tömörödik ebben a térségben (Faragó,

2009). Ebből a szempontból tehát erős monocentrizmus figyelhető meg. Ami még inkább erősíti a fenti jelleget, az az összterületre jellemző K+F-nek a 75%-os, a kérdéses területre való koncentrálódása (2. ábra).

2. ábra

Az egypólusú Európa (2001)

Potential main nodes outside the pentagon



Forrás: ESPON in Progress – Preliminary results by autumn 2003 p. 26

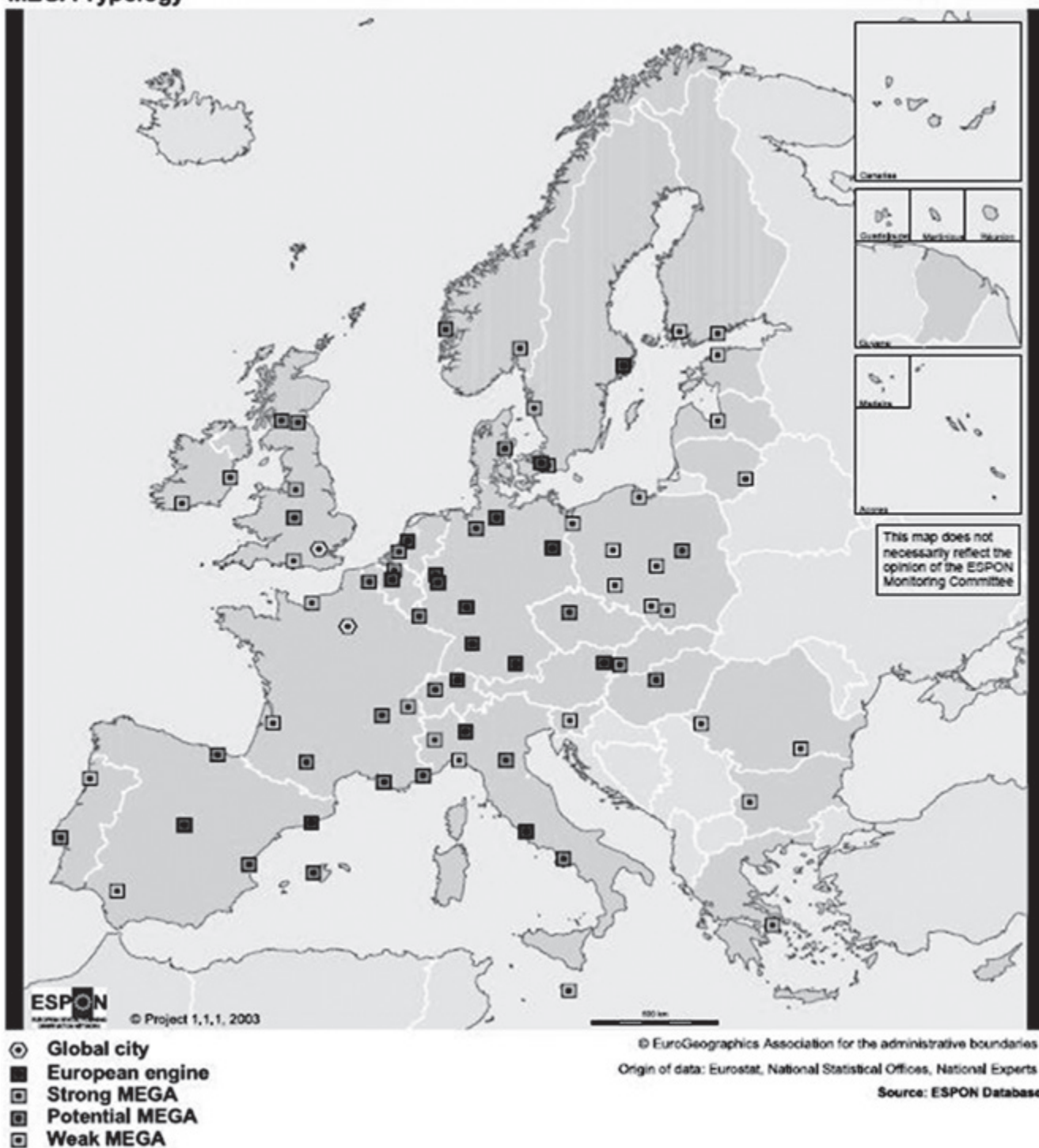
A jövőben a Bécs–Budapest–Prága, a Berlin–Ljubljana–Zágráb–Budapest–Varsó, valamint a későbbiekben az Athén–Belgrád–Bukarest városok által meghatározott területek lehetnének egy globális integrációs zóna kialakítására.⁹

