

A HAZAI TERÜLETFEJLESZTÉSI GYAKORLAT NÉHÁNY KULCSPROBLÉMÁJÁRÓL¹

(Fundamental Issues of the Practice of Regional Development
Policy in Hungary)

KISS JÁNOS

1996 márciusa, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény megszületése óta lázas tevékenység folyik a magyarországi területfejlesztés új, "alulról építkező és decentralizált" rendszerének *gyakorlati* megvalósítása érdekében. E "rendszerátváltató" folyamatnak még csak a kezdetén tartunk, s a megtett lépések eddig jobbra csak a rendszer két elemének megteremtésére irányultak: az *intézmény-alakítás* és a *fejlesztési koncepciók* készítése jutott meghatározó - kissé talán túlságosan is hangsúlyos - szerephez.

Mindezek ellenére akad néhány általánosnak látszó, az ország különböző megyéiben-kistérségeiben egyaránt előforduló, különböző fórumokon jórészt már megfogalmazott fontos probléma, amelyek számbavétele már ma is lehetségesnek látszik. Ezek egy része döntően a törvényi szabályozás fogyatékoságaira vezethető vissza, mások viszont kifejezetten a kialakult - számos "külső" hatást tükröző - területfejlesztési gyakorlat kritikájaként fogalmazhatók meg. A különböző eredetű problémák megvitatása és a megfelelő megoldási javaslatok kidolgozása sürgető *szakmai* feladat, hiszen a területfejlesztés új rendszerének megszilárdulása után vélhetőleg sokkal kisebb lehetőség lesz a korrekciók elvégzésére.

A következőkben a területfejlesztési koncepció-készítés során szerzett saját tapasztalataim, illetve az általam megismert területi szereplők véleménye és a témával foglalkozó szakirodalom alapján, az általánosítás igényével szeretném felhívni a figyelmet néhány - álláspontom szerint a területfejlesztés eredményességét nagymértékben korlátozó - *szervezeti-strukturális* zavarra.

Úgy tűnik, hogy e vonatkozásokban a *törvényben tapasztalható bizonytalan megfogalmazások, logikai következetlenségek*, illetve egyes kérdések szabályozatlansága okozzák a legtöbb gondot. Nagyon sok konfliktus forrása a - részben a törvénnyel kapcsolatos politikai kompromisszumokat tükröző - párhuzamosságok, funkciókettőzések. Így szó esik tervezési-statisztikai és funkcionális térkategóriákról, amelyek egymáshoz való viszonya és a területfejlesztési intézményrendszerben játszott szerepe egyaránt bizonytalan. (Ez különösen a kistérségek szerveződése szempontjából okoz nyilvánvaló zavarokat.)

Szintén párhuzamosságok tapasztalhatók a területfejlesztési illetve az önkormányzati *intézményrendszerben*. Ez elsősorban a megyei szinten - Megyei Közgyűlés, illetve Megyei Területfejlesztési Tanács - okoz némiképp tudathasadásos helyzetet. Az a tény pedig, hogy a területfejlesztési tanácsok, illetve a kistérségi társulások munkaszervezete - részben a törvény által előírtan - gyakorlatilag a megyei, illetve a települési önkormányzatokhoz kötődik, legalább annyi hátrányt jelent a területfejlesztésben való társadalmi részvétel szempontjából,

mint amennyi előnye van a működtetés technikai-finanszírozási oldaláról nézve. Véleményem szerint megkérdőjelezhető az Országos Területfejlesztési Központ, mint kormány szerv léte is: feladatát nyugodtan elláthatná a KTM Területfejlesztési Főosztálya.

