

ELMÉLET – MÓDSZERTAN

SALAMIN GÉZA

A területi tervezés funkciójáról és aktuális feladatairól*

A területi tervezés aktuális és lehetséges feladatai

Magyarország mostanra, 16 évvel a rendszerváltozás után eljutott odáig, hogy a tervezés szükségessége a közszférában (ismét) nyilvánvalóvá vált. Arról azonban, hogy ezt a megváltozott körülmények között korszerűen miként gyakoroljuk, nagyon csekély közös, konszenzusos tudást tudunk felmutatni. Ez tükröződik a területi tervezés gyakorlatában, rendszerében is.

Napjainkban több olyan folyamattal szembesülünk, amelyek a területi szempontok társadalomirányításban, fejlesztéspolitikában való fokozott érvényesítésének szükségességét eredményezik: az uniós csatlakozás, a társadalom növekvő környezeti felelőssége, a fejlesztéspolitika robbanásszerű bővülése kihívást jelent a területi tervezés számára. A területi típusú tervezési tevékenységek éppen ezért mind fontosabbá válnak. Mindez akkor is igaz, ha érdemi decentralizáció mind ez ideig nem is valósult meg.

Három olyan alapvető folyamatot célszerű említeni, amelyek a területi tervezés számára vagy közvetlenül is feladatokat jelentenek, vagy olyan társadalmi szükségleteket eredményeznek, melyek kezelését a területi tervezés segítheti. Ezt egészíti ki negyediként az új magyar területpolitika által a tervezéssel szemben támasztott követelmény (lásd az Országgyűlés által tavaly elfogadott Országos területfejlesztési koncepcióban).

A fejlesztéspolitikai források bővülése

A legfontosabb folyamat – az európai uniós forrásokból adódóan – mindenképp a fejlesztéspolitika volumenének ugrásszerű bővülése, amelynek már a szabályoknak megfelelő levezénylése is hatalmas kihívást jelent az ország számára. A legnagyobb megmérettetést mégis annak biztosítása jelentheti, hogy a társadalom számára valóban eredményesen és hatékonyan használjuk fel ezeket a forrásokat. Ez komoly tervezési erőfeszítéseket igényel nemcsak most, a programok előkészítésekor, de a részletes intézkedések rész-időszakonkénti megtervezése, az értékelések elvégzése és a visszacsatolások beépítése révén a 2013-ig terjedő ciklus későbbi időszakaiban is.

Területi szempontból a legfőbb kihívást az jelenti, hogy mindezt a fejlesztési halmazt területileg össze kell hangolni, felhasználását térségenként, régióként koordinálni kell, ellenkező esetben nemcsak nem lesz hatékony a fejlesztés, de a valós hatások felmérése

* A Magyar Statisztikai Társaság Területi Statisztikai Szakosztálya konferenciáján Visegrádon, 2005. dec. 14-én elhangzott előadás szerkesztett változata, amely egyúttal a VÁTI Kht. koordinációjában készülő, tervtörvényt megalapozó szakértői tanulmány néhány alapvetését is tartalmazza (Péti – Salamin 2006).

és azonosítása (különböző programok összehatásának mérése) is ellehetetlenülhet. Ha a különböző – javarészt országos (ágazati) – programok keretében megvalósuló projekteket az egyes térségeken, településeken belül nem hangolják össze, akkor a projektek egymást erősítő együttműködése helyett könnyen egymás hatásait kioltó fejlesztésekkel, a helyi sajátosságokhoz s igényekhez nem igazodó beruházásokkal szembesülhetünk. A területi összehangoláshoz a térségek sajátos adottságain és közösségük szükségletein alapuló jól érthető fejlesztési irányok, célok megfogalmazása, és e célokba illeszkedő konkrét fejlesztések, projektek számbavétele, illetve generálása szükséges. A programokat (és összehatásaikat) területegységenként nyomon kell követni, és rendszeresen értékelni kell. Mindez az ágazati programokkal való folyamatos iteratív egyeztetési (alku-) folyamattal együtt, ciklikus tervezési folyamat keretében valósulhat meg. Ez a területi elvű regionális operatív programok volumenétől/lététől függetlenül is létező feladat. A területi összehangolás feladatot jelent országos szinten is, a régiók szintjén is, és alapvető követelmény, hogy a különböző fejlesztések egy-egy kistérségben sem izolált, pontszerű, egymástól független beavatkozások legyenek, hanem lehetőség szerint egy kistérség stratégiájába illeszkedő, egymással harmonizáló projektekként valósuljanak meg. Ugyanez érvényes a városokra is, amelyeknek megalapozott és versenyképes stratégiákra épülő fejlesztéscsomagokkal kell készülniük a források megszerzésére, fogadására. Ma még nyitott kérdés, hogy a ciklus keretében Magyarországon megvalósuló operatív programok végrehajtási rendszere miképp lesz képes kezelni, figyelembe venni a helyi stratégiákba illeszkedő területi-térségi és települési projektsomagokat.

