

## A KISTÉRSÉGI TERVEZÉS NÉHÁNY SAJÁTOSSÁGA<sup>1</sup>

(Specific Features of Planning in Micro-regions)

G. FEKETE ÉVA

Az 1996-ban elfogadott Területfejlesztési Törvény a területfejlesztési tervezés rendszerébe beépítette a kistérségi szintű koncepciók készítését és ennek felelőseként az önkormányzatok kistérségi fejlesztési társulásait nevezte meg. Ugyanakkor az elmúlt időszak felülről kezdeményezett térségfejlesztési programjai is prioritásként, helyenként a további támogatásokhoz való hozzájárulás feltételeként szabták meg a kistérségi fejlesztési stratégiák, programok meglétét. Már eddig is számtalan kistérségi fejlesztési stratégia készült és a jövőben még több megfogalmazása, sőt folyamatos kistérségi tervezés kialakulása várható. Így nem érdektelen az ebben a témakörben összegyűlt tapasztalatok, illetve azok néhány szeletének összegzése. Jelen mondanivalómat három kérdésre kívánom korlátozni:

- Miben különbözik a kistérségi tervezés a megyei és a regionális szintű tervezéstől?
- Hogyan alakítható a kistérségi tervezés menete?
- Milyen eltérések adódnak a fejlettebb és a fejletlenebb kistérségekben folyó tervezés során?

A kistérségi, illetve a megyei és regionális tervezés közötti első és leglényegesebb *különbség* a megrendelő személyéből adódik. A kistérségi tervezést elindító kistérségi fejlesztő szervezetek (a valóságban nem csupán önkormányzati társulások!) helye még labilis a magyar területfejlesztési szervezeti rendszerben. Bár a Területfejlesztési Törvény megnevezi, sőt tervezési feladatokkal látja el őket, ehhez semmilyen eszközt nem rendel. A tervezéssel foglalkozó apparátus kialakulásához nem ad forrásokat, így a kistérségi tervezés vagy valamely települési önkormányzat tevékenységébe beágyazottan, vagy a civil szféra - igencsak szűk - lehetőségei között marad. A lényeg az, hogy a megrendelő saját anyagi és szellemi forrásokkal nem rendelkezik a munka elvégzéséhez.

Ennek megfelelően a motiváció is változik. A kistérségek egy része pályázati forrásokból azért szerzett támogatást, mert valóban fontosnak tartotta tevékenységének tervszerű mederbe terelését, más részük azért készített fejlesztési stratégiát, mert éppen ehhez lehetett támogatást szerezni. A két motiváció gyakran kétféle végeredményre is vezetett. Egyes szakmai koncepció esetében meg volt az esély, hogy a hosszú távú munkában valóban használható terv készül, és elindul a folyamatos tervezési folyamat, míg a második esetben gyakorta a fióknak készültek el a tervdokumentumok.

A *második különbség* a tervezés *alapegységében* rejlik. A kistérségi tervezés csakis alulról építkezhet, alapegységei a települések. Települési fejlesztési elképzelések nélkül kistérségi stratégia nem készíthető, de a kistérségi stratégia nem egyenlő a települési fejlesztési ötletek mechanikus összegével. A tervezés során meg

kell találni a települések összessége által alkotott térség sajátos fejlesztési forrásait és érdekeit, ki kell emelni a térségi prioritásokat. Ugyanakkor a kistérségi tervnek súlya, hatása csak akkor van, ha az *konszenzuson* alapul.

A konszenzus elérésére és a helyi erőforrások minél alaposabb feltárására irányuló törekvések miatt a kistérségi tervezésben a *helyi szereplők bevonásának* meghatározó szerep jut. Helyi szereplőkön azonban nem lehet csupán az önkormányzatokat, a polgármestereket érteni, a helyi vállalkozók, intézmények, tekintélyes emberek, civil szervezetek bevonása nem csupán a konszenzus kialakításához, de a stratégia megvalósításában való motiváltság erősítéséhez, a megvalósítás garanciáinak kiépüléséhez is elengedhetetlen. A kistérségi tervezés során a helyiek intenzív részvétele azonban azt eredményezi, hogy a tervezés folyamata és maga a terv a napi gondokhoz és a laikusokhoz közelebb, a szakmától távolabb kerül.

Éppen a fenti sajátosságból adódóan, a kistérségi tervezésnél a szakértő szerepe is különbözik a megyei és regionális tervezésben való részvételtől. Itt nem csupán az elkészült dokumentum helyiekkel való egyeztetését kell elvégeznie, hanem a *helyi munkacsoportokat* végig kell vezetnie a tervezés folyamatán. Nem csupán az ágazati szakértelmére, hanem speciális, a közösségfejlesztéshez, csoportépítéshez, konfliktuskezeléshez kapcsolódó képességeire is szükség van. Munkája nem ér véget a dokumentum megfogalmazásával, a megrendelő többnyire elvárja a megvalósításban való részvételt is, az ezzel járó szakértői díjak kifizetésére pedig általában nincs, vagy nem kiszámítható rendszerességgel van lehetősége. Talán nem véletlen, hogy a tervezési folyamat azokban a kistérségekben vált a legsikeresebbé, ahol a külső szakértői bázist a térség iránt valamilyen okból elkötelezett, önkéntes munkában is dolgozni hajlandó szakértőkből sikerült felépíteni.

