

FEJLESZTÉSI KONCEPCIÓK A KISTÉRSÉGEK SZÁMÁRA

(Regional Development Strategies for Micro-regions)

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

SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI IRÉN

A kistérség a 90-es évektől kapott új értelmet és tartalmat, és az utóbbi években vált egy olyan szakszóvá, amit a területfejlesztés, a regionális tudományok, a földrajz egyre gyakrabban használ, vagyis a kistérség térkategóriává vált.

A kistérség és a kistérségi szerveződések elkülönülnek egymástól, míg az előbbi egy térben lehatárolt területet, addig az utóbbi települési önkormányzatok csoportját jelenti, ahol az önkormányzatok többnyire az együttműködési társulás formáját választották. A valamilyen tudományos, kvázi egzakt módszerekkel lehatárolt kistérségeket és az önkéntes alapon létrejött kistérségi szerveződések a kutatók megpróbálták közelíteni, azaz ahol csak lehetett, egy kistérség - egy kistérségi szövetség elvét sugallni. Mindezek mellett megtaláljuk a KSH által lehatárolt kistérségeket, amelyek többnyire nem egyeznek meg az önkiválasztási alapon térre formálódó kistérségi szerveződésekkel. Az együttműködések életre hívása, születésük előmozdítója legtöbbször valamely pályázati lehetőség követelménye. Ezek az okok nyomán követhetők voltak kampányszerű megalakulásuk során. 1996-ban, a területfejlesztési törvény életbe lépésével egy újabb alakulási hullám kezdődött, hogy most már ennek a törvénynek szellemében alakuljanak meg vagy újjá a kistérségek. Tehát azok a települések, amelyek még nem tömörültek kistérségi szövetségbe, hozzanak létre újat, illetve váljanak egy korábban már működő szerveződés tagjaivá.

A kistérségek megalakulásának, működésének lassan egy évtizedes múltja azt bizonyítja, hogy ennek a téregységnek helye van a magyar területfejlesztésben. Ez olyan területi szint, mely magyarországi minta és tapasztalat nélkül formálódott, és a források hiányának ellenére megmaradt. Megmaradását, működését, kialakult státuszát az alulról építkezésben kell keresni, ereje a helyi döntéshozók tenni akarásával magyarázható.

De vissza kell kanyarodnunk a pódiumbeszélgetés témájához, a kistérségek fejlesztési koncepcióihoz, azok módszertanához. Néhány alapvető kérdést fogalmazunk meg, amelyekre a pódiumbeszélgetés témáját fel kívánjuk fűzni.

- A kistérségi döntéshozók számára megfogalmazódik-e a koncepció hiánya, illetve a koncepció kidolgozását szükségesnek érzik-e, s ha igen, miért?
- Hogyan készülnek ezek a koncepciók?
- Milyen szerepük van a koncepcióknak a kistérségi szövetségek életében?
- Mennyire hasznosak, és miben rejlik hasznosságuk?

Az érdemi válaszok érdekében megpróbáltuk ezt a pódiumbeszélgetést úgy megszervezni, hogy mind a létrehozók, mind a koordinálók, mind a koncepció-készítők képviseltessék magukat. *Fekete Éva*, a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Észak-magyarországi Osztályának vezetője létrehozója, koordinátora és koncepció-készítője a Cserehát Településszövetségnek, tehát tőle több nézőpontból is várhatunk a feltett kérdésekre válaszokat. A koncepció-készítő oldaláról közelíti meg a feltett kérdéseket *Dr. Kovács Géza*, a BKE egyetemi tanára, elméleti szakember, és *Heinrich Péter*, a Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány székesfehérvári irodájának képviselője, aki több kistérségfejlesztési koncepciót készített Fejér megyei kistérségek számára. A kistérségi szerveződések részéről *Gergő András*, a Rábcatorok Regionális Fejlesztési Társulás elnöke, és *Domina Erzsébet*, a Muramenti Nemzetiségi Társulás térségmenedzsere mondják el véleményüket. A koordinátorok részéről *Lengyel Róbert*, a Győr-Moson-Sopron megye Területfejlesztési Irodájának főtanácsosának véleményét ismerhettük meg, aki a kistérségek és a megye közötti koordinációt végzi, illetve *Körmendi János* megyei főépítész tapasztalataival találkozhatunk, aki az elkészült koncepciók és a területrendezés, rendezési tervek egymásra épülésének szükségességét hangsúlyozta.

