

ELMÉLET–MÓDSZERTAN

SALAMIN GÉZA–PÉTI MÁRTON–CZIRA TAMÁS

Paradigmaváltás küszöbén

Az új Országos területfejlesztési koncepció* és a területi tervezés

Az ország tervezési lázban ég. Valamennyi szakpolitika, a különböző regionális egységek szereplői egyaránt újrafogalmazzák céljaikat a múlt tapasztalataira, a jelen igényeire és a jövő lehetőségeire építkezve. EU-taggá vált országunk számára elsősorban az Európai Unió következő, 2007–2013 közötti programidőszakára való felkészülés jelenti az elsődleges tervezési motivációt, azonban a korábbi koncepciók és stratégiák újragondolásának is eljött az ideje. Ez utóbbi igény különösen direkt módon jelentkezik a területfejlesztésben, hiszen a hazai területpolitika alapvető irányát és célrendszerét kijelölő – az ország első stratégiai szemléletű átfogó fejlesztéspolitikai dokumentumaként 1998-ban elfogadott – Országos területfejlesztési koncepció (OTK) „szavatossága” 2004-ben a jogszabályi előírás szerint (is) lejárt, s nemrég lezárult felülvizsgálata és megújítása már 1996-ban megfogalmazott feladat volt a területfejlesztési törvényben.

Az OTK elfogadását követően a régiók stratégiáinak és az ország középtávú stratégiájának (Nemzeti stratégiai referenciakeret) elkészítése, valamint az operatív programozás (közöttük minden bizonnyal a regionális programok elkészítése) a tervezés soron következő feladata.

Az új koncepció az országos, ágazati jellegű fejlesztéspolitikai célkitűzéseket integráló Országos fejlesztéspolitikai koncepcióval (OFK) együtt még idén ősszel kerül a kormány, majd az Országgyűlés elé.

Az új OTK, amely egy új területpolitika vízióját fogalmazza meg, sokéves tudatos elemzés, felkészülés és másfél éves – széles körű szakmai konszenzust kereső – intenzív tervezési folyamat eredményeként született meg. E tervezési folyamat során számos dilemma merült fel, melyeket a tervezési folyamatba iktatott szakmai viták, műhelymunkák és egyeztetési körök ugyan sok tekintetben feloldottak, de ezek végeredményben hozzájárultak egyes szakmai döntések megerősödéséhez vagy éppen cáfolatához. A további tervezési lépések szempontjából azonban több kérdés még nyitott, illetve sok felmerülő szakmai probléma megoldásra vár.

A tanulmányt készítő területpolitikai és regionális tervezési gyakorlati szakemberek – az új OTK vezető tervezői – arra vállalkoztak, hogy (a teljesség igénye nélkül) megkíséreljék számba venni a területpolitika újrafogalmazása kapcsán a területi tervezés legfontosabb aktuális kérdéseit; vállalva, hogy e kérdéskörök kiválasztása és értelmezése nem teljesen mentes a szubjektivitástól – miképp magának a koncepciónak az interpretálása sem az. A tanulmány nem titkolt célja, az új koncepció rövid ismertetésén túl,

* Az Országos területfejlesztési koncepció az Országos Területfejlesztési Hivatal irányításával a VÁTI Kht. Stratégiai Tervezési Igazgatóságán készült, széles szakértői kör bevonásával.

hogy a kérdések és feladatok felvetésével szakmai vitákat ösztönözzön, amelyek visszhangja orientálhatja az aktuális tervezési folyamatokat országos és regionális szinten egyaránt.

A területi folyamatok elemzésétől a partnerségig: az új koncepció születése

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény rendelkezett a területi folyamatok, a területfejlesztési politika és az OTK érvényesülésének rendszeres értékeléséről, valamint az OTK hatévenkénti felülvizsgálatáról. A területi folyamatok és a területfejlesztési politika alakulásának átfogó értékelésére – az Országgyűlés számára benyújtott jelentésben testet öltve – 1998 óta két alkalommal került sor, 2001-ben és 2004-ben. Ezek az elemzések jelentették az új dokumentum vizsgálati megalapozását, kiegészülve az OTK-t közvetlenül megalapozó vizsgálatokkal (például külső folyamatok, trendek értékelése).

Ezzel egy mintaértékű, teljes ívű szakpolitikai tervezési ciklus valósult meg az elemzésekkel előkészített célrendszer kijelölésétől a megvalósulás és érvényesülés folyamat jellegű értékelésén át az átfogó felülvizsgálattal befejeződő záróértékelésig, amit most a koncepció újbóli megfogalmazása követ.

A két jelentés a területi folyamatok alakulását a gazdaság, a társadalom, a környezet és az infrastruktúra területi jellemzőin, fejlődésén keresztül értékelte, s kiegészítette ezt a területfejlesztést szolgáló eszköz- és intézményrendszer kritikai elemzésével.

Az OTK felülvizsgálatának eredményei egyrészt jelzik, hogy a kitűzött célok csak mérsékelten érvényesültek (például a legelmaradottabb térségek többsége még inkább leszakadt, a környezet- és természetromboló területhasználat fokozódott, a térszerkezet Budapest-központúsága tovább nőtt), másrészt rámutatnak, hogy az 1998-ban elfogadott célok egy része, illetve a célrendszer felépítése a jelen körülmények (európai uniós tagság és a hazai regionális szint megerősödése) között megújításra szorul. Mindez indokolta tette hogy – a korábbi koncepció számos elemének megőrzése mellett – új területpolitikát fogalmazzunk meg, amely új célrendszerrel, az ágazati¹ szakpolitikáknak szóló határozott üzenetekkel rendelkezik, és állást foglal a partnerségi tervezés, a régiókkal történő közös gondolkodás mellett.

Az OTK-tervezetben megfogalmazódó új „policy” két, a jelzett értékelések során nyilvánvalóvá vált felismerésre épül. A területi célkitűzések nem érvényesíthetők, és az ország területileg hatékony működése nem biztosítható olyan fejlesztéspolitikai rendszerben, amelyben (1) a területfejlesztés csak saját eszközeire támaszkodó, mellérendelt szakpolitika a többi között; és amely (2) meghatározóan központilag, országos szinten hozza meg döntéseit, valósítja meg programjait.

Az új OTK tervezése széles szakértői hálózat bevonásával indult meg 2004 nyarán, és előzetes változata már 2004 decemberében egyeztetésre került. A tervezői munka során a tudományos élet szereplői, a szakmai civil szervezetek képviselői, a minisztériumok szakemberei, valamint a régiók tervezői kezdettől aktívan vettek részt a dokumentum

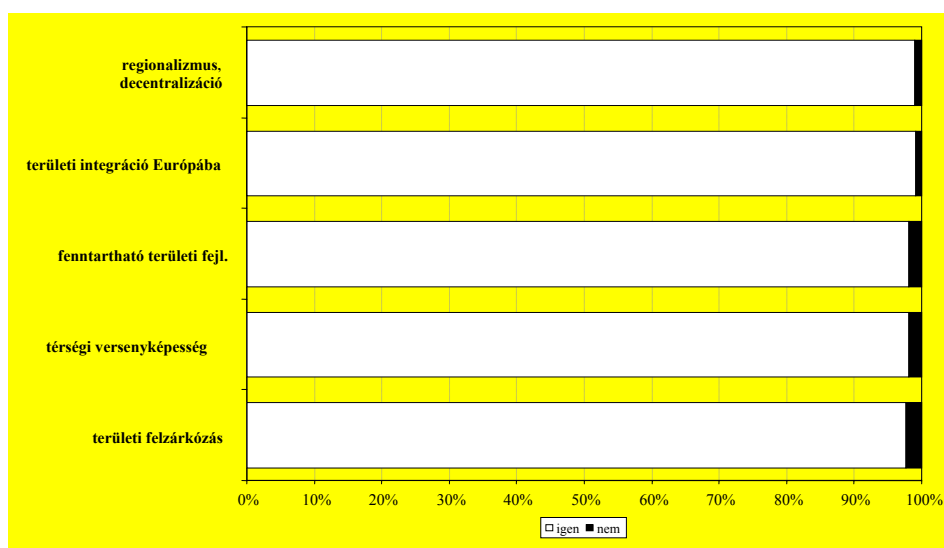
¹ Az ágazati kifejezést valamennyi nem területi elvű szakpolitikára értelmezzük a tanulmányban.

