A területfejlesztés útjai az Európai Unióban

Magyar Tudományos Akadémia Politikai Tudományok Intézete 2008.

A területfejlesztés útjai az Európai Unióban

Politikai Tudományok Intézete
2008

A konferenciakötetben megjelent tanulmányok
szorosan illeszkednek az MTA PTI kutatási tevékenységéhez.
A kötet szerkesztésénél igyekeztünk az OTKA 50161 számú –
„A területpolitikai döntések hatása...” című – kutatás tematikájához igazodni.
A kötet megjelenését támogatta:

Apponyi Albert program

A projekt a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal támogatásával valósult meg.

NKTH
Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal

Szakmai támogatónk:

Erste Bank
Magyar a Magyarért Alapítvány

A területfejlesztés útjai az Európai Unióban

című konferencia előadásainak szerkesztett változata

Szerkesztő: Bódi Ferenc

Politikai Tudományok Intézete
2008

© Szerzők és szerkesztő, 2008

Kiadó:
MTA Politikai Tudományok Intézete
Bayer József *igazgató*
Psycho-Média-Art
Bódor Andrea Ágnes *ügyvezető igazgató*

Szerkesztő:
Bódi Ferenc

Lektor:
Pálné Kovács Ilona

Olvasószerkesztő:
Kovács Mariann

ISBN 978-963-7372-58-2

Műszaki szerkesztés, borítóterv:
Psycho-Média-Art Bt.
tördelőszerkesztő:
Német Sándor
felelős vezető:
Mankovits Tamás

Borító illusztráció:
id. Peter Brueghel: *Bábel tornya c. festménye*
EU Parlament (EU fotóarchium)

Nyomdai munkálatok:
Német Nyomda Kft. Miskolc
Felelős vezető:
Német Sándor *ügyvezető igazgató*

Tartalomjegyzék

Előszó **(Bódi Ferenc)** **7**

A kistérségi integrációk szerepe a felzárkóztatásban

Lamperth Mónika:
Az önkormányzati reform és a kistérségi integráció szerepe a felzárkóztatásban
Az önkormányzatok jövőképe az Európai Uniós fejlesztések tükrében 11

Kelemen Eszter:
Kistérségi integrációk: a vidékfejlesztés potenciális alapegységei 31

Vígvári András:
Ment-e a világ előrébb a többcélú kistérségi társulásokkal? 47

Pupek Emese:
Államigazgatási és közszolgáltatási feladatellátás kistérségi szinten 58

Volter Edina:
Területfejlesztés, felzárkóztatás, integrációk Magyarország határmenti
(kis)térségeiben 76

Nagy Kalamász Ildikó:
Stratégiák a kultúra gazdasági felhasználására a Gyimesi-szorosban 91

Társadalom és területfejlesztés

Kovách Imre:
Önkormányzati hatalom, projektesítés és az új kormányzás 113

Laki László:
A rendszerváltás, a „krízishelyzetű„ kistérségek és az Európai Unió 129

Obádovics Csilla:
A munkanélküliség típusai vidéken 145

Boda Zsolt:
A civil szervezetek a közösségi döntéshozatalban: participáció és kormányzás 159

Tamás Veronika:
Vállalkozóbarát önkormányzat vagy önkormányzatbarát vállalkozó?
A helyi önkormányzatok és vállalkozók együttműködésének útjai 169

Csurgó Bernadett:
A vállalkozók és a vidékfejlesztés: agrárvállalkozók a Mezőtúri kistérségben 185

Lüttmerdingné Balla Mónika Sabján Katalin:
A nők helyzete a vidéki Magyarországon 196

Gyakorlatok a településfejlesztésben

Ficsor Ádám:
Vidékpolitika ma: az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program 213

Kégler Ádám:
Érdekérvényesítés az Európai Bizottságban 239

Zongor Gábor:
Területfejlesztési anomáliák alulnézetből 255

Szegvári Péter:
Segítség a helyi fejlesztések finanszírozásához 267

Hopkó Iván:
Állami és önkormányzati beruházások finanszírozása magántőke bevonásával
(PPP és MPP konstrukciók) 280

Előszó

Az ország 2004 májusától az Európai Unió tagja, amelynek következtében a területfejlesztésre szánt fejlesztési források egyre növekvő hányadban az uniós elvárásokhoz igazítva kerülnek szétosztásra. Ez a tény jelentősen hat a magyar vidék arculatára és a térségek helyi életvilágára, a helyi társadalmakra s minden bizonnyal a helyi politikára is. A tanulmánykötet kaleidoszkóp módjára igyekszik felvillantani azokat a kérdéseket, problémákat és gondolatokat, amelyek a változó térben és helyi viszonylatban élők számára a mindennapokban jelentkeznek, és amelyekre a válaszok, megoldások nem kézenfekvőek.

A könyv előzménye egy 2005. év őszén indult előadás- és konferenciasorozat volt, amelyet az MTA Politikai Tudományok Intézete valósított meg hét hazai régióban.

***A területfejlesztés útjai az Európai Unióban** című konferenciasorozat célja az volt, hogy friss tájékoztatást adjon az akkor induló uniós forrásokról, és beszámoljon a csatlakozás előtti területfejlesztés gyakorlatáról, tapasztalatairól. A kezdeti sikeren felbuzdulva intézetünk egy országos konferenciát is szervezett 2007. február 1-én az MTA Kongresszusi termében az NKTH támogatásával és az ERSTE Hungária szakmai együttműködésével, amelyre elsősorban a kistérségi szakembereket, a döntéshozókat és a vállalkozókat hívtuk meg, valamint a fejlesztésben érdekelt hazai pénzkezelőket, s a nagypolitika kormányzati és önkormányzati szereplőit. A nagy érdeklődést kiváltó konferencia három panelben igyekezett választ keresni a politika és a szakigazgatás nyitott kérdéseire, tudományos igénnyel bemutatni a vidéki társadalomban zajló folyamatokat, s képet adni a gazdasági szereplők, az önkormányzatok és a kistérségek számára a fejlesztések banki finanszírozási lehetőségeiről.*

A konferencia anyagát az interneten közzétettük (www.mtapti.hu/teruletfejlesztes), amely oldalakat később többen látogattak és az ott elhangzott témákat keresték. Az érdeklődésre tekintettel az MTA Politikai Tudományok Intézete a konferenciával azonos címen tanulmánykötet szerkesztését határozta el, amely nagyrészt az előadók írott anyagát és a konferencia tematikájához illeszkedő tanulmányokat fűzi egybe.

A tanulmánykötet első fejezete a szerveződő kistérségek kérdése köré csoportosulnak. A nyitó gondolatot a szakminiszter asszony, Lamperth Mónika tanulmánya adja, amelyet követ a vidékfejlesztés potenciális alapegységéről értekező Kelemen Eszter munkája. Vigvári András a többcélú kistérségek vélt és valós hasznosságát mérlegeli, Pupek Emese az államigazgatási és közigazgatási feladatellátás kistérségi szinten megvalósuló gyakorlatát teszi mérlegre. A fejezetet két tanulmány zárja, amelyek a határmenti térségek helyzetével foglalkoznak, egyik a trianoni határ mentén kialakult helyzettel ismerteteti meg az olvasót (Volter Edina), a másik a történelmi határon elhelyezkedő Pogány-havas kistérséget mutatja be a születés pillanatában (Nagy Kalamász Ildikó).

A második fejezetbe kerültek azon tanulmányok, amelyek a területfejlesztés előtt álló feladatok társadalmi, gazdasági hátterére mutatnak rá, valamint a fejlesztési projektek következményeit tárják fel. A projektesítés politikai, helyi hatalmi következményeinek bemutatására Kovách Imre tanulmánya vállalkozik. A fejezet második dolgozata Laki Lászlóé, aki azokra a kistérségekre hívja fel a figyelmet, amelyek a történelem során folyamatosan hátrányba kerültek, s minden bizonnyal az uniós csatlakozást követően sem kerülnek ki a válsághelyzetből. Obádovics Csilla a munkanélküliség típusait elemzi a vidéki kistérségekben, Boda Zsolt a közösségi döntések kérdéskörében a részvétel és kormányzás dilemmáit tárgyalja a civil szervezetek vonatkozásában. Lüttmerdigné Balla Mónika és Sabján Katalin a vidéki nők helyzetének bemutatására vállalkozik, Tamás Veronika és Csurgó Bernadett az önkormányzatok és vállalkozó szektor sokrétű kapcsolatrendszerének bemutatására tesz kísérletet.

A harmadik fejezet gyakorlati témákat érint és tárgyal. Itt található a kormányzat által kidolgozott vidékpolitika programja, amelyet Ficsor Ádám akkori szakállamtitkár mutat be, az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusát Kégler Ádám vázolja fel dolgozatában. Zongor Gábor a policy szemszögéből mutatja be a területfejlesztés anomáliáit, Szegvári Péter pedig a forrásallokáció finanszírozhatóságának lehetőségeiről ad tájékoztatást. Hopkó Iván az állami és önkormányzati beruházások PPP és MPP konstrukcióit mutatja be az ERSTE Bank szemszögéből.

A tanulmány- és konferenciakötet szándékaink szerint segítséget ad a területfejlesztés kérdései után érdeklődőknek, talán azoknak is, akik a mai világ bábeli hangzavarában nem találnak tájékozódási pontot. Reményeink szerint a tanulmányok a tájékozódáson felül új gondolatokat is ébresztenek mindazokban, akik úgy érzik, már jól ismerik az unió és hazai területfejlesztés ügyeit.

A szerkesztő

A kistérségi integrációk szerepe a felzárkóztatásban

Lamperth Mónika

Az önkormányzati reform és a kistérségi integráció szerepe a felzárkóztatásban

Az önkormányzatok jövőképe az Európai Uniós fejlesztések tükrében

Bevezető

Nemcsak a közjogi és a politológiai szakirodalom, hanem mára a közvélekedés is a rendszerváltoztatás egyik meghatározó jelentőségű tettének minősíti a helyi önkormányzati rendszer életre hívását. Ez a struktúra mind a mai napig magán viseli az életképes rendszerek legfontosabb jellemzőit: a dinamikus fejlődés, a kiteljesedés és az önkorrekció lehetőségeit. Demokratikus szuficitje olyan tartalékok mozgósítására képes, amelyeknek feltárása napjaink egyik jeles feladata.

A rendszerváltoztatás óta eltelt 17 esztendő nyomai, az aktuálisan jelentkező problémák megoldásához vezető kiútkeresés – évről évre, törvényről törvényre – világosan tetten érhető a mai önkormányzati rendszerben. Belső ellentmondásai tulajdonképpen már 1994-re nyilvánvalóvá váltak, a korszerűsítési folyamat markáns javaslatai azonban csak 2002-ben emelkedtek kormányprogram szintjére.

A szerkezeti, működési anomáliák jelentős részben hazánk településszerkezetének torzulásaiból, az elaprózottságból adódnak. Az „egy település – egy önkormányzat" elvének, az Európában is páratlan autonómiának, a helyi hatalomgyakorlás alkotmányos garanciákkal körbebástyázott biztosításának ugyanis az az ára, hogy – az ország egészét tekintve szignifikáns módon – az önkormányzatok szerteágazó feladat- és hatáskörei ellentétbe kerülnek a helyi közösség lehetőségeivel.

A problémák orvoslására a térségi összefogásban rejlő energiatartalék kínált kézenfekvő megoldást, amely jól illeszkedik az európai uniós fejlesztéspolitika alapelveihez is.

Új horizont – a többcélú kistérségi társulás

A közigazgatási-önkormányzati reform immár mindenki által sikertörténetként elkönyvelt eleme a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásainak létrejötte és a rendszer fokozatos megszilárdulása. Általa régen várt, örvendetes folyamatok bontakoznak ki. A társulások rendszere az a zászlóshajó, amely – biztos bázisként – a további elengedhetetlen reformok színtere és mozgatórugója lehet.

Néhány adat, amely a sikert számszerűsíti: a 166 lehetséges kistérségből 165-ben alakult többcélú társulás, a leghosszabb ideig kiváró, utolsó kistérség pedig a közeljövőben alakítja meg társulását.

Az elmúlt évek során az egyik leggyakoribb, és pénzügyileg is ösztönzött feladatvállalása a közoktatás térségi szintű megszervezése volt. A 2006–2007-es tanítási évben a magyarországi önkormányzatok több mint fele (1746) működtet közös óvodát, majdnem kétharmaduk (1993) alsó-, és több mint kétharmaduk (2038) közös felső tagozatot. 1002 önkormányzat területén 67 társulás működtet mozgókönyvtárat. 2007-ben 149 társulás lát el – közösen – belső ellenőrzési feladatokat, a szociális közszolgáltatások terén pedig 100 társulás 148 intézményét tartja fönn 1539 önkormányzat.

A települések kistérségi összefogásának eredményeképpen egyértelműen javult az ellátás színvonala, mérséklődtek a társadalmi és területi különbségek, hatékonyabbak, elérhetőbbek lettek a közszolgáltatások, valamint erősödött a térségi gondolkodás.

Jellemző, hogy a települések közötti együttműködés nemcsak a pénzügyileg ösztönzött feladatokra, hanem az ösztönző rendszerrel nem támogatott feladatok közös ellátására is kiterjedt (környezet- és természetvédelem, hulladékkezelés, közművelődés, gazdaság- és turizmusfejlesztés, területrendezés, stb.).

A többcélú kistérségi társulások továbbfejlesztése, amely a stabilitás-rugalmasság, szabályozás-ösztönzés kettős koordinátarendszerét tartja szem előtt, azt is bebizonyította, hogy a rendszer nem gyengítette, hanem megerősítette az önkormányzatiság eszméjét, hiszen lehetőséget teremtett arra, hogy a részt vevő önkormányzatok a korábbinál felelősebb irányítói legyenek településük, térségük, régiójuk fejlődésének.

A szkeptikusok és persze az örök elégedetlenkedők (felesleges megnevezni őket, hiszen a politikai és közéleti színtéren világosan azonosíthatók ezek a szereplők) már a kezdetekben megpróbálták összemosni a kistérség és a hajdan volt járás fogalmát. A járás, mint történeti közigazgatási egység, 1983. december 1.-n – a megyei tanácsok járási hivatalainak megszűnésével – végleg befejezte pályafutását.

A rendszerváltoztatással induló, új alapokra kerülő önkormányzatiságot egyetlen kezdeményezés sem csorbította. Sem az 1994-ben, KSH elnöki közleménnyel létrejött statisztikai körzet (kistérség) beosztás (9006/1994. (S.K.3.), sem az 1996-os területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény. (Bár mindkettő meghatározó jelentőségű a mai reformépítkezés szempontjából. Különösen ez utóbbi, amely azt deklarálta, hogy a hatékonyság érdekében szükség van a fejlesztési szándékok koordinálására, és az EU térségszerkezetének átvételére.)

Az EU ún. területi statisztikai nomenklatúrája (NUTS) lefedte az ország teljes területét. A legfontosabbak a NUTS 1. (nagyrégiók, amelyek kisebb tagállamok esetében az ország területével is egybe eshettek), illetve a NUTS 2. (régiók), hiszen ezek a szintek szolgáltak alapul a támogatáspolitika kritérium rendszeréhez. A NUTS 3. kategória szintjén elhelyezkedő egységek is részesedtek ugyan a fejlesztési forrásokból, de nagyságrenddel kisebb arányban, mint a másik kettő. A NUTS 4. a területfejlesztési hierarchia legalján helyezkedett el.

A NUTS rendszerben jelentős változást a 2003. esztendő hozott, ugyanis az 1059/2003/EK. rendelettel az Unió a tagállamokra bízta, hogy kialakítanak-e kistérségeket, és ha igen, milyen kritériumok alapján teszik ezt.

A hazai szakmai, tudományos műhelyekben kidolgozott kritériumok alapján történt felülvizsgálat eredményeként Magyarország a kezdeti 138, majd 150 kistérséget 18 újjal bővítette, kialakítva a 168 kistérségből álló hálózatot.

A térség-szemlélet kialakulására a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény volt a legnagyobb hatással. Ennek megszövegezését jómagam is figyelemmel kísértem.

A jogszabály hatályba lépése felgyorsította a kistérségi szerveződéseket, összefogásra inspirálta a települési önkormányzatokat, és lehetőséget biztosított a megyei területfejlesztési tanácsokban való képviseleten keresztül a döntésekben való közreműködésre. 2004. évi módosítása – a kistérségi fejlesztési tanács létrehozásával – már szervezett keretek közé helyezte a kistérségi szereplők fejlesztési tevékenységét. Lehetővé vált, hogy azokban a kistérségekben, ahol többcélú kistérségi társulás működik, ott a tanács feladat– és hatáskörét – a vonatkozó eljárási szabályok értelemszerű alkalmazásával – a társulás lássa el.

Az objektív mérce

A törvény létrehozta a területfejlesztés szempontjából kedvezményezett térségek (kistérségek) fogalmát is, amely kulcsfontosságú a hátrányok enyhítése és a források elosztása szempontjából. A jogszabály a Kormánynak is felhatalmazást adott, hogy rendeletben alakítsa ki – elmaradottság-fejlettség szempontjából – a kedvezményezett területek sorrendjét. Ezzel a hatáskörrel legutóbb 2004-ben élt a Medgyessy-kormány.

A jogszabály elfogadásakor az Országgyűlés saját hatáskörébe vonta a területfejlesztési támogatások, a decentralizáció irányelveinek és a besorolás feltételeinek meghatározását. A törvény kihirdetése óta e jogosítványát az Országgyűlés két alkalommal, 1997-ben és 2001-ben gyakorolta.

A besorolás minden esetben a kistérség fejlettségét megragadó, mérhető, ellenőrizhető, nyilvános, időbeli összehasonlításra alkalmas, koherens rendszert képező, ún. komplex mutatórendszer figyelembe vételével történt. (Az alkalmazott mutatókról és módszerekről tájékoztató kiadvány készült, amelyet minden érintett megkapott. Ennek köszönhetően a besorolás objektivitását az érintettek nem kérdőjelezték meg.)

A hatályos feltételrendszer éppen 6 éves. Azóta lényeges változáson ment keresztül mind a társadalom, mind az állam által ellátott feladatrendszer, illetve a központi költségvetés, és felértékelődött az öngondoskodás szerepe is. Mindez elegendő okot ad arra, hogy új alapokra helyezzük a besorolás alapjául szolgáló komplex mutató rendszert.

Az új országgyűlési határozat-tervezet kidolgozása már folyamatban van.

Komplex mutató rendszer

Annak érdekében, hogy a komplex mutató rendszer képes legyen tükrözni a kistérségek helyzetében bekövetkezett változásokat, az eddigi gazdasági, infrastrukturális és foglakoztatási mutatók mellett célszerű egy önálló társadalmi és szociális mutató-csoportot is beépíteni.

Az új szempontrendszerben erőteljesebben (25% helyett 40%-ban) jelennének meg a társadalmi és szociális közállapotok mérőszámai, ugyanakkor a bekövetkezett változásokkal arányban (75%-ról 60%-ra) csökkenne a gazdasági, az infrastrukturális, valamint a foglalkoztatási mutatók figyelembe vétele.

Úgy vélem, a komplex mutatórendszer ilyen irányú megváltoztatása a jelenleginél igazságosabb feltételeket teremtene ezen a területen.

Mivel a területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségek között is jelentősek a különbségek, ezért továbbra is indokolt a kedvezményezett térségeken belül külön besorolni a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket.

A tervezet szerint „kedvezményezett" kistérségnek minősül az, amelyiknek komplex mutatója kisebb, mint az összes kistérség komplex mutatójának átlaga.

A „kedvezményezettek" körén belül pedig lesz egy másik értékhatárt, ez alá sorolódnak majd a „leghátrányosabb helyzetű kistérségek".

Továbbra is indokolt meghatározni a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradottnak, illetve a jelentős munkanélküliséggel sújtottnak minősített településeket. Ezeket „területfejlesztési szempontból kedvezményezettnek" kell tekinteni.

A mindkét szempontból elmaradott helyzetű települések értelemszerűen a leghátrányosabbak közé kerülnek.

Fontos, hogy csak olyan mutatókat használjunk fel, amelyek mérhetőek, ellenőrizhetőek, nyilvánosak és időrendi összehasonlításra, differenciálásra alkalmasak. A dinamikus mutatók esetében a legutolsó öt év adatainak, a statikus mutatók esetében a rendelkezésre álló legfrissebb adatoknak a felhasználására kerülhet sor.

A komplex mutató kiszámításánál használt módszernek egyszerűnek, átláthatónak kell lennie, hogy a besorolást a kistérségek és települések képviselői könnyen ellenőrizhessék.

A nyilvánosság, az ellenőrizhetőség és a rendszerbe vetett bizalom fenntartása érdekében most is szükséges, hogy a besorolásnál alkalmazott mutatókról, illetve a komplex mutató kiszámításánál használt módszerről tájékoztató kiadvány készüljön, melyhez minden érintett hozzájuthat.

A cél az, hogy az újrafogalmazott és definiált kategóriák képviselői – együtt és külön-külön – pozitív megkülönböztetésben részesüljenek a támogatási rendszerek szabályozásánál.

Már most világosan látszik, hogy a jövőben az egyes emberek életminőségének, lehetőségeinek vizsgálata, illetve a metodika is újragondolásra szorul, különös tekintettel a település fenntartható működésének követelményeire.

Új kistérségek – a struktúra változása

A kistérségi törvény (2004) mellékletében szereplő és alapvetően földrajzi szempontokat figyelembe vevő lehatárolás megváltoztatását 2007. március 31-ig kezdeményezhették az érintett képviselőtestületek.

A változtatások csak indokolt esetben támogathatók, mert a kistérségi rendszer megszilárdult, stabilitását meg kell őrizni. Új kistérség kialakítására is csak kivételes esetben kerülhet sor, ahol a jelenlegi kistérség túl nagy, vagy egyéb szerkezeti problémákkal küzd.

Az ÖTM (Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium) a települések kistérségek közötti átsorolását olyan esetekben támogatja, ahol a kezdeményező település a kistérségi feladatellátás tekintetében, esetleg funkcionálisan, tradicionálisan az új kistérséghez jobban kötődik, jobbak a közlekedési feltételek, az új központ közelebb van, a település lakóinak nagy része az új kistérségbe jár dolgozni, tanulni stb.

A javaslat értelmében 6 új kistérség jöhet létre, Kadarkút, Érd, Pacsa, Zalakaros, Debrecen és Záhony központtal. (Erre akkor van lehetőség, ha pl. egy nagy településszámú kistérség működési nehézségeket jelez, és ez szükségessé teszi a kistérség megbontását; vagy ahol az új kistérségbe tömörülő települések földrajzi egysége, tradicionális összetartozása, feladat-ellátási rendszere, esetleg közlekedési kapcsolatrendszere ezt lehetővé teszi.)

Az alábbi táblázatok (16. oldal) tartalmazzák a kistérségi lehatárolás megváltoztatásával kapcsolatos kezdeményezések regionális és megyei bontását[1].

[1] A táblázatban szereplő számok a 2007. áprilisi állapotot tükrözik.

Régió	Megye	Kezdeményezők szándéka	Támogatott	Nem támogatott
Dél-Dunántúl	Somogy	kistérségek közötti átsorolás	5	1
		új kistérség létrehozása	1	
		Székhelyváltozás		1
	Baranya	új kistérség létrehozása		2
Közép-Magyarország	Pest	kistérségek közötti átsorolás	10	1
		új kistérség létrehozása	1	
Nyugat-Dunántúl	Győr-Moson-Sopron	kistérségek közötti átsorolás	1	1
		új kistérség létrehozása		1
		névváltoztatás (kistérségé)	1	
	Vas	kistérségek közötti átsorolás	1	
	Zala	kistérségek közötti átsorolás	1	
		új kistérség létrehozása	2	2
Dél-Alföld	Bács-Kiskun	kistérségek közötti átsorolás	2	
	Békés	kistérségek közötti átsorolás	5	
Észak-Magyarország	Heves	kistérségek közötti átsorolás	3	
	Borsod-Abaúj-Zemplén	kistérségek közötti átsorolás	1	1
Közép-Dunántúl	Veszprém	kistérségek közötti átsorolás	2	1
		új kistérség létrehozása		1
	Fejér	kistérségek közötti átsorolás	3	
		új kistérség létrehozása		1
	Komárom-Esztergom	kistérségek közötti átsorolás		1
Észak-Alföld	Jász-Nagykun-Szolnok	kistérségek közötti átsorolás	1	
	Hajdú-Bihar	új kistérség létrehozása	1	
		székhelyváltozás		1
	Szabolcs-Szatmár-Bereg	új kistérség létrehozása	1	1

Összesen	Támogatott	Nem támogatott
kistérségek közötti átsorolás	35	6
névváltoztatás (kistérségé)	1	
székhelyváltoztatás		2
új kistérség létrehozása	6	8

A leghátrányosabb helyzetű kistérségek támogatása

A jelenleg hatályos besorolás a területfejlesztés szempontjából 48 ún. leghátrányosabb helyzetű kistérséget tartalmaz. Felzárkóztatásukat egy új előirányzat segíti 2006-tól, amelyről tavaly a megyei területfejlesztési tanácsok dönthettek, ettől az évtől kezdve pedig a regionális fejlesztési tanácsok határozhatnak. Az előirányzat 2007-ben 5,8 milliárd forintot tartalmaz.

Némileg módosultak a felhasználásra vonatkozó előírások is. A tavalyi tapasztalatokat figyelembe véve 2007-től a térségi hatású beruházások vagy az összefüggő projektcsomagok előnyt élveznek a korábbi „szigetszerű", egyedinek mondható, elaprózott projektek támogatásával szemben.

Az érintett régiók – kivéve a közép-dunántúlit és a közép-magyarországit – február végéig közzétették pályázati felhívásukat. A beadás határideje április 15. volt, a döntést május 31.-ig hozzák meg a regionális fejlesztési tanácsok.

Milyen beruházások valósulhatnak meg a sikeres pályázatok eredményeképpen?

A települési önkormányzatok szilárd burkolatú belterületi közútjainak burkolatfelújítására 8 milliárd forint áll rendelkezésre. A támogatás feltételei – néhány kisebb módosulással – az előző évihez hasonlóak. A 8 milliárd forintos forrás közel fele determinált, ami azt jelenti, hogy új fejlesztések támogatására kb. 4 milliárd forint fordítható.

A helyi önkormányzatok fejlesztési és vis maior feladatainak támogatását szolgáló 10,87 milliárd forintos előirányzatból 10,07 milliárd forint szolgál fejlesztési célokat.

2007-ben – elvileg – egészségügyi gép, műszer beszerzésre, illetve szennyvíz-csatornázásra még lehet céltámogatási igényt benyújtani a regionális fejlesztési tanácsokhoz, azonban a rendelkezésre álló források szűkössége miatt 2007-ben várhatóan csekély számú beruházás indulhat el.

A gazdasági, társadalmi és infrastrukturális szempontból legnehezebb helyzetben lévő 28 kistérség fejlesztésére a kormány külön felzárkóztató zászlóshajó-projektet indít az ÚMFT keretében. A program munkacíme: „Esély a leghátrányosabb térségekben élőknek".

Bízom abban, hogy a termelő és a humán infrastruktúra fejlesztések a magánbefektetőket is mobilizálják majd, és pl. az akadálymentesítés vagy a falu- és a tanyagondnoki hálózat modernizálást szolgáló beruházások tovább csökkentik a még meglévő esélyegyenlőtlenségeket.

A térszerkezet átrendeződése, a felzárkózás Európai Uniós támogatása – Regionális Operatív Programok

Területfejlesztési szempontból a 2007–2013 időszakra való felkészülés elsődleges feladata az önálló regionális operatív programok kidolgozása volt. Bár a régiók hónapokon keresztül arra készültek, hogy a II. NFT forrásainak 50%-ával rendelkezni fog-

nak, az önálló regionális operatív programok kidolgozásáról hosszú ideig még elvi szinten sem született döntés, pedig az állásfoglalást a szakma valamennyi hazai képviselője mellett az Európai Bizottság Regionális Főigazgatósága is kiemelten fontosnak tartotta.

Az operatív programok tervezése az önálló regionális programok hipotézisével zajlott. A régiók elkészítették az első, megtárgyalásra méltó, „egyeztethető" verziókat, annak ellenére, hogy a 2006. február végi állapot szerint csupán 2 regionális operatív program valósult volna meg: egy ún. konvergencia regionális operatív program és egy versenyképességi, illetve foglalkoztatási regionális operatív program – az európai kohéziós politika célkitűzéseihez igazodva.

A területfejlesztési szakma egyik legnagyobb győzelmének tekinthető, hogy sikerült kimozdítania ezt az elképzelést, és elérni, hogy 2006. nyár elején a Kormány mégis hat önálló regionális operatív program elkészítése és megvalósítása mellett döntött.

A Strukturális Alapokra vonatkozó szabályok értelmében a „konvergencia" célkitűzés alá hat „NUTS 2" szintű hazai régió tartozik. Az egy főre számított GDP közösségi átlaga a 2000-2002-es időszakra 20.478 euró volt. Ennek alapján a „konvergencia" célkitűzés alá az alábbi régiók tartoznak:

- Közép-Dunántúl
- Nyugat-Dunántúl
- Dél-Dunántúl
- Észak-Magyarország
- Észak-Alföld
- Dél-Alföld.

A Közép-Magyarországi Régió 2007-től az egy főre jutó GDP értéke alapján (az EU átlag 75%-át meghaladó fejlettség) – a vonatkozó európai uniós jogszabályban meghatározott – „regionális versenyképesség és foglalkoztatás" 2. célkitűzés hatálya alá tartozik. (A régió 2006-ig a korábbi Rendelet szerinti 1. célkitűzés alá esett, ezért ún. phasing in régióként, valamint az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalások eredményeként speciális elbánásban részesült.)

Nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy Magyarország jelentős regionális fejlettségbeli különbségei az elmúlt 15 évben nem csökkentek. A területi különbségek nem csak a régiók között, hanem azokon belül (nagyvárosok és kistelepülések között, illetve kistérségek között) is jelentősek. Budapest és a fejlettebb nagyvárosok közelében is találhatók súlyos fejlődési gondokkal küszködő zárványterületek és elmaradott térségek.

A helyi adottságok kihasználása egészen más feladatokat jelent a különböző térségekben és régiókban. Ez indokolja azt a nagy jelentőségű decentralizációs lépést, hogy a Kormány az EU-tól infrastrukturális fejlesztésre érkező források felének, mintegy 1600 milliárd forintnak a felhasználását a régiók felelősségébe utalta. Ezt az összeget a régiók az általuk kidolgozott önálló regionális operatív programok végrehajtására használhatják fel.

A Kormány az Új Magyarország Fejlesztési Tervvel – a foglalkoztatás bővítésével és a gazdasági növekedés támogatásával – új, fenntartható pályára kívánja állítani az országot. Ennek megvalósításához szükség van sikeresen pályázó és a fejlesztéseket meg is valósító önkormányzatokra, vállalkozásokra, a civil és érdekképviseleti szervezetek közreműködő segítségére.

Az elkövetkező években Magyarország számára meghatározó, hogy a 2007-2013-ra kidolgozott programokban a helyi, regionális szereplők a tervezéstől a végrehajtásig mennyire és hogyan vesznek részt. Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium biztosítja, hogy a fejlesztési tervek a helyi és regionális sajátosságok érdemi figyelembevételével, a helyi szereplők bevonásával készüljenek el. Erre azért van szükség, hogy az érintett lakosság magáénak érezze a programokat, és aktívan részt vegyen azok végrehajtásában is.

A folyamat átláthatóságát és tempóját segítik az ún. Akciótervek, melyek tartalmazzák a megvalósításban részt vevők számára a támogatásokhoz való hozzájutás feltételeit. Az Akciótervek az operatív programok kereteiben megfogalmazott fejlesztéseket két éves időtávra határozzák meg részletesen.

A regionális Akciótervek a szakmailag felelős ÖTM és a közreműködő szervezetek (köztük a Regionális Fejlesztési Ügynökségek és a VÁTI Kht.) aktív részvételével készülnek. Az akcióterveket a Regionális Fejlesztési Tanácsok előzetes egyetértése mellett a Kormány hagyja majd jóvá.

Annak érdekében, hogy az operatív programok révén a korábban már említett „alulról jövő kezdeményezések megvalósuljanak, rendkívül fontos, hogy valamennyi kistérségben készüljön ún. Cselekvési Terv, amely az Akciótervekbe történő illeszthetőség érdekében két évre szóló projekteket tartalmaz.

A tervektől elvárt minimális követelmény, hogy a Tanács jóváhagyott, korábban elkészített vagy készülő kistérségi fejlesztési stratégiához illeszkedjen. A kétévente megújuló cselekvési terveknek e célokat kell szolgálniuk. (A kistérségi Cselekvési Tervek elkészítéséhez természetesen az ÖTM is segítséget nyújt.)

A régió kistérségeinek fejlesztése összességében a régió fejlesztési stratégiájához kell, hogy igazodjon, illeszkedjen.

A regionális operatív programokban megjelenített fejlesztési feladatokat és forrásokat kiegészítik az ágazati operatív programok keretében megvalósuló fejlesztések is. Egyebek mellett ezért fontos, hogy az ágazati programok is megjelöljék, hogyan veszik figyelembe intézkedéseik során a területi sajátosságokat.

A területfejlesztési szakmának véleményem szerint nagy felelőssége van abban, hogy az egyes ágazati szakpolitikákban és programokban megjelenjenek a területpolitikai célok is.

A regionális és ágazati operatív programok elkülönített forrásai összességében mintegy 100-120 milliárd forintot tesznek ki. Ez kistérségenként átlagosan 4 milliárd forintot jelenthet, amely a lakosságszámtól, a benyújtott fejlesztések megalapozottsá-

gától, a magántőke részvételétől és más jellemzőktől függően változhat, akár meg is többszöröződhet.

Kistérségi Fejlesztési és Program Iroda

A kormányzati fejlesztéspolitika kistérségi szintű erősítése érdekében a Kormány 2006 végén Kistérségi Fejlesztési és Program Iroda hálózat létrehozásáról döntött. A hálózat legfőbb feladata az, hogy munkatársai feltárják a fejlődés helyi lehetőségeit, segítsék a kapacitások kihasználását, és helyi szinten aktív közreműködői legyenek az ország egészét érintő területfejlesztési politikának.

Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium közigazgatásban és fejlesztéspolitikában betöltött szerepének megfelelően az irodák tevékenységét ezek a koordinátorok integrálják, együttműködve a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium szakembereivel.

Mit tehetnek a kistérségek fejlesztésében közreműködő kollegák? Elővehetik például a már meglevő fejlesztési dokumentumokat (koncepció, stratégia), ezek alapján rangsorolhatják a még aktuális programjaikat és projektjavaslataikat, figyelembe véve azok előkészítettségét, megalapozottságát. Felmérhetik a támogatások elnyeréséhez, a projektek megvalósításához és fenntartásához szükséges forráslehetőségeket (beleértve a saját erőt), és ezeket jelezhetik a Cselekvési Tervbe illeszkedő projektjavaslatoknál. A tervezési munka során egyeztethetnek és bevonhatják a kistérségbe tartozó többi települést, akár egyeztető fórumokat alakíthatnak, és bevonhatják a munkába a civil szervezeteket, vállalkozókat, egyházakat és a tudományos élet helyi képviselőit is.

A kistérségi összefogás eszméje ma már olyan ágazatokban is megjelenik, amelyekben korábban nem tudatosult ennek sajátos jelentősége, kiváló példa erre a turisztikai ágazat.

A kistérségek az egyedi fejlesztési célokkal szemben például a komplex programok kidolgozását és megvalósítását helyezhetik előtérbe, ha ezzel a turistákat hosszabb tartózkodási időre képesek ösztönözni. Vagy a kistérségen belül a kiemelkedő adottságokkal rendelkező települések magukkal húzzák a környező települések fejlődését, így a fejlesztések révén növekedni fog a turizmusba bekapcsolódó települések köre. A bővülő idegenforgalmi kínálat megismertetése, elfogadtatása átgondolt, célirányos, folyamatos marketingakciók megszervezését és lebonyolítását igényli, a kistérségen belüli együttműködéssel megvalósul a turisztikai jelentőségű programok, események időpontjának és tematikájának hatékonyabb koordinációja is.

A kistérségek 2007. évi lehetőségei

2007-ben folytatódik a többcélú kistérségi társulások közszolgáltatási feladatellátásának, valamint az általuk megvalósítandó fejlesztéseknek a támogatása.

A feltételek pontosítása, egyértelműbbé és átláthatóbbá tétele, a finanszírozás kiszámíthatósága eddig is azt a célt szolgálta, hogy az ún. nagy ellátórendszerek (közoktatási, szociális, gyermekjóléti, egészségügyi) hatékonyabban működjenek.

A 2007. évi támogatás jogosultsági feltételrendszere, a támogatott feladatok köre alapvetően nem változott, azonban belekerült néhány új elem:

– Az ún. általános támogatás figyelembe veszi az adott kistérségek településszerkezetét, és ennek megfelelően differenciál.
– A Társulásoknak az eddigi évektől eltérően lehetősége nyílik arra, hogy az év közben megkezdett feladataikra is igényelhessenek támogatást.
– A közoktatási, szociális és gyermekjóléti feladatok esetében a Társulások közvetlen – általuk fenntartott intézmények útján biztosított – feladatellátásához magasabb fajlagos összegű támogatás kapcsolódik.
– A közoktatási intézményi feladat esetében a Társulások az általuk fenntartott egységes iskola 9-13. évfolyamára bejáró tanulók után is igényelhetnek támogatást, amennyiben az intézmény székhelyétől különböző településen tagintézményük működik.
– A kistelepülési tagintézményi támogatás keretében a Társulás vagy intézményi társulás által fenntartott általános iskolák székhelytől különböző, 1500 fő alatti lakosságszámú községekben levő tagintézmények 1-4. osztályos tanulói után 30.000 Ft/fő támogatás vehető igénybe 2007. szeptember 1.-től. A kistelepülési tagintézményi támogatás esetében a támogatási jogosultságnak nem feltétele az átlaglétszámok teljesítése.
– A szociális intézményi és gyermekvédelmi szakellátások esetében 2006. január 31. után megkezdett feladatellátásra kizárólag a Társulás által fenntartott intézményekben ellátottak után igényelhető támogatás.

A 2007. márciusi kiegészítő felmérés alapján már 162 Társulás részesül normatív támogatásban. Megjegyzendő, hogy mára az ország (Debrecent és Budapestet figyelmen kívül hagyva) 166 kistérségéből 165-ben jött létre többcélú kistérségi társulás.

A fentiekkel összhangban az idén – a differenciálásnak köszönhetően – várhatóan tovább nő a többcélú kistérségi társulás által közvetlenül fenntartott intézmények és ellátott feladok száma.

A helyi önkormányzatok 2007. évi lehetőségei

2007-ben a helyi önkormányzatok mintegy 3100 milliárd forint hitelforrások nélküli bevétellel gazdálkodhatnak. Ezen belül a központi költségvetési kapcsolatokból (állami támogatások és hozzájárulások, valamint az átengedett személyi jövedelemadó együtt) 1349 milliárd forint származik.

A támogatást növeli az Európai Unióból származó mintegy 141 milliárd forint, és az EU társfinanszírozását szolgáló, fejezetektől átvételre kerülő pénzeszköz, kb. 110 milliárd forint.

Az így 1600 milliárd forintot kitevő támogatás 8,5%-kal haladja meg az előző évi – államháztartás tartalékkal csökkentett – előirányzatot. A fővárosi 4-es metró építésének támogatása (65,5 milliárd forint) nélkül ez az összeg 1 534,5 milliárd forint: a növekmény így kicsit több mint 4%.

A fejlesztések prioritását jelzi, hogy a fejezetektől származó társfinanszírozással együttes központi költségvetési és EU-s források növekménye több mint 30% (2006. évben összesen: 321,2 milliárd forint, 2007. évben összesen: 422,3 milliárd forint. Metró nélkül a növekmény közel 17%-os (2006: 305,4 milliárd, 2007: 356,8 milliárd forint).

Az önkormányzatoknak továbbra is arra kell törekedniük, hogy a feladataikat társult formában lássák el: ezzel egyrészt közösen vállalják a fenntartással járó terheket, másrészt az ilyen feladatellátás esetén többletforrások is járnak.

Fontos felhívni a figyelmüket arra, hogy az ÖNHIKI szabályozása is ebbe az irányba hat: 2007. szeptembertől az 1500 és az alatti lakosságszámú települések közoktatási forráshiánya csökkenti az ÖNHIKI támogatás összegét, ha önállóan tartja fenn az intézményét; 2008-tól ez a szabály kiterjed valamennyi, kistérségi társulásban ösztönzött feladatra.

Továbbra is szükség van racionális létszámgazdálkodásra: olyan szervezeti, szervezési intézkedéseket kell meghozniuk, amelyekkel az intézményekben hatékonyabb lehet a munkaszervezés. A helyi önkormányzatok létszámcsökkentési kiadásainak támogatásához – a korábbi évekhez hasonlóan – központosított előirányzat áll rendelkezésre, több mint 9 milliárd forint összegben.

Az előző pontokhoz kapcsolódva a fenntartóknak érdemes kihasználniuk a közoktatási törvény módosításában rejlő lehetőségeket: a kötelező kétórás óraszámemelés mellett élni lehet a külön díjazás nélkül elrendelhető két órával is (bár ez munkáltatói jogkör, melyet a közoktatási intézmények vezetői gyakorolnak).

A fejlesztések területén az önkormányzatoknak érdemes alapos és körültekintő döntést hozniuk. Az EU-s források elérése valóban kiváló lehetőség számukra, de fontos, hogy csak olyan fejlesztéseket valósítsanak meg, amelyre a településen valóban szükség van, és amelynek fenntartását hosszú távon is tudják vállalni, biztosítani.

Amennyiben az önkormányzatoknak működési problémák lépnének fel, úgy a korábbi évekhez hasonlóan továbbra is rendelkezésre állnak az ezeket kezelő kiegészítő támogatások.

ÖNHIKI

Az ún. ÖNHIKI támogatásra 2007-ben 12,5 milliárd forint áll rendelkezésre. Az ÖNHIKI támogatást igénylők köre szűkült (a megyei önkormányzatok nem igényelhetik), feltételrendszere pedig szigorodott.

Nem igényelhet támogatást az az önkormányzat, amelynek lakosságszáma – az eddigi 500 fő helyett – 1000 fő alatti, és nem tartozik körjegyzőséghez (a Közigazgatási Hivatalok egyes esetekben ez alól felmentést adhatnak). Ez a körjegyzőségi rendszer bővítése irányába hat.

A támogatást csökkenti a tárgyévet megelőző évben a működésképtelen helyi önkormányzatok egyéb támogatása jogcímen működési feladatokra kapott, vissza nem térítendő kiegészítő támogatás összege. Az 1500 fő alatti lakosságszámú település esetén a többcélú kistérségi társulások támogatása keretében ösztönzött közoktatási feladatokhoz, intézményekhez kapcsolódó forráshiány időarányos összege a támogatást csökkenti, amennyiben e feladatait 2007. szeptember 1.-től önállóan látja el, ezen intézményét vagy intézményeit önállóan tartja fenn. 2008. évtől a fenti szabályozás a közoktatási feladatokon túl a 2008. január 1.-től önállóan ellátott, fenntartott szociális alap szolgáltatási és intézményi ellátási, gyermekvédelmi szakellátási, gyermekjóléti alapszolgáltatási és belső ellenőrzési feladataira, intézményeire is vonatkozik.

A személyi juttatások számításánál meghatározásra kerül a 750 fő feletti lakosságszámú települések polgármesterei részére elismerhető díjazás, költségtérítés, illetve a képviselők tiszteletdíjának összege. Azon településeknél, ahol az önkormányzati képviselők részére 2006. évben nem fizettek tiszteletdíjat, úgy 2007. évre nem ismerhető el számukra juttatás. Továbbá 2007. évben nem kerül elismerésre a személyi juttatások növekménye. A törvényben meghatározásra került, hogy legfeljebb egy heti jutalom vehető figyelembe a személyi juttatásoknál.

Az ÖNHIKI támogatási feltételrendszerének módosítása azt célozza, hogy ez a támogatási forma kapcsolódjon a normatívák változásaihoz, az önkormányzatokat ösztönözze a társult feladatellátásra és a takarékos gazdálkodásra.

Működésképtelen helyi önkormányzatok egyéb támogatása

A működésképtelen helyi önkormányzatok egyéb támogatása jogcímen 2007-ben 1,4 milliárd forint áll rendelkezésre.

Fontos változás, hogy az idén a megyei önkormányzatok működési problémáik esetén már csak e támogatásból részesülhetnek. A megyei önkormányzatok mellett e támogatásból azok a települési önkormányzatok részesülhetnek, amelyek működőképessége az ÖNHIKI támogatás mellett sem biztosítható. A költségvetési törvény e jogcímnél is meghatározta a főbb kritériumokat:

- A támogatás csak a működési kiadásokhoz igényelhető.
- A döntésnél kiemelten figyelembe veszik a működési célra igénybe vett hitel nagyságát, továbbá azt, hogy a támogatás összege nem haladhatja meg – a rendkívüli és előre nem tervezhető esetek kivételével – a tervezett hitelnek az ÖNHIKI támogatással csökkentett összegét.

– Rögzítésre került az a kiemelt kör, melyek támogatással nem kerülnek elismerésre. Így többek között nem támogatható:
    - a feladatellátáshoz képest kiugró létszám és személyi juttatás,
    - külön is a képviselőtestület/közgyűlés, illetve az önkormányzati hivatal személyi és dologi jellegű kiadásainak indokolatlan mértéke, valamint
    - az önként vállalt feladatok és/vagy az ezekhez kapcsolódó átadott pénzeszközök és a támogatásértékű kiadások.

A 2007. évi költségvetésben a fejlesztésekre, valamint a többcélú kistérségi társulások támogatására helyeződik a hangsúly.

A következő időszakban a fejlesztések megvalósításában az önkormányzatoknak alapvetően az Európai Uniós forrásokra kell támaszkodniuk, hiszen ezek összege 2007-2013 között az előző évekhez képest megsokszorozódik, az államnak pedig e megnövekedő források mellé megnövekedett mértékben kell biztosítani a társfinanszírozást.

A központi költségvetés – a helyi önkormányzatok működőképességének biztosításán túlmenően – 2007-ben kiemelten segíti a helyi fejlesztési elképzelések megvalósítását. Az EU források lehívásához magyar társfinanszírozási források is szükségesek: így a sikeres helyi fejlesztések megvalósításához az önkormányzatok saját forrásán túl a központi költségvetésnek is jelentős nagyságrendű társfinanszírozást kell biztosítani. Ez az oka annak, hogy jövőre kizárólag hazai forrásból finanszírozott fejlesztési pályázatok csak szűk körben – leginkább az önkormányzatok számára – kerülnek kiírásra. Egyes támogatási formák idén felfüggesztésre kerültek vagy megszűntek:

– 2007. évben címzett támogatással nem indul új beruházás: a Kormány ezzel összhangban felkérte az EU-s fejlesztésekért felelős kormánybiztost, hogy az önkormányzatok által 2007. évi indításra előkészített beruházásokat lehetőség szerint – legalább tanulmányterv szintjén – mielőbb fogadják be a 2007–2013 között megnyíló EU források pályázati rendszerében. Ennek megfelelően az ÖTM még a tavalyi év végén átadta az NFÜ-nek a benyújtott címzett beruházási koncepciókat.
– Tekintettel arra, hogy a cél kiemelten jelenik meg az operatív programok prioritásai között, így 2007-ben a központi költségvetés már nem biztosít forrást a települési hulladék közszolgáltatás fejlesztésének támogatásához.

Magyarország számára a 2007–2013 között rendelkezésre álló több milliárd forint kivételes lehetőséget nyújt az önkormányzatoknak fejlesztéseik megvalósítására, közszolgáltatásaik kiterjesztésére és bővítésére. Mind az EU, mind Magyarország számára alapelv, hogy ebből a rendkívül jelentős fejlesztési forrásból olyan beruházásokat valósítsunk meg, mely a központi költségvetés, illetve a helyi önkormányzatok működési kiadásait nem növeli (vagyis ne hozzunk létre olyan új kapacitásokat, melyeket a későbbiekben nem tudunk üzemeltetni). Ezért rendkívül fontos, hogy a helyi önkormányzatok ne ad hoc jelleggel eldöntött fejlesztéseket valósítsanak meg, hanem olyan hosszú távra szóló gazdasági-fejlesztési program alapján pályázzanak az EU-s forrásokra, melynél a megnyugtató működtetés feltételeit is megvizsgálták.

Fontos felhívni az önkormányzatok figyelmét arra, hogy ne csak az akciótervek szintjén gondolkodjanak: meg kell ismerkedniük mind az ágazati, mind a regionális operatív programokkal, hogy ne 2 évre, hanem 7 évre tervezzenek. Az önkormányzatok ugyanis korábban gyakran estek abba a hibába, hogy – gyakran nem is mérlegelve, hogy a településen szükséges, illetve fenntartható fejlesztésről van-e szó – olyan célra pályáztak, amire éppen pályázat volt kiírva. Ezt a gyakorlatot az uniós források esetében nem lehet folytatni, mert annak a következményei a kihasználatlan épületek, elherdált fejlesztési források, fenntarthatatlan intézmények lennének. Ezek mind az EU elvárásaival, mind az ország érdekeivel ellentétesek lennének.

Az EU támogatásokkal kapcsolatban szükséges felhívni az önkormányzatok figyelmét, hogy a pályázatok benyújtása három helyre történhet: az ágazati operatív programok esetében a szaktárca által létrehozott közreműködő szervezet fogadja a pályázatokat; a regionális operatív programok forrásaira készített pályázatokat a regionális fejlesztési tanácsokhoz kell benyújtani; végezetül a régióközponti városok fejlesztését segítő, ún. „zászlóshajó" pályázatokat a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség kezeli.

A „megmaradó" hazai források döntő hányada 2007-ben decentralizálásra került. Fontos változás a tavalyi évhez képest, hogy az idén minden fejlesztési célú pályázatot a regionális fejlesztési tanácsok írnak ki. Ily módon egy szinten összpontosulnak a regionális operatív programjai keretében rendelkezésre álló EU-s, valamint a hazai fejlesztési források. E megoldás segíti az áttekinthető döntéshozatalt, valamint a beruházási támogatási rendszer esetleges párhuzamosságainak kiszűrését.

Jogalkotás

A szolgáltató állam, a hatékonyság, a jelenleg meglévő különbségek csökkentése érdekében összehangolt, azonos elveken alapuló jogalkotás szükséges, amelyhez a konvergencia program és az Új Magyarország Fejlesztési Terv szolgál iránymutatóul. Olyan beavatkozásokat kívánunk megvalósítani, amelyek hosszú távon is fenntarthatóak maradnak, és a közigazgatás minden területi szintjét áthatják.

A törvényeknek – a szubszidiaritás jegyében – erősíteniük kell a helyi önkormányzatokat, kistérségi szinten szolgálniuk kell az integrált fejlesztés és feladatellátás előkészítését, végrehajtását, illetve a települések jogalkotási munkájának segítését és koordinálását, regionális szinten pedig elsődlegesen a fejlesztéspolitikai szerepkörre kell fókuszálniuk.

A kormányzat továbbra sem mond le a kétharmados szavazattöbbséggel megvalósítható reformokról. A regionális önkormányzatok kialakítását, a kötelező kistérségi társulási rendszer megvalósítását és az önkormányzati finanszírozási rendszer átfogó átalakítását célzó javaslatokat is előkészítjük. Ennek érdekében folyamatos párbeszédet folytatunk mind az önkormányzati érdekszövetségekkel, a szakmai szervezetekkel, mind a politikai pártokkal.

A minisztérium most is, mint korábban, az előkészítő munka minden egyes lépésébe bevonja a legszélesebb szakmai és társadalmi nyilvánosságot.

Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fórum

Az eszmecsere új szerve, a Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fórum (KÖÉF) tavaly decemberben alakult. A központi szervek és az országos önkormányzati szövetségek közötti folyamatos véleménycsere eddig is sokban segítette és segíti az önkormányzatok és a központi igazgatás közötti együtt munkálkodást. Partneri javaslataikra ezen a fórumon is számít az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium.

A közös gondolkodás irányai

Az önkormányzatokat illető kérdések közt kiemelt helyet foglal el a kötelező feladatok felülvizsgálata. Ha valamely rendszeralkotó elemre igazán ráillik a befejezetlenség jelző, akkor talán éppen ez a terület az. A rendszerváltó országok, így Magyarország esetében az önkormányzati hatáskörök kialakulása nem egy hosszantartó szerves fejlődés eredményeként, hanem időben koncentráltan-, – bár demokratikus sztenderdek mentén –, de kellő tapasztalatok nélkül, mechanikus módon ment végbe. Mindez akkor, amikor a nagy ellátó rendszerek reformja még meg sem kezdődött. Ez az egyik fő oka annak, hogy a rendszerváltás óta eltelt 17 évben, bár minden kormány megpróbálta, de zömében sikertelen maradt a 90-es évek elején kialakult torz feladatszerkezet megváltoztatása. Ma annyiban más a helyzet, hogy az eddigieknél határozottabban folynak az ágazati reformok, és ez ad esélyt a sikerre. Ebben a folyamatban az ágazati reformok az önkormányzati rendszert eszközként használhatják fel az állami feladatellátás korszerűsítésében azzal, hogy az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium segítséget nyújt ehhez a munkához és az önkormányzati rendszer sajátosságait érvényesítve, koordinálja azt.

A központi állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztás a társadalmi, gazdasági és politikai feltételek mentén dinamikusan változik. Bár ebben a folyamatban a decentralizáció, vagy devolúció a fő irány, de mindenütt van példa az ellenkezőre is. A decentralizáció ugyanis nem önmagában való érték, a központi államigazgatási szervek feladatellátásuk során az önkormányzatokhoz hasonlóan ugyanazon demokratikus, szakszerűségi és hatékonysági elveket kell, hogy érvényesítsék.

A polgárokat és szervezeteiket legkevésbé az érdekli, hogy ügyeikben állami vagy önkormányzati szervek járnak el, hanem az eredmény minősíti a feladat helyességét. Ezért az ágazati felülvizsgálat során az önkormányzati reform alapvető célkitűzéseivel összhangban (decentralizáció, ésszerű koncentráció, hatékonyság, a szolgáltatások színvonalának emelése) együttes figyelembe vétele szükséges. Ezek alapján történhet meg végre az önkormányzati feladat- és hatáskörök következetes felülvizsgálata.

Külön indokolt foglalkozni az államigazgatási feladatok ellátásával is. A polgárközeli közigazgatás jegyében az önkormányzati szervezetrendszeren belül a jegyző látja el a jellemzően hatósági hatásköröket.

A közigazgatási reform végrehajtásának előkészítése során – egyebek mellett – felmérés készült a jegyzői hatáskörökről. Közismert tény, hogy munkájukat kb. 6500 ágazati jogszabály érinti.

Nyilvánvaló tehát, hogy amikor a különböző nagyságú és teljesítőképességű települési önkormányzatok számára meghatározzuk a feladatokat, a jegyzői tevékenységet is ésszerűsíteni kell. A kormányprogram úgy fogalmaz, hogy „a jegyzői feladatok egy részét kistérségi szintre központosítjuk, és magas színvonalú szolgáltatást nyújtó kistérségi közigazgatási szolgáltató központokat hozunk létre". A koncepció várhatóan az első félévben kerülhet a KÖÉF napirendjére.

Az ésszerűség azt diktálja, hogy az egyszerűbb, de nagy számban jelentkező, illetve a helyismeretet feltételező és az ügyfélközelség miatt indokolt ügyek továbbra is a települési jegyzőnél maradjanak. A speciális szakértelmet, illetve magasabb szakmai felkészültséget kívánó ügyeket a tervezet egy szinttel magasabbra, a kistérség jegyzőjéhez delegálná. A meglévő párhuzamosságok, illetőleg a jegyző kizárólagos „formai" szerepének megszüntetése érdekében bizonyos hatásköröket más államigazgatási szervhez kell telepíteni (fogyasztóvédelmi, környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi szakági feladatok). A deregulálható feladatköröknél azt a rendezési elvet tartjuk követendőnek, hogy az ügyfajta igényel-e államigazgatási hatósági beavatkozást (pl. tűzszerészeti mentesítéssel, a szerencsejáték szervezésével, valamint a lakások önkényes elfoglalásával kapcsolatos hatáskörök), illetve szükség van-e a meglévő hatáskör gyakorlására (pl. megváltozott munkaképességűek rehabilitációja, lobogózás, kárpótlás).

Vannak ezen túlmenően olyan, az önkormányzati testületek működésével, a tisztségviselők jogállásával, a hivatali működéssel kapcsolatos megoldandó kérdések, mint pl. az összeférhetetlenség méltányos újraszabályozása, a bizottsági rendszer felülvizsgálata, vagy a polgármester szerepének bővítése az önkormányzati működésben. Ezek közül célszerű néhány elemet kiemelni. A polgármester közvetlen választása révén magas legitimitással rendelkezik, ugyanakkor saját jogán alig rendelkezik hatáskörökkel. Saját programjának megvalósítása (amely miatt a választópolgárok megválasztották), különösen olyan testületben, amelyben nincs többsége, lényegében lehetetlen, ezért operatív ügyekben mindenképpen indokolt szerepének erősítése. Másik oldalról pontosítani szükséges a polgármesterre, tisztségviselőkre, képviselőkre vonatkozó szabályozást, mert jelenleg több esetben előfordul, hogy sem a testület, sem a törvényességi ellenőrzést végző nem tud arról, hogy a polgármestert tisztségével összefüggésben bűncselekmény miatt elítélték, továbbá tisztségének megszűnését követően azonnal újraválasztható. Magas a rejtve maradó összeférhetetlenségi esetek száma is, illetve helyenként nehézkes a szabályozás értelmezése.

Az önkormányzati rendszerünkben, a jelentősebb számban létező alacsony lélekszámú településeken a korlátozott források hatékony felhasználása érdekében feltétlenül felvetődik, hogy újra kell gondolni a polgármesteri tisztség főállásban történő betöltését, az önálló hivatal működtetésének kérdését, a testületek létszámát, valamint a tiszteletdíjak nagyságrendjét.

Ma a liberális szabályozásból következően csak az önmérséklet szabhat gátat az ésszerűtlen döntéseknek, de célszerű törvényi korlátok felállítását is megfontolni. A közös polgármesteri hivatalként működő körjegyzőségek száma a pozitív és negatív ösztönzőknek köszönhetően folyamatosan bővül, de célszerűnek mutatkozik törvényi feltételeket szabni az önálló működtetéshez.