A területfejlesztési koncepciókkal kapcsolatban nagy hiányosság - bár az ebből eredő konfliktusok valószínűleg csak a jövőben fognak komoly gondokat okozni - hogy *nincs szabályozva a különböző területi szintű koncepciók egymásra épülésének rendszere*, így azok ma gyakorlatilag egymástól függetlenül, többé-kevésbé véletlenszerűen születnek meg. A helyes irány tekintetében - ti, hogy felülről lefelé, vagy alulról fölfelé épüljenek egymásra a koncepciók - megoszlanak a vélemények. Magam az előbbi megoldás híve vagyok, azaz: optimális esetben az Országos Területfejlesztési Koncepciónak kellene legelőször elkészülnie, s ennek ismeretében dolgozhatnák ki saját koncepcióikat a megyék, majd a kistérségek. Ez nem mond ellent az alulról építkező területfejlesztés elvének: az államnak - természetesen a térségi szereplők véleményét meghallgatva - mindig "tudnia kell", hogy mit akar kezdeni az egyes régióival, s hogy e célok elérése érdekében milyen fejlesztéseket, miféle eszközökkel kíván támogatni. Az országos koncepció ismeretében pedig a kisebb területi egységek már úgy készíthetik el saját koncepcióikat, hogy pontosan tudják: mely fejlesztési elképzeléseikhez számíthatnak központi területfejlesztési forrásokra, s melyekhez nem.

Jórészt a területfejlesztési törvényen kívüli okokkal magyarázható viszont a hazai területfejlesztési gyakorlat egy másik - véleményem szerint meghatározó - problémája: az, hogy az általa érintett *helyi szereplők jelentős (nagyobb?) részének nincs helyes, vagy nincs elégséges ismerete a piaccgazdasági viszonyok között megvalósuló területfejlesztés lehetőségeiről, cél- és eszközrendszeréről, és/vagy nincs megfelelő érdekeltsége az ennek megfelelő közreműködésre*. Tapasztalataim szerint még ma is elterjedt attitűd az, amely központilag kitalált, kézzelfogható célok érdekében, településekre lebontott, "felülről" történő, s lehetőleg minél bőségesebb pénzosztást lát - vagy szeretne látni - elsősorban a területfejlesztésben. Ez a megfogalmazás persze erősen túlzó, de a benne szereplő elemek ma is hatnak, nehezítve a területfejlesztés új modelljének meghonosodását. Számos tényező hat ebben az irányban:

- az államszocialista rendszerben a területfejlesztés fogalomköréhez érthető módon erősen hozzátapadt ez a jelentéstartalom, aminek megváltozása korántsem annyira magától értetődő, mint a politikai rendszerváltozás legtöbb jelensége esetében. Az új területi politika működéséről ráadásul csak esetlegesen kaptak információkat és magyarázatokat a helyi szereplők, s így gyakran túlbecsülik lehetőségeit a spontán területi folyamatok alakítására;
- a demonstratív fejlesztések politikai kényszere a helyi vezetők számára: az őket megválasztó lakosság számára a helyben megvalósuló, materiálisan létező fejlesztések biztosíthatják legnyilvánvalóbb módon a legitimitást;
- a központi fejlesztési források elosztása még ma is meglehetősen centralizált, s így az egyes települések és régiók akkor látják csak biztosítva saját fejlődésüket, ha egyértelműen megnevezik azokat a fejlesztési tervekben;
- a területfejlesztés új modellje az előzőnél jóval nagyobb aktivitást és kreativitást kíván a helyi szereplőktől is. Számukra viszont sokkal

egyszerűbb "szegénynek nyilváníthatni" magukat és felülről "várni" a terveket meg a pénzt, mint épkezélab, megvalósítható és hasznos dolgokat kitalálni, megvitatni, hozzájuk cselekvőképes helyi erőket megnyerni és forrásokat találni.

A települések és régiók - többek között a törvényi szabályozásnak köszönhetően - *elsősorban egymás versenytársai*: nincs komolyabb érdek és - egyelőre - nincs igazán kényszer sem az érdemi együttműködésre. E megállapításnak nem mond ellent az a tény sem, hogy a törvény elfogadása óta eltelt időszakban sorra alakultak, és ma már szinte az ország teljes területét lefedik a *kistérségi területfejlesztési önkormányzati társulások*. Ezeknek a törvény kulcsszerepet szán, ami önmagában helyes, de épp az imént említett "együtt-nem-működés" miatt a Megyei Területfejlesztési Tanácsok a kistérségek *osztokodásának* terepévé váltak. Ez azért veszélyes jelenség, mert így nincs lehetőség *megyei léptékű* koncepciók kidolgozására, az egész megyét érintő stratégiai programok támogatására még az adott anyagi korlátok között sem, s a beavatkozások lokalizálását a hatékonyság szempontja helyett sok esetben a kistérségek provinciális érdekharcainak pillanatnyi állása dönti el. A valódi együttműködés szándékát viszont a közös célok érdekében történő kölcsönös lemondások jeleznek...

