

## ***Examination of regional development ambition in the Pannonian Region – Common points in the Alliance of the Pannonian Cities?***

*Területfejlesztési törekvések vizsgálata a Pannon Régióban - közös pontok a Pannon Városok Szövetségében*

kaszas.nikoletta@uni-pen.hu

<sup>1</sup>University of Pannonia, Nagykanizsa Campus, assistant professor

<sup>2</sup>University of Pannonia, Nagykanizsa Campus, associate professor

<sup>3</sup>University of Pannonia, Nagykanizsa Campus, associate professor

### **Bevezetés**

Az emberiség történetének vizsgálatai bizonyítják, hogy az emberek ősidők óta szükségét érzik saját életterük, lakhelyük bizonyos rendszer szerinti szervezésének. A 2011-es, magyarországi önkormányzatokról szóló CLXXXIX törvényben (Önkormányzati Törvény) nevesítésre került, hogy a területfejlesztés- és tervezés a helyi önkormányzatok feladata, mivel ezek helyi közfeladatnak és közügynek tekinthetők. (2011. évi CLXXXIX. törvény)

A területfejlesztés az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, rövid-, közép- és hosszútávú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben. (www.terport.hu, 2016) Ezen fejlesztések célja a helyi lakosság életszínvonalának növelése, s az életminőség folyamatos javítása – teszi mindezt azért, hogy biztosítsa a fenntartható fejlődést. (Kerekes, 2002) Miszlivetz szerint kulcsfontosságú lenne ezen stratégiák koherenciájának megteremtése annak érdekében, hogy a különállóan, városonként megvalósított projektek ne aprózódjanak szét, s ne váljanak egyszemélyessé. (Miszlivetz, 2014)

Az önkormányzatok felelősségét törvény szabályozza, beleértve a területfejlesztés prioritásait is. A törvény kiterjed arra is, hogy az önkormányzatok kötelesek fejlesztési dokumentumot készíteni, amely meghatározza a stratégiai irányokat. 2014 óta jelentős változások történtek a fejlesztési stratégiák tervezésében. Néhány (elsősorban a megyeszékhelyek és a megyei jogú) város megkapta azt a lehetőséget, hogy kreatív és innovatív módon fogalmazza meg saját fejlesztési terveit. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) pedig megadja a pénzügyi háttérrel ezen, városok által megfogalmazott célok finanszírozására. Vagyis a korábbi felülről szerveződő fejlesztési forrás meghatározással szemben 2014-től egy „bottom-up” megközelítés érvényesül.

Kutatásunkban azt feltételeztük, hogy a fenntartható területfejlesztés nagymértékben függ a különböző városfejlesztési projektek megalapozottságától. Ha a projektek nem felelnek meg a fejlesztési stratégiáknak és prioritásoknak, akkor ezek a projektek levegőben lógó ötletnek, elefántcsonttoronynak tekinthetők, így a település jövőképét és felfogását nem lehet felismerni. Kutatásunk során a Pannon Városok Szövetségének tagjai körében vizsgáltunk, a fejlesztési stratégiák közös pontjait és összefüggéseit elemeztük dokumentum- és tartalomelemzés segítségével. A dokumentum- és tartalomelemzés megkezdése előtt egy értékelési kritériumrendszert definiáltunk. Ez a rendszer kiemeli a stratégiai megfontolásokat és a fejlesztési területeket, valamint a település-együttműködés sikertényezőit is.

### **Módszertan**

Tanulmányunkban azon hosszú távú célt tartottuk szem előtt, hogy újraszervezzük a Pannon Egyetem érdekeltségi körébe tartozó települések szövetségét, s valós tartalommal töltsük meg a Pannon Városok Szövetségét. A Pannon Városok Szövetségének tagjai: Keszthely, Kőszeg, Nagykanizsa, Pápa, Tata, Veszprém és Zalaegerszeg. Ezen települések legutolsó, jelenleg is érvényben lévő integrált településfejlesztési stratégiáit, valamint területfejlesztési koncepcióit vettük górcső alá.

A dokumentum- és tartalomelemzés megkezdése előtt értékelési szempontrendszer határoztunk meg. Ez a rendszer a stratégiai megfontolásokat és a fejlesztési területeket hangsúlyozza, valamint a települési együttműködések sikertényezőit keresi.

