

Erőforrás-alapú, fenntartható önkormányzati fejlesztések lehetősége/modellezhetősége

1. BEVEZETÉS

A kutatás háttérében az az elgondolás, felfogás állt, hogy minden jó gyakorlat, helyi fejlesztési sikersztori mögött van egy olyan tényező- és feltételhalmaz, ami miatt éppen ott, éppen akkor, éppen úgy jó fejlesztések tudnak megvalósulni helyi szinten.

Mitől jó egy fejlesztés? Ha jó eredményeket produkál. Melyek azok a jó eredmények, amelyekből a jó gyakorlatok közé sorolunk bizonyos fejlesztési projekteket vagy erőfeszítéseket? Jó volna azt mondani, hogy amelyek elégedettséggel töltik el a helyi fejlesztési környezetben lévőket, azaz a helyi szereplőket, mert ez illeszkedne a jó közösségi tervezés koncepciójába. Sajnos azonban be kell látni, hogy sokszor a jó gyakorlat gyűjteményeket, listákat összeállító szakértők egyéni preferenciái, értékítéletei és tervezői normái döntenek el, hogy mitől kerül be az egyik megoldás, és marad ki a másik. Mégis, ha a már előkerül egy sikersztori, általában azon mérhető (eredmény)indikátorok mentén történik az értékelés, amiket a statisztika is támogat (munkanélküliség csökkenése, bővülő infrastruktúra, fokozódó gazdasági aktivitás stb.). Feltételezhetően a helyi fejlesztéspolitikának akkor sikerül eredményeket produkálnia a mért indikátorok mentén, ha olyan területeken avatkozik be, ahol erre szükség van, ahol van fejlesztési esély vagy potenciál, ami mentén mozgósíthatók a helyi erőforrások és az azokat birtokló szereplők. *Azaz a helyi fejlesztéspolitikának az adaptivitásra kell törekednie. Ehhez az illeszkedéshez azonban nagyon pontosan kell ismerni azt a környezetet, tényező- és feltételhalmazt, amihez alkalmazkodnia kell.*

A kutatás, amely a KÖFOP-2.3.3- VEKOP-16- 2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program” című kiemelt projekt keretében zajlott le, tehát azokra a tényezőkre összpontosított, amelyek meghatározhatják az adaptív fejlesztés lehetőségeit helyi szinten. Mindehhez a helyierőforrás-alapú fejlesztési megközelítéshez nyúlt vissza.

* Dr. Mezei Cecília, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, tudományos munkatárs; Dr. Varjú Viktor, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, tudományos főmunkatárs. A kutatás és a tanulmány készítése alatt Varjú Viktor munkáját Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatta.

A kutatás keretében elkészülő, a helyi erőforrások számbavételét és minősítését támogató *helyierőforrás-térképezési modell* lényegében a helyi erőforrások feltérképezését támogató komplex eszközzendszert integráló alkalmazás. A modell működése azon a megközelítésen alapul, amit a helyi erőforrások alapos ismeretére és a bennük rejlő lehetőségek maximális kihasználására irányuló helyierőforrás-alapú helyi fejlesztési irányzat, megközelítésmód képvisel. Az erőforrás-térképezés tehát nem más, mint egy *módszer*, ami az *adaptív fejlesztések irányába viheti a helyi önkormányzatokat* azzal, hogy segíti felmérni a helyben rendelkezésre álló erőforrásokat és fejlesztési lehetőségeket, segít értékelni a település abszolút és relatív pozícióját az erőforrás-piacokon, valamint a fejlődési potenciálok és az eddig elért fejlesztési eredmények tekintetében.

A helyi erőforrások feltérképezése, valamennyi helyi erőforrás újragondolása, felértékelése és az egész erőforráshalmaz összefüggéseiben való értékelése mint módszer éppen a projekt- és forrásvezérelt helyi fejlesztési gyakorlat meghonosodása miatt nem tudott kellően elterjedni a hazai helyi fejlesztési gyakorlatban. A pályázható és leívható források teljes mértékben meghatározták a helyi önkormányzatok településfejlesztési irányait, miközben egyébként a településhierarchia különböző szintjein a forrásbőség és a forrásszűke egyszerre jelentkezett. A forrásvezéreltség ugyanakkor helyi fejlesztési kényszerpályákat okozott még ott is, ahol egyébként voltak költhető saját fejlesztési pénzek is.

A 2020 utáni időszakra azonban új feltételrendszerre kell felkészülniük a hazai fejlesztési szereplőknek, mivel az európai uniós finanszírozási és támogatási rendszer reformok előtt áll. Ráadásul a helyi adottságokhoz és igényekhez nem igazodó, gyakorlatilag felülről vezérelt fejlesztések hatása sem egyértelműen pozitív, így a programok, pályázatok értékelésekor egyre inkább előtérbe kerül majd a helyi sajátosságokhoz igazodó, az egyedi megoldások megtalálását segítő módszerek és eszközök (participáció, transzparencia, partnerség, adaptivitás stb.) használata.

A helyierőforrás-alapú fejlesztési koncepció abból a kényszerből eredeztethető, amely a helyi önkormányzatokra ránehezedik. A felhatalmazás az övék, a helyi igényekkel és problémákkal is ők szembesülnek először, de van-e olyan megközelítés a helyi döntéshozatalban, ami a helyi adottságokhoz való illeszkedést, a helyi értékek és sajátosságok megőrzését fenntartható módon elő tudná segíteni? A helyi szereplők mindegyike képes lehet előmozdítani a hely fejlődését, de a beavatkozásaik parciális, esetenként csoportérdekek menetén zajlanak, amelyek nem felétlenül eredményeznek adaptív fejlődési irányokat, egyáltalán fejlődést helyben. Épp *az erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás az a terület, ahol a helyi döntéshozóknak, a közösség képviselőinek igazán figyelniük kell a helyi érdekek és értékek védelme érdekében.*¹

¹MEZEI Cecília: *Local resource based regional development opportunities and the Hungarian waste sector: The case study of Pécs*. Előadás-vázlat. Elhangzott: Warsaw regional forum 2017: Space of flows. Warsaw, Poland, 2017.10.18–2017.10.20.

Az adaptív, alulról építkező helyi fejlesztéseknek azonban lehetnek akadályozó tényezői is. Ezek a 1. helyben rendelkezésre álló közösségi és magánforrások mértéke; 2. a helyi mozgástér mértéke és a helyi döntési pozíciók jelenléte; 3. a helyi gazdaság sajátosságai (szerkezete, beágyazottsága); 4. a helyi társadalmi jellegzetességek.²

Az uniformizált eszközök és a fejlesztési forrásokat közvetítő támogatások, pályázatok mellett elég nehéz, de nem lehetetlen *az adaptív fejlesztés kivitelezése helyi szinten. A 2020 utáni programozási periódusra vélhetően ezzel a stratégiával kell készülnie valamennyi településnek.* Olyan fejlesztési terveknek kell készülniük, amelyek a megfogalmazódó, *felmerülő helyi igényekre, a rendelkezésre álló helyi erőforrásokra és lehetőség-halmazra (potenciálokra) alapoznak.* Amelyek a helyi szereplők, aktorok által definiált és elfogadott, éppen ezért támogatott célrendszert fogalmazznak meg, és csak mint eszközt keresik hozzá a külső források, pályázati kiírások bevonásának lehetőségét.