Fekete Éva a kutató és a kistérségi döntéshozó oldaláról is világosan látja a koncepció szükségességét, a kistérség működése számára nélkülözhetetlen stratégia meglétét. Véleménye szerint, s ezt osztjuk mindannyian, akik koncepciót készítenek, a kistérségi koncepció már a léptéke miatt jelentős különbségeket hordoz a megyére vagy régióra vonatkozó területfejlesztési koncepcióval szemben. A felhasználói és az érintett kör miatt is lényegesen részletesebb kidolgozást igényel, és sokkal inkább a helyi közösségekre támaszkodik. Elsősorban nem a hivatalok, és nem csak az önkormányzatok bevonására kell gondolni, hanem a térségben élő vállalkozóknak, civil szervezeteknek a véleményét is ki kell kérni, be kell építeni, és segítőszándékukat el kell fogadni. De a mai magyar kistérségekben a civil szervezetek száma kevés, vagy hiányoznak. Ezek hiányában a lakosság aktív, tenni kész rétegét kell megszólítani és véleményükre támaszkodni.

A kistérségek döntéshozóiban vajon megfogalmazódik-e a koncepció igénye? *Fekete Éva* szerint kevés, nagyon kevés az olyan kistérségi szövetség, amely a megalakulás után közvetlenül a koncepció készítését tartja elsődleges szempontnak. Elsősorban azok tartják valóban szükségesnek a koncepciót, akik a közös munkát, társadalmi vagy gazdasági fejlesztést az alakulás után rögtön megkezdik, de hamar rájönnek, hogy ha nincs átgondolt terv, akkor parttalanra válhat a munka, s az akarat is. Ezek a kistérségek vannak kisebbségben. A mai magyar tapasztalatok azt mutatják, a kistérségi társulások azért tartják fontosnak a koncepció elkészíttetését, azért szükséges számukra, mert ezzel pályázni lehet, tehát alapvetően pénzszerzési eszközként fogják fel, vagy csak egyszerűen azért készítetik el, mert "hát éppen erre adnak pénzt, és ha erre lehet pénzt kapni, akkor ezzel kell foglalkozni". Tehát jelenleg ma Magyarországon még nagyon kevés az olyan kistérség, amely valóban azért rendel meg vagy kezd el készíteni ilyen tervet, mert úgy gondolja, hogy a napi munkájában erre ténylegesen szüksége van.

De vajon így látják-e ezt a tényt a konferencián résztvevő kistérségek képviselői is?

Gergő András, a Rábcsatorok Regionális Térségfejlesztési Társulás elnöke azon kevesek közé tartozott, aki már a kistérségi társulás megalakítása előtt felkeresték az MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézetét, hogy az szakértelmével, tanácsaival segítse a megalakuló kistérséget, s megalakulás után készítse el a térség fejlesztési koncepcióját. A hét polgármester már a kezdetek előtt jól látta, hogy összehangolt fejlesztésre van szükség, olyanra, amelynek a főbb pontjait és vázát a társulás döntéshozói csakis közösen fogalmazhatják meg a későbbi konfliktusok elkerülése miatt, amelyek esetleg a társulás felbomlásához is vezethetnek. Ugyanakkor a szakértők, a kutatók objektív tényfeltárása, a koncepció-készítés módszertanában való jártasságuk a koncepció megfogalmazásához vezetett úgy, hogy „az elfogult tévutakat nem engedték érvényre juttatni, de engedték kitalálni, hogy mi mit akarunk”- mondta a társulás elnöke, s majd így folytatta: „az eredmény - azaz a fejlesztés irányai azt tartalmazzák, amit annak idején mi is fontosnak tartottunk, szerettünk volna elérni, de a hogyanjához a mikéntjéhez kellett a szakmai háttér”.

Meg kell jegyezni, hogy a legtöbb kistérség akár elkészítette a koncepcióját, akár nem, a működése kezdetén észlelhette már, hogy nemcsak a különböző pályázatok elnyerésének, de beadásának is az egyik feltétele a térségre vonatkozó koncepció megléte. Ebben a konferencián résztvevő kistérségi tisztviselők és térségmenedzserek véleménye is megegyezett. Akár a kistérségek belső működésének eredményessége érdekében, akár külső források megszerzéséért folyó küzdelemben szükséges a koncepciók megléte, mintegy „véres kard”-ként való felmutatása. De vajon hogyan készülnek a koncepciók, pontosabban hogyan készüljenek, ahhoz, hogy testre, azaz az adott kistérségre szabottak legyenek?