A legközvetlenebb területi tervezési feladatot a hét regionális operatív program (ROP) megtervezése, később folyamatos továbbtervezése, értékelése jelenti. A 2007–2013 közötti időszakra való felkészülési feladatokról szóló kormányhatározat (1076/2004.) alapján – mely rögzítette az ágazatok és régiók tervezésben való azonos súlyú részvételét – a folyamat elejétől kezdve az ágazati tervezéssel párhuzamosan zajlott a régiók tervezési felkészülése. Fontos elem, hogy a hazai területpolitikát kijelölő új OTK-ba is beépültek a régiók által megfogalmazott célkitűzések. A legutóbbi hónapokban – sajnálatosan – megkérdőjeleződött a regionális operatív programok önálló léte, de ha a konvergencia-célterület alá tartozó régiók egy összevont ROP-ba kerülnek is (ez a másik lehetséges megoldás), valószínűleg abban is önálló alprogramokként jelenik meg a hat régió, (illetve mindenképp külön regionális programot kap Közép-Magyarország). A jelenlegi tervezési időszak nagyon fontos eredménye, hogy a területi-szektorális tervezési iterációk révén megkezdődött az ágazati-regionális programok egymásra hatásának megteremtése.

A fejlesztéspolitikához kapcsolódó harmadik területi tervezési feladatcsomagot azok az országos jelentőségű területi fejlesztési fókuszok jelentik, amelyek – bár nem lesznek a ciklus önálló operatív programjai –, mégis önálló tervezéssel, programozással valósulnak meg.

Ilyen mindenekelőtt a Balaton régió, valamint a Tisza menti és a Duna menti térség. Ezekre komplex programok születnek saját célrendszerrel és prioritásokkal, melyeknek intézkedéseit, illetve projektjeit az egyes operatív programok fogják finanszírozni. Ez a tervezési metódus jó példa arra a szerepre, amit a területi tervezés az ágazati programok

tervezésének koordinációjában betölt. Hogy a rendszer mennyire lesz képes valóban befogadni e komplex térségi programokat, az rövidesen kiderül.

A tervezés eddigi szakaszában kevés figyelmet kapott, de vélhetően hasonló feladatot kell, hogy jelentsen az elmaradott térségek kezelése is, amelyeket azonosítani kell (le kell határolni), prioritásokat kell definiálni hozzájuk, és a felzárkóztatásukhoz szükséges ágazatközi koordinációt ki kell alakítani.

Nagyon fontos elem, hogy az unió formálisan is elvárja a területi szempontok határozott megjelenítését, például a városok fejlesztését, a rurális térségek fejlesztésének elkülönítését, a várható területi hatások azonosítását, a régióspecifikus stratégiák megjelenését.

Fontos területi tervezési feladat a jelenlegi kohéziós politika harmadik pillérét képező területi együttműködési programok elkészítése is. Ennek keretében a transznacionális és interregionális elemek mellett határon átnyúló együttműködési operatív programokat dolgozunk ki külön minden szomszédos országgal.

Fontos területi jellegű tervezés ugyanakkor az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból érkező források vidékfejlesztési felhasználásának (a Nemzeti Agrár-, Vidékfejlesztési Stratégia és Program) tervezése is, amely a vidékies (rurális) területek mint térségtípus fejlesztésére irányul. Kérdés ugyanakkor, hogy e tervezés mennyire tud valóban területívé válni a térségi léptékű problémamegoldás ösztönzésével, a területi sajátosságok figyelembevételével, a helyi közösségek aktivizálásával, és mennyiben marad ágazati orientációjú az agrárgazdasági megközelítés dominanciájával.

A fenntarthatóság biztosításának fokozódó követelménye

A fejlesztéspolitika aktuális felfutása mellett szintén fontos folyamat a fenntarthatóság szempontjainak felértékelődése. A fenntarthatóság kérdésköre ma Magyarországon még kevéssé kap területi dimenziót. Ugyanakkor, mivel a környezet–társadalom–gazdaság egyensúlya a valóságban csak adott térben (településen, térségben, tájon) teremthető meg, Péti Mártonnal egyetértve (Péti 2005) úgy vélem, a jövőben egyre inkább a területi tervezésnek kell a fenntarthatóság legfontosabb eszközévé válnia. Ez a funkció alkalmas ugyanis arra, hogy a fenntarthatósági gondolkör lényegét jelentő társadalmi-gazdasági és környezeti-kulturális szempontokat a valóságban, vagyis konkrét földrajzi területen összhangba hozza.

Az európai területpolitikai jellegű dokumentumokban a fenntarthatóság követelménye egyértelműen megjelenik, például az Európai Területi Fejlődési Perspektívában (ESDP) – amely a területpolitika európai alapidokumentuma –, vagy legutóbb éppen a fenntartható (területi-városi) közösségek koncepcióját megfogalmazó Bristol-i Egyezményben, melyet a 2005 végén tartott informális miniszteri találkozó fogadott el („Bristol Accord” 2005).

A rendezési típusú területi tervezés, ezen belül is főképp a területrendezés eddig is elsősorban az értékek megőrzésének, fenntarthatóságának biztosítása mellett kötelezte el magát – gyakorta kizárólagosan. A hazai természeti és kulturális örökségünk védelmében a terület- és településrendezés régóta meghatározó.

