

## TERVEZÉSELMÉLETI ALAPVETÉSEK

(Principals in Regional Planning)

FARAGÓ LÁSZLÓ

„A terv semmi, a tervezés minden”  
Eisenhower

Jelen munkámban kizárólag a *közösségi (public) szférában* folyó tervezés néhány *elméleti alapkérdését* és annak klasszifikálását kísérelem meg. A leírtakban sokat merítettem John Friedmann amerikai professzor munkásságából (*Friedmann* 1964, 1987, 1988).

### *A tervezés szükségessége*

A tervezés egy olyan *társadalmi kényszer*, amely egy történeti tanulási folyamat eredménye. Az elmúlt évszázad igen gyors fejlődése következtében a fejlett társadalmak felismerték, hogy a piaci erők és a magánszféra spontán, parciális érdekeken nyugvó beavatkozásai esetenként vagy összességükben társadalmilag nem kívánatos eredményre vezethetnek, ezért *irányítani, kontrollálni kell a folyamatokat*. E tevékenységnek fontos, hathatós eszköze a tervezés.

A tervezés szükségességének felismerése és gyakorlati megvalósítása két egymással párhuzamosan futó tradícióra vezethető vissza.

(1) *Marx és Engels* a 19. századi kapitalizmus ellentmondásainak elemzése alapján arra a következtetésre jutottak, hogy az új gazdasági rend építése során *ex ante szabályozás, azaz tervezés szükséges*. E *helyes felismerést* követően az akkori viszonyokból azt a *téves következtetést* vonták le, hogy a tervezés során *naturáliákban és központilag kell számba venni a forrásokat és a munkaidőalapot*. Ebből számukra logikusan következett, hogy a kapitalista termelési viszonyok között ezt nem lehet megoldani, ezért *tervgazdálkodás csak a szocializmusban folyhat*. A szocialista tervezési gyakorlat alapelveit *Lenin 1921-ben* írta meg "*Az egységes népgazdasági tervről*" című cikkében. Ezen tézisek többsége még ma is jól tükrözi a tervezéssel szembeni elvárásokat (a terv a párt második programja, komplexitás, tudományosság, optimalitás, a döntő láncszem elve, a termelés és a jólét összehangolása, tervvariánsok szükségessége, konzisztencia elve, az áru- és pénzviszonyok összehangolása, folyamatos karbantartás elve).

*Ludwig Von Mises* osztrák polgári közgazdász a *szocializmust* már 1920-ban a *racionális gazdaság megszüntetésével azonosította*. Véleménye szerint nem lehetséges a természetbeni számbavétel és a leggazdaságosabb termelési eljárás ezen alapuló kiválasztása. *F. A. Hayek* szerint a tudományok fejlődésével ugyan elvileg lehetséges a racionális szocialista gazdálkodás, de a *gyakorlatban kivitelezhetetlen*, mert központilag lehetetlen a racionalitáshoz szükséges tudást és információt biztosítani, ezért decentralizálni kell.

(2) A kapitalista országokban az állam gazdaságirányítási, tervezési szerepét az új közgazdasági elméletek alapozták meg. Nyilvánvalóvá vált, hogy a tőkés gazdaság nem tart automatikusan az egyensúlyi állapot felé. Központilag (pl. költségvetési vagy monetáris eszközökkel) meg kell növelni az aggregált keresletet. A valóságos folyamatok elemzéséből kiindulva J. M. Keynes tett javaslatot az állam szervező irányító tevékenységére. Az állami irányítás a kapitalista országokban is közvetlenül átfogja és tervezi a pénz- és hitelpolitikát, a költségvetési politika szféráját (adók, támogatások, állami beruházások, stb.).

Az állam gazdaság-irányítói (tervezői) szerepe fokozatosan megerősödött. Az 1929-33-as válságból való kilábalás érdekében született a roosvelti *New Deal*, amely átfogta a pénzügyi szférát, az ipart, a mezőgazdaságot, és a szociális szférát. J. Tinbergen 1935-ben megalkotta Hollandia számára az első olyan modellt, amelyet olyan makró tervnek tekinthetünk, ami tényleges cselekvési programot adott a kormány számára és indukálta a magánszektor döntéseit. 1946 óta a holland tervehivatal rendszeresen készít éves terveket. 1946-52-re vonatkozóan készült el az első indikatív középtávú terv és az ötvenes évek végétől folyt hosszú távú tervezés is. Közismert a Franciaországban folyó átfogó tervezési munka.

A példák sora folytatható lenne, de általánosságban megállapítható, hogy a második világháborút követően minden fejlett ország gyakorlata az átfogó gazdaságtervezés és szabályozás irányába folytatódott. Ma már minden fejlett gazdaság egyfajta átfogó gazdasági irányító tevékenység hordozója. A vállalkezési szabadság és a termelési struktúra alakításának, irányításának összehangolása egyben a terv és a piac együttélését is jelenti.

*A tervezés a modern piacgazdaságban:*

- többszintű és sokszereplős (a rendszer nem csak a gazdaság alapelemeiből áll);
- két irányú (egyszerre top-down és bottom-up);
- elfogadja az állami (kivülről, felülről) beavatkozás szükségességét (a nemzet távlati érdekeit érvényesíti);
- érték-pluralista;
- törekszik megfelelni a társadalmi tudás szintjének (tudományos és racionális), ugyanakkor korlátozza a rendelkezésre álló információ tömege és jellege;
- duális: részben segíti (generálja), részben korlátozza a magánszférát;
- és politikailag meghatározott.

