

JEGYZETEK A TERÜLETI TERVEZÉS ÚJ, RÉGI KIHÍVÁSAIHOZ¹

(Remarks on Recent and Long-standing Challenges of Regional
Planning)

RECHNITZER JÁNOS

- Szabad-e egy újdonságot, egy eddig nem alkalmazott, vagy másként ismert rendszert már a megszületése utáni pillanatoktól kezdve megújításra ösztönözni? Azt hiszem szabad, sőt szükséges. Hiszen éppen a kezdeti időszakban alakulnak ki a rendszer elemei, szerveződnek meg a technikák a működésre, formálódnak ki az ítéletek és a megszokások, s mindezek révén kap teret az elfogadottság, a szerep, egyben a hatás és az érvényesülés.

A közel egy esztendő múlttal rendelkező *területi tervezést* tekintjük annak a rendszernek, aminek a születésével együtt kell a megújítását is megkezdeni, vagy éppen folytatni. A képzavar feloldását kezdjük azzal, hogy már a *rendszerátalakítás előtt* is létezett területi tervezés, annak mindkét ága: a fejlesztés szempontú társadalmi-gazdasági és rendezés szemléletű tervezés is. Az alkotóelemek azonban nem voltak kapcsolatban az állami erőforrások elosztásával, abban egyértelműen a szektorális elvek érvényesültek. A korábbi területi tervezési rendszer nem alulról építkezett. Ugyan területi szinten kísérelte meg visszatükrözni az akkori ideológiai modellben megfogalmazott igényeket, valamilyen - laza - próbálkozást téve a területi, helyi (döntően megyei) érdekek érvényesítésére.

A *rendszerátalakítás után* a tervezést - minden vonatkozásban, így területi szinten is - a politika - s az arra érzékeny szakma is - *sutba dobtá*. Készültek ugyan fejlesztési koncepciók a társadalmi-gazdasági szempontból hátrányos helyzetű térségekre (Borsod, Nógrád, Szabolcs-Szatmár, Békés megye), de ezek célja a regionális válságok kezelése, azok számtalan, vagy egyetlen feloldási módjának ajánlása volt. Nagyobb számban kerültek kidolgozásra - az alulról jövő kezdeményezések alapján - kistérségi fejlesztési koncepciók, amelyeket nemzetközi programok is támogattak (Phare program). Az első időszakban még a külföldi szakértők játszották a főszerepet a kidolgozásukban, majd egyre több hazai szakember jelent meg a területi tervezés „piacán”. A tervek megvalósításához csekély mértékű központi források álltak rendelkezésre, viszont több hátrányos helyzetű térségben az elképzelt programok - részben - finanszírozásra kerülnek. (Tanulságos lenne, ha e forrásokról és felhasználásukról átfogó képünk lenne!)

Az első időszakban - 1996-ig - lényegében tehát *nem beszélhettünk a területi tervezésről*, annak inkább az erősebb, rendezési tervezés oldala működött, maradt fenn - döntően a KTM támogatása mellett - míg a stratégiaépítést szolgáló gazdasági-társadalmi tervezés, vagy pontosabban *fejlesztés-orientált tervezés* csupán néhány módszertani kísérletet tudhatott magának, ugyancsak a KTM támogatásával. (Ezek a próbálkozások döntően a nagytérségi területfejlesztést szolgálták, így az Alföldre, a Dél-Dunántúlra és az Északnyugat-Dunántúlra készült egy-egy

területfejlesztési koncepció, lehetőséget nyújtva kutatóknak az egyes tervezési eljárások kidolgozására és tesztelésére.)

A *korszakváltást a Területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény* (1996. XXI. tv.) jelentette a területi tervezésben. A törvény előírja, hogy a területfejlesztési koncepció „... az ország, illetve egy térség átfogó fejlesztését megalapozó és befolyásoló tervdokumentum, ami meghatározza a térség hosszú távú, átfogó fejlesztési céljait, továbbá a fejlesztési programok kidolgozásához szükséges irányelveket, információkat biztosít az ágazati és a kapcsolódó területi tervezés és fejlesztés szereplői számára” (5.§ m.). Hasonlóképpen meghatározza a területfejlesztési program fogalmát is, ami "a területfejlesztési koncepció alapján kidolgozott középtávú cselekvési terv, amely stratégiai és operatív programokra épül" (5.§ m.).