A működési kérdések közül az egyik legfontosabb a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének felügyeleti típusú eszközökkel történő megerősítése, mindenekelőtt törvénysértő döntés végrehajtása felfüggesztésének azonnali elrendelésével, illetve a kötelező közszolgáltatások nem teljesítése esetén a mulasztásnak a mulasztó önkormányzat veszélyére és költségére történő pótlási lehetőség formájában. Ehhez járul még a gazdálkodás jogszerűségi ellenőrzésének kiterjesztése és intenzívebbé tétele is.

E fontos terület változtatását a választópolgárok érdekei indokolják. Az önkormányzati rendszer kialakításának időszakában a helyi önállóság túlhangsúlyozása történt. A törvényesség helyreállítására azonban jelenleg semmilyen eszköz nem áll rendelkezésre abban az esetben, ha a mulasztásos törvénysértést az illetékes szervek megállapították, de az önkormányzat nem hajlandó azt pótolni. Hasonlóan súlyos következményei vannak a szándékosan magvalósított törvénysértésnek, ha teljesítés miatt utólag nincs lehetőség az orvoslásra. Ezekben az esetekben maguk a választópolgárok is védtelenek saját önkormányzatukkal szemben. Széleskörű garanciák kiépítése mellett célszerűnek mutatkozik a törvényességi ellenőrzés felügyeleti típusú kiterjesztése.

Az önkormányzatok finanszírozásának jelenlegi rendszere 1990–1991-ben került kialakításra. A korábbi – tanácsokra jellemző – kiadásorientált finanszírozást felváltotta a forrásorientált finanszírozás. Az önkormányzatok a feladataik ellátásához szükséges forrást egyrészt saját maguk teremtik elő, másrészt – és ez a nagyobb mértékű – támogatásban részesülnek a központi költségvetésből. A forrásorientált szabályozási rendszer megosztja a szükségletek kielégítésének felelősségét az állam és a helyi szervek között, ugyanakkor megteremti a bevételi érdekeltséget, ami által a helyi bevételek növekedése nem a központi támogatást csökkenti, hanem lehetővé teszi a kiadások növelését. Fontos hangsúlyozni, hogy az önkormányzati finanszírozásnak forráselosztó, és nem feladatfinanszírozó szerepe van. Az említett forrásorientált szabályozás az eltelt évek során fokozatos fejlődésen és átalakuláson ment keresztül. Ennek fő célja az volt, hogy a szabályozás hozzájáruljon a kötelező állami feladatok finanszírozásához, és fokozza a normativitást. A szabályozás átalakításánál további fontos szempont, hogy az önkormányzatok egyre növekvő jövedelmi különbségeinek mérséklése érdekében

– a szolidaritás jegyében – erősítse a területi kiegyenlítési elemeket, egyre nagyobb teret biztosítson a döntési hatáskörök decentralizálásának. Kiemelendő továbbá, hogy a gazdaságosabb, hatékonyabb és színvonalasabb feladatellátás érdekében társulásra kell ösztönözni a helyi önkormányzatokat.

Zárszó

Egy nemzet sikerének, egy ország versenyképességének egyik alapvető feltétele a jól, hatékonyan működő közigazgatás és ezen belül a korszerű önkormányzati rendszer. A szerkezetében és működésében megújított önkormányzati rendszer hatalmas alkotó energiákat szabadíthat fel, ezáltal hozzájárulva a nemzetgazdasági, kulturális, jóléti felemelkedéshez, az állampolgári közérzet javításához.

Ezért is helyeztük a reformprogram középpontjába az önkormányzatok mozgásterének bővítését, a decentralizációt, a feladatrendszer újrafogalmazását, a deregulációt, a szubszidiaritás elvének következetes érvényesítését, a közigazgatás szervezetének és eljárási rendjének megújítását. A reform eddigi folyamatai azt mutatják, hogy jó úton indultunk el.

A közigazgatás működésének alapvető megújítását, a legkorszerűbb alapokra helyezését, a szolgáltató állam eszméjének kibontakoztatását célozta az új eljárási kódex megalkotása. Hatalmas és sikeres munkát végzett e törvény megalkotásával az Országgyűlés. Azt pedig kiemelkedő jelentőségűnek tartom, hogy „nem hagytuk magára” a jogszabályt: folyamatos hatáselemzéssel, módszertani segítségnyújtással támogatjuk a jogalkalmazókat, elemezzük a törvényalkotói akarat érvényesülését, nyitottan a további változtatásokra.

A reform egyik lényeges eleme az államigazgatási regionalizáció. E folyamatban mintaértékű lépés a regionális közigazgatási hivatalok létrehozása. E hivatalok – amelyeknek részét képezik a nem régióközpont megyeszékhelyeken működő kirendeltségek – az ésszerűen és hatékonyan szervezett államigazgatás pillérei lehetnek.

Az ügyintézés egyszerűsítésének és korszerűsítésnek elősegítése érdekében még ebben az évben megkezdődik a megyei kirendeltségeken működő területi ügyfélszolgálati irodák kialakítása. Az irodák elősegítik a hatékony információáramlást és az ügyfelek gyorsabb, színvonalasabb kiszolgálását. Nem csak átláthatóbb, költségtakarékosabb szervezeti struktúra jött így létre, de erősödött az államigazgatás szolgáltató funkciója és ügyfélközpontú működése.

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulási rendszerének kialakulása és megszilárdulása a közigazgatási-önkormányzati reform fontos eleme, a képviselőtestületek, polgármesterek körében egyre nagyobb elismerést nyer ez a társulási forma, amely jelentős szemléletbeli változást generált.

Az elmondottakból egyértelműen kiderül, hogy a reform folyamatát nem hagyhatjuk megtorpanni.

A reformtörekvések nyilvánosságáért sokat tesz a kormányzat, ám legfontosabb üzeneteit nem képes egyedül megismertetni. A közigazgatás szervezetrendszerének bonyolult struktúrája, a változások mélyreható volta még tovább nehezíti a szakági kommunikációt.

Szem előtt kell azonban tartanunk, hogy a tájékoztatás nem csupán információk átadását jelenti, hanem a társadalmi kohéziót is erősíti, nyomatékosítja. Célunk az, hogy a korszerű, szakszerű, szolgáltató közigazgatás megfeleljen az állampolgárok igényeinek, és olyan kép alakuljon ki hivatalairól, hogy azok optimális informálásra törekvő, bizalmat sugárzó, magas presztízsű intézmények.

Magyarország történelmi esély előtt áll. Néhány éven belül soha nem látott mértékben növekedhet a gazdaság, ha megtaláljuk saját kitörési pontjainkat, és a társadalmi megújulást szolgáljuk. Ez az egyszeri történelmi esély azonban el is veszhet, ha nem vagyunk képesek felnőni a feladathoz, ha a saját erősségeinkre építő offenzív stratégia helyett megalkuszunk a közhelyekkel.

Kelemen Eszter

Kistérségi integrációk: a vidékfejlesztés potenciális alapegységei

Bevezetés

A vidék- és területfejlesztés gyakran egymás szinonimájaként használt fogalmak, amelyekben talán a legfontosabb közös pont, hogy szektorokon átívelő és nem egy-egy szektorhoz kötött fejlesztésre utalnak. Fontos különbség azonban, hogy míg a területfejlesztés olyan regionális vagy kistérségi szinten történő fejlesztést jelent, amely nagyvárosokat, illetve a nagyvárosok és vonzáskörzetük kapcsolatát is figyelembe veszi, a vidékfejlesztés egy kisközösségre (aprófalura) éppúgy vonatkozhat, mint egy egész régióra, ha az rurális jellemzőkkel (pl. az OECD definíciója szerint alacsony népsűrűséggel, a mezőgazdasági termelés jelentős szerepével és elmaradott infrastruktúrával) bír. A területfejlesztés *„összefoglaló, nem helyi, magasabb szintű tervezés egy térség rendezésére és fejlesztésére”* (Agrárgazdasági Fogalomtár, 1998: 121), tehát egyfajta koncepciózus, felülről jövő fejlesztési kezdeményezést jelent. A vidékfejlesztés ezzel szemben lokális problémákra keres választ, s bár alapvető célja a városi és vidéki területek kiegyensúlyozott fejlődésének biztosítása (Szakál, 1999), nem korlátozódik az életfeltételek javítására és a megélhetés biztosítására, hanem a természeti környezet megóvására, a kulturális értékek megőrzésére, a közösségek felélesztésére is tekintettel van. Így a vidékfejlesztés egyszerre több és kevesebb, mint a területfejlesztés: több, hiszen a vidék értékeinek megőrzését tágabb kontextusba helyezi, s kevesebb, hiszen csak egy sajátos területtel, a vidékkel foglalkozik (Kovács 2003).

A vidékfejlesztés legfontosabb feladatai közé sorolhatjuk a vidéken élők megélhetésének, megfelelő életkörülményeinek biztosítását, a közösségek támogatását, a kulturális értékek megőrzését és a természeti környezet védelmét. De vajon milyen területi szinten értelmezhetők-e célok, mekkora térségi kiterjedésben érdemes és lehetséges a megvalósításuk? A Területfejlesztés útjai az Európai Unióban címmel szervezett konferencián elhangzott, a jelen tanulmány alapjául szolgáló előadásban amellett érveltem, hogy a vidékfejlesztés alapegységei a kistérségek (települések szervesen összekapcsolódó csoportjait, s nem feltétlenül a közigazgatási kistérséget értve az elnevezés alatt), amelyeket a kistérségi szereplők közötti kapcsolatok, az együttműködés hagyománya tud sikeressé tenni, s elindítani egy sajátos fejlődési úton. Tanulmányomban az elmúlt évek során az MTA Politikai Tudományok Intézetében és a Szent István Egyetem Környezettudományi Doktori Iskolájában végzett kuta-

tómunka tapasztalataira építve vizsgálom a területi integrációk vidékfejlesztésben betöltött szerepét.[1] Egy rövid elméleti felvezetést követően, amely a vidékfejlesztés térségi szinten való értelmezésének relevanciáját tárgyalja, a térségi integrációk magyarországi történetét tekintem át vázlatosan, majd a vidékfejlesztési célokat megvalósító területi integrációk egy lehetséges szociológiai osztályozását mutatom be. Amint az egy évvel ezelőtti előadásban, úgy a jelen tanulmányban is egy hipotetikus tipológiát vázolok fel, amelynek konkrét példákkal való megerősítése további alapos empirikus munkát – s ennek fényében módosítást és finomítást – igényel. A tanulmány ugyanakkor a típusok szisztematikus összehasonlításával kísérletet tesz a hajdani előadás meghaladására is.

A területi integrációk szerepe a vidékfejlesztésben

A vidékfejlesztés elméleti összefüggéseit hatalmas szakirodalom tárgyalja, amelyben kiemelt szerepet kapnak a területi alapú megközelítések. A rendelkezésre álló gazdag háttérirodalomból a következőkben néhány európai szerző vonatkozó írását tekintem át.

Christopher Ray (1999: 524) szerint az alulról építkező *(bottom-up)*, területi szinten megvalósuló fejlődés első gondolatai egészen a 18-19. századig nyúlnak vissza. Első csíráinak a századforduló táján elsősorban Észak-Amerikában és Angliában népszerű társadalmi utópia kísérletek, valamint a vidéki romantikához kötődő mozgalmak tekinthetők. A dekolonizációs törekvések kapcsán hangoztatott önellátás és önigazgatás doktrína szintén a területi alapú, belső erőforrásokra támaszkodó fejlődést hirdette, hasonlóan az 1968 utáni társadalmi mozgalmakhoz, amelyek elutasították a modernizáció negatív elemeit, és hozzájárultak a politikai és kulturális alapon szerveződő regionalista törekvések feléledéséhez. A térségi szinten megvalósuló fejlődés, a terület- és vidékfejlesztés szektorokon átívelő folyamatának elterjedése az 1980-as évektől kezdődően jelentős mértékben felgyorsult, ami egymástól jól elhatárolható politikai és társadalmi okokra vezethető vissza.

Ray (1998, 1999) és Nemes (2000, 2005) egyaránt nagy jelentőséget tulajdonítanak az Európai Közösség és később az Unió vidékfejlesztési politikájának irányultságában bekövetkező változásoknak.

[1] A tanulmány során felhasználtam az MTA PTI-ben folytatott EU FP6-os és hazai kutatások kapcsán készült empirikus anyagokat, amelyek elkészítésében magam is részt vettem *(CORASON – A Cognitive Approach to Rural Sustainable Development, Civilek a területfejlesztésben),* továbbá a Szent István Egyetemen folyó kutatásokhoz *(Részvételi tervezés a Borsodi-Mezőségben, A fenntartható vidékfejlesztés társadalmi és gazdasági vonatkozásai c. PhD kutatás)* kapcsolódó adatgyűjtés eredményeit.

Az Európai Közösség *A vidéki társadalom jövője* címmel 1988-ban megjelent hivatalos állásfoglalásától számítva politikai beszédek és dokumentumok sora sürgette a vidéki közösségek problémáinak integrált szemléletű megoldását (Nemes 2000), amelyben a területi megközelítést a fejlődési gócpontok továbberősítése helyett az elmaradott térségek fejlesztése jelentette, elsősorban a helyi, kisléptékű kezdeményezések (a kisvállalkozások és a belső fejlődési potenciál) erősítése által (CEC 1998). A Strukturális Alapok reformjának köszönhetően az EU fejlesztési célú kifizetéseinek szektoriális (horizontális) megközelítés alapján történő szétosztását felváltotta a területi (vertikális) logika, legalábbis a vidékfejlesztési források egy része esetében. Jó példa erre az 1991-ben bevezetett LEADER program, amely az innovatív, alulról építkező és Európa-szerte transzferábilis helyi ötletek megvalósítását ösztönözte, s hangsúlyozta a helyi kulturális és pénzügyi erőforrások bevonásának fontosságát a fenntartható fejlődés elérése érdekében (High-Nemes 2007). Az új, vertikális megközelítés – amely az uniós térségeket arra ösztönzi, hogy saját, belső erőforrásaikat felismerve és kiaknázva maguk határozzák meg fejlődési stratégiájukat –, azzal a reménnyel született meg, hogy ily módon feloldhatóvá válnak a gazdasági fejlettségben megnyilvánuló területi különbségek kiegyenlítését gátló strukturális korlátok. A helyi és területi szintek fejlesztéspolitika által történő megerősítése tehát paradox módon az Európai Unió töretlen homogenizálását és liberalizálását hivatott szolgálni (Ray 1998: 5), s nem szakított a vidék-város dichotómiából fakadó technokratikus szemlélettel, amely szerint a vidékfejlesztés alapvető feladata a vidéki térségek lemaradásának felszámolása. Jól jelzi ezt a regionális vidékfejlesztés *(regional rural development)* irányzata is, amely szerint a vidékfejlesztés fő célja a vidéki népesség életkörülményeinek tartós, hosszú távú fejlesztése, vagy legalább stabilizálása a legszegényebb rétegek előtérbe helyezésével (Rauch–Bartels–Engel 2001: 18).

A vidékfejlesztés területi fókuszú megközelítésének elterjedését az Európai Unió politikájának változásán túl az elmúlt évtizedek társadalmi-kulturális változásai is segítették. A posztmodern fogyasztói attitűd, majd később a reflexív modernitás megjelenésével megváltozott az általános kultúrakép. A Beck által ismertetett módon egyre kockázatosabbá váló társadalmat ma úgy próbálják otthonossá tenni az emberek, hogy *„megtalálja(k) vagy kitermeli(k) a neki(k) megfelelő legendákat, mítoszokat”* (Husz 2006). Ebben a folyamatban a tér szimbolikus jelentéssel telik meg, piacosíthatóvá válik; korábbi, merev hierarchiákhoz kötött modernista felfogását pedig felváltja egy szubjektív, flexibilis térfelfogás (Lash és Urry 1994, idézi Ray 1998: 5). A regionalizmus – a térségi identitás, a területi összefogások szerepe felértékelődésének – folyamata a változó társadalmi és politikai viszonyok együttes eredményének tekinthető: a térségek saját perifériku helyzetük felszámolása érdekében megpróbálnak integrálódni a tágabb országos/európai környezetbe, ugyanakkor befelé is fordulnak, hogy a térségi tradíciókban gyökerező közös értékeknek megfelelően újradefiniálják a fejlődés jelentését (Ray 1998). Ezzel az adott területi egység (hely, térség) a helyi és nem helyi sze-

replőket összekötő viszonyok, kölcsönhatások hatására formálódik, és nyeri el jelentését. A „helyi" vagy „regionális" szavak jelzőként való használata pedig annak szándékát mutatja, hogy az adott térségben élő emberek cselekvési lehetőségeket teremtenek saját maguk számára egy olyan térben, amelyhez érzelmileg kötődnek (Ray 1999).

Ha a térségi szint előtérbe kerülését ez utóbbi szemszögből vizsgáljuk, a vidékfejlesztésnek is egy újabb, a felzárkóztatást előirányozó technokratikus fejlesztési logikától eltérő megfogalmazását adhatjuk. A vidék ebben a megközelítésben sajátos kulturális, épített és természeti örökség kombinációja, amely hozzájárul a társadalmi és kulturális diverzitáshoz éppúgy, mint a biodiverzitáshoz, ezáltal segíti a vidéki és városi társadalmak hosszú távú fenntarthatóságát. Bár megmarad a vidék és a város szembeállítása, a vidékfejlesztés itt inkább a vidék és a város reflexív fogyasztási kapcsolatokban manifesztálódó viszonyaként értelmezhető. A vidékfejlesztés ebből a szemszögből inkább a vidék fejlődését belső erőforrásokra építő, s a külső intézményi, társadalmi, piaci környezet változásait kihasználó – összefoglaló néven endogén – fejlődését jelenti (Ray 1998, 1999, Jenkins 2000).

Az endogén fejlődés a vonatkozó szakirodalomban egy olyan alulról induló folyamatként jelenik meg, amely a helyi termékeket és termelési módszereket, nyelvjárásokat és népszokásokat, valamint a tájat mint legfontosabb erőforrásokat használja, amelyek instrumentális, reprezentációs és inspiráló erővel egyaránt bírnak (Ray 1998, Jenkins 2000). Endogénné attól válik egy adott fejlesztési/fejlődési folyamat, hogy az adott közösség saját erőforrásainak tudatára ébred, és ezeket az erőforrásokat teszi meg a fejlődés alapjává, bár ehhez kétségtelenül szükséges, hogy a kérdéses erőforrások felett ténylegesen rendelkezzen, s szabadon kiválaszthassa az erőforrások kiaknázásának módját (Ray 1999). A fejlődés endogén formája abban különbözik a fentebb technokratikusnak nevezett fejlesztésektől, hogy előbbit nem korlátozzák, nem determinálják a külső körülmények – a nem helyi szereplők és piacok viselkedése, a technológiák, a társadalmi és politikai folyamatok, valamint a finanszírozási formák alakulása –, hiszen alapvetően belső fókuszú, viszont sikere nagy mértékben függ e külső szereplőkhöz való kapcsolatok jellegétől és erősségétől (Jenkins 2000).

Ray a kultúra-gazdaság fogalmát vezeti be, mint az endogén fejlődés lehetséges bázisát (Ray 1998, 1999). Úgy érvel, hogy külső nyomások (átstrukturálódó mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások, a fogyasztói társadalom változásai, illetve a növekvő regionalizáció) arra ösztönzik a vidéki térségeket, hogy saját erőforrásaikra építkezzenek a fejlesztési folyamat során. Az ilyen endogén fejlődés keretében a rurális térségek újraértékelődnek kulturális identitásuk alapján, s lehetőséget szereznek a gazdasági kontroll helyben tartására. Ray a kultúra-gazdaság négy lehetséges módozatát különíti el:

– a helyi/regionális kultúra áruvá válását (meglévő területi identitás épül be a termékekbe),
– új területi identitás konstruálását és értékesítését a térségen kívülre,

– az újonnan konstruált területi identitás belső felhasználását a tudatosság erősítése érdekében (ez utóbbi két esetben a területi identitás a kulturális jellemzőkön alapulva konstruálódik),
– végül, mint az előző három esetben egyaránt működő módozatot, a nemzetgazdaság leképeződését a lokális gazdaságban (a kereskedelem szerepén alapulva).

Az endogén fejlődés kultúra-gazdaságon alapuló koncepciója a legkülönbözőbb területi szinteken is megvalósítható az országos szinttől kezdődően (ahol extra-lokális hatásként a nemzetközi politikai és intézményi környezet nyomásgyakorlása jelenik meg) a regionális, kistérségi szinteken át egészen a helyi, közösségi szintig (ahol extra-lokális hatásként az adott ország vagy régió nyomásgyakorlása jelenik meg) (Ray 2000). A területi lehatárolás ugyanakkor nem pusztán a lokális és extra-lokális szereplők egyértelmű elhatárolhatóságán múlik, hanem a területi identitás meglétén, illetve kialakíthatóságán is. Ennek megfelelően az endogén típusú vidékfejlesztés területi egysége leginkább a közös történeti múlttal, hasonló természeti és társadalmi adottságokkal rendelkező települések összefogása lehet. Az ilyen kistérségi (kistérség alatt ezúttal nem a közigazgatási értelemben vett kistérséget, hanem a vidéki települések régiós szint alatti szerves összekapcsolódását értem) együttműködések léte a közös kulturális identitáson kívül racionális érvekkel is alátámasztható, például a hasonló problémák közös kezelésének hatékonyabb és költségkímélőbb voltával, vagy a közös nyomásgyakorlás jelentősen nagyobb befolyásolási képességével. Jól példázza ezt az alábbi idézet, amelyet egy 1993-ban életre hívott kistérségi összefogás elnöke, egy kis falu polgármestere mondott kezdeményezésük céljairól egy 2004-ben végzett kistérségi elemzés kapcsán készített interjúban:

„A jelszó akkor a teremtett világ megőrzése, a fenntartható fejlődés volt. (...) A falusi élet megőrzését és minőségének javítását szerettük volna elérni, mert úgy gondoltuk, kellenek olyan szigetek, ahonnét vissza lehet látni, hogy honnan is jöttünk. (...) Reméltük, hogy ha együtt vagyunk, jobban felhallatszik a hangunk. Ez később be is jött.”[2]

Mindezek alapján indokolt a kistérségeket, illetve a kistérségi határok között létrejövő területi integrációkat a vidékfejlesztés potenciális alapegységeinek tekinteni, bár e kijelentésből egy további fontos kérdés következik, nevezetesen az, hogy kik a lehetséges és tényleges résztvevői ezeknek az összefogásoknak. Elméleti síkon a lehetséges résztvevők listája csaknem végtelen hosszúra nyúlhat, az adott térséghez tartozó önkormányzatoktól és polgármesterektől kezdve a civil szervezeteken és a vállalkozókon át a marginalizálódott társadalmi rétegekig, sőt akár a térségen kívüli intézményi és politikai (támogató) szereplőkig. Valójában azonban térségenként más és más az együttműködésben résztvevő partnerek összetétele – legfeljebb egy-egy jellegzetes integrációs típust különböztethetünk meg, de nem alkothatunk általános kategóriákat.

[2] Az interjú saját kutatásom kapcsán készült 2004-ben a Pannonhalmi kistérségben.

A tanulmány következő részében a vidékfejlesztési célú területi integrációk magyarországi történetét mutatom be röviden, majd egy-egy illusztrációként szolgáló eset segítségével a térségi együttműködések négy lehetséges szociológiai típusát vázolom fel.

Területi integrációk Magyarországon

A területi integrációk kialakulása és szabályozása

A területi integrációk kialakulását előbb a fejlesztéspolitika, majd a közigazgatás oldaláról vizsgálom meg. A vidékfejlesztés első, alulról induló területi kezdeményezésének Magyarországon a funkcionális kistérségek[3] megalakulása tekinthető, amit az 1990. évi önkormányzati törvény mellett az 1990-es évek elején megjelenő támogatási források ösztönöztek. A helyi önkormányzatokról szóló törvény eredményeképpen kialakult, a korábbi közigazgatási rendszerhez képest jóval aprózottabb struktúrában különösen az elmaradott kistelepülések szembesültek az egyéni érdekérvényesítés és forrásszerzés nehézségeivel, amelyeket a törvény által is felkínált közös összefogás segíthetett enyhíteni.[4] Az önkormányzatok szabad társulásának joga mellett azonban az évtized elején megjelenő pályázati lehetőségek is a települések összefogására buzdítottak. 1992-ben indult útjára a PHARE ICC[5] program, amelynek célja volt többek között a helyi önkormányzatok közti együttműködés segítése, a partnerség kialakításának támogatása, együttműködési projektek indítása, s amely ezeken a célokon keresztül európai mintát közvetített a hazai forrásszerzés területén. Még ugyanebben az évben az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) írt ki pályázatot a kistérségek komplex területfejlesztési programja kidolgozásának pénzügyi támogatására – mindezt úgy, hogy a kistérség fogalma ebben az időszakban még teljesen kialakulatlan volt (lásd bővebben: Szörényiné 1999).

A kistérségek területi lehatárolására 1994-ben a Központi Statisztikai Hivatal tett kísérletet, amikor is a Hivatal elnöke 9006/1994. közleményével bevezette a statisztikai körzet kategóriáját, mint a statisztikai folyamatok mérésének területi egységét. Az ekkor kialakított 138 statisztikai körzet határai azonban nem jelentettek törvényi nyo-

[3] Szörényiné et al (1999) tanulmányában azokat az önkormányzati szövetségeket tekinti funkcionális kistérségeknek, amelyek az 1990-es évek elején, kialakulatlan szabályozási környezetben, elsősorban az újonnan megnyílt pályázati források megszerzése érdekében, táji, néprajzi határokat követve jöttek létre.

[4] Az 1990. évi LXV. törvény 1.§ (6) szerint a „Helyi önkormányzat a törvény keretei között (…) szabadon társulhat más önkormányzattal, érdekeinek képviselete és védelme céljából területi, valamint országos érdekképviseleti szervezetbe tömörülhet (…).”

[5] Eredetileg Magyarország és Lengyelország csatlakozásának előkészítésére kezdeményezett EU-s felzárkóztató program, amelyet később kiterjesztettek mind a tíz csatlakozó országra. A PHARE keretei között 1992-2000 között hazánk összesen 78,5 m Euro támogatást kapott (Szörényi et al, 2002).

mást sem a már meglévő önkormányzati társulások, sem az összefogást tervező, még „egyedülálló" települések számára.[6] Az 1993-96 közötti időszakban e KSH szabályozáson túl csak az újabb PHARE és OFA pályázatok jelezték, hogy az országos politika továbbra is helyi fejlesztési szintként tekint a kistérségekre.

1996-ban megszületett a területfejlesztési törvény, amelynek értelmében a területfejlesztési önkormányzati társulás (későbbiekben TÖT) lett a törvényileg szabályozott jogi formája mind a korábbi, mind az újonnan alakuló települési összefogásoknak.[7] A törvény értelmében nem volt kötelező TÖT-t létrehoznia az önkormányzatoknak, mivel azonban a kistérségek e szervezeteken keresztül képviseltethették magukat a megyei területfejlesztési tanácsokban, érdekük volt megalakítani azokat.

A terület-, kistérség- és vidékfejlesztés e viszonylag hosszú kialakulási fázisa után, az 1998-as választásokat követően vált önálló államigazgatási feladattá a vidékfejlesztés, amikor is a területfejlesztéssel együtt a Földművelésügyi Minisztérium hatáskörébe került, s mind anyagi forrásait, mind adminisztrációs hátterét tekintve elvált a területfejlesztéstől. Ugyanebben az évben alakult meg a Vidék Parlamentje, amely (nyugateurópai, elsősorban svéd mintára) a vidéki érdekegyeztetés civil alapon működő, jelentős nemzetközi kapcsolatokat ápoló legmagasabb szintű fórumát hivatott biztosítani, s amely alakulásakor több mint kétszáz, vidékfejlesztéssel foglalkozó civil szervezetet tömörített.

A vidékfejlesztés hamarosan bekerült a mindennapi politikai párbeszédbe: 1999-ben Magyarország Sapard tervének kidolgozásával párhuzamosan indult a kistérségek stratégiai tervezése; 2000-ben kezdődött a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) kidolgozása, a regionális vidékfejlesztési (REVI) irodák rendszerének kiépítése, valamint a kistérségek vidékfejlesztési menedzserei rendszerének támogatása; 2001-ben pedig megkezdődött az NFT részét képező Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program kidolgozása, valamint a LEADER-típusú Kísérleti Vidékfejlesztési Program. A támogatásoknak és a programozásban nyújtott segítségnek köszönhetően 2001-re mintegy 150 vidékfejlesztési operatív program készült el, amely összesen több mint 2500 települést érintett (Jávor 2002, 35. o.). Ezek a mérföldkőnek is tekinthető változások azonban anélkül zajlottak le, hogy megállapodás született volna a fejlesztés területi egységének – a kistérségeknek – a mibenlétéről.

A kistérség fogalmának törvény általi meghatározása nem a fejlesztéspolitika révén, hanem a közigazgatási kistérségek kialakítása kapcsán történt meg 2003-ban.

[6] Forrás: http://www.mtrfh.hu/kistersegek.php, letöltve: 2005. 01. 19.

[7] Az 1996. évi XXI. törvény 10.§ (1) szerint „A települési önkormányzatok képviselő-testületi megállapodással a települések összehangolt fejlesztése, közös területfejlesztési programok kialakítása, a fejlesztések megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozása érdekében önálló jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre."

Eszerint:
„(...) a kistérség területfejlesztési-statisztikai területi egység, amely a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja. (...) A területfejlesztési-statisztikai kistérség földrajzilag összefüggő területi egység, amelyet a hozzá sorolt települések teljes közigazgatási területe alkot, továbbá amelynek határai e települések közigazgatási határai által meghatározottak. Egy település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozhat."[8]

A 2003. évi 244. kormányrendeletben szereplő definíció alapját a Központi Statisztikai Hivatal által lehatárolt területi egységek képezik, így a rendelet életbe lépésével tulajdonképpen 168, statisztikai szempontok szerint kialakított kistérség jött létre. Ezek a statisztikai kistérségek azonban nem feltétlenül azonosak sem a területfejlesztési önkormányzati társulások lehatárolásával, sem pedig a vidékfejlesztési (Sapard) kistérségekkel. A 168 kistérség élére – deklarálva az új területi szint fontos szerepét – a MEH kistérségi megbízottakat nevezett ki (bár azóta számos változtatás történt e posztot illetően), akik kvázi a vidéken szűkös menedzseri tudást hivatottak pótolni, s ily módon segítik a kistérségek pályázatírási, forrásszerzési tevékenységét. Szintén a statisztikai kistérségek rendszerére építve a 258/2004-es kormányrendelet rendelkezett a többcélú kistérségi társulások létrehozásáról is, amelyek elsősorban a korábban települési és megyei szinten biztosított közszolgáltatások hatékonyabb, közösségi elveken alapuló ellátását hívatottak teljesíteni. Bár ezzel az intézkedéssel a kistérségek jogi keretei és feladatai tisztázódtak törvényi szinten, megalakulásuk és eddigi működésük nem mentes ellentmondásoktól (Kovács–Váradi, 2006).

A hivatkozott jogszabályok értelmében beszélhetünk területfejlesztési és többcélú kistérségekről, amelyek közszolgálati és területfejlesztési feladatokat látnak el; valamint az 1996-os törvényben szabályozott, helyenként továbbra is megmaradt önkormányzati társulásokról, amelyek szintén a területfejlesztési szinthez tartoznak. Ismerünk továbbá vidékfejlesztési kistérségeket, amelyek vagy még a törvényi szabályozás előtt alakultak, s maradtak meg azóta is változatlan formában, vagy pedig a Sapard program kapcsán formálódtak; valamint a LEADER Program kapcsán alakult térségi összefogásokat, akciócsoportokat. E különböző fejlesztési szintekhez különböző posztok és szervezetek társulnak: előbbiekhez sorolhatjuk a kistérségi megbízottakat, a vidékfejlesztési menedzsereket, a térségmenedzsereket és az NFT házhoz jön tanácsadókat; utóbbiakhoz pedig az önkormányzati társulásokat, a kistérségi társulásokat, illetve a kistérségekben ezektől általában formailag független, ám velük szorosan együttmű-

[8] A 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet 1. § (1) és (2) alapján.
http://www.nth.hu/kistersegek.php#definicio

ködő civil szervezeteket.[9] Láthatjuk tehát, hogy a vidék- és területfejlesztés határa a politika vonatkozásában továbbra sem tisztázódott, több fejlesztési szint és szervezet működik egymás mellett, s ehhez hasonlóan kusza a támogatási rendszer is. (Az intézményrendszerről lásd bővebben például Nemes 2000, Csite–Kovách 2002, Kovács 2003, Csite 2004). Ez a gyakran változó, s nehezen kiismerhető intézményi környezet szervezeti sokszínűséget eredményez, hiszen a változó jogszabályok a rugalmas, adaptív kistérségi összefogásoknak kedveznek, amelyek kialakulása nagymértékben függ a térségi sajátosságoktól. A következőkben az intézményi környezet változásaira és a térségi (vidékfejlesztési) kihívásokra adott intézményesült és legitim válaszok – a kistérségi integrációk szociológiai osztályozásán alapuló lehetséges típusok – közül mutatok be és hasonlítok össze négy jellegzetes lehetőséget egy-egy valós példa alapján.

A területi integrációk lehetséges szociológiai alaptípusai

„Civil kurázsi"

A térségi együttműködés motorjának tekinthető alapítványt 1993-ban hozta létre néhány magánszemély Észak-Dunántúl egy dimbes-dombos földrajzi kistáján a környező falvak fejlődésének előmozdítása érdekében. Az alapítvány egy ágaként hamarosan megalakult a földrajzi értelemben lehatárolható térséghez tartozó települések érdekszövetsége is, amely azóta ugyan többször váltott szervezeti formát és tagokat, máig meghatározza az alapítvány vidékfejlesztői tevékenységének földrajzi határait (Kelemen 2007). Ez a tulajdonképpen kettős szervezet már alakulásától fogva a környezeti és társadalmi szempontok összekapcsolásával célozta meg a térség fejlesztését, gyarapodását. Tizenöt éves működése során az alapítvány számos pályázatot elnyert, elkészítette a térség vidékfejlesztési stratégiáját, komplex fejlesztési programját, s a pályázatokból finanszírozott mintaprojektekkel jelentős lépéseket tett e stratégia megvalósítása felé (Enyingi 1999), bár igazán erős támogatói hátteret nem sikerült kialakítania térségi szinten. Működése során nem csupán hatalmas szakmai tudást és kapcsolati tőkét halmozott fel, de jelentős pénzügyi forrásokat vonzott a térségbe, hozzájárulva annak fejlődéséhez, amivel egyben országosan elismert példává is vált. Ezzel országosan jelentős hatást tudott gyakorolni a tudományos és a politikai mezőben, bár a csekély térségi részvétel miatt csak kevéssé tudott hozzájárulni a közös térségi identitás felélesztéséhez és előnnyé formálásához. Tulajdonképpen tekinthetjük az alapítványt, s különösen annak vezetőjét a projektosztály tagjának (Kovách–Kucerova 2006), hiszen tevékenysége során mindvégig pénzügyi, tárgyiasult és szellemi erőforrásokat közve-

[9] E terület- és vidékfejlesztő civil szervezetek működését pedig az adott ágazati politikákhoz kapcsolódó jogszabályok és pályázati lehetőségek mellett alapvetően befolyásolja a civil szervezeteket szabályozó, közhasznúságról szóló 1997. évi CLVI. törvény, valamint a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2004. évi L. törvény is, tovább bonyolítva ezáltal a vonatkozó jogszabályok közötti kiigazodást.

tített az extra-lokális szereplők és a kistérség között, s maga is egy sajátos, hatalommal bíró helyi szereplővé vált, aki kölcsönös függőségben van a környező településekkel. E kölcsönös függőség alapja egyrészt az, hogy az alapítvány olyan nem megfogható erőforrások birtokában van (menedzseri tudás, kapcsolatháló), amelyek szükségesek a térségi pályázatok, projektek sikerességéhez, s amelyekkel a legtöbb kistelepülés önkormányzata nem rendelkezik; másrészt az, hogy az alapítványnak a pályázatok elnyeréséhez (egyben saját finanszírozásának megteremtéséhez) szüksége van egy biztos területi egységre, hiszen a vidékfejlesztési és területfejlesztési támogatások jelentős részére csak térségi szinten jogosult pályázni.

„A partnerség ereje”

Már 1992-ben megindult a helyi potentátok együttműködése a Balatontól nyugatra fekvő, zömmel turizmussal és mezőgazdasággal foglalkozó kistelepülések között. A szűkebb földrajzi-történeti határok mentén három különböző társulás alakult: egy a tóparti települések körében, egy az agráriumból élő, szegényebb háttértelepülések között, és egy a természetvédelmi területeket körülölelő falvak körében (Csurgó–Nagy 2006). Mindhárom társulást erős polgármesterek irányították, de az együttműködés nem korlátozódott pusztán az önkormányzatokra: a megerősödő civil és vállalkozói szféra is egyre aktívabban bekapcsolódott, megalakítva saját hálózatait. 2001-ben a három társulás összeolvadásával megalakult a megyéken is átnyúló kistérségi integráció, amelynek élére egy professzionális stábot választottak a térség kulcsszereplői. Ez a kistérségi szervezet vette át a stratégiai tervezés és a pályázatok menedzselésének feladatát, s sok esetben a kapcsolattartást is az egyes szereplők között, amely ekkorra már a kistérség határain is átnyúlt, s nyitott a különböző régiós civil és hivatali szervek felé. A kistérség stratégiai programja is erre a széleskörű együttműködésre építve alakult – számos fórumot, workshopot szerveztek, ahová a polgármestereken kívül a civil szféra képviselőit, a vállalkozókat, és számos nem helyi támogató szereplőt is elhívtak (Kelemen–Kovách–Kristóf 2006). A vidékfejlesztési stratégia megvalósításában mindmáig kulcsszerepe van a menedzsment szervezetnek (amely részben a települések hozzájárulásaiból, részben különböző állami területfejlesztési forrásokból tartja fenn magát), hiszen itt futnak össze a különböző információk, itt van meg a megfelelő szakértelem a projektek menedzselésére. A kistérségi fejlődés sikere azonban közel sem pusztán ezen a központi szervezeten múlik: a térségi önkormányzatok és a civil szervezetek legalább ilyen fontos szerepet töltenek be, hiszen ők vesznek részt ténylegesen a projektek megvalósításában. A több évtizedes együttműködés eredményességét jól mutatja, hogy számos helyi és kistérségi projekt valósult meg az elmúlt években, de az a tény is, hogy a területi integráció bölcsőjévé vált több új, a kistérség határain túlmutató civil kezdeményezésnek, hálózatnak is (pl. vállalkozókat vagy nőket tömörítő civil kezdeményezések).

„Behálózva”

Az alapítvány 2001-ben jött létre a Tiszántúl egy elmaradott kistérségének városkájában. A térséget jellemző társadalmi problémák ösztönözték a városból régen elszármazott férfit, hogy a néprajz és a közösségfejlesztés terén szerzett ismereteit egy civil szervezet keretei között kamatoztassa. Az alapítvány tevékenységét az első években kizárólag kisléptékű szociális és társadalmi célú pályázatok megvalósítása jellemezte, amely nem igényelte gazdag térségi hálózat és együttműködés kialakítását, inkább csak a társadalmi célcsoport és a hozzá vezető út helyes ismeretét (Kelemen–Kovách –Kristóf 2006). A projektek tanulsága szerint ugyanakkor a széleskörű műveltség, a szakirányú tudományos tudás sem képes pótolni a helyi tudást, amivel egy a térségből régen elszármazott lakos már nem rendelkezik. Az alapítvány ezért egyre nagyobb figyelmet kezdett szentelni a térségben található többi civil szervezetnek, s szakértelemmel, menedzsment tudással, a kistérségen kívüli szereplőkhöz fűződő kapcsolatok megosztásával segítette őket. Mindez elvezetett a térség egyébként viszonylag csekély számú civil szervezete közötti hálózatosodáshoz, új kezdeményezések kialakulásához. Az együttműködés a tevékeny civilek között egyre erősebb lett, amelynek alapját a helyi civil szervezetek és az alapítvány vezetője által birtokolt tudás kiegészítő jellege képezte, s amelyet közös térségi felmérések és projektek, valamint a közösségi internetelérés fejlesztése jelzett. A helyi fejlesztések tudásbázisának növekedésével egyre nőtt a tervezett projektek területi kiterjedése is, ami megkövetelte a civileken kívül az önkormányzatok és a polgármesterek bevonását is. Az egykor kizárólag települési szintre koncentráló alapítvány így berendezkedett a térségi kapcsolatok kiépítésére és megerősítésére, amihez pénzügyi forrásokat vidékfejlesztési pályázatok révén szerzett. Talán a térséget sújtó gazdasági és társadalmi problémák, talán az alapítvány vezetőjének kreatív és dinamikus gondolkodása okozta, hogy a települések vezetői között lényegesen nehezebben talált partnerekre, bár több olyan projekt szervezésében is tevékenyen részt vett, amely a térség falvait volt hivatott összekapcsolni. Végeredményben, bár nem sikerült erős helyi identitást és együttműködést generálnia az alapítványnak, számos sikert könyvelhetett el helyi és térségi szinten, köszönhetően a civil szervezetekkel és a lakosokkal való együttműködésnek, s a pályázati rendszer alapos ismeretének és ügyes használatának.

„Hiányzó gyökerek”

A két kistáj területén elterülő kistérség települései között a második világháború előtt voltak utoljára igazán élénk kapcsolatok, amikor a Tisza-parti falvak számára a közeli kisváros a kereskedelem és a feldolgozóipar lehetőségét jelentette (Bodorkós és társai 2005). A rendszerváltozást követően megalakult civil kezdeményezés, amely a térségi kapcsolatok felélesztésére elsőként tett kísérletet, a természetközeli mezőgaz-

daságra fókuszált. Bár a helyi gazdákat sikerült egy többé-kevésbé állandó csoportba szervezni, a társadalom szélesebb rétegei hosszú ideig kimaradtak a szervezet tevékenységéből. Igazán erős hálózat viszont még a gazdák között sem jött létre, részben mert az eltérő földmérettel és tevékenységi körrel rendelkező, egymástól távoli településeken élők nehezen találtak alkalmat az együttműködésre, részben mert a közös gondolkodást a civil szervezet dominálta (Bodorkós–Kelemen 2007). Az erősebb területi integráció kialakulásának kezdetét a két kistájon elhelyezkedő, és egyben két statisztikai kistérségbe sorolt települések önálló statisztikai körzetté nyilvánítására tett törekvése jelzi. A 2004-ben létrejött kistérségben a helyi szereplők közötti együttműködés ugyanakkor a hivatalos elismerést követően sem lett könnyebb. A kistérség élén álló menedzsment szervezet hosszú ideig nem találta a helyét a kistérség központjául szolgáló városka önkormányzata és a korábbi helyi civil kezdeményezés szorításában. Külső civil szereplők segítő beavatkozásai (egy közösségi munkás képzés, illetve egy részvételi tervezési folyamat) ébresztették rá a menedzsment szervezetet, hogy sokkal aktívabb szervező és kezdeményező szerepet kell vállalnia, ha a térség fejlesztését tényleges együttműködésre szeretné építeni. A térségen kívüli szereplők folyamatos jelenlétének köszönhetően lassan megindul a közösséget behálózó együttműködések kialakulása: kistérségi és helyi szintű civil szervezetek alakultak, a tervezési fórumokon született konkrét projektötletek pedig a helyiek egy-egy azonos érdekekkel bíró csoportját ösztönözték az adott ügy mellett való közös erőfeszítésekre (Bodorkós 2007). A kistérségi integráció egyre kevesebb külső impulzussal működik ma már, s a megnövekedett pályázati aktivitásnál talán még fontosabb jelzője az aktív együttműködésnek, hogy a térségi rendezvények és a minimális pénzügyi támogatással megvalósuló ötletek is egyre több embert vonzanak.

A térségi együttműködés négy típusának összehasonlítása

	„Civil kurázsi”	„A partnerség ereje”	„Behálózva”	„Hiányzó gyökerek”
Az együttműködés kezdeményezője	Helyi magánszemélyek által létrehozott alapítvány.	Önszerveződő települési önkormányzatok és helyi civilek.	A térségből elszármazott, de visszatérő értelmiségi által létrehozott alapítvány.	A szórványos térségi kezdeményezéseket kiegészítő erős külső szereplők.
Az együttműködésben résztvevők	A kezdeményező alapítvány, a térség önkormányzatai, néhány vállalkozó és civil, külső szereplők de hiányzik a széles társadalmi bázis.	Önkormányzatok, civil szervezetek, vállalkozók, térségen kívüli civilek és hivatalos szervezetek, oktatási intézmények, illetve a menedzsment szervezet.	Eleinte csak a programok célcsoportját képező helyiek, később térségi civil szervezetek, majd önkormányzatok is, de ez utóbbiak bevonása máig problémás.	Eleinte gazdák, majd a külső beavatkozás hatására önkormányzatok, civilek, s egyszerű helyi lakosok, illetve a kistérségi menedzsment szervezet.
A területi lehatárolás alapja	Táji-földrajzi és történeti határok: a dombság határai azonban folyamatosan igazodik a fejlesztéspolitikai elvárásokhoz.	A földrajzi határokon túl a közös gazdasági-társadalmi problémák, hasonló adottságok.	A közös társadalmi problémák.	A múlt század eleji térségi együttműködés határai, illetve a közös társadalmi-gazdasági problémák.
Elért eredmények és hiányosságok	A kistérség a pályázatok terén eredményesnek bizonyult, számos megvalósított, térségi szinten hasznosuló projektet vitt végbe az alapítvány. Mégis hiányzik a közös identitás, az erős támogató közösség, a valós együttműködés a helyi szereplők között.	A kistérség a pályázatok terén sikeres, bár kevesebb projektet sikerült megvalósítaniuk talán pont a széleskörű részvételre alapuló tervezés és megvalósítás hosszadalmas folyamata miatt.	A kistérség elsősorban az alapítvány eredeti tevékenységében, a szociális gondoskodásban, a leszakadó rétegek felkarolásában tud sikereket felmutatni. A közös identitás és az együttműködés hiánya kihat a pályázati sikerességre.	A kistérség aktivitása az elmúlt egy-két évben nőtt meg a külső beavatkozás eredményeként. A helyi közösség megerősödését és a közös identitás kialakulását azonban jól jelzik az együttműködésen alapuló projektötletek.

A térségi integráció négy lehetséges típusának összehasonlításából jól látszik, hogy különböző múlttal és kezdeményezővel is aktív területi együttműködések jöhetnek létre a vidékfejlesztés terén. Ami azonban jelentős különbséget jelent az egyes típusok között, az az, hogy vajon hosszú távon melyek képesek erőteljesebben megjeleníteni a térségben élők szándékait. Az elméleti részben felvázolt endogén fejlődés koncepció azt sugallja, hogy a vidékfejlesztés (térségi fejlődés) akkor lehet sikeres, ha helyi erőforrásokra épül, de ki tudja használni a külső körülmények változásait is. Ehhez elengedhetetlen, hogy tényleges együttműködés legyen a helyi szereplők között, s hogy kialakuljon a térségi identitás, amely segít a fejlesztési folyamat térségi meghatározását kialakítani – a térségben élők képére formálni azt. A bemutatott típusok közül az első és a harmadik típus, bár az elért eredményeket nézve talán sikeresebbnek tűnik, nem egy közösen létrehozott identitásra épül, nem használja a kistérség széles értelemben vett társadalmi-kulturális és természeti örökségét a fejlesztés alapjául, inkább kívülről, a kiírt pályázati lehetőségek által vezérelt. Ezzel szemben a második és a negyedik típus a helyi társadalmi szövet erősségének (vagy megerősítésének) fontosságát mutatja a fejlődési folyamat során, amely, bár rövid távon lelassíthatja a folyamatot a közösségi döntéshozás idő- és erőforrásigénye miatt, hosszú távon viszont a helyi hálózatokban formálódó térségi identitásra épülő fejlesztéseket eredményez.

Természetesen nem lehet e térségi interakciók sikerességét pusztán az endogén fejlődés ideáltípusához viszonyítva meghatározni – ennél sokkal fontosabb jelzője a sikerességnek az, hogy mit gondolnak erről a térségben élők. Talán fontos adalék ezen a téren, hogy a „Civil kurázsi" esetében a sikeres pályázati aktivitás is elsikkadt a helyiek szemében, mivel a megvalósult projektek nem a térségi igényekre válaszoltak, nem a helyi ötletekre épültek. A térségben készített interjúkban szinte kézzel fogható a helyiek igénye a társadalmi bevonásra, az igazságos és méltányos döntéshozásra, valamint a gazdasági problémák (főleg a helyi munkahelyek hiánya) enyhítésére, ami ugyan megjelent a beadott pályázatokban, mégsem valósult meg ténylegesen. Bár néha egymásnak is ellentmondanak a sikeres vidékfejlesztésről alkotott helyi felfogások, a közösség részvétele általánosan fontos kritériumnak tűnik:

„Mindegy, hogy minek hívjuk, ha a vidékre pénz jön, az mindenképpen jó."

„Az lenne a lényege, hogy széles réteg hasznot húz belőle."

„Helyi emberek alakítsák maguk a programot!"

Összefoglalás

Tanulmányomban a kistérségi integrációk vidékfejlesztésben betöltött szerepét vizsgáltam. Az elméleti áttekintés segítségével megpróbáltam igazolni, hogy nem csak a területfejlesztés, de a vidékfejlesztés terén is releváns a térségi megközelítés, amit az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának változásán túl az elmúlt évtizedek társadalmi változásai is indokolnak. A térségi együttműködések közel húsz évre visszamenő történetének felvázolása és elemzése után négy rövid esetet mutattam be, amelyek a térségi integrációk lehetséges típusait jelenítik meg. A bemutatott négy típus számos hasonló vonással bír, bár alapvetően különböznek az együttműködést kezdeményező

szereplők, valamint az együttműködésbe később bekapcsolódó szereplők körében. Az együttműködés erőssége, a térségi hálózatok kialakulása ugyanakkor fontos eleme lehet egy-egy kistérségi együttműködésre épülő vidékfejlesztési folyamat sikerességének. Nem pusztán az endogén fejlődés koncepciója által hangoztatott közös identitás, a belső erőforrások felfedezése vagy feltalálása miatt lényeges a helyi szereplők közötti együttműködés, de gyakran a térségi szinten definiált sikerkritériumok is a közösségi bevonáshoz kötődnek.

Felhasznált irodalom

Agrárgazdasági Fogalomtár (1998) Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Budapest.
Bodorkós B. (2007) *Community-based rural development in the Mezőcsát Micro-Region, Hungary.* ESA conference, Glasgow, Great-Britain, conference paper.
Bodorkós B. – Balázs B. – Bela Gy. – Pataki Gy. (2005) *Participatory Methodologies for Ecological Economics: A Community-based Sustainability Planning in the South-Borsod Region, Hungary.* ESEE Congress, Lisbon, Portugal, conference paper.
Bodorkós B. – Kelemen E. (2007) *Re-establishing a Cooperative in a Disadvantageous Region of Hungary: Social Capital, Action Research and the Role of Researchers.* Tanulmány és prezentáció a European Society of Rural Sociology konferencián. Wageningen, Hollandia. 2007. 08. 20-23.
Comission of the European Community (1988) *The Future of the Rural Society.* http://aei.pitt.edu/5214/01/001713_1.pdf, letöltve: 2008. 03. 14.
Csite A. (2004) *Reménykeltők.* Ph.D. értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Szociológiai Doktori Program, Budapest.
Csite A. – Kovách I. (2002) Vidéki történet. In Kovách Imre (szerk.) *Hatalom és társadalmi változás,* Napvilág Kiadó, Budapest.
Csurgó B. – Nagy I. (2006) Innovatory Economic Development in Hungary. In Kovách, I. – Gorlach, K. (eds.) *Innovation and Sustainability in Central Europe.* The Czech, Hungarian and Polish Cases. IPS HAS Working Papers, (8)2006/6. 29-49.
Enyingi T. (1999) Civil modellkísérlet az integrált vidékfejlődésre. *A Falu*, XIV. 4.sz.
High, C. – Nemes, G. (2007) Social Learning in LEADER: Exogenous, Endogenous and Hybrid Evaluation in Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 47(2) 103-119.
Husz M. (2006) *A kulturális örökség társadalmi dimenziói.* I. Durkó Mátyás-konferencián, Debrecen, 2006. szeptember 26-27. http://www.feek.pte.hu/feek/feek/index.php?ulink=1329, letöltve: 2008. 03. 14.
Jávor K. (2002) A magyar vidékfejlesztési politika jellemzői. In *Falu Város Régió*, 4. (9) 31-37.
Jenkins, T. N. (2000) Putting postmodernity into practice: endogenous development and the role of traditional cultures in the rural development of marginal regions. *Ecological Economics,* 34(3) 301-314.
Kelemen, E. (2007) *Whose Sustainability? Rural Development in the Sokoró Region, Western Hungary.* Tanulmány az ESRS őszi iskolájára, szeptember 20-25. Kostelec, Csehország. p.10.
Kelemen E. – Kovách I. – Kristóf L. (2006) Demographics and Civil Society in Hungary. In Kovách, I. – Majerova, V. (eds.) *Civil Society and Demography in Central Europe. The Czech, Hungarian and Polish Cases.* IPS HAS Working Papers, (6)2006/4, 43-64.
Kovách, I. – Kucerova, E. (2006) The Project Class in Central Europe: The Czech and Hungarian Cases. *Sociologia Ruralis*, 46(1) 3-21.

Kovács K. – Váradi M. (2006) Többcélú kistérségi társulások. Közoktatási hangsúlyokkal. *Iskolakultúra*. 2006/12. 3-14.
Kovács T. (2003) *Vidékfejlesztési politika.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
Nemes G. (2000) *A vidékfejlesztés szereplői Magyarországon. Intézmények, megközelítések, erőforrások*. MTA KTK Műhelytanulmányok, Új sorozat, 2000/10.
Nemes, G. (2005) *The Politics of Rural Development in Europe*. Discussion Papers, 2005/5. Hungarian Academy of Sciences, Institute of Economics, Budapest.
Rauch, T. – Bartels, M. – Engel, A. (2001) *Regional Rural Development. A Regional Response to Rural Poverty*. http://www2.gtz.de/dokumente/bib/02-5046.pdf, letöltve: 2008. 03. 12.
Ray, C. (1998) Culture, Intellectual Property and Territorial Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 38 (1) 3-20.
Ray, C. (1999) Towards a Meta-Framework of Endogenous Development: Repertoires, Paths, Democracy and Rights. *Sociologia Ruralis*, 39 (4) 522-537
Ray, C. (2000) Endogenous socio-economic development in the European Union – Issues of evaluation. *Journal of Rural Studies* (16), 447-458.
Szakál F. (1999) A hazai vidékfejlesztés rendszerének EU-konform kialakítási lehetőségei. *Zöld Belépő*, 70. szám, 1999, Budapest.
Szörényiné Kukorelli I. et al (1999) *Az alulról építkező vidékfejlesztés feltételrendszere és intézményrendszere Magyarországon*. MTA RKK NYUTI, Győr.
Szörényiné Kukorelli I. et al (2002) *Vidéki térségek modernizációs képessége*. MTA RKK NYUTI, Győr.

Vigvári András

Ment-e a világ előbbre a többcélú kistérségi társulásokkal?

A magyar helyi önkormányzati rendszer jövőjét meghatározó legfontosabb kérdések egyike, hogy miként sikerül az 1990-ben született önkormányzati törvény (Ötv.) azon hiányosságát kiküszöbölni, amelyik az önkormányzáshoz fűződő alkotmányos jogot – akaratlanul is – az elaprózott településszerkezethez igazodó települési önkormányzathoz láncolta. Az a téves felfogás, de leginkább gyakorlat, amely, elvetve a társulásos feladatellátás kötelező előírását, a feladatellátás keretéül az önkormányzás alapegységét tételezte, számos ellentmondás forrása. E gyakorlat mellett szóló legfontosabb – legtöbbször ki nem mondott – politikai „érv" a kezdetektől az volt, hogy a főként a nagyüzemi mezőgazdaság szétveréséből és az élelmiszeripar leépüléséből előállt rurális munkanélküliségért valamilyen „kárpótlás" szükséges. Ennek keretében jött létre a 3.200 magyar kisköztársaság, és lett nagyon sok községben az önkormányzat az egyetlen munkaadó. Ezt jelzi, hogy a helyi önkormányzati szektorban a költségvetési szervek száma 13.000–14.000 között ingadozik az Ötv. elfogadása óta. Ezt a helyzetet nem elsősorban finanszírozhatatlansága miatt kell megváltoztatni. Kétségtelen tény, hogy a helyi önkormányzatok – döntően személyi kiadásaik miatt – a területi és a településközi jövedelemkülönbségek kiegyenlítői voltak, de *elképzelhetetlen*, hogy a helyi kormányzat a magyar falu összes baját orvosolja. Nagyobb baj, hogy a helyi önkormányzatok kötelező feladatává tett[1] közoktatás és egészségügyi ellátás romló színvonalához és nem hatékony működéséhez e szélsőséges decentralizáció is hozzájárult. A helyi önkormányzatiság sehol nem látott ún. „magyar modellje"[2] jött létre, amely jelentős mértékben fékezi a közfeladatellátás decentralizációjában rejlő potenciális előnyöket. Az előbbiekben előadottak szakmai felismerése ellenére a politikának hol bátorsága, hol ereje nem volt e helyzet megváltoztatására, mígnem 2004-től létrehozták a többcélú kistérségi társulásokat. E tanulmányban – elismerve e lépés vitathatatlan érdemét abban, hogy az önkormányzati rendszert kimozdította a holtpontról – néhány kritikai megjegyzés megfogalmazása után azzal kapcsolatos véleményünket fogalmazzuk meg, hogy milyen irányokban volna érdemes az önkormányzati rendszert fejleszteni. Mielőtt ezt megtennénk, egy rövid nemzetközi helyzetképet vázolunk fel.

[1] Az oktatás és az egészségügy nem klasszikus helyi közjószág.

[2] Nincs mód arra, hogy e tanulmány keretei között kifejtsük e szubszidiaritás nélküli decentralizáció káros hatásait. Ezt megteszem Szubszidiaritás nélküli decentralizáció című, a Tér és Társadalom 2008. 1. számában megjelent tanulmányomban.