A nemzetközi gyakorlatban szokásos térségfejlesztési tervezés menetét, abban a helyi csoport és a szakértői munka súlypontjait kívánom áttekinteni az alábbiakban, és helyenként kiegészíteni néhány, a hazai tapasztalatokból leszűrhető megállapítással.

### 1. A földrajzi terület körvonalazása

Egy hipotézis vagy munkaterület felállítása, amit rendszerint a megrendelő végez.

### 2. Emberek bevonása

A tervezés helyi munkacsoportjának kialakítása helyismeret nélkül nem megy. A szükséges ismeret vagy a külső szakértők terepmunkája, vagy eleve a megrendelő javaslatai alapján érhető el.

### 3. A földrajzi terület pontos lehatárolása

Bármennyire is megköthetőséget és esetleg létező kötődések látszólagos szétvágását jelenti bármilyen lehatárolás, a kistérségi stratégiakészítés során nem kerülhető meg, hiszen a későbbiekben a helyi fejlesztési források pontos feltáráshoz adatainkat valamilyen területre összegeznünk kell. A földrajzi terület lehatárolásakor tekintettel kell lennünk arra a sajátosságra, hogy a gazdasági fejlesztések optimális területi mérete rendszerint nagyobb, míg az alulról építkező tervezéshez és a megvalósításhoz szükséges közösségi összefogás optimális és lehetséges területi

mérete rendszerint kisebb térséget jelöl ki. Az ellentmondás - véleményem szerint - a kisebb, 10-15 településből álló mikrokörzetekből felépülő térség meghatározásával, azaz egy kettős területi lépték alkalmazásával oldható fel. A földrajzi terület pontos lehatárolását a későbbi konfliktusok elkerülése végett célszerű a helyi munkacsoporttal együtt, csoportmunkában elvégezni.

#### 4. Rövid helyzetelemzés

A térség néhány mondatos meghatározása kiindulási alapot jelent a részletes helyzetfeltáráshoz, felhívja a figyelmet a legproblémásabb, ill. a fejlesztés bázisát jelentő területekre. Ez csoportmunkában végezhető el.

#### 5. Az alapértékek tisztázása

A helyiek bevonásával történő tervezés talán legnehezebb része a fejlesztési stratégia általuk elfogadható és megvalósítható irányait alapvetően meghatározó értékrendszer feltárása. Az értékeket ugyanis a legritkább esetben fogalmazták meg eddig maguknak, ill. általában nem konzisztens értékrenddel rendelkeznek. A csoportmunkát előre elkészített tesztlapok alkalmazásával tehetjük hatékonyra.

#### 6. Fejlesztési hipotézis felállítása

Még mindig csoportmunkában, a helyi fejlesztési elképzeléseket gyűjtjük csokorba és felvázolunk egy előzetes jövőképet. A javaslatok között lehetnek megalapozatlan vágyálmok is, melyeket a későbbiek során ki kell szűrünk.

#### 7. Részletes helyzetértékelés

A klasszikus szakértői munka csak ebben a fázisban kezdődik. A rövid helyzetelemzés és a fejlesztési hipotézis szempontjait előtérbe helyező helyzetfeltárás során - a korábbi gyakorlattól kissé idegen módon - különösen ügyelnünk kell a piaci szemlélet érvényesítésére, a belső kompetenciák feltárására és a partnerek meghatározására. Különösen a kompetenciák feltárása idő- és munkaigényes, költségei a helyi munkacsoport önkéntes munkájának bevonásával csökkenthetők.

#### 8. Forgatókönyvek felvázolása

A szakértők a helyzetfeltárás és szakmai ismereteik alapján megrajzolják a térség fejlődésének lehetséges forgatókönyveit.

#### 9. SWOT - analízis

A helyzetfeltárás eredményeinek ismeretében, csoportmunkában történhet a térség erősségeinek, gyengeségeinek a kívülről adódó lehetőségeknek és veszélyeknek a feltárása. A csoportmunkát a kollektív bölcsesség elve mellett a tervvel való azonosulás követelménye is megkívánja.

#### 10. Jövőkép megfogalmazása

A fejlesztési hipotézist tökéletesítve, az elvégzett munka eredményeivel ütköztetve fogalmazza meg és fogadja el a csoport a fejlesztési stratégia alapját képező jövőképet.

### *11. Fejlesztési célok és azok prioritási sorrendjének meghatározása*

Ez is csoportmunkában történik. Vigyázni kell arra, hogy ne keveredjenek a célok a feladatokkal.

### *12. Alapstratégia választása*

A legtöbb kistérségi stratégiából ma még nem derül ki, hogy mi is stratégiájuk lényege. A szakértő feladata a tisztázott értékrend és célok alapján a területi tudományok elméleti ismereteinek birtokában a lehetséges alternatívák (exportorientáció, innováció-orientáció, jóléti, fenntartható fejlődés, stb.) felvázolása.

