

## TAPASZTALATOK ÉS MEGFONTOLÁSOK A TERÜLETFEJLESZTÉSI KONCEPCIÓK TOVÁBBFEJLESZTÉSÉHEZ<sup>1</sup>

(New Viewpoints and Suggestions for Improving Regional  
Development Strategies)

KOVÁCS GÉZA

Üdvözlendőnek tartom, hogy a konferencia rendezői az új kihívások elé került területi tervezést választották annak témájául. Számos jel arra mutat, hogy az utóbbi időben - nem kismértékben a hazánkban bekövetkezett társadalmi-gazdasági változások következtében - a területi tervezés iránti igény újból erősödik. Ugyanakkor szükségszerűen változik a területi tervezés szemlélete, problémakezelési módja is. A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy a korábbi évtizedekben, a tervgazdasági rendszer keretében területi tervezés hazánkban változó intenzitással folyt. Ennek okát részletesebben lehetne boncolgatni, de elég talán tanulságként azt hangsúlyozni, hogy ebben mindenképpen szerepet játszott a területi tervezés változó intézményesültségi foka és ezzel együtt a kormányzati szerveknél az érdekérvényesítő képessége is. Kár lenne, ha megismétlődne ez a hullámszerűség és az érdekérvényesítő képesség is csorbát szenvedne.

A területi tervezésben makro-, mezo- és mikro-szintű elemek és intézmények egyaránt jelen vannak. Felértékelődik a *mikro-szféra* szerepe a települési és kistérségi regionális tervezési tevékenység révén. Ez összefügg a helyi társadalmak szerepének növekedésével. Emellett a probléma természetéből adódóan *növekszik a középszintű szervek - mindenekelőtt a megyei önkormányzatok - tervezési tevékenységének a szerepe is, a maga változatos formalizált és informális rendszerében*. A középszintű irányító szervek „kettős arcualattal” vesznek részt a *tervező munkában*: egyrészt, összekötő kapocs szerepét töltik be országos és helyi szervek között, másrészt, ütköző zónaként is működnek.

A *helyi szerveknek* tervezési tevékenységükben ismerniük kell az országos, benne a kormányzati törekvéseket és azok megyei adaptációját. Ugyanakkor az országos törekvések társadalmunk újszerű berendezkedéséből adódóan több tekintetben települési és megyei törekvések összegezéséeként is felfoghatók. Ezek persze feszültségektől, konfliktusoktól terhelten jelennek meg. Napjaink egyik ellentmondása például az, hogy a demokratizálódási folyamat eredményeként megvalósuló *döntési decentralizáció nincs összhangban a pénzügyi erőforrások decentralizációjával*. Sőt, megfigyelhető, hogy szűkös pénzügyi források esetén gyakran erősödik a kísértés a pénzügyi erőforrások túlzott centralizálására. Amennyiben a növekedés, élénkítés beindul (ehhez egyelőre külső impulzusok is kellenek) és tartóssá válik, joggal lehet számolni azzal is, hogy megnő a települések jövedelemtermelő képessége. Megfelelő mechanizmusokkal segíteni lehet, hogy a növekvő jövedelmek nagyobb hányada maradjon a helyi szerveknél a települési döntések valóra váltása érdekében. Ez nagyon lényeges, mind a termelés és

szolgáltatás, mind a demokratikus folyamatok stabilizálódása és felerősödése szempontjából.

Nagyon fontos az is, hogy az ún. *naturális* (ökológiai, műszaki, gazdasági, társadalmi) és a *pénzügyi folyamatok összhangban legyenek egymással*. Amint „A közép és hosszú távú stratégiák összekapcsolásának lehetőségei és korlátai” című OTKA-kutatásomból is kiderült, a pénzügyi folyamatok - rendszerint rövidebb távot magában foglaló, túlzottan költségvetési szemlélet miatt - gyakran inkább keresztetik a távlatosabb, jó irányba haladó *naturális* folyamatokat, ahelyett, hogy e fejlődést biztosítanák a pénz közvetítő funkciójából adódóan.