Néhány nemzetközi tapasztalat[3]

A körzeti funkciók ellátási módjának *három lehetséges elméleti modellje* van. A *centralista modellben* részletes központi szabályozás és ellenőrzés érvényesül az egyes feladatokra, intézményekre, a finanszírozás a központból történik. A *lokalista modellben* a települések nagyfokú önállósága, egymással szembeni versenyhelyzete a jellemző, a helyi politikának döntő preferencia meghatározási lehetősége van. A valóságban a harmadik, *kevert modellek* léteznek, amelyek karakterét az első vagy a második elv dominanciája határozza meg. A centralista modell a méretgazdaságos feladatellátás szempontjából tűnik előnyösnek, míg a lokalista megoldás mellett az önrendelkezési jog és a helyi preferenciák érvényesíthetősége szól. A hivatkozott irodalom három fontos tendenciát emel ki. Az első a decentralizáció, az elmozdulás a lokalista modell felé. A másik fontos tendencia, hogy *a településhatárokon átnyúló (körzeti) funkciók egyre kevésbé kötődnek egységes, többfunkciós, közigazgatásilag meghatározott területi egységekhez*. Az egyes feladatcsoportokat a feladat jellegétől függő módon – ebbe az egyes feladatok nem feltétlenül azonos területi egységekben történő megvalósítása is beleértendő – különböző területet lefedően és változatos szervezeti formában látják el. A megoldások szervezeti formái lehetnek az önkormányzatok (szektoron belüli társulásos) együttműködései, a központi igazgatás és az önkormányzati szektor konkrét feladatellátással kapcsolatos összefonódása, illetve az üzleti és/vagy civil szférával alakított társulásos formák (kevert intézmények). A harmadik fontos – az EU-ban érvényesülő – tendenciaként a kutatások a közigazgatási, esetenként államhatárokat is átlépő regionalizációt említik.

A települési összefogások, együttműködések kötelező vagy szabadon választott formáit a nemzetállamok hagyományai, az adott településszerkezet, a fejlettségi szint, és nem utolsó sorban a közösségi célokhoz, programokhoz való kapcsolódások formái, az ezekből fakadó célszerűségek határozzák meg. Az EU-n belül a strukturális támogatási jogosultságok meghatározása azonban szükségessé tette az egységes statisztikai rendszer alkalmazását. Az Európai Unió tagállamaiban a NUTS szintek megnevezése, mérete, száma és hatásköre rendkívüli változatosságot mutat.

Az Európai Unió tagországaiban az önkormányzati társulások, szövetségek nem minősülnek önálló közigazgatási szintnek, a NUTS rendszerben nem értelmezhetők. Ugyanakkor az együttműködési formák igen széles skáláját találhatjuk meg, a feszesen

[3] Az összefoglalásban támaszkodtam az MTA RKK Pénzügyminisztérium számára 1996-ban végzett kutatásai közül a következő jelentésekre: 2. kötet: Bérfinanszírozás és az államháztartási reform, 4. kötet: Körzeti feladatok finanszírozása; megyefinanszírozás, 24. kötet: Az önkormányzati társulások pénzügyi ösztönzésének lehetséges alternatívái, 25. kötet: A körzeti jellegű önkormányzati funkciók szabályozása, 28. kötet: A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének reformja címmel. Ezen kívül Dr. Orova Mártának az IDEA program számára készített tanulmányára.

szabályozott francia modelltől a például Spanyolországban jellemző, alulról szerveződő kistérségekig.

Az uniós tagállamok rendszereit tanulmányozva megállapítható, hogy az elaprózott önkormányzati rendszerekben váltak igazán jellemzővé a kistérségi, önkormányzati társulások, továbbá azon országokban, ahol túl nagy a távolság a területi és a helyi szint között, és nincs erős megyei/regionális önkormányzati szint (pl. Hollandia). Az erős régióval, megyével rendelkező országokban a kistérségek szerepe nem jelentős (pl. Dánia, Írország).

Egyes – elaprózott önkormányzati rendszerrel rendelkező – uniós tagállamok (pl. Franciaország) igen részletesen szabályozzák az önkormányzati társulások létrehozásának feltételeit (lakossági kezdeményezés, törvényben rögzített feladatok ellátása, meghatározott lakosságszám, a helyi önkormányzatok feladatai homogének legyenek), de vannak tagállamok, amelyek csak általános felhatalmazást adnak, és csak keretszabályozást alkalmaznak.

A sok helyen mintának tekintett francia társulási rendszerben megkülönböztethetjük ezek három generációját. Az első generációt az ún. szindikátusok alkotják, amelyek a közművek és közellátás megszervezését végzik. Ezeknek nincs adókivetési joga, forrásaik a tagtelepülések befizetéseiből adódnak össze. A szindikátusok esetében lehetséges olyan megoldás, amikor a tagtelepülés kimondottan a szindikátusi befizetések érdekében vet ki adót, és ebből teljesíti hozzájárulását.

A nem rurális területek vonatkozásában alkalmazzák a francia rendszerben az agglomerációk összefogására alkalmas társulásokat. Ezek saját adókivetési joggal is rendelkeznek. A második generációs – egyben első kötelező – társulási forma a városközösség. A városközösség önkormányzati jogokkal rendelkezik. Ez lényegében – a magyar fővárosi modellhez hasonló – kétszintű önkormányzati rendszer. A városközösségeknek konkrét kötelező feladatok vannak előírva (szám szerint 11), adókivetési joggal és teljes pénzügyi autonómiával rendelkeznek.

A francia társulási rendszer emellett más rugalmas társulási formákat is megenged. Ilyenek az ad hoc, átmeneti, közjogi szerződéseken alapuló társulások.[4] A francia rendszer lehetővé teszi a más közjogi szereplők és az önkormányzatok társulását is. Nem tanulság nélküli a településfúzión alapuló társulás intézménye, amelyekben a tagtelepüléseket a polgármester képviseli.

A francia társulási rendszer harmadik generációját a közigazgatás elaprózódásának felszámolását célzó reform hozta létre. A rurális forma a települések közössége, illetve az agglomerációkban a városok közössége. Mindkét típus rendelkezik adókivetési joggal, a tagok által delegált testület irányítja, vannak kötelező és ajánlott feladataik. Jellemző, és a hazai modell kialakítása szempontjából nem lényegtelen, hogy a kötelező

[4] Ez a forma hazai viszonyok között az EU források felhasználása szempontjából lehetne alkalmas megoldás.

feladatok a telephelyi versenyképesség problémáival vannak összefüggésben[5]. A területrendezés és -fejlesztés, ipari és szolgáltatási övezetekkel kapcsolatos kérdések tartoznak ide.

Látható tehát, hogy az európai uniós tagállamokban hasonló méretek, történelmi tradíciók ellenére is az önkormányzati együttműködéseknek más-más modelljei alakultak ki. A központi és a helyi kormányzat között különböző szereplők, szervezetek keresik a helyüket. Nincs optimális modell, csak egyedi, „országspecifikus" megoldások, az azonban biztos, hogy az önkormányzati együttműködések egyre több tagállamban mutatnak fel konkrét eredményeket. Az RKK kutatásai azt állapítják meg, hogy az EU-15-ök esetében a társulásra történő pénzügyi ösztönzési technikák inkább kivételek, mint általános gyakorlat. A társulási jog és gyakorlat ezen országok önkormányzati rendszereinek szerves része, a pénzügyi szabályozás ezen társulások gazdálkodásának stabilitását szolgálják.[6] Több uniós tagállamban jellemző továbbá, hogy a községek/települések közötti együttműködések és a főváros és a nagyobb városokra és környékére vonatkozó agglomerációs együttműködések külön szabályozás alá esnek.

Új – a felhasznált RKK kutatásokban még meg nem jelenő – tendenciaként említhető, hogy vannak olyan uniós tagállamok, amelyek az önkormányzati együttműködések ösztönzése és szabályozása helyett a kötelező összevonások, a települések igazgatási szempontból történő integrálása mellett döntöttek. A dán közigazgatási rendszerben például a 2000-es évek első felében lezajlott reformfolyamatok eredményeként a helyi önkormányzatok számát 278-ról 98-ra csökkentették, így az önkormányzatok átlagos lakosságszáma meghaladja az 55.000 főt és egy önkormányzatnak legalább 20.000 fő lakosúnak kell lenniük. A 20.000-es lakosságszámot el nem érő önkormányzatoknak egyesülniük kell egy legalább 20.000 lakosú várossal, vagy kötelező belépniük egy közelükben lévő önkormányzatokból álló társulásba. (Péteri 2006)

Látható tehát, hogy egyes uniós tagállamok jelentős területi reformokat hajtottak végre és integrálták a településeket, míg más országok a települési önkormányzatok önállóságához ragaszkodva inkább a kooperáció ösztönzésével és kötelező önkormányzati társulások kialakításával törekednek a hatékonyság és a méretgazdaságosság követelményeinek megfelelni.

A nemzetközi tapasztalatok összefoglalásaként kiemeljük az a tapasztalatot, amely a vertikális (tehát központ és helyi szint közötti) adómegosztás *mellett* a horizontális (tehát a különböző önkormányzatok által beszedett helyi adók feladatok megoszlásától függő) megosztásának gyakorlatát, illetve ennek hazai alkalmazhatóságát. Fontos tanulság, hogy a társulások létrejöttét – a kutatások tanulságai szerint – elsősorban nem pénzügyi ösztönzőkkel segítették elő, hanem olyan indirekt eszközökkel, amelyek bizonyos kemény és számonkért szakmai paraméterek előírásán alapultak.

[5] A hazai társulásos rendszerben is ilyen irányba kellene elmozdulni.

[6] 24. kötet 10. oldal.

Kistérségek itthon

A kistérségek fogalma a magyar területfejlesztési gyakorlatban jelent meg, és itt is viszonylag rövid múltra tekinthet vissza, hiszen mindössze 1994. január elsején lépett hatályba a Központi Statisztikai Hivatal kistérségi besorolása, mely a magyarországi településeket 138 statisztikai kistérségbe osztotta be. A besorolás elsősorban a statisztikai adatgyűjtési szempontokat tükrözte, bár természetesen számot vetett a földrajzi, közigazgatási és gazdasági-társadalmi szempontokkal is. A statisztikai szempontok mellett azonban nem kevésbé jelentősek voltak az egyéb szempontok, melyek közül legfontosabb az egyes településeknek a különféle támogatások elnyerésére irányuló törekvése volt. A települések természetesen azokba a kistérségekbe szerettek volna kerülni, ahol a legnagyobb eséllyel juthattak a különféle támogatásokhoz, s ezt a törekvésüket kellő intenzitással támasztották alá a különféle történelmi, gazdasági és egyéb szempontokkal. Így a kialakított kistérségi besorolást már három év múlva módosították, és 150 statisztikai kistérséget alakítottak ki. Az így létrehozott rendszer 2003-ig változatlan formában létezett, majd egy újabb módosítást követően 168-ra növekedett a kistérségek száma. A 2007-ben végrehajtott lehatárolás-módosítás eredményeként ma éppen 174 kistérség létezik. Egy kormányhatározatban rögzített mutatószámrendszer értékei alapján a kistérségek közül 95 került a kedvezményezett kategóriába, ezen belül pedig különösen hátrányos helyzetű kistérségnek azt a 48 kistérséget tekintik, melyeknek a komplex mutatója nem éri el Budapest komplex mutatójának 60%-át. (Kovács 2004)

A kistérségek fogalmának viszonylag kései megjelenése nem jelenti az Európai Unió NUTS4 szintű régiójának tekintett területegység hagyományának hiányát a magyar közigazgatási és területfejlesztési gyakorlatban. A megyék és a települések közötti területi irányítási szint járások formájában a kiegyezéstől egészen 1984-ig része volt a közigazgatásnak, s ezt követő megszüntetésük is csak a cégtábla átfestésével járt, hiszen – a tervutasításos gazdasági és társadalomirányítási rendszerben amúgy is csak névleges járási választott testületek megszüntetését követően is – megmaradt a városkörnyéki igazgatás rendszere. A városkörnyéki igazgatás rendszere egyébként is a magyar regionalizmus haladó hagyományaiból táplálkozott. Erdei Ferenc a Szeged környéki városok és az alföldi tanyarendszer gazdaságának és társadalmának szociográfiai elemzésével rámutatott arra, hogy a régió kiegyensúlyozott fejlődése érdekében elengedhetetlen „a város-vidék ésszerű egybeszervezése, a kétoldalú viszonyok egyenrangú szabályozása" (Erdei 1972). Ezzel a haladó hagyománnyal kívánt számot vetni az 1996. évi területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény, mely a kistérségeket az egymással határos és funkcionális kapcsolatban lévő települések térségi identitással rendelkező összességeként határozta meg. A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló, 1997. évben alkotott törvény alapján egyre-másra alakultak az önkéntes önkormányzati társulások, s a 90-es években lebonyolított infrastruk-

turális beruházásokra alapozott térségfejlesztési politika eredményes lebonyolításának nélkülözhetetlen feltételét jelentették.

A 2002 után kialakult hazai politikai légkörben esély sem maradt a kétharmados parlamenti támogatást igénylő kötelező társulás intézményének bevezetésére. Ehelyett 2004-ben megalkották a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényt. Ez filozófiáját és a politikai szándékokat illetően a közfeladat-ellátás néhány kiemelt területének társulásos (vélelmezetten méretgazdaságos) ellátását és a területfejlesztési döntések társadalmi támogatottságának erősítését célozta. Jogi kényszer lehetősége híján ez pénzügyi ösztönzőkkel történt. Az elképzelések nem teljes végiggondoltsága, a konkrét politikai konstelláció azonban azt eredményezte, hogy bár a kistérségek létrejötte kimozdította a holtpontról a magyar önkormányzati rendszert, az eredmények mérlege azonban egyelőre árnyalt elemzést igényel. Az indirekt pénzügyi ösztönzés „mellékhatásaként" ugyanis helyenként csak a külön támogatások lehívása érdekében „Potyemkin-társulások" jöttek létre. Sok esetben a pótlólagos források olyan új feladatellátást generáltak, amelyek nem feltétlenül álltak a kormány szándékában. A kistérségi társulások létrehozásában ugyanis a jogszabály előkészítés során két főhatóság vezetésének politikai versenye érvényesült (BM és MEH). Ez a területfejlesztést – az érvényes jogi konstellációban illetéktelenül, a NUTS 4 szintre telepítve, ráadásul az EU-s gyakorlatnak is ellentmondva – önkormányzati feladattá próbálta tenni.

A többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó jogi szabályozás az utóbbi évtizedek rossz gyakorlatát követve több értelemben is *uniformizált* megoldásra törekedett. Egyfelől a hazai településszerkezetet figyelmen kívül hagyva *egyféle* kistérséget tételezett mind a jogi szabályozás, mind a pénzügyi ösztönzőket illetően, pedig a valóságban a kistérség vonzáspontját jelentő település típusa szerint célszerű megkülönböztetünk **nagyvárosi-, városi** és **rurális** kistérséget. A nagyvárosi és városi kistérség esetében jellemző a többközpontúság, míg a rurális kistérségeknél nem. Ez utóbbiak lakosságszáma alacsony, és az úgynevezett hátrányos helyzetű kistérségek mindegyike ebbe a kategóriába tartozik.

A kistérségi szabályozás *uniformizált* és *generális* megoldást kívánt adni a magyar önkormányzati rendszer különböző természetű problémáira: a valós középszint hiányára, a közfeladatellátás szubszidiaritást nélkülöző decentralizáltságára az egyes önkormányzattípusok eltérő teljesítőképességéből és a formális jogi egyenlőségükből adódó ellentmondásra éppúgy, mint az önkormányzati és az államigazgatási feladatok átláthatatlan összemosódására.

A nemzetközi kitekintésből látható volt, hogy a kizárólag pénzügyi ösztönzésen alapuló feladatintegráció nem elterjedt gyakorlat. Az újabb nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az optimális üzemméretet a jogi eszközökön kívül szakmai feladatmutatókon alapuló kötött felhasználású támogatásokkal igyekeznek elérni. A hazai helyzetben az ösztönző kötött felhasználású normatívák keverednek a normatív szabad felhasználású normatívákkal, a teljesítmény mutatók terén pedig egyelőre meglehetősen

nagy a lemaradás. A néhány éves hazai tapasztalat azt mutatja, hogy a többcélú kistérségi társulások létrehozásához kapcsolódó ösztönzés a források lehívása szempontjából működött. Egyfelől az tapasztalható, hogy a már említett „Potemkin (kirakat) társulások" jönnek létre. Másfelől bizonyos feladatok – döntően a szociális ellátás terén – jobb minőségű ellátása alakult ki, amely helyzet pénzügyi fenntarthatósága legalábbis kétséges. Végül, de nem utolsó sorban a forráshiányos önkormányzatok felszínen tartását szolgálja az ösztönzés. Ebben a helyzetben „az élethez kevés, az éhenhaláshoz sok" pénz egy perspektivikusan megoldandó helyzetben ad átmeneti felmentést a megoldás alól. A konkrét jogcímek és az ehhez tartozó 2007. évi előirányzatok a táblázatból láthatók.

Közszolgáltatási feladat	**A közszolgáltatási feladatot vállaló, arra támogatásban részesülő társulások száma**	**A közszolgáltatási feladatra adott támogatás összesen (millió Ft)**
Közoktatás	72	2 183, 3
Szociális és/vagy gyermekjóléti intézményi ellátás	14	289, 8
Szociális és/vagy gyermekjóléti alapellátás	55	736, 9
Egészségügyi alapellátási központi ügyelet	69	1 025,9
Nyilvános könyvtári feladatok	20	143,8
A települési szilárd és/vagy folyékony hulladékgyűjtés és -kezelés közös szervezése	17	130,8
Állati hulladékok gyűjtésének és ártalmatlanításának közös szervezése	14	144,7
Útkezelői (útüzemeltetői és fenntartási) feladatok	11	122,2
A többcélú kistérségi társulás, valamint tagjai közbeszerzési eljárásainak közös szervezése és bonyolítása	8	34,9
Belső ellenőrzési feladat	41	178,5
Közös építési szabályzatok és közös településrendezési tervek készítése	7	71,6
A kistérségi közigazgatási ügyintézés korszerűsítése	17	254,6
Területfejlesztés	70	810,0
Összesen:		**6 127,1**

A kistérségi társulások pénzügyi ösztönzésének a forrásszabályozás „ágazati kézivezérelt rendszerbe" történő belesimulása a finanszírozási rendszer alapproblémáit[7] inkább fokozta, mintsem tompította volna. A már említett „normatív", nem differenciált kistérségi rendszerhez kapcsolódó pénzügyi ösztönzők (kistérségi normatívák) beépülésével tehát a hozzájárulási jogcímek száma és ágazati meghatározottsága nőtt, a forrásszabályozás rendszere nem egyszerűsödött, ráadásul ez utóbbinak a településtípusok közötti pénzügyi egyenlőtlenségeket *generáló szerepe csak erősödött.*

Miért nem reformértékű változás a többcélú társulások létrehozása? Javaslatok

Reformértékű változásnak a magunk részéről azt tekintjük, ha az intézkedések nyomán megváltozik a rendszer szereplőinek motivációs rendszere, és ezáltal *eredményesebb, hatékonyabb és gazdaságosabb*[8] közfeladatellátást biztosító működési mód áll elő. A reformértékű változás tehát *rendszerű*. Az így értelmezett önkormányzati rendszer reformot **négy dimenzióban** lehet megragadni. A reformértékű változás *evolúciós*, tehát időben szükségszerűen elhúzódó folyamat. A rendszerszerűséget az biztosíthatja, ha figyelemmel vagyunk az egyes lépések összhatására, és nem teszünk olyan lépéseket, amelyek a meglévő diszfunkcionális vonásokat erősítik.[9]

Az **első** dimenzió kapcsán vizsgálni kell az önkormányzatok *alkotmányos* státuszával és a *közigazgatás rendszerével* kapcsolatos feladatokat. Ez döntően az önkormányzati középszint kérdéseit, a kistérségi szint jövőjét, illetve az önkormányzáshoz fűződő jogok gyakorlásának és a kötelező társulás intézményének bevezetését érintő csomag. Konszenzus van abban, hogy a középszint megerősítése szükséges (ennek stratégiai, politikai és közpolitikai kormányzási vonatkozásait tekintve egyaránt), vita van viszont a középszint lehatárolását és a decentralizáció mértékét, valamint a kistérségek és az önkormányzati jog gyakorlását illetően. A mai többcélú kistérségi társulások létrehozásának súlyos belső ellentmondása, hogy a közigazgatási, közfeladat-ellátási és település-, térségfejlesztési feladatokat egy szervezeti keretbe igyekezett gyömöszölni. E jellemző ellenére az önkéntes társulások létrehozása megmozgatta az álló rendszert, és ezek további pozitív változások alapjául szolgálnak. Azt azonban magunk részéről szerencsésnek tartjuk, hogy a kívánatos kötelező feladatellátási társulásokat az adott politikai konstelláció nem véste kőbe.[10] Kevéssé nyílt a vita a tekintetben, hogy az önkormányzati jogok gyakorlásának alapszintje a település legyen-e, s ha igen, szüksé-

[7] Ld. erről Vigvári (2005a) kötetben Pitti és Vigvári tanulmányait.

[8] Ezt a nemzetközi irodalom a „3E" koncepciójaként tárgyalja, ld. erről Vigvári (2005b).

[9] Egy példa csupán arra, hogy a többcélú kistérségi társulások rendszere miért nem reformértékű lépés: a társulások létrejöttének finanszírozási eszközökkel történt ösztönzése erősítette a finanszírozás általi ágazati központosítottságot.

[10] Ezzel nem azt állítjuk, hogy a szükséges politikai konszenzus *szakmai okok miatt* nem született meg.

ges-e valamilyen ésszerű népességminimum meghatározása. Ide tartozik még a városi rendszer (a várossá nyilvánítás, a települések hierarchizálása, a megye és megyei jogú városok, valamint a főváros és kerületei közötti ésszerűbb munkamegosztás) szerteágazó kérdésköre.

A **második** dimenziót az önkormányzati feladattelepítés jelenti. Ebben három kérdés vethető fel. Az első: szükséges-e, és ha igen, milyen jogi technikával a települések (község, város, nagyváros), illetve regionális képződmények (kistérség, régió) közötti differenciált feladat- és hatáskör telepítés? A regionális szint létrehozásával milyen körben következzen be a központi szintről történő feladat-decentralizálás, a helyi szintről a recentralizálás? Szükséges-e az agglomerációk esetében ezeket speciális önálló feladatellátó egységeknek tekinteni? Végül, de nem utolsó sorban, milyen legyen a kötelező társulások jellege? Települések meghatározott körére és/vagy méretgazdaságos feladatellátásra, és/vagy meghatározott területi egységekre történjen ez?

A **harmadik** dimenzióhoz a szolgáltatásszervezés kérdései tartoznak. Itt valószínűleg csökkenteni kell a költségvetési intézmények dominanciáját, korszerűbb és rugalmasabb szabályozásra van szükség a költségvetési gazdálkodás alapegységei vonatkozásában,[11] újra kell gondolni a költségvetési szektoron kívüli feladatellátó egységek kérdéseit. Az intézményközpontúság csökkentésének együtt kell járnia a nem költségvetési rendben gazdálkodó szervezeteknél felhasznált közpénzek és közösségi vagyon feletti ellenőrzés erősítésével.

A **negyedik** dimenzió a finanszírozási rendszer. Ezen belül a leglényegesebb kérdések a saját források aránya, az önkormányzati szolgáltatások adó- vagy díjfinanszírozás dilemmái, a központi működtetési, kiegyenlítő, illetve fejlesztési transzferek allokációs mechanizmusainak milyensége és az önkormányzatok kialakítandó pénzügyi architektúrájának jellemzői. Biztosítani kell, hogy a finanszírozási rendszer kiszámítható és ösztönző legyen, szemben a mostani „kollektív felelőtlenség” irányába ható természetével.

A többcélú kistérségi társulások perspektívájából szemlélve a következő dolgokat tartjuk fontosnak a fenti elvek érvényesítése érdekében. Ahogy láttuk, a közelmúltban létrehozott kistérségi rendszer nem alkalmas a településszerkezeti különbségekből adódó differenciált feladatellátásra. A kistérségek röviden jelzett tipizálása igazolja azt az igényt, hogy eltérő közszolgáltatási felelősség- és hatáskör bevezetése indokolt a nagyvárosi, a kisvárosi és a rurális kistérségekben. A jelenlegi ösztönzők a többcélú kistérségi társulások minél szélesebb körű kialakítását segítették elő.

[11] Ez nem csupán az államháztartás helyi szintjén égető kérdés.

Kulcskérdés volna annak felismerése, és persze a felismerés gyakorlatba történő átültetése, hogy az önkormányzatok kompetenciájába tartozó különböző szolgáltatástípusok jelentősen eltérő méretgazdaságossági jellemzőkkel bírnak. A közigazgatási feladatok, a vonalas infrastruktúrák (víziközművek, úthálózat fenntartása, tömegközlekedés) működtetése, a humán szolgáltatások (oktatás, egészségügy, szociális ellátás) szervezése mind a szükségletek szerkezete, mind a szolgáltatásnyújtás technológiai sajátosságai miatt más léptékben célszerű. Ezért követni kellene azokat a rugalmas szervezési, irányítási megoldásokat, amelyek legfontosabb vonatkozásairól a korábbiakban írtunk.

A szakfeladat-ellátás különböző közpolitikai területeken belüli eredményesebb és jobb méretgazdaságosságú ellátása feltételezné az ágazati törvények maximalista standardokat előíró követelményeinek lazítását, a jelenleginél rugalmasabb, költségvetési szervekre vonatkozó szabályozás, a pénzügyi ellenőrzés és a szakellenőrzési tevékenység intézményesen összekapcsolt módon történő végrehajtását.

Felhasznált irodalom

Ágh A. (2005) Közigazgatási reform és EU versenyképesség: A konfliktus-konténerek felszámolása. In Vigvári András (szerk.) *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről.* IDEA, MKI, TÖOSZ. 15-20.
Bíró P. – Molnár L. (2004) A kistérségi szintű relatív fejlettség meghatározása. *Területi Statisztika*, 2004/6 564-585.
Erdei F. (1972) *Város és vidéke.* Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest.
Faluvégi A. (2004) Kistérségeink helyzete az EU küszöbén. *Területi statisztika*, 2004/5, 434-458.
Goldmann R. – Kaló R. (2005) *A kistérségek településszerkezeti tipizálása*. Kézirat.
Hahn Cs. (2004) A térségi fejlődést befolyásoló tényezők. *Területi Statisztika*, 2004/6 544-563.
Ivancsics, I. (2006) *Az államigazgatási feladatok kistérségi ellátásának hatása a területi államigazgatási szervekre*. IDEA tanulmány.
Kovács F. L. (2004) A kistérségek szerepe a területfejlesztésben. *Területi Statisztika*, 2004/5.
Lábadyné Csaba A. (2004) *A nagyvárosi kistérség szerveződésének speciális vonásai.* IDEA, 2004.
MTA Regionális Kutatások Központja által 1995-1996-os években készített államháztartási reform tanulmányok. Kéziratok, MTA RKK Központi Könyvtár.
Németh J. (szerk.) (2005) *Kistérségi Tervezési Módszertan*. IDEA 2005.
OECD (2008) *Reforms for Stability and Sustainable Growth.*
Péteri G. (2006) Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára. In Vigvári A. (szerk.) (2006a) *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság.* Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, TÖOSZ, 11-44.
Szente Z. (2001) A regionális önkormányzatok lehetséges feladat- és hatáskörei. *Régió, Közigazgatás, Önkormányzat,* Magyar Közigazgatási Intézet.
Varga I. (2006) *A nagyvárosi agglomeráció hatása a kistérségi szerveződések alakulására*. Előadás az IDEA Finanszírozási Munkacsoportjában, 2006. február 23. MKI

Varga I. (2005) *A nagyvárosi térségek és agglomerációk összefüggései.* KÉZIRAT IDEA
Varga S. (2004a) Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I. *Pénzügyi Szemle*, 4. szám.
Varga S. (2004b) Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban. II. *Pénzügyi Szemle*, 5. szám.
Verebélyi I. (1995) A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. *Magyar Közigazgatás*, 2. szám.
Verebélyi I. (1996) A kormányzás és közigazgatás reformjának tervezete. *Magyar Közigazgatás*, 4. szám.
Verebélyi I. (2000) Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció. *Magyar Közigazgatás*, 9-11. szám.
Vigvári A. (szerk.) (2005a) *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről.* IDEA Program, TÖOSZ, Magyar Közigazgatási Intézet.
Vigvári A. (2005b) *Közpénzügyeink*. KJK-KERSZÖV Üzleti Kiadó Kft.
Vigvári A. (szerk.) (2006a) *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság.* Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, TÖOSZ.
Vigvári A. (szerk.) (2006b) *Vissza az alapokhoz! Stratégiai Kutatások* – Magyarország 2015. Új Mandátum Kiadó, Budapest.
Vigvári A. (2006c) Finanszírozási reform vs. feladatreform. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához. *Magyar Közigazgatás*, március-április, 232-247.
Vigvári A. (2006d) Önkormányzati reformok, de hogyan? *Fejlesztés és finanszírozás*, 2. szám, 42-51.
Vigvári A. (2006e) A közpénzügyi reformok megvalósításának egy lehetséges útja. *Pénzügyi Szemle*, LI. évfolyam 2. szám, 127-146.
Vigvári A. (2008) Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. *Tér és Társadalom*, 1. szám. 141-167.

Pupek Emese

Államigazgatási és közszolgáltatási feladatellátás kistérségi szinten

Európa több országában a hatvanas-hetvenes években közigazgatási, területi reformintézkedések zajlottak a hatékonyság és a teljesítőképesség növelése érdekében. A közszolgáltatások megfelelő minőségű biztosítása, valamint a tervezési-fejlesztési feladatok ellátása igényel egy bizonyos méretet és nem túlságosan fragmentált struktúrát. A megoldást a községegyesülés és/vagy társulások rendszere kínálja.

Az európai országokat két csoportra oszthatjuk: az egyik csoport[1] inkább a település-összevonásokkal operált, míg a másik csoport[2] inkább a társulások ösztönzésére fektetett hangsúlyt. A községösszevonások nem zárták ki a társulások lehetőségét sem. Közös jellemző a reform fokozatossága, amely például Svédországban több mint két évtizedig tartott (1952–1974). A fokozatosság megnyilvánult abban is, hogy például Belgiumban kezdetben kedvezményekkel ösztönözték az önkéntes egyesüléseket, majd 1975-től jogilag is kötelezővé tették.

Magyarországon a többcélú kistérségi társulások megalakítása kíván hozzájárulni a közigazgatás modernizálásához. A döntéshozók a kistérségnek három alapvető funkciót szánnak: 1. önkormányzati közszolgáltatási, 2. területfejlesztési és 3. speciális szaktudást igénylő államigazgatási feladatok ellátása. A többcélú kistérségi társulások 2004-ben megalakulásukat ösztönző, 2005-ben pedig normatív támogatást kaptak, aminek eredményeként 2006 végére valamennyi kistérségben megalakultak a társulások. Budapest és Debrecen városok egyedül minősültek kistérségnek, így itt értelemszerűen többcélú kistérségi társulás nem jöhetett létre; ez a helyzet 2008-ra megváltozott.

Az Országgyűlés 2007. szeptember 10-i ülésnapján fogadta el a kistérségi törvény módosítására vonatkozó előterjesztést, amelyet 35 átsorolási és 6 új kistérség létrehozási kérelme alapján fogalmaztak meg. A jogszabályban bekövetkezett változás értelmében Magyarország területe 174 kistérségre oszlik, amelyben Budapest főváros egyedül minősül kistérségnek, és Debrecen már a környező településekkel együtt alkothat kistérséget. Az átalakulás után 2008-ban 28,1 milliárd forintos normatív támogatásra, és emellett 3,5 milliárd forintnyi kiegészítő, főként tárgyi feltételek javítására szolgáló pályázat benyújtására lesz lehetőség. A pályázatok eredményeként kialakuló új struk-

[1] Például Nagy-Britannia, Svédország, Finnország, Belgium, Dánia, valamint Görögország. (Franciaországban 1971-ben történt egy sikertelen kísérlet a községek beolvasztására.) A községösszevonások főként az ötvenes (Svédország, Finnország) és hatvanas (Nagy-Britannia, Belgium, Svájc) években zajlottak, igaz, Dániában a hetvenes években kezdődtek.

[2] Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Ausztria, Hollandia stb.

túrát tehát a tanulmány írásakor még nem lehet elemezni, a kiinduló helyzet feltárása azonban hasznos információkkal szolgál. Továbbá a kezdeti támogatások feltétele az volt, hogy a pályázó kistérség három évig köteles fenntartani a szolgáltatást, ez a határidő jelenleg jár le, tehát az alábbi megállapítások és vizsgálat időszerűvé válik.

A 2004. évi LXXV. törvényben (a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról) szerepel a kistérségi területfejlesztési tanács nevű szervezet, ami a többcélú kistérségi társulások egységeként látja el a területfejlesztési tanács feladatait. A területfejlesztési feladatellátás egyik színterévé így a kistérség vált. Az elemzés azt vizsgálja, hogy az államigazgatási körzethatárok és a közszolgáltatási feladatellátás színtere mennyiben egyezik meg a 2004. évi CVII., a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvényben rögzített kistérségi struktúrával.

Államigazgatási feladatellátás a kistérségi szint kialakulásakor

Az 1075/2004. (VII. 21.), a regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedéseket tartalmazó kormányhatározat célként fogalmazza meg, hogy egységesebbé kell tenni az államigazgatási körzethatárokat és a kistérségek határait a kistérségi és a körzeti szintű illetékességi területek átláthatósága érdekében, hogy ne metsszék a kistérség határait az államigazgatási körzethatárok.

A fent idézett 2004-es kormányhatározatban foglalt cél teljesülését valamennyi magyarországi település 18-féle[3] államigazgatási ügyben illetékességi területhez való tartozását megvizsgálva lehet megállapítani. Az elemzés arra irányul, hogy feltárja, a államigazgatási körzethatárok mennyire közelítik meg az ideálisnak tekinthető elképzelést, vagyis egy átlátható, kistérségi határokat államigazgatási szempontból sem metsző, polgárközelséget megvalósító, ugyanakkor mégsem szétaprózódott rendszer létét.

A kistérségi szinttel leginkább a hat leggyakrabban felkeresett intézmény (Gyámhivatal, Munkaügyi Kirendeltség, Körzeti Földhivatal, Okmányiroda, I. fokú építési hatóság, ÁNTSZ) illetékességi területe feleltethető meg. Kistérségenként kialakításra került egy mutatószám, abból az adatból, hogy egy adott kistérséghez tartozó települések közül mennyi tartozik a hat intézmény illetékességi területe szerint saját kistérségébe, illetve más kistérségbe. A mutatószámnak alkalmasnak kellett lennie a kistérségek kö-

[3] Gyámhivatal, Munkaügyi Kirendeltség, Rendőrkapitányság, Városi Bíróság, Városi Ügyészség, Körzeti Földhivatal, Okmányiroda, I. fokú építési hatóság, Polgárvédelmi Kirendeltség, Erdészeti Igazgatóság, Tűzoltóság, Területi Főépítészi Iroda, Magyar Geológiai Szolgálat, Bányakapitányság, Állategészségügy, Növényegészségügy, APEH, Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ).

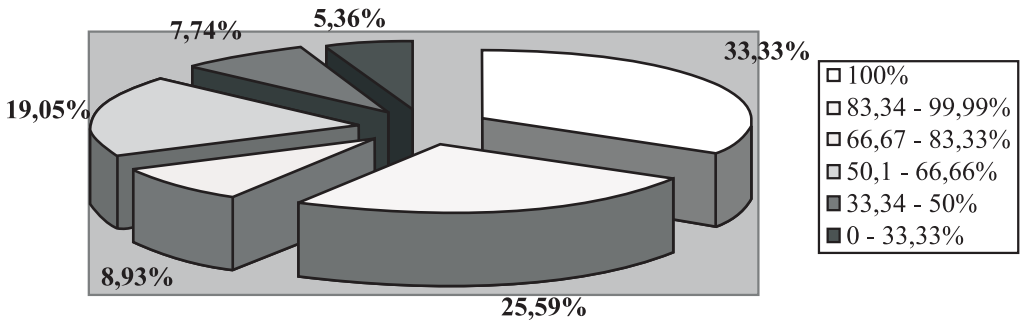
zötti összehasonlításra a kistérségek méretének és településszámának különbségei ellenére is, amire egy százalékos adat a legalkalmasabb. Amennyiben egy kistérségben valamennyi település mind a hatféle ügyet el tudja intézni, a mutatószám 100.

Száz százaléknak tekintjük a kistérségbe tartozó települések számát megszorozva hattal. Ezután településenként összeszámolva azokat a lehetőségeket, amelyek a hatféle államigazgatási szolgáltatásból kistérségen belül elláthatóak, ezt elosztva a 100 százalékot adó értékkel megkapjuk azt a mutatószámot, ami a kistérség homogenitási fokára utal, ahol tehát a 100 a leghomogénebb, a 0 a legheterogénebb mutatónak felel meg.

A fenti számítás után érvényesíthető a különböző méretű kistérségek összehasonlítása, a kistérségi településszám különbözőségeinek ellenére is.

Magyarország kistérségeinek államigazgatási szempontú homogenitásában nagy különbségeket találunk. Míg a kistérségek pontosan harmada teljesen homogén, mutatószámuk 100 (abszolút homogén kistérségek), addig az ellenkező végleten, vagyis 0 mutatóval három százalékuk rendelkezik (heterokliktikus kistérségek).[4]

1. ábra: Kistérségek megoszlása homogenitásuk szerint



A kistérségek több mint negyede (25,59%) mondható **igen homogénnek**, hiszen ezekben a kistérségekben még működik mind a hat intézmény valamelyike, azonban vannak olyan települései, amelyekre nem terjed ki ezen intézmények illetékességi területe, és bizonyos államigazgatási ügyekben másik kistérségbe tartoznak. Az abszolút homogén és az igen homogén kistérségek az összes kistérség közel negyven százalékát alkotják, ami azt jelenti, hogy a kistérségek közel két ötödében működik mind a hat leggyakrabban felkeresett államigazgatási központ. A fenti adat azonban azt is megmutatja, hogy a kistérségek több mint hatvan százalékában biztosan hiányzik a hat leggyakrabban felkeresett intézmény közül egy.

[4] Őriszentpéter, Aba, Adony, Cigánd, Bélapátfalva központú kistérségek. A heterokliktikus kistérségek közös jellemzője az alacsony lélekszám (átlag 20 ezer fő) és a viszonylag kis terület (átlag 300 km^2).

Amennyiben egy intézmény hiányzik a kistérségből, akkor a kapható mutatószám maximuma 83,33 lehet, ezeket a kistérségeket még **homogénnek** tekinthetjük. Amennyiben már két intézménye hiányzik adott kistérségnek (leggyakrabban az ÁNTSZ és a Földhivatali Kirendeltség), akkor maximális mutatószáma 66,66 lehet, ettől az értéktől lefelé már nem nevezhető egy kistérség államigazgatási szempontból homogénnek, vagyis a kistérségek közel harmada (32,15%) **heterogénnek** minősül. A kistérségek 13,1 százaléka nem tudja saját területén elintézni az ügyek felét sem, ezek a kistérségek **nagyon heterogének**. A 168 kistérségből összesen 21 tartozik a nagyon heterogén, illetve a heterokliktikus kategóriába (12,5%), amit a közigazgatás működésének hatékonysága szempontjából nem tekinthetünk kielégítő eredménynek.

A kistérségek homogenitásának vizsgálata megállapította, hogy a kistérségek két harmadában lakók kénytelenek – eltérő mértékben – kapcsolatba kerülni más kistérségekkel, amikor államigazgatási ügyeiket intézik. A hatékonyság és az ügyfélközpontúság szempontjából az sem közömbös, hogy egy, vagy esetleg több kistérségbe kerül át az ügyintézés. Kérdéses továbbá, hogy van-e kapcsolat a homogenitás foka és a függés foka között. Ennek alapján „elvonzó" vagy „szétszakító" tendenciák érvényesülnek? Kistérségeink nulla, illetve akár öt(!) másik kistérséggel is kénytelenek kapcsolatot tartani.

A települések legnagyobb arányban egyetlen másik kistérséggel kénytelenek államigazgatási ügyeikben együttműködni (77 kistérség, 45,83%), amit minősíthetünk ilyen szempontból függő viszonynak. Két vagy három kistérségtől való függés a kistérségek közel ötödét érinti, ezt az értéket igen magasnak tekinthetjük, figyelembe véve a földrajzi adottságokat is, és azt a tényt, hogy az államigazgatási körzethatárok megyehatárokat nem keresztezhetnek, ezért fizikailag sem adottak a feltételek egyes kistérségeknek kettőnél több kistérséggel való határosság miatt átjárásra, így függőségi viszony kialakulására sem[5]. A kistérségi függésre vonatkozó megállapításokat a vizsgálat fent említett korlátozottsága miatt jelzésértékűnek kell csupán tekintenünk. A végletek mindenesetre tanulságokkal szolgálnak, illetve felhívják a figyelmet bizonyos tendenciák érvényesülésére.

Csupán egy-egy olyan kistérség van, amelyből négy (Fonyód), illetve öt (Baktalórántháza) másik kistérségben lévő intézmény illetékességi területébe is tartozik település.

A Fonyódi Kistérség a homogén kistérségek csoportjába tartozik, ugyanakkor erős a más kistérségtől való függése, melynek kialakulásában szerepet játszhat a kistérség keskeny, elfordított L betűt formázó alakja, ami miatt a polgárközelség elve dominál a homogenitás felett.

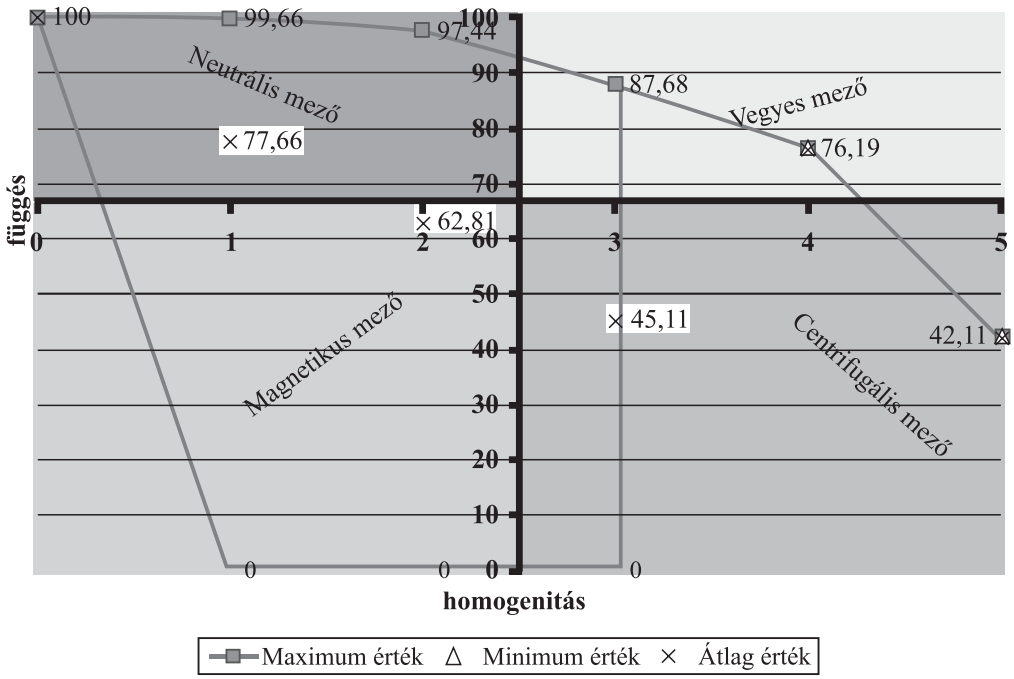
A Baktalórántházai kistérség amellett, hogy öt másik kistérséggel is államigazgatási kapcsolatban áll, nagyon heterogénnek minősült. Ebben a kistérségben élők tehát

[5] Celldömölknek kivételesen – a fent ismertetett körülmények miatt – csak egy kistérségi szomszédja van.

kétszeresen hátrányos helyzetűek, hiszen saját kistérségük nem tudja kiszolgálni igényeiket, de még azzal is megnehezül az ügyintézés, hogy illetékességi terület szerint többféle központba tartoznak. Az ügyfél-centrikusság és az átláthatóság pozitív értéke a Baktalórántházai kistérségben tehát nem érvényesül.

Amennyiben a két jellemzőt (homogenitás, függés) összevetjük és egy koordinátarendszerben ábrázoljuk, akkor a négy részre osztott területen bejelölhetők a különböző hatások érvényesülési mezői.

2. ábra: Kistérségek pozíciója



A 2. számú ábra megmutatja minden függési és homogenitási szint maximum és minimum értékét, valamint az adott függési skála átlagos homogenitási értékét is. A körbehatárolt terület jelzi a magyarországi kistérségek elhelyezkedésének területeit. A „magnetikus mező” arra utal, hogy viszonylag kisszámú egyéb központ van, amely elvonzza adott kistérség településeit az államigazgatási feladatok ellátása során, viszont ez a hatás igen erős, hisz az adott kistérség nem homogén. A „centrifugális mező” esetében pedig annyi különbséget állapíthatunk meg, hogy több központ is képes elvonzani a településeket, tehát nem elég erős a bázisközpont, és sok irányba érvényesül az elvonzás. A „vegyes mezőbe” került kistérségek esetében a magnetikus és

centrifugális hatás egyszerre jelentkezik, bizonyos fokig erős lehet a bázis kistérség központja, de ez csupán egy szűkebb körre terjed ki a kistérségen belül. A fennmaradó esetek neutrális kistérségek, vagyis magas homogenitás és alacsony fokú függés jellemző.

Amennyiben átfedés mentesen alakulnának a kistérségi államigazgatási határok, a „kancsóforma" baloldalra és felfelé húzódva keskenyedne és laposodna, majd végül mindegyik kistérségünk a bal felső ponton helyezkedne el, és ekkor minden kistérség önálló államigazgatási egység is lenne egyben. A kistérségek megalakulása után harmaduk (56) tanyázott az ideálisnak tekintett ponton.

A kutatás két irányban folyt tovább. Egyrészt a fent megállapított különböző hatások ráirányították a figyelmet a kistérségi központok és társközpontok létezésére, súlyukra és hatásukra; másrészt az ügyfél-centrikusság igénye miatt szükséges feltárni, hogy egyes településeken élők mennyiféle illetékességi körzetbe tartoznak, hiszen a fenti vizsgálatok arra nem voltak tekintettel, hogy 3 település tartozik 3 különböző kistérségi központban lévő intézményhez illetékességi szempontból, vagy egy település tartozik 3 különböző településen működő intézményhez. Ez a szempont az ügyfél-centrikusság és átláthatóság értékének érvényesülését vizsgálja. Elemezni szükséges tehát, hogy a települések illetékességi körzet szerint mennyi központhoz tartoznak. Itt már az is relevánssá válik, hogyha adott kistérségen belül két különböző városban lévő központhoz/kirendeltséghez kell elfáradniuk az állampolgároknak.

A többcélú kistérségi társulások megalakulásakor 82 településünk semmilyen államigazgatási kapcsolatban sem állt saját kistérségével, idegen egységként működött saját területén. Összesen négy kistérségi központ[6] nem rendelkezik a 18 államigazgatási ügy egyikének központjával/kirendeltségével sem, tehát ezekbe a kistérségekbe tartozó valamennyi településnek egymással nincs közös államigazgatási társkapcsolata, ezek a kistérségek államigazgatási szempontból nem tekinthetők területi egységnek. Öt[7] olyan kistérségi központ létezik, amelyik a hat leggyakoribb államigazgatási ügy egyikében sem rendelkezik központtal/kirendeltséggel.

A kistérségek több mint harmadában (34,34%) van másik államigazgatási ügyintézési lehetőség a kistérségi központon kívül. Ez összesen 57 kistérséget és 88 társközpontot jelent. A társközponttal rendelkező kistérségek közel két harmadában (36 kistérségben) egy társközpont működik, közel negyedében két (13 kistérségben), 12 százalékában három társközpont található (7 kistérségben), egy kistérségben pedig (Miskolc) négy társközpont is funkcionál. A társközpontok nem igazodnak a lakosságszámhoz vagy a terület nagyságához. Létezik 24 000 fős kistérségben társközpont (Székesfehérvári kistérségben Polgárdi), és hiányzik például a több mint 166 000 fős pécsiben. Ugyanakkor indokolható a négy társközpont (tehát összesen öt központ) a Miskolci

6 Aba, Adony, Cigánd (Bodrogközi), Őriszentpéter

7 0 mutatószámú heterokliktikus kistérségek.

kistérségben, amely országunk legnagyobb lélekszámú kistérsége, és ahol a természeti-földrajzi, illetve a kistérség területi nagysága miatt is igen magas a kistérségen belüli társulási hajlam.

A társközpontok túlnyomó többségében három intézmény működik: gyámhivatal, okmányiroda és I. fokú építési hatóság. A leggyakoribb intézkedések is ezekhez az intézményekhez kapcsolódnak, így ezek a hatóságok kerülnek a legközelebb az ügyfelekhez. Négy esetben[8] rendelkezik a társközpont öt intézménnyel a hat hatóságból, és kizárólag egy olyan társközpont létezik, ahol mind a hat intézmény megtalálható, ez Nagykőrös a Ceglédi kistérségben. Ennek a kistérségnek az a sajátossága, hogy ilyen erős társközpont mellett is létezik még kettő, tehát összesen négy központú ez a kistérség. Mindezt a magas lakosságszám (121 000 fő) és a nagy terület (1234 km^2) is indokolja.

Néhány kivételtől eltekintve a központ jelentős túlsúllyal rendelkezik, a *társközpontok szerepe igen elhanyagolható*, hiszen átlagban a kistérségi lakosság ötödére terjed ki hatókörük, és az intézményeknek legtöbbször csak felével rendelkeznek; ezért nem is indokolt igazán *„társ”* központról beszélni, inkább kisegítő funkcióval rendelkeznek.

14 „társközpont” csak saját lakosságát szolgálja ki, ezek a települések nem töltenek be térségi szerepkört, még ha településük lélekszáma indokolja is a polgárközelség miatt a kirendeltségek működtetését.

Azok a kistérségek, amelyek már nevükben is utalnak a többközpontúságra, kivételt képeznek, hiszen tudatosan törekednek a központok közötti kiegyenlített befolyásra; bár nem tekinthetünk el attól sem, hogy ez a kiegyenlített befolyás néhány esetben igen csekély (Ibrány-Nagyhalászi, Derecske-Létavértes), maga a kistérségi központ sem jelentős súlyú.

Egyetlen kistérségben figyelhető meg igazi konkurálás a központ és társközpont között: Ajkai kistérségben létezik *valós társközpont*. A közel 32 000 fős Ajka várossal sikeresen felveszi a szolgáltatási versenyt Devecser, az 5300 fős társközpont. A kistérség 39 településéből Ajka 9-et szolgál ki, míg társközpontja 29-et[9], saját területén kívül pedig Ajka még 8426 főt, míg társközpontja 12480 főt lát el. Az okok nem földrajziak, hiszen a két város igen közel helyezkedik el egymáshoz. A magyarázat abban keresendő, hogy Devecser járási székhely volt, és a rendszerváltás után tudatosan törekszik térségközponti szerepkör kialakítására, a fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy sikerrel.

A társközpontok funkcionálása a polgárközelség elvét erősíti, ugyanakkor az ügyfél-centrikusság másik ismérve csorbul (hogy tudniillik az ügyeket lehetőleg egy helyen el lehessen intézni), hiszen a 88 társközpontból csupán egyben lehet mind a hat leggyakoribb ügyintéző intézménnyel találkozni, így szükségszerű más településen lévő hatósághoz is eljárni.

[8] Érd, Balatonboglár, Gyomaendrőd, Hajdúnánás

[9] A fennmaradó Nyírád más kistérségben lévő település illetékességi körébe tartozik.

Valamennyi település vizsgálat alá került, és a hat leggyakrabban felkeresett intézmény illetékességi területe szerint megállapítható, hogy a legrosszabb érték a 4 különböző helyszín, és 134 településen élőknek kell három vagy négy ügyintézési helyszínnel számolnia, ami a lakosság öt százalékát érinti (411 069 fő). A települések 61 százalékában helyben intézhető a hat leggyakoribb ügyfajta, ami a magyarországi népesség 65,56 százalékának lakhelye.

A fenti példák bizonyítják, hogy az államigazgatási körzethatárok megállapításakor nem egységes elvek érvényesültek, sokszor háttérbe kerültek a gazdaságossági szempontok, és az államigazgatási határok sűrűn metszik a kistérségek határait.

Közszolgáltatást szervező kistérség

A többcélú kistérségi társulások 2004. évi ösztönző és 2005. évtől normatív támogatása hozzájárult a társulásban megvalósuló feladatok és az önkormányzatok közötti összefogások elterjedéséhez, elsősorban a települések által hatékonyan el nem látható közszolgáltatások területén.

2005 végén a Belügyminisztérium egy rendkívül részletes adatbázist készíttetett valamennyi többcélú kistérségi társulásban résztvevő önkormányzattal, az adatokat a 2006. évre vonatkozó többcélú kistérségi társulások normatív támogatásának igényléséhez kellett eljuttatni a minisztériumhoz.[10] A számsorok a társulásban ellátott szociális és gyermekjóléti feladatokról, a belső ellenőrzési és mozgókönyvtári együttműködésekről, a gesztor településekről, a résztvevőkről, az ellátottak számáról és egyéb mutatószámokról szólnak.

Különböző feladatokra társultak az önkormányzatok, ezek az együttműködések eltérő intenzitásúak, egyes kistérségekben eltérő a városok és a községek szerepvállalása, mindezek együttesen strukturális különbségeket hoztak létre a kistérségek működésében.

2004. május 5-én a Belügyminisztérium pályázati felhívást tett közzé olyan kistérségek részére, amelyek valamennyi településük társulásával vállalják a 65/2004. (IV.15.) Korm. rendelet 4-8.§-a szerinti feltételekkel 5.§-ában felsorolt legalább három közszolgáltatás, valamint a területfejlesztési feladatok közös ellátását legalább három évre. 76 többcélú kistérségi társulás összesen 7,5 milliárd forint támogatást kapott, illetve 69 társulás, amely kizárólag területfejlesztési célra alakult, 1,4 milliárd forint összegű támogatáshoz jutott. Ez a kezdeti ösztönző támogatás a 2005. évi költségvetési javaslatba beépített normatív támogatással folytatódott 9 milliárd forint keretösszegig. A támogatás kizárólag közoktatási, szociális, gyermekjóléti, belső ellenőrzési, valamint mozgókönyvtári feladatok működési kiadásaira fordítható, a többcélú kistérségi

[10] Köszönet az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Önkormányzati Gazdasági Főosztályának, különösen dr. Bekényi Józsefnek és Peresztegi Gergelynek, amiért az adatok kutathatóvá tételével segítették a tanulmány elkészítését.

társulások által ellátott egyes közszolgáltatások 2005. évi normatív működési támogatásáról szóló 26/2005. (II.11.) Korm. rendelettel módosított 5/2005. (I.19.) Korm. rendelet szerint. 111 társulás nyújtott be támogatási igényt, amelyből 108 társulás felelt meg a feltételeknek, és lett jogosult a normatív működési támogatásra. A kistérségi szintű közszolgáltatásokra vonatkozó megállapításokhoz a fenti adatokat tekintem kiindulópontnak, és 2005-öt bázisévnek.

A pénzügyi ösztönzők hatására közszolgáltatási feladatellátást 154 kistérség működtet települési összefogással.[11] A 154 kistérség számos közszolgáltatási feladatot vállalt fel a pályázatokban szereplő, támogatható tevékenységek közül. A kiíró az együttműködésben megvalósuló ellátást finanszírozza. Az együttműködés formái változhattak, a különböző feladatokat elláthatja a kistérség társulás, külön megállapodás, intézményfenntartó/intézményi társulás és ellátási szerződés formájában.

A támogatási adatokból két problémakört vizsgálhatunk részletesebben:

1. az együttműködés területei, és egyéb jellemzők stb.,

2. a gesztor városok és községek szerepe.

2004-től a kistérségi támogatások hatására a közoktatás területén jött létre a legtöbb társulás, amelyek közös jellemzője, hogy a színtér a kistérségnél kisebb egységű, úgynevezett mikrotársulás.

A kistérségek[12] közel két harmadában (69,49%) működik óvodai nevelési feladatot felvállaló együttműködés, és közel négy ötödében (80,52%) működik alapfokú iskolai nevelésre létrehozott mikrotársulás. Érdekes ugyanakkor, hogy azokban a kistérségekben, ahol nem alakult ki a közoktatás területén társulás, más területeken (szociális és gyermekjóléti szolgáltatások) fokozottabb az együttműködés. A jelentős számú mikrokörzet pedig azt bizonyítja, hogy a közoktatási feladatok szervezési színtere nem a kistérség, hanem a mikrokörzet.

A közoktatási feladatellátás után a második leggyakrabban felvállalt társulási feladat a belső ellenőrzés. Azoknak a kistérségeknek, ahol megalakultak a többcélú kistérségi társulások,[13] több mint felében, 83-ban (53,89%) teljes kistérséget lefedő társulás jött létre a belső ellenőrzési feladatok ellátására. További 35 kistérségben (22,72%) néhány település maradt csak ki a társulásból, és további 5 kistérségben (3,25%) társulásos és intézményfenntartó társulás formában látják el a feladatokat. Összesen tehát a kistérségek közel négy ötödében (79,86%) szinte teljes együttműködés valósul meg ezen a területen. A statisztika tovább javul, ha azt a 14 kistérséget (9,1%) is hozzávesszük, ahol mikrotérségre kiterjedő intézményfenntartó társulással valósul meg az ellen-

[11] Bár megalakította a többcélú kistérségi társulást, nem kapott támogatást Dunaújváros, Hajdúszoboszló és Vásárosnamény kistérsége.