A dokumentum- és tartalomelemzés az emberi kommunikáció és a társadalmi produktumok halmazának tanulmányozását jelenti. (Babbie, 2001:351-352). A tartalomelemzés lehet kvantitatív és kvalitatív egyaránt. A kvantitatív elemzés során a kutató számszerűen gyűjti össze a szövegben előforduló szavakat, kifejezéseket. A kvalitatív elemzés a dokumentum összefüggéseire és látens tartalmára fókuszál. Kutatásomban mindkét módszert alkalmazom.

A dokumentum- és tartalomelemzés során mindkét fenti módszert alkalmaztuk. Egyrészt kvalitatív elemzést végeztünk, amely a következő kérdésekre koncentráltunk:

- települési együttműködések: megjelenik-e bármilyen települési együttműködés a fejlesztési dokumentumokban? Van-e erre utaló nyitási szándék?
- fejlesztési irányok: mely fejlesztési irányokat jelölte ki a település, van-e utalás valamely regionális, országos, európai uniós fejlesztési stratégiára?
- konzisztens vezetés, mint sikertényező: helyi szakemberek készítették a fejlesztési tervet?
- helyi közösség bevonása, mint sikertényező: volt-e társadalmisítási folyamat a fejlesztési terv készítése során?
- elkötelezettség, mint sikertényező: tartalmaz-e a fejlesztési terv erőforrás hozzárendelést (anyagi, humán, felelősre irányuló)?
- monitoring: megvalósul-e a visszacsatolás az egyes fejlesztési projektek tekintetében, vannak-e határidő és mérföldkő hozzárendelések?

A kutatás második részében kvantitatív elemzésben vizsgáltuk meg a dokumentumokat, amelyben a következő kulcsszavak előfordulását számszerűsítettük:

- életszínvonal
- életminőség
- közösség / kohézió
- lakosság / lakos
- együttműködés / kooperáció
- szövetség
- térség / agglomeráció / vonzáskörzet
- kreatív
- fenntartható
- egyetem / felsőoktatás

### **Kvalitatív elemzés eredményei**

A Pannon Városok Szövetségének aktuális fejlesztési dokumentumait megvizsgálva arra a következtetésre jutottunk, hogy bár a hét vizsgált település fejlesztési elképzelései egyediek, helyi problémára épülő, vannak olyan közös pontok, amely valamennyi város számára fontos, kijelölt fejlesztési irány. Ilyen például

- az elvándorlási trendek csökkentése, népességmegtartás, különös tekintettel a jól képzett fiatalokra,
- városi infrastruktúra fejlesztése, beleértve a kerékpáros és közösségi közlekedést is,
- zöld város koncepció, fenntarthatóság kérdései,
- turizmusfejlesztés.

Ezen problémák megítélésünk szerint potenciális együttműködési felületeket jelenthetnek, amelyekre egy-egy (pályázati vagy önerőből finanszírozott) projektet lehet építeni.

Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a városok által tervezett célok jelentős része összhangban van az aktuális uniós, nemzeti és régiós stratégiákkal, de a lehetséges finanszírozási források közül sok esetben kizárólag pályázati lehetőségre építenek. Megítélésem szerint ez a gondolkodás jelentős kockázatot jelent, hiszen (mint arra számos példát láthattunk 2016-ban) az uniós források esetleges felfüggesztése esetén a városi fejlesztések

megakadhatnak, vagy meg sem kezdődhetnek. Megoldás lehet egyfajta projekt portfólió összeállítása, a fejlesztési beavatkozások prioritizálása. Ezáltal minden településen kirajzolódna azon projektek köre, amit mindenképp, akár pályázati forrás nélkül is meg kell valósítani a városnak. Ezen prioritást élvező 2-5 projektre elkülönített vésztartalék képzését javaslom, amely természetesen csak abban az esetben kerülne felhasználásra, ha a pályázati forrásszerzési lehetőség megszűnne.

A települési együttműködéseket illetően meglehetősen negatív kép rajzolódott ki a dokumentumok olvasása során. Be kellett látnom, hogy nagyon kevés esetben vannak jelen települési együttműködésre alapozó fejlesztési tervek. Ebből következik az is, hogy a Pannon Városok Szövetsége, mint együttműködési terület egyik város esetében sem került említésre a koncepciókban és stratégiákban. A Szövetség, mint adottság, meglévő együttműködés sem került említésre, így sajnos konkrét beavatkozás vagy projekt sem említi azt. Néhány város esetében mutat csak túl a települési együttműködés a város agglomerációs térségén.