Gyakran hangzanak el prognózissal, jövőképekkel, forgatókönyvekkel, koncepciókkal, programokkal, stratégiai tervekkel kapcsolatos fejtegetések, és azt tapasztaljuk, hogy a viták jelentős része egymás kölcsönös félreértéséből származik. Fontos tehát e fogalmak pontos értelmezése.

- A *prognózisok* azt vizsgálják, hogy a múlt és a jelen fejlődésfolyamatai milyen hosszú időn keresztül, milyen valószínűségi értékek mellett, *milyen intenzitással élnek tovább* a jövőben. Itt tehát fejlődési folyamatokról, azok előrejelzéséről van szó. A jövő ilyen értelemben következmény jellegű jövőként jelenik meg;
- A *jövőképek* egy későbbi időpontra, pl. 2000-re, vagy 2020-ra értelmezett "állapot-ábrázolások". Ezek a jövőképek tehát egy valószínűsített kívánatos és egyben lehetséges jövőt ábrázolnak, mintegy normatív jövőként és azt sugallják, hogy a további történelmi fejlődés tengelyén visszafelé haladva mit kell közben tennünk annak érdekében, hogy az elképzelt, kívánatosnak és egyben lehetségesnek tartott jövő valóra váljon;
- A *forgatókönyvek* valójában egymás mellé rakott fejlődési pályákat írnak le a készítők által elképzelt feltételekkel és következményekkel. Ezek nagyon széles skálán mozoghatnak és csak a munkafolyamat későbbi fázisában kerül sor annak eldöntésére, hogy melyeknek, milyen valószínűségű megvalósításával számolhatunk;
- *Koncepción* felfogásmódot, elgondolást értünk. Ez azt jelenti, hogy a koncepció jól összehangolt gondolati rendszeren felépülő elképzelés, egy adott terület, térség fejlesztésével kapcsolatban;
- A *programok* valójában szándéknyilatkozatok. Körvonalaznak egy elképzelést, cél- és feltételrendszert arra vonatkozóan, hogy ezt szeretnék megvalósítani, ha döntési helyzetbe kerülnek. Így tehát programja pártoknak, mozgalmaknak, s a legkülönbözőbb szervezeteknek lehet;
- A *tervek* adott céloknak és megvalósítási feltételeiknek körvonalazásán alapuló konzisztens döntési rendszernek az előirányzatai. Tervük azoknak van, vagy lehet - még ha a szóhasználat esetleg félreérthető is - akik döntési helyzetben vannak.

A fentieket azért igyekeztem hangsúlyozni, mert a prognózissal, jövőképekkel, forgatókönyvekkel, koncepciókkal, programokkal, tervekkel valójában egymásra épülnek. Meg kell őrizni azonban rugalmas kezelhetőségüket, óvakodni kell attól, hogy valamilyen merev rendszerré váljanak, és attól is, hogy a kidolgozás folyamatában merev előírásokkal próbáljuk őket "egységesíteni".

Fontos a távlati gondolkodás, a stratégiai koncepciók, programok, tervek kidolgozása. Részint azért, mert ezeknek több tekintetben még híján vagyunk, részint pedig azért, mert átalakuló társadalmunkra egészében is jellemző az előrelátás időtartamának túlzott leszűkülése. Instabil viszonyaink közepette a lakosság körében érthetően felerősödött a rövidtávú gondolkodás, a pártok esetében pedig a választási ciklusokban történő, középtávú gondolkodás. Hosszan lehetne érvelni amellett, hogy társadalmi-gazdasági problémáink ugyanakkor stratégiai gondolkodás, stratégiai koncepciók, programok, tervek nélkül nem oldhatók meg. Ezek képezhetik az alapját annak is, hogy a választási ciklusokkal meg-megújuló kormányzati struktúrák a távlati célokat meg tudják valósítani úgy, hogy a különböző időszakok kormányzati szerveinek munkája egymásra épül, korrekciós lehetőséget és folytonosságot egyaránt biztosítva.

