

## A MEGYEI FEJLESZTÉSI KONCEPCIÓK

(Development Strategies for Counties)

Az összefoglaló *A területi tervezés új kihívása: a területfejlesztési koncepció* című konferencián (Győr, 1997. április 3-4.) elhangzott II. pódiumbeszélgetések alapján készült.

### HRUBI LÁSZLÓ

Csapó Tamás (MTA RKK) a Vas megyei területfejlesztési koncepció kapcsán alapvetően három kérdést ragadott ki a hozzászólásában: a koncepciókészítés történetét, az alapelveit és ezzel összefüggésben a módszereit, valamint a koncepció szerkezetét.

A Vas megyei koncepció *története* azért érdekes, mert a megye az elsők egyike volt, amely 1994-ben hozzáfogott a megyei területfejlesztési koncepció elkészítéséhez. Az első szakasz végére, 1995 őszére készült el a prekoncepció. Az ebben rögzített alapelveket, célkitűzéseket, prioritásokat a megyei közgyűlés elfogadta. Gond volt már ekkor is, hogy ezek nem terjedtek ki a megyei jogú városra, Szombathelyre. Tudniillik az előkészítés során a megyei jogú város elzárkózott attól, hogy információt adjon a koncepció készítéséhez, mondván, hogy ők nem tartoznak a megyei közgyűlés „kompetenciájába”. Helyenként olyan vélemény is megfogalmazódott, hogy Szombathely nem is része a megyének!

A későbbiek során a koncepció természetesen nem hagyott „üres lyukat” Szombathely helyén, a megyeközpont és közvetlen környéke - nem minden nehézség nélkül - szerves része lett a dokumentumnak. Ugyanis közben Szombathely megbízta a VÁTI Rt-t, hogy a megyei koncepció készítésével párhuzamosan dolgozza ki a város és kistérségének település- és kistérségfejlesztési koncepcióját. A munka 1996 februárjában készült el. Ezt követően a megyei koncepció tervezetének kidolgozói azt a feladatot kapták, hogy dolgozzák össze a megyei és a városi dokumentumot. A két koncepció értelemszerűen teljesen más logikájú, szerkezetű, alapelvű és orientáltságú terv volt, összeillesztésük a koncepciókészítés egyik legnehezebb fázisának bizonyult.

1997 elejére készült el maga a területfejlesztési koncepció (a koncepcióalkotás második részeként), amely a megyén túl már tartalmazta az összes kistérség fejlesztési elképzeléseit is. Ekkor a folyamat megállt: a koncepció a Megyei Területfejlesztési Tanács elé került, megvitatták. Közben számtalan civil szerveződés, politikai szervezet, párt, szakmai és térségi szerv és szervezet is napirendre tűzte, a társadalmisítása széles körben történt. A visszajelzésekkel folyamatosan korrigálják az anyagot. A döntés elnapolásának az alapvető oka az, hogy a tanács az országos területfejlesztési koncepció elfogadására vár.

A koncepciónál első alapelveként abból indultunk ki, hogy a megye egy *középszent*, tehát a még jelen nem lévő régiók és a kistérségek között foglal helyet. Az országos és regionális elképzeléseket is magába kell foglalnia, tehát a kistérségekre

vonatkozó terveket is ajánlatos figyelembe vennie. A második alapelv az volt, hogy jellemzően endogén, *belső erőforrásokat* föltáró és alapul vevő koncepciót készítettünk. A harmadik kiindulási pont az volt, hogy a koncepció *kompatibilis* legyen az *Európai Unióban elfogadott normákkal*. Végezetül alapelvnek tekintettük, hogy a koncepció vegye figyelembe a *szomszédok* - jelen esetben Burgenland és Szlovénia elképzeléseit is, hiszen a megye határmenti terület. Mindezekhez járult még az az elképzelés, hogy a koncepcióalkotás *társadalmasított* folyamat legyen, folyamatosan egyeztessenek az érdekeltek lehető legszélesebb körével. A kistérségi elképzelések felmérésére a kérdőíves megkérdezést alkalmazták (nem bizonyult sikeresnek), az egyeztetés pedig helyszíni konzultációkkal történt.