formálásában és jobbításában. Így a dokumentum alapvető célstruktúrája széles körű konszenzussal már a tervezés korai szakaszában körvonalazódott, és a célrendszer feltöltésére, a belső és külső koherencia biztosítására, a partnerség szélesítésére több idő és tervezői kapacitás juthatott. A korábbi egyeztetési körök közül érdemes kiemelni a 2005 tavaszán lezajlott regionális társadalmi egyeztetést. Ennek keretében a regionális fejlesztési tanácsok – a regionális fejlesztésért és felzárkózásért felelős tárca nélküli miniszter felkérésére – régiójuk társadalmi-szakmai partnereinek véleményét ügynökségeik közreműködésével bekérve konszenzusos régióálláspontokat közvetítettek az OTK tartalmára vonatkozóan.

A formálódó új dokumentum – a vele összehangoltan készülő Országos fejlesztéspolitikai koncepcióval együtt – került nyílt társadalmi egyeztetésére 2005 nyarán, amikor a megyénként és régióként megtartott vitaforumok mellett az egyeztetés céljaira létrehozott információs rendszer révén a véleményezés gyakorlatilag bármely magyarországi szervezet számára lehetővé vált. A mind ez ideig legnagyobb fejlesztéspolitikai témájú társadalmi egyeztetés során e rendszeren belül 221 társadalmi szervezet töltötte ki az OTK-ra vonatkozó értékelő és véleményező kérdőívet, és további 60 vélemény érkezett a rendszeren kívül. Az egyeztetés során a koncepció nagy támogatottságot kapott, amit jól jelez, hogy például az új OTK öt átfogó céljának elfogadottsága a válaszadó szervezetek körében 97% fölötti volt, és hasonlóan magas (90% feletti) a középtávra szóló országos területi célok átlagos elfogadottsága is. A társadalmi partnerekkel való kommunikáció sok vonatkozásban gazdagította a dokumentumot.²

1. ábra

A hosszú távú, átfogó területfejlesztési politikai célok elfogadottsága



² Ezek közül most csak a Magyar Természetvédők Szövetségének fontos szakmai támogató szerepét emeljük ki, amely nagy segítséget adott ahhoz, hogy a fenntarthatóság a vizionált területpolitika egyik alapidimenziójává váljon.

„Az OTK-tartalomjegyzék”

A koncepció meghatározza az ország területi jövőképét, amely az ország reálisan megkívánt térszerkezetét, illetve területi jellemzőit vizionálja. Definiálja azokat az alapelveket, amelyek figyelembevételével elengedhetetlen a fejlesztések tervezése, végrehajtása során, köztük olyan – e rendszerben újnak tekinthető – elveket is, mint a *tájszemlélet*, az *integrált fejlesztések*, vagy a *valós térszerveződések követésének elve*, amelyek a térérzékeny tervezés palettáját gazdagítják. Annak érdekében, hogy a fejlesztési ciklus koncepción túli szakaszai is a jövőkép elérését szolgálják, az OTK új elemként térhasználati horizontális szempontokat (*fenntartható, biztonságos, hatékony, egyenlő esélyeket nyújtó térhasználat*) határoz meg, melyek az állami fejlesztések, a terület- és településrendezés, a területi közigazgatás- és közszolgáltatás-szervezés, valamint a fejlesztések hatásvizsgálatai számára mutatnak majd irányt.

A dokumentum hosszú távra rögzíti a jövőkép eléréséhez vezető, kiegyensúlyozott területi fejlődést biztosítani képes, átfogó területfejlesztési politikai célkitűzéseket. Ezek között a területi felzárkózás célja mellett helyet kap a területi versenyképesség, valamint a fenntartható térségfejlődés és örökségvédelem alapvető szempontja is. Az új OTK ezek mellett a politikai integrálódás (taggá válás) után a tércapcsolatokban gazdagodó európai integrálódás elmélyítése és az érdemi decentralizáció mellett foglal állást. Az előbbiben kiemelt dimenzió a határon túli magyarság jelenlétére építő kárpát-medencei társadalmi, gazdasági, környezeti együttműködés.

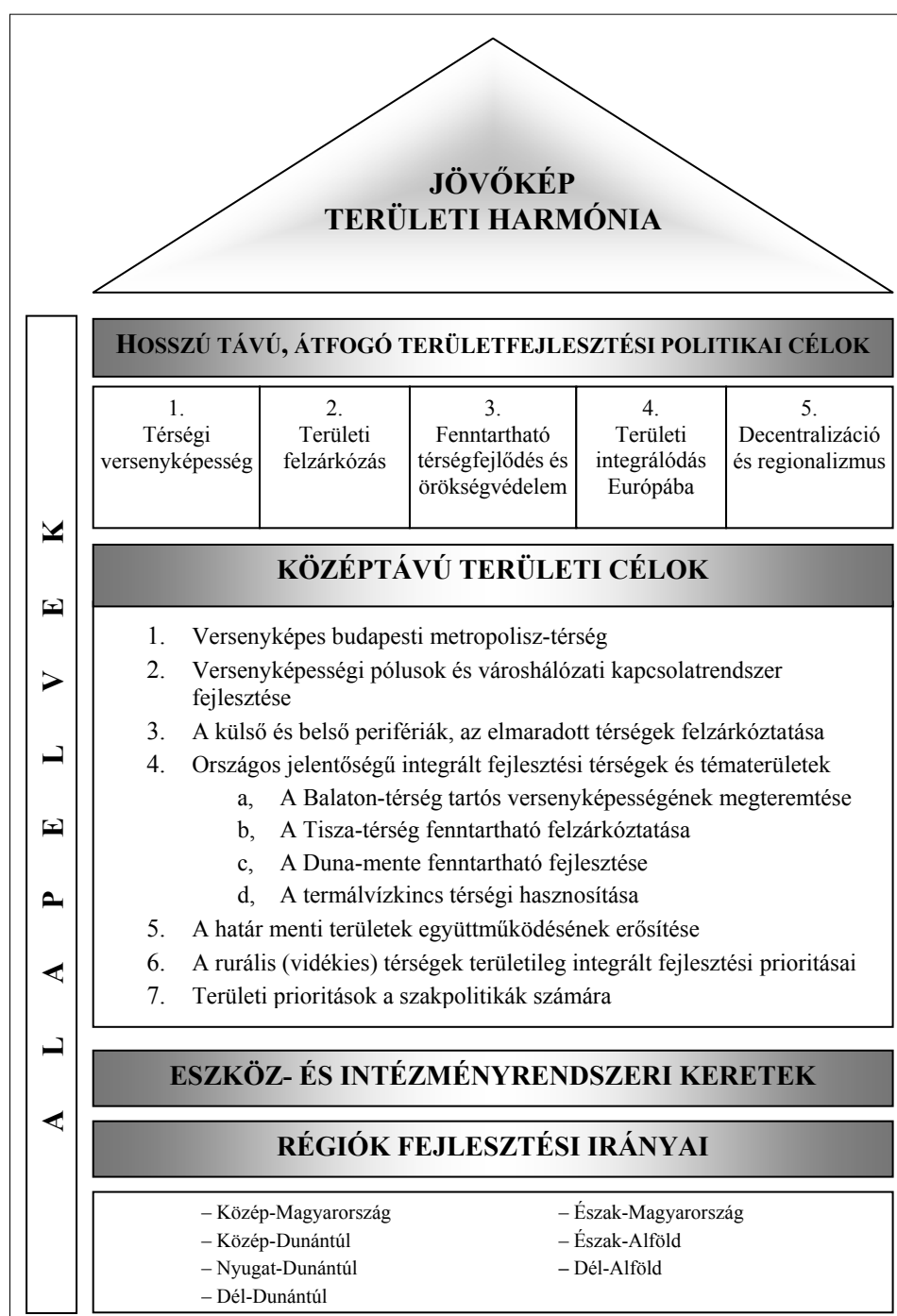
A koncepció kijelöli az ország egésze szempontjából meghatározó, az egyes régiókon átívelő középtávú területi célokat, amelyek egyes sajátos térszerkezeti elemekre, térségtípusokra határoznak meg célokat. Az „ágazati” szakpolitikák számára megfogalmazott területi prioritások a különböző területekért felelős szaktárcáknak a területfejlesztési politikai célok elérésében betöltött szerepét kívánják erősíteni. A célok elérését szolgáló intézményi és eszközrendszeri feltételekről, vagyis a végrehajtási rendszerről a dokumentum elsősorban alapelveket és bizonyos kritériumokat, átfogó feladatokat jelöl ki.