Az Országos Területfejlesztési Koncepcióról

A törvény kötelezővé teszi az Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) kidolgozását, amit az országgyűlés fogad el, s ennek alapján történik meg a *területi politika irányelveinek*, céljainak és hosszú távú prioritásainak a meghatározása. Az OTK tekinthető a területi tervek legmagasabb szintjének, egyben azok összegzésének, illetve az OTK-ban megfogalmazottak jelentik a *további területi szintek fejlesztésének alapját, irányait*.

Az országos, vagy nemzeti területfejlesztési koncepciók *kidolgozásának gyakorlata az Európai Unió országaiban* más és más. A területi politika nagyobb hagyományával rendelkező országokban (Franciaország, Németország, Hollandia, Nagy-Britannia) rendszeresen készülnek, különböző időtávokra (eltérő, a tervezési gyakorlat függvénye általában 7-10 év között) nemzeti, országos területfejlesztési tervek. Európa további országaiban, főleg a mediterrán térségben az ágazati tervek rendelkeznek területi vetülettel, átfogó nemzeti területi tervek eddig nem készültek, azok előkészítése azonban megkezdődött. Az Unió új tagországai (Ausztria, Finnország, Svédország) - a területi politika meghatározó szerepe miatt - rendelkeztek országos területfejlesztési koncepciókkal, sőt azokat a felkészülés időszakában már az új elvárásoknak megfelelően módosították, gondolták át újra.

Az országra kidolgozott területfejlesztési koncepció, mint a területi politika irányait meghatározó alapdokumentum, akkor tudja tényleges hatásait érvényesíteni, ha az kapcsolódik egy *nemzeti fejlesztési tervhez*. A nemzeti közmegegyezésen alapuló jövőkép meghatározza az *adott ország hosszú távú fejlesztési irányait*, annak szektorális súlypontjait, megjelölve egyúttal a forrásokat, valamint azok koordinációjának alapelveit. A területfejlesztési koncepció hivatott a nemzeti program *területi összefüggéseinek* megjelenítésére, azaz kijelölni, hogy a nemzet jövőbeli fejlődési irányai milyen térségi dimenziókban értelmezhetők, azok *szektorális rendszerének területi szinten milyen fejlesztési céljai vannak*, s ehhez miként kell az eszköz- és intézményrendszert alakítani, megújítani.

Hiányosságnak tarjuk, hogy az országos területfejlesztési koncepció, mint a hosszú távú térszerkezet alakításának stratégiája, *nem épül nemzeti prioritásokra*, nem egy elfogadott nemzeti jövőkép térségi összefüggéseit jeleníti meg. A koncepció légtüres térben lebeg, hiszen a generáló szerepét nem képes betölteni,

nincsenek kötődési pontjai, így aztán megmarad az *általános térszerkezeti célok megjelenítésénél*, illetve az ágazati fejlesztési célok összerendezésénél, azok lehetséges területi hatásainak érvényesítésénél.

A jelenlegi koncepció még nem tükrözi azokat az elvárásokat, igényeket, amelyeket az EU az egyre *szélesebb európai együttműködés* térbeli hatásainak elemzésére és értékelésére szán az ezredforduló után. Megjelennek ugyan az EU regionális politikai alapelvei, de ezek közül a *koncentráció* elve kap prioritást, hiszen a különféle típusú célterületek lehatárolása megtörténik, azok fejlesztési - inkább általánosabb, EU gyakorlat szerinti - elveit kijelöli. Viszont nem tükrözi a koncepció a *programozás elvét*: a tervezés és az intézkedések sorozatát, a különféle területi szintek terveinek egymásra épülését, kölcsönös meghatározottságát. Adós marad továbbá az *addicionálás* valós rendszerének meghatározásával is, azaz *egyértelmű erőforrásokat nem rendel a célokhoz*, így nem erősíti a partnerkapcsolatokat, annak eszköz- és intézményrendszerét nem határozza meg.

