

BESZE TAMÁS:^{*}
A policentrikus városhálózat-fejlesztés gondolatisága országos területfejlesztés dokumentumokban: az ír és magyar példa

Abstract

Policentric city development concept in the national spatial development policies: Irish AND Hungarian examples

The regionalism as a new phenomena became increasingly an important part of the European Economic Community development policy from the 1960s. As a result of these process the ESDP (European Spatial Development Perspective) and the ESPON (European Spatial Planning Observation Network) which can be named the base documents of the European spatial policy, emphasize the importance of the policentric city development concept from the aspect of the territorial competitiveness.

The goal of the survey is to demonstrate point of the well-balanced spatial planning by the Irish and Hungarian spatial development documents and methods.

Az Európai Gazdasági Közösség politikájában a regionalizmus gondolatisága az 1960-as évek közepétől folyamatosan erősödött, amely két évtizeddel később közös regionális politika kialakulásához vezetett.

Az Európai Unió regionális politikájában a területi alapon végbemenő fejlesztések fontossága és – ezen belül – a területi egyensúlyt teremtő városhálózatok kialakításának gondolata a '90-es évektől kezdődően egyre nagyobb jelentőséget kapott. A folyamatot jól jellemzi, hogy az Európai Unió regionális politikájának alapidokumentumaiként kezelt ESDP (European Spatial Development Perspective) és a hozzá szervesen kapcsolódó ESPON (European Spatial Planning Observation Network) is fenntartható területi fejlődés és versenyképesség szempontjából a kiegyensúlyozott, policentrikus városhálózat kialakításának szükségességét emeli ki.

Jelen tanulmány célja, hogy a sikeres gazdasági fejlődést mutató Írország példáján keresztül bemutassa a kiegyensúlyozott területi tervezés szükségességét, és ennek alapján elemezze Európai Unió ezen törekvésének hazai leképeződését.

Kulcsszavak: területfejlesztés, policentrikus városhálózat, versenyképesség

Bevezető

Az Európai Unió közös politikái tekintetében az 1987. évben aláírt Egységes Európai Okmány lényegi változást hozott. Az uniós politikák közé bekerült a regionális politika, amelynek értelmében az uniós szinten célként kitűzött gazdasági és társadalmi kohézió a területfejlesztés számára is új perspektívákat nyitott meg. Az Európai Unió Bizottságának az 1994. évi Korfun, illetve Lipcsében megtartott találkozóin ugyanis meghatározták azo-

^{*} Projektmenedzser – Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata.

kat az elvi alapokat, amelyek az Európai Területfejlesztési Perspektíva (ESDP – European Spatial Development Perspective) megalkotásához vezettek.¹

Az ESDP (1999) iránymutatásai és a hozzá szervesen kapcsolódó ESPON (European Spatial Planning Observation Network) tudományos kutatási projektjein alapuló dokumentációs területfejlesztési szempontból kulcsfontosságú elemként kezelik a kiegyensúlyozott területi fejlődés kérdéskörét. A területfejlesztés alapelvei mellett a dokumentumok kiemelten foglalkoznak a városi és vidéki területek közötti partnerség erősítésével, amely a város–vidék kettősség megszüntetésére irányuló törekvással is párosul. Az ESDP-nek az Európai Unió tagállamai számára megfogalmazott ajánlásai szerint – többek között – elsősorban egységes, policentrikus városhálózat kialakításával érhető el az, hogy az Európai Unió területe a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés felé haladjon.²

Ezen ajánlások érvényesítéséhez szükséges vizsgálati eredmények alapját – az ESDP elfogadása után 2002-ben létrehozott Európai Területi Tervezési Megfigyelő Hálózat „ESPON 2006” program néven ismertté vált első periódusát követően – 2007. november 7-én elfogadott az ESPON 2013 Program is olyan kutatási témákkal viszi tovább, mint 2008. évben az elsők között kiírt, „Városok és agglomerációk: funkcionalitásuk és fejlesztési lehetőségeik az európai versenyképesség és kohézió szempontjából” címet viselő alkalmazott kutatási projektekre vonatkozó felhívás.³

A kiegyensúlyozott területi fejlődés Európai Unión belül végbement fejlődése kapcsán azonban adódik egy kérdés: Vajon van e alternatívája egy ország hosszú távú gazdasági fejlődésének egyensúlyra törekvő területfejlesztési stratégiai elemek nélkül? Az 1965. évi regionális egyenlőtlenségek növekedéséről szóló első Bizottsági jelentés figyelembe vételével azt feltételezzük, hogy nem, de a '90-es évek Írország példája ennek ellentmondani látszik.⁴