A decentralizáció jegyében az ország hét területfejlesztési régiójának saját – regionális intézményeik által megfogalmazott – koncepcionális céljai külön fejezetet kaptak a dokumentumban.

A koncepcióban megfogalmazódó területfejlesztési politika újszerűsége – a jelenleg érvényben lévő OTK-hoz képest – az alábbiakban összegezhető: határozott elkötelezettség a decentralizáció mellett; a jelenleg domináns felzárkóztató motiváció mellett a területi hatékonyság (versenyképesség) és a fenntarthatóság igényének megfogalmazása; határokon túl tekintő területi gondolkodás; valamint legfőképpen egy a korábnál tágabb funkciójú, a teljes fejlesztéspolitika egészébe integrálódó, a decentralizáció révén az ágazatokat területileg integráló komplexebb területpolitika igénye. Az említett új elemek közül elsőként a területfejlesztési politika értelmezésének bővítésével célszerű foglalkozni.

Az új OTK célrendszere (tervezet)

2. ábra



Bővülő hatókör: átfogó területpolitika vs. szelektíven kompenzáló fókuszált területfejlesztés

A kilencvenes évek derekán a területfejlesztési törvény és az OTK megszületésével a területfejlesztés – ambícióiból és pionír jellegéből adódóan – koncepcionálisan az ország fejlesztésének meglehetősen széles körét lefedő szakpolitikának „indult”, azonban célkijelölésében (melyben a területi különbségek csökkentése állt a fókuszban) és gyakorlati megvalósulása alapján közelebb állt a területfejlesztés – egyébként az EU regionális politikájának alapmotívumát is adó – szűkebb értelmezéséhez, mely szerint a területfejlesztés egy szelektív politika, ami a piaci folyamatok és a többi szakpolitika nem kívánatos területi hatásait hivatott kompenzálni. Bár az első OTK is megfogalmazta annak igényét, hogy a különböző szakpolitikákat a területfejlesztés orientálja, a valóságban eszközeit és hatását tekintve sok vonatkozásban mégis egy ágazat maradt a többi szakpolitika mellett, amit érzékletesen szemléltet az első Nemzeti fejlesztési tervben való pozíciója és egyúttal háttérbe szorulása is, hiszen ekkor nem indultak régióként önálló operatív programok, és az egyetlen területfejlesztési program (regionális operatív program) is költségvetésében az EU által támogatott legkisebb operatív programunk lett a 2004–2006 közötti időszakban.

A területpolitika fejlődésének napjainkban kibontakozó *új integrációs szakaszában* e szakpolitika többé már nem egy az ágazatok sorában, amely több-kevesebb sikerrel integrálni próbálja a többi ágazat elképzeléseit területi szinten, hanem – a környezet-ügyhöz hasonlóan – kiteljesedik, és az általa megjelenített területi szemlélet, szempontrendszer integrálódik minden szakpolitikába. A fokozódó decentralizáció révén ugyanakkor a területfejlesztés rendszere, elsősorban a NUTS 2 régiók szintjén, maga is integrálja a különböző ágazatokat és szereplőket. Ez a folyamat nem a szakpolitika önállósága ellen hat, hanem sokkal inkább erősödését eredményezi. A területpolitika ugyanis a területi szemlélettel, elképzeléssel rendelkező egyes ágazati szakpolitikák területi összehangolását sokkal hatékonyabban képes végrehajtani, mint azt a korábbi szigorú szektorális szemléletű politikák esetében tehette.

Ez viszont egy egységes területi érték- és célrendszer, vagyis egy átfogó területpolitika szükségességét feltételezi. Ez a területpolitika az ország fejlesztésével, irányításával kapcsolatos területi jellegű célkitűzések egységes rendszere, amely iránymutatást kell, hogy adjon valamennyi szakpolitikának és a különböző területi szereplőknek. Fontos azonban, hogy ez a területpolitika nem céljaink elérését biztosító eszközök csoportja, hanem célok rendszere, olyan céloké, melyek az ország területi szerkezetére, az egyes térségtípusok továbbfejlődési irányaira, az ország területi szerveződésére, működésére vonatkoznak, amelyek a „mit, hova?” és a „hol, mit és hol, hogyan?” kérdésekre adnak alapvető kiindulási alapot. Egy ilyen teljességre törekvő területpolitika céljainak elérését különböző mértékben bár, de szinte valamennyi szakpolitika eszközként kell, hogy szolgálja. A területi célok elérését szolgáló eszközöket praktikus megközelítéssel, a jelenlegi rendszert keretnek tekintve, *hat pillért* alkotó csoportba lehet sorolni: a klasszikus területfejlesztési (felzárkóztató) beavatkozások (1), a területileg integrált szakpolitikák (2), a területrendezés (3), a nemzeti szint alatti területi szintek –

különösen a regionális szint (regionális politikák) fejlesztései (4), a városfejlesztés (5) és a vidékfejlesztés (6).

Mit jelent egy ilyen ágazatokat területileg koordináló, illetve azokat területenként integráló területpolitikai értelmezés? Mindenekelőtt azt, hogy a feladatok megoldása során mind több esetben a problémák és megoldások területi összefüggésrendszere kerül előtérbe a szektorokkal, ágazatokkal szemben. Ehhez nélkülözhetetlen a határozott decentralizáció, hiszen az ágazatokban gondolkodás helyett a területegységekben (régiókban) gondolkodás megvalósítása csak a szubszidiaritás érvényesítésével valósítható meg. Közben minden országos szakpolitikának (tárcának) térségi gondolkodásra és térérzékeny tervezésre van szüksége, aminek előmozdításában fontos koordinációs szerepet játszhat a területfejlesztésért felelős kormányzati szerv. A tág értelmű területpolitika feladata nem csupán az, hogy szelektíven beavatkozva kompenzálja a többi ágazat (politika) és a piaci folyamatok nem kívánatos területi hatásait, hanem, hogy hozzájárul az ország területileg hatékony működéséhez, kiegyensúlyozott területi fejlődéséhez, amely a fejlesztéspolitika hatékonyságának biztosítása mellett értelemszerűen magába foglalja a területi leszakadás mérséklését is. Mindehhez a területpolitika számára erős koordinatív kormányzati pozícióra van szükség, intézményi stabilitásra és szakmai alapokon nyugvó, egyértelmű politikai akaratra, amely elkötelezett a decentralizáció és regionalizmus kiterjesztése mellett.