Az első fejezete „elhelyezte” a megyét Magyarországon, a gazdaságban, társadalomban, vázolta a megye kapcsolatrendszerét a környező megyékkel és más országokkal, tartományokkal. A második fő blokk az endogén erőforrások elemzését végezte el. A harmadik rész ezt követően a fejlesztés forгатókönyvét taglalta. A negyedik a fejlesztés általános céljait és prioritásait fogalmazta meg. Nyolc fő cél és hét prioritás került kialakításra, amelyhez összesen 28 program rendelődött. Végezetül a megyén belüli térségi különbségek leírása következett: az országos területfejlesztési koncepció elveihez és elvárásaihoz igazodva meghatározták a különböző beavatkozási területeket, de a hét statisztikai tervezési körzet helyett a térszerkezethez jobban igazodó 11 kistérségre bontották Vas megyét.

Lados Mihály (MTA RKK NYUTI) három témakört érintett a megyei koncepciókkal kapcsolatban:

- a felülről vagy alulról tervezés kérdését;
- a kidolgozás, egyeztetés folyamatát;
- a hasznosítás és megvalósítás kérdését.

Többen az alulról való tervezésben hisznek, ugyanakkor az OTK-ra is várnak, hogy a megyei koncepció összhangban legyen azzal. Véleményem szerint mindegyik szintnek megvannak azok a problémái, amelyek felett diszponálhat. Tehát egy országos koncepció megjelölhet olyan fejlesztési irányokat, amelyek az ország nagy térségei között hozhatnak bizonyos kiegyenlítési folyamatokat. A megye meghatározhat olyan fejlesztési prioritásokat, amelyek a megye egésze számára relevánsak és eredményezhetnek kedvező pozíciót, és amelyekről alsóbb szinteken nem dönthetnek. A kistérség szintjén a települési, településközi problémák fognak összegződni.

Most a megyei fejlesztések, koncepciókészítések kapcsán időkényszerben van mindenki, megalakultak a tanácsok, elosztható forrásokkal rendelkeznek, jó lenne, ha e mögött koncepció is lenne. El kell készülnie tehát a megyei koncepciónak. A Phare-program segítségével elindultak a kistérség-fejlesztési programok. A mintaprogramba nem került be mindenki, a 150–180 pályázó közül végül is mintegy 30 program juthatott olyan fázisba, hogy ténylegesen működni tudjon. Az első időszakban valószínűleg sok megyei területfejlesztési tanács elsősorban azt fogja támogatni, hogy kistérségi régiók szerveződjenek és kistérség-fejlesztési koncepciók készüljenek. Nem baj az, hogy ha már van egy megyei koncepció, a kistérség-

fejlesztési programok ebbe épülhetnek később. A folyamat egy 10–15 éves időtávot nézve a helyére kerül, folyamatosan mindegyik igazodik majd a másikhoz.

*Győr-Moson-Sopron megyében* a megyei önkormányzat feladatának érezte a területfejlesztést az elmúlt időszakban is, és közel 30 kistérség-fejlesztési, illetve ágazati fejlesztési koncepciót készítettett különböző tervező szervezetekkel. Tehát volt egy olyan alapanyag, amiből tudott dolgozni a tervező már a területfejlesztési koncepció indulásánál. Ennek ellenére nagyon sokféle közreműködője volt a megyei koncepció kidolgozásának: az önkormányzat, a vállalkozások (egy vállalkozói minta alapján készül felmérések révén), az úgynevezett prominenciák köre (a megye hírességeivel készült interjúk alapján), stb. A Veszprém megyei koncepció esetében nem találtunk ilyen széles bázist.

A területfejlesztési tanácsban a tervezési program során megfogalmazódott olyan vélemény is, hogy talán félre kellene tenni a megyei koncepciót addig, amíg megszületnek a kistérség-fejlesztési programok. Végül mégsem lett halasztás. A Győr-Moson-Sopron megyei koncepció egyik - máig ható - problémája éppen a kistérségi szinthez kötődik. A megyében öt kistérséget határolt le a KSH, nagyjából a korábbi járások határai mentén. Az OTK által használt beavatkozási kategóriák közül egyedül Kapuvár térsége került be a körbe, alig 10 községet érintve. Egységes elvek alapján - önkormányzati kérdőívekre és a meglévő kistérségi szövetségekre alapozva - az MTA RKK NYUTI is készített egy megyei, az országosnál finomabb besorolást, ahol 13 kistérség szerepelt. A területfejlesztési tanács ez utóbbit fogadta el, és ehhez igazította a forráselosztás módját. A konfliktushelyzet az, hogy eszerint lényegesen több település kerülhet be a támogatandók kategóriájába, és magasabb arányú támogatásra tarthatnak igényt. Az elvi probléma nyilván az, hogy egy országgyűlési határozat vagy kormányzati döntés meghatározhatja-e egyáltalán tételesen azon települések körét, amelyek valamilyen mértékű támogatásra jogosultak a megyei - egyébként a fejlesztési koncepció megvalósítását szolgáló - decentralizált forrásokból. Ugyanis a területfejlesztési koncepció szerint ténylegesen a megye déli térségére és az itt megalakult kistérségi szövetség körzetére lehet azt mondani, hogy kedvezőtlen adottságú, elmaradott zóna, jogosult lenne a magasabb fokú támogatásra. A központi szint a saját besorolása alapján ennek a jogosságát nyilvánvalóan vitatja. A kérdés az, hogy hová helyezzük az erre vonatkozó döntési kompetenciát.