2. HELYIERŐFORRÁS-ALAPÚ FEJLESZTÉSI MEGKÖZELÍTÉS

Az erőforrás-alapú helyi fejlesztési megközelítés olyan helyi gazdaságfejlesztési irányzat, amelyet sok településen és térségben alkalmaztak már sikeresen, ott is, ahol a külső befektetők számottevő fejlesztéseket indukáltak, de azokon a területeken is, amelyeket a külső befektetők messze elkerültek (endogén fejlesztések). A kulcs az adaptivitás, *a helyi sajátosságok, adottságok ismerete és hatékony kihasználása.*

A helyi erőforrásokra alapozott helyi fejlesztés történhet külső erőforrásokra támaszkodva, vagy kizárólag a belső erőforrásokra alapozottan (ez az endogén fejlesztési koncepció), ám leggyakrabban mégis e kettő valamilyenfajta kombinációja valósul meg. Mindazonáltal ahány ország, fejlesztési elmélet vagy éppen önkormányzati vezető, annyi fajta értelmezése, árnyalata lehet a fejlesztési megközelítéseknek, irányzatoknak. Mégis, valamennyi értelmezésnek vannak közös elemei. Az egyik alapvető jellegzetessége a helyierőforrás-alapú fejlesztési szemléletnek nem is a fejlesztések előfeltételeit, hanem azok célját érinti: *a beavatkozások homlokterében az adott területegység (legyen az egy falu, egy mikrotérség vagy bármilyen más, helyi léptékű területi egység) helyi szereplőinek és helyierőforrás-tulajdonosainak érdekei állnak,* és minden más szereplő érdekei ez alá sorolódnak. *A helyi szereplők bevonásával zajló tervezés* ezért elengedhetetlen feltétele a helyi fejlő-

² MEZEI Cecília: *A települési önkormányzatok szerepe a helyi gazdaság fejlesztésében.* Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, PhD-disszertáció, 2006.

désnek: valahogy ezeknek a preferenciáknak, a mögöttük álló potenciális egyéni/közösségi aktivitásnak be kell csatornázódnia a közös fejlesztési elképzelésekbe.

Annak megítélése, hogy rövid és hosszú távon milyen beavatkozások szolgálják leginkább az adott területegység lakosainak és egyéb aktorainak érdekeit, hogy a mérleg két oldalán helyet foglaló szempontok közül melyeknek van nagyobb súlya, a területfejlesztés legnehezebb feladata. A helyierőforrás-alapú fejlesztések célja az adott területegységen (település) belül rendelkezésre álló helyi erőforrások legoptimálisabb felhasználása, amely egyszerre szolgálja a helyi közösség fejlődését, a helyi szereplők és a helyi közösség igényeinek kielégítését és a helyierőforrás-tulajdonosok számára rendelkezésre álló tőke gyarapodását.

Ahhoz, hogy a helyi szereplők érdekeit leginkább szolgáló fejlesztési beavatkozások valósulhassanak meg, szükség van néhány *alapelv* érvényesülésére, feltétel teljesülésére:

- Ezek közül az egyik a *decentralizáció*. A helyi döntéshozóknak legyen valós felhatalmazásuk arra, hogy a településüket érintő kérdések alakulásával kapcsolatos érdemi döntéseket meghozhassák, vagy a döntéshozatalban részt vegyenek,
- A *mérethatékony megoldások* megtalálásának feltétele a térségi integráció, összefogás lenne, amihez kellő motiváció és felhatalmazás szükséges helyi, települési szinten. Sok esetben a megfelelő léptéket (lakosságszámot) ugyanis nem a település, és főleg nem a kistelepülés adja, ami nem tud önállóan el tartani egy különálló intézményt, vagy nem ad elég munkaerőt, felvevőpiacot a gazdasági szereplőknek, stb. A közszolgáltatási, szolgáltatási és gazdasági hálózatokba való bekapcsolódáshoz tehát ezen települések hálózati integrációja szükséges, mégpedig a helyi szereplők igényeire reflektáló helyi döntéshozási folyamatokon keresztül (társulási megállapodások, projekt- és program-együttműködések, projektterületek stb.).
- A decentralizációhoz szorosan kapcsolódik a beavatkozások kivitelezéséhez, a fejlesztési önerő biztosításához szükséges *finanszírozási háttér* rendelkezésre állása a helyi önkormányzatoknál. Ez jelenthet saját forrásokat, vagy azok hiányában olyan külső pénzügyi forrásokat, amelyet teljességgel az adott területegység saját céljaira szabottan lehet felhasználni (szabad felhasználású források). Ezek a külső források előállhatnak a helyi szereplők pénzügyi és természetbeni hozzájárulásaiból (kötvényvásárlás, fejlesztési pénzek átadása, önerős kivitelezés stb.) vagy olyan külső szereplők támogatásaiból, mint egy befektető cég, a kormány vagy az Európai Unió. A hazai helyi önkormányzatoknak azonban nemcsak a fejlesztési, hanem sok esetben a működési források, a fenntartáshoz szükséges anyagi háttér is a helyi igényekre kevésbé reagáló, uniformizált pénzügyi eszközökön keresztül biztosított. Így a fejlesztési forrásokhoz való hozzájárítás jelentős többlet-erőfeszítést kíván akár egy pályázati rendszernek való megfelelés adminisztratív terhei, akár a település

szempontjából kevésbé szükséges, de a források lehívása miatt kötelező beavatkozások miatt. A saját, belső erőforrásokra támaszkodás módjának megtalálása emiatt is fontos (ám egyre nehezebbnek tűnő) feladat, és sok esetben követeli a fejlesztést kezdeményező és végrehajtó helyi szereplők kreativitását, a merev keretek felpuhítását.

- A helyi társadalom oldaláról a legfontosabb feltétel *a demokrácia intézményrendszerével és eszközeivel élni tudó és akaró helyi közösség és helyi vezetés*. A sikeres és adaptív helyi fejlesztésekhez ugyanis elengedhetetlen, a helyi szereplők igényeinek feltárása, az azokhoz illeszkedő fejlesztési elképzelések megfogalmazása, a helyi szereplők aktív fejlesztési részvétele a tervezés és a végrehajtás során egyaránt. Ehhez nemcsak a helyi döntéshozók nyitottsága és a lakosság és az egyéb szereplők felé való tereztett, intézményesített közelítése, hozzáállása szükséges, hanem a helyi szereplők aktivitása, tenni akarása és részvételi hajlandósága is. Ha csupán néhány helyi aktor (legyen az egy karizmatikus helyi vezető, egy nagy befolyással bíró közszereplő vagy egy erőteljes gazdasági súlyú vállalkozó) vesz részt a helyi döntések befolyásolásában, kizárólag az ő véleményük épülhet be a fejlesztésekbe. A helyi szereplőkön és a helyi közösség vezetésén egyforma mértékben múlik, hogy képesek-e a demokratikus működés személyi feltételeit biztosítani, a demokrácia eszköztárára alkalmazni.

Az erőforrás-alapú megközelítés az erőforrás-alapú tervezés segítségével, az annak meghonosításával válhat a helyi fejlesztéspolitika eszközévé.