A szűkebb tartalmú területfejlesztés modellje mellett természetesen sok érv hozható fel: egyszerűbb, követhetőbb és ezért sokak szerint reálisabb is. A területfejlesztés rendszerváltozást követő története azonban azt igazolta, hogy egy nem kellően decentralizált és szűkebb funkciójú, kompenzatív területfejlesztési rendszerben a területi célkitűzések érvényesítése csak mérsékelten volt eredményes.

Az új OTK tervezete egyértelműen a tágabb területpolitika értelmezését követi. Az új megközelítésben a területfejlesztés már nem elsősorban fejlesztési eszközök egy csoportja – jöllehet rendelkezhet saját eszközökkel – hanem sokkal inkább a társadalmi cselekvések mind több szegmensébe beépülő területi szemlélet és gondolkodás, illetve területi érdekérvényesítési folyamat, tevékenységét tekintve pedig elsődlegesen koordinációs, összehangolási folyamat. Mindebből adódóan a komplex tervezés szerepe a területfejlesztési rendszer kiemelkedően fontos eleme.

Kiegyenlítéstől a területi harmóniáig: bővülő paradigmakészlet

A jelenleg érvényben lévő OTK ugyan megfogalmazta a területi célok érvényesítésének ágazatközi jelentőségét, érvényesítése során azonban a gyakorlatban mégis a területi kiegyenlítés alapmotivációja maradt a domináns elem.

A kiegyenlített állapottal szemben az új koncepció a *területi harmóniát* fogalmazza meg alapcélként. Eszerint: „A cél olyan harmonikus, fenntartható társadalmi-gazdasági-környezeti térszerkezet és területi rendszer létrejötte, amely a helyi adottságokra épülő,

saját arculattal és identitással rendelkező térségekben³ szerveződik – köztük mind több európai szinten is versenyképes területtel –, amely szervezeten és hatékonyan illeszkedik az európai térbe, s amelyben a társadalom számára az alapvető esélyeket meghatározó közszolgáltatások és életkörülmények tekintetében nincsenek jelentős területi egyenlőtlenségek.”

A területi harmóniának több szinten szükséges érvényesülnie:

- Magyarország – térszerkezeti kapcsolatainak intenzívebbé válása, európai együttműködésének bővülése és hídszerepének fokozatos erősödése révén, – az európai gazdasági-kulturális tér harmonikus és integráns eleme.
- Az ország egészének harmonikusabbá válása az önmagukat megszervező versenyképes régiók és a főváros dominanciáját kiegyensúlyozó, a vidéket⁴ dinamizáló központok jelenléte és a legfejlettebb térségek felzárkózása révén várható.
- A különböző térségi szintek egyes rendszerei (régiók, kistérségek, funkcionális térségek) maguk is harmonikusan szerveződnek, azaz a helyi táji, társadalmi-gazdasági, kulturális adottságokhoz igazodnak. Ezáltal a szélsőségeket elkerülve, nagy stabilitással viselik a különböző nemzeti és nemzetközi tendenciák negatív hatásait, illetve fejlődésre váltják a kihívásokat.

A harmonikus területi szerveződésű ország megteremtése során mindenképp a térségeken belüli kapcsolatrendszereket, területi alapú kapcsolatokat – például intenzívebbé váló *város és térsége* viszony kialakulását, a helyi-térségi kötődést és identitást, környezeti és társadalmi felelősség megerősítését – ösztönzi a koncepció, és ennek érdekében nemcsak eszköznek, de alapvető célnak is tekinti a decentralizációt.

Az országon belüli területi fejlettségi különbségek kérdése az Európai Unióhoz szervezettebben tartozó Magyarország számára relatív adottsággá vált. Fontos lett azonban az, hogy az ország valamennyi régiója hathatósan zárkózzon föl az EU-hoz. A koncepció alapfeltételezése, hogy az európai uniós integráció elmélyülése és a globalizáció kiteljesedése révén a területi fejlődés kulcsává a versenyképesség válik. A *területi versenyképesség* egy adott térség vállalkozásainak – vagyis a gazdaságnak – versenyképességén túl magába foglalja azt is, hogy az adott térség vonzó mint lakóhely, befektetési (tőkevonzó) helyszín, turisztikai célterület stb., és mindenképp alkalmas a térségi funkciók megszerzésére, megtartására. A régiók, térségek, települések versenyképessége nemcsak vállalkozásaiknak, hanem polgáraiknak, intézményeiknek, civil szervezeteiknek sikerességében is mérendő.

A térségi versenyképesség funkciója a hatékony, a növekedés területi terjedését ösztönző térszerkezet kialakítása országos, regionális és egyéb térségi szinteken. Ez egyrészt jelenti a lényeges gazdasági versenyképességi potenciállal rendelkező, tágabb térségüket dinamizálni képes centrumtérségek megerősítését, a nemzetközi elérhetőség javítását. Fontosabb azonban, hogy a versenyképesség általános paradigmává válásával valamennyi térség, régió fejlesztésekor adottságaikra és stratégiáikra építve, életképes

³ E térségfogalom egyaránt jelenti az ország 7 régióját, kistérségeit, vagy bármely más, funkcionálisan létező területi egységet, például a térségeket, adott esetben a földrajzi tájakat, az agglomerációt vagy akár csak kisebb számú, térben funkcionálisan összekapcsolt és kooperáló település mikrokörzetét.

⁴ Ez esetben a „vidék” fogalmán az országnak a fővároson és agglomerációján kívüli területét értjük.

funkcióik megerősítésére, erőforrásvonzó képességük javítására, vagyis relatív versenyképességük erősítésére kell törekedni. A fejlődésben elmaradott térségek ehhez nagyobb kormányzati, regionális támogatást kell, hogy kapjanak, ily módon a versenyképesség növelése a felzárkóztatás eszközévé is válik.

A területi versenyképesség prioritása nem jelentheti azt, hogy a területpolitika lemond a területi fejlettségi különbségek okozta feszültségek kezeléséről. Az OTK által korábban fókuszba helyezett kiegyenlítés általános célja helyett azonban az új dokumentum a koncentrált *területi felzárkóztatást* fogalmazza meg, amelyet tartalmában három, leginkább problematikusnak ítélt, olyan térszerkezeti aránytalanságra szűkít, amely sérti a társadalmi esélyegyenlőséget, és korlátozza az ország hatékony működését. Három rész célja: a fejlettségükben leginkább, tartósan leszakadó térségek szűkebb körének gazdasági-társadalmi felzárkóztatása; a túlzottan egy- (főváros-) központú térszerkezet oldása; valamint az alapvető életesélyek feltételeinek (az alapvető közszolgáltatások elérhetősége, víz, villany, aszfaltút, stb.) biztosítása az ország valamennyi településén.

A hagyományos területi kiegyenlítő szemlélettel szemben immár a felzárkóztatás során is alapvető cél az életképes gazdasági, társadalmi elemek megerősítése, illetve kialakítása, vagyis e térségek relatív versenyképességének javítása annak érdekében, hogy ne eltartott, hanem a támogatások segítségével működőképes térségek (társadalmi-gazdasági-környezeti rendszerek) legyenek. Éppen ezért a területi felzárkóztatást szolgáló központi eszközöket is az adott térséghez igazítva, főleg a térség stratégiája mentén, a térség erőforrásainak kibontakoztatását célzó integrált térségi programok keretében kell alkalmazni.