Fekete Éva a kistérségi tervezés menetét a koncepció készítés folyamatát ismertette, s hangsúlyozta, hogy az eredményesség érdekében a koncepciót részletesen ki kell bontani, jóval részletesebben, mint egy megyei koncepciót. Csak a koncepcióval még a kistérség nem fog tudni semmit sem kezdeni, a stratégiakészítés után a programok és a projektek kidolgozására is nagy figyelmet kell fordítani, mert csak ezek részletezése esetén válhat használhatóvá a koncepció.

A kistérségi stratégia felépítését a következő szempontok köré csoportosította:

- a szereplők bevonása;
- a földrajzi terület lehatárolása, helyzetelemzése, alapértékek tisztázása;
- fejlesztési hipotézis felállítása;
- SWOT-analízis elkészítése;
- jövőkép megfogalmazása;
- alapstratégia kiválasztása;
- fejlesztési célok és prioritások meghatározása;
- a fő programok meghatározása;
- a feltételrendszer kialakítása.

„Ahhoz, hogy térségspecifikus legyen a koncepció” - hangsúlyozta - „a helyzetfeltárás és annak objektív értékelése az egyik legfontosabb, de úgy, hogy az alapstratégia kiválasztásához illeszthető tényfeltárást részletekig menően kell kidolgozni, az alapértékek felszínre kerülésével”. Fontos, hogy a helyzetértékelés piaci szemléletű legyen, hiszen gazdaságfejlesztési stratégiáról van szó.

A tervezés módszertanának alapja a *közös tervezési módszer*. A csoportmunka a tervezés egész folyamatában szerepet játszik és a szakértő tevékenység bizonyos pontokon avatkozik be a tervezési folyamatba. A helyi szereplőkkel való együttműködés során alapvető a közös gondolkodás, sőt számukra meg kell hagyni azt a lehetőséget, hogy ők döntsenek, ők mondják ki azokat a kérdéseket, esetleg megoldásokat is, melyeket a szakértők meg tudnának fogalmazni, de akkor nem lenne az övék a készülő stratégia.

A következő fontos elemet az építkezés szintjei jelentik. Egy kistérségi koncepciónak, nyilván csak akkor lesz súlya és csak akkor lesz bármi köze a megvalósításához, ha konszenzuson alapul. Ez az egyik fő oka annak, hogy településszintről kell indítani az építkezést. Ebben van lényeges különbség a megyei és kistérségi koncepció-készítési folyamatban. A kistérségi szinten sokkal élesebben vetődnek fel bizonyos konfliktusok, hiszen mások a szereplők, akik részt vesznek a program megformálásában.

Nagyon sok hasonló vonást, megközelítést fedezhetünk fel az előző vélemény és Kovács Géza koncepciókészítésben szerzett tapasztalataiban. Ő is hangsúlyozza a változatos terek meglétét, s ezekhez kapcsolódó specifikus kezelési lehetőségek fontosságát. Az általa koordinált Zselici kistérségi koncepcióban törekedett a települési sajátosságok hangsúlyozására, ugyanakkor a felsorolt, megvalósítható programok között fontossági sorrend felállítását nem tette szükségessé. A kistérségi fejlesztések egyik lehetséges, fontos tényezőjeként említi, hogy megfelelő szabályozásokkal a helyben megtermelt jövedelmek nagyobb hányadának helyben maradása esetén nagyobb eséllyel valósulhatnak meg a koncepciókban megfogalmazott programok, hiszen éppen napjaink egyik ellentmondása - ami a kistérségek esetében fokozottan igaz - a területi decentralizáció és a pénzügyi erőforrások decentralizációja közötti disszonancia.

A fentiekben mindkét említett kistérségi koncepció egy-egy fejletlenebb kistérség számára készült, éppen ezért merül fel bennünk a kérdés, vajon milyen eltérésekkel kell számolnunk a fejlettebb és fejletlenebb kistérségekben folyó tervezés során, miben különbözik két eltérő fejlettségű kistérség koncepciója?