Ugyanakkor a fejlesztési tervekben is mind határozottabban jelennek meg kifejezetten környezetvédelemmel kapcsolatos célok, és horizontális elvként is régóta szerepel a területfejlesztési dokumentumokban a fenntarthatóság szempontja, igaz, az elemzések szerint (Péti 2006) hazánkban még csak közhelyszerűen, valóságos tartalom nélkül. Ugyanakkor a hazai területpolitika is határozott irányváltást hirdetett meg: az új OTK elfogadásával a gazdasági dominanciájú, felzárkóztató területfejlesztés helyébe a területi harmóniát megfogalmazó, a fenntarthatóságot céljai közé integráló területpolitika lépett, amely egyik átfogó céljának tekinti a fenntartható térségfejlődést, kitérve annak különböző szegmenseire a helyi identitástól a térségi környezettudatosságig vagy akár a fenntartható térhasználat elveinek rögzítéséig.

A közügyekben való társadalmi részvétel, a közösségépítés és partnerség fokozódó igénye

A közügyek alakításában mind fontosabbá válik a társadalom tagjainak közvetlen részvétele, amelyhez a civil szféra szükségszerű megerősödése kapcsolódik. A helyi és térségi közösségek belső kohéziójának, közösségi szellemének, a helyi identitásnak a megerősödése Magyarországon is egyre fontosabb dimenziója a demokrácia „gyakorlásának”.

A társadalom önszerveződésének, a helyi és mindinkább térségi közösségek saját jövőformálásának ideális keretet teremt a részvételi elven megvalósuló helyi, térségi közösségi tervezés. Az önszerveződő helyi-térségi közösségeknek a közfeladatok szervezésében és a fejlesztésben játszott fokozódó szerepe nemcsak a szubszidiaritás érvényesülését jelenti, de bizonyos formában a demokrácia kiteljesedésének is tekinthető.

A helyi közösségek önszerveződésének támogatottsága – szintén szoros összefüggésben az európai tendenciákkal és prioritásokkal – egyre erősödik. Ehhez kapcsolódóan különösen fontos, hogy a partnerség elvének formális biztosítása helyett a tervezés kommunikatív-kooperációs jellege általánosan elfogadottá és követelménnyé váljon. Természetesen ehhez a tervezők mellett a társadalom tagjait, az őket megjelenítő civil szervezeteket is alkalmassá kell tenni a közügyek formálásába, a kommunikatív tervezésbe való bekapcsolódásra.

A Nemzet fejlesztési terv előkészítésének egyik fő tapasztalata, hogy a területi (regionális) tervezés sokkal hatékonyabban volt képes a partnerséget megteremteni, mint azt az országos ágazati tervezés tette. Ez a tény a készségek és szándékok meglétén túl abból is adódik, hogy bizonyos térben (például régióban) állnak a különböző érdekelt felek egymással valódi kapcsolatban, a különböző érték- és érdekszférák adott régióon belül érintkeznek egymással.

Az új területpolitika kihívása

Az új Országos területfejlesztési koncepció parlamenti elfogadásával Magyarország – elvben mindenképp – egy átfogóbb területpolitika mellett kötelezte el magát. Ez a

területpolitika nemcsak az ágazati szakpolitikák¹ és piaci folyamatok nem kívánatos területi hatásainak kompenzálását hivatott biztosítani, hanem feladatának tekinti az ország és térségei területi harmóniájának megteremtését is, ezen belül az ország területileg hatékony működésének, kiegyensúlyozott területi fejlődésének ösztönzését.

Ez a tágabb értelmezés elvben azt jelenti, hogy a közügyek szervezése, alakítása során mind több esetben kerül előtérbe a problémák és megoldások területi összefüggésrendszere a szektorokkal, ágazatokkal szemben. Ehhez fontos a határozott decentralizáció, hiszen az ágazatokban gondolkodás helyett a területegységekben gondolkodás csak a szubszidiaritás érvényesítésével teremthető meg. Mindeközben a modell szerint minden országos szakpolitikának (tárcának) térségi gondolkodásra és térérzékeny tervezésre van szüksége.

„Az új megközelítésben tehát a területfejlesztés már nem elsősorban fejlesztési eszköz csoportja – jóllehet rendelkezhet saját eszközökkel –, hanem a társadalmi cselekvések mind több szegmensébe beépülő területi szemlélet és gondolkodás, illetve területi érdekérvényesítési folyamat, tevékenységét tekintve pedig elsődlegesen koordinációs, összehangolási folyamat. Mindebből adódóan a komplex tervezés a területfejlesztési rendszer kiemelkedően fontos eleme” (Salamin – Péti – Czira 2005).