I. Szupranacionális területi dokumentumok és az országos területfejlesztés kapcsolatának szükségessége az ír fejlesztéspolitikában

Faludi (2001) az ESDP-ről szóló összefoglaló tanulmányában úgy vélekedik, hogy az ESDP alkotóinak végső célja a dokumentumban foglalt területfejlesztési alapelvek iránymutatásként való alkalmazása. Ezzel arra céloz, hogy nem végrehajtani, hanem alkalmazni kell a dokumentumban foglaltakat, mely folyamat során a területfejlesztés egyes szereplőinek gondolata valódi eredményeket hozóan fog formálódni.⁵

Írország Környezeti és Önkormányzati Minisztériuma 2002. évben hivatalosan is bemutatta a 2002–2020 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Stratégiát (NSS: National Spatial Strategy of Ireland), amelyben egyértelműen visszaköszön az ESPD-ben megfogalmazott iránymutatások alkalmazása.⁶

Bár az 1968-as Buchanan jelentés nemzeti és regionális szinten egyaránt nevezett meg növekedési központokat, mégis a '70-es évek elején elmondható, hogy a regionális tervezés még teljesen hiányzott az ír területi politikából.⁷ A '70-es és '80-as években az interregionális politikák fontossága csökkent és a fókusz az országos fejlesztéspolitikára helyeződött. Az ennek érdekében felépített szigorú országos költségvetésnek, a tudatosan felépített nemzeti fejlesztéspolitikának és az ezt övező széles társadalmi konszenzusnak köszönhetően az 1990-es évekre Írország az Európai Unió tagországai közül a legnagyobb gazdasági növekedést érte el.⁸ Az 1987. évben Írország GDP-je még alig érte el az EU-15 átlagának 69%-át, azonban 2003-ra ez az érték már 136% volt, amely az 1990-es években átlagosan 6,9%-os éves növekedésnek volt köszönhető.⁹

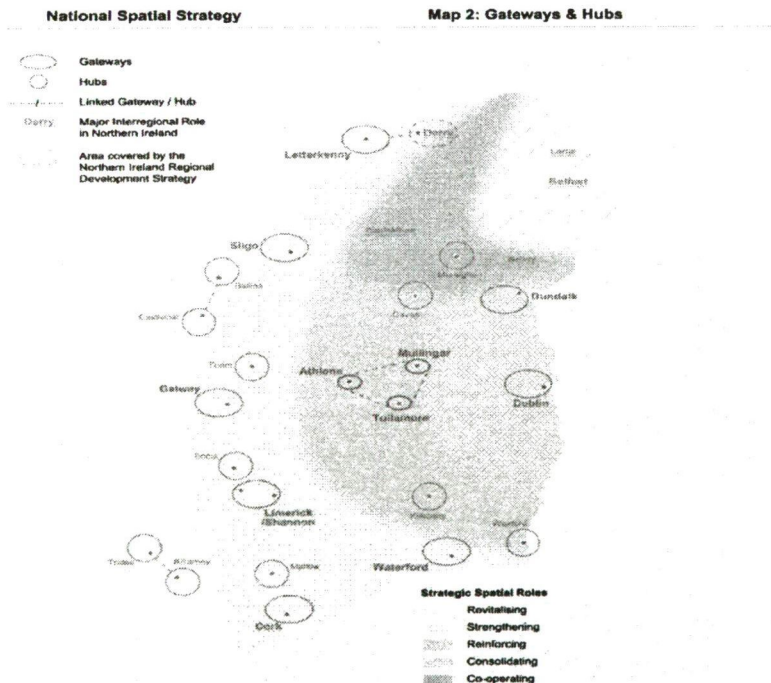
A gazdasági sikerek ellenére azonban Írországnak egyre növekvő területfejlesztési gondokkal is szembe kellett néznie. Az ország méretei miatt egyedül Dublin tudott európai

mércével is mérhető módon versenyezni, ezért a gazdasági növekedés hasznai is leginkább az ország fővárosa körzetében éreztették hatásukat.¹⁰ A problémák megelőzése érdekében azért – először – az 1999-es Nemzeti Fejlesztési Tervben a kormányzat már kiemelte a regionálisan kiegyensúlyozott, társadalmi, gazdasági és környezeti fejlődés szükségességét.¹¹ Az új ország fejlesztési irányvonalának szükségességét és a folyamat további megerősítést a 2002-es írországi politikai választások miatt kis késéssel 2002 decemberében megjelent NSS-ben – az ESDP-ben foglaltakkal összhangban – teljeseedett ki a kiegyensúlyozott területi tervezés gondolata. Az ESDP ajánlásai közül a kiegyensúlyozott területi fejlődés, új város–vidék kapcsolatértelmezés és a policentrikus fejlesztés mind azonosíthatóak az NSS-ben.