A másik, a területpolitika egészét megreformáló paradigma a *fenntarthatóság gondolatköre*. A fenntarthatóság fogalma térben nyer igazi jelentést. A környezeti, gazdasági, társadalmi alrendszerek belső és egymás közötti folyamatai sokkal inkább átláthatók és tervezhetők térségi, mint globális szinten. A fenntarthatóság fogalmát térségi rendszerekben értelmezve lehetővé válik az adott térség erőforrásainak számbavétele, hasznosításának olyan mértékű optimalizálása, mely még nem vezet az erőforrások kimerüléséhez. A térségi fenntarthatóság keretében biztosítandó, hogy az anyag-, energia-, információ- és tudásáramlás lehető legtovább a térségben maradjon, a térség erőforrásai sokoldalúan és hatékonyan hasznosuljanak, a lehető legkevesebb jövedelem áramoljon ki. Fontos, hogy az adott térség mindeközben a környezeti és társadalmi-gazdasági alrendszerek között feszülő problémáit a saját határain belül próbálja kezelni, ne exportálja azokat más térségekbe. Éppen ezért a területi tervezés a fenntarthatóság gondolatát leghatékonyabban érvényesítő közösségi tervezéssé lép elő.

Az új OTK, a hazai országos szintű koncepcionális tervdokumentumok közül elsőként, egyik alap gondolatául a fenntarthatóságot választotta, és annak komplex térségi értelmezést adott. Ezért a fenntarthatóság fejlesztési elvként, valamint horizontális térhasználati szempontként is jelen van, így teljes mértékben áthatja a koncepció minden részletét. Az ország legtöbb térsége azonban – és maga az országos szintű területi rendszer – nem fenntartható, ezért a fenntarthatóságuk biztosítása (az örökségvédelemmel együtt) önálló átfogó célként is megjelenik.

A fenntarthatóság, versenyképesség és kohézió látszólagosan ütköző paradigmái éppen a területi rendszerek közösségi tervezése-fejlesztése során alkalmazhatók ellentmondásmentesen és egymást erősítő módon. Ezt példaként jól szimbolizálja a Balaton régióra megfogalmazott célkitűzés is, mely szerint a térség tartós versenyképessége megteremtésének mára alapfeltételévé az vált, hogy helyreálljon a tó köré szerveződő térségi rendszer fenntarthatósága.

Ágazati vs. területi tervezés-fejlesztés: a területi és a nemzeti szintű fejlesztési tervezés összekapcsolása

Az ágazatokba integrálódó, illetve az ágazati szakpolitikákat a decentralizáció révén integráló területfejlesztés megteremtésének célkitűzése egy merőben új, a korábbinál sokkal szorosabb *területpolitika-ágazati szakpolitika* viszonyrendszer szükségességét feltételezi. A kölcsönös együttműködés elsődleges terepe a tervezési folyamat maga.

Míg a kilencvenes évek közepétől a fejlesztéspolitika elsődlegesen a területfejlesztést jelentette, addig az elmúlt években egy az ágazati elemeket is integráló, átfogó nemzeti fejlesztéspolitika megteremtése is zajlik. Az új OTK-val párhuzamosan – azzal szorosan összehangoltan – az Országos fejlesztéspolitikai koncepció (OFK) is készül, amelybe a szaktárcák (ágazatok) koncepcionális tervezése integrálódik. (Az új OTK-ba az alapvető koncepcionális célkitűzéseik megjelenítésével a régiók tervezése integrálódik.)

Ma az alapvető kérdést nem az jelenti, hogy az ország fejlesztési céljainak megfogalmazásakor területi vagy ágazati tervekre van-e inkább szükség – kétségtelen, hogy mindkettőre –, hanem sokkal inkább az, hogy e kettőnek milyen legyen a kapcsolata egymással. Lehetséges metódus előidejűnek tekinteni az országos szint (ágazati) terveit, és a regionális tervek készítésekor ezeket adott kereteknek tekinteni.

Másik megoldás a területi elvű tervezési megközelítést egyenrangúnak tekinteni, és az ágazati és regionális tervezést iteráció keretében „összefésülni”. A jelenleg folyó interszektorális országos tervezés fontos innovációja, hogy alapelvében az utóbbi modellt követi, hiszen jogszabály rögzíti az ágazatok, régiók egyenlő részvételét a tervezésben. Ennek hathatós érvényre juttatásához szükséges a tervezési keretek teljes körű és jó előre látható meghatározása, a régiók fejlesztési kompetenciájának tisztázása, például az önálló regionális operatív programok jövőjének egyértelmű deklarációja, a tervezéshez elegendő idő és erőforrás biztosítása.

Egészen biztosan szükséges – és a jelenlegi tervezés gyakorlatában az Országos Területfejlesztési Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal koordinációjában már meg is kezdődött – a regionális és ágazati tervezés közötti iteráció, amely biztosítani képes, hogy a régiók által megfogalmazott célkitűzéseket a saját döntési kompetenciájukba utalt fejlesztési eszközökön (regionális operatív programokon) túl az ágazati programok és egyéb eszközök is hatékonyan szolgálják. Ahhoz, hogy a területi tervezés a különböző szakpolitikákhoz tartozó központi kormányzati fejlesztési eszközökre reálisan építhesse, szükséges az adott régiót érintő kormányzati fejlesztési kötelezettségvállalások tartós, ideálisan szerződéses jellegű rögzítése.

A különböző szinteken megvalósuló területi tervezés azonban azzal, hogy „beleszól” az ágazati programokba, nem korlátot teremt az országos fejlesztéspolitikának, hanem a helyi igényekhez való igazítás, a térségen belüli szinergiák erősítése révén az egyik leghatékonyabb segítséget jelenti a fejlesztési eszközök hatékonyságának növelésében.

A tervezési rendszer kielégítő működéséhez azonban mihamarabb óhatatlanul szisztematikusan rögzíteni szükséges, hogy milyen típusú és szintű terveket, kiknek, milyen tartalommal és eljárási rendben, illetve végrehajtási eszközrendszer birtokában kell megalkotnia, s ezek hogyan kapcsolódnak egymáshoz. Mindez jelenleg korántsem egyértelmű. Az operatív és stratégiai, területi és országos tervezés egységes rendszerének megteremtése olyan alapvető követelmény, amely a teljes hazai fejlesztéspolitikai gyakorlatnak, így a területi fejlesztések eredményességének is sarokköve.

A stratégiai tervezés hazánkban azért is nagy kihívások előtt áll, mert a demokratikus alapokon szerveződő közösségi tervezésnek hazánkban nemigen vannak hagyományai, legnagyobb múltra a területi tervezés tekinthet vissza.

Területrendezés vs. területfejlesztés: a fizikai és stratégiai területi tervezés viszonya