Az itteni vitában az is felvetődött, hogy az "alsóbb szintű egységek" nem tudják kielégítően használni a felsőbb szintű szervek által készített területfejlesztési koncepciókat. Ez részben összefügghet azzal, hogy e munkák valójában még korai szakaszukban vannak. *Az elindult regionális koncepció-alkotási folyamat egyben tanulási folyamat is*, és ennek eredményeként valószínű, hogy a későbbiekben a különböző szintű területfejlesztési programok közötti kapcsolat harmonikusabb lesz, természetesen a rugalmasság megőrzésével. Ugyanakkor lehetőségeket kell keresni ahhoz is, hogy a hiányzó, jelen esetben országos szintű információkat tudományos kutatómunkával, más jellegű dokumentumok szakértői elemzésével próbáljuk beszerezni.

Ez utóbbiak felvetik a *tudományos kutatások* és tudományos kutatóintézetek szerepét a térségi fejlesztési koncepciók és programok, valamint tervek kidolgozásában. Tapasztalataink szerint a tudományos kutatómunka nagyobb mértékben tudná segíteni a stratégiai koncepciók és tervek kidolgozását, ha az elemzéseit, következtetéseit közelebb vinné a gyakorlati igényekhez. *Anélkül természetesen, hogy a kutatók a döntéshozók felelősségét átvállalnák*. Minthogy a döntések valójában alternatívák közül választást jelentenek, célszerű erősíteni a tudományos kutatómunkában az *alternatívák felvázolását*, a meghozott döntések várható pozitív hatásainak kimutatását. Ide kívánczik annak felvetése is, hogy a mezőgazdasági K+F-bázisok összeomlásának következményeihez hasonlóan nagy bajok származnának abból, ha a kibontakozó és fellendülő területfejlesztési koncepció, program, valamint tervalkotási tevékenységben aktívan közreműködő tudományos bázisok megszűnének.

A területfejlesztési koncepciók, programok, tervek kidolgozásának napjainkban különösen fontos és újszerű elemét képezik a *kistérségi fejlesztési koncepciók*, kistérségi fejlesztési koncepciók önálló formában kerülnek kidolgozásra, tehát nem egy hierarchizáltan merev településhálózat-fejlesztési koncepció lebontásának, gyakran "maradék-elv alapján" történő körvonalzásának eredményeként.

G. Fekete Éva előadása összhangban van az én ilyen irányú tapasztalataimmal is, amelyet a zselici kistérségi fejlesztési koncepció kidolgozása kapcsán szereztem. E munkában ott egy gondolkodási keret felvázolásaként működtem közre. Abban a gondolkodási keretben egyaránt szerepeltek globális, több országra kiterjedő nagytérségi, országos, megyék közötti, valamint megyei összefüggések, amelyek a külső környezetét alkották Zselic térségének, e térségekre gyakorolt, hol

közvetlenebb, hol áttételesebb hatásokkal. A zselici természeti táj kínálta adottság lehetővé tett egy környezetbarát, a fenntartható fejlődést preferáló modellben való gondolkodást. A történelmi hagyományokat össze lehet kapcsolni a modernizációval, mérlegelték Kaposvár modernizálódó fejlődésének térségekre gyakorolt hatását, az Alpok-Adria térség informális struktúrájában rejlő lehetőségeket, kapcsolatok elmélyítését a volt Jugoszlávia térségével, a volt németajkú települések külföldre került lakóinak vállalkozói tőkével való megjelenését és sok más tényezőt is.

Pozitív fejlesztése Bányának - egy korábban pusztuló kis lélekszámú falunak - a Bányai Panoráma Egyesület által épített közösségi háza rendszeres intellektuális eszmecsere színhelye, ilyen értelemben egy innovációs góc szerepét tölti be. Ezek az eszmecsereken rendszeresen részt vesznek a települések polgármesterei, jegyzői, valamint a megye önkormányzatának elnöke, tisztségviselő szakértői, olimpikonok, különböző egyetemek professzorai, akadémiai bizottságok tagjai, országgyűlési képviselők, a térség fejlesztésében érdekelt vállalkozók, a Somogyiak Baráti Körének akadémikus elnöke, erdőmérnöki diplomával rendelkező és az előző kormányban környezetvédelmi államtitkári teendőket ellátó alelnöke és más szakértői. Ugyancsak nagyon fontos tényező az, hogy az egyesület elnökasszonya a térség szülöttje, aki elkötelezettséggel, fantáziagazdagsággal, jó kapcsolatteremtő és szervező készséggel a tevékenységet állandóan mozgásban tartja.