Ennek megfelelően az ír Nemzeti Fejlesztési Stratégia három fő kulcseleme építve fogalmazza meg céljait:

1. Az Európai szinten adottságai miatt egyedüli versenyképességgel rendelkező Dublin – először az 1999-es Nemzeti Fejlesztési Tervben definiált – új területi értelmezésének (GDA: Greater Dublin Area) versenyképességét és országos szerepét tovább erősítik úgy, hogy ez ne eredményezze Dublin további területi növekedését.

2. Ki kell jelölni azoknak az ún. „gateway city”-nek (kapuvárosok) a körét, amely támogatása az ország kiegyensúlyozott növekedést és fejlődést biztosítja. A 2000–2006-os Nemzeti Fejlesztési Terv által kijelölt Cork, Limerick/Shannon, Galway and Waterford mellé az NSS négy újabb „gateway”-t jelölt ki ilyen jellegű pólusként (1. ábra).⁶



1. ábra. A policentrikus városhálózat elemei az Ír Területfejlesztési Stratégiában
(Forrás: DOELG 2001)

3. A 8 „gateway city” mellé, kilenc alközpontot (Hub) kell kijelölni, amelyek egyfajta alhálózatként kölcsönösen segítik egymást és a vidéki térségekre is kiterjesztik a gazdasági fejlődés pozitív hatásait.

II. Az európai regionális irányelvek megjelenése a magyar területfejlesztési dokumentumokban

Magyarországon a 1996. évi XXI. tv. jelentett fordulópontot a magyar regionális politika fejlődésében. Ez a területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvény volt az első olyan jogszabály, amelyet az Európai Unió 1998-as ország jelentésében is nagyon pozitívan értékelt, és a többi csatlakozásra váró ország elé, mint követendő példát állította. Bár a törvény későbbi módosításai sok esetben a korábbiakhoz képest visszalépést jelentettek, de a nemzetközi és hazai területfejlesztési dokumentumok közötti kapcsolat véglegesen azért az elkövetkező években sem szakadt meg.

A magyar területfejlesztés területi dimenzióját hosszú távon meghatározó koncepciót Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) néven 1998-ban fogadta el az országgyűlés. A dokumentumban számos uniós regionális politikai törekvés visszaköszön (pl. országos fejlesztések mellett régiók szerepének hangsúlyozása), mely tendencia tovább folytatódik a határozat 2005. évben bekövetkezett módosításával.¹² A 97/2005. (XII. 25.) Ogy. határozatban és a hozzá szervezésen kapcsolódó 97/2005. (XII. 25.) Ogy. határozatban az ESDP-ben is megfogalmazott általános fejlesztéspolitikai irányelvekkel újra találkozhatunk.

Az ESDP-ben definiált és az Európai bizottság 2003. február 7-én elfogadott ESPON 2006 programban pedig már célként fogalmazott területfejlesztési alapelvek (szubszidiaritás és decentralizáció, programozás és monitoring, partnerség, koncentráció és adicionalitás, fenntartható fejlődés, nyilvánosság és részvétel) nemcsak e hosszú távú területfejlesztési stratégiát meghatározó dokumentumokban találhatóak meg. Az alapelvek a 2007–2013-as tervezési időszakra vonatkozóan elkészített, operatív feladatok végrehajtására is lehetőséget teremtő Új Magyarország Fejlesztési Terv (UMFT) szerves részét is képezik. A magyar területfejlesztés e három alapidokumentuma így nemcsak az Európai Unió egészére vonatkozó ajánlásokat tartalmazó főbb nemzetközi dokumentumokkal, de lényegesebb pontokon egymással is konzisztensé váltak.