Ajánlasként megfogalmazható, hogy a városok emeljék be a településközi együttműködéseket a fejlesztési dokumentumaikba, de akár egy-egy önálló, konkrét projektet is képezhetnek ezen együttműködési felületek megnyitása. Mivel számos pályázati lehetőség is nyitott a konzorciumi megvalósításra, érdemes lenne ezen együttműködéseket stratégiai szinten kezelni. Erre lehet egy jó példa, konkrét intézkedés a PVSZ megjelenítése a dokumentumokban.

A konzisztens vezetés a legritkább esetben, egy dokumentumnál jelent meg olyan formában, hogy a stratégiát vagy a koncepciót helyi szakemberek készítették volna. A helyi közösségek bevonására, társadalmastísi folyamatra találtunk néhány jó példát és gyakorlatot, ezek átvételét mindenképp javaslom a többi város számára is. A fejlesztési tervek iránti elkötelezettség mértéke változatos képet mutatott. Az adott beavatkozások, projektek bemutatása bizonyos esetekben csupán szöveges leírásként jelentek meg, míg máshol konkrét erőforrás hozzárendelésekkel találkozhatunk, amelyben a projekt indokoltsága, tevékenységei, felelősei, időtartama, forrása, időterve is megtalálható volt. Mindenképp javaslom a városok számára a Pápa esetében is alkalmazott projekt adatlapok bevezetését, hiszen így sokkal konkrétabbá és egyértelműbbé válhatnak a fejlesztési elképzelések. Végül megállapítottuk, hogy a monitoringra és a nyomonkövetésre, indikátorkijelölésre szinte minden esetben nagy gondot fordítottak a települések, ugyanakkor a tényleges megvalósítás szervezeti keretei, felelősök és mérőfüldkövek csak néhány esetben kerültek említésre. Ezen a téren is pontosításokat ajánlanék.

A területfejlesztési dokumentumok és a vizsgálati szempontok összesített eredményeit az 1. számú táblázat foglalja össze.

**táblázat: A kvalitatív tartalomelemzés szempontjai és azok megjelenése a stratégiákban**

	Települési együttműködések megjelenítése	Fejlesztési irányok utalásai regionális, hazai és EU stratégiákra	Konzisztens vezetés, mint sikertényező	Helyi szereplők bevonása, mint sikertényező	Elkötelezettség, mint sikertényező	Monitoring
Keszthely - TK						
Keszthely - ITS						
Kőszeg - TK						
Kőszeg - ITS						
Nagykanizsa - ITS és K						
Pápa - ITS és K						
Tata - ITS és K						
Veszprém - TK						
Veszprém - ITS						
Zalaegerszeg - TK						
Zalaegerszeg - ITS						

kidolgozott	megemlített	nem érintett

Forrás: saját kutatás

## Kvantitatív elemzés eredményei

Dokumentum- és tartalomelemzésünk során a kvalitatív értékelés mellett számszerűsíthető, kvantitatív szempontból is megvizsgáltuk a települések fejlesztési dokumentumait. Kutatásunk során arra kerestük a választ, hogy a helyi lakosok életminőségére, településközi együttműködésekre és belső integritásra irányuló kifejezések milyen mértékben fordulnak elő a stratégiákban, koncepciókban.

2. táblázat: A kvantitatív tartalomelemzés szempontjai és a stratégiákban tett említések száma

Kifejezések	Keszthely	Kőszeg	Nagykanizsa	Pápa	Tata	Zalaegerszeg	Veszprém
életszínvonal	6	2	0	0	1	1	2
életminőség	35	10	1	11	28	14	12
közösség / kohézió	91	142	115	71	25	109	142
lakosság / lakos	110	52	78	33	64	65	149
együttműködés / kooperáció	98	133	13	14	21	83	57
szövetség	2	2	3	0	0	0	1
térség / agglomeráció / vonzáskörzet	253	393	168	95	33	199	244
kreatív	11	41	9	4	2	9	3
fenntartható	84	157	29	29	80	68	123
egyetem / felsőoktatás	46	28	23	0	8	49	114