- Az erőforrás-alapú tervezés lényegét öt alapelvvel lehet megfogalmazni:
- Nullbázisú szemlélet.
- Fejlesztési potenciálok kirajzolása, hasznosítási alternatívák figyelembevétele.
- Közösségi fejlesztési szemlélet érvényesülése.
- Egyedi helyi felmérések ösztönzése.
- Térségi szemlélet beépítése.

A *nullbázisú szemlélet* lényege, hogy minden erőforrást mindentől elvonatkoztatva (használat, tulajdonviszonyok, lekötöttség, értékítélet stb.) lényegében alapegységekre bont. Az erőforrás alapú tervezés ezeket az alapegységeket vizsgálja meg, elvonatkoztatva az aktuális hasznosítási módoktól és a tulajdonviszonyoktól (lényegtelen, hogy önkormányzati tulajdonban áll-e vagy sem, hiszen az megvásárolható, különleges esetekben kisajátítható, az egyetlen lényeges elem, hogy helyi-e), mégpedig azt, hogy maga az erőforrás milyen jellemzőkkel bír, és mire használható, és ez alapján vázolja fel a potenciális használati módokat. A potenciálok aztán kirajzolhatnak olyan helyi fejlesztési irányokat, amelyek között döntést lehet/kell hozni.

A nullbázisú tervezés segít másként gondolkodni és felülemelkedni a jól beváltak hitt struktúrákon, a tradicionális erőforrás-kötöttségeken. Főként igaz ez olyan területekre, mint a közös célokra lekötött, használt közösségi erőforrások körének újragondolása. Általában akkor sem feltétlenül kerül elő ez a szemlélet, amikor üresen álló közösségi épületek, parlagon álló közterületek, a térségre ránehezedő barnamezős területek jelentkeznek helyben.

A módszertan mellett szól még, hogy az alapegységek szintjén felmért erőforrások sokkal kifinomultabban, részletgazdagabban adnak lehetőséget a *fejlesztési potenciálok kirajzolására*, mint a helyzetelemzésekhez használt adatgyűjtés általában. A potenciálok meghatározása nem veszi figyelembe, hogy az adott erőforrást éppen milyen szereplő és hogyan hasznosítja, hiszen éppen a lehetőségek, hasznosítási alternatívák legszélesebb spektrumának feltárása a cél, és ebből a lehetőséghalmazból a jelenlegi felhasználás csak egy. A potenciálok feltárásánál kiemelt jelentősége van a kihasználatlan potenciáloknak. Itt nemcsak az üresen álló közösségi épületekre, a művelés alá nem vont termőföldekre kell gondolni. A nem hatékonyan hasznosított, nem jól működő dolgok is fejlődési potenciált hordoznak magukban.

A fejlesztési potenciálok közül természetesen nem mindegyiknek van realitása. A potenciálok mentén kirajzolható, megvalósítható fejlesztések képezhetnek hasznosítási alternatívákat, amelyek közül a települések választhatnak. Fontos, hogy a jelenlegi hasznosítás módja ne torzítsa el a potenciálok értékelését és az alternatívák közötti választást. Az adott erőforrás aktuális felhasználási módja a többi, egyelőre csak elméletben létező hasznosítási mód mellé kerül, és értékelése ugyanazon objektív mérőszámok, mérlegelési módszerek mentén történik, mint bármelyik másik felhasználási módé. A jelenlegi helyzet megváltoztatása természetesen okozhat nehézségeket, többletköltségeket, ezeket az alternatívák közötti választásnál célszerű figyelembe venni.

Az erőforrások hasznosításának alternatívái közötti választásra példa lehet a közvetkező helyzet: egy befektető azzal keresi meg az önkormányzatot, hogy a település területén termálvízre alapozva egy geotermikus energiával működő fűtőművet hozna létre, és a megtermelt hővel az önkormányzat épületeit fűtené. Nem sok mindent kér az önkormányzattól, csak a telket, ahol a termálkútúrást elvégzik, némi támogatást a hatóságoknál az ügymenetek gördülékennyé tételéhez, és a helyi önkormányzati intézmények potenciális „fogyasztását”. Mit kockáztat a beruházással az önkormányzat? Két dolgot is. Egyrészt, hogy a termálvíz más módon is használható (például sportuszoda, fürdő, mezőgazdasági hasznosítás stb.). Másrészt, hogy a helyi intézmények energiaellátásához (legyen szó fűtésről vagy villamos energiáról) nem ez a legolcsóbb, leghatékonyabb megoldás az önkormányzat számára. Mi a megoldás? Meg kell vizsgálni, hogy a helyi geotermikus potenciál mi mindenre használható, és hogy milyen más lokális alternatív-energiaellátó rendszerek kiépítése képzelhető még el.

A helyi erőforrásoknak csak egy része van közösségi (önkormányzati) *tulajdonban*. Az erőforrás-térképezésnek azonban kiterjed azokra az elemekre is, amelyek ugyan magántulajdonban vannak, viszont az önkormányzat hatással bírhat ezen erőforrások kihasználásának módjára, fejlesztésük lehetőségeire. A valóságban az erőforrások hatékony kihasználása a legtöbbször az erőforrás-tulajdonosok és a helyi közösség közös érdeke mentén, a két szereplői csoport együttműködésével valósul meg.

Mindezen erőforrás-térképezés, alternatívaelemzés ugyan nem nélkülözi a magántulajdonban lévő elemeket sem, hiszen a helyi erőforrásoknak csak egy része van közösségi tulajdonban, fontos szempont a módszertan megértéséhez, hogy a tervezés és számbavétel azonban egyértelműen az önkormányzati, *közösségi beavatkozási lehetőségek halmaza oldaláról közelít*. Azokat a módokat és lehetőségeket, alternatívákat veszi számításba, ahol az önkormányzatoknak beavatkozási lehetőségük, közbeavatkozási módjuk és fejlesztési aktivitásuk lehet. A kisajátítás, a magántulajdon megszerzése nem az első számú beavatkozási lehetőség a valóságban sem és a módszertan szempontjából sem, így elsődlegesen olyan megoldási módok, alternatívák merülhetnek fel, ahol az erőforrás-tulajdonosok közös érdeke tud mozgatni egy beruházást, vagy kizárólag közösségi tulajdont érintő projektek valósulnak meg. Sok esetben az önkormányzati beruházások mintanyújtó szerepűek lehetnek, azaz kis léptékű beruházással számos magánberuházást lehet indukálni, de az is előfordulhat, hogy az önkormányzat a helyi erőforrás-tulajdonosokban talál szövetségesekre, és közös beruházást kezdeményez.

Az erőforrás-alapú megközelítés további előnye lehet, hogy több *helyi igényfelmérési, elégedettségi és véleményezési kérdést tartalmazó helyi felméréssel* támogatja számos helyi erőforrás tulajdonságainak számbavételét. Ezen a módon egyúttal *közelebb hozza a helyi szereplők véleményét* a helyi adottságok és lehetőségek halmazához, támogatja a bevonás fokozottabb érvényesülését és a participatív közösségi tervezés megvalósulását.