### *A tervezés fogalma*

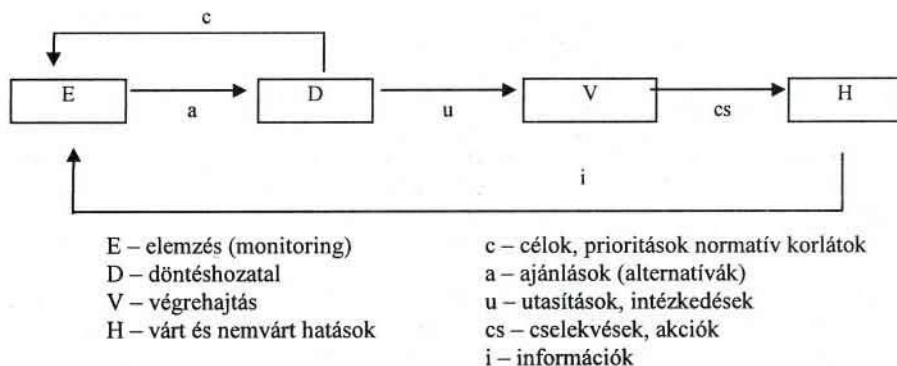
Oly hosszú a tudatos előrelátás, a tervezés története, oly széles körű tevékenységet takar a fogalom, hogy még alig vállalkoztak a szintetizálásra, az általános tervezélmélet megírására<sup>1</sup>. Egy tömör definíció megalkotása azért is igen nehéz, mert a tervezésnek eltérő módjai, formái és "stílusai" vannak és ma nem egyszer mást értünk alatta, mint korábban. Ennek ellenére nem mondhatunk le az általános-definíció alkotás igényéről sem, hiszen minden közösségi tervezési tevékenységben van valami azonos, mindegyik teendőket, cselekvés sorozatokat határoz meg a jövőben bekövetkező problémák elkerülése vagy a jobb eredmény elérése érdekében.

A modern közösségi tervezés olyan emberi tevékenység, amely valamely rendszer irányításának alapja, tehát segíti egy előre megfontolt *szándék kialakítását és az annak alapján való cselekvést egyaránt. Mint módszer jól strukturált, jövőorientált gondolkodásmód.* A tudományos és módszertani ismereteket alkalmazzuk a cselekvések megszervezése és megvalósítása érdekében. *A tervezés a (tudományos és technikai) tudást cselekvésekké alakítja (Friedmann, 1987).*

"A tervezés olyan folyamat, amely során szakemberek a múlt és a jelen megismerése alapján feltárják a főbb tendenciákat, normatív megfontolásokat is figyelembe véve megfogalmazzák a haladás lehetséges irányait, az ezekhez tartozó utakat és elérhető eszközöket, előkészítik az ezekkel kapcsolatos döntéseket és megfogalmazzák a cselekvési programot" (Farágó, 1997, 38. o.).

Operacionalista alapon a tervezést körülírhatjuk azzal a műveletsorral, amelyet a tevékenység során elvégzünk. A tervezési tevékenység általános kereteit az alábbi blokk-sémával szemléltethetjük.

I. ÁBRA  
Strukturális blokk-séma  
(Scheme of structural elements)



*Forrás:* Friedmann 1987. 181. o. nyomán a szerző

E folyamatba tartozó tevékenységek mindegyike nem minden esetben a szűken vett tervezés része és a tervezők szerepe is attól függ, hogy milyen *típusú és stílusú* tervezésről van szó (lásd később). A tervezés általában az alábbi műveletsor elvégzését jelenti:

1. Vizsgálat / diagnózis (audit)
2. Koncepcionálás:
  - ♦ koncepció (jövőkép és célok)
  - ♦ stratégiai program
3. Cselekvési terv (operatív programok)
4. Végrehajtás
5. Kontroll (monitoring)

### *A tervezés politikai karaktere<sup>2</sup>*

Gondolom, nem szorul magyarázatra az a tény, hogy a „szocialista pártállami” rendszerben a tervezés az egyeduralgató pártpolitikának alávetetten tudott csak működni, így a célmeghatározásban alig játszott szerepet, a végrehajtás bürokratikus, merev eszköze volt. Ugyanakkor joggal merülhet fel a kérdés, hogy a polgári demokráciában, a piacgazdaság körülményei között a tervezés politikailag meghatározott-e, vagy azon kollégáimnak van igazuk, akik a tervezés objektivitását, szakracionális jellegét hangsúlyozzák.

A mai pragmatikus tervezés politikailag érzékenyebb és kevésbé "racionális", mint az korábban volt. Változtak a tervezéssel szembeni elvárások. *A tervezés feladata egyre inkább konszenzus kialakítása, a tárgyalási, az alku folyamatok moderálása*, melynek hatékony teljesítése elképzelhetetlen anélkül, hogy a tervező azonosulna a megbízó alapvető értékeivel. A tervezőtől gyakran explicite is megkívánják, hogy támogassa a megrendelő törekvéseit és a megbízásnál fontos szerepet játszhat a tervező érdekek artikulálójának, lobbyzó képessége.

A döntések tudatos értékválasztáson alapulnak, amelyek mögött minden esetben érdekek húzódnak meg. A különböző szintek és szereplők mást és másokat képviselnek. Az állam meghatározott preferenciák alapján avatkozik be, egyeseket korlátoz, másokat támogat. A politika elfogadhatja az „objektív tudást” vagy időlegesen nem vesz róla tudomást, ez esetben az, más csatornákon éppen az uralkodó politika ellen is felhasználhatóvá válik.

A tervezési folyamat egyes mozzanataiból megpróbálhatjuk távol tartani a politikát, de az egész folyamat, ha akarjuk, ha nem implicit átpolitizálódik<sup>3</sup>. A források allokálása, a beruházások rangsorolása, új struktúrák létrehozása mind értékválasztáson alapuló döntést igényel! *A közösségi szférában* a döntések jelentős részét a „közérdekre” hivatkozva hozzák meg. De mit jelent a közérdek (közjó) egy képviselői demokráciában? A közérdek *a napi gyakorlatban* nem más, mint a *pillanatnyi politikai konszenzus*, vagy rosszabb esetben a „többség akarata” a kisebbséggel szemben.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy amikor a tervezés politikai karakteréről írok, akkor ide nem csak a politikai pártok és korporációk által uralt szférában folyó tervezést sorolom. A társadalmi mozgalmak, az NGO-k által folytatott tevékenység (pl. zöldek) éppen úgy nem mentes a politikától, csak az ő szándékaik más értékeken nyugszanak és más típusú felelősségük<sup>4</sup>.