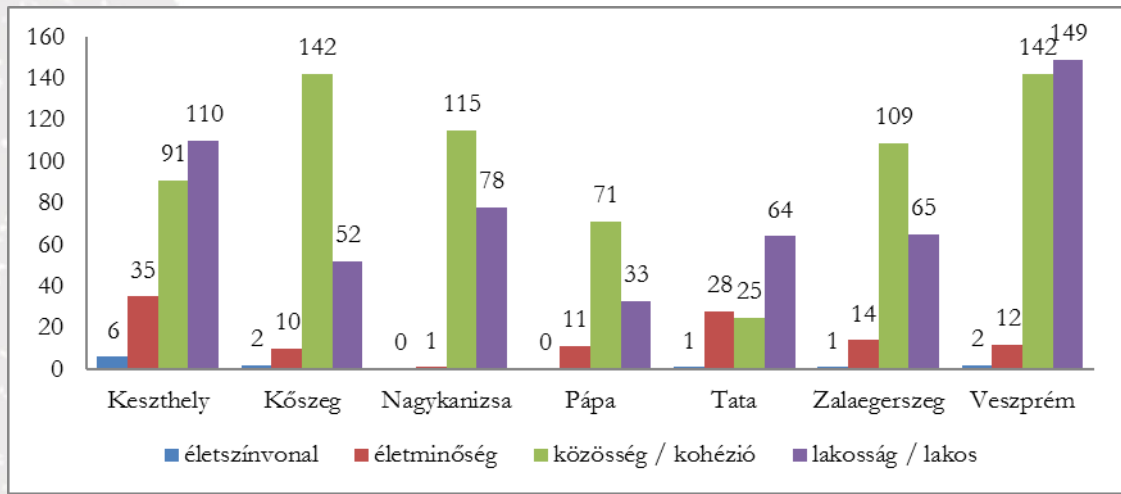
Forrás: saját kutatás

A két Keszthelyt érintő fejlesztési dokumentum alapján kiderült, hogy Keszthely esetében a térségi gondolkodás hatványozottan megjelenik, s kiemelt helyen kezelik a lakosságot. Kőszeg fejlesztési dokumentumaiban az együttműködés, agglomerációs térség és vonzáskörzet a keszthelyi dokumentumoknál is hatványozottabb mértékben megjelenik. Feltehetően a település gazdasági függőségi viszonyai miatt, valamint a határ közelsége miatt kénytelen szorosban együttműködni a környező településekkel. Nagykanizsa esetében az általunk vizsgált kifejezések egyike sem mutatott igazán kiugró értéket. A térség – agglomeráció – vonzáskörzet szótriád szerepel a legtöbb alkalommal a dokumentumban, de a 168 említésszám a korábban vizsgált dokumentumokhoz képest alacsonynak mondható.

A Pápát érintő fejlesztési dokumentumnál a vizsgált kifejezések egyike sem mutatott kiugró értéket. Sőt, annak ellenére, hogy a dokumentum az előző fejezetben bemutatott elemzési szempontok szerint kiemelkedőnek tekinthető, az egyetem / felsőoktatás, a szövetség, az életszínvonal egyáltalán nem kerültek említésre a stratégiában. Tata stratégiái kvantitatív szempontból nagyon nagy jelentőséget tulajdonítanak a fenntarthatóság gondolatának, s ehhez kapcsolódóan a helyi közösség, lakosság jóllétének is. E tekintetben ez a dokumentum mindenképp kiemelkedik a többi vizsgált stratégiai terv közül.

Megvizsgáltuk a Veszprémet érintő két fejlesztési dokumentumot is. Veszprém esetében az erős és tovább erősítendő térségi szerepvállalás mellett az egyetem is fontos szerepet játszik, s a városi fejlődés egy