97/2005. (XII. 25.) OGY-határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról:

2. A területi tervezés megújítása egységes iteratív tervezési rendszer kialakításával

A tervezési rendszer összhangjának fokozása és a tervek megalapozásának javítása érdekében

- a. egységes országos és területi tervezési rendszert kell létrehozni, a tervek egymáshoz való viszonyának egyértelmű meghatározásával és a tervek érvényesülésének biztosításával;
- b. tovább kell erősíteni a gazdaságpolitikai és költségvetési tervezés regionális, térségi megalapozottságát, a regionális és területi programok szerepének növelésével összefüggésben;
- c. a területi tervek az ágazati (szakpolitikai) tervekkel kölcsönösen összehangoltan, iteratív módon kell elkészíteni;
- d. a fejlesztési- és rendezési tevékenységeket jobban össze kell hangolni;
- e. a területi szemléletet erősíteni kell az ágazati tervezésben és a végrehajtásban;
- f. a tervezésnek a társadalmi, gazdasági szereplők bevonásával a társadalmi konszenzust kereső partnerségi folyamatként kell megvalósulnia;
- g. a tervezés multidiszciplináris szakmai kapacitásainak és tudományos megalapozásának erősítése szükséges, a tervezési módszertanok és a tervezést segítő kutatások támogatásával;
- h. a területi tervezés és végrehajtás minőségi színvonalát garantáló és javító komplex rendszert kell kialakítani

Az OTK konkrét, a tervezési rendszert közvetlenül érintő követelményeket is megfogalmaz, olyanokat, mint az ágazati szakpolitikák területi koordinációjának biztosítása, a fejlesztések térségi együttműködését biztosító egységes integrált kistérségi tervezés megteremtése, a finanszírozási rendszer (egészének) programozásra alapozása, a terület-

¹ Ágazatnak a tanulmányban a nem területi megközelítésű országos szinten irányított és tervezett szakpolitikákat tekintjük, és nem a klasszikus gazdasági ágazatokat.

rendezési és -fejlesztési tervezés szoros összehangolása, valós partnerség és kommunikáció biztosítása a tervezésben. Külön célként jelenik meg a területi tervezés megújítása, egységes rendszerének kialakítása (lásd keretes szöveg).

A kulcskérdés természetesen az, hogy a fent vázolt kihívásoknak a hazai területi tervezés jelen állapotában mennyiben tud eleget tenni.

Széteső rendszer

Ma összességében azt mondhatjuk, hogy a területi tervezés mérsékelten tölti be funkcióját, amelynek fő oka, hogy mind a szabályozás, mind a gyakorlat alapján egy meglehetősen szétesett rendszerrel állunk szemben. A szétagoltság több dimenziója érzékelhető.

Szabályozás, hazai és uniós tervezés

Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről a területi tervek alapvetően egységes és koherens rendszerét hozta létre. A törvény alapján létrejöttek a területfejlesztés és területrendezés intézményei. 1997-től országos szinten, később a megyékben, a régiókban és a kistérségekben is aktív területi tervezés indult be. Ebben az időszakban az jelentette a gondot, hogy a tervek megvalósításának nemigen voltak eszközei. Részben azért nem, mert kevés fejlesztési programokra fordítható forrás volt az országban, részben pedig azért nem, mert az egyeztetési követelmények jó szándékú előírásával sem voltak tisztázottak azok a garanciák, amelyek a területi tervekben szereplő céloknak a különböző országos fejlesztési céllelőirányzatokban való érdemi érvényesítését biztosíthatták volna.

Napjainkban a fejlesztési források volumene megsokszorozódott, azonban ezek felhasználása nem a törvényileg létrehozott és valamiképpen már tesztelt-bevált területi tervezési rendszerre épült. Az uniós források felhasználásának tervezését alacsony szintű jogszabályok (például 1076/2004. Korm. határozat) szabályozzák. A valóságban a szabályozott rendszertől jelentős részben független és rendszerbe nem illeszkedő tervezési gyakorlat alakult ki.

Szakmai-szemléleti megosztottság

A területi tervezési tevékenységek megosztottak a különböző szakmák és tervezői feladatok között. Ez mérhető abban is, hogy nem, vagy alig beszélhetünk a területi tervezés egységes fogalomrendszeréről, közös szakmai nyelvről. Ma Magyarországon – egyebek mellett az egységes képzés hiányában – a tervezésbe bekapcsolódó különböző szakmák egymástól esetenként teljesen eltérő értelmezéseket, ebből adódóan inkompatibilis módszertanokat alkalmaznak. A legtöbb nyugat-európai vagy éppen fejlett tengerentúli ország gyakorlatával ellentétben a területi tervezésnek nálunk nincs is egységes értelmezése.

A hagyományos szakmacsoportok – mérnökök, geográfusok, közgazdászok stb. – közötti személeti árkoknál talán fontosabbá válik a tervezés normativitását, értékfüggő voltát vallók és a tervezés szakracionális jellegét hangsúlyozó, a célokat a tényekből levezető „pozitivisták” közötti értelmezési különbség. Míg az előbbiek a helyi-térségi szereplők moderációját, kommunikációját tekintik a tervezés lényegének, addig az utóbbiak az elemzésekben, gyakran csak a számokban, a szakmai racionalitásban látják a tervezés lényegét. Viszonylag kevés olyan csoport létezik, amelyik a kötelezettségek formális teljesítésén túl valamennyire mindkét megközelítést egyidejűleg érvényesíteni tudná. (A pozitív és normatív tervezői megközelítésről részletesen lásd Faragó 2005!)

Fontos szemléleti megosztottság érzékelhető a tervezés tudományos és pragmatikus-forrásmenedzselői megközelítése között is. Az utóbbi típusú tervező (inkább csak programozó) tevékenysége gyakran kimerül az uniós és hazai szabályok, irányelvek lefordításában, részletes forrásfelhasználási szabályrendszer (program) kidolgozásában, míg a tudós tervező a tervezésben kizárólagosan tudományos értékű tevékenységeket kíván látni. A közös munka – amely annak belátásán alapul, hogy sem területi elemzések nélkül, sem operatív programozás nélkül nincs területi tervezés – rendkívül ritka.