*Róka László* egyfelől egy egyelőre még ritka, de nagyon fontos szereplőt, a területfejlesztési ügynökséget, másfelől Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét és az északkelet-magyarországi régiót képviselve szólalt fel.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye az ország legelmaradottabb megyéje. A fejlesztési koncepció ügye talán ezért is szépnek mondható feladat. A tét az, hogyan lehet egy ilyen társadalmilag, gazdaságilag elmaradott megyét kimozdítani, milyen eszközökkel lehet fejleszteni. A területfejlesztési törvény lehetővé tette a területfejlesztési tanácsok társulását és az ország ezen részének megyéi az elsők között éltek a régió létrehozásának a lehetőségével. Semmiféle ellentét nem tapasztalható e megyék között és elindult már regionális szinten is koncepció- és stratégiaépítés folyamata. Az ügynökség a megye szervezete, de ebben az évben a régió ügynökségének feladatait is ellátja.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye területfejlesztési koncepcióját 1996 elején fogadták el, még a területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvény megszületése előtt, de a törvény által megfogalmazott elvek szellemében: társadalmi vita előzte meg és konszenzuson alapult.

A területfejlesztési koncepciónak legfontosabb célja az, hogy a lakosság életminőségét folyamatosan javítani tudjuk megfelelő módon, eszközökkel, mechanizmusokkal. A területfejlesztési koncepció ebben a felfogásban nem egyszerűen egy dokumentum, hanem egy mechanizmus része. Ilyen formában a területfejlesztési koncepció nem cél, hanem egy eszköz. A koncepcióalkotás fontos fázisa például a helyzetelemzés. Ez a helyzetelemzés elkészült a megyére, mégis szükség van egy állandó rendszerre és egy olyan szervezetre, amely figyeli a megye gazdasági, társadalmi helyzetének az alakulását, figyeli annak tágabb környezetét és megpróbál ezekből hasznosítható információkat kiszűrni a döntéshozóknak. Ez nem lenne az ügynökség feladata, de más szervezet hiányában mégis az végzi.

Maga a koncepció, mint a jövőre irányuló terv sem lehet statikus, egyszeri lépés, a koncepcióalkotás is egy állandó folyamat. Évente felül kell vizsgálni, meg kell nézni, hogyan alakult a helyzet, meg kell nézni azt, hogy mit sikerült megvalósítani. A következő szint a program vagy a taktikai terv elkészítése. A programokat is évenként aktualizálni kell. Jelenleg is folyik valamennyi ilyen dokumentumnak az áttekintése: a helyzetelemzésé, a koncepcióé, a programoké egyaránt.

Azonban még az így létrejövő koncepció és program sem elégséges önmagában arra, hogy a térségben önfenntartó gazdasági fejlődés indulhasson el az életminőség javítása érdekében. Az ideális állapot az lenne, hogy a konszenzuson alapuló koncepcióhoz olyan megyei döntéshozatali mechanizmus jöjjön létre, amely gyökeresen szakít az eddigi gyakorlattal és minden erőforrást egy bizonyos, vagy néhány prioritás megvalósítására koncentrálna. A tapasztalat az, hogy könnyebb a prioritásokat meghatározni, mint a gyakorlatban érvényesíteni. A döntéshozók általában nem vállalják a prioritások előzetes megszabását és még kevésbé a prioritások szerinti eszköz- és forráscsoportosítást.

A koncepció hatása szempontjából a következő mozzanat - ha vannak és érvényesülnek a prioritások - az, hogy képes-e hatni a helyi erőforrásokra. Ezek fölött autonóm önkormányzatok, vállalkozók, szervezetek és egyének rendelkeznek. Koncepciózus területfejlesztésről akkor beszélhetünk, ha a támogatási, költségvetési, nemzetközi források képesek irányítani a helyi társadalom résztvevőinek a forrásfelhasználását.