Az érdekegyeztetés effajta hiányosságai ugyanakkor a magukon a kistérségi társulásokon belül - a résztvevő települések között - is tapasztalhatók, ami számos további problémával van összefüggésben:

- a társulások nagyobb része a megyei területfejlesztési tanácsokban való formális képviselő, a társuláshoz kötött *ad hoc* jellegű pályázati és pénzszerzési lehetőségek elnyerésére alakult, s ma is csak ezek a tényezők kötik össze a résztvevő településeket;
- egybeszerveződésük az esetek többségében nem, vagy nem csak a racionalitás és a közös érdekek mentén történt: abban politikai különbségek, a vezetők személyi ellentétei, korábbi vélt vagy valós sérelmek is szerepet játszottak;
- mindezek miatt a kistérségi társulások területe nem mindig feleltethető meg bármiféle ténylegesen létező funkcionális kapcsolatrendszernek, vonzáskörzeti viszonyoknak, vagy akár hagyományos táji-történeti egybetartozásnak, identitásnak; emellett előfordulnak kettős, illetve hármas tagságú települések és területileg nem egybefüggő társulások is. Az ilyen esetekben elméletileg is meglehetősen nehéznek tűnik bármiféle valódi együttműködés, hatékony kistérség-fejlesztő program kidolgozása és megvalósítása;
- a kistérségi társulásokban nehezen találják helyüket a kedvezőbb mutatókkal rendelkező nagyobb városok: "város és vidék" együttműködés helyett nagyon gyakran szembekerül egymással. Problematikus a sajátos településcsoportok (nagyfalvas rendszerek, agglomerálódó térségek) helyzete is. (A korábban létrejött, esetenként kifejezetten sikeresen működő település szövetségeknek, térségfejlesztő egyesületeknek pedig komoly problémát jelentett a törvényi szabályozás, mert szervezeti formáik változtatás nélkül nem feleltek meg az új előírásoknak, és így formális átalakulásra vagy egy újabb, az eredetivel párhuzamosan működő szervezet létrehozására kényszerültek.)

Véleményem szerint azonban mégsem az eddig említett fogyatékoságok jelentik a kistérségi társulások - szélesebben értelmezve pedig az új területfejlesztési modell kistérségi szintje - eredményes működésének legnagyobb akadályát. Strukturális szempontból jóval lényegesebb, hogy - a jószerevel egy kézen összeszámolható pozitív kivételektől eltekintve - *nem sikerült még elterjeszteni a területfejlesztés társadalmosításának, a civil szféra bevonásának lehetőségeit és technikáit*. Sőt, a társulások jelenlegi vezetői általában nem is akarják megszólítani az embereket, s azt várják a helyi társadalmaktól, hogy legitimálják a döntéseiket.

Az alulról építkező területfejlesztés modellje éppen a társadalmi részvételen alapul. Ezzel szemben a mai kistérségi társulások résztvevői szinte kizárólag a települési önkormányzatok. Sarkosan fogalmazva: az esetek többségében *"polgármesterek asztaltársaságairól"* beszélhetünk csak. (Ezt bizonyítja több általam hallott, önkormányzati tisztségviselőktől származó megfogalmazás is: egy helyen "a kistérségeket alkotó polgármesterekről" volt szó, míg egy másik község első embere azt mondta: egyszer polgármesterekként, máskor kistérségként gyűlnek össze kollégáival...) E téves - ugyanakkor a tervezési gyakorlatban is nemegyszer kimutatható - szemlélet uralkodóvá válásában sajnos meghatározó szerepe van a területfejlesztési törvénynek is, amely a kistérségi szintű együttműködés egyedüli lehetséges formájaként az *önkormányzati* társulást ismeri el, s így elvileg is kizárja az intézményes együttműködésből a gazdasági vállalkozásokat, közintézményeket, civil szervezeteket és a magánszemélyeket - hogy csak a legfontosabb potenciális szereplőket említsük.