Várostervezés – vidékfejlesztés – területfejlesztés

Egyaránt területi megközelítésű, azonban egymástól jószereivel független folyamatot jelent a vidékfejlesztési tervezés, az egyszerre kiüresedő és bővülő tartalmú területfejlesztési tervezés, a várostervezés és a többi térségi tervezési tevékenység. Nem vitatható, hogy egy rurális kistérség és egy agglomeráció fejlődésének előmozdítása meglehetősen különböző beavatkozásokat igényelhet. A két területtípus tervezése mégis hasonló természetű kell, hogy legyen, hiszen mindkét tevékenység tárgya egy térség, térségtípus, amelynek van közössége (társadalma), vannak gazdasági szereplői és civil szervezetei. A környezet, a társadalom és a gazdaság szférái az adott térre jellemző sajátos módon állnak egymással kölcsönhatásban, mindkét esetben az adott terület sajátosságaiból fakadó gondokra kell választ adni egy területi stratégia keretében. A főleg párhuzamosságokat jól illusztrálja például a kistérségek szintjén eddig megvalósult különböző tervezések sora, amelynek eredményeként vidékfejlesztési, területfejlesztési, gazdaságfejlesztési vagy (a szerencsésebbek esetében) szerkezetátalakítási stratégiák, programok, vagy éppen a térségi tervektől teljesen független városfejlesztési koncepciók születtek.

Rendezés – fejlesztés

A területi tervezés legtöbbször emlegetett két arcának, a fejlesztési és rendezési tervezés összekapcsolásának, netán integrálásának kérdése régóta napirenden lévő szakmai vitatéma. Az egyazon térre irányuló, egyazon közösség feltételeit meghatározó rendezési és fejlesztési célú területi tervezés a valóságban egymással mérsékelten van összekapcsolva. E megosztottság eltérő szakmacsoportok jelenlétében, intézményekben gyökerezik, és nem e tevékenységek valódi funkciójában. A rendezésnek és a fejlesztésnek – az OTK-ban közvetlenül is megfogalmazott – egységétől a gyakorlat ma nagyon távol áll.

(A fejlesztési és rendezési jellegű területi tervezés összekapcsolásának szükségességéről bővebben lásd Rechnitzer 1998, Faragó 2005, Salamin–Péti–Czira 2005!)

Források

A területfejlesztési törvény világos szándékai ellenére napjainkat a forrásvezérelt tervezés jellemzi, amely a rendszer széteséséhez leginkább azzal járul hozzá, hogy sokféle forrás van jelen, és ezek tervezése elkülönülő folyamatokat jelent. Az adott időszak adott mennyiségű fejlesztési forrására irányuló tervezés – az EU jótékony ajánlásainak elvárásainak ellenére – a valóságban ma nem válhat valódi stratégiai tervezéssé. Az uniónak az a szabálya, hogy egy program egy alaptól finanszírozható, és egy tevékenységet csak egy program támogathat, találkozik azzal a döntéssel, hogy Magyarország a második Nemzeti fejlesztési terv keretében sok operatív programot tervez. E két feltétel együttesen azt eredményezi, hogy a programok készítése során csak nagyon szűken behatárolt tevékenységekre tervezhetnek a programozók, vagyis a problémák–lehetőségek integrált rendszerében gondolkodó tervezésre gyakorlatilag ebben a tervezési módszerben már kevés esély van. Nem lehetséges a problémák integrált kezelése. Mindezt csak a fejlesztési forrásoktól független stratégiai tervezés garantálhatja, amely az adott rendszerből (területi tervezés esetén térségből, városból) indul ki, e rendszer gondjainak orvoslására, lehetőségeinek kiaknázására keres megoldásokat, és nem a pénzhez keres célokat.

A forrásvezérelt tervezés kizárólagossá válásával – amelyre reális veszély van – elmarad a valódi stratégiai szemlélet, és ez ahhoz vezet, hogy megalapozatlan tervek születnek, alacsony hatékonyságú, gyakran célszerűtlen fejlesztések valósulnak meg, a tervek nem töltik be funkciójukat. Világos helyzetkép és célok nélkül a nyomon követhetőség is ellehetetlenül.

Funkció: a lehetséges közös rész

Megítélésem szerint ahhoz, hogy a funkcióját betöltő, a társadalomirányításba és fejlesztéspolitikába szervesen integrálódó területi tervezés létrejöhessen, ki kell alakítani a területi tervezés egységes, átfogóbb értelmezését, és ehhez kapcsolódóan rögzíteni szükséges a funkcióját. Ez lehet az alapja a közös nyelvet beszélő, kompatibilis módszertanon alapuló, egységes területi tervezési rendszer kialakításának. Természetesen különböző megközelítésből eltérő értelmezésekhez juthatunk el. Az alábbi javaslat egy vitaalappal szánt, lehetséges értelmezési keret, amely az aktuális elvárásokra és kihívásokra kíván válaszolni.