Jelentősen csökken a fejlesztések hatékonysága, ha a területi dimenzióval rendelkező tervezési tevékenységek nem egységes területi tervezési rendszer részét képezik. A területi tervezésnek egységes, a térség társadalmi által lehető legjobban legitimált jövőképet és célrendszert kell létrehoznia az adott területrendszerre, amit rendezési, fejlesztési és egyéb eszközök együttesen kell, hogy szolgáljanak. Ennek érdekében a fizikai és a fejlesztés-fókuszú tervezésnek (a hazai viszonyok között a területrendezés és a területfejlesztés) közös irányelvek mentén kell mozognia, összességében egységes értékrendet kell megjelenítenie, függetlenül attól, hogy a környezeti, társadalmi, gazdasági tényezőket fizikai vagy elvontabb stratégiai szemlélettel kezeli a térben. Közös koncepció és célrendszer mentén kell a fizikai és a stratégiai tervezés egymástól eltérő eszközeit használni, és ezek az eszközök a tervezés operatívabb fázisaiban is egymással könnyen és hasznosan kombinálhatók. Ezt a külföldi – főként nyugat-európai, észak-amerikai – területi tervezési kultúrákban jelen lévő megközelítést erősíteni kell hazánkban is. E szándék indokoltsága számos példával illusztrálható. Egységes területi tervezési szemlélet hiányában a műszaki-fizikai területrendezési tevékenység könnyen olyan funkciók bevezetésének lehetőségét adja egy területen, amellyel a területfejlesztés nem számolt tudatosan, és ez a fejlesztések hatékonyságát erősen rontja. Így nem dolgozhatók ki a fizikai tér felhasználásának azon elvei sem, amelyek a társadalmi-gazdasági mozgások és funkciók elhelyezésének és szervezésének egységes megközelítéseit eredményezhetnék, ezek a területfejlesztésnek még, a területrendezésnek pedig már nem részei (például a forgalom okozta terhelés csökkentése és fenntartható formáinak – például vasút – preferálása, tájak és a kulturális örökség védelme, akadálymentesítés stb.). Nemcsak a hatékonyság, de a fenntarthatóság és az esélyegyenlőség is sérül, ha ezeket az elvi kereteket nem rögzítjük, és nem érvényesítjük a végrehajtásban. Az elvek hiányában jelenhetnek meg a tájakat felszabdáló kiterjedt zöldmezős beruházások (pár hónap alatt felépíthető, de sokkal nehezebben lebontható konténer-

iparépületek), mikor még bőven található veszélyes rozsdavezeték is egy térségben, vagy ha egy-egy táji érték (hegycsúcs, kilátóhely, vízpart, emlékhely) megközelíthetlenné válik a fejlesztés következtében (akár kerékpárral, kerekesszéssel is), ha olyan beruházások épülnek, amelyek csak egyéni motorizált közlekedéssel érhetőek el, ha tájképi értékek sérülnek stb. Elég csak arra a tragikus spontán térhasználati „fejlődésre” gondolni, amely a Balaton és Budapest agglomerációjában zajlott, visszafordíthatatlanul károsítva e tájak arculatát.

Az OTK az egységes területi tervezési rendszer kialakítása mellett kötelezi el magát. A területrendezési és a területfejlesztési tevékenység szoros szakmai kapcsolatát, közös tervezés-módszertani és fejlesztési irányelvek alkalmazását, a partnerségen, interdiszciplináris megközelítéseken alapuló területi tervezési szakmai rendszer kialakítását tűzi ki célul. Az OTK szerint e két tervezési tevékenység nem különülhet el a koncepcionálás fázisában, és a tervezés későbbi szakaszban is összehangoltan kell őket végezni. A két terület együttműködését szolgálják az OTK-ban megfogalmazott horizontális térhasználati szempontok is, melyek kiterjednek a területhasználat tervezésének és a térhasználat mobil tényezői (például közlekedés, területi adminisztráció) szervezésének elveire és prioritásaira.

Agrárfejlesztés, vidékfejlesztés, területfejlesztés

Mivel hazánk területének túlnyomó része vidékies (alacsony népsűrűségű és beépítettségű, ahol az agrár és/vagy természeti területek aránya magas), a vidékfejlesztési megközelítés hangsúlyos eleme lehet a hazai térségek fejlesztésének, és a fejlesztések hatékonysága érdekében a vidékfejlesztés erőteljes területpolitikai koordinációjára van szükség. Ennek érdekében a vidékies térségeket átfogóbban kell megközelíteni: egyrészt a vidékfejlesztés sokkal több, mint a mezőgazdaság fejlesztésének egy speciális ága (és több, mint az agrár-vidékfejlesztés), másrészt a vidékfejlesztés az uniós támogatások nélkül is létező szakmai kategória.

Politikailag az EU-ban a vidékfejlesztés a hagyományos agrártámogatások átstrukturálásának, azaz a világgpiaci szervezetekkel és szereplőkkel állandó viták tárgyát képező agrártámogatások fokozatos leépítésének egyik – nagyobb társadalmi tiltakozásoktól mentes – módszere. Fejlesztési irányai közül egyre több nem kapcsolódik szorosan az agrárszektorhoz (amely az erdészettel bővülve maga is kiteljesedett), intézményesülése, programozása tekintetében is határozottan közeledik a regionális politika fejlesztéseivel, a területfejlesztési jelleghez. A (területileg) integrált beavatkozások előtérbe kerülése miatt az uniós vidékfejlesztés területi szemlélete is jelentősen erősödik. Mindez azt jelenti, hogy az uniós vidékfejlesztés közelít a valódi szakmai – a területfejlesztéshez hasonlóan integrált és területben gondolkodó – vidékfejlesztési tartalmakhoz. Mindez kérdéseket vet fel a hazai vidékfejlesztési politikaalkotást és annak területpolitikai kapcsolatát illetően is.

Célszerű lenne, ha az uniós vidékfejlesztéstől, annak hazai téren újszerű, de korántsem teljes célkészletétől függetlenül is megerősödne a területpolitika rendszerébe illeszkedő hazai vidékfejlesztési politika. Be kell látnunk, hogy bár hazánk mindmáig

európai mezőgazdasági nagyhatalom, vidékies területeinek jó részén már nem az agrárágazat befolyásolja az ott élő társadalom életminőségét. Azon csoportok pedig, akik életére még mindig jelentős befolyással bír a primer szektor, gyakran egészen speciális (traktorvásárláson túlmutató, szociális, képzési stb.), az agrárágazaton túlmutató beavatkozásokat kívánnak életminőségük javítása érdekében.

Az OTK tervezete is magáénak vallja e gondolatokat, ezért a vidékfejlesztés szemlélete áthatja a tervdokumentumot. A tervezet szerint a stabil hazai vidékfejlesztési keretek közé kell integrálni az uniós mezőgazdasági és regionális célokat és forrásokat is. A vidékfejlesztést a mezőgazdasági termelésen, annak színvonalemelésén bátran túlmutató kategóriaként érdemes kezelni, a speciális területi adottságok figyelembevételével újszerűen közelítve kell megelőzni a vidékies területek problémáinak elmélyülését. A vidékies térségek területi elvű és integrált fejlesztésének szempontrendszerét a dokumentum az ország területi célrendszerének, vagyis a magyar területpolitika részének tekinti. Figyelembe véve az ország határozott és változatos területi adottságait, a vidékfejlesztés programozását és megvalósítását érdemes a területfejlesztés területi szintjeihez igazítani. Régióink a vidékies területek esetében viszonylag hasonló adottságú területeket határolnak le, ezért is indokolt a vidékfejlesztési decentralizációja.

Az OTK tervezete a különböző politikai kontextusokban meglehetősen sokféleképpen használt vidékfogalom értelmezése helyett a vidékies (rurális) és városias (urbánus) térségek tipológiáját határozza meg, melyet földrajzilag is lehatárol, ezzel segítve a további tervezéseket. Az ország rurális fele sem jelent homogén teret. Ezért az OTK sajátos területi adottságokon, erőforrásokon alapuló fejlesztési irányokkal rendelkező térségtípusokat határol le (táji értékekben gazdag, tanyás, aprófalvas, nemzetiségi által sűrűn lakott, cigányok által sűrűn lakott térségek), és ezekhez az országos területpolitikai koordináció jegyében fejlesztési prioritásokat rendel. E prioritásrendszer nemcsak követelményeket támaszt, de segíti is a regionális, megyei és kistérségi szintű területi tervezést és az országos ágazati programok területi dimenzióinak erősödését.