Az országos területfejlesztési koncepcióban nem került hangsúlyozásra, és egyben a célok között csak áttételesen jelennek meg a hazai és az európai regionális folyamatok közötti sokoldalú összefüggések. Nem találunk egyértelmű stratégiát arra, hogy *Magyarország szerepe és lehetőségei miként alakulnak az európai térfolyamatok átrendeződésében* (Európa 2000+, 1994. évi lipcei és strassburgi miniszteri tanácskozás ajánlásai. Az sem derül ki, hogy hazánknak *mi a valós szerepe és küldetése*, éppen az *EU integráció következtében Közép-Európában*, a Kárpát-medencében, a Balkán irányában, valamint Kelet-Európa felé (különösen Ukrajna és Oroszország irányába) kellene ezt meghatározni.

Az OTK Európára tekint, de kimondottan Nyugat-Európára, s a területi politikát ennek megfelelően *egypólusúvá* teszi. Nincsenek üzenetei arra vonatkozóan, hogy hazánk hét országgal határos, ezek közül egy tagja az Uniónak (Ausztria), egy csatlakozásának (Szlovénia) előkészítése megkezdődik, míg a többi öt ország (Szlovákia, Ukrajna, Románia, Szerbia, Horvátország) esetében különféle szinten állnak a kapcsolatok az Unióval, s vélhetően csak a következő - nem belátható időn belüli - fordulóban kapcsolódhatnak valamilyen formában a közösséghez. Az ország számára tehát egy *kétpólusú területi politika* kidolgozására lenne szükség. Az egyik irány - az EU alapelvek szerint - az integrációs folyamatokra készíteni fel a területi egységeket. A másik vonatkozásban az országot, s annak térszerkezetét úgy kell alakítani, hogy az *Európa két nagytérségének kapcsolódási pontja, fordító korongja lehet*.

Szorgalmazni kell tehát az *új térszerkezeti és - szervezési rendszereket*, amelyek éppen az elmaradott térségek számára ezzel az új közvetítő szerepkörön keresztül nyújtanak megújítási lehetőségeket. Napjainkra egyértelművé válik, hogy az osztrák-magyar határ menti térségben az évtized elején megkezdődött dinamikus folyamatok - különféle intenzitással - áttérjednek az ország többi határmenti régiójába, csak fordított előjellel, azaz a kezdeményező szerepet már a *magyar oldal képviseli*. Mindez új felzárkózási, megújítási stratégiát kínál a jelenleg kedvezőtlen adottsággal rendelkező térségeknek, ami egyben mérsékelheti az országon belüli - erősödő - *területi feszültséget*. A kétpólusú regionális politika új dimenziókat nyithat meg a területfejlesztés számára, egyben a területi szintű stratégiaépítés mozgásterét is jelentősen bővítheti.

Az Ország Területfejlesztési Koncepció elveiben és feldolgoásaiban követi tehát az európai gyakorlatot, azonban folyamatos megújítása, átalakítása szükséges. Figyelembe kell venni, hogy az egységes európai térre egyre több új koncepció készül, ezek szellemében, gondolkodásmódjában kell értelmezni, és feldolgozni a hazai térszerkezet jellemzőit, illetve az ország új és régi nagytérségi kapcsolatait. A *nemzeti fejlesztési terv* kidolgozását mindez még erőteljesebben szorgalmazza, hiszen az ország egészének küldetése, mind a *makroregionális*, mind a *multiregionális összefüggéseket* is meghatározza, annak irányait kijelöli.

A térségek tervei

A területi tervezés következő szintje az említett törvény alapján a *megyei szintű területfejlesztési koncepció* (13. § (2) b.), amelyet a megyei területfejlesztési tanács dolgoz ki, s fogad el. A megyei önkormányzat feladataként írja elő a törvény (11. § (1) b.), hogy " ... a hosszú távú előrejelzések alapján területileg összehangolja a kötelezően ellátandó feladatait, különösen az oktatás, a közművelődés, az egészségügyi, a szociális, az épített és természeti környezet védelmével kapcsolatos, az idegenforgalmi, illetve a közszolgáltatási feladatait, biztosítja azok összhangját a megyei gazdaságfejlesztési és foglalkoztatás-politikai koncepciókkal". Továbbá " ... állást foglal a megyei területfejlesztési tanács döntését megelőzően a megye hosszú távú területfejlesztési koncepciójáról, a megyei területfejlesztési tanács döntését követően elfogadja annak önkormányzatra vonatkozó részét." (11. § (2) a.).