Ez alól nem kivételek a területi mozgalmak sem, de természetesen ez nem osztály vagy réteg politizálást jelent. Ebben az esetben az egyén tudata nem, mint a nemzet, az osztály vagy valamely makroközösség része "funkcionál", hanem mint az adott területi egység lakójáé, és meghatározó momentum a területi identitás. A területileg elkülönülő népesség (regionális, helyi társadalom), mint "kis társadalom" a területi érdekeket képviseli. A tér elkülönít, de ebben az esetben integrál is, felértékelődnek a helyi adottságok és speciális helyi preferenciák.

Az allokatív tervezés esetében, így pl. a várostervezésben és a rendezési tervezés folyamatában mód van arra, hogy „a tényeket és az értékeket”<sup>5</sup> megkülönböztessék egymástól. Erre lehetőséget kínál, hogy az értékválasztás (célok megfogalmazása) és az ezen alapuló döntések elkülönüljenek a tervezési folyamattól. Mint később látni fogjuk, ez a „szerencsés” helyzet nem minden tervezési típusnál (módnál) van így.

## A tervezés alaptípusai

A közösségi tervezés alaptípusai; az allokatív, az innovatív és a radikális tervezés. Az eltérő típusú tervezési folyamatok (a mögöttes „érdekcsoportok”) gyakran konfliktusba kerülhetnek egymással. Például a hagyományos tervezés allokatív szemlélete ütközhet a fejlődést, a változást akarók csoportjával, különösen, ha ők alapvető strukturális változtatásokat céloznak meg. Ugyanakkor nem helyes valamelyiket általában pozitívnak, haladónak beállítani, és szembe helyezni a másikkal, mert mindegyikre szükség lehet, konkrét esetekben egymással nem is helyettesíthetők.

### a) Allokatív tervezés<sup>6</sup>

Az allokatív tervezés a korlátozottan rendelkezésre álló forrásokat igyekszik elosztani az egymással versenyző fejlesztési szükségletek vagy felhasználók között. Ez a tervezés tradicionális funkciója és még ma is a leggyakrabban használatos forma (pl. a központi újraelosztás erre a logikára épül). A fennálló rendszer, a meglévő struktúra keretei között igyekszik a minél hatékonyabb, méltányosabb vagy éppen az egyensúlyt, a "társadalmi békét" szolgáló megoldást megtalálni. A döntéshozók ellátják a tervezőket célokkal és prioritásokkal, a tervezők pedig a fennálló korlátok között javaslatot tesznek a konkrét teendőkre. Az allokatív tervezés tipikus példája a költségvetési tervezés, a fizikai tervezés (a terület-felhasználás szabályozása) és általában a központi ágazati tervezés.

Az allokatív tervezés fő jellemzői:

- *el(fel)osztó jelleg:* a tervezés tárgyának az adott szereplők, feladatok vagy funkciók közötti elosztása;
- *funkcionális racionalitás:* azon feltételezésen alapul, hogy az információ beszerezhetőségének korlátai között racionális döntések hozhatók és a döntéshozók tudatos értékválasztása, a tervezés során alkalmazott racionalitás, egymástól elválasztható és független. Azaz a tervezők tudományos alapokon - a megadott keretek között - racionálisan cselekszenek és a képviselési demokráciában a döntéshozók a „közjót” képviselik;
- *komplexitás, széleskörűség:* törekedni kell arra, hogy minden kapcsolódó területre kiterjedjen a tervezők figyelme;
- *egyensúly:* a rendszer különböző elemei között az egyensúlyt meg kell tartani, illetve helyre kell állítani;
- *menyiségi szemlélet:* a tervezés során, modelleken kell ellenőrizni a javasolt megoldások helyességét (input-output, szimulációs, lineáris és dinamikus programozási stb. modellek).

Az allokatív tervezés három szereplője a döntéshozó (politikus, megrendelő), a tervező<sup>7</sup> (vállalkozó vagy bürokrata) és a bürokrácia (végrehajtó). Funkcióik jól elkülönülnek:

- a *politikusok* célokat határoznak meg és választanak a lehetséges alternatívákból,
- a *tervezők* elemeznek, alternatívákat dolgoznak ki, és javaslatokat tesznek,
- a *bürokraták* informálnak, végrehajtanak, ellenőriznek.

A folyamat optimális lefolyását többek között korlátozhatja a döntéshozó hatalmi törekvése, a tervező szakmai sovinizmusa és a bürokrácia konfliktus elkerülési hajlama.

Az allokatív tervezés egyik kritikus pontja a *döntéshozatal*. A döntésekkel kapcsolatban sok a félreértés. Tisztázandó, hogy ki és mikor hozza a döntéseket. Az allokatív tervezés során az alábbi típusú döntések hozandók:

1. *Szakmai feladatot jelentő tervezői döntések.* A tervező feladata meghatározni a szükséges információk és a tervezésben résztvevők körét, megválasztani a tervezési módszert, modellt választani, stb. A döntések a *tervezés folyamatában születnek és a tervezők hozzák* azokat.
2. *Tervdöntéseknek* nevezem azokat az érdemi döntéseket, amelyek a célokkal, prioritásokkal, tervvariánsokkal és a végleges terv elfogadásával kapcsolatban születnek. Ez is a *tervezési folyamaton belül van, de a tervezés szűk körén kívül születik.* A döntést hozó lehet szakmai-, politikai testület, egy népesség csoport vagy választott képviselőik, stb., de *nem a gyakorlati tervező munkát végzők.*
3. *A terv végrehajtása során hozandó döntések.* A tervezési munkafázist követik, és általában nem a tervezők feladata. Egy részük, amely a végrehajtással, annak ellenőrzésével kapcsolatos a bürokrácia feladata (monitoring), de amennyiben a körülmények lényegi kérdések megváltoztatását vetik fel, vissza kell vinni a kérdést az eredeti döntéshozóhoz (kontroll).