A *helyi-térségi szemlélet* összeegyeztetésének nehézségei áthatják a hazai fejlesztési gyakorlatot. Már az ágazati politikáknál kezdődik, amelyek többsége térben „vak”, hiszen ágazati prioritások és nem területi szempontok szerint dönt. A helyi fejlesztéspolitika legfőbb letéteményesei a helyi önkormányzatok. Mindeközben a megyei önkormányzatok ugyan újabban térségi koordinátori feladatokat látnak el, a rendszer egésze mégis szinte teljesen nélkülözi a területi együttműködések önkéntes, alulról építkező vagy az észérvek mentén logikusan létrejövő formáit. Az ágazati politikák sok esetben kialakították azokat a funkcionális régiókat, amelyek egy-egy közszolgáltatás, közfeladat tekintetében optimális fejlesztési/működési egységekként tudnak működni például a vízgyűjtő területekre szervezett vízügyi igazgatóságok, vagy a hulladékkezelő infrastruktúrát kiépítő projektrégiókat követő hulladékregiók. Ugyanakkor a helyi önkormányzati önkéntes együttműködések, a nagytérségi gondolkodás megjelenése esetleges, a legtöbbször városközpont-el-

lenes. Az erőforrás-térképezési modell éppen ezért próbálja beépíteni a térségi gondolkodás követelményét, éppen ott, azokban az ágazatokban és területeken, ahol a mérethatékonyság, a működés logikája vagy a nagytérségi hatások miatt ez a logikus. Gondoljunk itt a határokon nem megálló *környezeti kérdésekre* vagy az erőforrás-potenciálokat elszívó nagy foglalkoztatókra, nagy erőművekre stb.

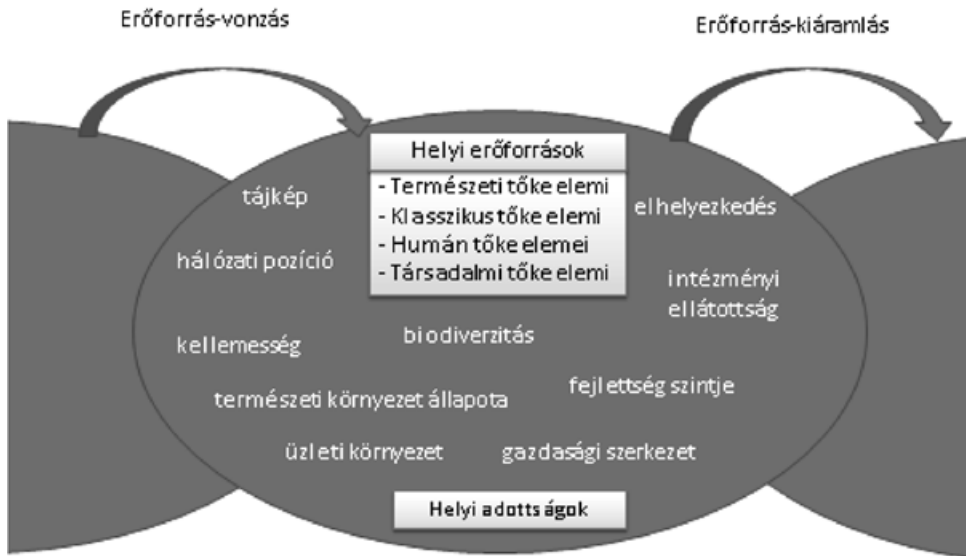
3. A HELYERŐFORRÁS-TÉRKÉPEZÉSI MODELL FELÉPÍTÉSE

A döntéshozók számára az *erőforrás-térképezési modell* egy olyan *gondolkodási keretet* nyújt, amelyen végighaladva, a jelenlegi erőforrás-lekötöttségeket is figyelembe véve, de az alternatív hasznosítási lehetőségekre is gondolva, fel tudja mérni a csupán a meglévő helyi erőforrásokra alapozott fejlesztési lehetőségeket. Ez a gondolkodás épp szembe megy a megszokásokkal (eddig is erre használtuk...), lehetőséget nyújt a kreatív, innovatív megközelítések, erőforrás-felhasználások felmerülésére, és segíti a kívülről várt megoldásokon (pályázatok, támogatások) való felülemelkedést.

A helyi erőforrások definiálásához éppen a „*helyi*” *keretek* megfogása a legnehezebb. Mert mit tekinthetünk egy komplex helyi fejlesztésekhez alkalmas térbeli egységnek? Tulajdonképpen minden erőforrásnál mást és mást. Ha mondjuk a vízre mint természeti erőforrásra tekintünk, nem tudjuk a mennyiségét és a minőségét a vízgyűjtő területektől vagy a vízzáró rétegek alatt a rétegvizek teljes tömegétől és kiterjedésétől függetleníteni. Az erdő, ami két települést köt össze, nemcsak fizikai kapcsolatot jelent, de fejlesztéspolitikai kapcsolatot is: természeti érték, szép tájkép, turisztikai látványosság, faipari bázis? Nem lehet itt és ott eltérőképpen kezelni ugyanazt a kérdést, mert az egyik döntés elveheti a másik oldalon is a képviselt értékeket és az erőforrásban rejlő lehetőségeket. Mégis, a jelenlegi szabályozási környezetben, ahol a helyi fejlesztés települési önkormányzati feladat, azaz a helyi önkormányzat az a fejlesztéspolitikai döntéshozó szerv, aki a helyi közösségtől kapott felhatalmazás alapján a helyi közösségi érdekeket meg tudja jeleníteni a helyi folyamatok menedzselése során. A helyi erőforrások védelme nem lehet öncélú, azaz a helyi erőforrások felhasználásának vagy fel nem használásának mindig valamilyen közösségi értékválasztás mentén kell eldölnie (a megőrzés, a változatlanosság az érték, vagy a célszerű felhasználás?), a felhasználás optimalizálásához azonban ismerni kell azokat az opciókat, amelyek mentén a döntéshozók kialakíthatják a helyben legjobb megoldást, ami bázisát képezheti az adaptív helyi fejlesztéseknek.

A helyi szint tehát a helyi erőforrás-térképezési modellben praktikusán a település, amely így kijelöli a helyi beavatkozás térbeli léptékét, de nem zárja ki a jogszabályok által is lehetővé tett és a különböző ösztönző rendszerek által elősegített térségi együttgondolkodást, térségi fejlesztési terek kialakulását. Ezen térségi erőforrás-optimalizáló rendszerekhez (például munkaerő-vonzáskörzet, szolgáltatási

központ – alvótelepülés) éppen úgy tud alkalmazkodni megfelelően a települési erőforrás-felhasználás, ha a legoptimálisabb megoldás mellett teszi le a voksát. Nem a mindenkori feletti endogenitás, bezárkózás tehát a végcél, hanem a helyi erőforrások tőkeképző szerepének optimális kihasználása. A fennálló erőforrásáramok és az azokra épülő tőkeképzési folyamat abban az esetben lehet kielégítő vagy elfogadható helyi szempontból, ha az nem jelent egyoldalú értékkiáramlást, az erőforrások rohamos elfogyását, a hely elértéktelenedését és a további fejlődési lehetőségek gátját (1. ábra).