A törvény tehát a területfejlesztési koncepciót a *megyei területfejlesztési tanács* hatáskörébe utalja, míg annak számos elemét viszont a *megyei önkormányzathoz* rendeli. A tervezés összhangját kölcsönös véleményezéssel, illetve a testületek közötti szervezeti és személyi kapcsolatokkal kívánja megoldani.

Szükséges annak regisztrálása is, hogy térségi (regionális) szinten a törvény nem írja elő a területfejlesztési koncepció kidolgozását, azt csupán a két kötelezően (15. § (2.)) létrehozandó regionális fejlesztési tanács (Budapest és agglomerációja, Balaton) esetében említi meg.

A területi szintű tervezés gyakorlata az *Európai Unió* tagállamaiban eltérő. Az megállapítható, hogy a területi terveket és azokra épülő programokat az elmúlt 5-7 évben (1988-tól) a különféle területi egységeket igyekeztek a támogatásokhoz, s azok alapját jelentő célterületi lehatárolásokhoz igazítani. A *NUTS II.* szint, mint a regionális fejlesztés meghatározó tere vált általában elfogadottá, erre vonatkozóan készültek el a területfejlesztési stratégiák.

Az ok egyszerű, hiszen egy *nagyobb területi dimenzióban* jobban tervezhetők a különféle folyamatok, az infrastrukturális rendszerek fejlesztése egyértelműen meghatározható, a gazdaság karakterei árnyaltabbak, azok helyettesíthetősége és kapcsolatai feltárható, a településhálózat rendszert alkot, a centrumok valós funkciói kimutathatók, a régióon belül a térségek jellege meghatározható, s mindehhez hozzáférhető valamilyen igazgatási szint is, ami lényegében ellenőrizheti a megvalósítást, illetve fogadhatja a támogatásokat. A regionális szinten belül lehet elkülöníteni azokat a *speciális területi egységeket*, amelyek valamilyen egyedi karakterrel rendelkeznek (*NUTS III.*), ezekre irányulnak a sajátos

fejlesztési célkitűzések (2, 5a, 5b, 6). Magára az egész régióra az egyedi (3., 4., célkitűzések illetve Községi Kezdeményezések) támogatások lehetnek érvényesek, amelyek valamilyen tevékenységhez, vagy funkcióhoz kötődnek (pl. határmentiség, fiatalok és nők foglalkoztatása, szerkezetváltás a bányászat, az acélgyártás, vagy a textilipar térségeiben, a kis- és középvállalkozások támogatása az elmaradott térségekben, a nagyvárosok megújítása, stb.).

A hazai gyakorlat napjainkban alakul ki. Jelenleg megyei szinten készültek csak és kerületek elfogadásra területfejlesztési koncepciók, azok összeállításának módszertana most formálódik, vannak ígéretes törekvések, még nem lehet határozott véleményt mondani a tervek valós tartalmáról, jellegéről, s egyáltalán nem értékelhető megvalósítás, de még a programozás sem.

A stratégiák kidolgozásának, pontosabban építésének időszaka kezdődött meg. Fontos művelet ez, hiszen megtörténik az erőforrások felmérése és rendszerezése, értékeljük nemzetközi és országos vonatkozásban a területi egység helyzetét, funkcióit, és megkezdődött az ismert és a kevésbé ismert belső adottságok új szempontú feltárása. *Közös, együttes gondolkodás indul el a különféle szereplők között*, s mindezek közben a területi identitás is erősödik. A küldetés feltárásának, meghatározásának izgalmas korszakát éljük tehát. A felszínre kerülnek a különféle szabályozások ellentmondásai, a szereplők lehetséges mozgástere, az érdekellentétek, s mindazok a feszültségek, amik a hazai lopakodó területi decentralizációból következnek.