A területi tervezés-fejlesztés téregységei: a valós térszerveződések követése vs. adminisztratív területegységek ágazati jellegű tervezése

Hazánkban az adminisztratív határok gyakran falként magasodnak az egyes terület-egységek, települések területi tervezési tevékenységei köré. A területegységek tervezése gyakran nem a belsőleg heterogén területi rendszerre irányuló területi tervezést, hanem csak ágazati beavatkozások sorozatát jeleníti meg. Valójában azonban az egyes környezeti, társadalmi, gazdasági jelenségek sajátos területi dimenzióban, és sajátos területi tényezők köré szerveződve – belső térszerkezetet alkotva – hoznak létre területi rendszereket.

Példaként említhető a leginkább természeti vagy néprajzi tájak köré szervezhető turisztikai kínálat (térségi termék), a nagyvárosi vonzáskörzetekben jelentkező kutatás-fejlesztési kooperáció, a regionális léptékben – de nem régióhatárosan – kialakuló kis- és közép vállalkozási tematikus hálózatos együttműködés (klaszterek), a megyei vagy települési szintű közszolgáltatási ellátórendszer, a vízgyűjtők köré szerveződő vízgazdál-

kodás stb. eltérő területegységei. A tervezés során azonban e tematikus térszerveződés mellett a komplexebb tartalmat megjelenítő térszerveződési elemek, például a vonzásokörzeti rendszerek, fontosabb közlekedési nyomvonalak mellett szerveződő növekedési tengelyek (zónák) figyelembevétele is szükséges.

A hazai adminisztratív határok minden területi szinten fiatalok (nemcsak a regionális, kistérségi, de a sokszor nagy múltúként jellemzett jelenlegi megyehatáraink többsége is az), gyakran nem tradicionális területi rendszerek körül húzódnak, és az új területi folyamatokhoz sem teljes mértékben igazodnak (a gyakorlatban ezt bizonyítja számos alulról szerveződő sikeres vagy sikertelen megyehatár, illetve régióhatár-változtatási mozgalom is). A területi tervezés hatékonyságát természetesen növelné, ha az irányítási-szervezési határok a valós térszerveződésekhez optimálisan igazodnának (teljes mértékben természetesen a tényezők különbözősége miatt ez nem lehetséges), azonban reálisan kell szemlélni a lehetőségeket, és látni kell, hogy az ezt lehetővé tevő változások igen bonyolult, számos kompromisszumot igénylő hosszú politikai folyamatok következtében valósulhatnak meg. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a még nem optimális futású határok mellett is érték a területegységek stabilitása, létük kiszámíthatósága (különösen a régiók esetében). (Ez az egyik oka annak, amiért a koncepció-tervezet nem bírálja fölül az OTK-ban 1998-ban kijelölt és a jelzett fogyatékoságokkal rendelkező régióhatárokat.)

Tervezői szakmai szempontból ezért a változások hiányában is körültekintő tervezést kell végezni, és az egyes társadalmi, gazdasági vagy környezeti tevékenységeket a meghatározó tényezők valós térszerveződése szerint kell kialakítani. A rugalmas, a határokön (ideértve az országhatárokat is) átívelő tervezés hatékonyabb beavatkozásokat eredményez, mint ha azokat mesterséges, adminisztratív keretek közé szorított együttműködések közé szerveztük volna. Gyakran nem a határok átívelése szükséges, csak a valós térszerveződési terek elkülönítése az adott területegységen belül, azaz nem szabad a területegységet kizárólag homogén tömegként kezelő fejlesztési tervezést végezni.

A valós térszerveződések közül kiemelhetők a nagyvárosi vonzásokörzetek. Kétségtelen, hogy ma Magyarországon nem a városoknak vannak (vonzásterük által generált) régióik, hanem a megyék határait átöröklő NUTS 2 szintű regionális rendszer jött létre. A jelenleg az OTK-ban is rögzített, a versenyképességi pólus szerepére esélyes öt nagyváros azonban nem egyértelműen köthető a régiókhoz. Ez abból adódik, hogy a kilencvenes évek végén a tervezési-statisztikai régiók határait nem térszerveződési funkcionális szempontok (központok és vonzásterük) szerint, hanem a megyehatárok átörökítésével határozták meg. Így például Győr funkcionálisan nemcsak a Nyugat-Dunántúl északi kétharmadának, hanem Közép-Dunántúl nagy részének is szervezőközpontja, és hatása egyébként – mint a legtöbb más nagyvárosunké – a határ túloldalán fekvő területekre is kiterjed. Természetesen ez nem jelentheti azt, hogy a pólusok fejlesztési tervezése a régióktól független folyamat lehet, de szoros régióközi partnerséget kíván. Mindez hasonlóan igaz a regionális klaszterekre és szervezésükre is.

A másik nagyon fontos példa a tájak (természeti tényezők által meghatározott, de kulturális, gazdasági, társadalmi karaktert is felmutató egyedi területi rendszerek) megjelenítése a tervezésben. A tervezésnek figyelemmel kell lennie arra, hogy a fejlesztés-

téseket integrálja a táji rendszerekbe, használja ki a táji értékeket mint erőforrásokat úgy, hogy közben azok kibontakozásához is hozzájárul, és védelmüket is szolgálja. A táji rendszerekben egy tájalkotó tényező (a víz, a domborzat, a talaj, a növény- és állatvilág, a társadalmi és a gazdasági tevékenységek) változása a legtöbbször igen gyorsan kihat a többi tényezőre is. A negatív hatások a helyes tervezéssel elkerülhetők. Az adminisztratív határok és a tájak határai ritkán egyeznek meg, ugyanakkor számos, manapság felértékelődő tevékenység (turisztika, üdülés, mezőgazdaság, erdőgazdaság, hagyományos ipar és szolgáltatótevékenység) a tájakban alkot egyedi rendszereket. Ezekre a fejlesztések során figyelemmel kell lenni, mint ahogy nagyon fontos a táji rendszerek területi jelenségeinek (táji mintázat, tájökölógiai folyosók, gátak) tiszteletben tartása is a fejlesztések során.

Az OTK ezért a területfejlesztési politika fejlesztési alapelvei közé új elemként beemeli a valós térszerveződések követésének és a tájszemléletnek elvét.

Végezetül a téma kapcsán fontos megemlíteni, hogy a valós térszerveződés követésének kritériuma korántsem csupán egy tervezés-szakmai kérdéskör, hanem nagyon komoly együttműködési kényszert jelent mind a régiók (és országok), mind a régiókn belüli térségek, városok, különböző térformákban leképeződő szereplők között. Ennek nehézségeit érzékletesen szemlélteti a regionális pólusok és régiók fejlesztésére vonatkozó tervezési tevékenységek összehangolásának jelenleg zajló folyamata.

Országos területi célok vs. regionális célkitűzések

Az OTK a szubszidiaritás jegyében csak azokat a területi célokat és feladatokat fogalmazza meg, amelyek az ország egésze szempontjából jelentősek, illetve csak a régióhatárokat átlépve értelmezhetők, és szabad teret hagy a tervezésben a térségeknek, közülük is elsődlegesen a NUTS 2 szintű régióknak, amelyeket a koncepció a decentralizált fejlesztéspolitikai, az ágazatok és szereplők integrációjának elsődleges területi szintjeként definiál. A régiók tervezési tevékenysége során ugyanakkor az OTK-ban megfogalmazott elvek és országos célkitűzések mint kötelező keretek figyelembevétele szükséges. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az országos célok kijelölése is a regionális fejlesztési ügynökségekkel folyamatos partnerségben történt.

A területi célok közül mondjuk a legelmaradottabb térségek felzárkóztatása határozott központi koordinációt igényel – például a lehatárolás tekintetében –, amely alapján azonban a régiók saját programjaikban kell, hogy biztosítsák e területek pozitív diszkriminációját. Bizonyos célok – mindenekelőtt a rurális térségtípusokra megfogalmazott prioritások – érvényesítése a kistérségi szintű tervezés számára is meghatározó fontosságú.