A koncepció megvalósításának nagyon az elején tartunk. Fontos, hogy érzékelhető az érintettek azonosulása a koncepcióval. Vélhetően a koncepció egyre nagyobb befolyást gyakorol a megye fejlődésére, az ideérkező források felhasználására. Kétségtelenül gyengíti e folyamatot, ha a források feletti programalapú helyi rendelkezést például a kormányrendeletek nem teszik lehetővé, vagy korlátozzák azt.

A megyében megvan az egyetértés, hogy a térségben végbemenő fejlődési folyamatot a területfejlesztési tanács, mint döntéshozó testület stratégiailag felügyeli és a megyei fejlesztési ügynökség nem hivatalnoki szemlélettel, hanem professzionális szakemberekkel és módon menedzseli azt.

Szűcs Mihály az Országos Területfejlesztési Központ képviselőjében vett részt a pódiumvitában.

Ez a konferencia minden jel szerint nagyon jó időben szerveződött: a területfejlesztési és -rendezési törvény megalkotása után egy évvel, és az országos területfejlesztési koncepció elfogadása előtt, a hozadéka lehet a beindult tervezési folyamat segítése, amely folyamat a regionális, megyei és kistérségi fejlesztési koncepciók, illetve a rendezési tervek megfogalmazását célozza.

Az országos területfejlesztési koncepció kapcsán nagyon sokan kinyilvánították véleményüket, bírálták is azt sokan. Ez volt az első ilyen dokumentum, komoly időkorlátokkal, olyan tartalommal, amellyel az, az adott helyzetben lehetséges volt. A megyei vitákat abba az irányba próbálta terelni a központ, hogy minden megyei tanács úgy közelítse meg a koncepciót, hogy nézze meg, a megyei fejlesztési célkitűzéseknek mennyire mond ellent a koncepció. A viták lassan elcsendesednek, azt várja a többség, hogy végre elfogadják azt.

Általánosítható az a kérdés, hogy mi lehet a területi tervezés mai szerepe? Elsősorban a fejlesztési lehetőségek feltárása és bemutatása a döntéshozóknak. A tervezők felelőssége, hogy azok valós alternatívák legyenek. A döntések következményeit is be kell mutatni, de itt már a döntéshozók felelőssége is megjelenik. A tervezőnek ismernie kell a közösség értékrendjét és szándékait, együtt kell működnie a térség valamennyi területfejlesztési szereplőjével, a folyamatok szerves részévé kell válnia, olyan módon, ahogy arról a Szabolcs-Szatmár megyei területfejlesztési koncepciónál a megyei fejlesztési ügynökség kapcsán szó esett a korábbiakban.

A fejlesztési és a rendezési terv szétválasztása helyes lépés, a köztük levő különbségek miatt. Más a cél, a funkció és a készítés módja is a két esetben. A fejlesztési koncepció egy több szereplős társadalmi, gazdasági, szociális tervezést jelent és ezt nem sajátíthatja ki egyetlen egy ágazat sem. Ez egy stratégia és politikai műfaj is egyben. A rendezési tervezés ellenben természeti, környezetvédelmi funkciót lát el, és hatósági korlátozást is jelent, tehát hatósági és taktikai jellegű műfaj. A koncepció nem igényel törvényi, rendeleti, metodikai útmutatókat, ugyanakkor a rendezési tevékenységet részletesen kell szabályozni, tehát itt a jogi szabályozás elkerülhetetlenül szükséges.

Tartalmi elemeiben a koncepciónak sokkal rugalmasabbnak kell lennie, és kevesebb kötelező elemet foglalhat magába. A rendezési tervnek viszont - mivel itt műszaki, hatósági előírásokról van szó - a kötelező elemeket meg kell határoznia. Az utóbbi esetben államigazgatási rendeletkészítési folyamatról van szó, amit a koncepcióról nem mondhatunk el. Hogy milyen térségre, milyen céllal készül területfejlesztési koncepció, az a döntéshozók szándékától függ. A területrendezési tervet ellenben a jóváhagyás szintjéhez kell igazítani és ebben a kérdésben a jogszabályt tekintve némi ellentmondás fedezhető fel. A regionális és a kiemelt térségi rendezési terv véleményem szerint nem tud többet mondani, mint a megyei vagy az országos rendezési terv. Amikor tervhierarchiáról beszélünk - a rendezési tervnél ez nagyon markáns elem - egyértelműen el kell különülnie a régió szintű és a megyei terv tartalmának.