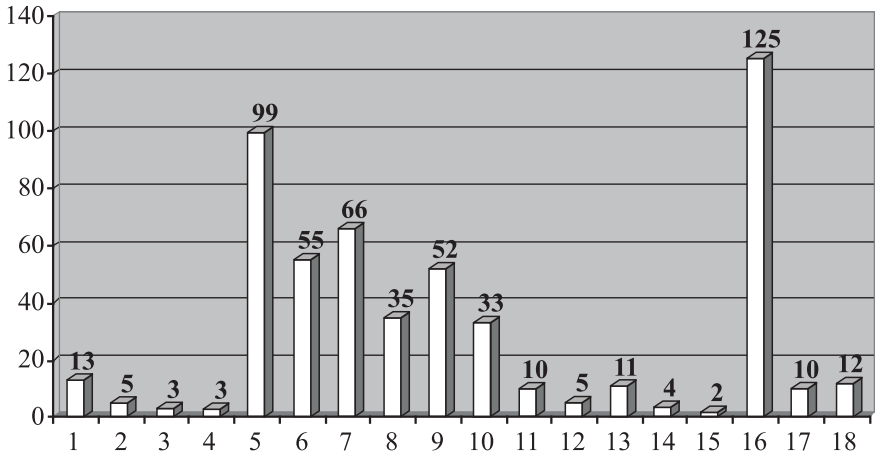
[12] Az a 154 kistérség adja a 100 százalékos alapot, ahol megalakult a többcélú kistérségi társulás, és igényeltek ösztönző és/vagy normatív támogatást.

[13] Csökkentve azzal a három kistérséggel, amelyek nem igényeltek támogatást és nem szolgáltattak adatot.

őrzés. A számadatokból látható, hogy csupán 17 kistérség nem vállalta a belső ellenőrzési feladatok közös ellátását (11,04%), ezért kijelenthető, hogy a normatív támogatás jelentősen elősegítette a belső ellenőrzés feladatának közös megszervezését.

A szociális ellátások közül azok részesülhettek támogatásban, amelyek közül a legtöbbet nem képesek a községek önállóan működtetni, és a megyei szintű ellátásszervezés túl távol kerülne, így hatékonysága nem biztosított.

3. ábra: Szociális és gyermekjóléti feladatokat ellátó kistérségek száma



I. Szociális ellátás területén:

1. időskorúak ápolást, gondozást nyújtó otthona
2. időskorúak és fogyatékosok gondozóháza
3. pszichiátriai és szenvedélybetegek átmeneti otthona
4. hajléktalanok átmeneti szállása
5. családsegítés
6. házi segítségnyújtás
7. jelzőrendszeres házi segítségnyújtás
8. közösségi ellátások
9. támogató szolgáltatások
10. idősek klubja
11. fogyatékosok nappali intézménye
12. pszichiátriai és szenvedélybetegek nappali intézménye
13. nappali melegedő
14. családok átmeneti otthona

II. Gyermekjóléti szolgáltatások területén:

15. gyermekek átmeneti otthona
16. gyermekjóléti szolgáltatás
17. gyermekek napközbeni ellátása
18. gyermekek átmeneti gondozása

A szociális és gyermekjóléti feladatok társulásos ellátásának színtere is a mikrotérség lett. Az ápolást, gondozást nyújtó intézmények támogatására létrejövő társulások vannak legnagyobb számban, majd a nappali intézmények, végül az átmeneti otthonok következnek. Az igények száma is e szerint a sorrend szerint alakul, ugyanakkor az igények aránya nincs teljes fedésben a társulások arányával. A szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokhoz jelentős személyi és tárgyi feltételek szükségesek: szakképzett szociális munkások, védőnők, konyha és egyéb épület, infrastruktúra. A legtöbb esetben arra kell törekedni, hogy a rászoruló a lakóhelyén vehesse igénybe a

szolgáltatást. A szociális szolgáltatásoknak meg kell küzdeniük az igények kielégítésének problémájával, hiszen éppen ott jelentkeznek a térségi hátrányok, ahol a szociális szolgáltatások is hiányoznak. A fenti igényeknek való megfelelés igen jelentős anyagi erőt kíván a szolgáltatók részéről, és nagy terhet jelent főként a kisebb lakosságszámú önkormányzatok számára. Az intézményfenntartás jelentős anyagi erőt követel, ezért tapasztalhatunk a korábbi ellátásokhoz képest alacsonyabb társulási kedvet.

Az önkormányzatok számára hozzáférhető plusz források a kistérségek támogatásával ugyan előmozdították a településközi együttműködést, mégsem szabad hagyni, hogy alábbhagyjon a lendület, hiszen a kistérségek közül csupán 95-öt tarthatunk aktívnak, amennyiben négynél több közszolgáltatásban vállal társulást. Ez a határszám is mutatja a passzivitást, hiszen a felvállalható közszolgáltatásokkal és a belső ellenőrzéssel együtt a kiinduló szám 19, amiből tehát még az ötödét sem kell felvállalnia egy kistérségnek, hogy a többiekhez viszonyítva aktívnak tartsuk.

Városok szerepvállalása a szociális ellátások területén működő társulásokban

Mind a kistérségi központ, mind a nem központ városok a szolgáltatások társulásos formában történő ellátásában igen eltérő aktivitással vesznek részt. Az aktivitás foka szerint különböző városi szerepeket állapíthatunk meg:

1. passzív városok,
2. községekkel társközpont városok,
3. másik város felett domináló városok.

A passzív városoknak is két csoportja van. A passzív városok között igen jelentős csoportot képeznek azok, amelyek nem vállalnak semmiféle társulásban vezető szerepet, sem társult tagi státuszt, és kistérségükben sincs társulásos feladatellátás, vagy ezek igen szűk körűek (1 vagy 2). Másik csoportja a passzív várossal rendelkező kistérségeknek, mikor egy nagyközség átvállalja a vezető szerep ellátását a társulásban, akár valamennyi kistérség által elfogadott közszolgáltatási feladatra, és a kistérségi központ társult tagként lesz részese az együttműködésnek.[14]

A városok 11 százaléka semmiféle együttműködésben nem vesz részt, és további 15 százalékuk csupán társult tagként van jelen a közös feladatellátásban. Külön figyelmet érdemel két nagyváros: Győr megyeszékhely városa és Érd megyei jogú város, amelyek semmiféle együttműködést nem vezetnek, és még társult tagként sem vesznek részt egy kooperációban sem.

[14] Például Szeged kistérségében Röszke, Vasvár kistérségében Abaújlak, vagy Adony kistérségében Perkáta és Pusztaszabolcs, Tét kistérségében pedig Árpás.

A fenti statisztikák egyrészt bizonyítják az együttműködési hajlandóság alacsony fokát, másrészt arra is rámutatnak, hogy a városok nem minden esetben képesek kistérségüket vagy mikrokörzetüket ösztönözni a feladatellátások közös vállalására, főként akkor, ha saját maguk sem jeleskednek a társulásokban való részvétellel.

Érdekes módon a több várossal rendelkező kistérségekben jellemző az is, hogy nem csupán a városok kapnak *„társközponti”* szerepet, hanem teret engednek a *község(ek)nek* is mikrokörzet vezetőjeként szolgáltatások szervezésére. A kistérségek 15 százalékában érhetjük tetten a községek aktivitását, és egyben a fokozott társulási kedvet a közszolgáltatások ellátásában, hiszen ezeknek a kistérségeknek 83 százalékában egyszerre minimum négy szolgáltatást látnak el együttműködés keretében. A többcélú kistérségi társulásokban részt vevő városok 13 százalékának társközpontja nagyközség.

A kistérségek közel 10 százalékában találunk olyan társulást vezető várost, ami mellett létezik további város (vagy városok), amelyek nem vállaltak gesztorságot; ebben az esetben *más város felett domináló városokat* nevezhetünk meg. A domináns városok vizsgálata szerint közel fele-fele arányban alakultak ki egyközpontú és többközpontú kistérségek,. Magyarország öt kistérségének nevében is szerepeltetve van két központ[15], ezek közül azonban háromban[16] az egyikük dominál a másik város felett, vagyis a „társközpont” nem vállal szerepet közszolgáltatási társulások vezetésében.

Az 1. számú táblázat a részletes adatokat összegzi a kistérségi központ városok és nem központ városok szerepéről társulások vezetésében, amelyekből megállapítható, hogy a kistérségi központ városok aktívabbak, valamint azok a városok, amelyek nem vállalnak a szociális ellátások területén gesztori szerepet a társulásokban, igen jelentős arányban vannak mindkét csoportban.

1. táblázat: Városok vezető szerepe a szociális ellátások területén működő társulásokban (db)

	Nem vállal társulás-vezetést	1	2	3	4	5	6	7	9	12	Össze-sen:
Kistérségi központ városok	28	22	23	12	36	14	11	5	1	1	**153**
Társulásban résztvevő nem központ városok	41	17	10	15	16	7	4	-	-	-	**110**

[15] Abaúj-Hegyközi, Ibrány-Nagyhalászi, Derecske-Létavértes, Keszthely-Hévízi, Sopron-Fertődi kistérségek

[16] Derecske-Létavértes, Keszthely-Hévízi, Sopron-Fertődi kistérségekben

Azok közül a városok közül, amelyek nem vállalnak vezető szerepet társulásokban (passzív városok), 58 százalék (40 város) társult tagként részt vesz az együttműködésekben. A városok térségszervező szerepkörét a közszolgáltatások terén a városok több mint negyede (26 százalék) nem vállalja fel, még ha ezek több mint fele társultként részt is vállal a közös feladatokból. A kistérségi központ városok közül 10 százalék tartozik a legpasszívabbak közé, mert kivonva magukat mindenféle kooperációból, még társult tagként sincsenek jelen az együttműködésekben. Ugyanez az arány a nem központ városok között már 13 százalék.

Az egy-két társulást vezető városok aktivitását sem értékelhetjük fokozottnak, amelyek a passzív városokkal együtt már kiteszik valamennyi város több mint felét (52 százalék). A kistérségi központ városok között ez a két csoport kicsivel alatta marad a városok felénél (47 százalék), míg a nem központ városok között ugyanez az arány már 63 százalék.

A három-öt társulás vezetése a legáltalánosabb, ez a szektor teszi ki a többségét a városoknak. Az igen aktív városokat a kistérségi központok között találhatjuk.

Összehasonlítva a kistérségi központ és nem központ városok pozícióját – amit az 1. számú grafikon szemléltet –, látható a nagyobb aktivitás a központi szerepkört is felvállaló városok javára. További két jelentős eltérést, ellentétes előjelet lehet megfigyelni a városok két csoportja között, az egyik a passzív városok arányában, a másik a legaktívabb városok kategóriájában figyelhető meg. Azoknak a nem kistérségi központ városoknak (összesen 41 város), amelyek nem vállaltak társulásban vezető szerepet, háromnegyede (31 város) mellett a kistérségi központ ellátta a társulások vezetését. A fennmaradó 10 városnál azonban a központi város sem vezet társulást, ez összesen hét kistérséget érint. A hét kistérségből háromban nincs társulásban megvalósuló közszolgáltatás, három esetben nagyközség vállalta fel a vezető szerepet, egy esetben pedig egy másik város, ami nem kistérségi központ.

Összesen 28 olyan kistérség van, ahol a központ városok nem gesztorai együttműködéseknek. Ezek közel fele egy várossal rendelkező kistérség (13), másik felében viszont vannak egyéb városok is a kistérségben (15-ben), tehát nem állapítható meg városszámmal összefüggő tendencia, ami hatna a többi város feladatvállalására.

Kilenc esetben[17] a kistérségben nincs együttműködés közszolgáltatások terén, vagyis hiába rendelkezik adott kistérség több várossal is, egyik sem, és más nagyközség sem vállal gesztori szerepet társulásokban. További három esetben bár létezik a központon túl másik város, a kistérségben a társulásokat egy nagyközség irányítja, vagyis a városi szervező szerep ezekben a kistérségekben nem érvényesül. Csupán hat kistérségben vállalja át másik város a központtól a társulások vezetését, ebből is két esetben ezt nagyközségekkel együtt teszi. A fennmaradó tíz további kistérségben a központ város mellett nincs másik város, társulást mégis működtetnek, a központi város helyett az egyik község a gesztor.

[17] Kiskőrös, Kistelek, Adony, Hatvan, Pétervására, Kunszentmárton, Tatabánya, Dunakeszi, Veresegyháza kistérségek

A fenti adatok a városok nem túl magas társulási kedvét igazolják. Valamennyi város összesen 54 százaléka vagy nem vezet társulást, vagy csupán keveset irányít; tehát a passzív és az egy-két közszolgáltatási társulást vezető városok nem vállalják térségi, vonzáskörzeti szerepkörüknek megfelelően az együttműködéseket generáló feladatukat.

Mivel a kistérségi központ városok és nem központ városok aktivitási arányai közel esnek egymáshoz (lásd 1. számú grafikon), nem állítható, hogy a kistérségi központ városok jelentős helyzeti előnyben lennének, de azt sem lehet leszögezni, hogy elnyomnák kistérségük más városát/városait.

Megállapítható az is, hogy a társulást szervező, vezető szerepkör nem csupán a városi ranggal rendelkező településekre korlátozódik, hiszen jelentős számban jelennek meg községek mikrotársulások, s néhány esetben a kistérség egészére kiterjedő társulások vezetőjeként.

Nem állapíthatunk meg általános szabályt a városok társulásokat ösztönző aktivitásáról. Nem következtethetünk a kistérségben lévő városok számából arra, hogy milyen lesz az egyes városok aktivitása; és ugyanígy nem alakult ki egyféle megoldás arra az esetre sem, ha a kistérségi központ város nem vállalta a vezető szerepet a közszolgáltatások társulásban történő ellátására.

Különböző szervezési struktúrák jelentkeznek a több várossal rendelkező kistérségekben: létezhet domináns város, ami mellett a többi város nem vállal vezető szerepet társulásokban, ugyanakkor létezik olyan kistérség is, ahol akkor sem vette át másik város az irányító szerepet, mikor a központi város erre nem vállalkozott. A társulási hajlam általánosan érvényesülő alacsony mértéke is hozzájárulhatott ahhoz, hogy amennyiben a kistérségi központ nem vállalja társulások vezetését, és nincs másik város a kistérségben, akkor sem vette át minden esetben község ezt a feladatot.

A város vonzáskörzeti szerepe miatt több és más, mint a község. A fejezet számsorai ugyanakkor igazolják, hogy van tere a városok aktivitásának további fokozására a közszolgáltatások társulásos feladatellátásában.

Összehasonlítás: az államigazgatási és közszolgáltatási feladatellátás összehasonlítása kistérségi szinten

Az államigazgatási körzetközpontok vizsgálata megállapította, hogy a kistérség reális színtere lehet az államigazgatási feladatok ellátásának. Átlátható, polgárközelséget megvalósító, mégsem szétaprózódott, a kistérségi határokat államigazgatási szempontból nem metsző rendszer ugyan még nem jött létre, de a kistérségek közel harmadában az ideálisnak tekintett elképzelés szerint szerveződik a feladatellátás, és újabb harmadában csupán kisebb kiigazítások szükségesek az illetékességi területekben. A kistérségek harmadában (56 kistérség) tudja a lakosság saját kistérségén belül intézni a hat leggyakoribb államigazgatási ügyét.[18] A kistérségek közel felében élők (77 kistérség,

[18] Gyámhivatal, Munkaügyi Kirendeltség, Földhivatal, Okmányiroda, I. fokú építési hatóság, ÁNTSZ

45,83 százalék) kényszerülnek felkeresni még egy kistérséget annak érdekében, hogy mind a hatféle ügyben eljárhassanak. A kistérségek közel 20 százaléka két vagy három másik kistérséggel is kapcsolatba kerül; és további egy-egy kistérség lakossága négy, illetve öt különböző kistérségben lévő központ illetékességi területéhez tartozik. Államigazgatási szempontból tehát a kistérségek két harmada másik kistérséggel is kapcsolatba kényszerül.

A közszolgáltatások területén a másik kistérségtől való függés nem ilyen jelentős, sőt az arány éppen fordított. Összesen 55 kistérségi társulásban megszervezett közszolgáltatáshoz csatlakoztak, összesen 62 másik kistérségből települések. Az esetek három negyedében a közoktatási feladatellátásra létrehozott társulásokhoz csatlakoztak olyan települések is, amelyek nem a gesztortelepülés kistérségéhez tartoznak, itt egyértelműen dominál a földrajzi közelség, a feladatellátás magasabb színvonalú, takarékosabb és hatékonyabb ellátása. Az átcsatlakozás jóval kisebb számú települést érint, mint az államigazgatás esetében; településeink alig öt százaléka (151 település) társul tagként más kistérségben megszervezett közszolgáltatásokhoz.

Amíg tehát az államigazgatás területén a kistérségek egymástól való függése jelentős, hiszen a kistérségek két harmada kényszerül másik kistérségben kirendeltséggel/központtal rendelkező államigazgatási kapcsolatba kerülni, addig a közszolgáltatás területén ez a függés jóval kisebb. A magyarázatot a feladatellátás színterének méretében kereshetjük. Az államigazgatás területén kistérségi nagyságú körzetekkel találkozunk, igaz, a körzetek határai nem illeszkednek pontosan a kistérség határaihoz. A közszolgáltatások színtere azonban a kistérségnél kisebb mikrotérség, ami a feladatellátás jellege és a valós igények szerint alakult ki, és mivel ezekben az esetekben gyakrabban igénybe vett szolgáltatásokról van szó, így a földrajzi közelség elve is jobban érvényesül.

A fenti méretbeli különbségből magyarázható a következő különbség is az államigazgatási és a közszolgáltatási feladatellátás között, ami a társközpontok jellegére és súlyára vonatkozik. A hat leggyakoribb államigazgatási ügyben a kistérségek harmada rendelkezik olyan másik településsel, amely szintén ellát államigazgatási központi/kirendeltségi feladatokat, kvázi „társközpontként" funkcionál. A közszolgáltatások területén ugyanez az arány 94 százalék, tehát csupán kilenc olyan kistérség van, ahol nincs a központon túl másik település, amelyik vállalna valamelyik közszolgáltatási feladatban gesztorságot. Ezt az igen magas arányszámot főként a közoktatás területén létrejött jelentős számú mikrotársulás idézi elő.

Az államigazgatás területén bebizonyosodott, hogy a „társközpontoknak" – néhány kivételtől eltekintve – nincs jelentős súlyuk kistérségükben, hatókörük átlagban a kistérségi lakosság ötödére terjed ki csupán.[19] A „társközpontok" szerepét a közszolgálta-

[19] Ebben az esetben a „társközpont" súlyára tett megállapítás a saját kistérségén belüli vizsgálatból ered, más kistérségből származhat további lakosságszám-növekedés a feladatellátásban.

tások területén már másképp kell megítélni, itt ugyanis a viszonyítási alap már nem a teljes kistérség, hanem a mikrotérség, mint a feladatellátás igazi színtere.

A kistérségi központok közül öt[20] nem rendelkezik a hat leggyakoribb államigazgatási ügyben központtal/kirendeltséggel. Közszolgáltatások területén a kistérségi központok szerepvállalása már visszafogottabb, hiszen összesen 19 központ[21] nem vezet semmiféle társulást (további 11 központ csupán közoktatási mikrotársulást vezet). Amikor a központ település ellátja az államigazgatási feladatokat, szolgáltat a kirendeltségébe tartozó többi település lakosságának; a közszolgáltatási feladatok esetében azonban társulásban részt vevők maguk döntenek a csatlakozásról, az együttműködések valamennyi társult tag közös megállapodásával jönnek létre érdekek egyeztetésével, közös cél elérésére. A közszolgáltatási társulások tehát jobban érdekmeghatározottak, mint az államigazgatási feladatellátás, ahol a körzethatárokat kormányrendelettel is lehet módosítani. Más-más kihívást jelent az államigazgatási körzetközponti szerep és a közszolgáltatási társulásokban való gesztorság, ennek megfelelően más-más okokkal magyarázható a kistérségi szerepvállalás. Amennyiben a fent említett 1075/2004. (VII.21.) Korm. határozat céljai teljesülnek (kistérségi határokat nem metsző államigazgatási körzetek), úgy szükséges a változtatás és a szerepfelvállalás a hivatkozott öt kistérségi központ esetében. A közszolgáltatások társulásban történő ellátása azonban nem követeli meg a kistérségi központoktól a gesztori szerepet, ezt helyettük másik település is felvállalhatja felvállalja.

Összegző megállapítások

1. A kistérségi szint méretében megfelelő a hat leggyakoribb államigazgatási ügy szervezésére; a közszolgáltatások ellátása azonban kisebb méretet igényel, ezért jellemzőek a mikrotársulások.
2. Az államigazgatás területén az átláthatóság, a hatékonyság és az ügyfél-centrikusság megköveteli az átfedésmentes körzetek kialakítását, vagyis a kistérségi határokat nem metsző, lehetőleg minél kevesebb „társközponttal" a polgárközelség elvét mégis megvalósító rendszer létét; a közszolgáltatások területén azonban van mód a többközpontú és/vagy hálózatos működésre is mikrokörzetekkel, ami elősegítheti az érdekek felszínre hozását, összeegyeztetését, és további társulások előmozdítójává is válhat.
3. Az államigazgatási központi szerepkör bizonyos presztízst jelent, a nagyvárosok nem vonják (nem is vonhatják) ki magukat a szolgáltatás nyújtásából, s a körzetközponti szerepre vágyó települések (legjobb példa Devecser) is igyekez-

[20] Aba, Adony, Bélapátfalva, Cigánd, Őriszentpéter

[21] Kiskőrös, Szeghalom, Békés, Sárospatak, Szikszó, Tiszaújváros, Kistelek, Szeged, Gárdony, Adony, Ercsi, Győr, Pannonhalma, Heves, Hatvan, Karcag, Dunakeszi, Veresegyház, Sárvár, Ajka

nek kirendeltségi központokkal rendelkezni. A közszolgáltatások területén már egyéb motivációk a meghatározóak. Előfordul, hogy megyeszékhely (Győr) és egyéb nagyvárosok teljesen kivonják magukat a közös szolgáltatásszervezésből, és még társult tagként sem vesznek részt együttműködésekben. Amíg tehát az államigazgatás területén érdekek fűződnek a vezető szerephez, addig a közszolgáltatásoknál már ellenérdekek is megjelennek, amelyek előidézhetnek negatív hatásokat, főként a kisebb lakosságszámú településeket sújtva.

4. Míg a községek az államigazgatás területén, az államigazgatási társközpontok között egyáltalán nem jelentek meg, addig a közszolgáltatási társulások vezetésében aktivitásuk jelentős.
5. A közszolgáltatásokra létrejött körzetek és társulások jobban igazodnak a jelentkező igényekhez, mint az államigazgatási körzetek. A kistérségi rendszer elősegíti a közszolgáltatási feladatellátás színvonalának növekedését és a térségi gondolkodást. A kistérség a települési önkormányzatok erőfeszítéseit kiegészíti, erősíti, és teret nyit kisebb településszövetségek kialakulásának. Elősegíti a differenciáltabb feladatellátást, lehetőséget biztosítva a társulásra mikroszinten olyan feladatokra, melyeket a település nem képes megoldani, s ehhez egyéb forrásokat is igénybe vehessen.
6. A többcélú kistérségi társulások által leívható legjelentősebb összeget kitevő normatív támogatások ugyanakkor kötött felhasználásúak, vagyis adott célra kell elkölteni, ami nem segíti elő a kistérségek speciális megoldási lehetőségeinek tesztelését, a stratégiai gondolkodást, az innovatív megoldásokat.
7. A fenti problémát enyhíti, hogy a támogatáshoz jutásnál követelményként jelenik meg a kistérségi stratégia, illetve cselekvési terv megléte (például közoktatás terén intézkedési terv), valamint az európai uniós források lehívásánál – főként a Regionális Operatív Programokban – a kistérségek fejlesztési terveinek figyelembe vétele, véleményük kikérése.

A hazai kistérségi struktúra kialakítása rövid idő alatt lezajlott, ugyanakkor ezt a megoldást nem tekinthetjük a közigazgatás területi reformja kiteljesedésének. A közszolgáltatások minőségének jelentős javításához egyebek mellett szükség van olyan garanciális elemek kiépítésére, amelyeket leginkább a kötelező társulások tudnak biztosítani. A kötelező társulások bevezetése politikai döntés, elfogadása esetén továbbra is szükséges ösztönözni a szabad társulások minél szélesebb körét.

Felhasznált irodalom

Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.) *Kistérségi közigazgatás*. Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA, 2003.

Horváth M. T. (1995) Az önkormányzatok közötti együttműködés keretei és problémái. *Magyar Közigazgatás*, 1995. október.

Németh J. (szerk.) (2004) *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták.*
Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA.
Németh J. (szerk.) (2005) *Kistérségi Módszertan.* Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA.
Németh J. (szerk.) (2004) *Kistérségek kézikönyve.*
Szakértői módszertan és dokumentumtár, IDEA.
Somlyódiné Pfeil E. (2003) A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában. In Ágh A. – Németh J. (szerk.) *Kistérségi közigazgatás.*
Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA.
Szabó G. (1996) *Város és vonzáskörzete önkormányzati aspektusból.*
Magyar Közigazgatási Intézet, kézirat.
Varga I. (2005) *A nagyvárosi agglomerációk hatása a kistérségi szerveződések alakulására.*
Pécs, www.idea.gov.hu

Volter Edina

Területfejlesztés, felzárkóztatás, integrációk Magyarország határmenti (kis)térségeiben

Bevezetés

A határmenti térségek, mint önálló fejlesztési célterületek több mint két évtizeddel ezelőtt kerültek először deklarálásra a magyar területfejlesztési politikában. Az 1985-ben elfogadott, a terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatairól szóló országgyűlési határozat kimondta, hogy megkülönböztetett figyelmet kell fordítani a sajátos adottságú térségek, többek között a határmenti területek fejlesztésére.

Az 1996. évi, területfejlesztésről és területrendezésről szóló XXI. törvény a *határmenti térségeket* a kiemelt térség kategóriába emelte, mint olyan társadalmi, gazdasági szempontból együtt kezelendő területi egységeket, amelyek egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdekek vagy más, jogszabályban meghatározott célok is fűződnek.

Hazánk határmenti (kis)térségeinek fejlesztésére, felzárkóztatására és a szomszédos határmenti térségekkel való társadalmi, gazdasági, kulturális stb. integrációjára az Európai Unió Európai Területi Együttműködés célkitűzése határozott és biztos alapul szolgál napjainkban, egyben új erőforrásokat aktivizálva Magyarország határai mentén. Ezért is épül e tanulmány a hatámentiség és a határmenti (kis)térségek jellemzésére, valamint Magyarország perifériáinak fejlesztéspolitikájára.

Határmentiség, határmenti (kis)térségek Magyarországon

A határmentiség jelentősége Magyarországon

Minden stabil területi, politikai berendezkedésű szárazföldi országban a határmentiség problémája fellelhető és kiemelten kezelendő. Különösen igaz ez Magyarország esetében, amely Kárpát-medencei földrajzi fekvése okán, valamint a Kelet-Közép-Európában 1989-1993 között bekövetkezett politikai átalakulások következtében hét országgal határos. *Magyarország és a határmentiség e szoros kapcsolatrendszerét* három aspektusból szeretnénk bemutatni: egyrészt a történelmi fejlődést, másrészt Magyarország térfelosztását, harmadrészt pedig a határmenti térségek társadalmi-gazdasági fejlettségét vizsgálva.

A) Történelmi aspektus

1920 – A Trianoni Békeszerződés

Az 1920-as Trianoni Békeszerződés következtében a történeti Magyarország elveszítette területének 71, lakosságának 64%-át. Ennek következtében korábbi centrumtérségek váltak perifériku helyzetűekké, és számos térség (Szatmár, Bereg, Bodrogköz) vonzásközpontja került át a határon túlra, a szomszédos országokba.

1946 – Elkezdődik a vasfüggöny kiépítése

A vasfüggöny leereszkedése a hidegháború kibontakozásával vette kezdetét Magyarország déli (jugoszláv), majd nyugati (osztrák) határszakaszán, 910 km hosszúságban. 1946-1989 között a határ mint elválasztó térelem funkcionált Magyarországon, nemcsak a nyugati, hanem a keleti perifériákon is. Ezen elválasztó funkció a magyar-szovjet és a magyar-román határszakaszokhoz sokkal erősebben kötődött „kívülről" (a szomszédos határtérségekben), mint „belülről", szemben a magyar-osztrák határviszonylattal.

1989 – Lebontják a vasfüggönyt, és kinyílnak Magyarország határai

Az 1989. augusztus 19-20.-i sopronpusztai Páneurópai Piknik elnevezésű esemény megrendezésének célja, *a határok átjárhatóságának, a határok nélküli Európának a hirdetése* előre nem várt módon, de messzemenően megvalósult az 1990-es években. A piacgazdasági átmenet időszakában határaink nyitottá váltak, valamennyi határszakaszunk közúti határátkelőhely-ellátottsága és -sűrűsége javult.

2004 – Magyarország belép az Európai Unióba

Magyarország 2246 km-es államhatárának 50,6%-a belső, 49,4%-a külső határrá vált az EU Schengeni rendszerében (1. táblázat).

1. táblázat. Magyarország határszakaszainak hossza és jellege (2004. május)

Belső határszakaszok	Hossz (km)	Külső határszakaszok	Hossz (km)
osztrák	356	román	453
szlovák	679	ukrán	137
szlovén	102	horvát	355
		szerb-montenegrói	164
Magyarország államhatára: 2246 km, ebből			
belső határ	50,6%	külső határ	49,4%

B) Térfelosztás

Magyarország térfelosztásában a határmentiség sajátosan, többféle lehatárolás alapján értelmezhető. A NUTS 2-es szintet alkotó hét tervezési-statisztikai régió mindegyike érintkezik az országhatárral, és a NUTS 3-as szintet alkotó 19 megye közül is 14 határmenti fekvésű. 2004. január elsejétől 2007 őszéig a magyar NUTS 4-es szintet 168 területfejlesztési-statisztikai kistérség[1] alkotta. „Igazi" határvidékinek a közvetlenül határmenti 49 kistérség számított (29%) hazánkban.

C) A határmenti térségek társadalmi-gazdasági fejlettsége

Földrajzi perifériáink társadalmi-gazdasági fejlettségi szintje differenciált: Magyarország nyugati (osztrák) és északnyugati (nyugat-szlovák) határzónái dinamikusan fejlődnek, ezzel szemben – ellenpólusként az északkeleti és keleti határmenti kistérségek többsége elmaradott: a kelet-szlovák, az ukrán és részben a román határ mentén. Ezek a határmenti térségek nemcsak földrajzi, hanem gazdasági értelemben is perifériák.

„Néhány félperiferiális régió egy adott világgazdaság korábbi változatain belül valamikor maga is centrumszerepet töltött be. Néhány korábban periferiális térség pedig másfelől később úgyszólván a terjeszkedő világgazdaság változó geopolitikájának eredményeként a félperiferiális régió rangjára emelkedett" (Wallerstein 1983). A nyugati határmenti zóna pozitív diszkontinuitása az államszocializmusból a piacgazdaságra való áttérés (az átalakulás) időszakában tehát alátámasztott (2. táblázat).

2. táblázat. A határmenti térségek tipizálása Magyarországon az államszocializmusból a piacgazdaságra való áttérés (az átalakulás) időszakában

		Helyzetük a piacgazdaság időszakában	
		Pozitív	*Negatív*
Helyzetük az államszocializmus időszakában	*Fejlett*	***Pozitív kontinuitás*** nyugat-szlovák határszakasz, Debrecen és Szeged térsége	***Negatív diszkontinuitás*** kelet-szlovák határszakasz
	Stagnáló vagy elmarado	***Pozitív diszkontinuitás*** osztrák, szlovén határszakasz	***Negatív kontinuitás*** ukrán, részben román, horvát, részben szerb határszakasz

Forrás: Saját szerkesztés 2005, Gorzelak 1998 nyomán.

[1] A NUTS 4 szint elnevezése 2004. május elsejével megváltozott, az új elnevezés LAU 1 (Local Administrative Units) szint.

Határmenti (kis)térségek

A határmenti térségek az 1998. évi Országos Területfejlesztési Koncepcióban is kiemelt figyelmet kaptak sajátos fejlesztési problémáik és lehetőségeik miatt. Végül, megerősítve Illés Iván állítását: „…,Igazi? határvidékinek Magyarországon a közvetlenül határmenti 46 kistérség számít két és félmillió lakossal" (Illés 2002) (3. táblázat).

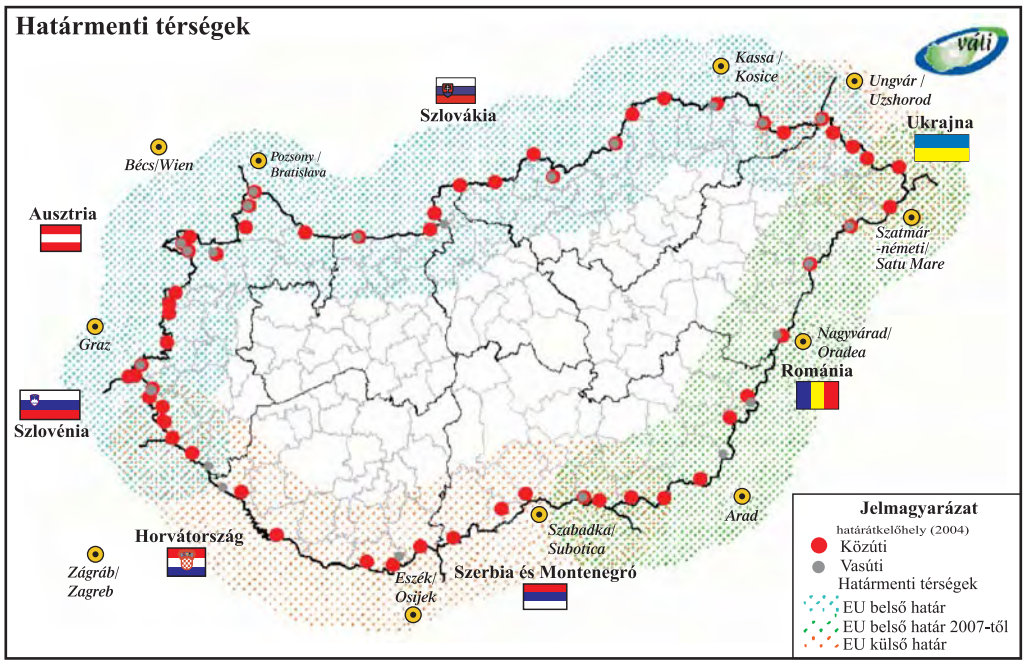
A határmenti térségek lehatárolását az új Országos Területfejlesztési Koncepcióban sajátosan oldották meg (1. ábra). Magyarország akkor aktuális, 168 egységből álló területfejlesztési-statisztikai kistérségi térképén sávszerűen körberajzolták a határmenti területeket. A határok változó szerepét kifejezve azonban már megkülönböztették az Európai Unió belső és külső határai mentén elhelyezkedő határszakaszokat.

3. táblázat. A határmenti térségek fogalmának értelmezése térszerkezeti szintek és egységeik alapján

A 15 tagú Európai Unióban	Szintek	Magyarországon
Határmenti régiók (pl. Burgenland) → ERDF	NUTS 2	nd a 7 tervezési-statisztikai régió
Határmenti „megyék" → INTERREG-támogatás	NUTS 3	Határmenti megyék (14+Heves) → PHARE CBC, INTERREG
A 15 tagállam közül 6 országban NUTS 4 egységek (Egyesült Kiráyság, Portugália, Görögország, Finnország, Írország, Luxemburg)	UTS 4/LAU 1	Határmenti statisztikai kistérségek 46 db (150-ből) 49 db (168-ból)
Határo(ko)n átnyúló régiók → határrégiók, EURÉGIÓK, EURORÉGIÓK		

Forrás: Saját szerkesztés (2005).

1. ábra



Forrás: OTK 2005, 61. o.

Külső perifériáink jellemzése

Magyarország külső perifériáinak általános ismérvei

Magyarország térszerkezetén belül az ún. fejlettségi értelemben tipizált külső perifériák igen kedvezőtlen, helyenként rendkívül súlyos társadalmi-gazdasági helyzetben vannak. A Cserehát, a Bodrogköz, a Beregi-Tiszahát, az Ormánság, az Őrség és számos határmenti tájegységünk elmaradottsága történelmi gyökerű (történelmi válságterületek), amely átöröklődött a XXI. század elejére is. Jól bizonyítják ezt a leghátrányosabb helyzetű kistérségek körének meghatározása céljából végzett vizsgálatok, amelyet a Központi Statisztikai Hivatalban végeztek el (KSH 2003). A vizsgálat során 42 olyan statisztikai kistérséget határoltak le Magyarországon, amelyeknél az alkalmazott fejlettséget/elmaradottságot mérő komplex mutatószám értéke nem érte el a főváros komplex mutatójának 60%-át[2], azaz társadalmi-gazdasági szempontból a legelmaradottabb kistérségek csoportját alkotják. E 42 térszerkezeti egység közel fele – 20 kistérség – határmenti fekvésű volt 2003-ban (4. táblázat).

[2] Budapest 4,28-as komplex mutatójának 60%-a 2,57.

4. táblázat. A leghátrányosabb helyzetű határmenti kistérségek Magyarországon (2003)

	Terület (km²)	Lakónépesség (fő) 2002. január 1.	Fejlettségi mutató
Őriszentpéteri	305	7398	2,52
Nyugat-Dunántúl	**305**	**7398**	**2,52**
Csurgói	496	18973	2,41
Barcsi	696	26873	2,52
Sellyei	411	13730	1,68
Dél-Dunántúl	**1603**	**59576**	**2,20**
Bácsalmási	381	18761	2,42
Mórahalomi	412	17513	2,39
Mezőkovácsházai	934	48172	2,01
Sarkadi	547	26472	2,28
Dél-Alföld	**2274**	**110918**	**2,28**
Berettyóújfalui	1371	66731	2,31
Nyírbátori	696	45776	2,03
Mátészalkai	625	68727	2,34
Csengeri	247	14668	2,16
Fehérgyarmati	696	40265	2,12
Vásárosnaményi	629	38729	1,86
Észak-Alföld	**4264**	**274896**	**2,14**
Sátoraljaújhelyi	712	44490	2,00
Encsi	796	35722	1,55
Edelényi	739	36929	1,90
Ózdi	550	76587	2,09
Salgótarjáni	470	69388	2,56
Szécsényi	277	20500	2,21
Észak-Magyarország	**3544**	**283616**	**2,05**
ÖSSZESEN	**11990**	**736404**	**2,17**

Forrás: KSH 2003, 12-13. o. alapján saját szerkesztés.

A leghátrányosabb helyzetű határmenti kistérségek együttesen hazánk területének 12,89%-át alkották, a lakónépességből viszont jóval kisebb arányban: 7,24%-kal részesedtek. A 20 határmenti kistérség komplex fejlettségi mutatójának átlaga mindösszesen 2,17 volt, amely éppen, hogy csak elérte Budapest értékének 50%-át. A vizsgált kistérségek öt régióban helyezkedtek el, amelyek közül összefüggő külső perifériák a Dél-Dunántúli, az Észak-Alföldi és az Észak-Magyarországi Régióban húzódtak/húzódnak. A legnagyobb kiterjedésű külső perifériális területek az Észak-Alföldön voltak lehatárolhatók, míg a legnagyobb számú lakónépességet az Észak-Magyarországi Régió koncentrálta. Ugyanakkor e két régióban voltak 2003-ban a legalacsonyabbak a komplex mutató átlagértékei, a társadalmi-gazdasági elmaradottság mérséklése tehát e területeken támasztja a legnehezebb, legösszetettebb feladatot a területfejlesztés és vidékfejlesztés szakemberei elé. Különösen fontos a „periféria perifériájának", a magyar-ukrán határ menti zónának a felzárkóztatása (Baranyi 2001).

Magyarország külső perifériáinak hátrányos társadalmi-gazdasági helyzetét a következő ún. *negatív adottságok* megléte is alapozza. A vizsgált határmenti térségekben ezen adottságok többsége, vagy mindegyike kimutatható:

- elöregedő korstruktúra,
- fiatalok elvándorlása,
- gyenge vállalkozási aktivitás,
- munkalehetőségek hiánya,
- magas munkanélküliség,
- alacsony jövedelmi színvonal,
- kedvezőtlen mezőgazdasági adottságok,
- hiányos települési infrastruktúra,
- közlekedési peremhelyzet,
- kezdetleges határon átnyúló gazdasági kooperációk.

Külső perifériális térségeink pozitív adottságai mint belső értékek

Magyarország külső perifériáin azonban nem csak negatív adottságok érvényesülnek. Ezen térségek, illetve összefüggő határmenti zónák már a rendszerváltozás kezdetekor el nem hanyagolható természeti és társadalmi erőforrásokkal, tárgyiasult munkamennyiséggel, kulturális értékekkel rendelkeztek (Bartke 1988), amelyek kihasználása, illetve megőrzése nemcsak szűken vett lokális, hanem országos érdek, napjainkban is.

Mélyreható empirikus elemzések segítségével ún. *pozitív* adottságok is kimutathatók a fejlettségi szempontból elmaradott külső perifériáink területén:

- sajátos természeti környezet (pl. tájvédelmi körzetek, nemzeti parkok értékei),
- népi, vallási építészet,

- kézműves hagyományok, egyedi termékek előállítása,
- települési önkormányzatok szoros együttműködése (pl. kistérségi társulás keretében),
- helyi szervezetek, egyesületek, alapítványok működése,
- lokális – települési, kistérségi – szervezésű rendezvények,
- kiaknázható humánerőforrás,
- térségi identitás megléte,
- közös vallási hit gyakorlása által teremtett összetartozás, stb.

A fentebb ismertetett pozitív adottságokra mint belső értékekre potenciálisan lehet támaszkodni a vizsgált határmenti térségek társadalmi-gazdasági hátrányainak mérséklésekor, a területfejlesztési, vidékfejlesztési vagy településfejlesztési célú intézkedések során. Az *5. táblázatban* egy kiválasztott mintakistérségre, a vásárosnaményire készítettük el *ezen természeti, épített, néprajzi, történelmi, kulturális, identitás és vallási értékek* kategorizálását.

5. táblázat. Belső értékek a vásárosnaményi kistérségben

Kategóriák	Kistérségi értékek
Sajátos természeti környezet	Szatmár-Beregi Tájvédelmi Körzet
Népi, vallási építészet	Kontyolt tetejű népi lakóházak, református templomok és harangtornyok
Épített örökség	Kastélyok, kúriák *(egykori uradalmi)*, egyedi: tarpai szárazmalom
Kézműves hagyományok, egyedi termékek előállítása	Fafaragás, kenderfonás, hímzés *(Tákos)*, hungarikumok *(Tarpa)*
Múzeumok, gyűjtemények, kiállítások	Bereg Múzeum, tájházak
Helyi szervezetek, egyesületek, alapítványok	Vöröskereszt, énekkarok, sportegyesületek, önkormányzati alapítványok
Lokális szervezésű rendezvények	Beregi Ünnepi Hét, Bereg Expo, Tisza Party, Váci Mihály vers- és prózamondó verseny
Települési önkormányzatok szoros együttműködése	Bereg Térségi Fejlesztési Társulat *(1993-tól, a kistérség összes települése tagja)*
Térségi identitás megléte	A „beregi" identitás
Közös vallási hit gyakorlása által teremtett összetartozás	Református többségű kistérség

Forrás: Saját szerkesztés 2006.

E munkarészben gyakorlati ismereteinkre alapozva szeretnénk összefoglalni külső perifériáink belső értékeinek legfontosabb jellemzőit:

- Empirikus úton és eszközökkel tárhatók fel, nehezen vagy egyáltalán nem mérhetők.
- Az adott külső perifériás térség társadalmi-gazdasági fejlődését, felzárkóztatását indukálhatják közvetett módon.
- Erősíthetik a határon átnyúló gazdasági, lakossági, kulturális stb. kapcsolatokat.
- Külső hatás(ok)ra aktivizálhatók, és, ha szükséges, revitalizálhatók (Rechnitzer 1993).
- Többségük rövid vagy középtávon „hasznosítható", míg az adott térség negatív adottságai már évtizedek óta érvényesülhetnek.

Végezetül fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az ismertetett belső értékekkel (pozitív adottságokkal) természetesen nemcsak a fejlettségi külső perifériás térségek rendelkezhetnek Magyarországon, de vannak olyan értékek (pl. a települési önkormányzatok szoros együttműködése, a térségi identitás), amelyeket még számos, igen fejlett társadalmi-gazdasági helyzetben lévő kistérségünkben sem lehet kimutatni.

Dinamikusan fejlődő határmenti térségek

A közép-európai országok nyugati régiói gyorsabban fejlődtek az átmenet időszakában, mivel ők élvezték a fejlettebb nyugati piacgazdaságokkal való kapcsolatok hasznait és a régi európai maghoz való közelséget is (Gorzelak 2001). Igaz ez a megállapítás hazánkban a Nyugat-Dunántúli Régióra is.

A Nyugat-Dunántúli Régióban Győr-Moson-Sopron és Vas megyék határmenti kistérségeiben (zónájában) a rendszerváltozást követő években dinamikus társadalmi-gazdasági fejlődés ment végbe a rendszerváltozást megelőző évtizedek folyamatához és Magyarország más perifériális térségeinek fejlődéséhez képest.

„A kilencvenes évek végére Magyarországon a határmenti területek fejlettségét a kistérségek szintjén ábrázolva megállapíthatjuk, hogy egybefüggő fejlett térségek határaink mentén csak a nyugat-szlovák és az osztrák határ mentén alakultak ki, míg máshol a határmenti fejlődés egy-egy város kedvező pozíciójához kapcsolódik (Pécs, Szeged, Debrecen)." (Hardi 2001).

Hazánk nyugati határmenti zónája az ún. centrum-periféria modellben a *dinamikus perem* régiótípusba sorolandó, míg a keleti határmenti térségek Magyarország *külső perifériáinak* részét képezik.

A helyzeti és a fejlettségi centrum-periféria viszonyrendszer együttlétezése sajátos régiótípusokat alakít ki. Hazánkban ma a főváros és agglomerációja képezi a központi magterületet, a dinamikus perem példája az osztrák határmente, a külső perifériát a keleti határmenti régiók példázzák, belső perifériának tekinthető térségek mind a Dunán-

túl, mind az Alföld belső térségeiben megtalálhatóak. „…a *földrajzi perifériának* csak egy része tekinthető gazdasági és társadalmi tekintetben is perifériának Magyarországon, de például a nyugati határszakasz ebben a tekintetben már nem periféria, hanem *dinamikus perem*" (Nemes Nagy 1999, 71. o.) (6. táblázat).

6. táblázat. Régiótípusok a helyzeti és fejlettségi centrum-periféria viszonyrendszerben

		FEJLETTSÉGI	
		centrum	*periféria*
HELYZETI	*centrum*	központi mag	belső periféria
	periféria	dinamikus perem	külső periféria

Forrás: Nemes Nagy 1998, 162-163. o.

A nyugati határzóna (politikai-katonai okokból) kimaradt a szocialista iparosítás nehézipari szakaszából, így eleve korszerűbb és mobilabb gazdaságszerkezettel, szakmakultúrával érkezett a rendszerváltozás küszöbére. E határzónában (az osztrák határmente nekilendült zónája) egyértelműen a külső hatások, leginkább a viszonylag közeli, hatalmas gazdasági erejű dél-német, észak-olasz és osztrák régiók közvetlen és közvetett dinamizáló ereje mutatkozik meg (Nemes Nagy 1999, 67-68. o.).

A határmenti (kis)térségek és az Európai Unió területfejlesztési törekvései

Az Európai Unió regionális politikája keretében a határmenti térségek támogatási rendszerét számos program alkotta az elmúlt években az Európai Unió tagállamaiban és a határos országokban: INTERREG, PHARE CBC, TACIS, CARDS stb. Magyarországon Ausztria csatlakozása óta a PHARE CBC (Cross Border Cooperation) Program kiemelt szerepet töltött be a határtérségek (határmenti megyék) területfejlesztésében.

A magyarországi PHARE CBC Program (1995-2003) működése és tapasztalatai

A PHARE CBC Program célrendszere:

- az európai integrációra való felkészítés,
- a határmenti térségek társadalmi-gazdasági felzárkóztatása,
- a határmenti gazdasági, kulturális stb. együttműködések előmozdítása,
- a történelmi, etnikai gyökerű ellentétek (fel)oldása a határ két oldala között,
- hozzájárulás a határok nélküli, egységes Európa kialakulásához.

Határon átnyúló együttműködési programok:

Az 1990-es évek közepe óta a következő PHARE CBC programok valósultak meg hazánkban:

- PHARE CBC Ausztria-Magyarország program 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003
- PHARE CBC Románia-Magyarország program 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003
- PHARE CBC Szlovákia-Magyarország program 1999, 2000, 2001, 2002, 2003
- PHARE CBC Szlovénia-Magyarország program 2000, 2001, 2002, 2003
- PHARE CBC Ukrajna-Magyarország program 2002, 2003
- PHARE CBC Horvátország-Magyarország program 2002, 2003
- PHARE CBC Szerbia és Montenegró-Magyarország program 2003
- PHARE CBC Szlovénia-Ausztria-Magyarország program 1995, 1996
- PHARE CBC Szlovákia-Ausztria-Magyarország program 1995, 1996.

A magyarországi *PHARE CBC Program* (1995-2003) célterülete 1995-ben még csak a Nyugat-Dunántúli Régió volt, mely az előcsatlakozási időszak végére kiterjedt hazánk összes, 14 határmenti megyéjére[3] + Heves megyére. Magyarország Európai Uniós csatlakozásával e program helyébeaz *INTERREG IIIA Program* (2004-2006) lépett, melynek támogatási területe a PHARE CBC térségeken kívül Pest megye teljes területére és Budapestre is kiterjedt. Amíg tehát a PHARE CBC program működése által 1995-ben még Magyarország területének 12%-át lehetett határmenti térségnek minősíteni, az INTERREG IIIA Program forrásaira csatlakozásunk óta hazánk területének 80,5%-a volt jogosult.

A CBC programok projektjeit az Európai Unió prioritásai alapján osztályozták, az alábbi *ágazati besorolást* alkalmazva:

- regionális tervezés és fejlesztés,
- környezet- és természetvédelem,
- műszaki infrastruktúra-fejlesztés,
- gazdaságfejlesztés – turizmus,
- humánerőforrás-fejlesztés,
- Kis Projektek Alapja.

A PHARE CBC Program projekt-típusai:

- A támogatás nagysága alapján: Nagyprojektek, Kis Projekt Alapok, Támogatási konstrukciók (2002-2003-as)
- Az együttműködés jellege alapján: egyedi projektek, tükörprojektek, közös projektek.

[3] Pest megyében 4 statisztikai kistérség területére: pilisvörösvári, szentendrei, szobi, váci.

A határmenti térségek területfejlesztési eszközei közül a leghosszabb ideig alkalmazott, legösszetettebb közvetlen területfejlesztési eszköz a magyarországi PHARE CBC Program (1995-2003) volt. A 135 millió euró támogatási keretösszegű PHARE CBC Program a hazai területfejlesztési politikában többek között hozzájárult:

- az Európai Unió regionális politikájának „alkalmazására" való felkészüléshez,
- a határon átnyúló regionalizmus (transboundary regionalism) megteremtéséhez,
- új projektek, projekt-típusok meghonosításához (pl. natúrparkok, innovációs központok, kerékpárutak, tükörprojektek).

A magyarországi PHARE CBC Program (1995–2003) értékelése során ki kell emelnünk: a magyar-ukrán határszakasz felzárkóztatását véleményünk szerint jelentősen hátráltatta, hogy maga a Program csak a 2002-es programozási évben indult el a térségben, és például ún. nagyprojekteket nem is lehetett megvalósítani az EU előcsatlakozási alapok szabályai, rendelkezései szerint.

Ugyanakkor Magyarország határtérségei közül a Nyugat-Dunántúli Régióban valósultak meg legnagyobb mértékben és legeredményesebben PHARE CBC projektek, a PHARE CBC Program tehát egyértelműen pozitív hatást gyakorolt a nyugati határmenti kistérségek társadalmi-gazdasági fejlődésére az 1990-es évek második felétől (1995 és 2006 között).

Az INTERREG IIIA Program (2004-2006) működése

Az INTERREG Közösségi Kezdeményezés keretében a határmenti együttműködés új formájának megvalósítására nyílott lehetőség Magyarországon a 2004-2006 közötti időszakban az INTERREG IIIA Program által. E programban két vagy három ország határmenti megyéi (NUTS III szint) vehettek részt a „határon átnyúló gazdasági és szociális kapcsolatok fejlesztése" átfogó célok elérése érdekében. A beavatkozás fő területei: KKV együttműködés, helyi gazdaságfejlesztési kapcsolatok, város- és vidékfejlesztés, emberi erőforrás fejlesztés (K+F, kultúra, egészségügy, oktatás), környezetvédelem, megújuló energia, közlekedési, információs és vízügyi együttműködés, jogi és közigazgatási együttműködés, stb.

Magyarország határmenti megyéi 2004. év végétől négy INTERREG IIIA programba kapcsolódtak be:

- Ausztria-Magyarország INTERREG IIIA program,
- a Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági program,
- a Magyarország-Szlovákia-Ukrajna Szomszédsági program,
- és a Magyarország-Románia és Magyarország-Szerbia és Montenegró programba.

Az utóbbi három együttműködés már egy új típusú, ún. *szomszédsági programok (the Neighbourhood Programmes)*, azaz az újonnan kialakuló belső uniós határokon kívül külső határok is részt vettek ezen INTERREG IIIA programokban 2004–2006 között (www.interreg.hu).

A négy INTERREG IIIA program Magyarország valamennyi (14) határmenti megyéjére kiterjedt, valamint a határközeli Heves megyére is. Mintaterületként, Magyarország nyugati és a keleti határmenti kistérségei az alábbi programokban voltak kedvezményezettek:

- Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar megye határmenti kistérségei közösen a Magyarország-Románia és Magyarország-Szerbia és Montenegró programban,
- Győr-Moson-Sopron és Vas megye határmenti területei szintén közösen az Ausztria-Magyarország INTERREG IIIA programban,
- Vas megye határmenti kistérségei a Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági programban,
- valamint Győr-Moson-Sopron és Szabolcs-Szatmár-Bereg határmenti kistérségei együtt vesznek részt a Magyarország-Szlovákia-Ukrajna Szomszédsági programban, ezáltal e (közösségi) kezdeményezés – a földrajzi távolságot áthidalva – összekapcsolta a vizsgált nyugati és keleti határmenti zónát.

Kedvező, hogy Győr-Moson-Sopron, Vas és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék határmenti perifériái egyenként két INTERREG IIIA programban is kedvezményezettek voltak, mely elviekben megnöveli az EU-támogatások e megyékbe történő allokációját. *Ugyanakkor a szomszédos országok közötti együttműködések fejlettségi szintje, a programok működése nem koherens Nyugaton és Keleten*, mivelhogy Győr-Moson-Sopron és Vas megyék mint „belső határmenti", Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar megyék pedig mint „külső határmenti" NUTS III szintű egységek vettek részt az INTERREG IIIA programokban. Az együttműködésre a román oldalon a PHARE CBC, az ukrán oldalon pedig a TACIS CBC Program állt rendelkezésre 2006 végéig.

A 2007-2013 időszak programjai

A bemutatott határmenti/határon átnyúló programok folytatásai Magyarországon: az Európai Területi Együttműködés (ETE), az Előcsatlakozási Segítségnyújtási Eszköz (IPA), és az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (ENPI).

Az *Európai Területi Együttműködés* (ETE) keretében az EU belső határai mentén – tehát a tagországok között – valósulnak meg kétoldalú fejlesztési programok. Az ETE Programok az INTERREG programokat váltják fel a 2007–2013-as időszakban. Fő céljuk a határok elválasztó jellegének csökkentése, a határon átnyúló infrastruktúrák és együttműködések fejlesztése, ill. a határmenti közösségek kapcsolatainak erősítése. Magyarország partnerei: Ausztria, Románia, Szlovákia és Szlovénia (Forrás: www.nfu.hu).

Azok az Európai Unió külső határai mentén található országok, amelyek csatlakozási tárgyalásokat folytatnak Brüsszellel (pl. Horvátország), ill. amelyek taggá válásával középtávon számolni lehet (pl. Szerbia) az ún. *Előcsatlakozási Segítségnyújtási Eszközből (IPA – Instrument for Pre-Accession Assistence)* integrálhatják határmenti térségeiket.

A területi együttműködések harmadik csoportja azon országok felé irányul, amelyek várhatóan tartósan az Európai Unión kívül maradnak (pl. Ukrajna). Elkerülendő, hogy az új külső határok mély politikai-gazdasági választóvonalként húzódjanak végig a kontinensen, az EU *az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszközből (ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument)* támogat a külső határokon átnyúló együttműködési programokat.

A 2007–2013-as programozási időszakban Magyarország határmenti (kis)térségeinek fejlesztésére közvetlenül a következő határon átnyúló programok állnak rendelkezésre:

- Magyarország-Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködés Operatív Program 2007–2013,
- Magyarország-Románia Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007–2013,
- Magyarország-Horvátország Határon átnyúló Együttműködési Program 2007–2013,
- Magyarország-Szerbia Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007–2013,
- Ausztria-Magyarország Határon Átnyúló Együttműködés Operatív Program 2007–2013,
- Szlovénia-Magyarország Határon Átnyúló Együttműködés Operatív Program 2007–2013,
- Magyarország-Románia-Szlovákia-Ukrajna ENPI Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007–2013.

Felzárkóztatás, integrációk, jövőkép

Az új Országos Területfejlesztési Koncepció (2005) stratégiai dokumentum megfelelő súllyal kezeli a határmentiség, határmenti (kis)térségek helyzetét és fejlesztését. A Koncepció készítői a IV. 5. fejezetben a *Határmenti területek együttműködésének erősítését* az ún. országos területi célok egyikévé tették.

„Uniós csatlakozásunkat követően különösen felértékelődött a határmenti kapcsolatok jelentősége. Hazánknak a jövőben az EU új szomszédsági politikájával összhangban vezető koordinációs, szervező, információs szerepet kell játszania az egész Kárpát-medence fejlődésében, a határmenti, határon átnyúló interregionális és transzregionális együttműködések tervezésében, szervezésében és végrehajtásában. Ezek az együttműködések megteremthetik a Kárpát-medencében korábban természetes egységet képező régiók, vonzáskörzetek újraéledését, lehetővé teszik az adott területeknek, településeknek a gyorsabb ütemű felemelkedését. Fontos, hogy ezek az együttműködések ne csak formálisan alakuljanak, hanem valós határokon átnyúló intézményi, vállalati, infrastruktúrafejlesztési, munkaerőpiaci együttműködéseket tartalmazzanak, melyeknek célja, hogy integrált határmenti térségek jöjjenek létre országszerte.” (OTK 2005, 61. o.)