Forrás: Mezei Cecília szerkesztése

1. ábra. Erőforrásáramok, erőforrás-kategóriák és a helyi keretfeltételek

Az erőforrás-alapú megközelítés szerint erőforrásnak tekinthetők mindazon tényezők, amelyek valamiféle lehetőségalmazt és egyben értéket képeznek a fejlesztők és a felhasználók, azaz az emberi szükségletek számára. Az *erőforrás* ilyen értelemben tehát mindig szubjektív fogalom, az adott felhasználási forma és a felhasználói közeg értékítélete dönti el a használhatóságot és a képviselt értéket. Az erőforráslista elkészítéséhez azonban kell egy objektív fogalom, definíció is, amely szerint számba kell venni minden olyan helyben rendelkezésre álló, a fejlesztésekhez felhasználható tényezőt, amelyek valahol, valamikor, valaki számára értéket, inputot képezhetnek, és a saját céljai érdekében fel tudja használni őket. Azaz elő lehet állítani egy helyierőforrás-listát, amelyből, mint afféle menüből válogatva a helyi szereplők tételesen fel tudják mérni a helyben rendelkezésre álló, a fejlesztésekhez felhasználható tényezők körét és azok mennyiségi, illetve minőségi jellem-

zöit. Ezen erőforrás-jellemzőket indikátorok számszerűsíthető értékei támasztják alá, ami lehetővé teszi az adott erőforrás értékelhetőségét. Emellett, ha egy település rendelkezésére álló erőforrásokról beszélünk, a hasznosításnál a település érdekeit, azaz a helyi szereplők igényeit kell első sorban figyelembe venni.

Az *erőforrások tulajdonosai* szabad, piaci döntést hoznak az erőforrások felhasználásáról. Az erőforrások lehetnek magán- vagy közösségi „kézben”. A helyi közösségi tervezésnek és döntéshozásnak tulajdonképpen csak a felhasználási kereteket kell és szabad kijelölnie. Van, amikor az egyik erőforrás adott célú felhasználása ellehetetlenít vagy kizár másokat, elértéktelenít más helyi erőforrásokat, vagy a helyi közérdek ellen hat. Ilyen esetekben kell közbelépnie szabályozó eszközökkel a helyi döntéshozóknak. Jobb esetben csak befolyásoló, ösztönző, esetenként példamutató (fenntarthatóság, megújuló erőforrásokra való koncentráció stb.) szerep jut a *helyi önkormányzatnak*, akik így a helyi fejlesztés kötelezettségével lényegében a *helyi erőforrások komplex menedzselését* kapták feladatul. Mindezek mellett a *közösségi erőforrások jó felhasználása, adaptív fejlesztési célokba való becsatornázása* szintén alapfeladatának tekinthető.

A modellben használt *tőke* lényegében mindazon eszközzrendszer, képesség-halmaz, amely a korábbi erőforrás-használatok és tőkeátváltások során felhalmozódtak a tőkebirtokosoknál, s amelyek segítségével a tőke birtokosai értéket, hasznot tudnak teremteni. A *tőkeképződés* tehát egy olyan folyamat, amikor az erőforrásainkat úgy hasznosítjuk, hogy annak segítségével érték-többletet állítunk elő. Természetesen van negatív tőkeképződés is, amikor rosszul, nem megfelelő vagy nem hatékony módon gazdálkodunk az erőforrásainkkal. A tőke, hasonlóan az erőforráshoz, szintén szubjektív fogalom, a tőketulajdonos értékítélete és tőkekombinációja (társadalmi, gazdasági, természeti, humán) határozza meg a tőke használhatóságát is. Ha értéktelennek látja a tulajdonos, eleve nem veti be, nem próbálja meg használni.

A közösségi fejlesztésnek lényegében az egyénekre és az ő képesség-halmazukra³ kell tudni jól reagálni, amihez elengedhetetlen a helyi társadalom alapos ismerete és aktív, cselekvő bevonása a fejlesztési folyamatba. Innen közelítve kívülről, felülről vagy egy pályázati kiírás által biztosan nem lehet megoldani a helyi problémákat, kielégíteni a helyi igényeket, avagy kibővíteni az egyéni képességeket (lehetőség-halmazokat).

Ennek megfelelően az *erőforrásmodell a következő dimenziók mentén támogatja az erőforrás alapú helyi tervezési döntések meghozatalát:*

- *Helyzetfeltárás* az előzetesen azonosított erőforráslista alapján. Az *erőforráslista* lényegében egy *erőforrásmenü*, amiből minden modellhasználó ki tudja válogatni a helyben releváns elemeket.

³ JUHÁSZ Judit – BAJMÓCY Zoltán – GÉBERT Judit – MÁLOVICS György: Szegénység, képességek, lehetőségek Szegénységkezelési szempontok Amartya Sen elméletének tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 2015/5, 544–564.

- Ezt követően sor kerülhet az *erőforrások státuszának megrajzolására*, mégpedig az egyes erőforrások minőségi és mennyiségi dimenziói mentén.
- Ezt kiegészítheti valamiféle helyzetfeltárás a *helyi sajátosságokra*, körülményekre vonatkozóan. Ide olyan helyi adottságok sorolódnak, amelyek nem tekinthetők erőforrásoknak (mert nem férnek bele a definíciós meghatározásba, és nem eszközként kerülnek bevonásra a tőkeképzési folyamat során, hanem külső feltételként, befolyásoló tényezőkként jelennek meg).
- *A helyi erőforráshelyzet értékelése*. A modell elvégzi a helyi erőforrások és a helyi sajátosságok értékelését (mennyiségi és minőségi oldalról), mégpedig szakértői kategorizálás alapján, erőforrásonként eltérő dimenziókban. Ezek a dimenziók lehetnek a település-méretkategóriás átlagok, a térségi (járási, megyei) átlagok, vagy országos referenciaértékek, vagy előre rögzített szakértői kategóriák, mégpedig az erőforrások „rossz”, „közepes”, „jó” állapotairól.
- A megújuló energetikára koncentráló *potenciál-analízis* elvégzése. A helyi erőforrásokban rejlő potenciál, kihasználható lehetőségthalmaz (szakértői becslések és értékítéletek alapján) felvázolása. Itt olyan erőforrás-felhasználási alternatívákat is vizsgál a modell, amely egy-egy, sokszor korlátos erőforrás alternatív hasznosítási módjainak a lehetőségeit is feltárja, és képes azok bizonyos szempontú összevetésére.
- *A hosszú távú trendek várható hatásainak értékelése*. Egyes hosszú távú trendek modellezhető várható hatásokat indukálnak a helyi sajátosságait és erőforrásait illetően, ezért az erőforrásmodell több ilyen trend (demográfia, klíma, csapadék, gazdaság) beépítését is elvégezte. A várható következmények a modell értékelő felületein kerülnek összegzésre.
- Az erőforrás-állapotok, a helyi sajátosságok, a trendhatások, a térségi összefüggések és a potenciálok alapján a modell komplex elemzéseket is lefolytat, és annak alapján *javaslatokat tesz a helyi fejlesztési irányokra vonatkozóan*. A javaslatétel arra vonatkozik, hogy melyek azok a veszélyek, amelyekre a leginkább oda kellene figyelni, és milyen fejlesztési potenciálok vannak helyben, amelyeket hasznosítani lehetne.