Alapvető különbségnek látszik, hogy a fejlett területeken kisebb a belső motiváltság az összefogás irányába, tehát nagyobb a külső hatás szerepe, ugyanakkor erősebbek a belső konfliktusok, nagyobb a települések közötti rivalizálás. Ezekből a megállapításokból már következik, hogy a fejlettebb térségekben meghatározó szerep jut a közösségfejlesztésnek, talán sok esetben a konkrét gazdaságfejlesztéssel szemben is. Ellentmondásnak, de mégis valóságnak tűnik az a tény, miszerint a fejletlenebb térségben erősebb a fejlettebbekben gyengébb a motiváció, az igény a fejlődést előmozdító tervek, programok iránt, ugyanakkor a humán feltételek, a kreativitás gyengébb a fejletlenebb térségekben, ami a megoldást nehezkesebbé, a külső szakértők munkáját elkerülhetetlenné teszi, annak ellenére, hogy forrásaik szűkösebbek.

Heinrich Péter a Fejér megyei kistérségfejlesztési programok készítése során több példával tudott szolgálni a fejlettebb és fejletlenebb kistérségek koncepcióinak tartalmát, különbözőségeit illetően. Hangsúlyozta, hogy a program indításakor, s majd a műhelymunka-megbeszélések során nagyon komoly különbség adódik a különböző fejlettségű térségek között, ami abban is meglátszik, hogy már az ötletbörze is sokkal szegényesebb. De alapvetően különböznek a megvalósítható projektek is. A fejlettebb térségben előbb lehet a programok megvalósítására vállalkozó szellemű embereket találni, ami nem meglepő, hiszen a befektetés is biztosabban térül meg.

Mindezek ellenére a kistérségi koncepciók módszerében alapvető különbség nincs. Akár fejlett, akár fejletlenebb a térség, hangsúlyos a szakértők és a helyi szereplők együttműködése, a visszacsatolásokon keresztüli folyamatos tervezés megvalósítása. A kistérségi koncepció módszerére vonatkozóan - függetlenül attól, hogy az ország mely részén, milyen munkacsoport készíti - négy alapvető ismérvet kell kiemelni, ami lényegesen különbözik a nagyobb téregységre készülő fejlesztési stratégiáktól:

- településszintre való építkezés fontossága;
- helyi szereplők folyamatos közreműködése a koncepciókészítés során, azaz a közös tervezési módszer;
- a koncepció megfogalmazásán túl a programok részletes kimunkálása;
- a folyamatos társadalmi kontroll.

Csupán két kérdéskör maradt, melyre még nem kaptunk választ. Az egyik: *milyen szerepük van a koncepcióknak a kistérségi szövetségek életében?* A másik kérdés, *hogy mennyire hasznosak, és miben mutatkozik meg a hasznosságuk.*

Mindkét kérdésre a gyakorlat oldaláról keressük a választ, mikor a működő kistérségi szövetségek, illetve a Megyei Önkormányzat képviselőinek véleményét latolgatjuk.

A pódiumbeszélgetés kezdetén megbizonyosodtunk arról, hogy ha a kistérségek koncepciójukat nem belső készítésre elkészítették, akkor külső kényszer hatására cselekszenek. Felmerül a kérdés, tudják-e használni, használják-e az elkészített tervet. Gergő András így fogalmazott: "A koncepció elkészülte előtt egy fehér lap volt előttünk, ma egy vaskosabb anyag áll rendelkezésünkre, egy olyan anyag, amelyet - mondhatom úgy - Bibliaként forgatunk azért, mert abban az van megfogalmazva, amit annak idején szerettünk volna elérni, és higgyék el, annál biztatóbb, ösztönzőbb mód, eszköz nem szücskes számunkra, mint amikor megismerve a meglévő adottságainkat, engedték kitalálni, hogy mi mit akarunk. Koncepciónk előnye a realitás, a megvalósíthatóság, az iránymutatás. Készítői tiszteletben tartották az önálló döntési jogkörünket, a lehetőségeinket foglalmazták meg, a koncepciót élővé nekünk kell tenni a napi működésünkkel, a működésnek tartalommal való megtöltésével."

Domina Erzsébet a Muramenti Nemzetiségi Térségfejlesztési Társulás térségmenedzsere a saját koncepciójuk használhatóságát értékelte, mikor azt mondta: "Mióta a társuláshoz kerültem, azóta kézikönyvként használom. Valóban nagyon jól használható. Az első kötet a térség egészére, a 11 településre együtt mutatja be a helyzetértékelést. A második kötet településenként tartalmazza

ugyanazt. Én ezt rendkívül fontosnak és nagyon jónak tartom, mert egyrészt van a térség egészére egy átfogó munka, amiből ki lehetett indulni, tehát ami a közös érdekek mentén fűzi fel a feladatokat, de ugyanakkor tudja minden település azt is, hogy a saját lehetőségei, anyagi, szellemi erőforrásai tükrében melyek a legfontosabb feladatai. A koncepció mind települési, mind térségi szinten a fő irányokat fogalmazta meg a társulásunk számára, és a társulás ennek alapján kezdett el dolgozni 1994-től, s ma is iránymutatóként tudja használni."