Az allokatív tervezés *flyamata*:

- ◇ a feladat pontos meghatározása (alapvető célok prioritások);
- ◆ vizsgálat: adatok, információk gyűjtése, elemzése, prognosztizálás;
- ◆ koncepcionálás (stratégiai program)
- ◆ döntéselőkészítés;
- ◇ döntéshozatal;
- ◆ alternatív lehetőségek és cselekvéssorozatok kimunkálása (operatív programok);
- ◆ döntéselőkészítés;
- ◇ döntéshozatal;
- \* végrehajtás;
- \* monitoring;
- ◇ \* kontroll.
- ◆ — *tervezői feladat*
- ◇ — *politikai, döntéshozói, megrendelői feladat*
- \* — *bürokrácia feladata*

### b) *Innovatív (fejlesztés-orientált) tervezés*

A haladás és a valódi problémamegoldás *innovatív, fejlesztés-orientált megközelítést* igényel. Az innovatív tervezés az allokatívval szemben nem a már meglévő vagy a fennálló trendekből eredő források elosztására, hanem fejlesztésekre, a jelen meghaladására<sup>8</sup> irányul. Annak érdekében, hogy a tervezők el tudják fogadtatni az új innovációkat, az irányítási rendszer egészére nagyobb befolyást kell gyakorolniuk. Vagy közvetlen részeseivé kell, hogy váljanak a döntéshozatalnak, vagy meg kell szerezniük a politika támogatását.

Az innovatív tervezés esetében nem annyira az apparátusok bürokratikus ismeretei a fontosak, hanem sokkal inkább a *vállalkozói képességek és az innovációkra való fogékonyság*.

Az innovatív tervezés jellemzői:

- *fejlesztés-orientáció*: a fennálló rend alapstruktúráján belül fejlesztések, innovációk kidolgozása;
- *intézményrendszer változtatása*: az új értékek és javaslatok általában az új funkció és hatáskör megosztást tételezik fel, azaz új intézmények szükségesek;
- *cselekvés-orientáció*: a célok és megvalósításuk elválaszthatatlan egységet alkotnak, ami esetenként a döntésekre és a megvalósításra való nagyobb hatásgyakorlást igényel;
- *erőforrás mobilizáció*: a tervező vállalkozói funkciót teljesít, amikor az új feladatokhoz, intézményekhez erőforrásokat kutat fel, a megvalósítás újszerű formáit kínálja. A döntéshozókkal csak akkor lehet elfogadtatni egy merőben új megoldást, ha meg tudjuk mondani, hogy ki, miből és mit fog csinálni.

Az innovatív tervezés és döntéshozatal *folymata*:

1. A tervezés szükségességének a felismerése és a feladat pontos megfogalmazása; (Kezdeményező lehet a tervező is!)
2. Társadalmi, minőségi szempontok feltárása:
  - \* a problémáknak nem mint mennyiségi kérdéseknek, hanem mint társadalmi-gazdasági jelenségeknek az azonosítása és leírása;
  - \* az aktorok érdekeinek, viselkedésének az elemzése (autonómia mértéke, legitimitás, működésének hatékonysága, fogékonysága az innovációkra, stb.);
  - \* az „intézmények viszonya” az irányítási-, döntési rendszerekhez. (Hierarchiában elfoglalt hely, részvételi lehetőségek a döntési folyamatokban, információáramlás, szervezeti kapcsolatok.);
3. Preferenciák megfogalmazása és a célok kijelölése;
4. Az innovációra és az innovatív cselekedetekre lehetséges variánsok vagy alternatívák kidolgozása;
5. A döntéshozó meghatározása és külső döntéshozatal vagy részvétel a döntéshozatalban;
6. A megvalósítás, illetve a döntés érvényesítés figyelemmel kísérése.

### c) Radikális tervezés

Marx írja *Tézisek Feuerbachhoz* c. munkájában (1844), hogy a filozófusok különbözőképpen interpretálják a világot, a lényeg annak megváltoztatása. Ez ars poetica lehet a radikális tervezésnek. Tapasztalati tény, hogy mély (strukturális) válságból nem lehet visszatérni az azt megelőző állapotba, hanem alapvető (radikális) változtatásokra van szükség. Valakiknek fel kell vállalniuk, hogy az állampolgárokat a társadalmi átalakulás irányába mutató projektek mögé állítsák. A radikális tervezés egy olyan *cselekvés-sorozat*, amely a társadalmi-gazdasági rend uralkodó trendjeivel szemben kezdeményez alapvető *strukturális változásokat*, és így kívánja átalakítani a korábbi folyamatok jellegét. Segítségével olyan új struktúrák, cselekvések alakíthatók ki, melyek *nem az uralkodó trendek folytatása*.

A radikális tervezés igényli a *tervkészítést, a döntéshozatal és végrehajtás fúzióját*. A tervező egy akcióteam tagja. A radikális tervezés *független az uralkodó struktúra döntéshozási mechanizmusától*. A tervező (-team) egyben programalkotó és végrehajtó is, maga szerzi és használja fel a forrásokat és törekszik saját hatalma kiterjesztésére és befolyásának növelésére. A tervező a hivatalos (állami) szférán kívül működik. Ma a leggyakrabban előforduló példák a cselekvés-orientált társadalmi mozgalmak.