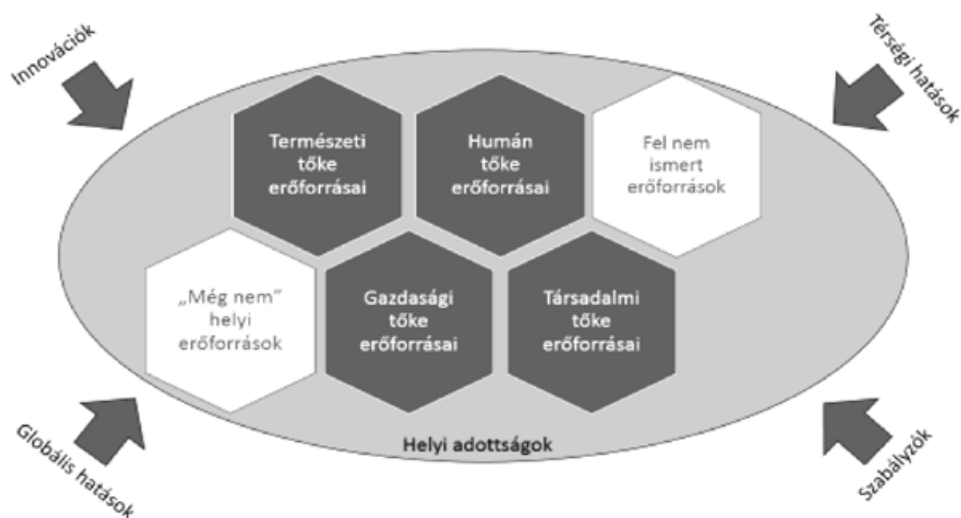
Az erőforrás-térképezési modell mindezekhez olyan inputokat használ fel, mint:

- Egy országos területi és ágazati adatbázisokból felépített *településsoros háttéradatbázis*, amely az elemi adatokon túl képzett indikátorokat is tartalmaz.
- A modellbe beépített *helyi döntéshozói célzott kérdések*: olyan részletező, helyi tudást igénylő kérdések, amelyek el tudják mélyíteni az erőforrásokról és a helyi sajátosságokról kialakított képet. A modellfelületen megfogalmazott kérdések helyi információkkal pontosítják, tökéletesítik vagy kiegészítik az erőforrások jellemzését célzó elemzési irányokat.
- *Helyi lakossági kérdőívekből származó információk*, amelyek szintén tovább tudják mélyíteni a helyi erőforrásokról és a helyi sajátosságokról kialakított

képet. A helyi lekérdezés a helyi lakosság preferenciáinak, elégedettségének és a helyi társadalom jellegzetességének feltárására egyaránt lehetőséget nyújt. A modellfelület a kidolgozott teszt-kérdőív eredményeit be tudja építeni a modell működésébe.

Az erőforrás-térképezés struktúráját, menetét, logikáját adó *erőforrásokat négy nagy kategóriába sorolva azonosítottuk, mégpedig a tőkeképzési folyamatban betöltött szerepük alapján csoportosítva őket* (2. ábra). Ezek:

- a természeti tőke erőforráselemei,
- a humán tőke erőforráselemei,
- a klasszikus gazdasági tőke erőforráselemei és
- a társadalmi tőke erőforráselemei.



Forrás: Mezei Cecília szerkesztése

2. ábra. A helyi erőforrások csoportjai

Az erőforráslista ugyanakkor nem ölelhet fel minden erőforráselemet, hiszen vannak a még nem ismert, látens erőforrások, és a később akár helyivé váló erőforrások (például településegysítés miatt). Külön egyedi kategóriát képeznek a helyi adottságok, amelyek nem sorolhatók a helyi erőforrások közé, de mégis helyi jellemzőkkel és hatásokkal bírnak.

A *helyierőforrás-mix* biztosan nem függetleníthető a külső környezettől, a külső (társadalmi, gazdasági, környezeti) hatásoktól, amelyek közül a 2. ábra csak a legfontosabbakat emeli ki: innovációk, globális és térségi hatások, valamint az erő-

források használatára és értékére erősen ható külső szabályozók (európai uniós és hazai jogszabályi környezet).

A helyi fejlődést meghatározó tőkeelemek (természeti, klasszikus, humán és társadalmi tőke) erőforrásbázisait, valamint a releváns hatással rendelkező települési adottságok meghatározását, gyűjtését és rendszerezését követően állt össze tehát egy helyzetfeltáró és egyben helyi fejlesztési döntéshozást támogató *helyierőforrás-térképezési modell*.

A létrehozott Microsoft® Excel-alapú modell a vizsgált erőforrás-kategóriákon belül kidolgozott, felmerült indikátorok közül azokat tudta beépíteni, amelyhez a szükséges országos településsoros adatsorok beszerezhetők voltak. Több esetben a térségi adatok településekre vetítésével operál a modell (például trendhatások esetében), más-
hol több évvel korábbi adatok képezik a kiindulópontot (mivel nincs frissebb adat). Az elemzések gerincét azonban a TeIR (Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer) és a KSH (Központi Statisztikai Hivatal) területi adatsorai képezték, azok lettek tisztítva, kiegészítve más szakági adatkörökkel. A tucatnyi felhasznált egyéb adatbázis között voltak például az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (European Environment Agency, EEA) által koordinált Corine Land Cover, az OKIR, az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer, a PVGIS, azaz a Photovoltaic Geographical Information System adatai és térinformatikai rendszerei.

4. KÖRNYEZETI ASPEKTUSOK AZ ERŐFORRÁSMODELLBEN

A jelen tanulmányban tárgyalt környezeti minőséget befolyásoló indikátorokat döntően a *humán tőke erőforráselemei* közé soroltuk a modellben, egyes elemei azonban megtalálhatók a helyi adottságok között is (1. ábra).

Az erőforrásmodellben a humán tőke erőforrását az egyén jelentette, amelynek tudása, egészsége és életminősége képezték a számszerűsítendő elemeket a modell-számítások során. A helyi adottságok között is akadt számos környezeti elem, úgy-
mint a környezeti állapot, a biodiverzitás vagy a települési látkép.

A környezeti állapot számos indikátora került tehát figyelembevételre a modell-konceptió kidolgozása során. A lakosság által érzékelt, észlelt jellemzők mellett a levegőminőség objektív mérőszámai, a zaj, a tájsebek és a vizek is megjelennek, mint potenciális környezetiállapot-mutató indikátorok (amelyek közül a beszerezhető adatokon alapuló indikátorok be is épültek a modellbe). Miért?