A következőkben néhány, a *stratégia-építéssel kapcsolatos kérdésről* adunk áttekintést, hogy ezzel is hozzájáruljunk a formálódó területi tervezés gondjainak rendszerzéséhez, egyben a megújításához adalékokat adjuk.

A rész és az egész

Az megállapítható, hogy nem a *részek összegéből fog összeállni az ország*, azaz a megyei tervek és elképzelések együttese nem lesz képes sem a térségi (regionális), sem országos rendszert alkotni, így feltétlenül szükséges egy közvetítő szint, azaz a *térségi (regionális) területfejlesztési stratégia kialakítása*. A megújult hazai területi tervezés nem alulról építkezett. Ezt nem is tudta volna megtenni, hiszen a területi politika alakítását meghatározó törvény elfogadásának előkészítésével párhuzamosan (1995 nyarán) kezdődtek meg az országos területfejlesztési koncepció kidolgozásának munkálatai, s azt még napjaikban (1997. április) sem fogadták el. Megyei fejlesztési tervek ebben az időben még nem voltak, így az *OTK egyeztetése a megyékkel* csupán a „vályak birodalmára” épülhetett volna, vagy épült (?).

A *tervezési elvek és módszerek* nem egységesek, a szabályozás - helyesen - általános keretek között határozta meg a koncepciók tartalmát, annak felépítését. Más-más gondolkodásmóddal rendelkező tervezők, területi elemzők és kutatók, más és más közelítéseket alkalmaznak a stratégiák megalapozásában, a koncepcióalkotásban, a célok és célcsoportok kijelölésében.

A *megyékben a tervezettség szintje* nagyon különböző. Voltak megyék - kutatási tapasztalataink alapján - ahol már a kilencvenes évek elején megkezdődött a különféle funkciók, ellátási rendszerek területi szintű fejlesztési koncepcióinak kidolgozása, a kistérségi szerveződések megalakultak és többé-kevésbé ezek

rendelkeztek - az évtized közepére - fejlesztési elképzelésekkel. Másutt viszont nem voltak szektorális fejlesztési tervek, a kistérségek patronálása nem történt meg, s így a gyenge szervezettség együtt járt a fejlesztési koncepciók hiányával.

A módszerek különbségei az üzenetek - magasabb, vagy alacsonyabb területi szint tervei - hiánya, a különféle ágazati koncepciók, azok megléte esetén is a tarka helyzetfeltárások és jövőképek nem tették lehetővé, hogy mindezek integrációjaként alakuljon a stratégia, s azokból aztán egy *nagyobb területi (megye, régió) egység fejlesztési célrendszere álljon össze.*

A területi tervezési rendszerben a tervek *egymásra épültségének* csak az általános elvei tisztázottak, sem a tartalmi elemek, sem pedig a módszertani meghatározók nem ismertek, azok valójában kidolgozásra szorulnak. Az európai gyakorlat üzenetei a *regionális dimenzió* erősítését ösztönözik, míg a megyei szintnél (NUTS III.) elsődlegesen a területi specialitások, sajátosságok megjelenítése emelendő ki (2., 5b. célterületek). A kistérségi szint szerepét a területi tervezésben annyiban lehet érvényesíteni, hogy ebben a viszonylatban szükséges a konkrét fejlesztési programokat meghatározni és kidolgozni, amelyeknek harmonizálniuk kell a térségi (regionális) szinttel, ugyanakkor a célterületi támogatásoknak, azok felhasználásának a programterei is egyben.

A területi egység, mint sziget

A területi tervezés során szembekerülhetünk a sziget-effektussal. A térszerkezetben kialakulnak egybefüggő rendszerek, olyan egymásba fűződő struktúrák, amelyeket nem lehet valamilyen *mesterséges határ mentén* megszakítani, megtörni. Ilyenek az infrastrukturális rendszerek, a településhálózat elemei, a természeti-táji struktúrák, nagyvárosok, vagy kisebb centrumok vonzáskörzetei, illetve különféle szervesen együttélő, közigazgatási határokat nem érzékelő tevékenységek, intézmények funkció terei. Minél tágabb a területi dimenzió, annál könnyebben lehet feloldani a sziget-effektust, annál kevesebb a területi rendszerem, amelynél a határok akadályt jelentek az elemzésben és a tervezésben.