### *13. Fejlesztési feladatok, a fő programok meghatározása*

A feladatok meghatározása is csoportmunkában történik, de ezen a ponton különösen ügyelni kell arra, hogy az ismeretek hiánya miatt nehogy nagyon beszűküljön a stratégia. Abban, hogy ne minden kistérségben a gyógynövénygyűjtést és a falusi turizmust akarják fejleszteni, részint a külső szakértőknek van felelőssége, részint képzéssel, tanulmányúttal, más példák megismertetésével, a megyei és regionális stratégiákban szereplő irányokból adódó lehetőségek, az innovációs központokhoz való kapcsolódás lehetőségeinek elemzésével kerülhető el. A fejlesztési feladatok prioritásainak megfelelően fogalmazandók meg a fő programok.

### *14. A fejlesztés feltételrendszerének kialakítása*

A stratégiaalkotás befejezéséhez minimálisan szükséges a fejlesztés szervezeti- és intézményrendszere, a finanszírozás lehetősége és a kapcsolódó PR tevékenységek meghatározása, ami alapvetően szakértői munka. A szervezeti rendszer kialakításánál ajánlatos figyelembe venni a térségfejlesztés kettős földrajzi léptékét.

### *15. A fejlesztési programok kimunkálása*

Az eddigi hazai gyakorlatban általában eddig már nem jut el a kistérségi tervezés, vagy ez a fázis elszakad az előzőektől. A programok kidolgozását mindenkor célszerű szakértőkre bízni. Ez a szakértelem azonban már különbözik az előző fázisban igényelttől, többnyire ágazatokhoz kötődik.

### *16. Akcióterv készítése*

Az elkészült szakmai program alapján, de a megvalósítás szereplői közötti munkamegosztás rendjét velük együtt tisztázó munkafázisban ismét megjelenik a csoportmunka.

### *17. Projekttervek, megvalósíthatósági tanulmányok készítése*

Tisztán ágazati szakértelmet igénylő tevékenység. A mai gyakorlatban egyet jelent a pályázatok elkészítésével.

A folyamatot áttekintve azt hiszem, nyilvánvaló, hogy a tervezés kistérségi koordinációja, a helyiek munkájának szervezése, majd a megvalósítás során is a partnerek együttműködésének szervezése embert, méghozzá főállású szakértőt vagy

szakértőket igénylő feladat. Az alkalmazás feltételeinek biztosításában és az alkalmazottak kiképzését biztosító felsőfokú képzési formák támogatásában az államnak alapvető felelőssége és feladatai vannak.

A fejlettebb és fejletlenebb térségtípusok közötti különbségek összefoglalásával nem csupán a tervezés számára nyerhetünk újabb, a hatékonyságot növelő adalékokat, de az esélyek területi kiegyenlítésének néhány aspektusára is felhívhatjuk a figyelmet.

A *fejlettebb térségekben* az alulról építkező tervezés, illetve fejlesztés elindítása nehezebb, mert erősebbek a *belső konfliktusok*, nagyobb a *belső rivalizálás*. A *fejletlenebb térségekben*, ahol már egyértelművé vált, hogy egyedül nem képesek a települések saját fejlődésüket elindítani, a térségi összefogásra, így a kistérségi tervezésre is nagyobb a motiváció, könnyebben jutnak el az együttműködés szándékáig.

Már a tervezés folyamatában is megnyilvánul, hogy a *fejlettebb térségekben* a helyi munkacsoport kreativitása erősebb, *jobban biztosítottak a humán feltételek*. Ugyanakkor több *anyagi erőforrással* is rendelkeznek. Ezen feltételek hiánya az *elmaradott térségekben* csak *visszafogottabb tervek* készítését teszi lehetővé. Különösen kiváló a különbség a fejlesztési programok kidolgozásánál, majd megvalósításánál.

A fejlettebb térségben nagyobb a valószínűsége, hogy a tervben meghatározott programok megvalósítása rövidebb időn belül elkezdődik, hiszen a jelenlegi támogatási rendszerben a meglévő nagyobb belső erőforrásokhoz könnyebb a külső erőforrásokat mozgósítani. Ugyanakkor a fejletlenebb térségekben a szűkebb belső erőforrások miatt a külső szakértő segítségére inkább igényt tartanak a megvalósítás során is, mint a fejlettebb, saját szakértői gárdával rendelkező térségben, ám ezért a segítségért kevésbé tudnak fizetni.

A fentiek alapján kitűnik, hogy az alulról építkező, önerős fejlesztési stratégiák megfogalmazásának és megvalósulásának esélyei lényegesen jobbak a fejlettebb térségekben. Az esélyek közelítése az elmaradott térségekben folyó, a helyiekkel való együttműködésen alapuló külső és a belső együttműködés szervezésére, a fejlesztési folyamat összefogására hivatott belső szakértői munka külső finanszírozásával és a programok helyi sajátosságokat is figyelembe vevő, eltérő mértékű támogatásával lehetséges.

### *Jegyzetek*

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