Számtalan korábbi kutatásunk igazolja azt, hogy az önkormányzatok a környezeti kérdéseket, a környezeti problémákat nem első helyen kezelik, illetve gyakorta egyáltalán nem kezelik, vagy anyagi, vagy ismeretbeli nehézségek miatt.⁴ Éppen

⁴ VARJÚ Viktor: A környezeti politika fejlesztéspolitikába történő integrációja – a stratégiai környezeti vizsgálat. *PhD Disszertáció, 2010, 194*; VARJÚ Viktor: A települési önkormányzatok környezet-

ezek miatt megkerülhetetlen, hogy az erőforrás-térképezés és az önkormányzati döntéstámogatás során ne kiemelten foglalkozzunk a környezeti állapottal. Ahogy Fodor László is fogalmaz, „a környezetvédelem egyik kulcsa a környezeti szempontoknak a beépítése a különböző döntésekbe”.⁵

Ahhoz, hogy képet kapjunk arra vonatkozóan, hogy mely településen milyen a környezeti állapot, térinformatikai elemzést hívtunk segítségül. Ha egy település fontos természeti értékekkel rendelkezik, akkor az pozitív hatással van a településre, a település életére, a településen élőkre. A kapcsolatok feltárására, plasztikusabbá tételére, a kapcsolatok értelmezésére hozták létre az ökoszisztéma szolgáltatások értékelésének rendszerét (MEA 2003).⁶ Az ökoszisztéma szolgáltatások koncepciójának új paradigmaként való megjelenése segít megérteni a kulcsjelentőségű kapcsolatokat a fejlesztés és a környezet között a különböző természeti és társadalmi rendszerek működési szintjein.⁷

védelmi orientáltsága. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 2013/23, 21–36; VARJÚ Viktor: Aprófalvak környezeti politikája. *A Falu*, 2013/3, 45–55; VARJÚ Viktor: *Környezetpolitika és/vagy területfejlesztés: A környezeti- és fenntarthatósági politika dilemmái és viszonya a fejlesztéspolitikához*. Dialóg Campus Kiadó-Dóm Kiadó, Budapest–Pécs, 2015; Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017; PUMP Judit: Helyi környezetpolitika – Göröngyök az úton. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017. 29–53.

⁵ FODOR László: A környezetvédelmi szabályozás helyi szintjei. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 71.

⁶ Millennium Ecosystem Assessment, 2003. <https://www.millenniumassessment.org/en/index.html> – (2018.03.01.)

⁷ ABOLINA, Evisa – LUZADIS, Valerie A.: Forest sustainability and social policy: The role of ecosystem services. In Wallimann, I. (ed.): *Environmental policy is social policy – Social policy is environmental policy*. Springer, New York, 2013, 63–78; CONSTANZA, Robert – DALY, Herman E.: Natural capital and sustainable development. *Conservative Biology*, 1992/1, 37–46; CONSTANZA, Robert – FOLKE, Carl: Valuing ecosystem services with efficiency, fairness, and sustainability as goals. In Daily G. (ed.): *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*. Island Press, Washington, DC, 1997, 49–70; COSTANZA, Robert – DALY, Herman E. – BARTHOLOMEW, Joy A.: Goals, Agenda and Policy Recommendations for Ecological economics. In Costanza, R. (ed.) *Ecological Economics*. Columbia University Press, New York, 1992; VARJÚ Viktor: *Környezetpolitika és/vagy területfejlesztés: A környezeti- és fenntarthatósági politika dilemmái és viszonya a fejlesztéspolitikához*. Dialóg Campus Kiadó-Dóm Kiadó, Budapest–Pécs, 2015.

Jelen kutatásban az elérhető adatok segítségével kísérletet tettünk arra, hogy értékeljük a *természeti értékeket, a természeti erőforrásokat mint ökoszisztéma-szolgáltatásokat, méghozzá települési szinten*. Az értékeléshez természetvédelmi adatokat, fedvényeket használtunk, illetve a tájértékelésben szokásos módszertant.⁸ Mivel a tájképpel kapcsolatos elégedettségnek, a tér tulajdonságainak pozitív hatása van a terület újralátogatására,⁹ a térhez kapcsolódó pozitív attitűd kialakulása, így a települések ilyen tekintetben történő értékelése jelzi, hogy a település (elsősorban annak külterületi része) milyen természeti értékekkel bír. Ahogyan azt is, hogy melyek azok a települések, amelyeknek ezt érdemes tudatosítani saját lakosaik és/vagy mások számára, és nem utolsósorban figyelembe venniük település-fejlesztési, illetve környezetvédelmi programozási gyakorlatukban.

A magyarországi települések értékelésénél a természeti védelemmel bíró értékeket három kategóriába soroltuk. Az elsőben *a nemzetközi védelem alatt álló* (NATURA 2000 SPA, NATURA 2000SAC, RAMSARI Egyezmény által érintett) *területeket értékeltük*, a második csoportban *a hazai védettségi kategóriákat osztályoztuk*, míg a *harmadik csoportba az országos ökológiai hálózatba tartozó területek kerültek*. Az értékelést úgy végeztük el, hogy megnéztük, hogy az egyes településekhez mely védett természeti területek, értékek tartoznak, és az 1. táblázatban jelzett osztályzatokat/pontokat (ahol a természeti értékek nagyságát próbáltuk figyelembe venni) hozzárendeltük a településekhez. Mivel a védett értékek eloszlása egyenetlen, ezért az egyes településekhez hozzárendelt pontokat megszo- roztuk azzal a hányaddal (százalékkal), amellyel a védett terület lefedi a település területét, azaz, a település hány százaléka esik az adott védett terület alá. A végén – az említett három kategóriában külön-külön – összeadtuk a településekhez rendelt pontokat, így három természetierőforrás-értékelést kaptunk.

⁸ Vö. GYURICZA László: Természeti és társadalmi adottságok idegenforgalmi szempontú értéke- lése és komplex turisztikai kiskörzetek kialakítása nyugat-zala példáján. *Földrajzi Értesítő*, 1998/2, 173–187; LÓCZY Dénes: *Tájértékelés, Földértékelés*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2002.

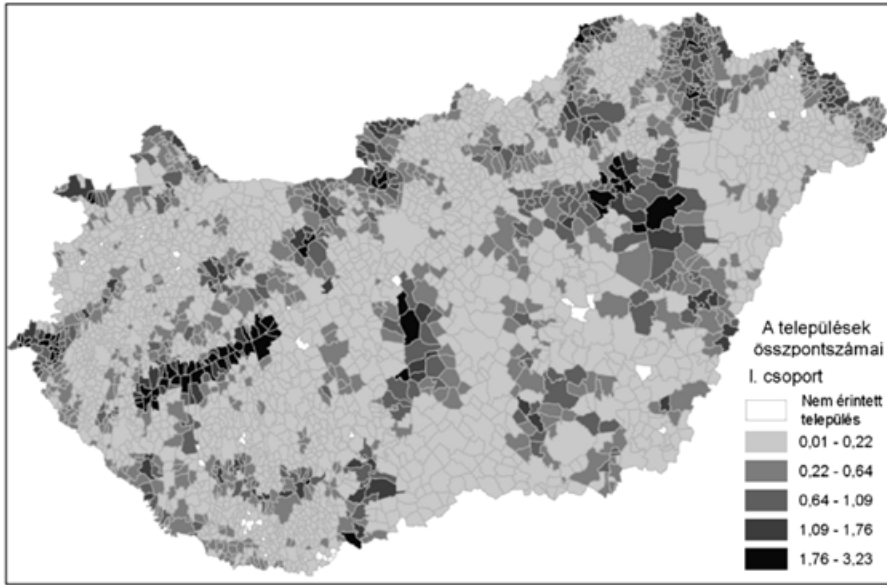
⁹ PRAYAG Girish: Paradise for who? Segmenting visitors' satisfaction with cognitive image and predicting behavioural loyalty. *International Journal of Tourism Research*, 2012/14, 1–15.