A radikális tervezés gyökerei visszanyúlnak az utópista, a marxista és az anarhista tradíciókhoz. Radikális tervezés a megállapodott demokráciákban is van, de általában csak a társadalmi-gazdasági lét egyes részterületeire terjed ki. Ide sorolható számos szocio-politikai mozgalom és alternatív gazdasági törekvés. Például kapitalista körülmények között a szövetkezeti mozgalom, vagy a kommunista Kínában a különleges gazdasági övezetek beindítása, számos feminista és zöld mozgalom, és még folytathatnánk a sort.

A *kliens* ebben az esetben nyilván nem egy „külső megrendelő”, hanem maga a kezdeményező, illetve a mobilizált csoport. A projekt pedig a fennálló rend vagy valamelyik alrendszerének a megváltoztatása.

A radikális tervezés *jellemzői*:

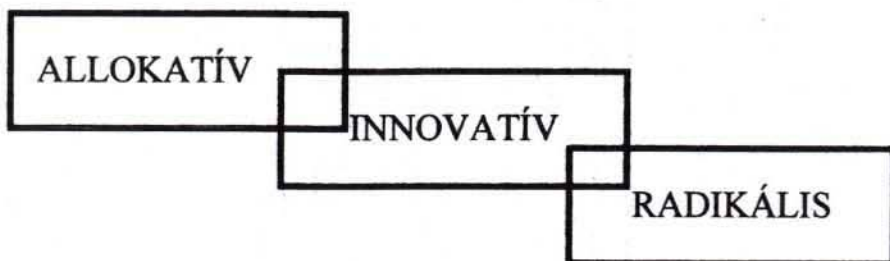
- transzformatív elméletre épül;
- önfelhatalmazás és önszerveződés;
- határok, korlátok nélküli gondolkodás;
- kapcsolat építés, hálózatok szervezése;
- dialógus, kölcsönös tanulási folyamat.

A radikális tervezés *folyamata*:

1. A "fennálló rend", az adott gyakorlat (vagy bevett szokások) kritikája.
2. Alternatív javaslat kidolgozása.
3. Cselekvési stratégia és taktika kidolgozása.
4. "Ismeretek" terjesztése, szövetségesek keresése.
5. Összeütközés a fennálló renddel, a meglévő intézményekkel.
6. Terjeszkedés (siker esetén).



## A tervezés alaptípusainak jellemzői



### ALAPCÉL

fenntartás	evolúciós fejlődés	strukturális átalakulás
------------	--------------------	-------------------------

### DÖNTÉSHOZÓ

politikus	politikus és a tervező	a cselekvő tervező
-----------	------------------------	--------------------

### SZEMLELET

mennyiségi	minőségi	tagadás, másság
------------	----------	-----------------

### FELADAT

egyensúly fenntartása	probléma megoldás	alapvető változtatás
-----------------------	-------------------	----------------------

### A TERVEZŐ LEGFONTOSABB KÉPESSÉGE

racionalitás, tárgyi tudás	vállalkozókészség, új iránti fogékonyság	elhivatottság, meggyőző képesség
-------------------------------	---	-------------------------------------

### A TERVEZÉS ÖSSZEKAPCSOLJA A TUDÁST ÉS A

cselekedeteket	társadalmi rányitást	társadalmi átalakulást
----------------	----------------------	------------------------

### A TERVEZŐ POLITIKAI FELELŐSSÉGE

"csak" szakmai felelőség	közepes	nagy
--------------------------	---------	------

### A TERVEZŐI MUNKA INDÍTÁSA ÉS IDŐTARTAMA

megbízás, eseti	folyamatos	önfelhatalmazás, eredményfüggő
-----------------	------------	-----------------------------------

### Tervezési stílusok

A tervezés stílusát alapvetően a tervezésnek az *irányítási rendszerben elfoglalt helye* határozza meg, amely függ a centralizáció (decentralizáció) mértékétől, az alkalmazott eszközök jellegétől (közvetlen - közvetett) és a tervező szándékától.

*Tervutasítás:* a terv minden.

Az imperatív tervezés a szovjet típusú rendszerek jellemzője. Erősen centralizált és intervencionista, kötelező célok és normák képezik a tervek alapját. A tervek konkrét, a részleteket is tartalmazó cselekvési programokat adnak, amelyeket politikailag elkötelezett specialisták és bürokraták készítenek. A tervezést és végrehajtást központilag ellenőrzik és szankcionálják. A tervek egymással hierarchikus kapcsolatban állnak és a magasabb szintűek kötelezőek az alacsonyabb szintek számára. A tervezési jogosultságot meghatározott szervezetekhez kötik.

*Stratégiai tervezés* (policies planning)<sup>9</sup>: a terv indikáció.

Célja - a saját programalkotáson kívül - mások cselekedeteinek nem kötelező jellegű szabályozása, indirekt befolyásolása. Felsőbb szinteken a rendszer működtetésének általános szabályait alakítják ki. A főbb sarokpontok betartása mellett az alacsonyabb szintek szabadon alakíthatják saját programjukat. *Közvetett eszközökkel* kívánják a társadalmi-gazdasági szereplőket befolyásolni. A direkt irányítás és beavatkozás csak a kulcsterületeken engedhető meg. Strukturált döntési mechanizmus működik. A tervezői bürokrácián kívüli szakemberek is kaphatnak tervezői jogosultságot. A tervezők gyakran, mint tanácsadók működnek, így közvetlenül részt vesznek a politika alakításában.

*Korporatív tervezés:* korporációk közötti egyeztetés.