Ugyanakkor számolni kell az ellentétes hatással is, vagyis azzal, hogy a nagyobb térben a *fejlesztés szereplői* ugyan megtalálhatók, de azokhoz több intézmény rendelhető, így nehéz megtalálni a tényleges megvalósítókat, a célok valós hordozóit, azokat, akiknek érdeke az adott stratégiai cél gondozása. A megyei és a térségi (regionális) fejlesztési koncepciók esetében találkozunk ezzel az ellentmondással. Egyik oldalról szükséges a térségi (regionális) kitekintés, illetve térségi (regionális) szinten meghatározni egyes stratégiai célokat. A másik oldalon viszont egy-egy funkcióra párhuzamosan több szereplő található, akiknek alapvető érdeke a saját területi (megyei) egység, így a célok részben elsikkadnak, részben pedig párhuzamosságot mutatnak.

A térségi (regionális) szintű stratégiák azért is szükségesek, hogy a párhuzamosságok csökkenjenek, illetve bizonyos céloknak, s azokhoz rendelhető intézményeknek a működési tere szükségszerűen túllépjenek a megyehatárokon, azoknál jóval nagyobb terekben érvényesülnek. Tisztázásra szorul a közeli jövőben, hogy *térségi (regionális) dimenzióban milyen fontosabb funkciók működjenek, illetve ezekre a szintekre milyen feladatok telepítendők.* Ugyancsak nem kerülhetők

meg a térségi (regionális) intézmények kialakítása, vagy legalábbis a központi kormányzat területi szerveiben a regionalizáció megkezdése.

A nemzetközi tapasztalatok – esetünkben Franciaországot kell alaposan tanulmányozni – alapján a regionalizáció 10-15 év alatt képes volt érzékelhető eredményeket elérni, mérsékelni a megyerendszerben kialakult beidegződéseket, valamiféle regionális identitást, s azzal együtt érdekeket megjeleníteni. A tervezési-statisztikai régiók létrehozása egy kezdő, óvatos lépés csupán, térségi fejlesztési koncepció eszköz és intézményrendszer nélkül viszont csupán *írott malaszt* marad.

Stratégiai szereplők

Alapvető kérdés, hogy *kinek készül a területfejlesztési koncepció*, mennyiben érdekeltek a szereplők a kidolgozásban, a jövőépítésben. Nos, a tapasztalatok azt mutatják, hogy az aktivitás mérsékelt, mondhatni gyenge. Egyrészt, nem értik a szereplők a stratégia célját, többségük nem fogja be a területi egységet, a működésében, a tevékenységében a megyei dimenzió nem jelenik meg. Gondolkodásukban és cselekedeteikben *a lokalitás, a helyi kérdések* határozottabban vannak jelen, míg a megyei szint, s főleg a regionális dimenzió már nem értelmezhető. Másrészt, az *érzékenység* is gyenge *más szektorok, tevékenységek* problémái *iránt*. Azok hatásait a szereplők általánosan tekintik fontosnak (pl. környezet- vagy vidékfejlesztést), viszont ha a célok között e funkciók valamilyen módon sértik érdekszférájukat, máris kifogások sorozatával élnek, erősíteni igyekeznek saját pozíciójukat.

Ennek a természetes magatartásnak az oka abban keresendő, hogy *nem állnak rendelkezésre biztos eszközök a koncepciók megvalósításához*, nem egyértelműek és világosak a központi források decentralizációnak szabályai, azok tervezhetősége rövid távon (két-három éves intervallumra) kevésbé biztosított. A különféle ágazati források megyén belüli elosztásánál még nem veszik figyelembe a területfejlesztési koncepciókat (pl. foglalkoztatási alap decentralizált része), s végül az egyes szereplők (gazdasági szervezetek és önkormányzatok) a saját elképzeléseiket (terveiket, koncepciókat?) kísérik meg mindenekfelett érvényesíteni. A szereplők többsége inkább *forrásigénnyel* lép fel a területfejlesztés felé, minthogy a *partnerség elve* alapján hozzájárulnának a közösen kimunkált és elfogadott célok (jövőkép) megvalósításához.