Már ez a két vélemény meggyőzött mindannyiunkat arról, hogy a kistérségi koncepciók nem csak a kifelé mutogatás céljából íródtak, hanem ha valóban térségspecifikusak, és kimunkálásukban a helyi szereplők is résztvettek, akkor kézikönyvekként használhatók. Ugyanakkor nagyon fontos, hogy sem a szerzők, illetve a kutató csoport, sem a helyi döntéshozók ne kezeljék a benne leírtakat megváltoztathatatlan dogmaként, mert ebben az esetben a fejlődés dinamikáját tagadják, s a koncepcióban leírtakhoz való görcsös ragaszkodás, ellenkező hatást válthat ki, a koncepció a fejlődés gátjává válhat. A stratégiai irányt kell mutatnia tehát.

A hozzászólók véleményéből kitűnt, hogy nem csak a kistérségek számára fontosak ezek a koncepciók, hanem a területi fejlesztést befolyásolni, vagy koordinálni hivatott szervezeteknek is. Mindez azért, hogy nagyobb területi egységben elhelyezkedő egymás melletti „mozaikok” fejlesztési terveit koordinálni, a megvalósítást figyelemmel kísérni tudják. Jó példa erre a Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzat, amely a megyei koordinációt a kistérségekhez tagként belépve is gyakorolni tudja. *Lengyel Róbert* főtanácsos is megerősítette a megyének azt a szerepét, miszerint az egyes kistérségekben folyó fejlesztések megfelelő koordináció híján egymás ellen hathatnak, példaként úthálózat fejlesztési és turizmus programot említve.

Körmendi János a Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzat főépítésze mind a megyei, mind a kistérségi koncepciókat területrendezési aspektusból vizsgálta. Véleménye szerint bármely téregységre készült területfejlesztési koncepció alapul kell, hogy szolgáljon a rendezési terveknek. A koncepciókban csak általánosan megfogalmazott terület-felhasználási igények, infrastruktúra-hálózati elemek és táji, tájképi elemek részletes kidolgozása már a rendezési tervek feladata. A koncepciók harmadik alappilléreként emlegette a nyilvánosságot, a koncepció megismertetése érdekében végzett marketing politikát, mely - úgy vélem - részben a szakma felé, részben a helyi társadalom felé fontos lépés, hiszen a koncepció programjainak megvalósítása nem a szűk döntéshozó testületen múlik, hanem a koncepciót megismerő és részben azzal egyetértő, vagy azt formálni kívánó széles társadalmi rétegen.

Összefoglalásképpen a kistérségi koncepció használhatóságának néhány momentumát kell kiemelnünk:

- a nagyobb téregység (megyére, régióra) területfejlesztési koncepciójához való illesztés fontosságát;
- a szomszédos kistérségek koncepcióival való egyeztetés, összehangolás;
- módosításának lehetősége, szükségessége, flexibilitása;
- alkalmasságuk a rendezési tervek előkészítésére.

A pódiumbeszélgetés célja az volt, hogy több irányból, több nézőpontból és különböző földrajzi helyszíneken együttműködő térségekről kapjunk információt. Az egyes érintett szereplőkön keresztül ismerhettük meg a koncepció-készítés elméletét, a koncepció felhasználásának és alkalmasságának lehetőségét, valamint a koncepciók koordinálásának szerepét. A kistérségi stratégiának egyszerre kell megfelelnie a helyi, a térségi szereplők felé, alkalmazkodnia kell a szomszédos kistérségek koncepcióihoz, kapcsolódnia kell a megyei fejlesztési stratégiához, és el kell tudni magát fogadtatnia a felhasználókkal, befektetőkkel is. E sok kritériumnak csak akkor tud egyszerre eleget tenni, ha programjai nem megváltoztathatatlanok, hanem az alapstratégiát leszámítva, - mely időt álló kell, hogy legyen, - a részletek rugalmasan kezelhetők. Valóban készültek-e ilyen flexibilis stratégiák azt csak a következő évek gyakorlata fogja megmutatni, így a koncepciók alkalmazhatóságának és időállóságának elemzése majd egy következő konferencia témája lehet.