A hatalom és a döntések *megoszlanak kis számú intézmény* és szervezet között. A kompetenciák jól elkülönülnek, a szervezeti rendszer *hierarchikusan strukturált*. Tárgyalások, iterációk során alakulnak ki a célok. A kormányzati szerveken kívül a hatalom egyéb részesei viszonylag függetlenül tervezhetnek. Az egyes szempontokat *külön tervezik*, majd az eredményeket ütköztetik. Az egyezségek hatalmi-politikai játékok, ami fordítva is igaz, a politika-csinálás egyfajta tervezési folyamat. A résztvevőknek gyakran vétőjoga van a saját területüket érintő negatív döntések esetén. A programalakításban, a hatalomban résztvevők a *meglévő struktúra fenntartásában érdekeltek*.

*Széles részvételen alapuló tervezés:* széleskörű konszenzus kialakításának az eszköze.

Minden érintettet igyekeznek bevonni a tervekészítés folyamatába. Ez elsősorban olyankor fordul elő, amikor a *végrehajtás decentralizált* és a programot megvalósítók megnyerése a megvalósítás záloga. A közösségek, társadalmi szervezetek is részt vesznek a tervezési folyamatban. A résztvevők önként vállalnak kötelezettséget a források biztosítására és a feladatok ellátására. *A tervezési folyamat középpontjában a tárgyalások folyamata, az érdekegyeztetések, a konfliktusok feltárása és feloldása áll.* A tervezés menete, struktúrája a problémákhoz, a folyamatokhoz idomul, társadalmilag alakul, és nem a központi

bürokrácia „találja ki”. A társadalmi szervezetek maguk is hozzájárulnak a programok megvalósításához. A központi hatóságok szerepe korlátozott, az információ átadás és technikai segítség a döntő eleme. Tervezési szakemberekre ebben az esetben is szükség van, de ők nem csak a központi bürokrácia alkalmazottjai, hanem független (helyi) szakemberek is lehetnek.

*Tranzaktív tervezés:* a kommunikáció fóruma, kölcsönös tanulási folyamat.

A tranzaktív tervezés a tudást új ismeretökké, megváltozott szemléletté alakítja folyamatos személyes kapcsolatok során, amely közvetve hat a cselekedetekre. Ez ritkábban allokatív, inkább innovatív és radikális tervezést jelent. Elsősorban a döntéshozók (tervezők) és klienseik között lévő kommunikációs szakadék áthidalására szolgál. Intézmények esetében lényegi kérdés, hogy ki(k) a partnerei a tervezőknek. A tervező e folyamatba beviszi az elméleti tudást, a módszertant, koncepciót, szisztematikus munkát. A kliens a prioritásait, céljait, a realitás érzékét az alternatívák közötti választáshoz, a szűkebb, nem publikus információkat a konkrét körülményekről, a megvalósítás részletkérdéseit viszi a folyamatba.

### *A területi tervezés helye e struktúrában*

A magyar gyakorlatnak megfelelően alapvetően két klasszifikációt kell „besorolnunk”:

- fejlesztési és rendezési típusú terveket,
- a különböző szinteken folyó tervezést.

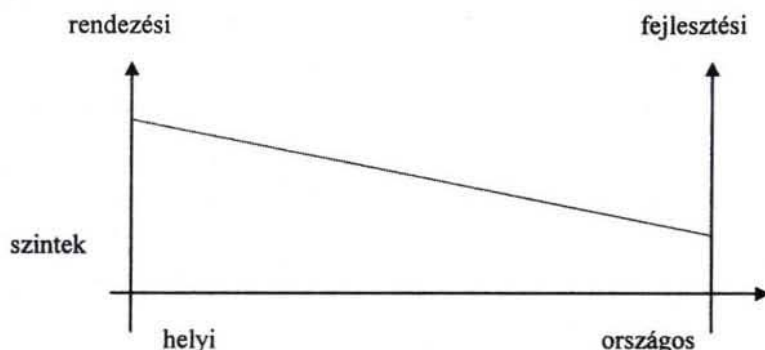
Ezekre külön-külön minden komplikáció nélkül elvégezhetnénk az allokatív, innovatív és radikális tervezési besorolást, de ha ezeket együtt, a maguk komplexitásában nézzük, akkor egy *sajátos ellentmondást* tapasztalunk. A fejlesztési tervezés innovatív, esetleg radikális szemléletű kell, hogy legyen, míg a rendezési tervezés *ab ovo* allokatív típusú. Ugyanakkor minél magasabb területi szinten folyik a tervezés, annál kevesebb a konkrét rendezési-tervezési feladat és annál inkább fejlesztési típusúnak kellene lennie az ott folyó tervezői munkának. (2. ábra) Ugyanakkor a magasabb szinteknek *eo ipso* van egy (re)disztributív, egyensúlyt fenntartó - területi szempontból rosszul értelmezve - kiegyenlítő funkciója, azaz allokatív. Ez az ellentmondás valós, de nem feloldhatatlan.

Az új innovációk térben pontszerűen, azaz a hierarchikus szinteknek megfelelően, helyben keletkeznek. Egy alulról építkező, nem túlszabályozott, hanem inkább indikatív megengedő tervezési rendszerben a felsőbb szintek "felkarolják" az elismert, bevált, azaz a struktúrába integrálódni képes, érdekeiket szolgáló újdonságokat és ezek térbeli terjedését elősegítik. Ez éppen az allokatív és az innovatív tervezés határmezsgyéjén van. A tervező nem vett részt a fejlesztésben, új intézmény kidolgozásában, de országosan intézményesítheti azt.

A nálunk újra megerősödni látszó, fentről lebontó rendszerben az allokatív szemlélet dominanciája miatt nem tud az innovatív típusú tervezés eredményeket felmutatni, így szükségserűvé válhat a radikális tervezés megjelenése.