Területi tervezésnek a közsférában zajló tervezés (köztervezés) azon része tekinthető, amely egy térből-térségből indul ki, és e térségen belül ágazatokat, szektorokat integrál, a terület közösségének tudatos jövőformálását biztosítja. A tervezés tárgya tehát a komplex rendszernek tekintett térség (vagy hely), a területrendszer. A területrendszer a társadalmi-gazdasági-környezeti szférák adott térre jellemző kapcsolatrendszere.

A tervezés e rendszer irányítását támogató átfogó funkció, amely tevékenységében nem korlátozódik tervdokumentumok elkészítésére, hanem ciklusokba szerveződő, nyomon követést és értékelési visszacsatolásokat egyaránt tartalmazó folyamat. A területrendszer a tervezéstől vagy akár az irányítástól függetlenül is létezik. A tervezés nem valaminek a létrehozására irányul, hanem a rendszer állapotának nyomonkövetését, értékelését, a kívánatos elmozdulások (célok) kijelölését, és ezek megvalósítása érdekében a rendszerbe való leghatékonyabb beavatkozási pontok meghatározását végzi el.

Ebbe az átfogó tervezésfogalomba beletartozik nemcsak a területfejlesztési, regionális tervezés, a vidéki térségekhez (vidékfejlesztéshez) kapcsolódó tervezés, a területrendezés, vagy akár a funkcionális térségekre (határ mente, Balaton térség stb.) irányuló tervezés, hanem a települési szintű tervezés is, hiszen a település maga is megfelel a területrendszer kritériumának. Meg kell azonban jegyezni, hogy a kisebb települések esetén inkább több település együttese (kistérség, várostérség) rendelkezik a komplexitás megfelelő fokával ahhoz, hogy teljesebb rendszernek tekintsük.

A területi tervezésnek ebben az értelmezésben két alapfunkciója javasolható:

- *A (területi) közösség tudatos, szervezett, megalapozott (saját) jövőformálása.* Az adott terület társadalma (a területi közösség) megfogalmazza saját céljait, és kijelöli az ezek eléréséhez szükséges tevékenységeket. Ezek természetesen a közösség saját értékválasztásán alapulnak, a területi közösség érdekeit jelenítik meg. Fontos elemük a lakosság, a gazdasági, társadalmi szereplők egyéni céljai közös részének megtalálása, a térségben értelmezhető közjó megfogalmazása, ezen alapuló kooperatív stratégiák kialakítása. Az így megfogalmazott közösségi célokhoz rendelhető hozzá a közösség (az azt megjelenítő intézmények) rendelkezésére álló fejlesztési, szabályozási (például rendezési) és egyéb eszközök. A közösségi célok orientálják a közösség tagjainak, a térségi érdekeket és értékeket hordozó szereplőknek (civil szervezeteknek, a gazdaság meghatározó szervezeteinek) egyedi döntéseit is.
- *Területi harmonizálás, területi koordinálás.* Egy adott területrendszer (régió, város, kistérség) fejlődését jelentős részben rendszeren kívüli tényezők – például a térséget érintő piaci folyamatok, országos szinten irányított szakpolitikák fejlesztései – befolyásolják. Hatékony és harmonikus területi fejlődéshez szükség van a különböző szakpolitikák, a piaci szereplők adott térséget érintő tevékenységeinek összehangolására. Az ágazati szakpolitikák térségenkénti összehangolásának alapját és keretét egyaránt a területi tervezés adhatja. E harmonizációs funkció biztosításának egyik kulcseleme a térség állapotának, folyamatainak feltárása, értékelése és nyomon követése, a területi folyamatok naprakész és problémaérzékeny elemzése.

A közösségi jövőformálás funkciójának érvényesülését jelentős mértékben az határozza meg, hogy milyen mértékben decentralizált a fejlesztéspolitika, a közfeladatok ellátása és az állam egészének működése, hiszen ez határozza meg az adott tér közösségének legitimitását, a kompetenciájába tartozó eszközök körét.

A területi tervezés utóbbi, harmonizációs funkciója a kevésbé decentralizált rendszerben is szükséges, sőt az országos-ágazati dominanciájú fejlesztéspolitikában ennek jelentősége még fontosabb.

A két funkció nem jelent két tervezési folyamatot, nem jelenti egyazon terv külön tartalmi elemeit, hanem a tervezésnek e két funkciót egyidejűleg kell ellátnia.

Fontos kérdés, hogy e területi összehangolás milyen konkrét elvek mentén valósuljon meg, és ez milyen feladatot jelent a tervezés számára. A tervezés során az értékválasztástól és az adott rendszer állapotától függően a tervezés különböző funkciói kerülhetnek előtérbe. Míg bizonyos esetekben a társadalmi integráció, más helyzetekben a gazdasági versenyképesség kaphat prioritást. Összességében azonban a tervezés általános alapfeladata megteremteni, illetve biztosítani az adott területrendszer

- hatékonyságát, versenyképességét;
- belső társadalmi és területi kohézióját – a felzárkóztatást;
- stabilitását, fenntarthatóságát;
- külső integrálódását;
- elemeinek (részközösségeinek) bevonását, érdekérvényesítését – „decentralizáció, szubszidiaritás”.

Tekintsük ezeket részletesebben!