A *területi identitás* minden vonatkozásban gyenge. Elsődlegesen a megyei intézményi funkciókhoz kapcsolódó politikai szereplőkben, illetve azokat kiszolgáló hivatalokban, és intézményekben mutatható ki a megyéhez való határozott kötődés: A közszolgáltatás más szervezeteiben a „megye-kép” erőtlén, s a gazdasági szervezetekben nem szignifikáns tényező. Mindezek után a regionalitás valami ködös, nehezen értelmezhető zűrzavar, ami még ráadásul nem köthető semmilyen intézményhez, s egyben veszélyforrás is a megyei intézményi szereplőknek, hiszen saját létük esetleges felszámolását látják abban.

A *stratégia határozott, jól kitapintható területi identitás nélkül nem életképes*, nem válik a különféle jövőképek mozgatójává, eredőjévé. Hiába készül el, áll össze a stratégia, üres sablonok gyűjteménye marad a területi érdekek, akaratok nélkül. A tapasztalatok azt mutatják, hogy maga a stratégia-építés folyamata valamit segíthet a területi identitás alakításában, egyes jegyeinek megteremtésében. A területfejlesztés

szereplőinek közös gondolkodása, jövőjük térbeli feltételeinek együttes alakítása új akciótereket nyithatnak meg, növelhetik a másik szereplő (s egyben területi dimenzió), település problémái iránti érzékenységet, s szélesíthetik azok megoldásának módjait.

Az elfogadás a stratégia halála?

Ha a szereplők a stratégia-építés során döntően csak saját helyzetük megítélésével vannak elfoglalva, a koncepcionális fejezetekről (küldetés, célok, célcsoportok), éppen a térségi ismeretek és azonosulás miatt nem képesek határozottan véleményt formálni, *akkor a célok miként érvényesülnek az elfogadás ünnepi pillanatai után?* A jelenlegi kialakuló struktúrában sajnos éppen az elfogadás jelenti a „stratégia halálát”, annak elhallgatását, érvényességének negligálását. Törvényi szinten sem szabályozott az *érvényesség garantálásának kérdése*, ugyanakkor, mint láttuk *gyenge az azonosulás szintje*, s mindezt még fokozhatja, hogy nagyon *lassan rendeződik a területi menedzsment helyzete*, intézménye. Nincs olyan szervezet, amelynek érdeke jól, vagy rosszul érvényesíteni az elfogadott jövőképet. Azt tapasztaljuk, hogy a stratégiák kidolgozását ebben a kezdeti szakaszban még a *törvényi kényszer mozgatja*, nem az a valós igény, hogy miként lehetne a területi szerkezetet megújítani, miként lehet annak erőforrásait másként, jobban az ott élők érdekében hasznosítani, megmozgatni.

A jövő cáfolni fogja majd pesszimista sejtésünket. Mindenesetre megindult valami a területi szereplők gondolkodásában, cselekvésében, ezek a folyamatok a korábbiakhoz képest elmozdulást mutatnak. Vélhetően a kutató nyugtalansága és a valóság változása közötti ütemkülönbségekből következnek fenti kedvezőtlen megállapításaink.

A területi szinten a jelenlegi rendszerben egyáltalán nem megoldott a tervekben foglalt *célokhoz rendelt különféle (nemzetközi, központi, ágazati, területi) támogatások felhasználásának ellenőrzése*, de annak regisztrálása sem, hogy az adott területen (térség, megye, kistérség) *milyen forrásokat és kik használtak fel*, éppen a párhuzamosságok, a keresztfinanszírozás számbavétele miatt. Emellett még nem rendelkezhetünk információkkal (egy év tapasztalatai alapján) arról, hogy a decentralizált területfejlesztési források milyen fejlesztési hatásokat indukáltak, egyáltalán miként érvényesültek.