A makroszint után a következő lépcsőfok a mezo, azaz nemzeti szint, melyről elmondható, hogy e szint esetében az egyik legfontosabb elem a városok közötti munkamegosztás. Ezen továbblépve eljuthatunk a mikroszinthez, azaz a városi régiók szintjéhez, ahol a

3. ábra

Nagyvárosi növekedési körzete

MEGA Typology



Forrás: ESPON – Enlargement of the European Union and the wider European Perspective as regards its Polycentric Spatial Structure: p.162.

VEZETÉSTUDOMÁNY

városi funkciók és a régió belüli kooperációk kapnak nagyobb hangsúlyt. A funkcionális városi területek⁹ a térszerkezet legkisebb egységei, melyek magukba foglalják a városi központokat, illetve az azokat környező (rurális és/vagy urbánus) területeket, s ezek nagyjából megfelelnek a helyi munkaerő-vonzáskörzeteknek. Minimum 15.000 fős központtal kell, hogy rendelkezzenek a központok, és a teljes népességnek 50.000 főnek kell lennie. A 10 milliónál kevesebb lakosú országoknál a teljes népesség az összlakosság 0,5%-át kell, hogy elérje, valamint lényeges az is, hogy nemzeti vagy regionális funkciókkal kell rendelkezniük ezeknek a területeknek (Illés – Somlyódiné, 2005). A nemzeti városhálózatok nagyság, elhelyezkedés és kapcsolattartásuk alapján értékelhetőek jellemzően. A különböző funkcionális városi körzeteket a népesség, a közlekedés, a turizmus, az ipar, a tudás, a magán- és a közszférában működő döntéshozatal mutatói alapján a következő három csoportba sorolták: így beszélhetünk nagyvárosi növekedési¹⁰, nemzetközi/nemzeti jelentőségű és regionális/helyi jelentőségű körzetekről.

Nagyvárosi növekedési körzetből jelenleg 76 van Európában (ESPON, 2006). Meghatározó a tömegük – népességgel, illetve a gazdaság mennyiségi mutatói alapján –, versenyképességük (GDP/fő jellegű mutatók, melyek alapján a legnagyobb európai vállalatok központjai ezekben találhatóak), valamint kapcsolataik, melyek lényeges elemei a hálózatosodásnak (többek között a multimodális elérhetőség, a repülőtereiken megfordult utasok száma alapján), valamint a rájuk jellemző tudásalap (egyetemet végzettek aránya, a K+F-ben foglalkoztatottak száma alapján). Londont és Párizst emelték ki mint globális központokat. A többi MEGA teret pedig 4 osztályba sorolták, ahogyan azok a 3. ábrán láthatók.

Jelenleg Magyarország a legerősebben monocentrikus térszerkezetű országok közé tartozik Európában. Budapest 2,58-szor nagyobb a településhálózathoz képest, nagyvárosaink elmaradnak attól a nagyságtól, mely a többközpontúsághoz lenne szükséges. Hazánk rendelkezik a „leglaposabb” megoszlással Európában, éppen ezért a számokat vizsgálva elmondható az is, hogy amennyiben Budapesttől eltekintünk, Európa legkiegyensúlyozottabb, illetve „legpolicentrikusabb” településhálózatáról beszélhetünk. A fentiek alapján joggal merülhet fel a kérdés, miszerint a policentrizmus adaptálható-e Magyarországra, és ha igen, miként, hiszen Budapestet leszámítva a városok (a nagyvárosok kivételével) viszonylag jól illeszkednek az egyenesre.