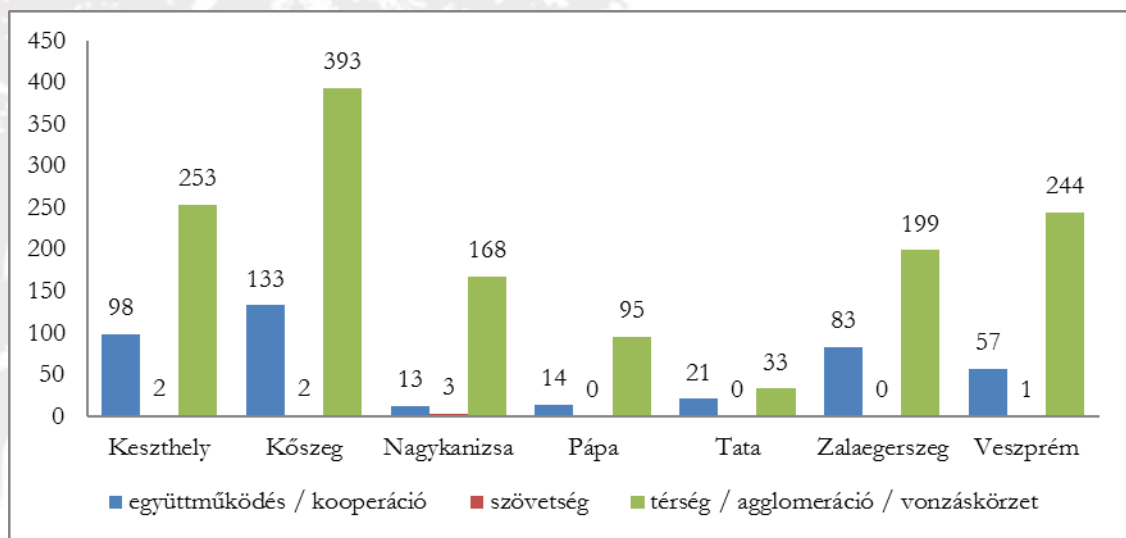
kulcs tényezője lehet. Ki kell emelni továbbá a közösség, a lakosság és a kohézió jelentőségét is, hiszen ezen kifejezések is kimagasló számosságban találhatók meg a két veszprémi dokumentumban. Az általunk vizsgált kifejezések közül Zalaegerszeg esetében is a térség, agglomeráció és vonzáskörzet szavak szerepeltek a legtöbbször. A dokumentum szöveges elemzése során is láthattuk, hogy a város a térségének fejlesztésével együtt képzelel el saját fejlődését. Ezen kívül meglepően sokszor fordul elő a közösség és kohézió kifejezés is, ami arra enged következtetni, hogy a város életében fontos szerepet játszanak. Ezt támasztja alá az is, hogy a Stratégia társadalmasítása is megtörtént a városban.



1ábra: A helyi lakosok életminőségének megjelenése a települési fejlesztési stratégiákban (említések száma)

Forrás: saját kutatás

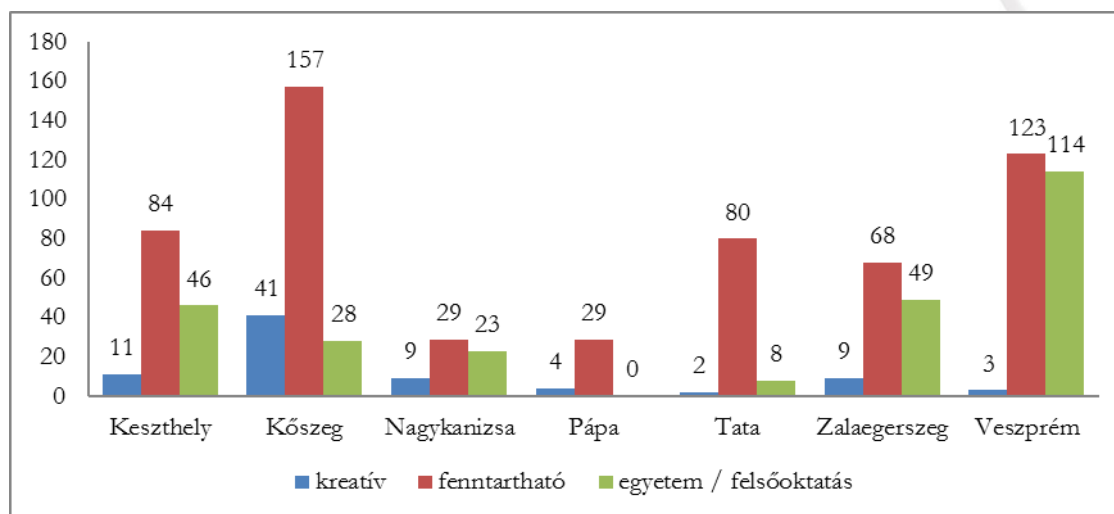
A 2. ábrán látható, hogy a helyi lakosok életminőségére fókuszáló kifejezések elsősorban Veszprém fejlesztési dokumentumaiban jelennek meg, továbbá Kőszeg és Keszthely esetében mutat kiugrást az említések száma. Érdekes, hogy az életszínvonal és az életminőség valamennyi település esetében alacsonyabb értéket mutat a közösség és a lakosság kifejezéseknél.



2ábra: A településközi együttműködések megjelenése a települési fejlesztési stratégiákban

Forrás: saját kutatás

A 3. ábra tanulsága alapján a településközi együttműködésekre utalás elsősorban Kőszegen jelenik meg, ezt követi Keszthely, Veszprém és Zalaegerszeg. A „szövetség” kifejezés viszont elenyésző mértékben olvasható a fejlesztési dokumentumokban, Keszthely, Kőszeg, Nagykanizsa és Veszprém esetében. Az együttműködés kifejezés is elsősorban a keszthelyi és a kőszegi dokumentumokban olvasható.