Az önkormányzati szférán kívüli társadalom bevonása persze igen nehéz feladat a mai Magyarországon, hiszen a civil társadalom megszerveződése tudvalevőleg igen alacsony fokon áll. A legeredményesebben működő kistérségi szervezetek ugyanakkor éppen azzal tűnnek ki a többi közül, hogy meg tudták szólítani a helyi lakosságot, valamint egyes civil szervezeteket, intézményeket és a vállalkozók egy részét is. Az eredmények egyelőre itt is elsősorban néhány lelkes, szinte megszállott lokálpatrióta és néhány hozzájuk csatlakozott szakértő áldozatos munkájának köszönhetőek. Mindemellett a közösség-szervező tevékenység széles körű elterjesztésére a térségfejlesztés professzionalizálódása nyújthat igazi lehetőséget. Ennek ma még csak a csírái látszanak: a szakértő és elkötelezett térségmenedzserek hálózata, a gyakorlatiasan működő kistérségi fejlesztési irodák jelenthetik talán a jövő útját ezen a téren.

Az eddig említett problémák közepette a jelenlegi helyzetben különösen nagy jelentősége van a *területfejlesztési koncepciók* készítésének. Ezeket ugyanis olyan területfejlesztési szakemberek készítik, akik a megrendelők többségéhez képest sokkal inkább ismerik az alulról építkező területfejlesztési modell lehetőségeit, alapelveit és eszközrendszerét, ugyanakkor folyamatos kapcsolatban kell állniuk a koncepciókat és konkrét fejlesztési programokat majdan megvalósító térségi szereplőkkel. E *kommunikációs folyamat* - mely megítélésem szerint a tervezés lényegi eleme - kedvező lehetőséget kínál a területfejlesztési rendszer egyes elemeivel kapcsolatos félreértések tisztázására; a célok, feladatok, eszközök és korlátok megismertetésére és elkülönítésére az érintett helyi társadalmi csoportok számára.

A helyi törekvéseknek az új modell keretei közé történő beillesztése ugyanis csak akkor lehetséges, ha a megrendelők is tisztában vannak vele: *a területfejlesztés csupán arra vállalkozhat, hogy a kevés közélszű forrást az általa meghatározott prioritásokra irányítsa, a civil társadalmat és a piaci szférát pedig megkísérelje csatlakoztatni hozzájuk.* Ebből a kiindulópontból egyértelműen következik a koncepciókészítés valódi szerepe is: a területi szereplők szándékait megismerve reális fejlesztési lehetőségeket feltárni számukra, a megvalósítás terheinek és a várható következmények minél szélesebb körének bemutatásával együtt.

A fenti érvelés alapján a továbbiakban az eddig elkészült megyei és kistérségi koncepciókkal kapcsolatos néhány vitás kérdésben szeretnék állást foglalni, illetve egyes problémákat kiemelni.

Többen is felhívták már a figyelmet arra a jelenségre, hogy az elkészült tervezetek jelentős része "kívánságlistára", ágazati "ötletgyűjteményre" hasonlít. Ezek a társadalmi részvétel lehetőségének és a megvalósítás kérdéseinek alapos tárgyalása nélkül nem tekinthetők valódi koncepcióknak, stratégiai tervnek. E tényre újból és újból fel kell hívni a figyelmet, mert alkalmanként szakmai körökben is hallani azt a megközelítést, melynek értelmében nem szükséges a kívánságok, ötletek megvalósíthatóságának vizsgálata, az ennek alapján történő szelektálás, mondván: a helyi szereplők igényei, meg a finanszírozási korlátok "úgyis" elvégzik ezt maguktól. Ez az álláspont véleményem szerint a területfejlesztés szakmai jellegét kérdőjelezi meg: ötletek összegyűjtéshez nem kell különösebb képzettség - a szakma szerepe és felelőssége éppen az ezen túlmenő kérdésekben (széleskörű információszerzés, célmeghatározás, stratégiakészítés, megvalósíthatósági szempontok, prognózis stb., majd mindezek alapján a kínáló lehetőségek közötti választás javaslata) rejlik.