Amennyiben a különböző városokhoz tartozó GDP-t, valamint az e szempont szerinti rangjukat vizsgáljuk, a fentiekhez hasonló eredményt kaphatunk. Jelen esetben Budapest felülreprezentáltsága 5,39-szo-

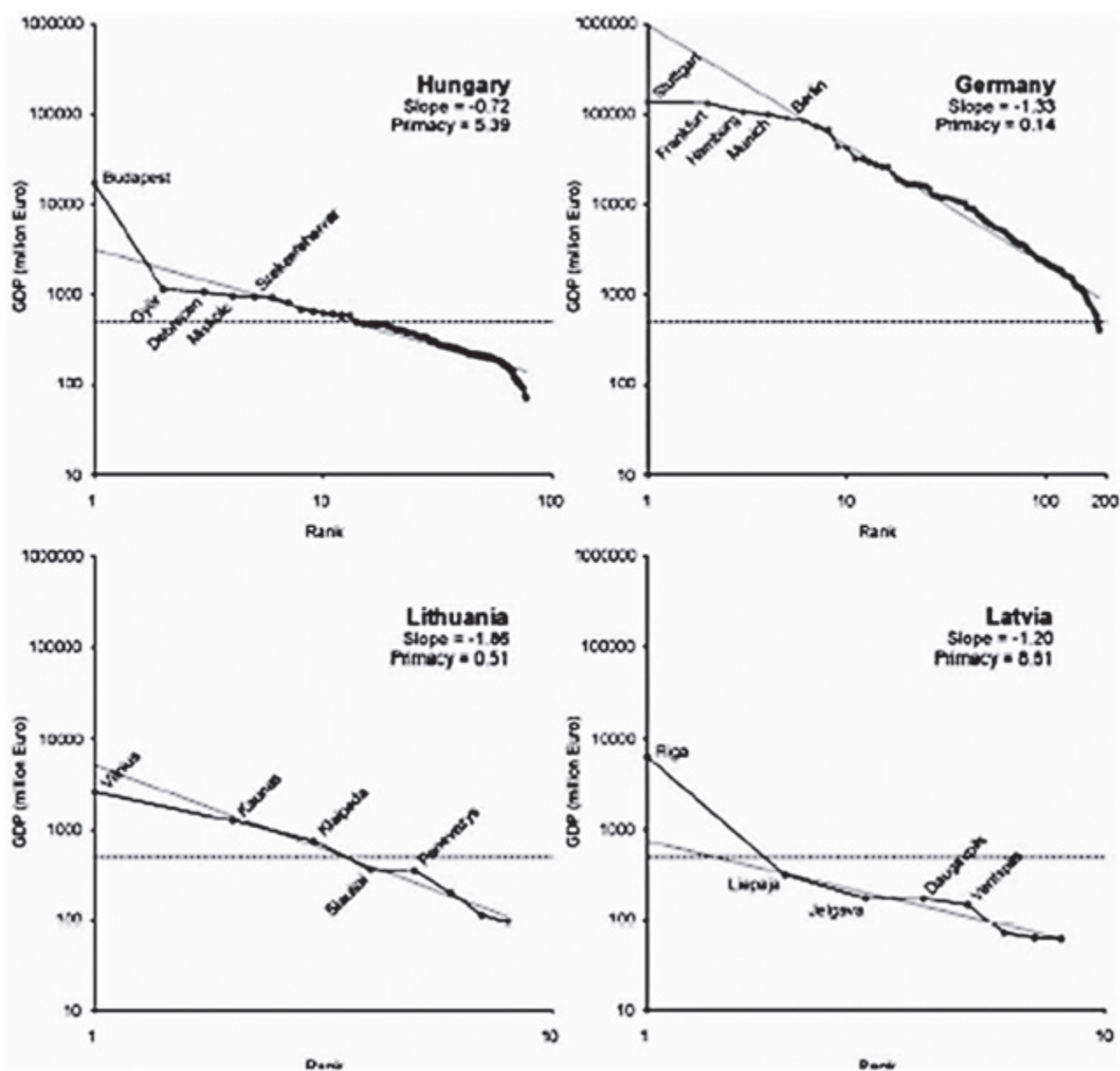
ros, nagyvárosaink pedig alulteljesítenek. Ahogyan a kisebb városok felé haladunk, ez a különbség elhalványodik, néhol kissé meg is fordul. Emellett lényeges az is, hogy az egyenes meredeksége európai szinten nézve is alacsonynak tekinthető (-0,72) (4. ábra).

Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy Magyarország monocentrikusnak tekinthető. Budapest – mely országos szinten metropolistérségnek tekinthető – nagy súlyán, történelmi, gazdasági adottságain változtatni nehezen lehet, s nem is tekinthető reális elképzelésnek, hiszen a kialakulására ható tényezők egyfelől részben továbbra is érvényesek, másfelől pedig az ilyen mértékű eltérést korrigálni aligha lehet hatásosan, illetve hatékonyan elérni, hiszen ezek az erők egymással kölcsönhatásokat, illetve összefüggéseket képesek mutatni. A nagyvárosok gazdasági erejének növelése, illetve a vizsgált tényezők közül főként a GDP erősítése azonban hasznos és elérhető célként áll a döntéshozók, valamint a döntések megvalósítói előtt. Az ország bármelyik területéről igénybe vett, csak nehézkesen vagy meg nem osztható országos, illetve nemzetközi funkciót nem célszerű a következő kategóriába vagy az adott szinthez tartozó másik nagyvárosokba delegálni. Ezt Budapest túlsúlya, jó elérhetősége, nemzetközi szerepköre, valamint nagyvárosaink periférikus helyzete is képes alátámasztani. Előbbi metropolisjellege maga után von egyéb összefüggéseket is, így figyelembe kell venni azt is, hogy Budapest funkcionális térsége túlnyúlik megyehatárain. Jelen esetben a megye mint terület nagyjából megfeleltethető a városhoz tartozó régióknak, illetve az ahhoz kapcsolódó agglomerációnak.

A nagyvárosokat differenciált hatáskörökkel szükséges ellátni, a feladatokat rangjuknak – szerepükkel szoros kapcsolatot mutatva –, illetve annak megfelelően kell delegálni, hogy azok a lehető leghatékonyabban kerüljenek elosztásra. Elmondható az is, hogy hiányzik egy városkategória Magyarországon (Faragó, 2009), a funkciók elosztását éppen ezért az ideálistól valamelyest eltérő mértékben lehet újragondolni, s irányítani a már meglévő, az adott feladat ellátására leginkább alkalmas helyszínre.

Két alternatíva is kirajzolódik, melyek a policentrikus fejlesztési stratégia gerincét adhatják. Egyfelől beszélhetünk a koncentrált decentralizációról, mely a nagyvárosi funkcionális térségek kiemelt fejlesztésével jár, ezek egyben regionális központok is lehetnek. A későbbiekben további lényeges szerepet tölthetnek be a nemzetközi térben, így e szempontból a fejlesztések pozicionálása továbbra is fontos tényező marad. Ezen alternatíva mellett szól az agglomeratív előnyök mellett a vertikális integrációkban rejlő lehetőségek kihasználása is. A fenti irányzat mellett a regionális

Magyarország összehasonlítása más országokkal, rang-nagyság, GDP/FUA megoszlás alapján