III. Policentrikusság hangsúlyozása a nemzetközi és hazai területfejlesztési dokumentumokban

Az ESDP (1999) ajánlásait tömörítő 4 fő eleme közül az „A rész” (Kiegyensúlyozottabb és többközpontú városhálózat, új kapcsolatok a város és vidék között) foglalkozik a térbeli egyensúly kialakítására törekvő, policentrikus városhálózat fontosságával. Ezt a gondolatíságot továbbvivő ESPON az „1.1.1. Policentrikus fejlődés lehetőségei Európában” című fejezetében már olyan kérdéseket boncolgat, hogy a policentrikusságra való törekvésnek különféle szinteken, milyen problémákkal kell szembenéznie:¹³

- *Makroszint* (Európai Unió), a „Pentagon probléma” megoldása jelent kihívást,
- *Mezo (nemzeti) szinten* városok közötti munkamegosztás (pl. Budapest és a magyarországi nagyvárosok fejlettségének különbözősége) optimalizálása a megoldandó feladat,
- *Mikro (városi) szinten* a városi funkciók, régióon belüli kooperációk kérdésköre kap központi szerepet.

A tanulmány szempontjából a *Mezo szintnél maradva* a policentrikus városhálózat hazai területfejlesztési dokumentumokban való leképeződését vizsgáljuk. Az OTK (2005) valamint az OFK (2005) az NSS-hez hasonlóan az ország hosszú távú, fenntartható fejlődését kiegyensúlyozott területfejlesztés segítségével tervezi végrehajtani.¹⁴ A két ország területének nagysága, egypólusú gazdasági szerkezete mind a két ország esetében hasonló

területfejlesztési célokat fogalmaz meg. A főváros és környéke kiemelt fejlesztése mellett olyan alközpontokat kell kijelölni, amelyek a fejlődés eredményeit regionálisan diverzifikálják és alhálózati kapcsolataik révén kapcsolatot teremtenek a vidéki területekkel is. Ennek érdekében az ír NSS-ben "gateway city"-ként azonosított városokhoz hasonlóan az OTK (2005) és az OFK (2005) is bevezeti az ún. „Fejlesztési Pólus” fogalomkört.¹⁵

Az OFK (2005) célként emeli ki a „Kiegyensúlyozott területi fejlődés és policentrikus városhálózat kialakítását”, míg az OTK (2005) elsősorban a Kohéziós Alapból származó támogatási összegek által vezérelt módon, a területi alapokon nyugvó fejlesztési stratégiát és ezekhez kapcsolódó célok esetében emeli ki a pólus-városok fontosságát és a dokumentum IV.2. pontjában úgy fogalmaz, hogy „...szükség van az ország egészének versenyképessé válását katalizáló pólusokra, melyek egy harmonikus, policentrikus együttműködő városhálózati rendszer szerves elemei.”¹⁴

Mindezek megerősítéseként az UMFT (2007), egyes fejezeteiben (különösen a 7. fejezet) is az OFK és az OTK stratégiai gondolatait viszi tovább: az Európai Unió kiegyensúlyozott és harmonikus területi fejlődését elősegítő policentrikus fejlesztési elképzelésekkel szinkronban „Fejlesztési Pólusok”-ként definiált policentrikus városhálózat kialakításában látja az országon belüli demográfiai és gazdasági területi kiegyenlítődést.¹⁶ Ez a stratégiai elgondolás az elvi alapjaiban hasonlóan felépített, az 1971-es Országos Településhálózatfejlesztési Koncepcióban kidolgozott 5 gazdasági övezet fejlesztési cél megvalósításhoz hasonlóan Budapest térgazdasági szerepének ellensúlyozásaképpen olyan városokat jelöl ki, amelyek az általuk képviselt térség versenyképességét leginkább egy technológiai innováción alapuló fejlesztési potenciált kiaknázásával növelhetik.¹⁶