A kistérségi fejlesztési koncepciók esetében egyébként ugyancsak rugalmasan, változatos terekben kell gondolkodni. E kistérségi terek igazodhatnak természeti adottságokhoz, adott infrastruktúrális fejlesztési célokhoz, statisztikai körzethatárokhoz, de ez utóbbiakat át is léphetik, mint ahogy a megyei határokat is átléphetik. A nemzetközi kapcsolatok elmélyülésével az országhatárokon is átnyúlhatnak, természetesen változó és tökéletesedő mechanizmusokkal.

A változatos terekben való gondolkodás azt is jelenti, hogy más térségekben más összefüggések kapnak nagyobb hangsúlyt. Így pl. *Taszár* kistérségi fejlesztésében az utóbbi időben a katonai és civil repülőtér kombinált fejlesztése, nemzetközi és hazai repülőtéri funkciók egyesítése került napirendre. Más jellegű kistérség, pl. Ózd is, amely köztudottan válságövezetben fekszik. Figyelembe véve azt, hogy országosan túlméretezett az 1950-es években kiépült hazai kohászati kapacitás, üdvözlendő az a kistérségi fejlesztési koncepció, amelyet itt Fónagy János úr ismertetett Ózddal kapcsolatban. Eszerint Ózd jövőjét egy több generációban gondolkodó, "több lábbon álló", tehát változatosabb, gazdagabb tevékenységi struktúrát magában foglaló, kellő kisugárzó hatással rendelkező városként képzelik el. A tapasztalatok szerint a túlspecializált, alapvetően egyoldalú gazdasággal rendelkező települések rugalmatlanok, ezért törékenyebbek. A funkciókban gazdagabb települések fejlődési lehetőségei kedvezőbbek. Minden gond ellenére ez jól látható a *Mazák György* által bemutatott székesfehérvári és veszprémi példáján is, jóllehet pl. Veszprém, mint az egyik hazai "papok városa" a régebbi évtizedek fejlesztési rendjének preferencia-rendszerében inkább hátrányos, mint előnyös helyet foglalt el.

Tanácskozásunkon nem kapott jelentőségének megfelelő hangsúlyt a piacgazdasági rendszerben való működéssel összefüggő *vállalkozói létforma* és ezzel kapcsolatban a *döntési kockázatok* témaköre. A piacgazdaság keretében a vállalkozásoknak nyertesei és vesztesei egyaránt vannak. Japánban például a

nagyobb vállalatoknak bedolgozó, beszállító kisvállalkozók 20%-a évenként tönkremegy, megszűnik vállalkozó lenni. Ilyen esetekkel nálunk is fokozottan számolni kell a multinacionális, más szóval globális vállalatok hazai fokozottabb megjelenése esetén általában is és térség-specifikusan is.

A kistérségi fejlesztési koncepciók kidolgozásának jelenlegi szakaszában a Zselicben nem törekedtünk arra, hogy mindenre kiterjedő, részletes kistérségi fejlesztési koncepció készüljön. A kistérségi fejlesztési koncepció a települési sajátosságok bemutatása után arra vállalkozott, hogy "étlap"-szerűen felvázoljon olyan projekteket, amelyek a szakértők szerint a továbbiakban megfelelő vállalkozók jelentkezése esetén megvalósíthatók. Ezek vázlatos leírását adják a megvalósítható programok céljának, várható eredménynek, ráfordítási igényeknek. *E projektek között nincs fontossági sorrend.* Továbbra is fontos figyelemmel kísérni a kistérség környezetének változását is, és annak korrekciós következményeit is kistérségi koncepciók fejlesztésekor. Ez ad a munkának további folyamatosságot. A koncepciók stratégiai tervvé válása sok tekintetben a projekteken keresztül valósul meg. Üdvözlendőnek tartanám, ha e témakörrel kapcsolatos eszmecsereket megismételhetnénk újabb és újabb témák igény szerinti bekapcsolásával.

### Jegyzetek

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