Forrás: ESPON – Enlargement of the European Union and the wider European Perspective as regards its Polycentric Spatial Structure: p. 162.

központok erősödnek, s velük együtt a vonzáskörzeti kapcsolatokra épülő regionális súlypontok, valamint a városhierarchia is, hiszen a városok közötti kölcsönhatásokban rejlő lehetőségek ezekre is hatást gyakorolnának a fenti folyamat során. Amennyiben a fentebb látható ábrákra tekintünk, az ilyen döntések nyomán csökkenne a nagyvárosi térségek lemaradása, mellyel párhuzamosan Budapest túlsúlya is csökkenhetne, s egy policentrikus szerkezet könnyebben alakulna ki. Mindehhez egy olyan stratégiára lenne szükség, mely

az állami feladatok megfelelő teljesítése, delegálása mellett kiegészülne helyi kezdeményezésű kooperációkkal, feladatvállalásokkal.

Egy másik alternatíva lehet a korábbi gyakorlat folytatásából építkező stratégia végrehajtása, melyben a regionális funkciókat több város között osztanák meg. Ennek eredményeképpen egy kiegyenlítettebb térstruktúra, valamint szélesebb körű funkciómegosztás válna elérhetővé. E folyamatban a horizontális együttműködésekre is nagyobb súly kerülne, a hierar-

VEZETÉSTUDOMÁNY

chiapiramis pedig viszonylag lapos lenne, hiszen ebben az esetben a két magasabb szint hiánya miatt ezek kisebb szerepet vállalnának a folyamatokban. A regionális szint – szemben a megyei szinttel – gyengülne, veszítene jelentőségéből. Az előbbieket mellett megjegyzendő azonban az is, hogy ez a stratégia nehezebben volna megvalósítható, mivel a benne szereplő elemek között meglévő gyenge gazdasági kapcsolatok, a verseny alacsony szintje, valamint a regionális identitás hiánya miatt számos problémát vetne fel a jövőbeli térbeli szerkezet fejlődésének szempontjából.

Összegzés, következtetések

A városok és városrégiók kutatása virágkorát éli. A tudományos eredmények azt mutatják, hogy egy ország vagy akár egy egész kontinens versenyképessége és fenntartható fejlődése szempontjából kiemelkedően fontos, hogy milyen az adott terület városhálózata. Az innovációk, a gazdasági növekedés hajtóerői, a térségi sűrűsödés járulékos hasznai olyan nem kellően kiaknázott erőforrásokat jelentenek, melyeket érdemes volna a jövőben jobban hasznosítani.

A tanulmány a policentrikus városrégiók és városhálózatok témáját mutatta be. A legnagyobb hajtóerő az Európai Unió regionális politikája jelenti tagállamai számára, Brüsszel egyre inkább a domináns várospolitika mellett teszi le voksát. 2014 és 2020 között arra lehet számítani, hogy a tagállamok rendelkezésére bocsátott fejlesztési források a dinamikus policentrikus szerkezetű országok esetében jobban fognak hasznosulni. Mindez új kihívást jelent a csatlakozni kívánó és új tagállamok számára.

A településhálózat jövőbeli alakulását a jelenlegi trendek figyelembevételével a nagyvárosok további erősödése, funkcióinak szélesedése, a középvárosok és egyes kisvárosok helyzetének stabilizálódása, valamint kistérségi szerepköreinek bővülése jellemzi. Ahol a város nem képes a hálózatot erősebbé tenni, saját szerkezetének átrendezésével, stabilizálásával kell foglalkoznia az intézményei, szolgáltatásai lassú leépülése mellett. A verseny és az európai hálózatba való minél teljesebb módon történő integrálódás a nagyvárosokra lesz jellemző szerte az EU-ban, ezek lesznek a hálózat alapvető formálói, és egyben a regionális struktúra alakítói.