1. táblázat. A természeti értékek értékelése, osztályozása

<i>Természetvédelmi kategória</i>	<i>Adott pontszám</i>
Nemzetközi védettségi kategória	
NATURA SPA	1 pont
NATURA SAC	1 pont
RAMSARI terület	2 pont
Országos védettség alá tartozó kategóriák	
Tájképvédelmi övezet	1 pont
Felszíni barlangi védőövezet	2 pont
Nemzeti Park	3 pont
Tájvédelmi Körzet	2 pont
Természetvédelmi terület	1 pont
Természetvédelmi emlék	1 pont
Országos ökológiai hálózatba tartozó kategóriák	
Magterület	3 pont
Ökológiai folyosó	2 pont
Puffer terület	1 pont

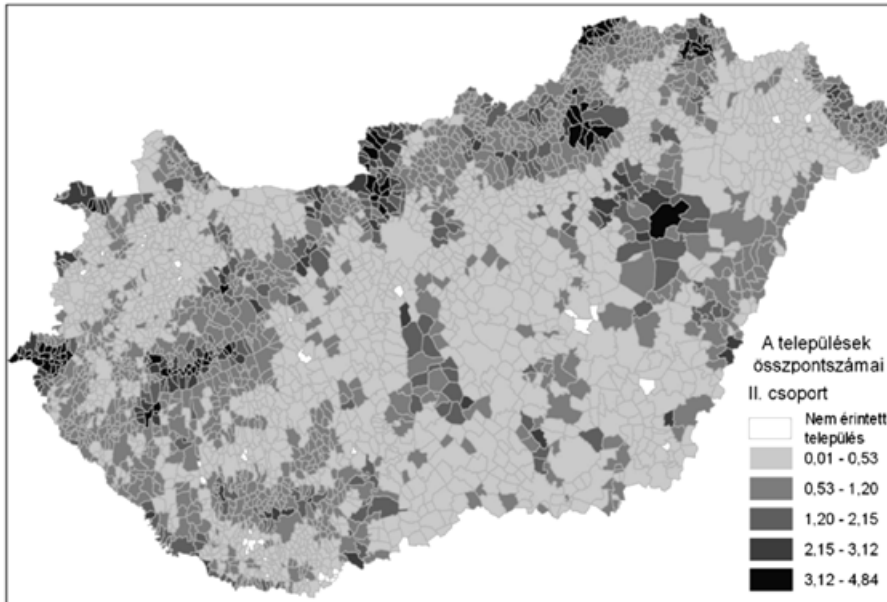
Forrás: Varjú Viktor szerkesztése

Ahogy a 3., 4., 5. ábrákon látszik, *mindhárom értékelés hozzávetőlegesen ugyanazokat a településeket értékelte magasra*. Az ökológiai hálózatnál azonban a települések szélesebb köre kapott magasabb pontszámot. Ennek oka, hogy a szélesebb puffertérségek is értékelésre kerültek, ami egy figyelemfelhívás az önkormányzatok felé, afféle jelzése a „gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan” szlogennek.



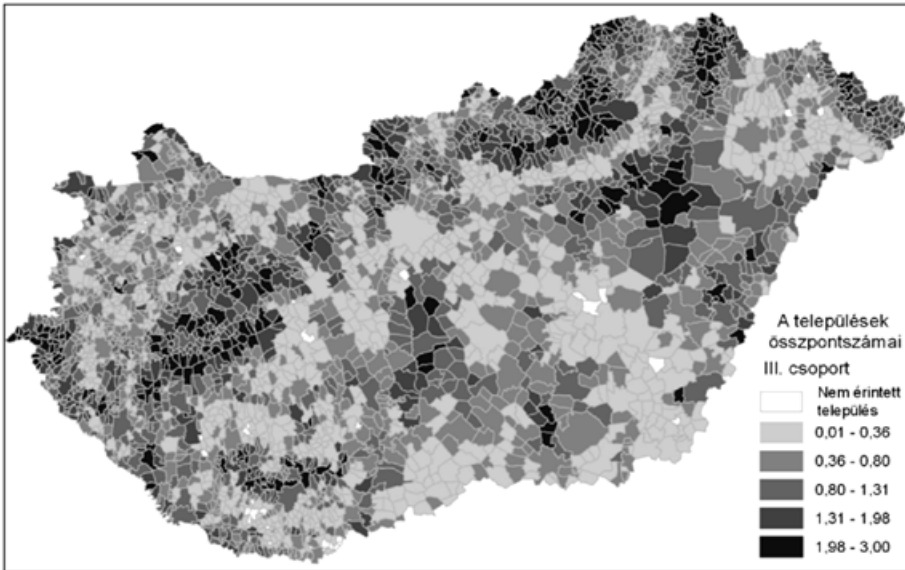
Forrás: Földművelésügyi Minisztérium Környezetügyi Helyettes Államtitkárság (FMKHÁ) adatai alapján Varjú Viktor szerkesztése.

3. ábra. Nemzetközi védelem alatt álló területekkel érintett települések összesített pontszámai



Forrás: FMKHÁ adatai alapján Varjú Viktor szerkesztése.

4. ábra. Hazai védelem alatt álló területekkel érintett települések összesített pontszámai



Forrás: FMKHÁ adatai alapján Varjú Viktor szerkesztése

5. ábra. Az országos ökológiai hálózat által érintett települések összpontszámai

5. ÖSSZEGZÉS

Kutatásunk során részben konkrét pilot program segítségével, részben pedig az erőforrásmodell eddigi disszeminációjával beigazolódott, hogy az erőforrás-térképezés egy olyan módszertan lehet a helyi döntéshozók kezében, ami az erőforrás-alapú helyi tervezést elősegítheti.

Ehhez kifejleszthetők olyan döntéstámogató eszközök, amelyek az erőforrás-alapú megközelítésen alapulnak, és amelyek a helyi erőforrások optimális felhasználását tekintik kiindulópontnak és egyben végső célnak is. Ezek a döntéstámogató eszközök azonban nem tekinthetnek el olyan globális és térségi tervezési szempontoktól sem, mint amilyen a *fenntarthatóság*, az *üzemeltethetőség* vagy a *méréthatékonyság*. Ezek a holisztikus szempontok amennyiben indikátorok mentén operacionalizálhatók, beépíthetők az ilyen vagy hasonló döntéstámogató eszközök működésébe.

Az itt felvázolt erőforrás-alapú döntéstámogató modell a korábbi helyzetfeltáró és helyi tervezési sablonokhoz képest más, újszerű struktúrát alkalmaz (helyierőforrás-lista), lehetővé téve a másként gondolkodást, generálva az innovációkat a helyi fejlesztések területén, ami a helyi versenyképesség kulcsa lehet.

Az erőforrás-térképezési modell másik újszerűsége, hogy nemcsak a klasszikus tőkeelemeket jeleníti meg, hanem az emberi jóllét, az életminőség számára fontos „szoft” elemeket is számba veszi. Mindezek nyomán az itt bemutatott erőforrás-térképezés nem elhanyagolható dimenziója lett a *természeti környezet minősége*, amelyre vonatkozó indikátorok szerves részét képezik a modell működésének.