Nagyon sok az általánosan elterjedt, "divatos" fejlesztési elképzelés az ismert koncepciók többségében. Az olyan "varázsszavak", mint *a vállalkozói övezet, ipari park, innovációs centrum, logisztikai központ, repülőtér, falusi turizmus, imázsjavítás* persze a megrendelők politikai igényeit, csodavárását is tükrözik. Ám a koncepciókban való differenciálatlan szerepeltetésük azt is jelzi, hogy a szakma nem mindig vállalja fel megrendelők ezekkel kapcsolatos informálását, az esetleges konfliktusokat, s a könnyebb ellenállás irányába mozdulva szerepelteti őket a helyi sajátosságoknak jobban megfelelő egyedi elképzelések megfogalmazásával szemben.

A szakmai fórumok szintjén már többször megfogalmazódott, de a koncepciókészítésben még nem kellően tükröződik az utóbbi évek területfejlesztési gyakorlatával kapcsolatos azon felismerés, hogy *az infrastruktúra* - különösen a helyi infrastruktúra - fejlesztése önmagában nem hoz érdemi gazdasági fejlődést, s nem képes a felemelkedés alapjává válni az elmaradott térségekben. A területi fejlődés kulcsát jelentő gazdasági élénkülés megindulásához (a külső tőkebevonáson túl) valószínűleg egyéb fejlesztési irányok - mint a helyi munkaerőképzés, a kommunikációs hálózatok kiépítése, a helyi kutatóbázisok támogatása, nemzetközi integrálódás, stb. - megfelelő kombinációi teremthetik meg az alapokat.

A kistérségi fejlesztési tervek kidolgozásánál sajátos problémát jelent a térségek mérete: a gazdasági fejlesztések optimális piacmérete meghaladja a kistérségek

többségének nagyságát, s nem elégséges mértékű a helyi tőkeképződés sem. A társadalom megszólítása viszont éppen a kisebb egységek szintjén hatékony.

Jelentős differenciák mutatkoznak - s így eltérő megközelítésekre van szükség - a fejlettebb és az elmaradottabb régiók fejlesztésében: az utóbbi területeken általában nagyobb a hajlandóság az összefogásra, ám kevesebb a kínálkozó jó lehetőség, illetve az ezekhez rendelhető anyagi és emberi erőforrás. Ettől függően mindentűt más típusú és más léptékű programok kellene: a fejlettebb területeken nagyobb hangsúlyt kell fektetni egyfajta sajátos marketing tevékenységre, a megvalósításra jelentkező *piaci* vállalkozók orientálására, míg a hátrányos helyzetű térségekben - a külső forrásszerzés elsődlegességén túl - szükségképpen nagyobb súlyt kell kapniuk az önerőből megoldható, *közösségi* együttműködésen alapuló kisebb volumenű fejlesztési javaslatoknak.

A koncepciókészítés során a jelenleginél nagyobb figyelmet kell fordítani, egyrészt a koncepció "működtetésének" eszközeire, másrészt a források elosztásának néhány - a fejlesztési prioritásokon túlmenő - elvi kérdését is szabályozni kellene.

Véleményem szerint a hazai területfejlesztés legnagyobb problémája ma még az ilyen célokra fordítható *források szűkössége*. Épp azért kell azonban a szervezeti-strukturális problémákat mielőbb tisztázni és megoldani, hogy amikor - remélhetőleg a nem túl távoli jövőben - a jelenleginél lényegesen több pénz fog jutni a területfejlesztésre, azt minél hatékonyabban lehessen majd felhasználni.

Jegyzetek

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