IV. Policentrikus hálózatot alkotó városok versenyképességi szerepe

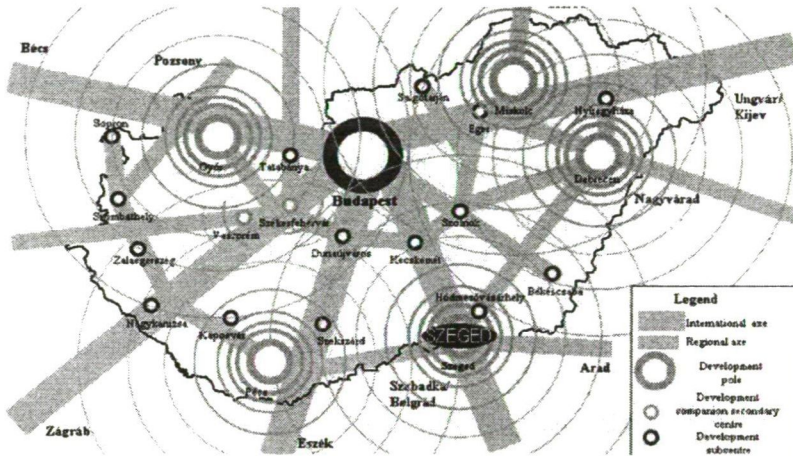
A területi alapokon történő gazdasági verseny alapvető célja a térségben élők jólétének biztosítása, amely a magas foglalkoztatottságon, a megtermelt jövedelem tartós emelkedésén keresztül érhető el. Ahhoz, hogy definiálni tudjuk a célok eléréséhez vezető utat Lengyel (2003) egy adott térség/régió versenyképességével kapcsolatban a következőképpen vélekedik: „A versenyképesség mérésének legfontosabb célja az, hogy a régió gazdaságának helyzetét reálisan meg tudjuk ítélni és ezek alapján a fejlődés elősegítéséhez szükséges gazdaságfejlesztési teendőket át tudjuk tekinteni.”¹⁷

A fejlesztési célokat megfogalmazó, a térség gazdasági helyzetét feltérképező stratégiai dokumentumok megalkotásánál arra kell törekedni, hogy a térségi adottságok vizsgálatát követően egy széles társadalmi konszenzuson nyugvó, a kormányzati, a regionális és a helyi önkormányzati irányítás mellett a versenyszféra szerepvállalásával kialakított gazdaságfejlesztési programot fogadjanak el. Csak így érhető el, hogy a programot az érintettek megfelelően ismerjék és támogassák, amely a térség jövőbeni sikerességének egyik fontos záloga.

A kiegyensúlyozott területi fejlődését elősegítő programok esetében ez azt jelenti, hogy az adott terület versenyképességét befolyásoló, gazdasági eredményeket területileg szétterítő policentrikus városhálózat kialakítása során definiálva legyenek kulcsfontosságú versenyelőnyöket jelentő tényezők és ezekre építve határozzák meg a konszenzuson alapuló fejlesztéspolitikát, valamint az ezekhez kapcsolódó potenciális projekt koncepciókat. Az UMFT (2007) az egységes térszerkezet kialakítása kapcsán kijelölt pólusok esetében, illetve az általuk képviselt térség versenyképességének vonatkozásában versenyelőnyként a magukban hordozott innovációs potenciált tartja kulcselemnek. A „globális-lokális” paradoxon értelmében mindig fontos meghatározni azokat a helyi versenyelőnyöket, amelyek alapján egy adott település jelentős fejlődésen mehet keresztül a hozzá hasonló méretű és

funkciójú többi településhez képest. Jelen esetben az adott térséget is képviselő „pólus városoknak” tehát abban van szerepük, hogy helyi értékekre építve teremtsék meg a fejlődés alapjait, hisz európai szinten eddig leginkább azok a térségek váltak sikeressé, amelyek saját, endogén adottságaikra épülő fejlesztési stratégiát meghatározni és alkalmazni.⁸

Az adott térséget képviselő, területfejlesztési szempontból policentrikus városhálózatot képező 5 magyarországi városnak fontos feladata, hogy a magyar területfejlesztési dokumentumok által meghatározott módon megvalósítsák saját innovációs bázisukra épülő gazdaságfejlesztési programjukat. A sikeres programok esetén elért gazdasági növekedés hatásait területi szórtságuknak köszönhetően pedig lehetőségük nyílik azt az ország egészére kiterjeszteni (2. ábra).



2. ábra. A regionális fejlődés policentrikus központjai és alhálózati kapcsolatai Magyarországon

[Forrás: Az OTK (2005) 39. o. alapján saját szerkesztés]

V. Összefoglaló

Az Európai Közösség megalakulása előtt két évvel közreadott „Spaak bizottsági jelentés” szerint a gazdasági növekedés fokozódásával a területi egyenlőtlenségek is el fognak tűnni.¹⁸ Ennek igazát Írország példája is meggyőzően cáfolja. A Dublin Regional Authority 2002-es adatai alapján az ország átlagos GDP növekedését 28,9%-al haladta meg a Dublin régió növekedése, amely az ország többi területéhez képest még mindig aránytalanul kimagasló értéket képviselt.¹⁹ Az ilyen jellegű adatok is arra utalnak, hogy az 1990-es években erőteljes gazdasági növekedése miatt egyszerűen csak „kelta tigrisként” emlegetett Írország esetében – területi egyensúlyra törekvő fejlesztési politika hiányában – sem lehet hosszú távú kiegyensúlyozott, fenntartható fejlődés. Ahhoz, hogy a gazdasági fejlődés egy adott területen leginkább urbanizációs hátrányként definiálható – többek között – demográfiai, közlekedési problémáit feloldjuk, szükség van a túlzott mértékű gazdasági koncentráció enyhítésére.