## 2. ÁBRA

*A rendezési és fejlesztési tervezési feladatok megoszlása szintenként  
(Planning competence at distinct levels of decision making)*



### *A növekvő bizonytalanság kezelése*

*A tervezés felkészülés a jövőre.* A mai ismereteink alapján kívánunk cselekvési programot adni a jövő számára, így számolnunk kell a *bizonytalansági tényezőkkel*. Megalapozott a hagyományos tervezéssel szemben felhozott azon kétség, miszerint a mai ismereteink alapján nem ismerjük a jövő generációjának preferencia-rendszerét. A saját célstruktúránk is változik és majdnem biztos, hogy nem azonos a következő generációk elképzelésével.

Mi ebben az esetben a teendő? Természetesen nem a tervezés elvetése, hanem:

- Korszerű technikát, modelleket kell alkalmazni.
- Az összefüggéseket nem determinisztikusan kell értelmezni és kezelni, hanem sztochasztikusan.
- Növelni kell az alternatívák számát.
- Szükség esetén nem konkrét tennivalókat, hanem megoldási algoritmusokat kell kidolgozni.
- Elfeledhetjük a klasszikus alapképletet, miszerint felvázoljuk a jövő ideálképét, majd az azok eléréséhez vezető utakat, és ezek alapján allokáljuk a jelenleg ismert és elfogadott eszközöket. Nem a célokból, hanem az adottságokból kell kiindulni. Szélesebb körben kell alkalmazni a „step by step” módszert.
- Az állapot-tervezésről a hangsúlyt a folyamat-tervezésre kell helyezni.
- A blue-print típusú tervezéssel szemben a folyamatos tervezés, a tervek folyamatos karbantartásának gyakorlatát kell bevezetni.
- *A fenntartható fejlődés/társadalom elvének az érvényesítése.* A saját tevékenységünket úgy kell megtervezni, hogy az ne jelentsen *abszolút korlátot* a jövő generációi számára. Ebből következnek a természet megóvásának követelményei, a nem megújítható természeti erőforrásokkal való takarékoskodás és a megújítható energiaforrások használatának növelése.

Hibás felfogás, hogy az a jó terv, amelyik megvalósul. Jó, ha nem következnek be olyan események, amelyek megghiúsítják egy elképzelés megvalósulását. De önmagában az a tény, hogy egy tervet változtatni kell, karban kell tartani, visszamenőleg nem minősíti a tervezők tevékenységét. Hibás, ha nem vettek számba előre látható dolgokat, külső összefüggéseket, nem éltek a tudomány legújabb vívmányaiival. De nem mindig ez a helyzet. Az élet, a társadalmi folyamatok bonyolultsága, komplexitása nem teszi lehetővé, hogy a tervező minden összefüggést feltárjon. Az információk szűkössége, beszerzésük költségei, az egyén, a csoport szubjektív korlátai, a modellezés, az absztrahálás, a valóság szükséges sematizálása objektív korlátokat jelent a tervezésben.

### *A tervezési tevékenység dokumentumai*

E fogalmakat - nem ritkán - egymás szinonimájaként használjuk.

- *jövőkép*: értelmezése kettős:
  - a) olyan nagy távlatra szóló állapot-ábrázolás, amely elsősorban a célrendszer megfogalmazásában lehet segítségünkre, így a koncepció készítését alapozza meg és ezért a vizsgálati fázisba tartozik;
  - b) az elérni kívánt jövő leírása, - az angol szakirodalomban „vision” - így a koncepció meghatározó része;
- *prognózis*: fejlődési törvényszerűségek „mechanikus” előre vetítése, a főbb trendek meghatározása;
- *foratókönyv*: a valószínűségi alapon bekövetkező jövőkép, amely korlátozott számú bizonytalansági tényezőt is kezel;
- *koncepció/stratégiai program*: koherens fejlesztési elképzelések, lehetőségek megfogalmazása, amely a célmeghatározás tekintetében érdekegyeztetési, koordinációs feladatokat tölt be és orientálja a különböző döntéshozókat, és nem keletkeztet jogokat és kötelezettségeket a többi jogalany számára;
- *fejlesztési/operatív program*: konkrét feladatok (akciók) megfogalmazása, eszközökkel, a végrehajtásért felelősökkel, határidőkkel együtt;
- *terv*: minden részletében kidolgozott, jóváhagyott fejlesztési program, amely kötelezettséget jelent a végrehajtók számára.

Az előzőekben leírtaktól a stratégia eltérő értelmezésével is találkozhatunk. Az egyik nézetcsoport a stratégiát az előre megfontolt cselekvések olyan *átfogó keretének* tartja, amelynek egymást követő részelemei a fejlesztési koncepció, program és a különböző projektek. A területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvény a stratégiát a fejlesztési program részének tekinti. A „stratégiai program” a potenciális aktorok szándékainak és forrásoknak az összehangolása, egy olyan „keret”, amelyen belül a konkrét megoldások keresendők.

### *A tervek időhorizontja*

A tervek időhorizontjának mindig *a tervezendő folyamat jellegéhez* kell igazodnia. Kivétel lehet, amikor egy adott döntéshozó csoport számára ad programot, ilyenkor például választási ciklusokhoz is köthetők az időhorizontok.

Általában a múltba olyan messze kell visszatekinteni, amilyen távlatokban előre szeretnénk gondolkodni. Kivételt képez, ha olyan törés van az adatsorban, ami a vizsgálandó adatok összehasonlíthatóságát megkérdőjelezi. (pl. a háború előtti utolsó békeévet kell figyelembe venni egy növekedési, ellátási, stb., összehasonlításnál, és nem az első békeévek valamelyikét. Nem lenne helyes az sem, ha pl. a légszennyezés mérséklődését az 1990-es adatokhoz képest határoznák meg.) Módszertani kérdés, hogyan lehet az adatokat összehasonlíthatóvá tenni, a töréspontokat felismerni, stb.