Az OTK tervezésekor az egyik legtöbb szakmai vita az *országos jelentőségű integrált fejlesztési térségek* – Balaton régió, Tisza-térség és Duna mente – kijelölését övezte. E térségek régiókon átívelők, többgyökerű komplex problémamegoldást igényelnek, ugyanakkor sajátos adottságaik miatt egyes fejlesztési területek kidomborítása már a tervezés fázisában elengedhetetlen. E térségek kijelölésekor a koncentráció elvéből következően arra kellett törekedni, hogy se kiterjedésben, se számban ne legyen túlzott

mértékű a lehatárolás, mert ez veszélyeztetné e térségekben a területi szinergiák pozitív hatásának érvényesülését, a NUTS 2 szintű régióinkra alapozott decentralizáció érvényesülését, és a források elaprózásához vezetne.

A koncepció ugyanakkor e kiemelt térségekkel is orientálni kívánja a régiók fejlesztési irányait, és ezt nemcsak a kötelezően figyelembe veendő átfogó célok rendszerén keresztül teszi, de középtávon a területi prioritások meghatározásával is segíti. A régióknak részt kell venniük e térségek fejlesztésének kialakításában, és saját fejlesztési terveiket is kapcsolni kell e térségfejlesztési célokhoz. Jelenleg azonban még nyitott kérdés, hogy a kiemelt térségek fejlesztése konkrétan milyen arányban valósuljon meg: regionális, ágazati vagy központi területfejlesztési program keretében.

Az új OTK-n belül a jelentős környezeti kihívásokkal szembenező három országos jelentőségű térséget speciális prioritáscsoportok meghatározása teszi egyedi fejlesztési területté.

A Balaton-térség fenntarthatóságának helyreállítása – mint leghamarabb azonosított, legnagyobb egyetértésben fogant integrált területi cél – jó példája a kiemelt térségek fejlesztésének. Kijelölését sajátos és országos jelentőségű turisztikai jövedelemtermelő helyzete, valamint a tó köré szerveződő szoros belső térkapcsolati rendszere indokolja, amely akkor fenntartható, ha az eddigieknél hangsúlyosabban illesztik be a környezet- és természetvédelmi szempontokat a helyi fejlesztési elképzelésekbe, és ha a turisztikai kínálat diverzifikálása, területileg differenciált tervezése, a turisztikai forgalom szétterítése, a szezon meghosszabbítása együtt jár a térség adottságainak szélesebb körű hasznosításával, valamint az érintett számos szereplő partnerségét biztosító stabil intézményrendszer megteremtésével. A Balaton-térség területi célja a három érdekelt régiót, az intézményesült Balaton régiót és a központi fejlesztési kezdeményezéseket is kooperációra készíteni az operatívabb tervezési fázisok során.

A Tisza-térség nagy kiterjedése sokszínű térségtípusokat integrál, ezáltal fennáll a párhuzamos fejlesztés lehetősége, épp ezért kérdés, hogy milyen típusú területi és országos koordinációt igényel a térségbe irányuló fejlesztési források elosztása. A válaszadásban segít az új OTK elveiből, céljaiból levezethető gondolat, amely szerint az országos jelentőségű integrált fejlesztési térségek tervezése és fejlesztése továbbra is a helyi szereplők, az érintett régió(k) és a központi kormányzat kiegyensúlyozott partnerségén alapul. Mindez az egységes intézményi rendszerrel nem rendelkező Tisza-térség esetében fokozott központi koordinációt kíván.

A harmadik országos jelentőségű térség a Duna menti hazai kistérségeket foglalja magába. Ezek szerepeltetése (kiemelése) a magyar területi tervezési gyakorlatban teljesen új elem, bár ennek szükségességét számos akadémiai kutatás és szakmai tanulmány, valamint a társadalmi észrevételek nagy százaléka is szorgalmazta, azonban területfejlesztési egységként való kezelését erős kritikák is érték. Az ellenzők legfőbb érve az volt, hogy a Dunával kapcsolatban megfogalmazott célok többsége ágazati (ágazatközi) kompetenciába tartozik, és ennek területi dimenziói csekélyek, evvel összefüggésben pedig a Duna-mente igen eltérő társadalmi-gazdasági helyzetű térségeket fűz fel, melyek integrált kezelése nem célszerű. Más álláspontok szerint azonban a Tiszához

hasonlóan területi rendszerként is értelmezhető, és ahhoz hasonló komplexitású integrált térségfejlesztés tárgya lehet.

Zárszó helyett

Az új Országos területfejlesztési koncepció tervezete nemcsak átfogóbb területfejlesztés, de területileg érzékeny fejlesztéspolitika és társadalomszervezés lehetőségét is vizionálja.

Egy területileg harmonikusan működő országhoz elvezető fejlődés eredményes ösztönzéséhez azonban óhatatlanul szükséges, hogy a területi célok és elvek ne csak a területfejlesztés ügyéért felelős szervek, hanem a fejlesztéspolitika egészében érvényesüljenek, hiszen – ahogy a koncepció tervezete is rögzíti – „az OTK-ban megfogalmazott területfejlesztési politika az ország fejlesztésével kapcsolatos területi célkitűzések konzisztens rendszere, amelyet valamennyi fejlesztéspolitikának szem előtt kell tartania”. Ezen belül is különösen fontos megteremteni a hatékony területi koordinációt a kormányzati működésben, és javítani valamennyi szakpolitika tértudatosságát.

A minden eddiginél nagyobb fejlesztési források bevonásának lehetőségét ígérő 2007–2013 közötti programidőszak történelmi lehetőséget jelent az ország fejlesztésére megfogalmazott célok, így a területi célok elérése felé vezető nagyobb lépések megtételére is. Ehhez különösen kedvező feltételeket kínál az EU által megkövetelt programozási metódus, amely biztosíthatja, hogy a különböző fejlesztési tevékenységeket időben is és egymással is hatékonyabban összehangolják. Ugyanakkor mindez komoly kockázatot is hordoz, hiszen ha nem sikerül egy kellően kiértelt programozás keretében a valódi igényekre és reális feltételezésekre épülő stratégiai célokat és ezekre épülő, a hatékonyságot biztosító intézkedésrendszert kijelölni (vagyis „jó” programokat tervezni), akkor a következő időszakban – mivel a nemzeti társfinanszírozás a hazai fejlesztési források döntő többségét várhatóan leköti – nem lesznek más eszközeink a rendszer korrigálására, a programban mellőzött célok megvalósítására.

Éppen ezért a döntéshozók felelőssége ma különösen nagy abban, hogy megfelelően készüljünk fel az előttünk álló fejlesztési időszakra. A megfontolt programozáshoz biztosan szükség van a feltételek átláthatóságára, a felelős jövőformáláshoz elegendő tervezési időre, amely alatt – sok egyéb mellett – az e tanulmányban jelzett tervezési feladatokat is eredményesen meg lehet oldani.

Kulcsszavak: jövőkép, területfejlesztés, fenntartható fejlődés, térségi versenyképesség, decentralizáció, felzárkózás, tájszemlélet, térszerkenység, integrálódás Európába, OTK, területi harmónia.

Résumé

The paper written by planning professionals introduces the planning process of the new Spatial Development Concept of Hungary, and outlines the most important current issues of planning practice with a special focus on preparation for the next EU programming period 2007 – 2013. The new concept sets up the principles of a more complex spatial policy, which must be integrated into all other policies. At the same time these policies also should be integrated through the development of regions by the process of decentralisation. The paper also deals with instantly emerging issues of planning such as relations between sustainability, competitiveness and cohesion and between rural and regional development; connections between sectoral (national) and spatial planning processes, and also between physical and strategic spatial planning activities.