A policentrikus városhálózatok megteremtése közösségi szinten és Magyarország tekintetében is perspektívákkal kecsegtet. Nagy segítséget jelenthet hazánk számára is, hogy a regionális politika reformjával az országba érkező fejlesztési források elősegíthetik a rendkívül monocentrikus területi szerkezet kedvező irányba való megváltoztatását.

Lábjegyzet

- ¹ Ezt a szakkifejezést a secondtiercities kifejezésből származtatjuk, amelyet az ESPON SGPTD kutatási projektjében vizsgáltunk. Olyan nagyvárosokat neveznek így, amelyek a fővárosok után következnek a lakosság, a megtermelt jövedelem és a politikai döntéshozatalban betöltött szerep alapján. Bulgáriában például Plovdiv, Várna és Burgasz, Romániában Iasi, Temesvár és Craiova, Lengyelországban Krakkó, Lublin és Wrocław tartozhat ide, a teljesség igényét nem a szemünk előtt tartva. Magyarországon másodlagos növekedési pólusnak nevezhetjük Debrecen, Szegedet, Miskolcot, Gyórt, Pécsét, valamint Szombathelyt és Székesfehérvárt is.
- ² A szubszidiaritás elve az EU regionális politikájának egyik alapelve. Lényege, hogy a politikai döntések meghozatalát és főképp végrehajtását a lehető legalacsonyabb közigazgatási szintre kell hagyni, mert ezen a szinten áll rendelkezésre a megfelelő számú és minőségű információ. Mindennek vannak persze erőforráskorlátai.
- ³ Az ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) program 27 uniós tagország mellett Izlandra, Liechtensteinre, Norvégiára, Svájcra terjed ki. Célja, hogy a területfejlesztési politika az Unió, a tagországok és a régiók szintjén egyaránt megalapozásra kerüljön, valamint az, hogy egy európai szintű tudományos kutatási hálózatot hozzon létre a területfejlesztés témakörében. A Lisszaboni Szerződés 174. cikkében szereplő azon megállapítás, miszerint a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdításának érdekében csökkenteni kell a fejlettség területi különbségeit, jelzi és igazolja az ESPON program jelentőségét.
- ⁴ A társadalmi, gazdasági és környezeti értékeket egyaránt megővő, fejlesztő folyamatot jelenti az integrált fenntarthatóság.
- ⁵ Az EU-s szintű gazdasági, társadalmi és területi kohézióról kimerítő információt nyerhetünk Eperjesi Zoltán 2013-as írásából.
- ⁶ A fejezet alapjául szolgáló kutatást az alábbi projekt támogatta: TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0010 A Győri Járműipari Körzet, mint a térségi fejlesztés új iránya és eszköze.
- ⁷ Az 1970-es évekre forrotta ki magát a közösségi szintű regionális politika. Ezt követően az 1990-es évektől URBAN programokat indítottak a városok fejlesztésére, itt már kiemelten kezelték a városokat, döntési autonómiát feltételeztek számukra, ezenkívül pedig a városrehabilitáció és a városépítés is fontos szerepet kapott a dokumentumokban (URBAN, URBACT, EUKN információs rendszere) (Barta, 2009).
- ⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1011_en.htm (letöltve: 2014. 02. 02.)
- ⁹ Angol elnevezése szerint FUA, azaz Functional Urban Area.
- ¹⁰ Angolul Metropolitan Growth Areas, azaz MEGA.

Felhasznált irodalom

- Barta Gy. (2009): Integrált városfejlesztési stratégia: A városfejlesztés megújítása. *Tér és Társadalom*, 3.: p. 1–12.
- Borzán A. (2004): Interregionalizmus a dél-alföldi magyar–román határ mentén – Az interregionalizmus főbb közgazdasági összefüggéseinek és lehetőségeinek vizsgálata a dél-alföldi magyar–román határ mentén. PhD-értekezés. Békéscsaba; Gyula: Tessedik Sámuel Főiskola Gazdasági Főiskolai Kar
- Eperjesi Z. (2013): Gazdasági, társadalmi és területi kohézió az Európai Unióban. *Tér-Gazdaság-Ember*, 1/1.: p. 33–47.