A határmenti térségek preferálása a hazai/EU-s területfejlesztési politikában nemcsak koncepcionális szinten, hanem gyakorlati oldalról sem kérdőjelezhető meg napjainkban. Az igazán *eredményes „határmenti" fejlesztéspolitika* eléréséhez azonban véleményünk szerint szükséges, hogy a jövőben megvalósuló határo(ko)n átnyúló kezdeményezések, fejlesztések fokozatosan és határszakaszonként kiegyensúlyozottan hálózzák be államhatárunkat, valós alternatívát nyújtva többek között Magyarország külső perifériáinak társadalmi-gazdasági felzárkóztatására.

Felhasznált irodalom

Baranyi B. (szerk.) (2001) *A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-Alföldön.* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 368 o.
Bartke I. (1988) *A területfejlesztési politika elméleti alapjai, működési mechanizmusa és jövőbeni feladatai.* OKKFT Ts-2/2 „A terület- és településfejlődés társadalmi-gazdasági folyamatai Magyarországon" c. program 5. sz. kiadványa. Ts-2/2 Program Iroda, Budapest: Ts-2/2.
Faluvégi A. (2004) Kistérségeink helyzete az EU küszöbén. *Területi Statisztika* 5. sz., 434-458.
Gorzelak, G. (1998) Regional Development and Planning in East Central Europe. In *Regional Development and Employment Policy: Lessons from Central and Eastern Europe.* Ed. Maarten Keune, ILO SRO, Budapest, 64-68.
Gorzelak, G. (2001) Regional Development in Central Europe and European Integration. *Informationen zur Raumentwicklung.* Heft 11/12, 743-750.
Hardi T. (2001) *A határ és a határmenti együttműködések a kialakuló határrégiókban.* Doktori értekezés tézisei. Pécsi Tudományegyetem MTA Regionális Kutatások Központja, Győr.
Illés I. (2002) *Területfejlesztés.* Egyetemi tankönyv (Kézirat). ELTE TTK, Budapest. 187.
Nemes Nagy J. (1998) *A tér a társadalomkutatásban.* Bevezetés a regionális tudományba. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
Nemes Nagy J. (1999) Elágazó növekedési pályák az ezredvégi Magyarországon. *In Helyek, terek, régiók.* Regionális Tudományi Tanulmányok 4. (Szerk. Nemes Nagy J.), ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, Budapest, 65-86.
Rechnitzer J. (1993) *Szétszakadás vagy felzárkózás. A térszerkezetet alakító innovációk.* MTA Regionális Kutatások Központja, Győr, 159.
Wallerstein, I. (1983) *A modern világgazdasági rendszer kialakulása.* Gondolat, Budapest, 679-680.
A magyarországi Phare CBC Program eredményei 1995-2001. Terra Studio Kft., Budapest, 2002.
Az Országgyűlés 12/1980-1985. számú határozata a terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatairól. In *Regionális kérdések Magyarországon – Dokumentumok* 1958-1988. Kézirat. Összeállította: Tatai Zoltán. Országos Tervhivatal Tervgazdasági Intézet, Budapest, 1988, 97-98.

Dokumentumok, KSH-kiadványok, jogszabályok, internetes források

A *leghátrányosabb helyzetű kistérségek.* KSH, Budapest, 2003.
Magyar Statisztikai Évkönyv 2004. KSH, Budapest, 2005.
A terület- és településfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. törvény. *Magyar Közlöny* 1996/26. sz., 1436-1444.
Országos Területfejlesztési Koncepció 1998. VÁTI Kht., Budapest.
Az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 97/2005. (XII. 25.) *OGY határozat.*
www.interreg.hu
www.nfu.hu

Nagy Kalamász Ildikó

Stratégiák a kultúra gazdasági felhasználására a Gyimesi-szorosban*

Bevezetés

Románia közepén, a Hargita megye és Bákó megye határán húzódó Pogány-havas Kistérség egyik mikrotérsége a Gyimesi-szoros. A térség társadalmi, gazdasági és környezeti folyamatait nagymértékben meghatározza, hogy az európai integrációs folyamatok során Romániában is előtérbe került a vidékfejlesztés. A jelenleg artikulálódó térségi fejlesztési stratégiák fontos szerepet tulajdonítanak a Gyimesi-szorosban élő gyimesi csángók reprezentációjának és elsősorban a magyarországi kulturális örökség diskurzusban való megjelenésének, amely a térség gazdaságfejlesztésének is az egyik alapját jelenthetik.

Tanulmányunk első részében röviden bemutatjuk az endogén szemléletű vidékfejlesztés térnyerését, valamint azokat a társadalmi folyamatokat, amelyek ösztönző erővel hatnak e szemléletmód elterjedésére, majd az e szemléletmód gyakorlati megvalósulását elősegítő kultúragazdaság modellt. Ezt követően felvázoljuk a Gyimesi-szorosban zajló főbb társadalmi, gazdasági és környezeti folyamatokat, és a kultúragazdaság modell segítségével elemezzük a kistérségi szerveződés problémáit, valamint bemutatjuk, hogy milyen helyi és nem helyi kezdeményezések, kísérletek indultak el a rendszerváltást követően a Gyimesi-szoros és a gyimesi csángó kultúra turisztikai attrakcióvá tételére.

A kistérségi fejlődés motiválói: a vidékfejlesztés, a regionalizmus és a kulturális örökség

Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája, amely egyrészt az Unió agrárpolitikájában, másrészt a regionális politikájában gyökerezik, nem tekint nagy múltra vissza, mintegy két évtizeddel ezelőtt, a Közös Agárápolitika 1992-es McSherry-féle reform-

* Készült az MTA Határon Túli Magyar Tudományos Ösztöndíjprogram támogatásával.
A tanulmány másodközlés. A tanulmány egyes részei megjelentek Boda Zs. – Kovách I. – Szoboszlai Gy. (szerk.) Hatalom, közbeszéd, fejlesztéspolitika. Elemezések politikai jelenségekről. MTA PTI, Budapest. tanulmánykötetben Nagy Kalamász Ildikó: Endogén fejlesztési stratégiák a Gyimesi-szorosban címen. A tanulmány teljes szövege a Comitatus Önkormányzati Szemle 18. évfolyamának 3. számában jelent meg Nagy Kalamász Ildikó: Kistérségi „örökségiparosítás”? Stratégiák a kultúra gazdasági felhasználására a Gyimesi-szorosban címen.
A tanulmányhoz fűzött megjegyzéseikért köszönettel tartozom Csanády Andrásnak és Csite Andrásnak.

programja nyomán nyert teret. Ez a reformprogram fektette le hivatalosan a vidékfejlesztési célokat, amelyek középpontjában, a korábbi szemléletmóddal ellentétben már nem kizárólag a szektoriális megközelítésű fejlesztéspolitika, azaz az agrárium fejlesztése, hanem a területi szemléletű fejlesztéspolitika, a vidékfejlesztés állt (Kovács-Majoros 1998, Kovács 2003). Az Európai Unió fejlesztéspolitikai beavatkozásainak jelentős része a legtöbb esetben a beavatkozás helyéhez képest kívülről, felülről irányítottan, felülről lefelé építkező úgynevezett exogén módon valósul meg, ahol a szakpolitikák a főbb társadalmi, gazdasági tendenciákból és statisztikákból levont következtetések alapján döntenek a fejlesztési stratégiákról, és kevés figyelem irányul a beavatkozások helyi érintettjeinek egyéni vagy kollektív elképzeléseire. Nemcsak az agrárpolitikában, hanem az Európai Unió támogatáspolitikájában is jelentős szemléletváltás történt az 1990-es évek elején. Ugyan az Unió támogatáspolitikájában még mindig az exogén típusú fejlesztési szemlélet a domináns, mintegy két évtizede megjelent az exogén megközelítéssel ellentétes endogén fejlesztési mód. Ennek fókuszában szintén a területi megközelítés áll, azaz a beavatkozás helyének belső potenciáljai, a helyben meghatározott fejlesztési stratégiák, a helyi termelési és fogyasztási kultúrák, valamint a helyi szereplők és tudáskészletek, különös hangsúlyt fektetve a helyi gazdasági és humán erőforrások kiaknázására és a helyi gazdasági kontroll növelésére. E szemléletmód jellemzi a vidékfejlesztésben a LEADER programot.

A vidék területi megközelítése és az endogenitást felértékelő szemléletmódbeli változás nyomán a vidékfejlesztési politika súlypontjai is megváltoztak. Az új vidéki gazdaságfejlesztésben az agrárium mellett figyelmet kapnak például az egyéb szektorban tevékenykedő kis- és középvállalkozások, az infrastruktúra-, kommunikáció- és intézményfejlesztés, vagy a termékinnováció. A gazdasági versenyképesség javításának egyik forrásaként a helyi gazdasági, kulturális és természeti sajátosságok kompetitív előnnyé alakítását jelöli meg az új vidékfejlesztési politika. Ezek a már definiált vagy újrafelfedezett helyi erőforrások a helyi gazdasági felhalmozásnak meghatározó forrásává válhatnak, ezért a természeti és a kulturális örökség gazdasági szempontból fontos vidékfejlesztési tényezőként jelenik meg. A vidékfejlesztési politika retorikájában megjelent új szemléletmód ellenére fontos kiemelni, hogy a vidékfejlesztés az Európai Unió által diktált modernizációs folyamatok elősegítésének az eszköze, amely különösen meghatározza a perifériks, modernizációs szempontból elmaradt térségek fejlődési útját. A vidékfejlesztési politika által támogatott modernizáció hatása azonban kettős, egyrészt elősegíti a térség gazdasági fejlődését, a centrumokhoz való felzárkózását, másrészt a modernizáció sok esetben a természeti és kulturális értékek rombolásával jár együtt, amely éppen a helyi természeti és kulturális sajátosságok sokszínűségének elvesztéséhez, azaz az új vidékfejlesztési politika által definiált erőforrások eróziójához vezet. A vidékfejlesztés új szemléletmódjának egyik kihívása tehát, hogy úgy támogassa a gazdasági modernizációt, hogy közben a természeti és kulturális sokszínűséget is fenntartsa (Kulcsár–Brown 2005, Halmai 2007).

Az endogén, alulról jövő megközelítés azonban nem új keletű, és nem csupán a fejlesztéspolitikához köthető. A lokalitást felértékelő szemléletmód egy tőről fakad a modernizáció folyamatára adott társadalmi reakciókkal, azaz a 18–19. századi szocialista utópiák, a 20. századi dekolonizációs, függetlenségi mozgalmak, a II. világháború utáni társadalmi, és az azt követő regionális és kulturális revival mozgalmak által közvetített értékekkel (Ray 1999). Az endogén vidékfejlesztési kezdeményezéseknek az Európai Unió vidékfejlesztési politikája mellett táptalajt biztosít a regionalizmus eszméjének elterjedése is. Keating megállapítása szerint a regionalizmus hatására újraformálódik a területi identitás, mivel az egyes földrajzi területek közötti konfliktus vagy kooperáció újradefiniálja az értékkonstellációkat, a politikai-hatalmi mezőben pedig újraformálja az érdekképviseleti rendszer logikáját (Szabó 2004). Az egy-egy térség kulturális identitására épülő területi integráció a nyolcvanas évek regionalizmus[1] és regionalizációs[2] lázában csúcsosodott ki, a régiók mint új térségi entitások egyben a középszintű területi szerveződési és intézményesülési folyamatok elindítói voltak. Az európai regionalizmus és az Európai Unió regionális politikája által megjelent regionalizáció nem ugyanaz a jelenség. Az európai regionális politika egyrészt ösztönözi és használja az európai regionalizmus eszméjét, másrészt befolyásolja, esetleg korlátozza azt, hiszen a regionalizáció nem feltétlenül követi a természetes térszerveződési folyamatokat, ami a régiók politikai lehatárolása nyomán kialakult konfliktusokban érhető tetten. A régiók, a nemzetállamoktól részben függetlenül, mint szupra- vagy szubnacionális képződmények, önálló egységei és új szereplői a nemzeti és európai társadalmi, gazdasági és politikai térnek, ezért fontos szerepet játszanak a nemzetek feletti integrációban (Nemes Nagy 1997, Éger 2000, Faragó 2004). A „Régiók Európája" az európai kohézió alapja, amelyet az egységes jog- és gazdasági rendszer, valamint a retorikában egyre hangsúlyozottabban jelen lévő kulturális diverzitást tiszteletben tartó területi integráció nyomán próbál fenntartani az Európai Unió. A regionalizmus által előtérbe került kulturális identitás szerepet játszik a globalizációs folyamatok gazdasági hatása nyomán kialakult területek közötti versenyben, és a területi stratégiának, valamint a helyi gazdasági felhalmozásnak meghatározó forrásává vált a helyi kulturális rendszer.

A regionalizmus elterjedése és a vidékfejlesztési politikában végbemenő reformok mellett az endogén szemléletű fejlesztési megközelítésnek további táptalajt biztosít a posztmodern fogyasztói magatartás. Több szerző érvel amellett, hogy a modernizációs

[1] A regionalizmus alulról induló területszervezési törekvés, amelynek hátterében az adott terület társadalmi, gazdasági sajátosságai állnak. A regionalizmus jelensége során a térben megjelenő, társadalmi, kulturális, gazdasági kötődések nyomán kialakult területi kötődés a regionális identitás erősödésében manifesztálódik.

[2] A regionalizció felülről irányított folyamat, a központi kormányzás döntései nyomán középszintű területi egységek meghatározását, illetve hatás- és jogkörökkel való felruházását jelenti.

folyamatok hatására többek között kulturális és területi vonatkozásban végbement értékátalakulás nyomán lecsökkent a lokalitás jelentősége, leértékelődött a tradicionális kultúra és gazdaság, a helyi tudáskészletek és technikák rendszerét egy normatív technológiai rendszer váltotta fel (Van der Ploeg idézi Jenkis 2000). A helyi természeti és kulturális sokszínűség mint érték éppen a modernizációra adott társadalmi reakcióként jegyezhető, és a vidéki területek termékei és szolgáltatásai iránti kereslet posztmodern fogyasztói igényként aposztrofálható (Ray 1998, 1999). A modernizációs folyamatokra adott válaszként értelmezhető továbbá a posztmodern társadalomban teret hódító jelentés- és szimbólumkonstruálás, amelyek a fogyasztást is befolyásolják. Ennek során megjelenik az autentikus iránti vágy, felértékelődik a tradicionális, az eredeti, és annak hordozója, a lokalitás (Ray 1998, Szijártó 2000, Appaduai 2001, Feischmidt 2005, Fejős 2005), amely új gazdasági kihívások elé állítja a helyi társadalmakat (Jenkis 2000). A kulturális termékek piacán a lokális termelés és az extralokális, azaz nem helyi fogyasztás számára közös platformot biztosít a kulturális örökség intézménye, amely az 1970-es években artikulálódott, és az elmúlt szűk négy évtized alatt hatalmas teret hódított. Az UNESCO vonatkozó nyilatkozatainak és dokumentumainak tanulmányozása nyomán végigkövethetjük, hogy a kulturális örökség védelmébe kezdetekben csak a műemlékek és a tárgyi kultúra elemei kerültek, később azonban a kulturális örökség része lett az emberi tevékenységek nem anyagi természetű tartalma is, a szellemi örökség, amely magába foglalja többek között a lokális kultúrákat, tudásokat, világképeket, normarendszereket (Fejős 2005, Wessely 2005)[3]. A lokalitások ki- és átalakulását, esetleges megszűnését és újjáéledését tehát külső társadalmi, gazdasági hatások nagymértékben befolyásolják (Appadurai 2001), mint például a modernizáció vagy az örökségipar térnyerése, amely a helyi kultúra kívülről vagy belülről kezdeményezett örökségesítésében manifesztálódik. Az örökség-irodalom tehát rámutat arra, hogy az örökség nem más, mint a múlt újrakonstruálása a jelen számára (Sonkoly 2005, Wessely 2005) és az örökségesítés térnyerésének egyik fő oka az, hogy az örökség kiszolgálja a normatív kultúrával nem rendelkező társadalmak emberének igényét (György 2005), ezért az örökség jellegzetesen posztmodern jelenség, a posztmodern társadalmak fogyasztói igényére adott válasz. Másrészt az örökségesítés rugalmas, azt intézményesíti, amit az aktuális identitás diktál, illetve piacképes, hiszen gazdasági erőforrásként kezelhető, amelynek elsőszámú terepe az örökségturizmus, amely az eladható tárgyi és szellemi örökséget a piacon értékesíti (Sonkoly 2005), ilyenképpen a vidékfejlesztés eszköze lehet. Az örökségesítés hatására kettős, mivel a helyi társadalom számára is értelmezi és átértelmezi a saját kultúráját, feléled a hagyományos kultúra, felélénkül a tradícióápolás, a kultúra új funkciót nyer magának, azonban az örökségesítés folyamata nyomán a

[3] Lokalitáson ebben az értelemben a társadalmi élet sajátosságát jellemző kapcsolatok és kontextusok egyedi artikulációját értjük, ahol a lokalitások területileg nem elzárt közösségek, hanem a környező lokalitásokkal való interakciókban megfogalmazott azonosságtudatuk mentén különíthetőek el (Appadurai 2001).

globalizáció szolgálatába állított helyi tudás, azaz a lokalitás létrehozásának és újratermelésének ismerete kétségkívül átalakul (Wilhelm 2003, Fejős 2005). Vidékfejlesztési szempontból tehát a területek közötti versenyben kulcsfontosságú, hogy az egyes területek mennyire tudják bekapcsolni helyi erőforrásaikat, például helyi kulturális rendszerüket a tőkefelhalmozásba (Csite 1999), amelynek egyik módja tehát a helyi kultúra örökségesítése, majd a kulturális örökség piacosítása.

A helyi kultúra vidékfejlesztési hasznosításának egyik legismertebb modellje Christopher Ray kultúragazdaság modellje. A kultúragazdaság modell kulturális vonatkozását a helyi társadalmi, gazdasági és környezeti adottságok és az erre épülő intézmények és cselekvések területspecifikus módja, gazdasági vonatkozását pedig az erőforrások, a termelés és a fogyasztás sajátos viszonya jelenti. A modell alapján a vidékfejlesztés célja a gazdasági kontroll lokalizásálása, amelyhez elengedhetetlen a térség kulturális identitásának újragondolása és újraértékelése. A lokális kulturális identitás nem értelmezhető úgy, mint a helyi társadalom stabil, merev attribútuma, hanem a helyi adottságokból, erőforrásokból építkező külső hatásokat adott esetben magába integráló, flexibilis tényező. A helyi kultúra a helyi tudásban manifesztálódik, ami a kultúragazdaság megvalósulása nyomán gazdasági haszonra átváltható intellektuális tulajdonként jelenik meg. Az egyes területek társadalmi, gazdasági és környezeti erőforrásait, az ún. kulturális jegyeket *(cultural markers)* a helyi szereplők által megfogalmazott területi repertoár foglalja magába, amely a vidékfejlesztés bázisát jelenti. A kultúragazdaság modellben a hangsúly a termelésen van, azon a folyamaton, ahogy a helyi szereplők a térség kulturális rendszerére épülő gazdaságfejlesztést megfogalmazzák, valamint azon, ahogy a lokális és extralokális szereplők olyan új forrásokat fogalmaznak meg, amelyek a térség gazdasági érdekeit szolgálja. A modell feltételezi, hogy a helyi kultúra mint árucikk jelenik meg a piacon, amely új funkciót ad a helyi kultúrának, ám nem feltétlenül írja felül a kultúra eredeti funkcióját, illetve, hogy a piaci megjelenés kulcsfontosságú tényező a helyi kulturális identitás megerősödésében. Ray a kultúragazdaság gyakorlati megvalósulásának négy típusát különbözteti meg, amelyek egymásra épülő fázisoknak tekinthetők. Az 1. típus olyan helyi erőforrások kiaknázását jelenti, amelyek az adott térséghez kötődnek és a helyi identitás szerves részei, ennek következtében könnyen piacosíthatók. A 2. típus új térségi termékek létrehozását, azok külső piaci értékesítését és helyi identitásba való beágyazódását jelenti. A 3. típus túlmutat a 2. típuson, a helyi termékek helyi piacának megteremtését hangsúlyozza, amely Ray szerint a vidékfejlesztés legfontosabb célja. A 4. típus az előző három típus stratégiáját ötvözi és magasabb fokú térségi önállóságot jelent, amely során a térség önálló fejlesztési útját valósítja meg (Ray 1998, Csite 1999). A ray-i kultúragazdaság modellt annyiban egészítették ki Kneafsey és szerzőtársai, hogy hangsúlyozzák a helyi szereplők tudatosságának növelését. Megállapításaik szerint a termelés folyamatában a tudatosság a külső, extralokális piaci igényekre való érzékenység, valamint a helyi sze-

replők közötti együttműködés eredője. A tudatosság a helyi erőforrások tudatos felhasználását és a külső erőforrások tudatos kihasználását jelenti, amely szintén kulcsfontosságú a helyi kulturális identitás megerősödésében. Emellett kiemelik, hogy az extralokális fogyasztói igények kiszolgálásánál a múltban gyökerező, helyi tradíciókba ágyazott helyi erőforrások esetében az innováció makacs gátja lehet a tradicionális jelleg, ezért is hangsúlyos a tanulás és az innováció, amelyet az extralokálishoz több szállal kötődő helyiek képviselhetnek (Kneafsey et al 2001).

A tanulmány következő részeiben előbb a román regionalizmust és vidékfejlesztés artikulálódását mutatjuk be, aztán a Gyimesi-szoros főbb társadalmi és gazdasági folyamatait vázoljuk fel, ezt követően a kultúragazdaság modell segítségével értelmezzük a mikrotérségben végbemenő turisztikai fejlesztéseket.

Regionalizáció és vidékfejlesztés Romáiában

Vizsgálati területünk, a Gyimesi-szoros, annak ellenére, hogy közigazgatásilag, illetve társadalmi, gazdasági vonatkozásban is sok szállal kötődik Székelyföldhöz, sem földrajzilag, sem kulturálisan nem része e tájegységnek. Erdély történelmi-kulturális vonatkozásban legegységesebb tájegysége Székelyföld, amely annak ellenére, hogy erős belső kohézióval rendelkezik, adminisztratív szempontból nem létezik, mivel Romániában az elmúlt egy évtizedben folyó regionalizáció jelenségét nem a regionalizmus emelte be a politikai diskurzusba, hanem az európai integráció (Hajdó 2003, Kolumbán 2003). A regionalizáció Romániában 1993-tól szerepel aktívan a közéleti és politikai diskurzusokban, ekkor alakult meg a Kárpátok Eurorégió, amelynek hat romániai megye is a tagja[4], és amelyet az akkori román kormányzat nem támogatott, holott paradox módon ebben a kormányzati ciklusban jelent meg az ún. Zöld Könyv, a romániai regionális fejlesztés máig használatban lévő alapdokumentuma (Bodó 2003). A romániai regionalizáció kihívásai nagymértékben hasonlítanak a magyarországi helyzethez, amely elsősorban a centralizáció-decentralizáció dichotómiával jellemezhető. A regionalizáció kimenetele döntő módon függ a középszintű területi képviselet intézményeinek működésétől, amely egy átstrukturálódó hatalmi rendszerben valósul meg, hiszen az európai integráció során az állam hatalma részben szupranacionális, azaz európai, részben szubnacionális, azaz regionális szintre tolódik. A hatalomvesztés során az állam hatalom-kompenzációja miatt a regionalizációra adott egyik lehetséges nemzetállami reakció a regionalizációs intézményrendszer kiépülésének meggátolása, illetve a központi kontroll alatt létrehozott decentralizáció (Faragó 2004). A román regionális politika intézményesülése során megalakult 8 fejlesztési régió a NUTS II-es szintnek fele meg. A NUTS III-as szint Románia ma is létező területi adminisztratív struk-

[4] A hat romániai megye 1997-ben vált teljes jogú taggá.

túráját adaptálta, tehát a 42 megyét jelenti. Dolgozatunk számára fontos tény, hogy a kormányzat 2001-es állásfoglalása alapján az országban a NUTS IV-es, azaz a LAU I-es szint „nem használatos, mivel a területi egységek között nem léteznek társulások”[5]. A NUTS V-ös, azaz a LAU II szint pedig 265 várost és 13092 falvat magába foglaló 2686 községet jelent. Ez utóbbi két területi szinten a kormányzat hivatalosan nem hozott létre új szervezeti struktúrát, habár a 2001. évi 215. számú közigazgatási törvény biztosítja az önkormányzati társulások létrejöttének lehetőségét, amely nemcsak a települési, illetve községi, hanem a megyei önkormányzatok társulására is vonatkozik (Horváth–Veress 2003). A román regionális politika legnagyobb kritikája, hogy az ország térszerkezetének gazdasági és társadalmi folyamatait többnyire nem vette figyelembe, általában két fejletlen és egy fejlettebb megye összevonásából keletkeztek az új területi egységek, amelyek a meglévő közigazgatási határokat erősítik, ám közigazgatási funkciójuk nincs. A kialakult régiók nem önálló területi entitások (Kolumbán 2003), ilyenképpen nem támogatják a regionális identitást, tehát nem erősítik a regionalizmus folyamatait. Ennek megfelelően Székelyföld önálló régióvá válásának kérdése is viszonylag későn jelent meg az országos szintű politikai diskurzusban. Romániában jelenleg nincs olyan hivatalos fejlesztési politika, amely támogatná a megyei szintnél alacsonyabb kis tájegységi szerveződéseket, és annak ellenére, hogy a kistérségi szerveződések Románia egyes területein már 1998-ban elindultak, erről a kormányzat vagy nem vett tudomást, vagy pedig megakadályozta ezeket a szerveződési folyamatokat (Bíró A.– Bálint 2006). Hargita megyében országos szinten egyedinek tekinthető a kistérségi szerveződés sikeressége, amelynek egyik legnagyobb ösztönzője a Hargita Megyei Tanács volt, amely a kistérségi szerveződések magyarországi példája alapján ösztönözte a földrajzilag összefüggő, az esetek jelenős részében közös térségi identitáson alapuló társulások létrehozását, amelyek lefedik a megye egész területét, sőt bizonyos esetekben megyehatárokon is átnyúlnak. A kistérségi szerveződések fontossága megjelenik Hargita Megye Középtávú Stratégiai Fejlesztési Tervében is, tehát a magyarországi kistérségek létrejöttét meghatározó minisztérium szerepét Hargita megyében a megyei tanács vállalta fel, megyei szinten az országos szinthez képest újraértelmezve az EU-konform fejlesztéspolitikát megvalósító középszintű területi képviselet intézményrendszerének jelentőségét. A kistérségek kialakulásának hátterében mindig is a vidékfejlesztés állt, kezdetekben a magyarországi modellhez hasonlóan a SAPARD program ösztönözte, mára azonban a kistérségek legfontosabb legitimációs bázisa az az érv, hogy a társulások nagyobb fejlesztési projekteket, beruházásokat tudnak megvalósítani. Jelenleg Hargita megyében 15 kistérségi társulás létezik, szakértők szerint a társulások megalakulása az eddigi legjelentősebb alulról jövő intézményszerveződési folyamat a Székelyföldön. A társulások léte a megyei szintű politikától függ, ame-

[5] Románia állásfoglalása. 21. fejezet: Regionális politika és a strukturális eszközrendszer koordinációja. Magyar fordításban megjelent: Magyar Kisebbség 2003 (8) 1.

lyet azonban bármikor befolyásolhat az országos szintű törvényhozás (Koszta 2004, Mátéffy 2004). Az elmúlt évtizedben az egyes kistérségek kialakították önálló fejlesztési stratégiájukat, a társulások és a települések az előcsatlakozási alapokból, illetve megyei és magyarországi forrásokból valósítottak meg vidékfejlesztési projekteket, elsősorban infrastruktúrafejlesztés területén.

Társadalmi és gazdasági folyamatok a Gyimesi-szorosban

A Gyimesi-szoros a Keleti-Kárpátokban Erdélyt és Moldvát összekötő útvonalon húzódó mikrotérség, amely történelmileg mindig Erdély, Csíkszék, Csík megye része volt, ám sem földrajzilag, sem kulturálisan nem része Székelyföldnek. A Gyimesi-szoros közigazgatásilag az 1950-ös rajonizálás, azaz a tartományi rendszer bevezetése után vált ketté. 1950-52 között Gyimesfelsőlok és Gyimeközéplok a Sztálin tartomány, később pedig a Magyar Autonóm Tartomány, illetve 1960-tól a Maros-Magyar Autonóm Tartomány része lett, Gyimesbükk pedig Bákó tartományé. Az 1968-as országos szintű közigazgatási reform megerősítette a szorost kettészelő tartományi határokat és Gyimesbükköt Bákó megyéhez, Gyimesközéplokot és Gyimesfelsőlokot Hargita megyéhez sorolta. A Gyimesi-szoros benépesülése, azaz a gyimesi csángók eredete és történelme nem teljesen ismert. Történészek és néprajzkutatók szerint a szoros lakosságának fő forrása egyrészt a katonáskodás és börtön elől a Gyimesi-szoros és Moldva területére menekült székelyek, akik legnagyobb hullámban feltehetően a Mária Teréziaféle székely határőrség-szervezés idején érkeztek, illetve ezt követően vándoroltak vissza Moldva területéről a Gyimesi-szorosba vagy Erdélybe, másrészt a túlnépesedés miatt Moldva felől érkezett vándorpásztor románok. E két eltérő eredetű nép integrációjából jött létre a gyimesi csángó népcsoport, amelynek kultúrájában, gazdálkodási szokásában máig felfedezhetők mindkét nép hagyományainak jellegzetes vonásai (Antal 1992, Ilyés 2005, 2006). E sajátos „hibrid identitás" (Ilyés 2007: 122) egyes falvakban, térségeken inkább a románság javára billent, ám általában a Gyimesi-szorosban a székely elemek relatív túlsúlya figyelhető meg. A románo kulturális elemek, a gyimesi csángók elzártságából eredő viszonylagos elmaradottság és alacsony iskolázottság, valamint a környékbeli székelységhez képest jóval szegényebb életmód miatt a székelység gyimesi csángókról alkotott sztereotípiái mindig negatívak voltak (Ilyés 2007), amelyek az ezredforduló utáni időkre tompultak, de nem tűntek el, és amelyek a gyimesi csángók identitását máig meghatározza.

Az első számottevő modernizációs hullám az 1970-es években érte el a Gyimesi-szorost a szocialista Románia iparosítása nyomán. Az 1970-es évek infrastrukturális beruházásai a közvilágítás és az úthálózat részleges kiépítését, gazdasági vonatkozásban pedig néhány üzem felállítását jelentették a szorosban. A modernizáció hatására azonban a lakosság jelentős része a mezőgazdasági szektorból kilépve a környező városokban létesült iparvállalatoknál vállalt munkát. Mivel a Gyimesi-szorosban nem

volt kollektivizálás, a mezőgazdaságot nem érték modernizációs hatások, a háztartásokban mindvégig fontos maradt a paraszti életforma elemeit hordozó önellátó gazdálkodás, amely a mai napig meghatározza a térség gazdasági arculatát, és amelynek pozitív és negatív következményei ma is tapasztalhatók.

A rendszerváltást követő második jelentős modernizációs hullám nyomán új társadalmi, politikai és gazdasági folyamatok indultak el a Gyimesi-szorosban. Egyrészt az iparvállalatok megszűnése után a visszaparasztosodás jelensége jellemezte a térség foglalkoztatásszerkezetének átalakulását, más közép-kelet-európai rendszerváltó országokhoz hasonlóan jellemző életvezetési stratégiává vált a földhöz, mezőgazdasághoz való visszatérés (Kovách 2003). Az értelmiségi háztartásokon és a helyi vállalkozásokon kívül a Gyimesi-szoros teljes lakossága folytat önellátó mezőgazdasági tevékenységet, vagy a háztartás fő gazdasági tevékenységeként, vagy pedig munkavállalás, családi vállalkozás, nyugdíj mellett. Emellett a rendszerváltás utáni időszak főbb gazdasági tendenciái a faipari, kereskedelmi, szállítási, élelmiszeripari és turisztikai vállalkozások megjelenése volt, valamint a tömeges magyarországi és nyugat-európai munkavállalás, amely mára jelentősen csökkent, és a máig feltáratlan módon és mértékben zajló helyi legális és illegális fakitermelés, mint általános keresetkiegészítő tevékenység elterjedése, amelynek környezeti és gazdasági hatásai ismeretlenek. A rendszerváltás utáni időszak modernizációs folyamatait alapvetően meghatározta a külföldi munkavállalás során megtapasztalt, illetve a testvérvárosi kapcsolatok és a növekvő számú turista által, valamint a tömegkommunikációs eszközök, elsősorban a Duna TV-n keresztül közvetített modernizációs minták, amelyek számottevően hozzájárultak ahhoz, hogy érvénytelenítsék „a hagyományos életvilág normakészletét, ellenben az új keretek kijelöléséhez csak részben jelentettek támpontot" (Biczó 2003: 40). A premodernnek tekinthető társadalmi és gazdasági elemeket is őrző Gyimesi-szoros ma nem csupán a kulturális turisták kedvelt desztinációja, hanem a határon túli magyar vonatkozású politikai és kulturális diskurzus gyakori témája, valamint örökségesítő kísérletek népszerű terepe, amelyek a térség jelenleg alakuló vidékfejlesztési stratégiáját is meghatározzák.

A Gyimesi-szoros társadalmi és gazdasági folyamatinak jelenkori változásaiban meghatározó tényező a vidékfejlesztés és annak intézménye, a kistérség megjelenése. A fent bemutatott folyamatok eredményeképpen ma a Gyimesi-szoros három falva tehát a Pogány-havas Kistérségi Társulás egyik mikrotérsége. A Társulás 1999-ben alakult meg hat község, a Bákó megyei Gyimesbükk és a Hargita megyei Gyimesfelsőlok, Gyimesközéplok, Csíkpálfalva, Csíkszentmihály, Csíkszépvíz és Csíkszereda egyik városrésze, Csíksomlyó önkormányzatainak, valamint társadalmi- és gazdasági szervezeteinek összefogásából a térség fejlődését elősegítendő. A román közigazgatási rendszerben egy község több települést is magába foglal, így a Pogány-havas Kistérség 33 települést jelent. A kistérség összlakossága mintegy 23 000 fő, amelynek mintegy két-

harmada a Gyimesi-szorosban élő gyimesi csángó, egyharmada pedig csíki székely. Hargita megyében az 1990-es évek végén megalakult kistérségi társulások új területszervezési keretet jelentenek a többnyire a társadalmilag, gazdaságilag egységes kistájaknak. Ez jellemzi a Csíki-medence északi részében megalakult Felcsíki, és déli részében megalakult Alcsíki Kistérséget, a medence központjától, Csíkszeredától keletre eső néhány csíki székely település azonban önmagában kevés volt ahhoz, hogy önálló kistérségi társulást alapítson. Ez a néhány település a Gyimesi-szoros falvaival alapított közös társulást. A kistérség tehát egyrészt a megyehatár átszelésével újra egy területi egységbe szervezte a gyimesi csángókat, másrészt a kistérség megalakulásával a történelem során először nem csupán adminisztratív szempontból a Gyimesi-szoros falvai közös területi egységbe szerveződtek a szomszédos székely településekkel.

Hargita megyében sokáig a legpasszívabb társulás a Pogány-havas Kistérség volt, megalakulását követően nyolc évig nem történt számottevő kistérségi szintű kezdeményezés, nem készült el a kistérségi fejlesztési stratégia, nem voltak közös fejlesztési projektek. Ennek oka feltételezéseink alapján abban keresendő, hogy a kistérség mélyen beágyazott adminisztrációs és kulturális határok átszelésére tesz kísérletet. A székely-csángó ellentét mellett a Gyimesi-szoros csángó közösségének társadalmi integrációja is problémás. A legnagyobb gyimesi csángó község, Gyimesbükk politikai vezetése és társadalma nem foglal egyértelműen állást területi hovatartozását illetően, amelynek oka sokrétű. Egyrészt az etnikai és vallási hovatartozásra vonatkozó népszámlálási adatok alapján annak ellenére, hogy a község lakosságának túlnyomó része magyar ajkú, szinte fele ortodox vallású és a 2002-es népszámláláskor román nemzetiségűnek vallotta magát. A rendszerváltás utáni statisztikai adatok alapján Gyimesbükk lakosságának több mint kétharmada vallotta magát magyarnak, amely az ezredforduló utánra 50%-ra süllyedt. Ennek oka abban keresendő, hogy a rendszerváltást követően a magyar érzelmű gyimesbükki lakosok sikertelen kísérletet tettek arra, hogy a községet Hargita megyéhez csatolják, és ennek nyomán – helyi becslések alapján – a lakosok mintegy 20%-a Hargita megyei lakcímre költözött. Ezek a lakosok tehát annak ellenére hogy továbbra is helyben élnek statisztikailag nem gyimesbükki, hanem Hargita megyei lakosok, ezért amellett, hogy torzítják a statisztikát, nem tudnak részt venni a helyi politikai életben, döntéshozásban, szavazásban. Ezek mellett interjúink során fény derült arra, hogy a helyben maradt gyimesbükki magyar társadalom tagjait ambivalens érzelmek fűzik Erdélyhez, amelynek fő táplálója a székely-csángó ellentét, amelyben a csángók mint elrománosodott, maradi népcsoport jelennek meg. Ezzel ellentétben Gyimesbükk a Keleti-Kárpátokon túli, ún. regáti románok számára a civilizált „nyugatot” jelenti, a mindennapi magyar-román interakciók sztereotípiáktól mentesek, amik a csángók pozitív önértékelést erősíti.

A Pogány-havas Kistérség esetében a térségi szintű együttműködés és a közös fejlesztési stratégiák kialakítása nem csupán fejlesztési szakértelmet igénylő feladat, ha-

nem a – fent vázlatosan bemutatott – mélyen gyökerező társadalmi és kulturális jellemzőkkel való számvetés is. A térségben a kistérségi társulás bizonyul az egyetlen olyan intézménynek, amelynek hatására hivatalosan is elindult az adminisztrációs és kulturális határok átszelése és a térségi szintű kommunikáció. Ehhez nagyban hozzájárul, hogy 2006-ban új, magyarországi fejlesztési szakember lett a térség menedzsere, aki különböző közösségfejlesztési eszközökkel (fórumok, térségi konferencia, tanulmányutak szervezése) erősíti a térségi szintű együttműködési hajlandóságot. A helyi politikai vezetés számára a kistérségi társulás mint fejlesztési intézmény az európai integráció nyomán nyert létjogosultságot, és a társulás az európai vidékfejlesztési rendszer megtestesítőjévé, valamint az európai forrásokhoz vezető csatornává vált.

Emellett a társulás a térség szempontjából az egyetlen meghatározó közvetítő intézményként jelenik meg a helyi és nem helyi szereplők között. A helyi társadalom szempontjából ennek jelentősége abban rejlik, hogy a kistérség az extralokális igények (például turisztikai igények) és lehetőségek (például a helyi termékek értékesítésének módja) tudatában képviseli a helyi érdekeket, amelyek a kistérségi stratégiákban is megjelennek. A helyi kontroll alatt zajló külső, magyarországi vezetés a Pogány-havas Kistérség esetében működőképes modellnek bizonyul, hiszen ennek hatására a kistérség külső, nemzetközi kapcsolatrendszere is kitágult, habár a modell sajátos problémák eredője lehet, mint például a vezetés részéről a helyismeret, a helyi szereplők részéről pedig a bizalom hiánya. A kistérség külső kapcsolatrendszerének kiépülését mi sem bizonyítja jobban, minthogy a 2007-ben elkezdődött kistérségi szintű fejlesztési tervek készítése kapcsán – kvalitatív adataink alapján – legalább 5 megyei, 3 országos, 15 magyarországi és 4 európai szervezettel került lazább-szorosabb kapcsolatba a kistérség. Ennek okát részben abban látjuk, hogy a külső kistérségi vezetés kapcsolati tőkéje a kistérség számára is hasznosul, részben pedig abban, hogy a térség nemzetközi vonatkozású kulturális jelentőséggel bír. Ez utóbbinak alapja egyrészt a gyimesi csángók kulturális reprezentációja, másrészt, hogy a kistérség területén található Csíksomlyó, a katolikus magyarság legnagyobb búcsújáró helye, valamint Gyimesbükk, a történelmi Magyarország határa, amely Erdélyben egyedül ezen a ponton találkozik a tömbmagyarsággal.

Vidékfejlesztési szempontból tehát lényeges tényező, hogy a Pogány-havas Kistérségre élénk külső érdeklődés irányul, amelynek legfontosabb komponense a magyar kulturális örökséghez tartozás. A csángók (nemcsak a gyimesi, hanem a moldvai csángók) kulturális reprezentációjának lényege, hogy a népcsoport a magyar kulturális diskurzusban a legautentikusabb magyar népcsoportként jelenik meg. A magyar nemzeti kultúra archetípusa hosszú ideig az alföldi paraszt volt, amely megtestesítette azokat az értékeket, amiket a modernizálódott városi lakosság már elveszített. Az erdélyi turizmust népszerűsítő médiumok tanulmányozásakor jól nyomon követhető, hogy az autentikus lét hordozójaként beállított alföldi paraszt szerepét az 1970-es évektől az er-

délyi magyarok, elsősorban a székelyek vették át, majd a rendszerváltás után az autentikusság fő hordozói a csángók lettek (Feischmidt 2005, Sebestyén 2005). A gyimesi csángók a magyar kulturális diskurzusban tehát mint az archaikus magyar kultúra hordozói, az etnikai, nyelvi, vallási, kulturális határon, a végvidéken helyt álló hősök jelennek meg, a politikai diskurzusban pedig mint elesett, megvédendő, leszakadó magyar népcsoport. Ezzel szemben ezekben a diskurzusokban megjelenő képzetek egyrészt nem foglalkoznak a mindennapi multietnikus, határt átszelő társadalmi és gazdasági kapcsolatokkal, a csángóság kultúrájában fellelhető romanitással, sem pedig a székely-csángó ellentét máig létező és gyakran megnyilvánuló jelenségeivel (Biczó 2003, Ilyés 2005, 2006).

Stratégiák a kultúra gazdasági felhasználására

A diskurzusok által termelt képzetek számottevő helyi reakciót váltanak ki, amelyek nyomán elindultak a helyi természeti, gazdasági és társadalmi adottságokra és jelenségekre, a tárgyi és a szellemi hagyományra és a helyi épített környezetre irányuló ún. örökségesítő kísérletek. Az örökségesítés nyomán nemcsak átértékelődnek, hanem termékek és szolgáltatások formájában jelennek meg a helyi természeti és kulturális adottságok, amelyek ezáltal a helyi vidékfejlesztési stratégia részévé is válnak.

Vidékfejlesztési szempontból a Gyimesi-szorosban végbemenő folyamatok számára a ray-i kultúragazdaság modell jó elemzési keretet biztosít, habár szem előtt kell tartanunk, hogy a nyugat-európai vidéki társadalmak fejlesztésére felállított modell feltételek nélkül nem alkalmazható közép-kelet-európai térségekre. A modell illeszkedésének vizsgálata során két alapvető problémával szembesülünk. Egyrészt a nyugat-európai társadalmakra felállított modell nem számol a helyi kultúra funkciójának, szerepének kényszerű megváltozásával valamint a tradicionális és a piaci funkció összeegyeztethetőségének nehézségeivel, másrészt a gyimesi csángók negatív elemekkel terhelt helyi kulturális identitása a kultúragazdaság modell megvalósításának alapvető gátja lehet. A modell keretei között maradva elmondhatjuk, hogy a helyi szereplők teljesen tisztában vannak azokkal a helyi erőforrásokkal, amelyekre fejlesztési stratégiájukat építhetik. Az általuk megfogalmazott kulturális jegyeket, azaz azokat a helyi adottságokat, erőforrásokat, amelyek potenciális gazdasági hasznosításra tehetnek szert, az 1. táblázatban látható területi repertoár foglalja össze.

1. táblázat. Helyi szereplők által megfogalmazott területi repertoár a Gyimesi-szorosban

Területi repertoár, kulturális jegyek			
Társadalmi vonatkozású kulturális jegyek	Történelem	Szellemi vonatkozású kulturális jegyek	Etnikai határ
			Vallási határ
			Nyelvi határ
			Egykori politikai határ, az ún. „ezeréves határ“
		Tárgyi vonatkozású kulturális jegyek	Rákóczi-vár
			Határkövek, sáncok
			Templomok
			Épített műemlék
	Csángó népi kultúra	Tárgyi népművészet, háziipar	Tájépítészet
			Bútorfestés
			Szövés
			Hímzés
		Folklór	Varrás
			Népzene
			Néptánc
			Népszokások
			Hiedelemvilág
Gazdasági vonatkozású kulturális jegyek	Állattartás – havasi gazdálkodás	Szarvasmarha	Vendégfogadás
			Hús
			Tej
		Juh	Bőr
			Hús
			Tej
		Ló	Gyapjú
	Növénytermesztés	Len, kender	Közlekedés, szállítás
		Burgonya	Vászon
	Erdőgazdálkodás	Erdő, Fa	Burgonyatermesztés
			Fakitermelés
			Fafeldolgozás
Környezeti vonatkozású kulturális jegyek	Természeti környezet – táj		Bútorgyártás
			Havasok
			Patak
			Erdő
			Tiszta levegő
	Természeti környezet - termékek		Nyugalom
			Gyógynövény
			Erdei gyümölcs
			Gomba
			Vadak

Jelen tanulmány keretei között nem vállalkozunk a területi repertoárban feltüntetett kulturális jegyek és azok hasznosítására vonatkozó stratégiák bemutatására, azonban hangsúlyozzuk, hogy minden egyes potenciális erőforrás és erőforrás-használati stratégia mögött meghatározó társadalmi és történelmi jellemzők húzódnak, amelyek alaposabb feltárása nélkül nem érthető meg a fejlesztési stratégiában elfoglalt helyük és jelentőségük. Általánosságban azonban elmondható, hogy a legtöbb potenciális helyi termék piacosodása nem indult el, vagy nem helyi kollektív érdekeket figyelembe véve zajlik. Mielőtt azonban rátérnénk a társadalmi vonatkozású kulturális jegyek turisztikai hasznosítását megcélzó stratégiák bemutatására, két példával szemléltetjük fenti állításunkat. Egyrészt a területi repertoár gazdasági vonatkozású kulturális jegyei közül egyik legjelentősebb az erdő és a fa. A Gyimesi-szoros három falvának területén mintegy 11000 hektár erdő található, amely a községek összes területének mintegy egyharmadát teszi ki. Az erdők legális és illegális kitermelése és a faanyag értékesítése számos gyimesi háztartás számára biztosít keresetkiegészítő bevételt, számos esetben pedig a háztartás egyetlen állandó pénzbevételét jelenti. A fakitermelés az 1990-es években volt a gyimesi csángók nagy részének megélhetési stratégiája. A rendszerváltás után megalakult vállalkozások mintegy kétharmadát tették ki a faiparban érdekelt vállalkozások, általánosan jellemezi őket, hogy a feldolgozás szintje alacsony, félkész terméket értékesítenek. Mára a legálisan működő faipari vállalkozások nagy része megszűnt, többnyire csak a nagyvállalkozók maradtak életben, és a helyben működő bútorgyár is bezárt. A szoros Hargita megyei részében a szigorúbb ellenőrzések miatt az illegális fakitermelés és -értékesítés mint megélhetési stratégia az 1990-es években virágzott, az ezredforduló után azonban visszaszorult. Gyimesbükkben azonban – helyi becslések alapján – a háztartások negyede heti rendszerességgel termel ki illegálisan fát, amelyet illegálisan értékesít, illetve a háztartások egytizede foglalkozik illegális fafeldolgozással. A legpiacképesebb helyi termék, a fa gazdasági hasznosítása mögött tehát nem húzódik kollektív helyi kontroll, amelyet remekül szemléltet a helyiek attitűdje, miszerint a falopás nem számít bűnnek. A fafeldolgozáshoz és az erőforrásból származó profit helyi maximalizálásához például az erdőgazdálkodás átalakítására is szükség lenne, hiszen jelenleg a térség faállománya alacsony minőségű, nem ún. asztalos minőségű, hanem építési fa. Másik példánk a természeti környezet gazdasági értékesítésre alkalmas termékeire vonatkozik, amelyek gazdasági hasznosítása is akadályokba ütközik. Az erdei gyümölcsök (málna, vörös- és fekete áfonya) értékesítése, amelyek viszonylag jelentős egyszeri pénzbevételhez juttatnák a helyieket, kutatási eredményeink alapján azért nem válik a helyi lakosság szezonális pénzbevételi forrásává, mert pejoratív asszociációk kötődnek hozzá, ti. csak a környékbeli roma lakosság foglalkozik erdei gyümölcsök gyűjtésével és értékesítésével.

Kvalitatív kutatásunk során a Gyimesi-szoros területi repertoárjában szereplő kulturális jegyek közül alaposabban a társadalmi vonatkozású jegyek piacosítására vonat-

kozó stratégiákat vizsgáltuk meg, amelyek a rendszerváltást követően kerültek tömeges „értékesítésre" a gyimesi turizmus intézményesülése nyomán, és amelyek alapvető elemei a kistérségi turisztikai fejlesztésnek is. Ennek kezdetekben a kívülről jött kezdeményezések, beruházások biztosítottak keretet, és csak később jelentek meg a helyi reakciókként jegyezhető gyimesi kezdeményezések. Ez nem meglepő, hiszen a modernizációs folyamatok után a gyimesi helyi kultúra külső, pozitív piaci visszacsatolással teremtette meg értékét a helyi társadalomban. Ennek a külső nyomásra végbement értékátalakulásnak első jelentős formálója az 1970-es években elinduló táncházmozgalom volt, amely Erdély és az erdélyi magyar kultúra felfedezésének legújabb hullámaként jegyezhető (Kürti 2002). Nem véletlen, hogy a táncházmozgalom fókuszába kerülő települések, térségek, amelyekben még hagyományos funkciójukban felfedezhetők voltak a népi kultúra elemei, váltak a későbbi kulturális turizmus célterületeivé is, mint például a Gyimesi-szoros, Mezőség vagy Kalotaszeg falvai (Feischmidt 2005). Az erdélyi illetve gyimesi turizmus által megfogalmazott elvárások központjában az autenticitás élményének keresése áll, azaz a tradicionális emberrel, kultúrával és életformával való találkozás, a szubjektív időtlenség átélésének a lehetősége, az archaikus rurális életmód megtapasztalásának az ígérete, amelynek fontos kelléke az idilli táj (Biczó 2003). A táncházmozgalom a rendszerváltás után átalakult és működési terepe új intézménnyel egészült ki, a mozgalom fókuszában lévő térségekben, falvakban megrendezésre kerülő tánctáborok intézményével. Ennek keretei között a Gyimesi-szorosba mintegy félezer érdeklődő látogat el nyaranta. A tánctáborok egyhetes időszaka során a helyi kultúra megismerését óhajtó tömegekkel szembesülnek a falusi társadalmak, amelyek többnyire külső közvetítők segítségével koncentráltan prezentálják helyi kultúrájukat. Ilyenképpen a helyi kultúra megismerésének intézményesített csatornái a kultúra funkcióváltásának egyik legfontosabb eredői is egyben. A táncházmozgalomnak jelentős szerepe van abban, hogy a külső figyelem a Gyimesi-szorosra irányult, illetve, hogy a gyimesi csángó kultúra az elmúlt két évtizedben egyre gyakrabban jelenik meg a magyarországi és esetenként az európai kulturális piacon. Ez közvetlenül azonban a helyi társadalom egy igen szűk szeletét érinti csupán, közvetett formában azonban a magyarországi támogatások, adományok, turisztikai érdeklődés nyomán a helyi társadalom nagy részére kihat.

A gyimesi csángó társadalomban azonban a fent említett identifikációs problémák miatt az azonosságtudat kialakításában ambivalens szerep jutott a helyi kultúrának. Ez főként a mostani középgenerációt jellemzi, akiket fiatalon érték a modernizációs hatások. Számukra a modernizáció a sztereotípiákkal való szembesülést jelentette, és a kultúrától való menekülés a sztereotípiától való menekülés lehetősége volt. Érdekes módon éppen a politikai vagy gazdasági hatalommal és tőkével rendelkező helyi középgeneráció tagjainak ötletszegények a helyi erőforrásokra építő fejlesztési kísérletei. Ennek okát egyrészt abban látjuk, hogy kevésbé ismerik a globális társadalmi és gazdasági folyamatokat, így nem tudnak azonosulni a fogyasztói igényekkel, és csupán a

gazdasági haszon miatt kísérlik meg kiszolgálni azokat, másrészt a beágyazódott hatalmi viszonyok fenntartása miatt megakadályozzák az új ötletek megvalósítását, az innovatív kezdeményezéseket, amelyek megvalósításához sok esetben a helyi hatalmi viszonyok átstrukturálódása is szükséges lenne. Az idősebb generációk, akik életük viszonylag későbbi szakaszában találkoztak a modernizációs hatásokkal, jóval pozitívabban viszonyulnak saját kultúrájukhoz. Ők a helyi tudás autentikus hordozói, azonban pozíciójuk ambivalens, egyrészt mint adatközlők – amely az idős lakosság csak egy szűk, válogatott szeletét érinti csupán – a kulturális turizmus figyelmének központjában állnak, ezzel szemben a helyi társadalomban betöltött pozíciójuk marginális, amelyet például a meglepően magas időskori öngyilkosok száma is alátámaszt (Biczó 2005). Az idős generáció tagjai a tradicionális életforma és a csángó kultúra fenntartásához használt helyi tudásukat csak hagyományos formában képesek prezentálni, így tudásukat nehéz a turizmus piacának szolgálatába állítani. A fiatalabb generációk pozitív viszonyulása pedig a külső érdeklődés nyomán felértékelődött, funkcionális átalakuláson keresztülment helyi kultúrába való szocializáció hatása. Pozitív attitűdjük mögött nem az életforma fenntartásának célja vagy tisztelete, hanem elsősorban a lehetséges gazdasági haszon áll, amelyet elsősorban a szülők, azaz a középgeneráció attitűdje határoz meg. Összességében elmondható, hogy a helyi kultúrába és a gyimesi csángó identitásba ágyazódó innovatív és működő helyi kezdeményezések általában egy-egy szereplőhöz és nem szereplőcsoporthoz kötődnek. Ezeknek a kezdeményezéseknek a hátterében egytől egyig a külső társadalmi és gazdasági folyamatokat megtapasztaló, többnyire atomisztikus helyzetben lévő ún. egyszemélyes innovatív intézmények állnak. Kutatásunk során azonban a tizenegy megvizsgált, aktívan működő, a helyi kulturális termékek gazdasági hasznosításával foglalkozó kezdeményezés közül jó pár nem helyi szereplőhöz kötődik. A megvizsgált kezdeményezéseket négy plusz egy típusba soroltunk.

Az I. típusba egy helyi szereplő által működtetett kezdeményezés tartozik, amelynek célja a tárgyi népművészet értékesítése, ám elsősorban olyan, kifejezetten piacra termelt termékeket kínál a vásárlóknak, amelyek stílusukban az erdélyi népművészetre asszociálható kliséket használják, nincs helyi kötődésük (sem gyimesi, sem más térséghez fűződő), fő beszerzési forrásuk Korond. Ez a vállalkozás csupán azokkal a termékekkel foglalkozik, amelyek már piacképesek, tehát van rájuk kereslet. A kínálatot a turisták vásárlási szokásai, szelekciója alakítja, amely az esetek nagy részében a piacon kevésbé jelen lévő, turisták által kevésbé ismert helyi termékek kiszorulásához vezet.

A II. típusba az a helyi és nem helyi szereplők által működtetett hat kezdeményezés tartozik, amelyek nagy része szállásadással is foglalkozik, és elsősorban a helyi hagyományőrző táncosok és zenészek segítségével folklórprogramot kínál a turistáknak. A színpadon megjelenő mulatság ebben az esetben reprezentatív, célja nem elsősorban a szórakozás, hanem a szórakoztatás, ezért fő kritikája, hogy nem nyújt teljes autenticitás élményt.

A III. típusba tartozó vállalkozás nem helyi kezdeményezésre indult, és kizárólag a helyi tárgyi népművészet piacosítására tesz kísérletet. Piacosítási stratégiájának alapja, hogy a helyi háziipari termékeket a turisták elképzelt igényeihez igazítja, ennek megfelelően elsősorban a szőtteseket és a csángó viseletet próbálja átalakított formában értékesíteni a piacon. A kezdeményezés a helyi lakosság egy szűk szeletét foglalkoztatja, és az egyetlen olyan kísérletként jegyezhető, amely tudatosan képviseli a folklorizmust, azaz a helyi kulturális termékeket nem eredeti formában, hanem piacra termelve próbálja értékesíteni.

A IV. típusba tartozó kezdeményezés kulturális rendezvények szervezésével foglalkozik, és a csángó életmód bemutatásán és megtapasztalásán keresztül prezentálja a helyi kultúrát, és szintén külső szereplőhöz kötődik. A kezdeményezés központjában a jelenkori gyimesi valóság és a csángó életmód során megtapasztalható autenticitás áll, és ezen keresztül, ebben elhelyezve mutatja be a hagyomány reprezentatív elemeit is (népzene, néptánc, népviselet, háziipari termékek). A kezdeményezés érdekessége a folklorizmus teljes elutasítása és az ún. profán folklór prezentálása.

Több jelenleg induló turisztikai kezdeményezés mögött azonban nincs semmilyen stratégia. Tipikus jelenség, hogy a térség nagyobb faipari vállalkozói befektetés gyanánt építenek panziót a Gyimesi-szorosban, körükben konszenzus uralkodik arra vonatkozóan, hogy a térség gazdasági fellendülésének egyik kulcseleme a turizmus lesz. Ezek a vállalkozók azonban szakértelem és ötlet hiányában egyrészt a turizmus fellendítését más, meg nem fogalmazott szereplőktől várják, nincs stratégiájuk, de még elképzelésük sem arra vonatkozóan, hogy a társadalmi, gazadsági vagy természeti vonatkozású kulturális jegyeket miként vonhatnák be a turisztikába, így stratégiájuk kimerül abban, hogy készen állnak a már fellendült gyimesi turizmusban való részvételre. Érdekes, hogy a helyi társadalom és a helyi értelmiség támogatottságát leginkább a negyedik kezdeményezés élvezi, a helyi politikai vezetés inkább az első két kezdeményezést támogatja, míg a formálódó térségi vidékfejlesztési stratégia leginkább a harmadik kezdeményezést tudja integrálni.