A koncepció nem csupán források elosztására készül, hanem az összes, a területfejlesztésben résztvevő térségi, gazdasági erőforrások mobilizálása és koordinálása szükséges. A rendezésnél ellenben a közhatalmi funkció betöltése a cél.

Ami a jóváhagyás kérdését illeti, a fejlesztési koncepciót el lehet fogadtatni a képviselői elv alapján. A megyei területfejlesztési tanács tagjainak a felelőssége az, hogy a véleményük mögött ott áll-e a testületek vagy a képviselt szervezetek véleménye is. Ez a területrendezési tervek esetében már nem így van: a testületek, illetve mindazon államigazgatási szervek állásfoglalása szükséges, amelyek az egyeztetésben való részvételre jogosultak. A fejlesztési koncepciónál nagyon fontos elem a megvalósítás, az ütemezés és a forrás-allokáció. A rendezés - kivéve a kifejezett rendezési tevékenységet - inkább csak feltételeket szab meg, nem megvalósító tervezésről van szó.

Fontos kérdés a tervezési jogosultság, tekintettel arra, hogy jelenleg zajlik a jogszabály-előkészítés. A koncepció készítésének jogosultságát merev előírásokkal körbezátni nagy hiba lenne. A piaci helyzethez kell igazodni és versenysemlegességre van szükség. A területrendezésnél ellenben a készítő jogosultságát, a körét és a szakképesítési követelményt mindenképpen elő kell írni.

A különbségek és az elválasztás helyességének a hangsúlyozása persze nem jelenti azt, hogy a területfejlesztési és -rendezési tervek között ne legyen együttműködés és kapcsolat. Sőt, az illeszkedésük alapvető kérdés. Az optimális esetben a fejlesztési tervből elkülöníthetők a stabil, hosszabb távú célok, stratégiák, és a rendezés leginkább ezek szabályozásra koncentrál. Ebben az esetben a koncepció változása - ha az nem érinti e tartós elemeket, és csak a terv készítésekor nem ismert folyamatok eredményeként a programban eszközöl módosítást - általában nem igényli a rendezési terv megváltoztatását.

A korreferátumokhoz kapcsolódó *vita* az alábbi főbb kérdések és megjegyzések köré csoportosult:

- A megyei területfejlesztési koncepciónak az a feladata, hogy megfogalmazza a fejlesztési célokat, és ezeket összekapcsolja a fejlesztési programokkal és a kistérségi tervekkel, de a koncepciótól nem várható el a programkidolgozás feladata, továbbá a kistérségi terv helyettesítése.
- Az alulról történő építkezés már csak a tervezés társadalmasítása miatt is nélkülözhetetlen követelmény, de eközben nem mellőzhető a felülről történő közelítés és illesztés sem.
- A tervezésnek bizonyos esszenciális kérdései még egyáltalán nem tisztázottak, miközben törvényünk van, miközben minden szinten folyik a tervezés. Amit a kormányrendelet szabályozott például a tervek elfogadási rendjéről, az nem szól másról, mint hogy ki véleményezi a másik tervét. De, hogy ki fogja először elkészíteni, és kinek kell a másikhoz igazodnia, azt ez a kormányrendelet nem dönti el.
- Ha az országos koncepciót fogadják el előbb, akkor ehhez kell alkalmazkodni az alsóbb szinteken, ha pedig az alsó szintűek készülnek el előbb, akkor pedig az országos koncepciónak kell befogadnia az alsó szinteken elkészített terveket. A vita most egyébként a megyei fejlesztési

koncepció és a kistérségek ügyében annyiban költői, hogy a kistérségi szinten még nincsen fejlesztési koncepció, tehát épülhet a megyei koncepció kistérségi fejlesztési koncepciókra, sőt, az a tapasztalat, hogy a kistérségek jelentős része a megyei koncepciótól várja a kistérségi koncepciót is.

- A tervek tartalmára vonatkozóan semmilyen egységesítő dokumentum nincs, és munkamegosztás sincs az egyes tervszintek között.
- Egészen addig nem lehet sem a tervek tartalmáról, sem a tervek mechanizmusáról beszélni, amíg az érintett szereplők nem látnak garanciát a saját fejlesztéseinek a bekapcsolására: amikor olyan elosztási mechanizmusban van, amíg a helyi elképzelések jelentős része nem helyi forrásokra épül, hanem országos szintű támogatásokból kerül finanszírozásra.
- A területfejlesztésnek - akár régióról, akár megyéről, akár kistérségekről van szó - sikeresnek kell lennie azért is, hogy a további decentralizáció olyan gyors legyen, mint ahogy azt a szakmai közvélemény reméli.