- Faragó L. (2006): A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. Tér és Társadalom, 2006. 2. sz.
- Faragó L. (2009): A többpólusú regionális fejlesztés jövője. Előadásvázlat. <http://www.rkk.hu/dl/RKK25/el%C5%91ad%C3%A1sok/Farag%C3%B3.pps> (letöltve: 2014. 02. 10.)
- Fleischer T. (2009): A közlekedés szerepe a policentrikus városhálózat fejlesztésében. Tér és Társadalom, 1.; p. 19–42.
- Illés I. – Somlyódyné Pfeil E. (szerk.) (2005): Változási trendek az Unió regionális politikájában – Magyar tanulmányok. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet
- Kovács Z. – Szabó T. (2013): A policentrikus városfejlődés térfolyamatai Közép-Európában. Településföldrajzi Tanulmányok, 2. (1): p. 6–19.
- Lengyel I. – Rechnitzer J. (2004): Regionális gazdaságtan. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó
- Rechnitzer J. – Smahó M. (2011): Területi politika. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Schneider G. (2009): A közép-európai fővárosi régiók versenyképességének vizsgálata – Hogyan növelhető a közép-magyarországi régió versenyképessége. PhD-értekezés. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola
- Somogyi F. (2012): Az emberitőke-állomány strukturális zavarai és a települések mérete. <http://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2012/emberieroforras/somogyi.pdf> (letöltve: 2014. 02. 03.)
- Szigeti C. (2013): Ökológiai lábnyom mutató időbeli és térbeli elemzése. Journal of Central European Green Innovation 1:(2): p. 51–68.
- Williamson, O.E. (2000): The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. Journal of Economic Literature, XXXVIII/3.: p. 595–613.
- FOCI (2010) Future Orientations for Cities. Final Report, ESPON http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI_final_report_20110111.pdf (letöltve: 2013. 04. 22.)
- Leipzig Charter on Sustainable European Cities – Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról. 2007. http://www.qec-eran.org/documents/errn/Leipzig_Charter_on_Sustainable_European_Cities_Draft_March_2007.pdf (letöltve: 2013. 02. 05.)
- POLYCE (2012) Metropolisation and Polycentric Development in Central Europe. Final Report, ESPON. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/POLYCE/FR/POLYCE_FINAL_MAINREPORT.pdf (letöltve: 2013. 02. 28.)
- Potentials for polycentric development in Europe (2005). Project Report, ESPON. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPO2006Projects/ThematicProjects/Polycentricity/fr-1.1.1_revised-full.pdf (letöltve 2013. 03. 11.)
- SGPTD (2012) Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects. Scientific Report, ESPON. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/SGPTD/SGPTD_Scientific_Report_-_Final_Version_27.09.12.pdf (letöltve: 2013. 03. 12.)
- Territorial Agenda of the European Union 2007 – Az Európai Unió területi agendája 2007. <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf> (letöltve: 2013. 03. 19.)
- Territorial Agenda of the European Union 2020 – Az Európai Unió területi agendája 2020-ig. 2011. <http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf> (letöltve: 2011. 11. 27.)
- SGPTD (2012) Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects. Scientific Report, ESPON. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/SGPTD/SGPTD_Scientific_Report_-_Final_Version_27.09.12.pdf (letöltve: 2013. 03. 12.)
- Territorial Agenda of the European Union 2007 – Az Európai Unió területi agendája 2007. <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf> (letöltve: 2013. 03. 19.)
- Territorial Agenda of the European Union 2020 – Az Európai Unió területi agendája 2020-ig. 2011. <http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf> (letöltve: 2011. 11. 27.)
- http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1011_en.htm (letöltve: 2014. 02. 02.)

VEZETÉSTUDOMÁNY