**Zábra: A belső integritás megjelenése a települési fejlesztési stratégiákban**

Forrás: saját kutatás

A belső integritásra törekvés kapcsán elmondható, hogy a kreativitás nem kimondottan fontos a fejlesztési stratégiákban, Kőszeg esetében jelenik meg a legnagyobb számban, a többi településen elenyésző az említések száma. A fenntarthatóság ezzel szemben különösen fontosnak mutatkozott, különösen Kőszeg, Keszthely és Veszprém esetében. Az egyetem Veszprém, Keszthely és Zalaegerszeg példájában markáns, e települések építenek a felsőoktatásra és annak lehetőségeire.

## Összefoglalás

A kutatásunk során végzett dokumentumelemzésből kiderült, hogy az integrált településfejlesztési stratégiákban és koncepciókban csak néhány esetben szerepelnek települési együttműködésre alapozó fejlesztési tervek. A Pannon Városok Szövetsége, mint együttműködési forma egyik város esetében sem került említésre, így kimondható, hogy a települések egyelőre nem tartják különösebben fontosnak ezt a kooperációt.

A kutatásunk során azonosítottuk azokat a fő sikertényezőket, amelyek a PVSZ tagjai számára a majdani gyümölcsöző kapcsolatok kialakításához fontosak:

- közös célok, megvalósítás és értékelés
- kölcsönös előnyök
- költséghatékonyság
- helyi közösségek bevonása
- folyamatos kommunikáció
- elkötelezettség.

Minden települési együttműködés a közös célok kitűzésével és a közös problémák megfogalmazásával kezdődik, ezeket érdemes a projektmenedzsment módszereinek konzekvens alkalmazásával (pl. problémafa-célfá) meghatározni. Fontos, hogy az elvárások reálisak legyenek, s a felek már ebben a szakaszban is közösen dolgozzanak.

Az Integrált Településfejlesztési Stratégiák és Koncepciók vizsgálata során egyértelművé vált, hogy a hét vizsgált település fejlesztési elképzelései egyediék, helyi problémára épülők, vannak azonban valamennyi város számára fontos, kijelölt fejlesztési irányok. A PVSZ tagjai a következő célokat tűzték ki:

- az elvándorlási trendek csökkentése, népességmegtartás, különös tekintettel a jól képzett fiatalokra,
- városi infrastruktúra fejlesztése, beleértve a kerékpáros és közösségi közlekedést is,
- zöld város koncepció, fenntarthatóság kérdései,
- turizmusfejlesztés.

A kutatás eredményei azt mutatták, hogy az integrált településfejlesztési stratégiák és koncepciók közül csak néhánynak vannak település-együttműködési alapjai. A Pannon Városi Szövetségét mint egyfajta együttműködést nem említik egyetlen város sem, így elmondható, hogy a települések nem tartják ezt az együttműködést különösen fontosnak a jövőbeli sikerhez.

## **Irodalomjegyzék**

Babbie, E. (2008): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Balassi Kiadó, Budapest. ISBN 978-963-506-764-0

Integrált Településfejlesztési Stratégia, Keszthely

Integrált Településfejlesztési Stratégia, Kőszeg

Integrált Településfejlesztési Stratégia és Koncepció, Nagykanizsa

Integrált Településfejlesztési Stratégia és Koncepció, Pápa

Integrált Településfejlesztési Stratégia és Koncepció, Tata

Integrált Településfejlesztési Stratégia, Veszprém

Integrált Településfejlesztési Stratégia 2014-2020, Zalaegerszeg

Kerekes, Gy. (2002): Településfejlesztési füzetek 24. (Útmutató a településfejlesztési koncepció készítéséhez) Belügyminisztérium, Településfejlesztési Iroda, Magyar Közigazgatási Intézet. BM Kiadó, ISBN 963 8036 68 0

Keszthely Város Településfejlesztési Koncepciója 2015-2030

Kőszeg Város Településfejlesztési Koncepciója

Net.jogtar (2016): 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100189.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV). Letöltés ideje: 2016. december 9.

Net.jogtar (2016): 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről. [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1200314.KOR](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200314.KOR). Letöltés ideje: 2016. december 9.

Térport (2016): <http://www.terport.hu/teruletfejlesztes/altalanos-informaciok>. Letöltés ideje: 2016. december 9.

Veszprém Megyei Jogú Város Településfejlesztési Koncepciója

Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Településfejlesztési Koncepciója 2014-2030