Magyarországon Miskolc, Debrecen, Győr, Pécs és Szeged alkotta városhálózat elméleti síkon az ír „gateway city”-khez hasonlóan a főváros gazdasági ellensúlyának szerepét töltik be. Jövőbeni sikerességük és egyben versenyképességük egyik kulcsa abban rejlik, hogy innovatív elemekre építő versenystratégiájukat mennyire építik belső adottságokra. Lengyel (2003) megállapításai szerint a versenyképességi elemek meghatározásakor nincs

előre alkalmazható sikerrecept.¹⁷ A versenyképesség elemeinek meghatározása mindig tényezők kombinációjától függ. A hazai policentrikus városhálózat sikerességét tehát a hálózatban központi szerepet betöltő városokban helyileg kialakított alulról szerveződő, decentralizált, endogén forrásokon és tudásbázison alapuló gazdaságfejlesztési stratégia határozhatja meg, amely néhány iparág, klaszter specializált versenyelőnyének javításán és az ezekből kiinduló regionális multiplikátorhatás többi iparágra gyakorolt kedvező hatásán alapul.

Jegyzetek

- ¹ *Rechnitzer J.* (2007): Az európai regionális politika és városfejlődés. – Magyar Tudomány. 168. évfolyam, 2007/6. szám. 692–703. o.
- ² *ESDP* (1999): European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU. Committee for Spatial Development (Luxembourg: CEC).
- ³ *ESPON* (2007): ESPON 2013 programme. European observation network on territorial development and cohesion. European Commission Decision C(2007)5313 of 7 November 2007. Brussel.
- ⁴ *EC* (1965): First communication from the Commission on regional policy in the European Economic Community. SEC (65) 1170. 1 May 1965. EU Commission, Brussels.
- ⁵ *Faludi, A.* (2001): The application of the European Spatial Development Perspective: Evidence from the northwest metropolitan area. – European Planning Studies 9, pp. 663–675.
- ⁶ *DOELG* (2001): National Spatial Strategy. Department of Environment and Local Government. Ireland, Dublin.
- ⁷ *Scott M.* (2005): Strategic Spatial Planning and Contested Ruralities: Insight the Republic of Ireland. – European Planning Studies. Vol. 14, No. 6., July 2006. Dublin.
- ⁸ *Horváth Gy.* (1998): Európai regionális politika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- ⁹ *Tashiro S.* (2005) Term paper. Principles of Macroeconomics. University of California. Davis.
- ¹⁰ *Clinch, P.–Convery, F.–Walsh, B.* (2002): After the Celtic Tiger, Challenges Ahead. O’Brien Press. Dublin.
- ¹¹ *Irish Government* (1999): National Development Plan of Ireland (NDP). Republic of Ireland’s Government. Dublin.
- ¹² *OTK* (1998): Országos Területfejlesztési Konceptió. 35/1998. (III. 20.) Ogy. Határozat. Magyar Országgyűlés. Budapest.
- ¹³ *ESPON* (2002): The ESPON 2006 Programme. European Spatial Planning Observation Network, Luxembourg.
- ¹⁴ *OTK* (2005): Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió. 96/2005. (XII. 25.) Korm. Határozat. Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest.
- ¹⁵ *OFK* (2005): Országos Területfejlesztési Konceptió. 97/2005. (XII. 25) Korm. Határozat. Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest.
- ¹⁶ *UMFT* (2007): Új Magyarország Fejlesztési Terv (UMFT). Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest.
- ¹⁷ *Lengyel I.* (2003): Verseny és területi fejlődés: Térségek versenyképessége Magyarországon. JATEPress. Szeged.
- ¹⁸ *Spaak report* (1956): Intergovernmental Committee on European Integration (Messina Conference). The Brussels Report on the General Common Market. Belgium. Brussel.
- ¹⁹ *DRA* (2002) Regions of Ireland: Dublin. Dublin Regional Authority. The Irish Regions Office. Dublin.