A hatékonyság, versenyképesség biztosítása. A területrendszer hatékony működésének alapja egyfajta versenyképesség biztosítása. Bár e fogalmat leggyakrabban a gazdasági értékteremtő képességre szokás vonatkoztatni, egy térség, település esetében a területi versenyképesség a térség eredményességének ennél lényegesen átfogóbb tartalmú kategóriája, és nem csak a gazdasági szférára értelmezendő. A területi versenyképesség a vállalkozások versenyképességén túl magába foglalja azt is, hogy az adott térség vonzó mint lakóhely, befektetési helyszín, turisztikai célterület stb., és mindenekelőtt alkalmas a térségi funkciók megszerzésére, megtartására. A régiók, térségek, települések versenyképessége nemcsak vállalkozásaiknak, hanem polgáraiknak, intézményeiknek, civil szervezeteiknek sikerességében is mérendő. A versenyképességben meghatározó jelentőségű a területrendszer és résztérségeinek viszonya a külső, főként gazdasági folyamatokhoz, valamint a térség hatékonyságot ösztönző, a növekedés erőforrásait a térségen belül terjeszteni képes térszerkezet megteremtése egyaránt. A versenyképesség értelmezése és feladatai természetesen térségenként eltérőek, azonban a hatékonyság ösztönzése minden tervezési területi szinten, minden térségben feladata valamilyen formában a területi tervezésnek.

A belső társadalmi, területi kohézió biztosítása. A területrendszer harmóniája érdekében a területi tervezés fontos feladata a térség szintjén megjelenő belső társadalmi egyenlőtlenségek mérséklése. A területrendszeren belüli perifériák és fejletlen területek felzárkóztatásának ösztönzése, a hátrányos helyzetű csoportok integrálásának kérdésköre éppen ezért a területi tervezés fontos témáját kell, hogy jelentse.

A területrendszer stabilitása – a fenntarthatóság biztosítása. A hatékonyság és a belső kohézió mellett (azokkal szoros összefüggésben) különösen fontos a rendszer stabilitásának biztosítása a fenntarthatóság megteremtésével. „A fenntartható térségfejlődés szerint térségeinknek olyan rendszerekké kell válniuk, amelyek értékeiket, örökségüket, erőforrásaikat és belső összetartozásukat nemcsak megőrzik, hanem tovább is erősítik; a társadalom, a gazdaság és a természeti-környezeti, kulturális elemek összhangját helyi-térségi rendszerekben az átfogó környezetgazdálkodás és az integrált környezeti tervezés segítségével biztosítják.” (OTK 2005.)

A külső integráció. A területi tervezés nem állhat meg az adott térség határainál, hanem a környezetre való kitekintéssel az ahhoz való hatékony és harmonikus illeszkedés megteremtésére kell törekednie. Ez a határon átnyúló közvetlen műszaki, ökológiai, társadalmi vagy egyéb kapcsolatok kialakításán túl az adott területrendszernek a tágabb közeg folyamataiba való belehelyezését is jelenti, szoros összefüggésben a versenyképesség megteremtésével.

A részelemeinek (részközösségeinek) bevonása a szubszidiaritás, decentralizáció biztosításával. A tervezésnek tekintettel kell lennie az adott területrendszeren belüli kisebb térségekre, azok közösségeire, ennek érdekében érvényesíteni szükséges az alulról jövő tervezési megközelítést a szubszidiaritás elvének megfelelően.

A területi tervek érvényesülése

Koordinációs, harmonizációs funkciójából adódóan a tervezésnek hatnia kell a rendszert alakító beavatkozások lehető legszélesebb körére. Éppen ezért e modell szerint a területi tervezés nem csak az adott térség közösségének saját döntési kompetenciájába utalt források felhasználására (vagyis saját programjára) irányul. Fontos azonban, hogy a saját hatáskörbe utalt tevékenységek tervezését minőségileg meg kell különböztetni a ráható, befolyásoló szerepű tervtartalomtól. Ennek alapján a területi tervezés gyakorlati érvényesítése során 3 főbb csoportba sorolhatjuk a terv érvényesítési szféráit.

- 1. Saját fejlesztések.* Ebbe a körbe tartozik az adott területi egység kidolgozott és elfogadott saját fejlesztési programja, melyet ideális esetben az adott térséghez decentralizált forrás finanszíroz. A térség olyan fejlesztései is idesorolhatók, melyeket a területi terv jelölt ki, de egy „külső”, például országos ágazati program finanszíroz.
- 2. Külső szereplők, programok befolyásolása.* A területi tervezés másik alapvető feladata a fejlesztési, tervezési tevékenység során a külső fejlesztési szereplők, így az ágazatok, szektorális minisztériumok térséget érintő fejlesztéseinek, szabályozásának befolyásolása. A területi tervezés befolyásolásának eredménye lehet az ágazati programokba beépülő térségi programelem, lehet speciális területi kiválasztási szempont, a régió bekapcsolódása a program végrehajtásába, területi specifikálás, a program regionális lebontása stb. Mint azt korábban már a Területi Statisztika hasábjain is megfogalmaztuk: a különböző szinteken megvalósuló területi tervezés

azzal, hogy „beleszól” az ágazati programokba, elsősorban nem korlátot teremt az országos szakpolitikáknak, hanem a helyi igényekhez való igazítás és a térségen belüli együttműködés erősítése révén fontos segítséget jelent a fejlesztési eszközök hatékonyságának növelésében (Salamin–Péti–Czira 2005). A befolyásolást – lehetőség szerint – kötelezettségek rögzítésével rendszerbe épített iterációk keretében kell érvényesíteni. A kormányzat (és szakpolitikája) a térséggel (régióval) szerződéses viszonyt is létesíthet a területi célok nemzeti szintű finanszírozására vonatkozóan (tervszerződések rendszere). A szereplők befolyásolásának egyértelmű formája a rendezési tervekben testet öltő területhasználati szabályozás.