Stratégia, programozás és területrendezés

A stratégiai szemléletű területi tervezés - összefoglalásként - abban különbözik a hagyományos - koncepcionális - tervezéstől, hogy az

- *jövőbe tekintő*: a hosszú távú gondolkodást és cselekvést szorgalmazza, a területrendszer lehetséges jövőképét határozza meg;
- *kreatív*: több jövőképet (forgatókönyv-elemzés) vázol fel, amiben az egyes szereplők jövőképe is megjelenik, a választás lehetőségét biztosítja, a döntést szereplőkre bízva, ezzel visszahat azok stratégiájára;
- *rugalmas*: a célok közötti átjárhatóságot kívánja biztosítani, a rendszer adaptációs képességének, s egyben irányítása biztonságának növelésével;

- *aktív*: feladata a területrendszer egészének és egyes alkotóinak felkészítése a változásra, s az arra való reagálásra;
- *akciókra épít*: rendszerelemek komplex átalakítása, megvalósítás eszköze a célokhoz rendelt programok, amelyek maguk is változhatnak a célokkal együtt;
- *változás-orientált*: nem a meglévő intézmény- és eszközrendszerben gondolkodik, azoknak a célokhoz történő folyamatos igazítását kezdeményezi;
- *siker-orientált*: a dinamikát és a fejlődést helyezi előtérbe, azok feltételeinek a kialakítását szorgalmazza, a rendszerelemek jobb működési feltételeivel, egyben a saját megújításuk ösztönzésével (szereplői stratégiák befolyásolása, azok módosítása a területi összefüggések határozottabb érvényesítésével).

A programozás feladata mindezek után az *elfogadott célok és célcsoportokhoz rendelhető objektumok és intézmények, illetve beavatkozási módok meghatározása*. A programok tehát a célok megvalósításának rendszerezett gyűjteményei, olyan intézkedések - illetve ajánlások - sorozata, amit a területfejlesztés *egyes szereplői valósítanak meg a különféle - feltárt, rendszerezett - forrásokból*. A programok kerülnek a jövőben *finanszírozásra*, amelyekhez különféle pénzügyi források rendelkeznek, éppen a *stratégiai célokban elfoglalt helyzetük* alapján, s azokban más és más arányban szerepelnek a közösségi és a magán (piaci) hozzájárulások.

A *területrendezés* ezeknek a programoknak a térbeli megjelenítését *segíti*, azaz meghatározza azokat a terület-felhasználási módokat és szabályokat, amik alapján - éppen a stratégiában megjelölt környezeti-települési milió alapján - a program-objektumok megvalósíthatók. Mindezek alapján az országos, a térségi (regionális), a megyei területrendezési tervek tartalma nem egyértelmű, sőt mondhatni kevésbé értelmezhető. Szükségesek viszont *ajánlások* a terület-felhasználás különféle módjaira vonatkozóan, hasonlóan nélkülözhetetlen térségi szinten kijelölni az ökológiai folyókat, meg kell óvni a települési értékeket, s az új infrastrukturális csatornák felvázolása szintén elengedhetetlen térségi (regionális) szinten. Viszont a konkrét - megvalósítást kezdeményező szereplővel rendelkező - programok nélkül ennél mélyebb - szabályozókat tartalmazó - területrendezési tervet készíteni annyi, mint a tengerparton dagály előtt homokvárat építeni.

A területi stratégiaépítés során a területi egység táji, környezeti, építészeti adottságai *keretfeltételként* szerepelnek, így jelen kell lenniük a célok értelmezésénél, azok tartalmának meghatározásánál és értelemszerűen a programok alakításánál is. *Nem kerülhet ellentmondásba a területi stratégia a területhasznosítással*, mert ha mégis, akkor *nem reális* maga a jövőkép, annak megvalósítása lehetetlen. Ugyancsak nem lehetséges területi stratégiát kidolgozni úgy, hogy a területhasználat minden formáját, valamilyen más elv - ami lényegében egy másik stratégia, egy másik jövőkép - alapján már meghatározták.

A területi tervezésben az egyes alkotóelemeket - s ez is a kezdeti szakasz következménye - a helyükre kell tenni, ez a korábbi szerepek, befolyások átrendeződését jelenti, de mindez szükségszerűen együtt jár magának a területi politikának, eszköz- és intézményrendszerének megkezdett átalakításával.

Jegyzetek

¹ Az előadás *A területi tervezés új kihívása: a területfejlesztési koncepció* c. konferencián hangzott el. (Győr, 1997. április 3-4.)