A helyi kultúra turisztikai attrakcióvá tételét megcélzó kísérletekről továbbá elmondható, hogy egyrészt helyi kontroll alatt zajló turisztikai kezdeményezések ellentmondásosak, nem csupán a nem helyi, ám helyben tevékenykedő „konkurencia", hanem a potenciális fogyasztó kritikáját is kiváltják, ti. nem felelnek meg maradéktalanul a nem helyben konstruált autenticitás elvárásainak. Ennek oka, hogy a helyi kontroll alatt termelt turisztikai termékek és szolgáltatások nem feltétlenül igazodnak a fogyasztók igényeihez. Mivel a turisztikában részt vevő helyi vállalkozóknak kevés ismerete van a nem helyi fogyasztók igényeiről, a piacra szánt kulturális termékek között nem tudnak szelektálni a nem helyi fogyasztók ízlésének megfelelően. Másrészt a nem helyi kontroll alatt zajló kezdeményezések viszont kevésbé beágyazottak és esetenként konfliktusokkal terheltek, amelyet elsősorban a kezdeményezésekből származó gazdasági haszon ellenőrzésekor felmerülő érdekellentétek táplálnak.

A kulturális termékek gazdasági hasznosítására vonatkozó kísérletekre eltérő reakciókat figyelhetünk meg a helyi társadalomban és a termékek fogyasztói, a turisták körében is. A Gyimesi-szorosra irányuló örökségesítési folyamatok elsősorban Magyarországról indulnak, ezt támasztja alá például az Erdély egyéb területéről és Romániából, illetve Magyarországról érkező turisták különböző attitűdje. Míg az előbbi csoport teljesen közömbös a helyi kultúra és a helyi emberek megismerésével szemben, addig a magyarországi turisták fókuszában elsősorban a helyi kulturális örökség és az azt hordozó helyi társadalom áll.

A Gyimesi-szorosba érkező turisták nagy része három jellegzetes csoportra különíthető. Egyre számottevőbb az Erdély és Románia egyéb területéről érkező turisták száma, akik általában nem érdeklődnek és nem fogyasztják a helyi kulturális termékeket és szolgáltatásokat. Az efemer jellegű élményeket kereső buszos kirándulások, erdélyi körutazások magyarországi turistái 1-3 napot töltenek a szorosban, és általában az első három kezdeményezés kínálatából válogatnak. A turisták e csoportjának egy része elfogadja és átéli az autenticitás kínált formáit, másik része elégedetlen a reprezentatív jellegű termékekkel és szolgáltatásokkal, ám nincs módja a reprezentativitás mögé tekinteni. A valódi autenticitás élményét keresők vagy a negyedik kezdeményezésben vesznek részt, vagy pedig saját maguk építenek ki kapcsolatot a helyi lakossággal, belőlük lesznek a potenciális betelepülők, házvásárlók is. Jellegzetes reakciójuk, hogy elutasítják az első három kezdeményezés termékeit és szolgáltatásait, valamint érdekes és gyakori jelenség, hogy elkerülik a helyi lakosság nem autentikusnak vélt társadalmi megnyilvánulásait.

Konklúzió

A Gyimesi-szorosban a helyi kultúra gazdasági hasznosítása a térség gazdaságfejlesztésének egyik meghatározó forrása lehet, ám a kultúra piacosításának gátat szab a negatív elemekkel terhelt csángó identitás és a helyi kultúra tradicionális jellege. Ez korlátozza az innovatív kezdeményezéseket, úgy az extralokális szereplőkkel való új típusú kapcsolatok kialakítását, mint a már meglévő vagy kiaknázható termékek és szolgáltatások helyi kollektív érdekeket képviselő hasznosítását. A helyi kultúragazdaság magasabb szintű megvalósulásának intézményi keretet biztosíthat a Pogány-havas Kistérségi Társulás, ami az adminisztratív és a kulturális határok átszelésével elősegítheti a helyi identitás megerősödését, a nemzetközi kapcsolatrendszer kiépítésével kulcsszerepet játszhat a forrásszerzésben és a lokális és extralokális társadalmi és gazdasági érdekek harmonizálásában, valamint a külső fogyasztói igények feltérképezésével és a helyi endogén jellegű kezdeményezések facilitálásával elősegítheti a térségi szintű fejlődést.

Felhasznált irodalom

Antal I. (1992) *Gyimesi krónika*. Európa – Kriterion, Budapest – Bukarest.
Appdurai , A. (2001) A lokalitás termelése. *In Regio*, 12 (3) pp. 3-31.
Biczó G. (2003) A határ metafora mint a turizmus antropológiai vizsgálatának paradigmatikus példája: Gyimes esete. In Fejős Z. – Szijártó Zs. (szerk.) *Helye(in)k, tárgya(in)k, képe(in)k.* Néprajzi Múzeum, Budapest.
Biczó G. (2005) A hagyományos gyimesi kultúra és értékrend válsága a generációs konfliktusok tükrében, különös tekintettel az idősek helyzetére tíz esztendővel a rendszerváltás után. In Swarcz Gy. – Szarvas Zs. – Szilágyi M. (szerk.) *Utóparaszti hagyományok és modernizációs törekvések a magyar vidéken.* MTA Néprajzi Kutatóintézet, Budapest.
Bíró A. Z. – Bálint B. (2006) Térségi identitások: értelmezési szempontok, elemzési lehetőségek. In Bakó B. – Szoták Sz. (szerk.) *Magyarlakta kistérségek és kisebbségi identitások a Kárpát-medencében.* Gondolat Kiadó, Budapest.
Biró Z. Z. (2004) Új vidékfejlesztési perspektíva: a kultúragazdaság. In *Vidékfejlesztés Hargita megyében.* Regionális Képzési Központ, Alutus kiadó, Csíkszereda.
Bodó B. (2003) Régió és politka. *Magyar Kisebbség*, 8 (1)
Csite A. (1999) A paraszti közösségektől a ruralitásig: A nemzetközi vidékkutatások utóbbi harminc évének néhány kulcsproblémája. *Szociológiai Szemle*, 9 (3), 134-153.
Csite A. (2004) *Reménykeltők, politikai vállalkozók, hálózatok és intézményesülés a magyar vidékfejlesztésben 1990-2002 között.* Ph.D. értekezés, Budapest.
Éger Gy. (2000) *Regionalizmus, határok és kisebbségek Kelet-Közép-Európában.* Ph.D. értekezés, Budapest.
Faragó L. (2004) A regionalizmus hajtóerői Magyarországon. *Tér és Társadalom*, XVIII (3) 1-23.
Feischmidt M. (2005) A magyar nacionalizmus autenticitás-diskurzusainak szimbolikus térfoglalása Erdélyben. In Feischmidt M. (szerk.) *Erdély-(de)konstrukciók.* Néprajzi Múzeum, Budapest-Pécs.
Fejős Z. (2005) A néprajz, antropológia – a kulturális örökség. In György P. – Kiss B. – Monk I. (szerk.) *Kulturális örökség – társadalmi képzelet.* Országos Széchényi Könyvtár, Akadémiai Kiadó, Budapest.
György P. (2005) Minden archívum, minden örökség. In György P. – Kiss B. – Monk I. (szerk.) *Kulturális örökség – társadalmi képzelet.* Országos Széchényi Könyvtár, Akadémiai Kiadó, Budapest.
Hajdó Cs. (2003) A román regionális politika reformja: lehetőségek és kihívások. *Magyar Kisebbség*, 8 (1).
Halmai P. (2001) *Az EU Közös Agrárpolitika (CAP) reformjának elméleti alapjai.* SZIE GTK Európai Tanulmányok Központja, Gödöllő.
Halmai P. (2007) *Átfogó vidékpolitika felé.* MeH-MTA A stratégiai kutatások 2006-2007 c. ülésszak, előadás anyaga letölthető: 195.111.1.24/fileadmin/2007/12/15_Halmai/Eloadas.ppt
Horváth R. – Veress E. (2003) Regionális politika és területfejlesztés Romániában. *Magyar Kisebbség*, 8 (1).
Ilyés Z. (2005) Az identitás mint kistérsgi erőforrás – Gyimes példája. *Kisebbségkutatás*, 14 (4) 460-467.
Ilyés Z. (2006) Identitás, kultúrtáj, örökségmenedzsment. Szempontok Gyimes kistéségi erőforrásainak értékeléséhez. In Bakó B. – Szoták Sz. (szerk.) *Magyarlakta kistérségek és kisebbségi identitások a Kárpát-medencében.* Gondolat Kiadó – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest.

Ilyés Z. (2007) Közeli idegenek, távoli ismerősök. A székelyek és a magyarországiak sztereotípiái a gyimesi csángókról. In Bakó B. – Papp R. – Szarka L. (szerk.) *Mindennapi előítéletek. Társadalmi távolságok és etnikai sztereotípiák.* Tér és terep 5. Balassi Kiadó, Budapest.
Jenkis, T (2000). Putting postmodernity into practice: endogenous development and the role of traditional cultures in the rural development of marginal regions. *Ecological Economics*, 34, 301-314.
Kneafsey, M. – Ilbery, B. – Jenkis, T. (2001) Exploring the Dimensions of Culture Economies in Rural West Wales. *Sociologia Ruralis*, 41 (3) 296-310.
Kovách I. (2003) A magyar társadalom „paraszttalanítása" – európai összehasonlítás– ban. *Századvég* (2).
Koszta Cs. J. (2004) Kistérségi szerveződési folyamat Hargita megyében (1998-2002). *In Székelyföldi mozaik.* Térségi szociológiai tanulmányok. Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda.
Kovács T. (2003) *Vidékfejlesztési politika.* Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
Kolumán G. (2003) A román regionalizmus paradoxona. *Magyar Kisebbség*, 8 (1).
Kulcsár L. – D. L. Brown (2005) Modernizáció és vidékfejlesztés. Korunk, 2005 (4).
Kürti L. (2002) The Remote Borderland. *Transylvania in the Hungarian Imagination. State University of New York Press, New York.*
Marsden, T. (1999) Rural futures: the consumption countryside and its regulation. *Sociologia Ruralis*, 39 (4) 501-519.
Mátéffy M. (2004) A Hargita megyei kistérségi szerveződési folyamat öt éve. In *Vidékfejlesztés Hargita megyében*. Regionális Képzési Központ, Alutus kiadó, Csíkszereda.
Ray, C. (1998) Culture, Intellectual Property and Territorial Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 38 (1) 3-20.
Ray, C. (1999) Towards a Meta-Framework of Endogenous Development: Repertoires, Paths, Democracy and Rights. *Sociologia Ruralis*, 39 (4) 522-537.
Ray, C. (2000) Editorial. The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory, Sociologia Ruralis, 40 (2) 163-171.
Repertoires, Path, Democracy and Rights. *Sociologia Ruralis*, 39 (4) 521-536.
Sebestyén A. (2005) „Erdélybe utazni más". In Feischmidt M. (szerk.) *Erdély-(de)konstrukciók.* Néprajzi Múzeum, Budapest-Pécs.
Sonkoly G. (2005) Örökség és történelem. In György P. – Kiss B. – Monk I. (szerk.) *Kulturális örökség – társadalmi képzelet.* Országos Széchényi Könyvtár, Akadémiai Kiadó, Budapest.
Szijártó Zs. (2000) A turizmus mint menedék. Képek és elképzelések a Káli-medencében. In Fejős Z. – Szijártó Zs. (szerk.) *Turizmus és kommunikáció*. Néprajzi Múzeum, Budapest-Pécs.
Szilágyi E. (2003) „Gyimes kevésbé devalvált vidék…" *A gyimesi turizmus antropológiai megközelítése.* TDK-dolgozat, Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Kar, Kulturális és Vizuális Antropológiai Tanszék.
Térségi mezőgazdasági stratégia. Javaslat (2006) Pogány-havas Kistérség, Csikszereda, kézirat.
Wessely A. (2005) A kulturális örökség fogalmának változásai. In György P. – Kiss B. – Monk I. (szerk.) *Kulturális örökség – társadalmi képzelet.* Országos Széchényi Könyvtár, Akadémiai Kiadó, Budapest.
Wilhelm G. (2003) Az ősök földjén: japán etnoturizmus és az ajnu mozgalom. In Fejős Z. – Szijártó Zs. (szerk.) *Helye(in)k, tárgya(in)k, képe(in)k.* Néprajzi Múzeum, Budapest.

Társadalom és területfejlesztés

Kovách Imre

Önkormányzati hatalom, projektesítés és az új kormányzás

Az önkormányzatok működésének zavarai olyan mértékűek, hogy az abból következő demokrácia deficitet az elemzők jelentősnek minősítik (Bódi 2005). Az önkormányzatisággal kapcsolatos hatalmi rendszerek és intézmények többször is változtak az elmúlt két évtizedben, és ez mindenképpen hozzájárult a helyi társadalmak kormányzásának instabilitásához. A hatalmi struktúrák állandó változásának egyik következménye, hogy időről időre új szereplők jelentek meg a helyi hatalomban, illetve a kormányzati rendszer különböző szintjein. Az önkormányzatiság bevezetésével járó elitcsere, majd a vidékfejlesztési rendszer kiépítése jelentették az önkormányzati hatalom nagyobb változásainak és az új szereplők megjelenésének legfontosabb fázisait (Csite 2005).

Az uniós csatlakozással és az uniós mintára bevezetett pályázati rendszerű forrásfelosztással a helyi hatalom, valamint az önkormányzatok működése körüli hatalmi hálózatok újra átrendeződtek. A projekt a szervezés, a menedzselés és a fejlesztési források újraelosztásának elsődleges formájává vált Európát követően a magyar fejlesztési rendszerekben is (Voszka 2006, Kovách 2007). A terület- és vidékfejlesztést a magyarországi fejlesztéspolitika, az uniós mintákat és szabályozást követve, elsősorban projekteken keresztül valósítja meg. A projekt alapú fejlesztés jelentős területeken felváltja a normatív elvű támogatási rendszert, amelyben az állami támogatások felosztása alanyi jogon, időről időre rögzített és kiszámítható, kalkulálható részesedés formájában történt. A projekt formájú fejlesztési forrásfelosztás esetében, a normatív forrásfelosztási modellel szemben, a kvázi piaci logika érvényesül. Egyetlen (önkormányzati) szereplő sem részesedik rögzített szabályok szerint felosztott költségvetési források fölött, azok megszerzéséért pályázni kell a meghirdetett projektek (kvázi) piacán.

A fejlesztéspolitika projektesítése, az ezzel járó hatalommegosztás (Kovách–Kristóf 2005) és részleges decentralizáció egyik következménye, hogy új szereplők (Kovách–Kucerova 2006, Kovách 2007) jelentek meg a fejlesztési rendszerekben, és a források megszerzésének új feltételei vannak. A projektesítés átrendezi a fejlesztési források felhasználásában érdekelt intézményi és egyéni szereplők hatalmi kapcsolatait, és összetett változások sorozatát indítja el. A helyi, területi politika keretei és lehetőségei alapjaiban módosulnak, de ennek ellenére kevés az ismeretünk az új szereplőcsoportok társadalmi összetételéről, iskolázottságáról, értékeiről, érdekeiről és kapcsolatrendszeréről, a hatalomérvényesítés természetéről és új módjairól, a hatalmi

befolyáshoz szükséges társadalmi tőkefajtákról. A tanulmány célja, hogy elősegítse a terület- és vidékfejlesztési rendszerek projektesítésével együtt járó komplex hatalmi és társadalmi változások megértését.

A fejlesztési rendszerek feletti kontroll és a változó hatalmi viszonyok következtében egyenlőtlenül elosztott fejlesztési előnyök a nemzetközi kutatás kitüntetett témái. Az uniós fejlesztési rendszerek, amelyekben jelentős összegű fejlesztési forrásokat használnak fel, növekvő számú köztisztviselő és szakértő részvételét igénylik, akiknek a szerepe egyre meghatározóbb a fejlesztési források mozgatásában és felhasználásában (Picchi 2003). Az adminisztráció, a képzés, a tanácsadás és a kutatás szakértői közvetítenek a döntéshozók és a forrásfelhasználók, a globális és a lokális szintek között.

Egy, a vidéki innovációról szóló uniós kutatás szerint például az innováció nagyon sok adminisztratív, gazdasági és társadalmi jelentést hordoz, és a jövő vidékpolitikájának egyik legfontosabb követelménye az „új kormányzás", amelynek feladata, hogy lehetővé tegye a sokféle európai vidéki régió fejlesztését (The Budapest Declaration 2002). A kutatást záró Nyilatkozat kijelenti, hogy a közvetítőknek különlegesen fontos funkciója van a szereplők és az események közötti kapcsolat kialakításában, a vidéki Európát megjelenítő imázsok és víziók megteremtésében, az innováció menedzselésében. A tervezők, a szakértők és az ügyintézők a projektek kulcsszereplői, akik képesek érvényesíteni gazdasági, hatalmi érdekeiket a fejlesztési projektekben és a pályázati rendszerben. Az új és régi elitcsoportokkal együttműködve vagy a hatalmat megosztva a „projektosztály" a gazdaság és a politika új, befolyásos szereplője.

A projektosztály a magyar fejlesztési rendszernek is meghatározó résztvevője (Kovách–Kristóf 2005 és 2007, Kovách–Kucerova 2006). A párt- és államigazgatási elitek és a legnagyobb gazdasági erőcsoportok, valamint a települési és területi önkormányzatok hatalmi elitjei és a helyi, regionális elitek mellett vesz részt a fejlesztési erőforrásokért folyó verseny szabályainak kialakításában, a versenyben és a fejlesztési projektek lebonyolításában.

A pályázati rendszer bevezetése módosította a legfontosabb szereplőcsoportok hatalmi viszonyait, és átalakította a hatalomgyakorlás módjait. A pártelitek, a gazdasági elit, a helyi és regionális elitek korábban egyértelműen hierarchikus hatalmi kapcsolatai összetettebbé és bonyolultabbá váltak. A projektosztály megjelenése és az intellektuális tőke felértékelődése tovább növelte a fejlesztési rendszer komplexitását. A projektosztály funkciója elsősorban a közvetítés a döntéshozók és a fejlesztési források felhasználói között, amely mindenekelőtt szakértelmet, tudás- és kapcsolati tőkét igényel. Az új osztály nem hatalmi vetélytársa a politikai vagy a gazdasági eliteknek, de tudás- és intellektuális tőkéje birtokában befolyással rendelkezik a gazdaság működtetéséhez legfontosabb forrás, a pályázati pénzek felosztása és felhasználása fölött. Képes érvényesíteni saját érdekeit, önálló kapcsolathálókat működtet, ami a fejlesztési rendszerekben a hatalom további megosztásához vezet.

A pályázati rendszerben felosztott fejlesztési összegek meghaladják a helyi fejlesztés normatív forrásait, ezért a sokszereplős pályázati rendszer hatalmi viszonyai átala-

kíthatják a helyi autonómia és demokrácia működési feltételeit. A sokszereplős fejlesztési rendszer kialakítása átrendezi a központi hatalom, a helyi és regionális önkormányzat és a civil társadalom egyirányú hierarchiáját. A helyi és regionális fejlesztés kvázi piaci szabályok és a pályázati logika szerint történik, szemben a korábbi központi döntés-helyi adminisztratív végrehajtás rendszerével. A fejlesztés összes szereplője új, korábban szokatlan feltételekkel szembesül, amelyet a biztonság és kiszámíthatóság hiánya és a sokszereplős rendszer hatalmi és érdekviszonyaihoz történő alkalmazkodás szükségszerűsége határoz meg. A tanulmány amellett érvel, hogy a fejlesztés rendszerének átalakulása, az érdekek, szereplők, kapcsolatrendszerek pluralitása az új kormányzásra történő (government–governance típusú) váltást teszi szükségessé.

Az új kormányzás

Az új kormányzás *(government–governance váltás)* szükségessége a területi önkormányzatok és az állami, közhatalmi intézményrendszer funkciójának átértékelődéséből ered (Pálné 2003). Az önkormányzatok nem képesek a szereplők érdekeinek harmonizálásra a hagyományos hatalomgyakorlási módokon. A kívülről érkező és csak az önkormányzatokkal és társadalommal együttműködve megszerezhető fejlesztési összegek növekedésének következtében a helyi politizálás a nem helyi érdekcsoportok érdekérvényesítésének fókuszába kerül. A helyi regionális politikai színtér a projektosztály megjelenésével különösen erőteljesen pluralizálódik. A korábbi egypólusú közhatalmi intézményrendszer és az önkormányzati rendszer az új kormányzás létrejöttével jelentős mértékben változik, mert feloldódnak a köz- és magánszektor határai. A közhatalmi szereplők a nem közhatalmi gazdasági és civil szféra képviselőivel új hatalmi hálózatokban működnek együtt. A helyi közhatalom olyan új problémákkal szembesül, mint a munkanélküliség és a gazdaságfejlesztés, amelyek megoldása csak az érintettekkel aktívan együttműködve lehetséges. A közhatalmi (állami és önkormányzati) feladatok ellátásának módszerei és intézményei is változnak. Egyre több közhatalmi feladatot szerveznek ki projektformában az ideiglenes működő, nem közhatalmi szervezetekhez. Csökkenek a közösségi források, ami szükségszerűen a piaci (privatizálás, forrásbevonás) és a kvázi piaci (projektesítés) megoldások alkalmazását vonja magával, a közfeladatok ellátásában tovább növelve a helyi politikában érdekekkel rendelkező, nem közhatalmi szereplők körét. A projektformában felosztott fejlesztési összegek gyakran társfinanszírozást, és ezzel új együttműködési modellek kialakítását tesznek szükségessé. Az új partnerségi viszonyok között a korábbi hatalmi struktúrák és illetékességi modellek jelentős része érvényét veszti. A helyi politikát átszövik a közhatalmi és közhatalmon túli szereplők hatalmi kapcsolatai. A közhatalmon kívüli szereplők egyre nagyobb arányban jelenítenek meg és érvényesítenek nem helyi érdekeket. Az önkormányzatok autonómiája és a helyi demokrácia működése kérdésessé válik az új kormányzati modellben. A kodifikált képviseleti demokrácia működése konfliktus-

helyzetbe kerülhet a korporatív alapú új kormányzási modellel. A decentralizáció mögött erőteljes állami, államigazgatási terjeszkedés zajlik az önkormányzatokkal szemben (Pálné 2003). A fejlesztésekkel és a közfeladatok ellátásával kapcsolatos döntések egyre inkább kikerülnek a képviseleti demokrácia intézményeinek kizárólagos ellenőrzése alól. Az önkormányzati autonómiát és a helyi demokráciát az elitek hatalmi hálózatainak érdekeit érvényesítő, terjeszkedő állami bürokrácia és a plurális érdekek mentén szerveződő, nem formalizált és képlékeny fejlesztési hálózatok beavatkozásai veszélyeztetik.

Az európai vidékpolitika évtizedeken keresztül egyet jelentett az ötvenes évektől kompromisszumok sorozatával kialakított Közös Agrárpolitikával, amelynek elsődleges célja a termelés növelése és hatékonyságának biztosítása volt. A mezőgazdasági érdekcsoportok befolyásának és az élelmiszertermelés tagállami preferenciáinak köszönhetően az alapvetően agrártermelési célokat követő politika sikeresen élte túl a KAP változásait, az agrártermelés modernizációja azonban nem várt változásokat indított el. A termelés mennyiségének és intenzitásának növekedése környezeti, finanszírozási, kereskedelmi és élelmiszerbiztonsági problémák sorozatához vezetett (Marsden és társai 1993, Murdoch 2006, Halmai 2004). Szükségessé vált az európai vidékpolitika átalakítása. A kilencvenes évektől került sor az integrált és fenntartható vidékfejlesztés elveinek alkalmazására, amelynek egyik következménye az új kormányzat gyakorlatának és technikáinak bevezetése volt (Derkzen 2008), s ennek következében felértékelődött a vidékfejlesztésben érintett szereplők aktív részvétele. A partnerség elve és gyakorlata játszik központi szerepet az új kormányzás kultúrájának elterjedésben, amely a hierarchikus, állami, egyközpontú kormányzati forma helyére a többszintű, többközpontú rendszert helyezi. Az egyközpontú (unicentrikus,) hierarchikus (állami) és a piaci koordinációjú multicentrikus rendszerrel szemben a pluricentrikus kormányzás gyakorlatában a közigazgatási szereplők az érdekképviseleti szervezetek sokaságával működnek együtt a jól szervezett társadalmi alrendszerekben, amelyek keresztülszövik a politika területeit és a kormányzati szinteket. A kormányok és önkormányzatok sokat vesztenek rendelkezési hatalmukból, és ennek következtében aktívan keresik a társadalom irányításának új módjait és technikáit (Rhodes 1997 és 2000, Kooiman 1993). Az új kormányzás magába foglalja a hálózatoknak, mint elsődleges eszközöknek és erőforrásoknak a növekvő fontosságát a társadalmi koordinációban. A hatalmi hierarchia és a monokratikus vezetés feloldódik ezekben a hálózatokban, mert a szervezetek között kölcsönös függőségek jönnek létre. A politikai hálózatokon keresztül történő társadalmi koordináció hatékonyan tudja segíteni a nemzeti és helyi kormányzatokat a kölcsönös függésekből következő bonyolult állapot kezelésében (Klijn és társai 1997, Rhodes 2000, Murdoch 2006). Az említett hatalmi elmozdulások következménye, hogy a tárgyalás, az alkalmazkodás, az együttműködés, a szövetségkötés eljárásai és folyamatai teret nyernek a kényszerítő korlátozással, az ellenőrzéssel és az utasítással szemben. Ez utóbbi kormányzási formák veszítenek hatékonyságukból a kormányzás

összes szintjén növekvő erővel jelentkező összetettség, kölcsönhatások és kölcsönös függőség következtében állandóan változó felelősségi kompetenciák miatt.

Az elemzők szinte minden vonatkozásban az európai vidék összetettségének gyors növekedését regisztrálják. Murdoch (2006) a politika-hálózatok, a gazdasági kapcsolatrendszer és a térhasználat összetettségét tartja a legfontosabb kapcsolati változásoknak. Bonnano (2006) szerint az állami vidékpolitikák legújabb reformjai a komplex vidéki struktúrák gyors elterjedésének a következményei. Lyson (2006) azt mutatja be, ahogy a globalizáció a vidéki közösségek létfeltételeinek komplexitását erősíti fel.

A magyar vidéki társadalommal kapcsolatos struktúrák, a helyi hatalom szerkezete alapvonásaiban az európai tendenciákhoz hasonló módokon változtak. A változások specifikuma és ellentmondása azonban, hogy míg a helyi hatalom szerkezetének komplexebbé válása, a sokszereplős hálózatok, a hagyományos hierarchikus államigazgatási módok erodálódása a magyar vidék kormányzási rendszereiben is megjelentek és uralkodóvá váltak, addig az új kormányzási módokra és technikákra történő intenzív váltást számos tényező akadályozza.

Projekt és hatalom

Az új kormányzás szükségességének egyik oka a projekt formájú szervezés és hatalomgyakorlás általánossá válása. A fejlesztéspolitika általános projektesítése, mely az Európai Unió tagállamiban előrehaladt folyamat (Sjöblom 2006), a kormányzás új formáiban szerephez jutó, nagy számban megjelenő ideiglenes szervezet kontrollja iránti kormányzati igénynek is az egyik következménye. A projekt formájú szervezés szoros kapcsolatban van az időlegesen használt tudásformák, illetve az ideiglenesen és korlátozott ideig működő szervezetek gyors elterjedésével (Sjöblom 2006, Sharcea-Martins 2003). Az állami adminisztráció reformjai miatt az állami feladatokat az ideiglenes (stabil költségvetéssel és állandó, hosszú távon rögzített feladatkörökkel nem rendelkező) intézményekhez szervezik ki a projekteken keresztül. Az ideiglenes szervezetek bevételei az állami, európai vagy éppen a piaci projektekből származó, pályázati technikákkal szétosztott fejlesztési forrásokból származnak, és a hagyományos kormányzati szervezetek tevékenységét is egyre nagyobb arányban projektesítik. A projektmenedzsment és az átmeneti, ideiglenes érvényű szervezés szinonimaként jelenik meg a tanulmányokban. Az állandó feladatokkal, költségvetéssel és személyzettel nem rendelkező ideiglenes szervezetek folyamatos külső forrásfüggősége idézi elő és állandósítja a tudás, az információ és a fejlesztési források körforgása, cseréje iránti igényt (Klijn 1997).

Az Európai Unió támogatási alapelvei, az ellenőrizhetőség és a partnerség kezdeményezése és a fejlesztési források szétosztásával kapcsolatos döntések legitimizálása miatt a támogatott tevékenységformák döntő többségét projektként határozzák meg. Az Európai Unió nem rendelkezik nagyobb hivatali apparátussal (Böröcz és Sharkat

2005), ezért fejlesztési céljait projekteken keresztül valósítja meg. A projekt a transzferek szervezésének és irányításának formája és a vidékfejlesztési eszmék és gyakorlat összekapcsolásának szervezési módja. A projektek a közvetítők a nemzetközi rendszerek, a nemzeti adminisztráció szintjei és a projektek szereplői között, és hozzájárulnak az uniós politikák elfogadtatásához a tagállamokban (Boonstra 2006). A legitimizálási folyamat számos szereplő bevonásával és érdekegyeztetésével jár, és új politikai és közigazgatási eljárásokat indít el.

Sjöblom szerint a projekteknek szerteágazó stratégiai funkciói lehetnek, amelyek a tudás és az információáramlás során keletkeznek, és megszabják a szervezetekben és a résztvevő szereplők orientációjában a változások feltételeit (Sjöblom 2006). A projekt stratégiai sajátossága a szimbolikus politizálás, a konfliktusok kezelése, az innováció, a kaotikus és összetett helyzetek megoldása (Kovách 2007b).

A fejlesztési piacok résztvevői a projekten keresztül jutnak a fejlesztésre szánt közpénzekhez, ami sok esetben a fejlesztési célok megvalósításának az egyetlen finanszírozási lehetősége. A fejlesztési célok megvalósításán túl a projekteknek más, a hatalommal és kormányzással összefüggő funkció is vannak (Kovách–Kristóf 2005, Sjöblom 2006). Az Európai Unió értelmezése szerint a projekt egyedi, nem felosztható, előre kijelölt időkeretben és meghatározott költségvetéssel történő beavatkozás. A fejlesztési források meghatározott célú áramoltatása a projekten keresztül, egyfajta intervenció és a hatalomgyakorlás egyik formája.

A projektnek mint szervezési és menedzselési formának a hatalommal és más, a gazdaság-fejlesztéssel nem közvetlenül összekapcsolódó funkciói léteznek. Az európai fejlesztési politikák projektesítése kormányzási módszer- és stílusváltáshoz kapcsolódik. A felülről igazgatott és ellenőrzött rendszereket egyre inkább az ideiglenes szervezetekben működő, magukat irányító szereplők interaktív együttműködése váltja fel (Sahlin–Andersson–Söderholm 2002). Változatlanul a kormány és az önkormányzatok felelősek a kormányzásért, de a kormányzati feladatokat egyre kevésbé képesek partnerek nélkül ellátni. A közpénzek piaci intézményekhez történő kiszervezése a döntések erőteljesebb legitimációját, ellenőrizhetőségét, átláthatóságát, követhetőségét igényli, mint a stabil költségvetésű, adminisztratív módokon kontrollálható minisztériumi, regionális, helyi vagy uniós ügyosztályok közötti forrásfelosztás esetében. Ezért is történik meg a fejlesztési rendszerek projektesítése.

Az állami (és uniós) adminisztráció legnagyobb változása a régi uniós tagállamokban a projektesítés, amely olyan jelentős mértékű, hogy az elemzők a jóléti állam projekt-állammá változásáról írnak (Sjöblom 2006, Sulkonen 2006). Az állami feladatoknak ideiglenesen működő szervezetek projektjeivé történő kiszervezése hatalommegosztást hoz létre. A kormányzó elitek megosztják a projektek feletti hatalmat a projektek lebonyolítását végző szakértői, menedzseri, tervezői csoportokkal (Kovách–Kristóf 2005).

A hagyományos kormányzási formákról a projektalapú kormányzásra történő váltás demokratikus veszteséghez és irányítási problémákhoz vezethet (Temmes 2006). A

közhatalom ellenőrzése gyöngül a projektekre szervezett fejlesztéspolitika forrásallokációs rendszere fölött, ugyanakkor növekszik a projektek kiírását, az ellenőrzési és döntési folyamatot irányítani tudó bürokratikus szervezetek befolyása. A redisztribúciós folyamat ellenőrzése részlegesen kikerülhet az országgyűlésnek és a számvevőszéknek elszámolással tartozó, közhatalmat gyakorló intézmények fennhatósága alól (Kovách 2000).

A régebbi EU tagállamokban a hagyományos kormányzati technikák projektesítésre alapozott átalakítása először a részvételi redisztribúció (Kovách 2000) kiterjesztésével járt, amelyet a közigazgatási elitek később tudtak csak ellensúlyozni az forráselosztási rendszerek részleges újrabürokratizálásával. Az új rendszer bevezetése azonban az állami adminisztráció meghatározó részét is projektesítette, és jelentős részben hozzájárult egy új, a projektesítés fölötti hatalommegosztásban érdekelt társadalmi osztály, a projektosztály létrejöttéhez (Kovách–Kucerova 2006, Kovách 2007). Az új tagállamokban a hatalommegosztás nem teljesen egyértelmű, mert az újrabürokratizáció következtében a hatalmi elitek közvetlenül, a projektesítést mellőzve osztanak szét jelentős állami forrásokat a projektalapú forrásfelosztás mellett (Kovách–Kucerova 2006). A hagyományos, állandó bürokratikus intézményekkel rendelkező, erősen központosított minisztériumi irányítási modell érvényessége lejárt, és a projektesített kormányzási technikákat csak azokon a területeken és módokon vezeti be a bürokratikus elit, amelyeket továbbra is a befolyása alatt tud tartani. A két kormányzási modell azonban egyidejűleg csak korlátozott sikerrel működtethető, és az újrabürokratizálás mindkét kormányzási módban működési zavarokat okoz. A központi kormányzás az újrabürokratizálást követően sem tudja közfeladatait megfelelően ellátni és fejlesztési céljait időben megvalósítani, a projektesített kormányzási mód pedig veszít reflexivitásából. A túlbürokratizálással nehezen ellenőrizhető, zavaros állapotok keletkezhetnek, amelyben megnőhet a szereplők individuális és kodifikált normáktól eltérő érdekérvényesítése. A civil intézmények az általános forráshiány miatt továbbra is az állami adminisztráció és a politikai elitek függőségében maradnak, érdekeiket pedig áttételes politikai módokon tudják megjeleníteni és esetlegesen érvényesíteni.

A projektesítés egyik stratégiai funkciója az állam legitimizálása és újraformálása. A sikeres projekt, mint kormányzási technika, az állam (és az államhatalmat gyakorlók) legitimálását erősíthetik. A projektek további funkciója a forrásfüggőség kezelése, a szimbolikus politizálás és a konfliktuskezelés. A helyi és nem helyi szereplők gazdasági érdekegyeztetése egyre inkább a projektek keretei között történik. A hatalmi változások a projektek technikájával kezelhetőek, mert ahol a közjavak részleges újraosztása a fejlesztési projekteken keresztül, egyfajta érdekegyeztetéssel és az új szereplők bevonásával valósul meg, ott a hatalmi rendszer és a hatalmi hálózatok nagyobb változások nélkül üzemeltethetők.

A projekten keresztül történő politikai beavatkozás, a legitimizálási folyamat, a fejlesztés szervezése és az érdekek egyeztetése összekapcsolja a tudáshasználatot és a ha-

talmat. A tudás birtokosainak részvétele a fejlesztésben azt eredményezheti, hogy egy új szervező csoport születik, és a helyi szereplők (beleértve az önkormányzatokat is) elsősorban ezeken a közvetítőkön keresztül tudják a fejlesztési forrásokat felhasználni (Andersson 2006, Sulkonen 2006).

A fejlesztési projektek tervezése és szervezése, a forrásokért történő pályázás szükségességének következménye, hogy a tudásformák felhasználása a legfontosabb társadalmi tőkévé vált. A fejlesztési programok, elképzelések és imázsok tervezéséhez, a pályázatok megírásához és lebonyolításához sajátos tudás és intellektuális tőke szükséges. Egy nemzetközi összehasonlító kutatás tanúsága (Csurgó és társai 2007 és 2008) szerint a fenntarthatósági projektekben a hatalmi viszonyok a tudáshasználattal kapcsolódnak össze. A fenntarthatóságot a fejlesztési projektben teremtik meg, amelyek bevezetése és elterjedése új hatalmi viszonyokat hoz létre. A projekt a résztvevők között hatalmi viszonyokat hoz létre és hatalma van a résztvevők fölött, mert a projektekben részt vevők és a fejlesztés forrásainak felhasználásából kimaradók pozícióit jelentősen befolyásolja.

A projekt hatalma a résztvevők fölött abból ered, hogy a szereplők többnyire csak részleges tudással és rész-forrásokkal rendelkeznek. Fejlesztési céljaik megvalósításához szükségük van a külső és belső erőforrásokra és a tudás különböző formáira, és ez a hiány kényszeríti ki a projekt kereteiben történő kooperációt. Az együttműködés kényszere az egyik forrása az új együttműködési hálózatoknak és hatalmi szerkezetnek. Az egyes szerepelők különböző kényszerítő mechanizmusok következtében integrálódnak a projektek rendszerébe, amely a projektesítésen keresztül integrálja a résztvevők tevékenységét, míg másokat kizár a fejlesztési források felhasználásából. A projekt négy kényszerítő mechanizmussal fogadtatja el a különböző érdekkel, kapcsolattokkal és tőkefajtákkal rendelkező szereplőkkel a részvétel játékszabályait. A vidékfejlesztési célok eléréséhez szükséges alkalmazkodási kényszer, az intenzív tudásfelhasználás szükségessége, a szereplők közötti nélkülözhetetlen együttműködés és az adminisztratív szabályok betartásának kényszerűsége (Csurgó és társai 2007 és 2008) veszi rá a szereplőket a projektalapú együttműködésre.

A projekten belüli hatalmi kapcsolatrendszer a szereplők aktívan felhasznált gazdasági, kapcsolati tőkéinek és fejlesztési céljainak, valamint a hatalmi pozícióknak a függvénye, amely valójában a tudásfelhasználás módját jelenti. Sjöblom szerint a szereplők projektben való részvételét a gazdasági célok és a hatalmi viszonyok legitimációja motiválja. A hatalmi viszonyok viszont azokon a jól kidolgozott stratégiákon keresztül érvényesíthetők, amivel a szereplők hatalmuk megerősítésére vagy a lehetséges ellenállásra törekszenek, és erre a tudásfelhasználás kínál elfogadtatható lehetőséget. A hatalmi célú tudásfelhasználás a fejlesztési projektekben az uralkodó hatalmi pozíció és a hierarchikus tudásközvetítés, az alulról építkezés képességén alapuló tudás és a szereplőközpontú hatalmi struktúra, a tudásmozgósítás, az együttműködés és a formálisan demokratizált hatalmi viszony, valamint az értékvezérelt tu-

dás és a szereplők feletti intellektuális hatalom együtt járásait teremti meg. A projekt az a keret, amely a szereplőket a tudásfelhasználáson keresztül hatalmi kapcsolatokba zárja.

Projektosztály, pályázati rendszer, hatalommegosztás

A projektesítést kísérő és kiegészítő összetett társadalmi, kulturális és hatalmi változások egyik következménye az elitcsoportok hatalmi kapcsolatainak átrendeződése, a projektosztály megjelenése, és a tudásfelhasználás módjainak a megváltozása (Kovách–Kucerova 2006, Csurgó és társai 2007 és 2008). A projektosztály az európai társadalmak új társadalmi csoportja, amelynek jelentős befolyása és hatalma van a projektalapú fejlesztési rendszerekben. A magyarországi önkormányzatok a projektek piacán szembesülnek az új osztály növekvő érdekeivel. Az önkormányzatok különböző anyagi és szellemi kapacitásaik, kapcsolattőkéjük és tőkepozícióik következtében változatos módokon próbálnak eleget tenni a projektesítés kihívásainak. A pályázati rendszerben történő önkormányzati részvétel régiónként igen egyenlőtlen, ennek megfelelően a projektosztállyal való kapcsolatuk és együttműködésük is eltérő. A leghátrányosabb helyzetben levő önkormányzatok alig vesznek részt a pályázatokban, és kevéssé igénylik a projektosztállyal történő együttműködést. Más esetekben az önkormányzat alkalmazottjai és választott tisztségviselői készítik a pályázatokat, és válnak időlegesen a projektosztály tagjaivá. A projektosztály és az önkormányzatok együttműködésére leginkább a nagyobb, több település részvételével történő pályázatok elkészítésekor és irányításakor kerül sor. A projektosztály részvétele a civil intézmények pályázataiban erőteljes azokban az esetekben is, amikor a nem közhatalmi intézményeket az önkormányzat hozza létre. A projektosztály felemelkedésének egyik lényeges oka az önkormányzati feladatok kiszervezése a civil intézményekhez és piaci cégekhez.

A projektosztály fogalmi meghatározásával és az új társadalmi csoport társadalmi, hatalmi jellemzőinek leírásával a közelmúltban több tanulmány is foglalkozott (Kovách–Kristóf 2005 és 2007, Kovách–Kucerova 2006, Kovách 2007b). Ezek a munkák a projektosztály létrejöttét egyértelműen a projektesítés általánossá válásával és a pályázati úton történő forrásfelosztás elterjedésével hozták kapcsolatba.

A projektosztály megjelenése a tudáshasználat teljes átalakulásával esett egybe, melynek számos, az információs társadalom és a globalizáció jelenségkörével is összefüggő eleme van, amelyekkel ebben a dolgozatban még összefoglalóan sem tudunk foglakozni. Nemrégiben a CORASON európai kutatási program keretében több elemzés is készült a projektosztály és a projektekben használt tudásfajták felhasználásáról a fenntarthatósággal kapcsolatban. A „fenntartható fejlődés" értelmezése és a fenntarthatóságról kialakított tudások elsődlegesen a szereplőcsoportok érdekei szerint változnak (Kelemen–Kovách2006). Egy másik elemzés szerint a fenntartható fejlődést megcélzó projektekben a tudásformák használata a hatalmi viszonyok függvénye (Csurgó és tár-

sai 2007). Az esettanulmányok arról tanúskodnak, hogy a menedzseri tudás befolyása erősödött fel annak ellenére, hogy a többi tudásforma, elsősorban a helyi tudás felhasználására is szükség lenne a fenntartható fejlődés céljainak eléréséhez. A projektosztály kulcspozícióval rendelkezik a menedzseri tudás felhasználásában, és hatalmi helyzete éppen ennek a tudás-monopóliumnak a következménye. Az esettanulmányok elemzései alapján az is világossá vált, hogy a kognitív (projekt-) osztály társadalmi állapotát leíró „képlékenység", „mozgékonyság" és „rugalmasság" a tudáshasználat szempontja szerint új módon értelmezhető. A helyi és nem helyi szereplők csoportjai, a fenntartható fejlődés forrásai fölötti kontrollt lehetővé tevő összes tudásfajta és társadalmi tőke birtokosai időről időre, foglalkozásuktól függetlenül a projektosztály pozíciójába kerülnek. A projekt különös hatalommal bír a szereplők fölött, s a projektesítés hatása alól egyetlen szereplőcsoport sem vonhatja ki magát. A klasszikus tudás termelése is egyre inkább a projekt formáinak megfelelve történik (Kuczi–Kovách–Kristóf 2006). A tudományos kutató is egyre nagyobb időt fordít a projektekkel kapcsolatos feladatok ellátására, és elkerülhetetlenül sodródik a projektosztály (időleges) tagjai közé. A projektosztály a hagyományos „akadémiai" és tisztán menedzseri tudáshoz hasonlítva alapjaiban különböző alkalmazott tudást használ (Kovách–Kucerova 2008).

A projektosztály megjelenése hatalmi változások sorozatát indította el (Kovách–Kristóf 2005). A szakértőknek, tervezőknek, menedzsereknek gazdasági, társadalmi céljaik valamint jövedelmük biztosítása miatt alapérdeke a projektek folyamatos kiírása és a helyi szereplők „projektesítése" (projektekben történő részvételük). Ennek megfelelően befolyásolják a projektek kiírását, céljait, a pályázatok formai elemeit és a helyi szereplők részvételét. Mivel a projekteken keresztül áramoltatott összegek szinte kizárólagos forrásai a fejlesztéseknek, a projektek felett befolyást szerző projektosztály valós gazdasági és társadalmi hatalommal rendelkezik, ami egyfajta hatalommegosztáshoz vezet a politikai osztályokkal és a gazdasági elittel.

A hatalommegosztás a projektosztály és a döntéshozók, valamint a forrásfelhasználók között is érvényesül. A projektosztály közvetlenül és közvetetten részt vesz a fejlesztési források felosztásának ellenőrzésében, és ezzel a közhatalmi szereplők, a politikai döntéshozás és végrehajtás hatalmából részesedik. Az állami adminisztráció csak a projektosztály tevékenységén keresztül tudja intézményi és személyes érdekeit érvényesíteni a pályázati rendszerben. Az önkormányzati hatalom megosztása a projektosztály feltűnésének egyik legerőteljesebb következménye. Az önkormányzatok finanszírozásában gyorsan növekszik a pályázati projektből származó, illetve pályázati formában felosztott források aránya. A projektosztály – szerepet vállalva a projektek felkutatásában, pályázásában és a projektek lebonyolításában – olyan feladatokat vesz át, amelyek korábban kizárólagosan az önkormányzatokhoz tartoztak. Az önkormányzatok közhatalmi testületei csak részbefolyással és részellenőrzési joggal bírnak a projektalapon felhasznált pénzek fölött, és hatalmuknak egy része a projektosztályhoz kerül. A civil szektor intézményei kényszerűen is a projektosztály részévé válnak, a magán-

cégek pedig az esetek nagy részében csak a projektosztály közvetítésével jutnak fejlesztési forrásokhoz. A hatalommegosztás egyértelműen a pályázati rendszer és a közhatalom pluralizálásához vezet, ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy mindez nem automatikusan jelenti a rendszer demokratizálását vagy éppen a döntési folyamatok decentralizálást. A civil társadalom helyét a közpénzek felosztásának egyik legfontosabb felosztási rendszerében a projektosztály veszi át.

A közvetítő szereplők

A RURBAN nemzetközi kutatás eredményei szerint (Kovách–Kristóf 2007 és 2008) a vidéki javak és szolgáltatások egyre inkább a városi fogyasztók igényei szerint kerülnek értékesítésre. Ezeknek a javaknak és szolgáltatásoknak az áramoltatásában projekt formában vagy más módokon a közvetítő szereplők töltenek be kulcspozíciót. A vidéki termelők és a városi fogyasztók, a döntéshozók és a forrásokat felhasználók közötti közvetítő csoportok szerepe, valamint a vidéki javak és szolgáltatások áramlásának mechanizmusa olyan új hatalmi dimenziót hozott létre, amely jelentős mértékben járult hozzá a helyi hatalom szerkezetének, a hatalmi kapcsolatoknak és a vidéki közösségek autonómiájának változásához.

A vidéki társadalmat érő hatások, mint például a migráció vagy a turizmus, valamint az új típusú kormányzati beavatkozások; a vidék- és területfejlesztés társadalmi és politikai következményei a helyi hatalmi viszonyok átstrukturálódásához és a helyi társadalmak átrendeződéséhez vezetnek. A jelenkori vidéki Európa hatalmi viszonyairól tíz országban készített tanulmányok szerint a vidékfejlesztési rendszerben egy új, a közvetítői szerepe révén felemelkedő elit jutott hatalomra (Halfacree–Kovách–Woodward 2002). A projektosztály elmélete (Kovách–Kucerová 2006, Kovách 2007) e felemelkedő társadalmi osztály általános közvetítő funkcióját emeli ki az állami és részben a privát fejlesztési források elosztásában, a javak, az ideák, a tudás és a hatalom transzfereiben. A projektosztály felemelkedése a közigazgatási és üzleti struktúrák átalakulására vezethető vissza. Az új szerkezet a sokszereplős, alulról építkező fejlesztési politikákon alapul.

Egy korábbi tanulmányban (Kovách–Kristóf 2007) azokat az egyéneket és intézményeket határoztuk meg közvetítő szereplőként, akik anyagi, pénzbeli vagy intellektuális javakat áramoltatnak a vidékiek (helyiek) és kívülállók (a javak városi fogyasztói) között, és/vagy képesek befolyásolni a vidékfejlesztési vagy környezetvédelmi fejlesztési források elosztását és használatát. A projektosztály és a közvetítő szereplők csoportja között nagy az átfedés. A projektosztály társadalmi, gazdasági pozíciójának legfontosabb ismérve a közvetítés a projektforrásokról a döntéshozók és a forrásokat felhasználók között. A közvetítő szereplők nem okvetlenül a projekt mint kötött tevékenység keretei között működnek. A projektosztály tagjai mindenképpen közvetítő szereplők, a közvetítő szereplők azonban nem feltétlenül tartoznak a projektosztályhoz.

A vidéki termelők, valamint a nagyobbrészt nem helyi fogyasztók közötti közvetítés fölötti ellenőrzés végső soron hatalmi pozíciót jelent. A közvetítők az esetek nagy részében nem helyi szereplők. A vidékfejlesztésbe történő Európai Uniós és nemzetállami beavatkozás idején a közvetítők szerepe kulcsfontosságúvá vált (Ray 1998, Picchi 2003). Derkzen és Bock (2007) mutatta be, hogy a közvetítők menedzseri pozíciója a vidéki társulásokban és együttműködési hálózatokban a politikai tőke forrásává vált. A közvetítői tudáshasználat a hatalom forrásának bizonyult a fenntarthatósági programok megvalósítása során (Csurgó és társai 2007 és 2008).

Az EU-s és nemzeti vidékfejlesztési programok megváltoztatják a helyi hatalmi viszonyokat, felerősödik a helyi társadalmak életbe történő külső beavatkozás, és új hatalmi pozíciók jönnek létre, amelynek legfontosabb képviselői a közvetítő szereplők. A hatalmi hálózatok vidéki és városi szereplőinek a kapcsolatait a közvetítő szereplők uralják, akiknek a részvétele a helyi javak és szolgáltatások fejlesztésében mindig valamiféle beavatkozást jelent, függetlenül attól, hogy az intervenció pozitív vagy negatív következményekkel jár. A RURBAN francia kutatócsoportjának értelmezésében (de Lafond és társai 2004) a közvetítő szereplők tevékenységének lényege a keresletbe és a kínálatba való beavatkozás, ami számos formában történhet. A tervezést és a helyi javak (piaci) reklámozását és forgalmazását többnyire a nem helyi szakértők és intézményeik végzik el. A helyi identitás formálása is egyre inkább a befolyásuk alá kerül. A közvetítő szereplők, az új elitcsoportok megerősödésének következménye, hogy érdekcsoportjaik monopolizálhatják a helyi javak és szolgáltatások piacait.

A szegénység és az új kormányzás

Az új kormányzás szükségességét az is indokolja, hogy az önkormányzatok, közhatalmi szervezetek egyre gyakrabban olyan társadalmi és gazdasági folyamatokkal szembesülnek, amelyek következményeit a hagyományos kormányzati módokon kezelni nem lehet. Különösképpen a folyamatosan mélyülő szegénység olyan válságjelenség, amelynek hagyományos kormányzási technikákkal történő kezelése nagyrészt eredménytelen; amely társadalmi, földrajzi és politikai értelemben is távol esik a projektosztály tevékenységétől, ugyanakkor az állami/önkormányzati feladatok ellátásának az ideiglenes szervezetbe történő kiszervezése jelentős mértékű a szociálpolitika területén.

A szegénység mértéke és jellege különösen a hierarchikusan szervezett hagyományos kormányzás legalsó szintjeit jelentő kistelepüléseken jelent meg kezelhetetlen kormányzási problémaként. Laki László (2008) legújabb kutatásai írják le, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű vidéki mikro-körzetekben a vizsgált fiatal korosztályok szüleinek legfontosabb társadalmi jellemzője a társadalmilag szervezett munkaerőpiacokról való kiszorultak nagyon magas aránya. A 35–55 éves korosztályhoz tartozó apák alig több mint fele, az anyák 45 százaléka rendelkezett munkaviszonnyal. Kovács Katalin (2005) szerint hatszázezer körüli népesség él a legrosszabb helyzetű gettósodó falvakban. További

mintegy háromszázezer fő lakik a már elöregedett vagy rövidesen elöregedő településeken. Csatári Bálint (2007) arra mutatott rá, hogy míg az EU 27 tagállamában az erőteljesen vidékies térségek életszínvonala az uniós átlag 61,7 százalékát éri el, magyar viszonylatban ez az érték 38,7 százalék. Az Unióban (beleszámítva Romániát és Bulgáriát is) Magyarországon a legnagyobb a különbség a legfejlettebb városok és a legszegényebb vidékies megyék között. Kovács Katalin (2007) 35 hátrányos helyzetű kistérségre kiterjedő kutatása szerint a vidéki települések helyzetét a folyamatos polarizálódás jellemzi. Csökken az átlaghoz közeli, ugyanakkor nő az alsó és felső szegmenshez tartozó települések száma. 1990 és 1995 között 130, 2001 és 2005 között pedig 442 település tartozott a szegénységbe süllyedt kategóriába. A polarizálódás regionális vonatkozásban is új különbségek forrása. A leszakadás az észak-alföldi, észak-magyarországi és a dél-dunántúli régiókban számottevő. Ladányi–Szelényi kutatásai a falusi szegénység etnicizálódását, a nagy tömegű, képzetlen, munkanélküli roma népesség falusi gettókba záródását mutatták ki (Ladányi 1999, Ladányi–Szelényi 1997 és 2004). Janky és Kemény adatai szerint (Kemény–Janky 2003) a magyarországi roma népesség valamivel több, mint fele él falvakban. A vidéki szegénység mértéke és mai formái folyamatosan, a politikai rendszerváltás kezdetétől alakultak ki, és nem vezethetők vissza egyetlen kiváltó okra.

Az ezredfordulóra stabilizálódó szegénység újratermelődése minden, a társadalmi státusz megszerzése szempontjából fontos dimenzióban megtörtént. Laki László (2002) alföldi vizsgálatai szerint a megkérdezettek háztartásainak valamivel több, mint negyven százalékában fordult elő, hogy a felnőtt keresők munka nélkül maradtak. A legkisebb lélekszámú falvak háztartásainak a kétharmadában nincs kereső (Kovács 2005). 1998-ban a regisztrált városi munkanélküliség 6,7 százalék, a községi 8,3 százalék, az 500 fő alatti falvakban 10,5 százalék volt (Bódi 2003). Gazsó Ferenc (2006) az iskolai továbbtanulás esélyegyenlőtlenségeinek a településhierarchia mentén történő akkumulációjával szemlélteti a falusi humánerőforrás leértékelődését. Egy másik elemzésben Laki a falusi fiatalok iskolázási és általános életesélyeinek radikális beszűküléséről tudósít (Laki 2006). A 15–19 éves városi fiatalok 87–93, a megfelelő korosztályhoz tartozó falusiaknak csupán 78 százaléka tanul. A 20–24 év közötti fiataloknál még nagyobb a különbség a városiak és falusiak iskolázási arányai között. A fővárosiak kétötöde még tanul ebben az életkorban, míg a megfelelő mutató a községben élő fiatalok körében mindössze 14 százalék. Laki összegzésében *„Mindent egybevéve már a 15–19 évesek között kirajzolódnak azok a társadalmi rétegek és csoportok, amelyekről nagy biztonsággal állítható a társadalom általános mozgásirányairól való leszakadás és a marginalizálódás esélye (ténye) és ők döntően a falvak, a kisvárosok és a (krízishelyzetben levő) kistérségek fiataljai közül kerülnek ki."* (I.m. 196. o.) Gazsó és Laki könyve (2004) a falusi fiatalok esélyegyenlőtlenségének a regionális különbségeit is illusztrálja. A szegénység a felsorolt tényezők értelmében mindenképpen a helyi társadalmak olyan válságjelenségének tekinthető, amelynek megoldása többek között az új kormányzási formákra történő áttéréstől várható.

Összegzés

A dolgozat a szereplők és a hatalmi rendszerek új szereplőinek, valamint a szegénység egyes aspektusainak bemutatásával határozottan az új, partnerségi kormányzás bevezetésének elodázhatatlansága mellett érvel. A szereplők sokasága, az európai mintájú fejlesztési rendszerek hatalmi következményei, a régi hierarchikus, államközpontú kormányzási technikák elégtelenségének jelei a helyi társadalmakkal kapcsolatban is nyilvánvalóak. Az elmúlt két évtized kormányzati tehetetlensége a hatalomgyakorlás elavult formáinak is következménye. A kormányzási helyzet, az állami és részben az önkormányzati feladatok ellátatlansága és elláthatatlansága nem egy rövidebb kormányzási ciklus sajátossága, hanem strukturális kötöttség, amelyen csak az új kormányzás tudatos kiépítésével lehet változtatni, ami találkozhat az uniós kormányzásváltási tendenciákkal is. A szereplők megtalálhatók a gazdaságban, a civil szférában és a helyi hatalmi struktúrában is az új partnerségi hatalmi kapcsolatok kiépítéséhez. Mindehhez az állami szerepvállalás teljes átértelmezésre van szükség.

Felhasznált irodalom:

Andersson, K. (2006) Pursuing innovations through projects – the paradox of project management as a tool for regional development. In Sjöblom, S. – Andersson, K. – Ecklund, E. – Godenhjelm, S. (eds) *Project proliferation and governance*. Helsinki University Press, Helsinki, Arnold, London, 59–75.

Bonnano, A. (2006) The state and the rural policy. In Marsden, T. – Cloke P. – Mooney, P. (eds.) *Handbook of Rural Studies*. Sage Publications, London, 317–330.

Boonstra, W. J. (2006) Policies in the polder: how institutions mediate between norms and practices of rural government. In *Sociologia Ruralis* 46(4) 299–318.

Bódi F. (2003) *Önkormányzás és területpolitika*. Ph.D. értekezés, Agroinform Kiadóház, Budapest.

Bódi F. (2005) A falusi önkormányzatok demokrácia deficitje. In *A Falu* XX./3. ősz, 73–88.

Böröcz J. –Sarkat, M. (2005) 'What is the EU?' In *International Sociology* 20 (2), 153–173

Csatári B. (2007) Tények az európai és magyar vidékekről 2000 táján. In Kovács T. (szerk.) *A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás után*, MTA RKK, Pécs, 59–68.

Csite A. (2005) Reménykeltők, politikai vállalkozók, hálózatok és intézményesülés a magyar vidékfejlesztésben 1990–2002 között. In *Századvég*, Budapest.