3. *Közös cselekvés.* Az adott térség, település szereplőinek a közösen formált stratégia megvalósításához való egyedi hozzájárulásai jelentik a stratégiai tervek megvalósulásának egyik legfőbb zálogát. A megvalósulás feltétele, hogy a tervezés valóban közösségi legyen, és az érintett szereplők partnerségét jelenítse meg. Fontos, hogy ez esetben nem a terv, hanem sokkal inkább maga a tervezési folyamat készíti a szereplőket arra, hogy egyéni cselekvéseikkel is a közös célok megvalósulását támogassák.

A tervek eredményeként saját térségi vagy ágazati programban megvalósuló beavatkozások is a rendszer alrendszerének, szereplőinek (befektetők, lakosság stb.) befolyásolására, a rendszer elmozdítására irányulnak. A 3. pontban jelzett érvényesítési forma sajátosságát az adja, hogy nemcsak a fejlesztések, szabályok és egyéb eszközök orientálják a rendszer szereplőit, hanem maga a tervezési folyamat is; legalábbis akkor, ha sikerül valóban közösségi jellegű tervezést megvalósítani valódi partnerség keretében. Ez azonban korántsem könnyű feladat. Az e téren érzékelhető csekély sikeresség részben azon múlik, hogy ma még korántsem általánosan elfogadott a tervezés közösségi jövőformáló értelmezése. Az eredményes közösségi tervezés azonban elsősorban mégsem a tervezők szakmai felkészültségén vagy a folyamatban részt vevő önkormányzatok, civil szervezetek, piaci szereplők készségeinek hiányosságain múlik, hanem sokkal inkább demokráciánk minőségén, amelyben az adott térben, annak közössége számára megfogalmazható közjőval szemben gyakran partikuláris érdekek kerülnek előtérbe.

IRODALOM

- Faragó L. (2005): A jövőalkotás társadalomtechnikája. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Péti Márton – Salamin Géza (szerk.) (2006): Egységes tervezési rendszer szakértői előkészítése c. K+F-tanulmány (kézirat). A tanulmány az Országos Területfejlesztési Hivatal megbízásából készült.
- Péti Márton (2005): Stratégiai környezeti vizsgálat a fenntartható (területi) tervezés szolgálatában. Falu–Város–Régió 3–4.
- Péti Márton (2006): A környezetintegráció új fejezete a hazai területfejlesztésben, a stratégiai környezeti vizsgálat. In: Comitatus 2006/5.

Rechnitzer János (1998): A területi stratégiák. Dialóg Campus, Budapest–Pécs

Salamin Géza – Péti Márton – Czira Tamás (2005): Paradigmaváltás küszöbén. Az új Országos területfejlesztési koncepció és a területi tervezés. Területi Statisztika, 2005/5.

'Bristol Accord' (2005): UK Presidency, EU Ministerial Informal on Sustainable Communities – Policy papers
ESDP (European Spatial Development Perspective), European Commission, 1999

EC (2005): The Ministers for Spatial Development and the European Commission: Scoping document and summary of political messages for an assessment of the Territorial State and Perspectives of the European Union towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions. Informal Ministerial Meeting on Regional Policy and Territorial Cohesion, 20/21 May 2005, Luxembourg

1076/2004. (VII.22.) Korm. határozat az Európa-terv (2007–2013) kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

97/2005. (XII. 25.) OGY-határozat az Országos területfejlesztési koncepcióról

Kulcsszavak: fejlesztéspolitika, fenntartható fejlődés, térségi közösségi tervezés, iteratív tervezés, Országos területfejlesztési koncepció, várostervezés, vidékfejlesztés, területfejlesztés, jövőformálás, területi harmonizálás, versenyképesség.

Resume

The author believes that the importance of spatial type planning is on the increase.

Changes in Hungarian spatial policy, EU accession and the increasing interest in sustainability are challenges for territorial planning. In Hungarian practice, there is not a single, integrated planning practice that could come up with these challenges, since the system of spatial planning has been disintegrated. The lack of overall and clear legislation, separated professional fields, isolated planning activities without a satisfactory level of coordination, missing common understanding on the function and content of planning are the elements of this disintegration.

The author claims that a new common definition and function should be created for spatial planning in a wider sense in order to provide basic frames for integrating many different planning activities which are isolated at present in Hungary. The proposed double function of spatial planning is: joint creation of the future of community, and the spatial coordination of sectoral policies and the activities of other significant actors. Spatial planning must enhance the competitiveness, sustainability and social cohesion of regions, applying at the same time the principle of subsidiarity and promoting the external integration of a given region into its environment.