Minél *nagyobb távlatban* gondolunk előre, a múlt és a jelen *determinisztikus hatása annál kevésbé* érvényesül, döntési szabadságfokunk nő, és annál *aggregáltabban* kell a tényezőket figyelembe vennünk. Az aggregáció fokozása megvéd a részletekben rejlő bizonytalanságokkal szemben, de éppen ezért nem tudunk a részletekről semmit mondani, így nehéz erre programot építeni. A lehetséges jövőváltozatok közül ki kell választani a kívánatos és az elkerülendő változatokat. Nem elég csak a kívánatos jövő elérése érdekében programot kidolgozni, fontos annak meghatározása is, hogy a nemkívánatos jelenségek bekövetkezését elkerüljük.

Az időhorizont alapján a tervdokumentumok készülhetnek:

- *Nagy távlatra (15-30 év):* erre az időhorizontra nem készíthetőek tervek, csak jövőképek és forgatókönyvek.
- *Hosszú távra (8-15 év):* ezek a fejlődés főbb tendenciáival, a fejlődés főbb irányjaival foglalkoznak. Jelentős feladatuk van a fejlesztési irányok összehangolásában. Felvázolják a szükséges és lehetséges teendőket. Speciális, hosszú távú feladatokhoz részletesebb programot is adhat, de nem ad konkrét mértékeket. Ezekben kell meghatározni a főbb strukturális változásokat. Ez a fejlesztési koncepciók, stratégiai programok tipikus időhorizontja.
- *Közép távra (3-7 év):* a fejlesztés főbb arányait, a mértékeket határozza meg. Ez nem egyszerűen a hosszú távú tervek időarányos bontása. Szubjektív véleményem szerint a tervezhetőség szempontjából ez a legfontosabb időhorizont. Az előrelátás hibahatárai még elfogadhatóak, és a cselekvéseink hatásai már kézzelfoghatóan jelentkezhetnek. A fejlesztési/operatív programok tipikus időhorizontja.
- *Rövid távra (pár hónaptól 3 évig):* konkrét intézkedéseket, teendőket fogalmaz meg. Konkrét cselekvési program a szükséges eszközökkel, a végrehajtásért felelősek megnevezésével, stb. A döntési szabadságfok kicsi, múltbeli döntéseink eredményeinek vagy éppen eredménytelenségének, következményeinek hatása erősebb.

## Jegyzetek

- <sup>1</sup> E téren kiemelkedő Andreas Faludi és John Friedmann munkássága. Lásd: irodalomjegyzék.
- <sup>2</sup> E felvetés helyességét igazolja más oldalról Lukovics T. 1997. cikkében.
- <sup>3</sup> Természetesen itt nem a pártpolitizálásról, a pártok és politikusok sajátos (választási) érdekeiről van elsősorban szó, habár olykor ennek figyelmem kívül hagyása is veszélyekkel járhat.
- <sup>4</sup> Ez annak ellenére így van, hogy gyakran a politikamentességet, a társadalmi, népi jelleget hangsúlyozzák.
- <sup>5</sup> "A várostervezőket figyelmeztetni kell, hogy a tényeket és az értékeket megkülönböztessék munkájuk során." – interjú Denise Scott Brownnal Falu-város-régió 3. évf. 8-9. sz. 3-6. o.
- <sup>6</sup> Ezt néha szabályozási (regulatory) tervezésnek is nevezik.
- <sup>7</sup> Jogi értelemben a tervezői jogosultságot és a tervekészítési jogosítvánnyal rendelkezőt (döntéshozót) kell megkülönböztetni, de én itt konkrétan a tervezési műveletek végzőit értem tervezőn.
- <sup>8</sup> „...amikor egy elképzelés konvencionálissá válik ideje újragondolni azt!” (Clarence Stein)
- <sup>9</sup> A stratégiai tervezés bevezetése több kapitalista országban kezdetben a központosítás, az állami hatalom kiterjesztésének az eszköze volt, majd később a dekoncentrációt segítette. Nálunk segíthetné egy decentralizált tervezési rendszer kiépítését és működését.

## Irodalom

- Clavel P., j. Forester és W. W. Goldsmith (1980) *Urban and Regional Planning in an Age of Austerity*. Oxford: Pergamon Press
- Faludi A. (1973) *Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press
- Faragó L. (1997) Szempontok a területfejlesztési tanácsok tervezési gyakorlatához. *Comitatus* VII. évf. 38-44. o.
- Friedmann J. (1964) *Regional Planning as a Field of Study*. In: Friedmann, J és W. Alonso (szerk.) *Regional Development and Planning. A reader*. Cambridge: The M.I.T. Press
- Friedmann J. (1987) *Planning in the Public Domain*. New Jersey: Princeton University Press
- Friedmann J. (1988) *The Politics of Place: Toward a political Economy of Territorial Planning*. In: Higgins, B. és D.J. Savaie (szerk.) *Regional Economic Development: Essays in Honour of Francois Perroux*, Boston: Unwin Hyman.
- Lukovich T. (1997) Mindig meglep. *Urbanisztika*, 4. évf. 2. sz. 1-2. o.

## PRINCIPALS IN REGIONAL PLANNING

### LÁSZLÓ FARAGÓ

Fundamental theoretical approaches of regional planning are discussed in the study that are based chiefly on J. Friedmann's approach. Establishment and recognition of the need for modern spatial planning are discussed in terms of "socialist" (centrally planned) and market-based traditions.

Planning is defined by the author as the analysis of main trends of the past and the future, specification of main directions of the future development and the range of devices required to reach them, arrangement of decisions and formulation of the action program furthermore, political content of the process must be pointed out as well.

Three types of planning (the allocative, innovative and the radical one) are discussed in details. The author distinct five "manners" of planning according to their position in the planning system such as centralised, strategic, corporative and transactional planning furthermore, planning supported by social activity. In the last chapter, regional planning is put into the context of the structures described above.