Csurgó B. – Kovách I. – Kucerová, E. (2007) Hatalom és tudás az európai vidékfejlesztésben. In *Vidékiek és városiak. A tudás- és imázshasználat hatásai a vidéki Magyarországon* (szerk. Kovách I.) L'Harmattan – MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 137–157.

Csurgó B. – Kovách I. – Kucerová, E. (2008) Knowledge, Power and Sustainability in Contemporary Rural Europe. In *Sociologia Ruralis*, 48/3, July 2008, 292–312.

De Lafond, V. – Hucy, W. – Mathieu, N. (2004) *Intermediate actors in France*. Vexin Français - Pays de Caux, RURBAN Deliverable 9.

Derzken, P. (2008) *The politics of rural governance. Case studies of rural partmertship in the Netherland and Wales*. Wageningen University.

Derzken, P. – Bock, B. (2007) The construction of professional identity. Symbolic power in rural partnership in the Netherlands. In *Sociologia Ruralis*, 47/3, 189–205.

Gazsó F. (2006) Társadalmi struktúra és iskolarendszer.
In *Társadalmi metszetek* (szerk. Kovách I.) Napvilág Kiadó, Budapest, 207–227.
Gazsó F. – Laki L. (2004) *Fiatalok az újkapitalizmusban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 216.
Halfacree, K. – Kovách, I. – Woodward, R. (2002) (eds.) *Leadership, local power and rural restructuring in contemporary Europe*. Ashgate Publishers, Aldershot, Burlington, Singapore, Sydney, 12–33.
Halmai P. (2004) *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Budapest.
Kemény I. – Janky B. *A 2003. évi cigány felmérésről. Népesedési, nyelvhasználati és nemzetiségi adatok*. beszelo.c3.hu/03/10/07kemeny.htm
Klijn, E. H. (1997) Policy networks: an overview. In Kickert. W – Klijn, E. H. – Koppenjan, J. (eds) *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London, SAGE Publications.
Kooiman, I. (1993) *Modern governance*. New government – Society interactions. London, Sage Publishing.
Kelemen E. – Kovách I. (2006) Sustainable Management of Rural Resources. In Gorlach, K. – Kovách, I. (eds) *Innovation and Sustainability in Central Europe, The Czech, Hungarian and Polish cases*. Budapest, Institute for Political Science HAS, E-books, Working Papers (8) 2006/6, 99–127.
Kovách, I. (2000) LEADER, the new social order, and Central- and East-European countries. In *Sociologia Ruralis*, 40/2, 181–190.
Kovách I. (2007a) Európai fejlesztési projektek – magyarországi tapasztalatok. In *Európai Magyarország 2007. Társadalomtudományi áttekintés.* (Szerk. Kovách I. – Nagy É. – Tibori T. – Tóth Á.) MTA Etnikai-nemzetiségi Kisebbségkutató Intézet – Politikai Tudományok Intézete – Szociológiai Kutatóintézet – Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.
Kovách I. – Kristóf L. (2005) A hatalom projektesítése. Az európai integráció hatalmi és politikai következményeiről. In Bayer J. – Kovách I. (szerk.) *Kritikus leltár. A rendszerváltás három évtizede.* MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 231–251.
Kovách, I. – Kucerová, E. (2006) The project class. The Hungarian and Czech cases. In *Sociologia Ruralis*, 46/1, 3–22.
Kovách, I. – Kucerova, E. (2008) *Consequences in terms of actors and the development towards a project class*. Manuscript submitted to Journal of Environmental Policy and Planning.
Kovách I. – Kristóf L. (2007) The Projectification of Power, The Impact of European Integration on Power and Society. In Bayer J. – Jensen, J. (eds.) *From Transition to Globalisation*, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 191–205.
Kovách I. – Kristóf L. (2007) Közvetítő szereplők a vidéki javak és szolgáltatások piacán. In Kovách I. (szerk.) *Vidékiek és városiak. A tudás- és imázshasználat hatásai a vidéki Magyarországon.* L'Harmattan – MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 105–119.
Kovách I. (2007b) A fejlesztéspolitika projektesítése és a projektosztály. Hozzászólás a projektesítés következményei vitához. *Szociológiai Szemle* 2007/3-4, 41–59.
Kovács K. (2005) Polarizálódás és falutípusok a vidéki Magyarországon. In Bognár L. – Csizmady A. – Tamás P. – Tibor T. (szerk.) *Falupolitikák*, Új Mandátum – MTA SZKI, Budapest, 141–153.
Kuczi T. – Kristóf L. – Kovách I. (2006) A szociológia szerepváltozása és az értelmiség útja az osztályhatalomból. In Kovách Imre (szerk.) *Társadalmi metszetek. Érdekek és hatalmi viszonyok, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon*, Budapest, Napvilág Kiadó, 79–158.
Ladányi J. – Szelényi I. (1997) Szuburbanizáció és gettósodás. Szociális, etnikai és térszerkezeti változások az ezredforduló Magyarországán és Budapestjén. *Kritika*, 7. sz.
Ladányi J. – Szelényi I. (2004) *A kirekesztettség változó formái*. Napvilág Kiadó, Budapest.

Ladányi J. (1999) Helyi etnikai konfliktusok Magyarországon a rendszerváltás időszakában. In Kárpáti Z. (szerk.) *A vidéki társadalom változásai, Térségfejlesztési ismeretek felsőfokon*, 7 kötet, Kereskedelmi és Gazdasági Főiskola, Szolnok, 241–261.
Laki L. (2008) A kistérségek társadalmának jellemzői. In Laki L. – Gazsó F. – Pitti Z. (szerk.) *Társadalmi zárványok*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 81–140.
Laki László. (2002) A szegénység közelebbről. In Kovách I. (szerk.) *Hatalom és társadalmi változás. A posztszocializmus vége*, Napvilág Kiadó, Budapest.
Laki L. (2007) A társadalmi újratermelődés zavarai a depressziós kistérségekben. *Nemzeti Érdek*, I. évf., 2007/3. sz.
Laki L. (2006) Az ifjúság a magyar társadalomban. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi metszetek,* Napvilág Kiadó, Budapest.
Lyson, T. (2006) Global capital and the transformation of rural communities. In Marsden, T. – Cloke P. – Mooney, P. (eds.) *Handbook of Rural Studies*. Sage Publications, London, 292–303.
Marsden, T. – Murdoch, J. – Lowe, P. – Munton, R. – Flynn, A. (1993) *Constructing the countryside*. London UCL Press.
Murdoch, J. (2006) Networking rurality: emergent complexity in the countryside. In Marsden, T. – Cloke P. – Mooney, P. (eds.) *Handbook of Rural Studies*. Sage Publications, London, 171–185.
Pálné Kovács I. (2003) A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai. *Politikatudományi Szemle*, 167-191.
Picchi, A. (2003) Rural development, institutions and policy. In van der Ploeg J. D. – Long, A. – Banks, J. (eds.) *Living Countryside*, Elsevir, 204–214.
Sevilla Guzmán, E. – Martinez – Alliert, J. (2006) New rural social movements and agroecology. In Cloke, P. -Marsden, T. -Mooney, P. H. (eds) *Handbook of Rural Studies*. Sage Publications, London, Thousands Oaks, New Delhi, 258–278.
Ray, C. (1998) Culture, intellectual power and territorial rural development. In *Sociologia Ruralis*, 38/1, 3–21.
Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding governance: policy networks, governance reflexivity and accountability*. Open University Press, Maidenhead.
Rhodes, R. A. W. (2000) Governance and public administration. In Pierre, J. (ed.) *Debating governance*. Oxford Universtiy Press, Oxford.
Sjöblom, S. (2006) Towards a projectified public sector – project proliferation as a phenomenon. In Sjöblom, S. – Andersson, K. – Ecklund, E. – Godenhjelm, S. (ed) *Project proliferation and governance*, Helsinki University Press, Helsinki, 9–33.
Sahlin-Andersson, K. (2002) Project management as boundary work. In Sahlin-Andersson, K. – Söderholm, A. (eds) B*eyond project management. New perspectives on the temporary – permanent dilemma*, Malmö, Liber Ab.
Sharcea, K. – Martins, R. (2003) The temporary knowledge organisations. In Rao, M. (ed) *Leading with knowledge*. Tata Mcgraw-Hill.
Sulkonen, P. (2006) The power structure of the project state. How bottom-up became top-down in public administration. In Sjöblom, S. – Andersson, K. – Ecklund, E. – Godenhjelm, S. (ed) *Project proliferation and governance*, Helsinki University Press, Helsinki, 33–45.
Temmes, M. (2006) The administrative structure of the project state. In Sjöblom, S. – Andersson, K. – Ecklund, E. – Godenhjelm, S. (eds) *Project proliferation and governance*, Helsinki University Press, Helsinki, 45–59.
Voszka É. (2006) Uniós támogatások – a redisztribúció új szakasza? In *Külgazdaság* (A4/4143), 6/2006. 8–30.

Laki László

A rendszerváltás, a krízishelyzetű kistérségek és az Európai Unió[1]

Legújabb magyar rendszerváltásunk mind a mai napig nincs a reálfolyamatokkal adekvát módon leírva és értelmezve, illetve az ezzel kapcsolatos kutatási próbálkozások és eredmények alig ismertek. Azzal ugyan mindenki tisztában van – és ezt az állandósult társadalmi újratermelődési zavarok és feszültségek is mutatják – hogy a rendszerváltás után kialakult újkapitalizmus a lakosság többsége számára nem hasonlít sem arra, amelyet a rendszerváltó politikai osztály annak idején ígért és vizionált, sem arra, amelyet ő maga remélt és gondolt, azonban az ígéretek, a várakozások és a reálfolyamatok közti jelentős eltérésre nincs egyértelmű és kielégítő válasz. Az illúzióvesztés, amely e folyamatokat a lakosság körében kísérte, valamiféle válasz ugyan a problémákra, azonban ez, túlzott érzelmi-indulati telítettségénél vagy éppen fásultságot, beletörődést előidéző jellegénél fogva inkább rontja a tisztánlátást, semmint javítja. A pártok „osztályharcos" és önkényes rendszerváltás-felfogása és gyakorlata szintén nem könnyíti meg a lakosság helyzetét a tisztánlátást illetően. A rendszerváltó politikai osztály egymást gyűlölő és kiszorítani akaró csoportjai, pártjai ugyanis az elmúlt közel két évtizedben alapvetően uralmi és hatalomtechnikai szempontból közelítettek a kérdéshez, vagyis pártpropagandákkal, indulatokkal, gyalázkodással, bűnbakképzéssel helyettesítették az elemzést és a reálfolyamatokkal való szembenézést. Ez az eljárásuk ugyan elégségesnek tűnt az indulatok szítására, a társadalom megosztására és a párthívek toborzására, elégtelennek bizonyult azonban mind az ország sodródásának és egyre romló állapotának a megállítására, mind pedig a lakosság igényes többségének meggyőzésére a politikai osztály felkészültségét illetően. És – mint jeleztük – a rendszer-

[1] Amikor felkérést kaptunk arra, hogy 10-15 percben tartsunk bevezető előadást a krízishelyzetű kistérségek problémáiról, elsősorban is az Európai Unió által Magyarország számára kilátásba helyezett különféle felzárkóztatási, fejlesztési, pályázati stb. források fogadása és felhasználása tekintetében, meglehetős zavarba kerültünk. Részben azért, mert e kérdéskör jóval összetettebb annál, semmint azt egy negyedórás előadás keretében akár csak vázolni is lehetne. A krízishelyzet bemutatása ugyanis önmagában nem elégséges a problémák megértéséhez, vagyis magyarázatra szorul, hogy a rendszerváltást követően miként is alakultak ki az így minősített állapotok az adott térségekben, és miként is működnek. És azért is, mert e folyamatokra és működésmódokra nézve fel kell tételeznünk a hallgatóság tudását, reális valóságlátását és -értelmezését, hiszen a szűk időkeret nem ad módot részletes kifejtésükre, ennek hiányában viszont a vázlat csak a félreértéseket növelné. Olyan tények és összefüggések ismeretéről lenne szó, amelyek nélkül a problémák – például: mit jelent a krízishelyzet Magyarországon, mi a tartalma az Unióból érkező pénzek felhasználásának, mire jók vagy elégségesek ezek az összegek – véleményünk szerint alig vagy egyáltalán nem értelmezhetők.

váltással kapcsolatos kutatások eredményei (lásd például: Bihari 2005, Ferge 2006, Gazsó-Laki 2004, Kornai 2007, Kovách 2002, Kovách 2006, Laki 2006a, Pitti 1997, Szalai 2001, Szalai 2006, Szelényi 2004) alig, vagy egyáltalán nem ismertek a szélesebb közvélemény körében, illetve a pártpropagandák mind a ma napig igyekeznek ezeket a rendelkezésükre álló erőforrások és eszközök (pl. lapok, rádiók, tévék) birtokában elhallgatni-felülírni.

Úgy tűnik, hogy az Európai Unióhoz történt csatlakozáshoz szintén számos illúzió tapad, mind Magyarország uniós betagolódásának sikerességét vagy éppen sikertelenségét, mind versenyhelyzetének alakulását, mind az általuk ajánlott, ígért erőforrásoknak a hazai modernizációban betöltött reménybeli szerepét illetően. Eme várakozásoknak része, hogy az innen érkező pénzek olyan nagyságrendet képviselnek, melyek felhasználása nyomán a krízishelyzetű kistérségek – vagy azok egy része – új fejlődési pályára kerülvén bekapcsolódhatnak a hőn áhított modernizációs folyamatokba. Valóban olyan egyszerű lenne a helyzet, mint azt számos helyről hallani: kell egy „jó" és „eredeti" projekt, az Unióból erre jön a pénz, és a kistérség addigi élete jobbra fordul, vagyis megkezdi felzárkózását a fejlettebb világhoz?

A továbbiakban az előadás vázlatának három összefüggését, a rendszerváltás értelmezését, az újkapitalizmus működésmódját és ebben a krízishelyzetű térségek állapotának néhány elemét kíséreljük meg némileg bővebben, de még mindig tézisszerűen felvázolni.

A rendszerváltás néhány összefüggése

Induljunk ki abból a tényből, hogy a 20. század utolsó harmadában alapvető változások zajlottak a világban. Egyfelől kifulladtak a világgazdaságot addig uraló trendek, másfelől kezdtek dominánssá válni az új modernizációs irányzatok (globalizáció), továbbá felbomlott a második világháború után kialakult nagyhatalmi status quo. Ezzel a történelemben egy korszak – háború nélkül – véget ért, és elindult egy máig tartó jelentős átrendeződési folyamat. E korszakváltás Közép-Kelet-Európa – és így Magyarország – számára is merőben új helyzetet teremtett, hiszen megszűnt a térségre kiterjedő szovjet befolyás. Az érintett országok kinyilvánították függetlenségüket, továbbá – a Szovjetuniót is ide értve – meg kívánták változtatni társadalmi, gazdasági és politikai berendezkedésüket, méghozzá gyökeresen és azonnal, vagyis a „szocializmusról" a „kapitalizmusra" akartak áttérni. Ez az elhatározás, cél és folyamat rendszerváltás (rendszerváltozás) néven került be a történelembe.

A rendszerváltásban részt vevő hazai politikai erők annyira nyilvánvalónak tartották, hogy mi értendő rendszerváltás alatt, és az milyen politikai, jogi, gazdasági stb. eljárásokkal valósítható meg, hogy kétség sem férhetett felkészültségükhöz, törekvéseik megalapozottságához és racionalitásához, illetve a végeredmény sikerességéhez. Úgy gondolták, hogy amennyiben az államszocialista köztulajdont magántulajdonba adják, a redisztribúciót pedig piaccal váltják fel, továbbá az egypártrendszerről áttérnek a

többpártrendszerre – melyek automatikusan biztosítják a „diktatúra” felcserélését „demokráciára” – akkor megtörténtnek tekinthető a rendszerváltás.

A rendszerváltás eme felfogása mindenekelőtt arra hívja fel a figyelmet, hogy a jelzett nyolcvanas évek végi „szocialista-kapitalista” rendszerváltást durván negyven évvel korábban megelőzte egy ezzel éppen ellentétes „kapitalizmus-szocializmus” csere. A két rendszerváltás sok tekintetben kísértetiesen hasonlít egymásra: akkor úgymond „az ország minden bajáért felelős” és „bűnös” (feudál)kapitalizmust kívánták felváltani a „jó” és a „megoldást” biztosító szocializmussal, legutóbb viszont „az ország minden bajáért felelős” és „bűnös” szocializmust gondolta a rendszerváltó politikai osztály a „jó” és a „megoldást” biztosító kapitalizmusra cserélni. A forgatókönyv pedig a jelzett intézmények ellentétes irányú cseréjét írta elő, hiszen akkor a „magántulajdon” helyett a „köztulajdon” kizárólagosságát tartották helyénvalónak, a „piacot” „bürokratikus koordinációval” kívánták felváltani, és természetesen a demokráciát egyetlen párttal is megjeleníthetőnek vélték. Témánk szempontjából fontos tény, hogy mindkét esetben a társadalmi-gazdasági újratermelődési rendszer totális és azonnali megváltoztatása volt a cél, mely során ideologikus, indulatos, önkényes, agresszív és „osztályharcos” eljárást alkalmaztak az éppen hatalomra kerülők, és mindenféle átmenetet és rendszerváltó alternatívát elutasítottak.

Az elmondottak ismeretében nyilvánvaló, hogy a legutóbbi rendszerváltásunk nem értelmezhető önmagában. Egyrészt azért nem, mert a negyven évvel korábbi, az ezzel éppen ellentétes szocialista rendszerváltás óta történetileg rendkívül rövid idő telt el, így joggal vetődik fel az erre adott reváns és a restauráció problémája. Másrészt azért sem, mert azáltal, hogy a rendszerváltások alapintézmények (pl. tulajdon, állam), és így az addigi társadalmi-gazdasági reprodukciós modellek totális átalakítására irányultak, egyben távlatos történelmi folyamatokat szakítottak meg, társadalmi osztályokat, átörökítési és mobilitási módokat iktattak ki a történelemből, illetve új rétegek, habitusok stb. kialakítását tették szükségessé, vitathatatlanul súlyos töréseket okoztak az ország fejlődésében. Továbbá a többszöri rendszerváltás – az 1919-es Tanácsköztársaságot is ide számíthatjuk – ténye felvet egy olyan értelmezési lehetőséget is, hogy a 20. századi magyar történelmet tekintsük a rendszerváltások korának, mivel a jelenség újra és újra felbukkan, és történelemalakító tényezőként végigkíséri az évszázadot. Miután nem egyedi és véletlenszerű esetről van szó, joggal merül fel az a kérdés, hogy vajon mi az oka a rendszerváltások időről időre történő felbukkanásának, illetve milyen körülmények vezettek oda, hogy az ország egy évszázadon át nem tudta meghaladni ezt a problémát. Vajon ez a magyar fejlődés sajátos terméke, „történelmi sorscsapás” (ahogy sokan állítják), vagy a világtörténelmet alakító folyamatok kényszeríttették ki az évszázad során? (Természetesen joggal vetődik fel az a kérdés is, hogy képes volte a magyar politikai osztály felismerni a rendszerváltások ismétlődő jellegét, és azok történelmi tanulságait a nemzet javára kamatoztatni.)

Ami a történelemi összefüggéseket illeti, figyelmet érdemel, hogy rendszerváltásainkra minden esetben világgazdasági korszakváltások, válságok, hatalmi-katonai átrendeződések nyomán került sor. Ilyen jól megragadható esemény volt az első és a második világháború, melyek mögött ott munkáltak a korabeli kapitalizmusok válságai, és ilyen a nyolcvanas-kilencvenes évek nem kevésbé látványos átrendeződése, amelyet a gazdasági paradigmaváltás és a globalizáció folyamatai alakítottak. Tekintve, hogy a jelzett korszakváltások nem csupán hazánkat érintették, hanem minden országot gazdasági, társadalmi és politikai kényszerek és lehetőségek elé állították – ezzel a világot újra és újra átstrukturálták – nem értelmezhetők magyar specialitásként. Elég csak a legutóbbira gondolni, hiszen a globalizációs átrendeződésből a fejlett Egyesült Államok előnyösebben jött ki, mint a szintén fejlett kapitalizmust képviselő Európai Unió, és a volt szocialista Kína is, mint a szintén szocialista Szovjetunió.

Hangsúlyoznánk azt is, hogy bár e korszakváltások forradalmakkal, átfogó és jelentős átalakításokkal, alkalmasint modernizációs kísérletekkel jártak a világ számos országában, mégsem került sor mindenütt a fenti értelemben vett rendszerváltásokra. éppen elég európai, ázsiai stb. országban zajlott azonban rendszerváltás a magyarországival egy időben – pl. a második világháború után vagy a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján – ahhoz, hogy ebben az értelemben se beszélhessünk magyar specialitásról. Ugyanis a 20. században többször, tömegesen és azonos időszakokban zajló rendszerváltások kizárják, hogy ezeket az egyes országok nemzeti fejlődéséből vezessük le, és egyértelműen megerősítik a világot hosszú távon alakító modernizációs trendek bevonását az értelmezésbe. Az elmondottakból adódik a következtetés, miszerint a magyar társadalom sem saját (szerves) fejlődési irányzatai által került olyan helyzetbe, hogy rendszerváltásokra kényszerült, hanem külső, világgazdasági, és az ezeket kísérő hatalmi korszakváltások nyomán. A 20. századi rendszerváltásaink tehát nem vezethetők le az azokat megelőző társadalmi-gazdasági reprodukciós modellek működési jellemzőiből és az általuk kialakított fejlődési alternatívákból. Vagyis, ahogy a „szocialista" berendezkedést nem a két világháború közti feudálkapitalizmus termelte ki magából, úgy az államszocialista fejlődésnek sem szerves folytatása a legutóbbi rendszerváltásunk után máig kialakult félperiférián globálkapitalizmus-variáns (Laki 2008).

A vázoltakból következően a rendszerváltást sokkal összetettebb jelenségnek látjuk, mint egy egyszerű „szocializmus-kapitalizmus" váltást, amely lebonyolítható néhány fontos intézmény – például „köztulajdon-magántulajdon", „redisztribúció-piac" – cseréjeként.

Mindenekelőtt azt hangsúlyoznánk, hogy a magyar társadalom és gazdaság évszázadok óta más fejlődési-fejlettségi pályán mozog, mint a modernizáció fő fejlődési irányát és dinamizmusát meghatározó legfejlettebb kapitalista országok, amit elmaradottságként jelölnek a magyar történelemben, lásd Ady, Berend T., Bibó, Erdei, Kosáry, Leopold, Ránki, Széchenyi, Szűcs stb. e témát érintő írásait (Berend T. 2003, Berend T.–Ránki 1976, Kosáry 1990). Ez a világgazdasági korszakváltásokkor mindig kettős

kihívásként jelenik meg, hiszen a legfejlettebb országok új modernizációs irányzatainak kényszereire és az ezektől lemaradó hazai fejlettség-fejlődés gondjaira egyidejűleg, a két különböző problémahalmaz harmonizálásával kéne nemzeti szinten elfogadható választ adni. Ez a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján is így volt, amennyiben a globalizációs korszakváltás és a Kádári szocializmus válsága egy időben jelentkeztek. Persze nem véletlenül, hiszen a hetvenes évektől meglóduló gazdasági paradigmaváltás és globalizáció folyamatai állandósult kihívásoknak tették ki a korabeli szocialista országokat, amelyek folyamatos kríziseken estek át, nem bírván a versenyt a legfejlettebbekkel. Ennek nyomán pénzügyi és technológiai függőségük nőtt, meggyengült a szovjet katonai hatalom, kérdésessé vált a kétpólusú világrendszer fenntarthatósága, és bomlásnak indult, majd összeomlott a „birodalom". Ebben az értelemben a magyar rendszerváltás hátterében is évtizedek óta a globalizáció erői munkáltak.

Tény tehát, hogy az elmaradottság nem a szocializmus terméke, de az is, hogy e problémát az államszocializmus sem volt képes megoldani. Ezzel együtt a Kádár-korszak a magyar történelem egyik jelentős modernizációs időszaka volt, amely mind a Horthy-rendszer feudálkapitalizmusához, mind Rákosi totalitárius és egyetemlegesen szegény szocializmusához képest átstrukturálta és emancipálta a magyar társadalmat. Ez a korszak sem volt demokratikus, politikai ellenfeleit ez a rendszer is üldözte, az állam társadalom feletti kizárólagossága itt is domináns maradt, azonban a társadalmat az extenzív iparosítás keretében átstrukturálta. Az ország határozottan elmozdult az áru- és pénzviszonyok irányába, és kialakult egy ezen nyugvó „alkalmazotti" társadalom, modern termelési rendszerek jöttek létre, a fogyasztás rendszerlegitimáló elemként funkcionált, és a korszak vége felé a magánvállalkozásokat is ösztönözték. Természetesen mindezek a korabeli államszocializmus gazdasági fejlettségi szintjén és viszonyai közt értendők. E viszonyokhoz az alacsony bérek és fizetések csakúgy hozzátartoztak, mint az emiatt kialakult többkeresős családmodell, a túlfoglalkoztatottság, a szegénység adott formái, a hiány, a mezőgazdasági önellátás elterjedtsége, vagy az első és a második gazdaság egymás mellett élése. Ez a felemás modernizáción átesett szocializmus került válságba, hiszen képtelen volt áttérni az intenzív fejlődésre, gazdasági szerkezete elavult, technológiai lemaradása nőtt, belső erőforrásai nem lévén, külsők felvételére kényszerült, melyek törlesztő részleteit aztán képtelen volt kitermelni, így eladósodott.

A gazdasági paradigmaváltás és a globalizáció folyamatai – mint jeleztük – a fejlett kapitalista országokat is kihívások elé állították, gondoljunk Margaret Thatcher Nagy-Britanniájára: a gazdaságszerkezet könyörtelen átalakítására, a hagyományos ipari körzetek hanyatlására, a szociális feszültségek és a munkanélküliség állandósulására, a szakszervezetek letörésére, vagy a privatizációra. És gondoljunk az ipar kitelepítésére a fejlődő országokba, a multinacionális cégek termelési-bedolgozói, kutatási-fejlesztési rendszereinek és piaci világhálóinak a kiépülésére, vagy a magántulajdon nemzetállamokon történő újszerű világméretű átlépésére. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a multina-

cionális cégek minden tekintetben túlléptek a nemzeti kereteken, és a termelési-fogyasztási tényezők korlátozás nélküli világméretű áramlásában voltak érdekeltek, szükségessé téve a tulajdonformák politikai-ideológiai megkülönböztetésének megszüntetését, az üzleti gondolkodás, a jogi szabályozás, a pénzügyi normák és a fogyasztási minták egységesülésének (liberalizáció) irányzatát. És azt is jelenti, hogy a nemzetállamok szerepe és kompetenciái számottevően megváltoztak, hiszen engedményeket kellett tenniük a beruházások, a vámok és adók területén, le kellett mondaniuk e tőkék mozgása feletti kontrollról, ide értve a profittranszfert is, mely mozzanatok csakúgy érintették az állam jóléti-újraelosztó tevékenységének, mint a szuverenitás vagy a „nemzeti érdek" hagyományos tartalmainak az átértelmeződését. Hangsúlyoznám, hogy itt sem egyszerűen a kapitalizmus válságáról van szó, hanem a globalizáció kikezdte jóléti kapitalizmus válságáról.

Véleményem szerint a politikai osztály azt a problémahalmazt, amelyet a rendszerváltás összefüggésében fentebb igyekeztünk felvázolni, talán nem is értette, mindenesetre önkényesen és nem a reálviszonyoknak megfelelően definiálta, így arra inadekvát választ adott.

Ha ugyanis rendszerváltásaink elsősorban a gazdasági-hatalmi korszakváltások lenyomatai, akkor a legutóbbi sem értelmezhető kizárólag szocializmus-kapitalizmus csereként, hiszen az egyben az új világgazdasági rendbe való betagolódási kényszer, és persze lehetőség is. Nyilvánvaló tehát, hogy az ideologikus és a revánssal is keveredő szocializmusrombolás nem tekinthető egyszersmind sikeres kapitalizmus- és távlatos nemzetépítésnek.

Jeleztük, hogy az eltérő fejlődésből, fejlettségből adódóan minden korszakváltáskor felszínre kerül az elmaradottság (a kettős kihívás) problémája, miközben a fejlettségi rés jelentősen tágult az ötvenes-nyolcvanas évtizedekben. Ennek ismeretében politikailag elég abszurd azt hirdetni, hogy a fejlett kapitalista világ integrációs-globalizációs folyamataiból évtizedeken át kívül rekedt Magyarország „fejletlen szocializmusából" csupán az állami-szövetkezeti tulajdon osztogatásával, privatizálásával fejlet, vagyis versenyképes kapitalizmus lesz.

A politikai osztály felkészületlenségét az is mutatja, hogy a rendszerváltás alatt egy általában vett szocializmusnak egy szintén időtlen kapitalizmusra való cserélését értette, amelyekben a tulajdon és a piaci viszonyok is meghatározatlanok. Csakhogy a megoldandó probléma nem egy egyszerű szocializmus-kapitalizmus csere volt, hiszen a modernizáció során egyfelől a kapitalizmusnak sokféle gazdaság- és társadalomszerveződési formája jött létre az évszázadok alatt – pl. szabadversenyes, állam-, jóléti vagy globálkapitalizmus –, melyek közül éppen az utóbbi trendjei (pl. a multinacionális cégek dominanciája, hálózatokba szerveződés) voltak az irányadók. Másfelől a szocializmus is többféle gazdaság- és társadalom-szerveződési formát produkált fennállása alatt, így a megoldandó kérdés éppen az volt, hogy miként lehetne az extenzív iparosítás által átstrukturált és modernizált, de kifulladt magyar gazdaságot és társadalmat a lehető legkisebb megrázkódtatással, a versenyképességét javítva stb. átvezetni az alakuló

globálkapitalizmus világába. Ebben lehetett volna építeni a Kádár-rendszerben kialakult termelési, kutatási, kereskedelmi stb. potenciálokra és hálózatokra is. A rendszerváltó politikai osztály azonban úgy döntött, hogy nem kívánja felhasználni a Kádár-rendszer modernizációs teljesítményeit, így az ott felhalmozott gazdasági, pénzügyi, kutatási, tudásfelhasználási, társadalmi stb. potenciálok osztogatásába és fosztogatásába kezdett úgy, hogy közben nem épültek ki a globálkapitalizmussal adekvát és versenyképes gazdasági-hálózati struktúrák. A „piacgazdaság" megnevezés ebben az esetben manipulatív maszatolásnak és politikai felelőtlenségnek minősül, mivel pontosan jelölni kellett volna, hogy milyen szocialista modellről milyen kapitalista modellre szándékoztak áttérni – egészen pontosan kell(ene) áttérni – ugyanis a rendszerváltás nem kívánságműsor, ahol a politikai osztály önkényesen válogathat a különféle fejlettségek és reprodukciós modellek között. (Annak, hogy a fenti kérdésfeltevés és rendszerváltási gyakorlat fel sem merült, sokféle oka van, melyekre e keretek közt nem térünk ki.)

Aligha meglepő, hogy politikai osztály felkészületlensége, a rendszerváltás önkényes és inadekvát értelmezése, a kapitalizmus „hordozó rétegei" és a társadalmi kontroll hiánya, az így keletkezett politikai „túlhatalom" burjánzása nyomán – amikor is az egymást gyűlölő és kiszorítani akaró politikai csoportok, pártok figyelme a hatalom- és vagyonszerzésre és osztogatásra irányult, nem pedig a reálfolyamatokra vagy távlatos nemzeti program elkészítésére – az ország sodródni kezdett.

Nem követjük nyomon az elmúlt közel két évtized történéseit, csupán jelezzük, hogy a rendszerváltás súlyos gazdasági válsággal párosult. Ennek nyomán néhány év alatt a GDP mintegy ötödével esett vissza, a vállalatok sokasága ment csődbe és zárt be, közel másfél millió munkahely szűnt meg, kétszámjegyű infláció alakult ki, a bérek és fizetések jelentősen csökkentek, az életszínvonal számottevően visszaesett, tömeges és tartós munkanélküliség alakult ki, az elszegényedés és a lecsúszás szintén sokakat érintett. Az országban időközben megjelentek a külföldi beruházók új munkahelyeket teremtve, új technológiákat telepítve, új szervezeti és tudás-felhasználási formákat alkalmazva, vagyis növekvő követelményeket és igényeket támasztva az alkalmazandó munkaerővel szemben. Mindezek előnyeit és dinamizáló hatásait aligha szükséges hosszabban fejtegetni. Bár időközben a gazdaság gyors növekedést is produkált és a GDP az ezredfordulóra ismét elérte a rendszerváltás előtti szintet, a bérek és a fizetések is emelkedtek, az infláció csökkent, az ország mégsem az ígért és vágyott jóléti kapitalizmus, hanem a globálkapitalizmus félperiférián állapotokkal jellemezhető irányába mozdult el.

A félperiférián újkapitalizmus

Vajon mit is jelent a globálkapitalista betagolódás és a félperiférián helyzet?

Egyfelől azt, hogy a magyar gazdaságot a szakemberek változatlanul duális, vagyis dezintegrált gazdaságként írják le. Az elemzések szerint a magyar gazdaságnak van egy dinamikusan fejlődő és nemzetközileg versenyképes része, melynek kizárólag kül-

földiek a tulajdonosai, és van egy vegyes, hazai és külföldi kézben lévő része, amely ehhez képest kevéssé versenyképes, és minimális növekedést mutat. Gondot okoz az is, hogy a dinamikus és versenyképes rész megfelelő piaci kapcsolatok hiányában nem fejt ki szívó hatást a minimális növekedést mutató gazdasági szektorra. A piaci szektor eme dualitása mellett egy jelentős szürke- vagy feketegazdasággal is számolnunk kell, továbbá a tömeges munkanélküliség, az alacsony bérek és keresetek miatt a lakosság nagy tömegei – főként vidéken és a falvakban – arra kényszerülnek, hogy kiterjedt naturálgazdálkodást (önellátást) folytassanak. Az államszocializmust jellemző problémák számottevő része – mint például a duális (akkor „első" és „második") gazdaság, a tőkehiány, technológiafüggés, a naturális önellátás elterjedtsége, az eladósodottság – tehát változatlanul fennáll (Lóránt 2000).

Másfelől az ország területileg fragmentált állapotokat mutat, amelyek döntően a hazai tőkeallokáció megváltozásával, a redisztribúció hiányával és a már jelzett külföldi beruházások sajátszerűségeivel hozhatók összefüggésbe. A legfejlettebb országok ugyanis hazánk esetében is a fejlődő országokban szokásos beruházási gyakorlatot alkalmazzák, amikor is a multinacionális vállalatok kizárólag az adott ország infrastrukturálisan legfejlettebb és a legjobb adózási feltételeket biztosító városaiban és térségeiben telepednek meg. Ez szigetszerű beruházási gyakorlatot jelent, hiszen azokra kizárólag az úgynevezett kapuvárosokban – pl. Budapest, Győr, Székesfehérvár – kerül sor, és nem érinti az ország más régióit és vidékeit. Így, amíg a beruházások által elért városokban és körzeteikben gazdasági fellendülés következik be, addig a beruházásokat nélkülöző megyékben, térségekben és településeken a gazdaság stagnálása, rosszabb esetben a leépülés állandósulása figyelhető meg. E folyamatok következményei jól lemérhetők a megyék fejlettsége közti különbségekben: a fővárosban az egy főre jutó GDP az ezredfordulón durván 20 ezer dollár volt, a vele egy régiót alkotó Pest megyében már csak 9 ezer dollár, a közeli Nógrád megyében pedig csupán 6 ezer dollár, ami megegyezik a távoli Szabolcs-Szatmár-Bereg megye teljesítményével (Fóti 2003).

Az ország területi szegmentáltságáról adnak hírt azok az adatok is, miszerint az ország területének alig több mint egytizede (13 %) tartozik a kiugróan fejlődő térségek közé, és itt él a lakosság hatoda (17%), míg az ország területének csaknem kétötöde (38%), ahol a népesség közel egynegyede (23%) él, krízishelyzetben van. Ez utóbbi kistérségek válságáról beszélnek a szakemberek, amennyiben itt késik a gazdaság regenerálódása és új fejlődési pályára állása. A kutatások szerint a falusi területek egytizede sorolható a dinamikusan fejlődők közé, ahol a falusi lakosság egyötöde él, míg a községi területek több mint egyharmada (36%) krízishelyzetűnek minősíthető, az ott élő szintén egyharmadnyi (32%) népességgel együtt. Ez utóbbin belül elkülöníthető egy közel 600 ezernyi népesség, amely már napjainkban is gettósodó falusi településeken él. A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy az ország területi értelemben is jelentősen differenciált, fragmentált és persze polarizált képet mutat (Kovács 2005).

Viszonylag egységes munkaerőpiacról szintén nem beszélhetünk, hiszen az államszocializmus „első" gazdaságának munkaerőpiaca – már amennyire az egységesnek volt tekinthető – a rendszerváltást követően szétesett, és számottevően eltérő állapotú és működési logikájú részpiacokra tagolódott (Fazekas 2006). A kapuvárosokban és körzetükben a fellendülő piacgazdaság kereslete, igényessé váló képzettségi és munkakultúrabeli követelményei, növekvő bérei stb. szervezik a munkaerőpiacokat. A stagnáló körzetekben a minimális dinamikát mutató gazdaság már kevéssé közvetít növekvő kihívásokat, annál is inkább, mert a munkaerő-túlkínálat okán a bérek alacsony szintje alakult ki. A krízishelyzetben lévő kistérségekben aztán a munkanélküliek túlsúlya miatt a munkaerőpiac már kimondottan a minimálbér körül szerveződik, így azok is nagyon rosszul keresnek, akiket a hivatalos munkaerőpiacon alkalmaznak. Itt a hivatalos munkaerőpiac szereplői is kénytelenek megelégedni alacsony bérekkel, gyakran nem képesek magukat és családjukat a társadalmilag elfogadható szinten eltartani, vagyis a szegénységből kitörni. Így nem meglepő, hogy e kistérségek és települések érintett bérmunkásai a hivatalos munkavállalást nem tekintik minden körülmények között megoldásnak megélhetési gondjaik kezelésében.

A vázoltakon túl a munkaerőpiac egyfajta hivatalos megkettőzöttségével is számolnunk kell. Ez alatt azt értjük, hogy miután a tartós munkanélküliek jelentős részére nem lehet ráfogni, hogy nem akar dolgozni – hiszen elhelyezkedésében csupán a munkahelyek hiánya akadályozza – a helyi munkaügyi hivatalok kénytelenek számukra egy új munkaerőpiacot nyitni (pl. közmunka, közhasznú munka formájában), ahol a két segély-jogosultság közti időre gondoskodnak a foglalkoztatottságukról. Ezt a szakemberek némileg szépítve másodlagos munkaerőpiacnak hívják, mi kissé nyersebben kényszer-foglalkoztatásnak nevezzük. Ezt a munkaerő-piaci szegmenset ugyanis magának az újkapitalista berendezkedésnek a működésmódja hozta létre a hivatalos mellett, ilyenformán sokkal inkább kényszerből (jobb híján) funkcionál, mint a hivatalos munkaerőpiacra történő visszavezetés vagy felkészítés-felkészülés előszobájaként. A többes és a szegmentált munkaerőpiacok ez esetben azt is jelentik, hogy a magyar újkapitalizmusban nem alakult ki egy viszonylag is egységesnek mondható, és valamennyire is egymásra épülő intézményrendszer a különféle munkaerőpiacok harmonizálására a munkanélküliek, és persze a társadalom távlatos érdekeit is szem előtt tartva. A vázolt elrendeződés ugyanis állandósítja a „duális" vagy a „többes" munkaerőpiacok egyidejű jelenlétét, jóllehet elvileg ennek meghaladására hozták létre. Fontos tény tehát, hogy a munkaerőpiac bizonyos szegmensei között nem feltétlenül van átjárás: a „másodlagosból", mondjuk a közhasznú munkából, nem mindenképpen vezet az út a magasabb követelményeket támasztó és valamennyire is igényes szegmensbe (Fülöp 2006).

Az elmondottak ismeretében az sem meglepő, hogy a szociológia a magyar társadalmat polarizált és fragmentált társadalomként írja le. A kutatók abban egyetértenek, hogy a társadalmi hierarchia tetején egy vékony, mindössze 5–7 százaléknyi csoport található, amely a hazai erőforrások jelentős súlya felett rendelkezik, és erre alapozva si-

keresen tudott integrálódni a globalizációs folyamatokba. Ezt kiegészíti egy 10–15 százaléknyi felső középosztálybeli, ők együttesen jelenítik meg a rendszerváltás nyerteseit. Alattuk egy 30–40 százaléknyi népesség található, melynek a helyzete részben javult, részben romlott, alapjaiban azonban nem változott. Legalul pedig a lakosság jelentős hányadát magában foglaló depriváltak és szegények szintén differenciált – nyomorban élők, átmenetileg szegények, lecsúszással fenyegetett szűkölködők stb. – csoportjai helyezkednek el. Ez utóbbi népes társadalmi rétegekkel és csoportokkal nem csupán az a gond, hogy híján vannak a szükséges erőforrásoknak, hanem az is, hogy alig vagy egyáltalán nem integrálódnak a gazdaságba és a társadalomba. Legszembeötlőbb csoportjaikat a marginalizálódottak jelenítik meg, azok, akik tartósan kiszorultak a munkaerőpiacról, oda nem képesek visszakerülni vagy ott megkapaszkodni, alacsony iskolázottsággal és munkakultúrával bírnak, átmeneti vagy eseti foglalkoztatásukról jó esetben a másodlagos munkaerőpiac gondoskodik. Ők azok, akiket a társadalom alján, kívül vagy alatt helyeznek el a szociológusok, és egyes csoportjaik esetében gettósodásról, kizártságról, mélyszegénységről, illetve a cigányság kapcsán etnikai problémákról is szó esik (Bogár 2000, Ferge 2002, Gazsó 2001, Kolosi 2000).

A szegények aránya tehát megnőtt a rendszerváltást követően. Ha a mindenkori átlagjövedelem fele alatt élőket tekintjük szegénynek – relatív jövedelmi szegénység – akkor a hazai szegények aránya a kilencvenes évek közepétől 12 és 15 százalék között mozgott (Spéder 2002). Ferge Zsuzsa becslései viszont arra utalnak, hogy az új évezredben a magyar népesség körülbelül 40 százaléka tartozik a szegények közé (Ferge 2006).

Ha a szakemberek az Európai Unió 15 régi tagállamának átlagos fogyasztási szintjéhez viszonyítva azokat tekintették szegénynek, akik ezen átlagfogyasztás fele alatt éltek, akkor az ezredforduló idején már a magyarok közel háromnegyede (73%) volt sorolható a szegények közé (Ferge 2001).

Az adatok tehát egy polarizált és fragmentált társadalomról tudósítanak, melyben egyfelől túl sokan élnek a szegénységi szint alatt és közelében, másfelől nincs egy népes, vagyonos és felkészült középosztály, amelynek adójából finanszírozni lehetne a szegények felzárkóztató programjait, és amely ugyanakkor a politikai osztály ellensúlyát is képezné.

Végezetül, de nem kimerítve a témakört, remélhetőleg sikerült érzékeltetni, hogy a rendszerváltás után kialakult hazai piacgazdaság sem tőkeerejében, sem teljesítményében, sem működésmódjában, sem fejlettségében, sem nemzetközi versenyképességben stb. nem tekinthető azonosnak a német, a svéd, az osztrák vagy a francia piacgazdaságokkal. Hasonlóképpen társadalmában sem, hiszen hazánkban hiányzik a módos, létszámában, habitusában és politikai erejében meghatározó középosztály, így lakosság jövedelmeit, életminőségét, egészségi állapotát, közérzetét, érdekmegjelenítő képességét és törekvéseit tekintve is súlyos problémák érzékelhetők.

Az elmondottak kapcsán két összefüggésre hívnánk fel a figyelmet. Egyrészt arra, hogy Magyarország a rendszerváltást követően is más fejlődési pályán mozog, mint az Európai Unió centrum országai. Másrészt arra, hogy a jelzett félperiférias állapotok

nem véletlenszerű következményei a rendszerváltásnak, nem a hazai piacgazdaság kialakulatlanságával kapcsolatos átmeneti működésmód – mint azt sokan állítják – hanem a magyar újkapitalizmus rendszer-specifikus újratermelődése. Ez a rendszer ebben a dezintegrált, fragmentált és polarizált formában képes reprodukálódni.

A krízishelyzetű térségek állapotáról

Ha a vázoltak alapján feltesszük a kérdést, hogy mit is jelent a krízishelyzet a mai Magyarországon, röviden azt a választ lehetne adni, hogy olyan településbeli, kistérségbeli, regionális stb. állapotokat, amelyekben az egyébként is jelentős reprodukciós zavarokat felmutató félperiferiás szerveződésmód hátrányai sűrűsödnek. Nem kétséges ugyanis, hogy a gazdasági dezintegráltság és a területei fragmentáltság folyamatai együtt járnak a munkaerő-piaci szegmentáltsággal, a társadalmi polarizáltsággal, a marginalizálódás és a kirekesztettség stb. folyamataival, ideértve ezen állapotok újratermelődését is.

Olyan kistérségekről, megyékről és régiókról van szó, ahonnan a rendszerváltást követően kivonták a tőkéket, az ott működő üzemeket karcsúsították vagy felszámolták, továbbá azóta jelentős, új hazai beruházásokra sem került sor. Ezeket a térségeket a külföldi beruházók is elkerülték, és ha mégis megjelent néhány új vállalkozás a környéken, az is gyorsan továbbállt. Tekintettel arra, hogy ezen térségekből az államszocializmus időszakában tömegek ingáztak az ország iparosodottabb részeibe, ahonnan aztán az ottani üzembezárásokat követően visszakényszerültek lakóhelyükre, itt tömeges munkanélküliség alakult ki, amely a beruházások hiányában tartóssá vált.

Az adatok ugyanis arról tanúskodnak, hogy az ország ugyanazon térségeiben a legmagasabb a munkanélküliség – regisztrált munkanélkülieket értve ez alatt – napjainkban is, amelyekben a rendszerváltást követően. Ha a térség alatt megyét értünk, akkor elsősorban Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Nógrád megyékről van szó, melyek 1993-ban sorrendben 20,2, 20,6 és 21,3 százalékos munkanélküliségi rátával vezették a sort (az országos átlag 12,9% volt) (Fazekas 2004), mint ahogy 2005-ben is 18,5, 18,6 és 15,1 százalékkal (az országos átalag 9,4%). Ezekhez az utóbbi években Baranya (13,4%) és Somogy megyék (14,5%) kezdtek felzárkózni (Fazekas 2006). (Összehasonlításul, az országban Budapesten volt a legalacsonyabb a munkanélküliségi ráta: 1993-ban 6,6, 2005-ben 2,9 százalék.)

Ha térség alatt kistérséget értünk, akkor a megyékhez képest jelentősen nőnek a munkanélküliségi ráták közti különbségek (Fazekas 2006). Mindezeket azért emelnénk ki, mert a jelzett megyék kistérségei egy-két kivétellel krízishelyzetűnek minősülnek, ami természetesen nem jelenti azt, hogy más megyék mentesek lennének ilyen térségektől.

A foglalkoztatási arányok – az inaktivitással együtt – még a regisztrált munkanélküliségnél is látványosabban fejezik ki az adott térségekben jelentkező munkaerő-piaci problémákat, hiszen sokan olyan reménytelennek látják az elhelyezkedési esélyei-

ket, hogy nem is jelentkeznek a munkaügyi hivatalokban. A foglalkoztatottak aránya 2005-ben az Európai Unión belül hazánkban mutatta az egyik legalacsonyabb értéket a 15–64 éves népességen belül, mindössze 56,8 százalékot. (Összehasonlításul: Németországban 65,4, Ausztriában 68,6, Portugáliában 67,5, Svédországban 72,3, Csehországban 64,8, Szlovéniában 66,0 százalékos foglalkoztatottságot regisztráltak) (Fülöp 2006). A jelzett országos arány mögött azonban jelentős területi különbségek vannak, ugyanis Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben a foglalkoztatottak aránya nem éri el az ötven százalékot sem (47–48%), további hét megyében (Baranya, Békés, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Somogy) pedig éppen meghaladja ezt az értéket (50–53%). Ezzel szemben Budapesten a 15–64 éves népesség közel kétharmadát (65%), Vasban, Zalában 62–64 százalékát foglalkoztatták, ami ugyan éppen csak eléri az Európai Unió 25 tagállamának átlagát, hazai viszonylatban azonban messze meghaladja az előbbi megyékét (Fülöp 2006). Az ország területének jelentős hányada tehát a foglalkoztatottságot tekintve magyar és uniós viszonylatban egyaránt minősíthető krízishelyzetben lévőnek.

A beruházások hiánya és az alacsony foglalkoztatottság hazánkban ugyan nem feltétlenül jár együtt a magas munkanélküliséggel, együtt jár azonban az inaktívak magas arányával. Ez az állapot tehát azt is jelenti, hogy ezekben a (kis)térségekben rendkívül kedvezőtlen a kereső-eltartott arány, mivel kevés foglalkoztatottra túl sok eltartott esik. Aztán jelenti azt is, hogy kevés az adózó állampolgár, továbbá, hogy a munkaalkalmak hiánya miatt rendkívül sok a másodlagos munkaerő-piaci szereplő, vagyis az olyan személy, akit – más megoldás hiányában – időről időre köz- vagy közhasznú munkásként alkalmaznak. Márpedig ezek a foglalkoztatottsági formák sokkal inkább állandósítják a valamennyire is igényes munkaerő-piacokról való kizártságot, semmint felkészítenének az ezekre történő visszatérésre. A vázolt helyzetet rontja, hogy e kistérségekben a munkanélküliek túlsúlya miatt a munkaerőpiac már kimondottan a minimálbér körül szerveződik, így a hivatalos munkaerőpiacon alkalmazottak is rendkívül rosszul keresnek. Emiatt ők is kénytelenek megelégedni olyan alacsony bérekkel, amelyekből magukat és családjukat nem tudják társadalmilag elfogadható szinten eltartani. Másként fogalmazva a hivatalos munkaerő-piaci szegmens az itt foglalkoztatottak számára nem feltétlenül biztosít olyan jövedelmet, amellyel elérnék vagy jelentősen túllépnék a szegénységi küszöböt megjelenítő létminimumot. Nyilvánvaló, hogy ezek a bérek így nem jelentenek ösztönzést a hivatalos munkaerőpiacra történő visszatérésre, hiszen az érintetteknek nem adnak lehetőséget sem a megélhetési gondjaik aktuális meghaladására, sem a szegénységből való távlatos kitörésre. Mindent egybevéve nem csupán a kereső és adózó állampolgár kevés ezekben a kistérségekben, hanem az alacsony bérek miatt a befolyó adó is kevés.

Fontos tény, hogy ezekben a kistérségekben sokan foglalkoznak kisebb-nagyobb földjeik megművelésével, vagyis általános az a törekvés és/vagy kényszer, hogy a ház-

tartások minél több élelmiszert maguknak termeljenek meg. Egy az elmúlt években végzett vizsgálat adatai szerint – amely két krízishelyzetben lévő kistérségre terjedt ki, és ott a 14–17 éves fiatalok iskolázási esélyeit, családjuk anyagi állapotát, gazdálkodási szokásait stb. térképezte fel – a család-háztartások 96 százalékának volt földje, igaz, hogy többségüknek (63%) csak a telek, amelyen a lakóház állt, azonban egyharmaduknak (33%) zártkertje, szántója, gyümölcsöse stb. is. Az adatok arról is tanúskodnak, hogy a háztartások több mint kétötöde (83%) gazdálkodott is földjén, döntően a háztartás igényeit tartva szem előtt, hiszen ezáltal is csökkenthetők a pénzbeli kiadások (Gazsó–Laki–Pitti 2008).

Aligha vitatható, hogy ezek az állapotok a munkavállalási hajlandóság és a modern értelemben vett (eladható) munkakultúra erodálását vonták és vonják maguk után, olyan életvitelek és életstratégiák tömeges kialakulását eredményezve, amelyekben nem szerepel – mert az alacsony iskolázottság és szakképzetlenség máig változatlan fennállása okán nem is szerepelhet – az igényes munkaerőpiacokra történő visszatérés igénye. Tekintettel arra, hogy mindezek nem csupán egyéni, hanem egyben családi és települési állapotok is, a szocializáción keresztül biztosított a következő generációra történő átörökítés is. A hivatkozott kistérségi kutatás adatai szerint a 14–17 éves fiatalok egynegyede (25%) olyan háztartásban élt, amelyben nem volt a hivatalos munkaerőpiacon dolgozó családtag, és további mintegy kétötöde (38%) is olyanban, ahol csupán egy kereső volt (Laki 2006). Ha korunk gyors modernizációs folyamataira gondolunk és az ezekkel való lépéstartás iskoláztatás-, motiváció- és pénzigényességére, akkor könnyű belátni, hogy a krízishelyzetben lévő kistérségek ezen kereső nélküli és egykeresős családjaiban nevelkedő fiataljai mind anyagi helyzetüket, mind iskolázottságukat, mind motiváltságukat tekintve kevés eséllyel bírnak a versenyképes családi-települési felkészítést és indíttatást illetően. (Kopp–Skrakbski–Lőke–Szedmák 1996)

A fentiek alapján aligha meglepő a népesség rossz közérzete. A hivatkozott kutatás során megkérdeztük a háztartásvezetőket arról is, hogy mit tekintenek a család két legégetőbb problémájának: legtöbben a munkanélküliséget (54%) említették, aztán a pénztelenséget (34%), a szegénységet (30%), és az egészségügyi gondokat (26%). A problémáknak ez az együttese – hiszen gondjaik mindössze három-négy egzisztenciális elemre szűkülnek – egyértelműen és nyersen a „való világ" reálfolyamataira utalnak, és arra, hogy ezek az emberek csak realisták, szó sincs itt semmiféle pesszimizmusról. És realisták akkor is, amikor arról számoltak be, hogy nem tudnak eligazodni a társadalomban zajló folyamatokban, tanácstalanok, hogy kinek higgyenek, zömük (72%) fejében megfordult az a gondolat is, hogy nincs értelme előre tervezni, sőt nem kevesen (43%) úgy érezték, hogy nem tudnak hinni önmagukban sem. Mindezek egy bizonytalan, sodródó, a tágabb és a szűkebb környezete történéseit nem vagy alig értő, élete megváltoztatásához a gazdaságtól, a politikától, az államtól, a társadalomtól kapaszkodókat nem kapó, és esetenként már nem is remélő világ képét villantják fel. A

többség hitevesztett, akár a politikai ígéretek, akár a politikai gondoskodás, akár a hivatalos és nem hivatalos „jobbító" programok hozadékait, akár az élete jobbra fordulását tekintve. A személyes és a családi élet tervezhetőségének hiánya súlyos gondokat rejt magában, többek között a személyiség instabillá válását, a távlatos gondolkodás leépülését, a szituativitás és az igénytelenség előtérbe kerülését, valamint a kiszolgáltatottság érzésének az eluralkodását, hiszen sokan okkal-joggal gondolják úgy, hogy sorsukat nem ők maguk irányítják, hanem külső erőknek kiszolgáltatva sodródnak. Nem elhanyagolható tény, hogy a gyerekek ilyen családi környezetben és légkörben nőnek fel, mivel gondolkodásukba, törekvéseikbe, várakozásaikba, társadalmi és politikai viszonyulásaikba, életvezetési rutinjaikba stb. mintegy természetes módon beépülnek a szülői generáció által az elmúlt közel két évtizedben kialakult és gyakorolt beállítódások, életvitelek és boldogulási stratégiák.

H az elmondottak ismeretében feltesszük azt a kérdést, hogy vajon a krízishelyzetben lévő kistérségek jelzett nagy létszámú lakossági csoportjai felkészültek-e (alkalmasak-e) az Unióból érkező források fogadására – olyan fogadására, amely teljes egészében az itt élő népesség iskolázottságára, munkakultúrájára, tenni akarására, szorgalmára, növekvő igényeire épít – akkor közel sem lehetünk biztosak abban, hogy erre határozott igen a reális válasz. Az a véleményünk, hogy a munkaerőpiacról tartósan kiszorult, hosszú ideje legfeljebb a másodlagos szegmensben foglalkoztatott, rossz közérzetű, törekvéseiben és megélhetési stratégiáiban régóta a segélyezés, az alkalmi munka és a kényszerfoglalkoztatás határán mozgó, alacsony iskolázottságú és munkakultúrájú népesség tömeges jelenléte ezekben a térségekben jelentősen rontja a fogadókészséget. Annál is inkább, mert ez a népesség a címzettje ezeknek a pénzeknek – a krízishelyzetet részben ők jelenítik meg –, következésképpen az ő tevékeny közreműködésük nélkül a probléma megoldhatatlan. Ez nem jelenti azt, hogy a polgármesterek, a vállalkozók vagy más csoportok ne tudnák felhasználni az Unióból érkező forrásokat a települések és a kistérségek javára, a foglalkoztatottság javítására stb., azt azonban mindenképpen, hogy ebből az érintett marginalizálódott rétegek és csoportok vajmi keveset profitálnak a gazdasági-társadalmi integrációt és felemelkedést illetően. Magyarul, ha a pénzek felhasználása nem segíti elő a krízishelyzet felszámolását, amit az itt élő marginalizálódott népesség (humán erőforrás) hordoz – már pedig ez az ő részvételük (felzárkóztatásuk) nélkül nem megvalósítható –, akkor ezeket jó esetben is csupán olyan segélyeknek minősíthetjük, amelyek a már kialakult helyzetet konzerválják.

A probléma annál is inkább figyelmet érdemel, mert nem alaptalanul merül fel a kérdés, hogy vajon ezek az uniós források képesek-e kiváltani az eddigi beruházások hiányát. Másként fogalmazva: ezek a pénzek önmagukban olyan nagyságrendet képviselnek-e, hogy pótolni tudják a krízishelyzetű kistérségekben több mint két évtizede elmaradt beruházásokat, miáltal e kistérségek új, dinamikus fejlődési pályára kerülné-

nek. Tekintettel arra, hogy ezek a források céljukat tekintve nem beruházások, véleményünk szerint aligha várható el tőlük, hogy két évtizedes beruházás-elmaradást pótoljanak. Ahhoz tehát, hogy e kistérségek fejlődésében fordulat álljon be, további – akár hazai, akár uniós – pénzekre, elsősorban beruházásokra lenne szükség. Ez utóbbiaknak pedig előfeltétele, hogy elégséges számú, a modern technika-technológia, üzemszervezési eljárások stb. fogadására felkészített (művelt, egészséges, motivált stb.) humán erőforrás álljon a rendelkezésre a térségekben, ami nem csupán aktuálisan, de e marginális rétegek és csoportok generációs reprodukciója miatt távlatosan sem áll fenn.

További kérdések felvetésétől most eltekintünk, hiszen csupán arra szerettük volna felhívni a figyelmet, hogy egy kistérség krízishelyzete meglehetősen összetett problémahalmaz, amelynek megoldása hasonlóképpen összetett beavatkozást igényel és távlatokban gondolkodó terveket, hiszen a feladat meglehetősen időigényes, ami egy-egy rövid időszakot átfogó alkalmi projekttől aligha várható el. Ugyanakkor, mivel egy-egy krízishelyzetű kistérség a környezetétől sem különíthető el tetszés szerint – annál is kevésbé, mert többnyire hasonló állapotú kistérségek veszik körül – az elképzeléseknek illeszkedni kell a szűkebb és tágabb (pl. régió) környezetük fejlesztési terveihez is, ha sikeresek kívánnak lenni. A siker előfeltétele az is, hogy maga az ország rendelkezzék programokkal és erőforrásokkal a krízishelyzetű térségek problémái kezelésére – nemzeti kompetenciáról van szó –, ami azért sem megkerülhető kérdés, mert láthatóan a magyar újkapitalizmus jelenlegi dezintegrált, fragmentált, polarizált reprodukciója meghaladására sincs kiérlelt elképzelés vagy program. Az elmondottak tehát arra intenek, hogy próbáljunk meg illúziómentesen közelíteni az Európai Unióból a krízishelyzetű kistérségekbe érkező pénzek fogadásának és felhasználásának várható eredményeit illetően.

Felhasznált irodalom

Berend T. I. (2003) *Kisiklott történelem. Közép- és Kelet-Európa a hosszú 19. században*. História-MTA Történettudományi Intézet, Budapest.
Berend T. I. – Ránki Gy. (1976) *Közép-Kelet-Európa gazdasági fejlődése a 19–20. században*. Kossuth Kiadó, Budapest.
Bihari M. (2005) *Magyar politika 1944–2004 (Politikai és hatalmi viszonyok)*. Osiris Kiadó, Budapest.
Bogár L. (2000) A gazdaságpolitika és a magyar XXI. Század, *Üzleti 7*, 2000. március 13.,
Fazekas K. (2004) Regionális különbségek a munkaerőpiacon. In Laky T. (szerk.) *A magyarországi munkaerőpiac 2004*. OFA, Budapest.
Fazekas K. (2006) Regionális különbségek a foglalkoztatásban, a munkanélküliségben és a bérekben 2005-ben. In Fülöp Edit (szerk.) *A magyarországi munkaerőpiac 2006*. OFA, Budapest.
Ferge Zs. (2001) A magyarországi szegénységről. *Info-Társadalomtudomány*, 54.
Ferge Zs. (2002) Struktúra és egyenlőtlenségek a régi államszocializmusban és az újkapitalizmusban, *Szociológiai Szemle*, 2002/4.

Ferge Zs. (2006) Struktúra és szegénység. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi metszetek*. Érdekek és hatalmi viszonyok, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon. Napvilág Kiadó, Budapest.
Fóti K. (szerk.) (2003) *A szegénység enyhítéséért – helyzetkép és javaslatok*. Országjelentés a „humán fejlettségről" 2000–2002, MTA Világgazdasági Kutatóintézet – United Nations Development Programme, Budapest.
Fülöp E. (2006) *A magyarországi munkaerőpiac 2006*. OFA, Budapest.
Gazsó F. – Laki L. (2004) *Fiatalok az újkapitalizmusban*. Napvilág Kiadó, Budapest.
Gazsó F. (2001) A társadalmi szerkezetváltás trendjei. In Földes Gy. – Inotai A. (szerk.) *A globalizáció kihívásai és Magyarország*. Napvilág Kiadó, Budapest.
Gazsó F. – Laki L. – Pitti Z. (2008) Társadalmi zárványok. *A területi különbségek mérséklődése, avagy a dinamikus szintentartás*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest.
Kolosi T. (2000) *A terhes babapiskóta*. Osiris Kiadó, Budapest.
Kopp M. – Skrakbski Á. – Lőke J. – Szedmák S. (1996) *Magyar lelkiállapot az átalakuló társadalomban*. Századvég, 1996.
Kornai J. (2007) Mit jelent a „rendszerváltás"? Kísérlet a fogalom tisztázására. *Közgazdasági Szemle*, LVI. Évf. 2007. április.
Kosáry D. (1990) *Újjáépítés és polgárosodás* 1711–1867. (Magyarok Európában III.) Háttér Lap- és Könyvkiadó Vállalat, Budapest.
Kovách I. (szerk.) (2002) *Hatalom és társadalmi változás (A posztszocializmus vége)*. Napvilág Kiadó, Budapest.
Kovách I. (2006) Paradigmaváltás, társadalmi szerkezet és egyenlőtlenség. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi metszetek*. Napvilág Kiadó, Budapest.
Kovács K. (2005) Polarizálódás és falutípusok a vidéki Magyarországon. In Bognár L. – Csizmady A. – Tamás P. – Tibori T. (szerk.) *Nemzetfelfogások – falupolitikák*. UMK – MTA SZTAKI, Budapest.
Laki L. (2006a) Rendszerváltások Magyarországon. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi metszetek*. Napvilág Kiadó, Budapest.
Laki L. (2006b) A generációs reprodukció néhány jellegzetessége a lemaradó térségekben. *Esély* 2006/2.
Laki L. (2008) Rendszerváltás, világgazdasági korszakváltás és a magyar politikai osztály. *Egyenlítő*, VI. évf., 2008/1–2.
Lóránt K. (2000) Tíz év túlzott áldozataiból tanulunk-e végre? *Üzleti 7*, 2000. június 3.
Pitti Z. (1997) Egészen eredeti tőkefelhalmozás Magyarországon. *Társadalmi Szemle*, 1997/ 8–9.
Spéder Zs. (2002) *A szegénység változó arcai* (Tények és értelmezések). Budapest, Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság – Századvég Kiadó.
Szalai E. (2001) *Gazdasági elit és társadalom a magyarországi újkapitalizmusban*. Aula Kiadó, Budapest.
Szalai E. (2006) Tőke-munka viszony és hatalmi szerkezet a magyarországi újkapitalizmusban. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi metszetek*. Napvilág Kiadó, Budapest.
Szelényi I. (2004) Kapitalizmusok, szocializmusok után. *Egyenlítő*, 2004/4.

Obádovics Csilla

A munkanélküliség típusai vidéken[1]

Tanulmányomban a többváltozós statisztikai módszerek egymás utáni alkalmazására tett módszertani kísérletet mutatok be.

Főkomponens-analízissel a vidéki munkanélküliség egyik lehetséges tipizálását végeztem el, három faktort állítva elő 26 változóból. Klaszteranalízis bemeneti változóiként szolgált ez a faktorcsoport, melynek során 10 kistérség típust különböztettem meg, melyekre egymástól jelentősen eltérő munkanélküliségi karakterek voltak jellemzők. Végül diszkriminancia-analízissel mutattam ki az egyes kistérségi típusok eltérő társadalmi, gazdasági jellegzetességeit.

A munkanélküliség térségi különbségeit befolyásoló társadalmi-gazdasági tényezőket próbálom feltárni, meghatározva az egyes vidéki térségekre jellemző munkanélküliség-típusokat. Feltételezésem szerint a kistérségek megkülönböztethetők és csoportosíthatók a munkanélküliségi jellemzőik alapján.

1. Bevezetés

A téma jelentősége

A piacgazdasággal jellemezhető országokban annak természetes velejárója a kisebb-nagyobb mértékű munkanélküliség jelenléte. Magyarországon a rendszerváltással lényegében egyidőben jelent meg a nyílt munkanélküliség. Az országon belül térben és időben nem egyformán zajlottak az átalakulás társadalmi-gazdasági folyamatai, így a munkanélküliség megjelenése, tetőzése, illetőleg hullámzása is jelentős eltéréseket mutat. Területi egyenlőtlenségek még a legfejlettebb országokban is fennmaradtak, a gazdasági recesszió, válság körülményei között pedig tovább éleződtek (Tigges és Tootle 1990, O'Brien at al. 1994, Brown és Hirschl 1995, Brown és Lee 1996).

A munkanélküliség 1993-as országos csúcsértéke után fokozatos csökkenés volt megfigyelhető. Ez a folyamat az ezredforduló tájékára ismét megfordult, illetve ingadozóvá vált. Az ország egyes térségeiben a munkanélküliségi ráta még ma is eléri a 30%-ot (pl. Encs), míg a fejlettebb térségekben a 3%-ot sem éri el (pl. Sopron).[2]

[1] Jelen tanulmány a szerző 2004-ben készült „A vidéki munkanélküliség térségi eloszlásának elemzése" című Ph. disszertációja egyik fejezete alapján készült.

[2] Foglalkoztatási Szolgálat (volt FH, OMMK, előtte OMK) adatai alapján, saját számítás.

Célkitűzések

Dolgozatom célja a munkanélküliség térségi különbségeit befolyásoló társadalmi-gazdasági tényezők feltárása, valamint az egyes vidéki térségekre jellemző munkanélküliség-típusok meghatározása, mely segítséget nyújthat a döntéshozóknak a munkanélküliség kezelési módjainak kialakításában.

2. Alkalmazott adatbázisok és módszerek

Elemzéseim során a társadalmi-gazdasági mutatókat a Településstatisztikai adatbázisrendszer adataiból (KSH) származtattam, a dolgozat fő témájának, a munkanélküliség elemzésének fókuszában pedig a Foglalkoztatási Hivatal által koordinált, a munkaügyi kirendeltségeken gyűjtött és onnan továbbított regisztrált munkanélküliek egyedi soros adatbázisa áll.

A regionális egyenlőtlenségek elemzése során a társadalmi-gazdasági folyamatokat, jellemzőket vizsgálom. Ezek a folyamatok csak komplex, egymással szorosan összefüggő mutatókon keresztül vizsgálhatók.

A többváltozós statisztikai módszerekkel történő elemzésem első lépése egy változóredukciós eljárás, a faktoranalízis[3] volt, amelynek során kialakult főkomponensek segítségével azt kerestem, hogy az egyes kistérségekre milyen típusú munkanélküliség a jellemző. Klaszteranalízis[4] alkalmazásával az egyes térségeket a munkanélküliségi jellemzői alapján próbáltam csoportosítani, majd a faktorok segítségével tipizálni.

Diszkriminancia-analízissel[5] (a klaszterek mint függő változók) az egyes klaszterekhez tartozó kistérségek társadalmi-gazdasági profilját vizsgáltam, és e profilok eltéréseit. Így az alkalmazott egymásra épülő három többváltozós módszer előnyeinek kihasználása révén alaposabb elemzés adható a vidéki munkanélküliség sajátosságairól.

A munkanélküliség területi egyenlőtlenségeit többen elemezték[6], de az egyenlőtlenségeken túlmenően a munkanélküliségi típusok meghatározásával kevesen próbálkoztak. A munkanélküliségi jellemzők ilyen irányból történő megközelítése újszerű a munkanélküliségi elemzések területén.

---

[3] A faktoranalízisről bővebben lásd pl. Jahne és Vahle 1974, Francia 1976, Éltető és munkatársai 1982, Bartók 1983

[4] A klaszteranalízisről bővebben lásd pl. Sokal and Sneath 1963, Füstös et al. 1986, Afifi and Clark 1986, Afifi and Azen 1979, Szelényi 2002, MacQueen 1967

[5] A diszkriminancia-analízisről lásd bővebben pl. Bartók 1982, Székelyi és Barna 2002, Füstös et. al 1986

[6] Faluvégi és Komjáthyné 1995, Nemes Nagy 2003, Laki 1997, Laki 1999, Kertesi és Ábrahám 1996, Marosi 1995, Tóth 1999, Hamrick 2001, Dövényi és Tolnai 1993, Kulcsár et al. 1996, Madarász et al. 1998, Bódi és Obádovics Cs. 2000, Obádovics Cs. 1997, 1998, Fazekas Károly 1993

A faktoranalízis alkalmazására a területi elmaradottságot vizsgáló kutatásokban már a 70-es években is találunk példát (Lackó 1975), azóta a módszer népszerűsége egyre nő.[7]

A területi lehatárolások, összehasonlító elemzések, kistérségi, települési típusalkotások során már régóta alkalmazzák a klaszteranalízis módszerét.[8] Gyakori eljárás, hogy faktoranalízissel csökkentetik a változók számát, majd a faktorok segítségével végeznek klaszteranalízist.

Míg a klaszteranalízis az esetek, egyedek homogén csoportokba sorolására alkalmas többváltozós eljárás, a diszkriminancia-analízis az előre megadott csoportokat a lehető legjobban elkülönítő változókat, jellemzőket határozza meg. Alkalmazási lehetőségei igen széleskörűek. A szakirodalomban találhatunk példát a társadalmi, szociológiai vizsgálatoktól kezdve a pszichológiai alkalmazásokon át a marketing-elemzésig minden területen.[9]

3. Eredmények

3.1. A vidéki munkanélküliség főbb sajátosságai

A faktoranalízis (főkomponens analízis) alkalmazása során a vidéki térségek munkanélküliségének számos sajátosságát vizsgáltam. Így például a munkanélküliek iskolai végzettségére, életkorára, nemére és a kibocsátó gazdasági szektorra vonatkozó adatokat elemeztem.

A változóredukciós eljárás során a legtöbb esetben a változók meglepően magas szintű kommunalitását tapasztaltam.

A teljes magyarázott variancia az 1,5-nél nagyobb saját értékkel bíró faktorokat figyelembe véve 71,1% volt. E feltételnek három faktor felelt meg. A rotált faktorsúlyok esetében az első faktor által magyarázott variancia 29,9%, a második faktor esetében 28,8%, a harmadik esetében 12,4% volt. A további elemzésbe csak azokat a faktorokat vontam be, amelyeknek a sajátértéke meghaladta az 1,5-et. A faktoranalízis eredményeképpen kapott három komponens sajátosságai a 1. táblázatban láthatók.

Az első, legerősebb faktor az iskolai végzettség változóját tartalmazza, mégpedig oly módon, hogy a magasabb iskolázottságú társadalmi csoportok irányába mutat. Az érettségizett és felsőfokú iskolai végzettségű csoportoknak a komponenssel való korrelációja igen erős. Ide tartozik az a sajátosság is, hogy az alacsonyabb végzettségűek e faktorhoz negatív előjellel kapcsolódnak. További sajátosság, hogy a mezőgazdasági szektorból kikerülő munkanélküliek is itt találhatók, de szintén negatív előjellel. Ezt a faktort így a magas iskolázottság faktorának nevezhetjük.

[7] Dobosi 2003, Szelényi és munkatársai 2002, 2003, Csatári 1999, Beluszky és Síkos 1982, Füstös és munkatársai 1982.

[8] Lackó 1975, Beluszky és Síkos 1982, Csatári 1999, Szelényi et al. 2003.

[9] Domanski 2001, Bartók 1982, Székelyi és Barna 2002, Nemes Nagy 2002.

1. táblázat: Rotált komponens mátrix[a]

Megnevezés	Komponensek		
Munkanélküliek aránya %	**1**	**2**	**3**
érettségizett	0,904	0,130	-0,118
8 általános iskolai végzettségű	-0,854	-0,048	0,073
felsőfokú végzettségű	0,838	0,206	-0,143
8 általánosnálnál alacsonyabb iskolai végzettségű	-0,713	-0,183	-0,112
mezőgazdasági szektorból kikerült	-0,611	-0,059	0,327
4049 éves	-0,500	0,439	-0,403
érettségi nélküli középfokú végzettségű	0,378	-0,018	0,245
munkanélküliek átlagéletkora (év)	0,041	0,990	-0,026
5059 éves	0,222	0,940	0,094
1529 éves	0,256	-0,882	0,197
60 év feletti	0,373	0,740	0,277
3039 éves	-0,372	-0,733	-0,148
szolgáltató szektorból kikerült	0,517	-0,030	-0,797
ipari szektorból kikerült	0,006	0,118	0,761

Rotációs eljárás: VARIMAX (a. Rotáció 5 iterációban)

A második faktor az életkorral kapcsolatos. A munkanélküliség életkori sajátosságait tekintve itt az idősebb korosztályok kapcsolódása tűnik meghatározónak. Ezt a meghatározást erősíti a fiatalabb korosztályoknak a komponenssel való negatív előjelű korrelációja is. Érthető ennek alapján az is, hogy a középkorúak a magas iskolázottság faktorban negatív, az idős munkanélküliek faktorban pozitív előjellel szerepelnek. Ezt a faktort az idős munkanélküliség faktorának nevezhetjük.

A harmadik komponens az iparból elbocsátottakhoz kötődik, ahol a szolgáltatás szektorából kikerültek magas negatív korrelációval kötődnek a komponenshez.

Az egyes faktorok információtartalma és a magyarázott variancia nagysága az alábbiak szerint alakul.

	Magyarázott variancia	Sajátérték
1. Magas iskolázottságú munkanélküliség	29,9%	4,183
2. Idős munkanélküliség	28,8%	4,033
3. Ipari munkanélküliség	12,4%	1,743
Összesen:	**71,1%**	

A faktoranalízis az iskolai végzettség erős hatását mutatja. Az iskolai végzettségen kívül az életkor és a kibocsátó szektor bizonyult fontos tényezőnek.

A faktoranalízis eredményei arra is világosan rámutatnak, hogy a magas iskolázottság és a magas életkor a munkanélkülieknek az a két rétegképző ismérve, amely élesen körülrajzol két olyan munkanélküli réteget, amely eltérő sajátosságokkal rendelkezik ugyan, de módszertanilag a változóredukcióban meghatározó szerepet játszik.

Mindhárom faktor kistérségekre jellemző súlyait a további elemzés céljából változóként az adatbázishoz csatoltuk. Így lehetőség nyílt arra, hogy a faktorelemzés eredményeit további elemzések kiindulópontjaként használjam.

3.2 A kistérségek csoportosítása, típusalkotás

Kutatásom során a klaszteranalízissel a vidéki kistérségek munkanélküliség szempontjából történő viszonylag homogén csoportokba sorolása, tipizálása volt a cél. A 149 kistérséget a 3 munkanélküliségi faktor alapján csoportosítottam. A hasonlóság mérése Euklideszi távolságszámítási eljáráson alapult.

Első lépésben hierarchikus klaszterbe sorolást végeztem, agglomerációs módszerrel. Kiindulásként a 149 kistérség 149 különálló csoportot alkotott, majd lépésenként a faktorok alkotta háromdimenziós térben az egymáshoz legközelebb eső kistérségek, illetve kistérségek alkotta csoportok kerültek összevonásra. Az eljárás addig ismétlődött, amíg egyetlen klaszterben tömörült az összes kistérség. Az agglomerációs eljárás során megkaptam eredményül az egyes lépésekhez tartozó távolságadatokat, valamint az egyesülő klaszterek, esetek azonosítóját. Az egyes lépések a dendrogramon nyomon követhetők.

Annak eldöntésére, hogy hány klaszter kialakítása eredményez relatíve homogén csoportokat, az agglomerációs táblázat távolságadatai, illetve a dendrogram ábrája lehet irányadó. Annál a lépésnél célszerű megállni, amikor a soron következő legközelebb álló csoportok távolsága lényegesen nagyobb az azt megelőzőeknél, vagyis amikor a távolságskálán az előzőekhez képest egy nagy lépés következne. Természetesen azt is figyelni kell, hogy a klaszterekbe ne kerüljön túl sok, vagy túl kevés kistérség. A dendrogram alapján 6 és 14 klaszter között lehetett a határt meghúzni. A hatklaszteres megoldást azért vetettem el, mert az egyes klaszterek közül egy-egy túl sok kistérséget foglalt magában, tehát a klaszter tartalma túlságosan heterogén volt. A 14 klaszteres megoldás viszont sok olyan klasztert eredményezett, amelyekbe csak 1-2 kistérség tartozott.

A dendrogram alapján megállapítottam, hogy arányait tekintve melyik két csoport egyesítésének vonala esik viszonylag távolabb az előzőektől. Az agglomerációs táblázat 138. lépésénél húztam meg a dendrogramon a határt. Az így feldarabolt dendrogramon láthatóvá váltak a kialakult klaszterek. A hierarchikus eljárás végrehajtását megismételtem azzal a különbséggel, hogy az eljárás befejezését a 10 klaszteres állapotnál határoztam meg.

A homogén klaszterek kialakítása érdekében K-középpontú klaszterező eljárással is végrehajtottam a csoportosítást, a klaszterek számát k=10-ben meghatározva. A kétféle módszerrel kapott eredményeket összevetve megállapítható az átfedés, illetve az eltérés. A kétféle eljárással kapott klaszterek számát a 2. táblázat (150. oldal) tartalmazza.

2. táblázat: A két klaszterező eljárás eredményeképpen kapott klaszterekbe sorolt kistérségek számának összehasonlítása

Hierarchikus eljárás		K-középpontú eljárás	
A klaszter sorszáma[10]	a klaszter elemszáma	a klaszter sorszáma	a klaszter elemszáma
1	42	1	18
2	38	2	25
3	5	3	13
4	19	4	9
5	6	5	17
6	11	6	19
7	4	7	10
8	12	8	21
9	10	9	14
10	2	10	3
Együtt	149	Együtt	149

Forrás: saját feldolgozás

Az elemzést a továbbiakban a K-középpontú eljárással keletkezett klaszterekre alkalmazom. A tíz klaszter besorolása a mellékletben megtalálható.

A klaszterek sajátosságait a munkanélküliség szempontjából a faktorok tengelyeivel meghatározott térben történő elhelyezkedése mutatja meg számunkra (3. táblázat). Az egyes klaszterek e térben máshol és máshol helyezkednek el, s amennyiben a faktorok is jól értelmezhetők, a klasztereket alkotó kistérségek különböző típusokba sorolhatók be.

3. táblázat. A klaszterek elhelyezkedése a három faktor által leírt térben[11]

Klaszterek	Magas iskolázottságú munkanélküliek	Idős életkorú munkanélküliek	Ipari szektorból kikerült munkanélküliek
1	-0,39885	0,85947	0,38194
2	0,17140	-0,30628	-0,14610
3	-1,55816	0,15055	0,38045
4	0,89660	1,02586	1,53132
5	0,44655	0,56992	-1,67640
6	-1,04229	-0,38913	-0,77366
7	-0,31433	-2,10845	0,30118
8	0,61952	-0,62541	1,04320
9	1,47691	0,30454	-0,47809
10	-1,08348	2,88525	1,00748

Forrás: saját feldolgozás

[10] A sorszám a két eljárás során kapott klaszterek sorszámát jelöli, területi azonosításukról nem mond semmit.
[11] Az F próba mindhárom faktor esetében p=,000 szinten szignifikánsnak bizonyult.

Az egyes klaszterek főbb jellemzőinek megállapítása a klaszterek többségénél különösebb problémát nem okozott. A 2. klaszter az egyedüli, amely nem mutat erőteljes különbséget a faktorok mentén. (Az egyes klaszterekbe sorolt kistérségeket a melléklet tartalmazza.)

Magas iskolázottság elsősorban a 9. és a 4., valamint a 8. klaszterre jellemző. De amíg a 4. klaszternél ez a jellemző az idősebb életkorral és főképp ipari háttérrel párosul, addig a 8. klaszternél kifejezetten az iparból kikerült fiatalokról van szó. Alacsony iskolázottság elsősorban a 3., a 6. és a 10. klasztereket jellemzi.

Az idős életkor a 10. és a 4. klaszter sajátossága, de az 1. klaszter jellemvonásai közül is ez emelkedik ki. A 7. klaszterbe tartozó kistérségek alacsony életkorral jellemezhető munkanélkülieket foglalnak magukba. Az ipari szektorból kikerült munkanélküliek több klaszterben is jellemző tényezőként szerepelnek, ilyen a 4., a 8. és a 10. klaszter. Az 5., a 2. és a 6. klaszter pedig éppen a nem iparból kikerült munkanélküliek jellemző jelenlétével tűnik ki. A típusok összefoglalását a 4. táblázatban láthatjuk.

4. táblázat: A klaszterek jellemzőinek megjelenítése

Klaszterek	Magas iskolázottságú munkanélküliek	Idős életkorú munkanélküliek	Ipari szektorból kikerült munkanélküliek
1		+	
2		(-)	(-)
3	-		
4	+	+	+
5			-
6	-		-
7		-	
8	+	-	+
9	+		
10	-	+	+

Forrás: saját feldolgozás

A pozitív vagy negatív típusjellemzők a faktorsúly eloszlásának szélső 25-25%-os tartományát jelentik. Amennyiben egy adott klaszter faktorsúly-értéke a faktorsúly változó felső negyedébe esik, pozitív jelölést, amennyiben az adatsor alsó negyedébe esik, negatív jelölést kapott. Ennek alapján összeolvasható, hogy egy adott klaszter munkanélküliségi jellemzői alapján milyen típusúnak mondható. Mindegyik klaszter egyértelműen jellemezhető a 2. klaszter kivételével, melynek egyik faktorsúly-értéke sem szélsőséges, tehát ezt a klasztert azzal jellemezhetjük, hogy semmilyen szempontból nem szélsőséges.

Eszerint:
- az 1. klaszterre az idős munkanélküliek,
- a 3. klaszterre az alacsony iskolai végzettségű munkanélküliek,
- a 4. klaszterre a magas iskolai végzettségű, idős, főleg ipari szektorból kikerült munkanélküliek,
- az 5. klaszterre elsősorban a nem ipari munkanélküliség,
- a 6. klaszterre az alacsony iskolai végzettségű, nem ipari munkanélküliség,
- a 7. klaszterre a fiatalok,
- a 8. klaszterre a magas iskolázottságú fiatalok, jellemzően az ipari szektorból,
- a 9. klaszterre a magas iskolai végzettségű munkanélküliség, és
- végül a 10. klaszterre az alacsony iskolai végzettségű, idős, főként ipari munkanélküliség jellemző.

Megállapítható tehát, hogy a többváltozós analízisek segítségével feltárhatók az egyes kistérségek jellemzői a munkanélküliséget tekintve. Ezen jellemzők között elsősorban a munkanélküliek iskolai végzettsége és életkora játszik igen fontos szerepet. A tíz klaszter mindegyike markáns jellemzőkkel rendelkezik, amelyek mentén a kistérségek jól elkülöníthetők.

3.3 A klaszterek társadalmi-gazdasági profilja

A klaszteranalízis eredményeképpen kapott tíz klaszter társadalmi-gazdasági profilját diszkriminancia-elemzéssel tártam fel. A diszkriminancia-elemzésnél a lépésenkénti módszert választottam, mivel itt nyomon lehet követni az egyes független változók valóságos hatásának alakulását, és ki lehet szűrni az álösszefüggéseket. Az elemzést két módszerrel is végigfuttattam, a távolságokat egyrészt a Wilks féle Lambda alapján számolva, másrészt a Mahalanobis-metodika alapján.

5. táblázat: Az első két kanonikus funkció saját értékeinek alakulása eltérő módszerek alkalmazásával[12]

	Mahalanobis			**Wilks' Lambda**		
Kanonikus funkció	Saját érték	Variancia %	Kanonikus korreláció	Saját érték	Variancia %	Kanonikus korreláció
1	3,037	65,3	0,867	2,657	72,5	0,852
2	1,180	25,4	0,736	0,787	21,5	0,664

Forrás: saját feldolgozás

[12] Mindkét futás esetében az eredmények p=0,000 szinten szignifikánsak voltak.

Bár mindkét módszer szignifikáns eredményt hozott, a sajátérték és a korrelációk nagysága alapján a Mahalanobis-számítás eredményeit viszem tovább. A kanonikus függvények, amelyeket – hasonlóan a faktorokhoz – joggal tekinthetünk nem megfigyelt változóknak, bizonyos sajátosságokat sűrítenek magukba, amelyeket egyben folytonos változóként fejeznek ki. Esetünkben az első két kanonikus függvény tartalma az alábbiak szerint alakul.

6. táblázat: A kanonikus függvények összetétele a lépésenkénti diszkriminancia eredménye alapján

A változók megnevezése	Kanonikus függvény 1	Kanonikus függvény 2
Népességváltozás, 19902002	-0,315	0,519
Természetes szaporodás, 2002	0,027	-0,265
A 15 év alattiak aránya az állandó népességen belül, 2002	0,629	0,544
Működő vállalkozások 1000 főre, 2002	-0,199	0,946
Jövedelempótló támogatásban részesülők aránya 1000 főre, 2002	0,592	0,419

Forrás: saját feldolgozás

Az első kanonikus függvényt a fiatal népesség magas aránya mellett a népességelvándorlás és a jövedelempótló támogatásban részesülők magas aránya jellemzi. Ez a kanonikus változó a csökkenő népességű területeken élő szociálisan hátrányos társadalmi csoportok problematikáját jeleníti meg.

A második függvény magas vállalkozási hajlandóságot dinamikus népesség növekedés mellett jelez. A következő táblázat e két kanonikus változó mentén mutatja be az egyes klaszterek sajátosságait.

Kicsit leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy az első változó egy adott térségre jellemző hátrányos területi és társadalmi adottságokra, míg a második a gazdasági prosperitásra, fejlődésre utal.

7. táblázat: A kanonikus függvények értékei az egyes klaszterekben

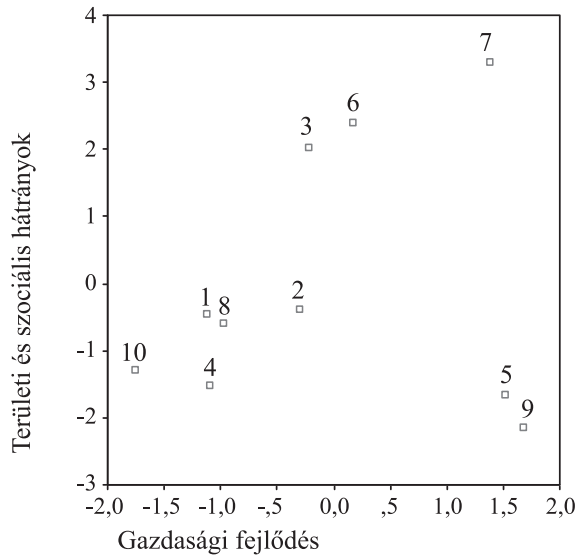
Klaszterek	Területi és szociális hátrányok	Gazdasági fejlődés
1	-0,445	-1,120
2	-0,370	-0,305
3	2,033	-0,218
4	-1,515	-1,100
5	-1,647	1,521
6	2,400	0,163
7	3,305	1,378
8	-0,591	-0,975
9	-2,135	1,681
10	-1,284	-1,757

Forrás: saját feldolgozás

A területi és szociális hátrány a 3. 6. és 7. klaszter kistérségeit jellemzi elsősorban. A gazdasági fejlődés pedig a diszkriminancia-elemzés eredményei szerint elsősorban a 9. és az 5. klaszter kistérségeihez köthető. A 7. klaszterben is megtalálhatók a gazdasági fejlődés elemei, éppúgy, mint a hátrányos helyzet jellegzetességei, ami jelzi, hogy ezek a kistérségek helyzetüket illetően igen sajátosak. A 7. klaszter Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei városközpontú kistérségeket foglal magába, amelyekre egyszerre jellemző a gazdasági aktivitás és a társadalmi-demográfiai elmaradottság.

A klaszterek megjelenítése a két függvény által határolt térben az 1. ábrán látható.

1. ábra: A klaszterek ábrázolása a kanonikus diszkriminancia függvények által határolt térben



A faktoranalízis – klaszteranalízis – diszkriminancia-analízis hármasának egymásraépülő elemzése a kistérségeket munkanélküliségük jellegzetességei alapján társadalmi és gazdasági sajátosságaikat figyelembe véve négy jól elkülöníthető csoportra osztja.

– Az első csoportba a gazdasági fejlődést illetően magas értéket kapó 5. és 9. klaszter tartozik, amelyek 17, illetve 14 kistérséget foglalnak magukba. Ezek mindegyike nagy, vagy közepes méretű városok térségei, amelyek 65%-a a Dunántúlon található, a fennmaradó 35% sem található a Tiszától keletre.
– A második csoportba a 3. és a 6. klaszter tartozik, összesen 32 kistérséggel. Ezeket a kistérségeket elsősorban a területi és szociális hátrányos helyzet, mondhatnánk elmaradottság jellemzi. Jellegzetes területei Észak-Magyarország és Dél-Dunántúl. Itt helyezkedik el a csoportba tartozó kistérségek 81%-a.

– A harmadik csoportba a gazdasági fejlődés szempontjából kedvezőtlen képet mutató, de az elvándorlás és a szociális hátrányok tekintetében az átlag körül mozgó kistérségek tartoznak (1, 2, 4, 8, 10 klaszterek). Döntően kisváros központú térségekről van szó, amelyek zöme szétszórtan a Dunántúlon és az Alföldön helyezkedik el.
– A negyedik csoportba egy klaszter tartozik (7. klaszter), amelyről már korábban szóltam. Gyakorlatilag itt Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéről van szó, ahol az emberi erőforrások állapota tekintetében a helyzet erősen negatív, bár tapasztalhatók a gazdasági mozgás jelei (elsősorban a kistérségi központok városaiban, a kistérséghez tartozó falvakban kevésbé).

4. Összegzés

A vidéki térségek munkanélküliségi jellemzői alapján történő tipizálásához több lépésben vezetett az út. Elsőként a 14 mutató bevonásával végzett főkomponens-analízis célja a lényeges dimenziók megragadása és a változók számának csökkentése volt. Eredményül három faktort kaptam, összesen 71,1%-os magyarázó erővel. A három faktort a „magas iskolázottságú munkanélküliség", az „idős munkanélküliség", valamint az „ipari munkanélküliség" faktorának neveztem el. A faktorszkórok – mint új változók – a kistérségi adatbázishoz rendelve a további elemzésnél a klaszteranalízis alapjául szolgáltak.

Hierarchikus klaszteranalízis végrehajtásával a kistérségek hasonlóságáról, különbözőségéről kaptam átfogó képet. Különböző módszerek és klaszterszámok megadása után végül a 10 klaszteres változatot fogadtam el, melyre K-középpontú eljárást is végeztem. Az így kapott klasztereket a faktorsúlyértékek alapján, valamint egyéb társadalmi-gazdasági mutatóik alapján jellemeztem. Végül meghatároztam az egyes klaszterek jellemzőit a munkanélküliség szempontjából.

A klaszterekbe történő besorolás helyességét diszkriminancia-analízis segítségével ellenőriztem. A klaszteranalízis eredményeképpen kapott tíz klaszter társadalmi-gazdasági profilját lépésenkénti diszkriminancia-elemzéssel tártam fel. Az eredményül kapott két kanonikus változó közül az első a fiatal népesség és a szociális rászorultság magas arányát emeli ki fogyó népesség mellett. A második kanonikus változó magas vállalkozási arányt jelez dinamikus népességnövekedés mellett.

A két kanonikus változó által meghatározott térben a vizsgált tíz klaszter négy fő csoportba sorolható.

Elemzésemben az alkalmazott módszerekkel sikerült megragadni a magyarországi vidéki térségek változatos, de jól tipizálható helyzetképét. Nagy jelentősége van az e képhez igazodó gazdaság- és szociálpolitikának, amely egyik döntő prioritásaként az emberi erőforrások fejlesztésére helyezi a hangsúlyt.

Felhasznált irodalom

Afifi, A. A. – Azen, S. P. (1979) *Statistical Analysis: A computer orinted approach*. New York, Academic Press.
Afifi, A. A. – Clark, V. (1986) *Computer Aided Multivariate Analysis.* Chapmann and Hall.
Bartók J. (1982) Lépésenkénti diszkriminancia analízis. *TK Műhely*, Tömegkommunikációs Kutatóközpont. 1982/2.
Bartók J. (1983) Faktoranalízis a gyakorlatban. *TK Műhely*, 1983/2.
Beluszky P. – Sikos T. T. (1982) *Magyarország falutípusai*. MTA FKI Budapest.
Bódi F. – Obádovics Cs. (2000) Munkanélküliség a vidéki Magyarországon. In *Területi Statisztika* 2000/1.
Brown, D. L. – Hirschl, T. A. (1995) Household Poverty in Rural and Metropolitan Core-Areas of the United States. In *Rural Sociology*, 1995/1. 44–66.
Brown, D. L. – Lee, M. (1996) *Persisting Spatial Disparity: Implications for Theory and Policy.* Paper presented at a symposium in honor of Robin M. Williams „American Society: Diversity and Consensus", Cornell University, October 20–21.
Csatári B. (1999) *A magyar vidék térségi tagolódása.* I. Vidéki térségek és vidéki települések. Típusalkotás. MTA RKK Alföldi Tudományos Intézete, Kecskemét.
Dobosi E. (2003) A komplex regionális fejlettség matematikai-statisztikai elemzése. *In Területi Statisztika*, 2003/1. 15–33.
Domanski H. (2001) A szegénység társadalmi meghatározói a posztkommunista társadalmakban. In *Szociológiai Szemle*, 2001/4. 40–65.
Dövényi Z. – Tolnai Gy. (1993) A munkanélküliség regionális kérdései Magyarországon. In Enyedi Gy. (szerk.) *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon*. Budapest, 1993. 143–174.
Éltető Ö. – Meszéna Gy. – Ziermann M. (1982) *Sztochasztikus módszerek és modellek*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.
Faluvégi A. – Komjáthy J-né (1995) *Kistérségi vonzáskörzetek*. KSH. Orient Press Könyvkiadó és Nyomda, Budapest.
Fazekas K. A munkanélküliség regionális különbségeinek okairól. A foglalkoztatási térségek tipizálása. *Közgazdasági Szemle*, 1993/7-8. 694–712.
Francia L. A Faktoranalízis és alkalmazása területi vizsgálatokban. In Kulcsár V. (szerk.) *A regionális elemzések módszerei*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1976. 264–310.
Füstös L. – Galasi P. – Manchin R. (1982) Kísérlet a falusi társadalom szerkezetének sokváltozós empirikus-történeti elemzésére. In Vágvölgyi A. (szerk.) *A falu a mai magyar társadalomban.* Akadémia Kiadó, Budapest, 307-335.
Füstös L. – Meszéna Gy. – S-né Mosolygó N. (1986) *A sokváltozós adatelemzés statisztikai módszerei*. Akadémia Kiadó, Budapest.
Hamrick, K. S. (2001) Displaced Workers: Differences in Nonmetro and Metro Experience in the Mid-90's. Washington, *Rural Development Research Report Number 92.* http://www.ers.usda.gov/publications/rdrr92/rdrr92b.pdf
Jahne, W. – Vahle, H. (1974) *Faktoranalízis és alkalmazása*. Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest.

Kertesi G. – Ábrahám Á. (1996) A munkanélküliség regionális egyenlőtlenségei Magyarországon 1990 és 1995 között. *Közgazdasági Szemle*, 1996. júl-aug. 653–681.
Kulcsár L. – Madarász I. – Brown D. L. (1996) *Dimensions of Rural Diversity of Hungary*. Paper presented at the 9th World Congress Rural Sociology, Bucharest, Romania.
Lackó L. (1975) Magyarország elmaradott területei. *Földrajzi értesítő*, 1975/3, 243–269.
Laki L. (1997) A „Háztájizás" tegnap és ma. *Szociológiai szemle*, 1997/1. 39–62.
Laki L. (1999) A tartós munkanélküliség vidékein. Kárpáti Z. (szerk.): *A vidéki társadalom változásai. Térségfejlesztési ismeretek felsőfokon*. VII. kötet Phare Szolnok, 1999. 301 old.
MacQueen, J. B. (1967) Some methods for classification and analysis of multivariate observations. *Proceedings of the Fifth Berkley Symposium on Mathematical Statistics and Probability,* 281–297.
Madarász I. – Farkas T. – Kulcsár L. – Obádovics Cs. (1998) Spatial dimensions of rural diversity in Hungary in: *GATE Tudományos közlemények* N. 4., 99–110.
Marosi L. (1995) Do You Speak Romany? *A falu*, 1995/4. 79–82. old.
Nemes Nagy J. (2002) *A területi egyenlőtlenségek új indikátorainak és értékelési módszereinek lehetőségei*. Kutatási jelentés. VÁTI Kht.
Nemes Nagy J. (2003) Gazdasági-társadalmi súlypontok és mozgásuk az ezredvégi Magyarországon. *Területi Statisztika*, 2003/1. 3–14.
Obádovics Cs. (1997) *Diversity of Unemployment Rates in the Rural Regions*. ICA Nyári Egyetem „Agricultural Challenges and EU Enlargment", Konferencia kiadvány, Gödöllő, 113–121.
Obádovics Cs. (1998) *A városközeliség hatása a munkanélküliség térségi és települési megoszlására*. Vállalati környezet és alkalmazkodás az élelmiszertermelésben c. konferencia, GATE GTK, Konferencia kiadvány, 113–117. old.
O'Brien, D. J. – Ayres, J. S. – Beck, R. J. – Geller, J. – Hassinger, E. W. – McNamara, K. (1994) *A Research Agenda for Studying Rural Public Service Delivery Alternatives in the North Central Region, Iowa*. North Central Regional Center for Rural Development, Iowa State University,.
Sokal, P. P. – Sneath, P. H. (1963) *Principles of numerical taxonomy*. Freeaman, San Francisco, London.
Székelyi M. – Barna I. (2002) *Túlélőkészlet az SPSS-hez*. Többváltozós elemzési technikákról társadalomkutatók számára. Typotex kiadó, Budapest.
Szelényi L. (2002) Többváltozós gazdasági problémák statisztikai elemzése, Főkomponens analízis, Klaszteranalízis. In: Szűcs I. (szerk.): *Alkalmazott statisztika*. Agroinform Kiadó, Budapest, 405–447. és 496–510.
Szelényi L. – Bedéné Sz. É (2002) *A gazdasági változások regionális vizsgálata ökonometriai módszerekkel*. VIII. Nemzetközi Agrárökonómiai Tudományos Napok, Gyöngyös, 311–315.
Szelényi L. – Bedéné Sz. É. – Ruff F. (2003) *A vidékfejlesztés helyzetének többváltozós elemzése.* Agrárgazdaság, Vidékfejlesztés és Agrárinformatika az évezred küszöbén, Nemzetközi konferencia, Debrecen.
Tigges, L. M. – Tootle, D. M. (1990) Labor Supply, Labor Demand, and Men's Underemloyment in Rural and Urban Labor Markets. *Rural Sociology*, 1990/55. 328–356.
Tóth E. (1999) A vidéki foglalkoztatás térségi jellemzői és feszültségei In Kárpáti Z. (szerk.): *A vidéki társadalom változásai*. Szolnok, 17–56.

Melléklet

A kistérségek besorolása a 10 klaszterbe

1. klaszter
1 Bácsalmási
2 Kiskunmajsai
3 Mórahalomi
4 Kisbéri
5 Bátonyterenyei
6 Pásztói
7 Rétsági
8 Ceglédi
9 Tabi
10 Kunszentmártoni
11 Tamási
12 Csepregi
13 Szentgotthárdi
14 Vasvári
15 Várpalotai
16 Zirci
17 Nagykanizsai
18 Zalaszentgróti

2. klaszter
1 Mohácsi
2 Pécsi
3 Bajai
4 Kalocsai
5 Kiskunhalasi
6 Jánoshalmi
7 Miskolci
8 Mezőkövesdi
9 Sárospataki
10 Kisteleki
11 Dunaújvárosi
12 Debreceni
13 Hajdúszoboszlói
14 Gyöngyösi
15 Hatvani
16 Dorogi
17 Aszódi
18 Dabasi
19 Marcali
20 Karcagi
21 Törökszentmiklósi
22 Paksi
23 Szekszárdi
24 Ajkai
25 Tapolcai

3. klaszter
1 Sásdi
2 Sellyei
3 Kunszentmiklósi
4 Sarkadi
5 Szeghalomi
6 Tiszaújvárosi
7 Enyingi
8 Sárbogárdi
9 Balmazújvárosi
10 Polgári
11 Püspökladányi
12 Hevesi
13 Pétervásárai

4. klaszter
1 Kiskunfélegyházai
2 Csornai
3 Kapuvári
4 Mosonmagyaróvári
5 Komáromi
6 Körmendi
7 Kőszegi
8 Sárvári
9 Zalaegerszegi

5. klaszter
1 Kecskeméti
2 Bicskei
3 Gárdonyi
4 Tatabányai
5 Balassagyarmati
6 Gödöllői
7 Monori
8 Nagykátai
9 Szobi
10 Váci
11 Budaörsi
12 Gyáli
13 Szentendrei
14 Fonyódi
15 Kaposvári
16 Siófoki
17 Balatonfüredi

6. klaszter
1 Siklósi
2 Szigetvári
3 Mezőkovácsházai
4 Edelényi
5 Encsi
6 Ózdi
7 Sátoraljaújhelyi
8 Szerencsi
9 Szikszói
10 Berettyóújfalui
11 Füzesabonyi
12 Salgótarjáni
13 Szécsényi
14 Barcsi
15 Csurgói
16 Lengyeltóti
17 Nagyatádi
18 Tiszafüredi é
19 Dombóvári

7. klaszter
1 Baktalórántházai
2 Csengeri
3 Fehérgyarmati
4 Kisvárdai
5 Mátészalkai
6 Nagykállói
7 Nyírbátori
8 Nyíregyházai
9 Tiszavasvári
10 Vásárosnaményi

8. klaszter
1 Komlói
2 Pécsváradi
3 Kiskőrösi
4 Békéscsabai
5 Orosházai
6 Szarvasi
7 Kazincbarcikai
8 Csongrádi
9 Hódmezővásárhelyi
10 Makói
11 Szentesi
12 Móri
13 Téti
14 Hajdúböszörményi
15 Oroszlányi
16 Jászberényi
17 Szolnoki
18 Bonyhádi
19 Celldömölki
20 Pápai
21 Sümegi

9. klaszter
1 Szegedi
2 Székesfehérvári
3 Győri
4 Soproni
5 Egri
6 Esztergomi
7 Tatai
8 Ráckevei
9 Dunakeszi
10 Pilisvörösvári
11 Szombathelyi
12 Balatonalmádi
13 Veszprémi
14 Keszthelyi

10. klaszter
1 Őriszentpéteri
2 Lenti
3 Letenyei

Boda Zsolt

A civil szervezetek a közösségi döntéshozatalban: participáció és kormányzás*

Az Európai Unió kormányzási koncepciója a participáció elvét hangsúlyozza. Maguk az európai intézmények is sokat változtak még az elmúlt években is, ami a civil szervezetek bevonását vagy az állampolgárokkal való konzultációt illeti. Hazánk uniós csatlakozását azonban semmiképpen sem kísérte ezen trend megerősödése: a legújabb jogi, szabályozási kezdeményezések éppenséggel csökkenteni igyekeznek a közösségi, közpolitikai döntésekbe való civil beleszólás intézményesített lehetőségeit. Tanulmányomban a civilek politikai részvételének néhány elméleti és gyakorlati kérdését járom körül, különös tekintettel az EU-s gyakorlat és a hazai tapasztalatok összevetésére.

Az Európai Unióban egy komoly, új fejezet az utóbbi években, hogy a részvételt és a participációt különböző módokon próbálják előmozdítani, a legfontosabb ebből a szempontból a 2001-es fehér könyv az európai kormányzásról. A „kormányzás" szót a *„governance"* értelemben használom, amit nehéz magyarul visszaadni. A *governance, gouvernance* egy régi angol/francia szó, azonban az utóbbi néhány évszázadban úgyszólván kikerült a használatból. Az elmúlt pár évtizedben került oda vissza, közben azonban fontos jelentésváltozáson ment keresztül: eltávolodott a kormány *(government)* fogalmától, és a különböző társadalmi aktorok nagyrészt önkéntes önszabályozó tevékenységére kezdték alkalmazni. A Willy Brandt vezette Commission on Global Governance 1992-ben úgy definiálta a kormányzást, mint „azon módozatok összességét, amelyek révén az egyének és a magán- vagy közintézmények közös ügyeiket intézik. A kormányzás az együttműködés és a különböző, egymásnak ellentmondó érdekek összeegyeztetésének folyamata. Részt vehetnek benne az állami intézmények és a végrehajtó hatalom szervei, de a formális eljárások mellett magában foglalhat olyan informális megállapodásokat is, amelyekben az emberek és az intézmények egymással megállapodtak, és amelyek révén biztosítva látják érdekeik érvényre jutását." (Commission on Global Governance, 1995). Ez a definíció, bár a globális kormányzásra vonatkozik, tartalmazza azokat a legfontosabb elemeket, amelyek a kormányzás más kontextusban való használatát is jellemzi.

A fogalom legújabb kori használatának története talán az *„urban/local governance"* kifejezésekkel indult. A nyolcvanas évek Nagy-Britanniájában elterjedt koncepcióról van szó, amely egyáltalán nem független a Margaret Thatcher politikájához kapcsolódó, és az önkormányzatokat érintő pénzügyi restrikciótól (Hermet et al.,

* A tanulmány Boda (2007) átdolgozott és kibővített változata.

2005). A kérdés az volt, hogy miként működhetnek a helyi önkormányzatok a szűkösebb pénzügyi feltételek mellett, hogyan tudják ellátni feladataikat. A megoldás az állampolgári aktivitás mozgósításában, a civil szervezetekkel és a vállalatokkal való együttműködésben látszott körvonalazódni. Ez jelentette, jelenthette egyrészt a részvétel fórumainak megerősítését (ami később, a kétezres évek elején főleg éppen Nagy-Britanniában és Franciaországban új lendületet kapott a terjedő társadalmi fórum – *social forum, forum social* – mozgalom révén) és a civil szervezetekre való támaszkodást a jóléti szolgáltatások biztosításában *(vö. social entrepreneur)*, másrészt a különböző *public-private* partnerségek kialakításában, ami a magánszféra forrásainak bevonását, a közszolgáltatások részleges piacosítását eredményezte. Már itt is megmutatkozik az a kettőség, amely a *governance* értelmében vett kormányzást jellemzi: egyszerre implikálja a fokozottabb társadalmi részvételt és a közszféra piacosodását, a magánérdekeken alapuló (piaci) koordinációs mechanizmusok terjedését.

Az EU kontextusában a *governance* kifejezés használatát az az evidens tény indokolja, hogy az unió döntéshozatali eljárásai bár imitálják, de mégsem képezik le tökéletesen a demokratikus kormányzatok működési módját. Az EU tekintetében valóban indokolt *governance*-ról, „kormányozásról" beszélni, amely formális procedúrák és informális megegyezések, politikai alkuk sajátos keveréke. A fehér könyv ennek ellenére meglehetősen általános értelemben használja a *governance* kifejezést, úgy tűnik, az egyként vonatkozik nemcsak az európai kormányzásra, hanem az egyes tagállamok nemzeti és alacsonyabb territoriális szintű politikáira is. Mindazonáltal az a mód, ahogyan a fehér könyv a *governance* problematikát megközelíti, mégis tartalmazza azokat az elemeket, amelyek a fentebb említett megközelítésekben is felbukkannak. A jó kormányzás alapelveiként például az alábbiakat sorolja fel: nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság és koherencia. Az ötből három, méghozzá az első három tehát a korábban is emlegetett transzparenciára és participációra vonatkozik. Ugyanígy a konkrét *policy*-javaslatok között is első helyen szerepel a jobb információáramlás és a döntéshozatalban való részvétel elősegítése. Az utóbbi években létre is jöttek új intézmények, fórumok ezen elvek jegyében: több főigazgatóság működtet például *Civil Society Dialogue*-okat, azaz a civil szervezetekkel folytatott párbeszéd fórumait, amelyekre bármely társadalmi szervezet bejelentkezhet, és első kézből értesülhet az EU várható politikáiról – no és persze kifejtheti róluk a véleményét. A „civil részvételnek" ugyanis elvben sokféle formája lehet, közöttük azok is, amelyek során az állampolgárok közvetlenül vesznek részt a politikák formálásában és a döntéshozatalban (például az interneten keresztül). Leginkább mégis a civil szervezetek azok, amelyek révén a részvétel a legegyszerűbben és legpraktikusabban megvalósítható. A civil szervezetek ugyanis a politikailag is aktívabb állampolgárokat tömörítik, gyakran jelentős tudásbázissal bírnak, ráadásul könnyen elérhetőek és strukturált módon lehet velük kapcsolatokat kiépíteni, ami sokkal nehezebb a teljes állampolgári populációval.

1998-ban az Amszterdami Szerződés nevesítette az önkéntes szervezeteket, bár a társadalmi párbeszédhez hasonló intézményesültséget a „civil dialógus" nem ért el.[1] A Bizottság Foglalkoztatási és Szociális Ügyi Főigazgatósága a közpolitikák előkészítése során biztosított konzultációs lehetőséggel hagyományosan nagy teret biztosított a civil szervezetek bevonásának. Az Amszterdami Szerződés rögzíti, hogy a törvénykezés előtt megfelelő időben lehetőséget kell biztosítania a Bizottságnak a társadalmi konzultációra. Érdemes megemlíteni a jelenleg bizonytalan sorsú Európai Alkotmányt is, mely külön fejezetben (47. cikk) rendelkezik a részvételi demokráciáról. A civil társadalommal folytatott konzultáció szabályozásának egyik fő forrása a Bizottság egy 2002-ben kiadott kommunikációja[2], mely lefekteti a konzultációs folyamatok alapelveit. A konzultációs standardok a közpolitika kialakítási szakaszában lezajló egyeztetésekre vonatkoznak (Alhadeff-Wilson 2002).

A civilekkel való párbeszéd terén az EU-ban olyan új fejlemények is vannak, amelyeket részben maguk a civilek és a környezetvédő szervezetek kényszerítettek ki, vagy hoztak elő az Európai Unióból. A demokratikus deficitre érzékeny, de azon eddig sokat javítani nem tudó „uniokrácia" a lobbizással kapcsolatos problémák enyhítésére 2005 novemberében útjára indította az Európai Transzparencia Kezdeményezést azzal a céllal, hogy az átláthatóság biztosításával elősegítse a széleskörű társadalmi részvételt az európai közpolitikák formálásában. E kezdeményezés első jelentős állomása egy zöld könyv, melynek társadalmi vitája jelenleg is zajlik. Ahogy azt már említettük, sokan elégedetlenek a javaslattal, lásd a „Szövetség a Lobbi Átláthatóságáért és Etikai Szabályozásáért" nevű kezdeményezés állásfoglalását (ALTER-EU 2006), maga a döntés-előkészítés menete, a civil aggályokra való reagálás és a konzultáció hosszú ideje szép lecke a hazai döntéselőkészítés számára, ahol „vitát" folytatni sokszor gyakorlatilag csak a törvényjavaslat elfogadása előtti néhány napban szokás, ha egyáltalán.

A kezdeményezés abba az 1999 óta zajló átalakítási hullámba illeszkedik bele, amelynek általános célja az európai unió működésének, „hatalomgyakorlásának" megnyitása, a társadalmi részvétel előmozdítása, a partnerség elvének széleskörű érvényesítése. A különböző „közérdekű" lobbiszervezetek ugyanis már rég óta emlegetik, hogy a Brüsszelben kialakult „lobbi-dzsungel" nem tesz jót az amúgy is gyenge lábakon álló európai állampolgárság tudatnak. A Nizzai Szerződésnek adott „ír pofon" sokkja alatt az EU-elit már az Európai Kormányzásról szóló 2001-es fehér könyvben is leszögezte, hogy az EU előtt álló egyik legnagyobb stratégiai kihívás a demokratikus deficit leküzdése (Európai Bizottság 2001).

A Kereskedelmi Főbiztosságnál (DG Trade) pár éve működik a *Civil Society Dialogue*, amikor a civil szervezetekkel folyamatos párbeszédet folytatnak a Kereskedelmi Világszervezet soros tárgyalásai előtt. A szakszervezetek már a civil szervezetek

[1] A következő néhány bekezdés forrása: Boda–Scheiring (2006).

[2] „General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission" COM(2002)704: http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm

előtt kiharcoltak bizonyos részvételi jogokat a társadalmi partnerség révén, a Területi Munkaügyi Főbiztosságnál tehát a szakszervezetekre odafigyelnek. Az azonban nagy áttörés, hogy a Kereskedelmi Főbiztosság hajlandó civilekkel, zöldekkel érdemben konzultálni. (Volt szerencsém ilyen gyűlésre járni, jelen vannak nagy zöldszervezetek, de bármely civil szervezet, akár egy helyi madárvédő csoport is bejelentkezhet.) Láthatólag az Európai Unió valóban próbál részvételi fórumokat biztosítani a civil szervezetek számára.

Immár elszakadva az Európai Uniótól elmondhatjuk, hogy a részvételiség, a participáció problémája elméleti szempontból egyre fontosabbá válik a szakirodalomban, de gyakorlati jelentősége is növekszik. Jó példa erre az Aarhusi Egyezményt, amelynek Magyarország is részese, és amely kimondottan a részvétel jogát definiálja, helyesebben a környezeti információkhoz való hozzáférés jogát és a döntésekben való részvétel jogát. Ez tulajdonképpen tágan értelmezhető, hiszen bármilyen beruházási, fejlesztési döntésnek és tervezetnek lehet hatása a környezetre, ezért értelmezésemben az Aarhusi Egyezmény valójában általában a participáció jogát rögzíti a jelentős közpolitikai döntésekben. Meggyőződésem, hogy az Aarhusi Egyezmény egy új típusú, új normatív alapokkal rendelkező politikai működést kódol.[3] Az Aarhusi Egyezmény kapcsán még egy apróság. Ha a részvételről beszélünk, akkor többnyire jogot értünk alatta. Nos, az Aarhusi Egyezmény részvételi jogot biztosít, de nem csak azt, hanem külön hangsúlyt fordít az *empowerment*-re, a képessé tevésre, a felvértezésre. Fontos persze lehetővé tenni az információkhoz való hozzáférést, sokszor már ez is nagy dolog, de igazából sokkal fontosabb lenne, hogy képessé tegyük a társadalmat, a civil szervezeteket, az érdeklődőket arra, hogy valóban bele tudjanak szólni a vitákba. Ez a képessé tevés, az *empowerment* nagyon fontos része a részvételiség gondolatának. A Kereskedelmi Főbiztosság civil társadalom párbeszédeire visszautalva például, ők az új csatlakozó országok civil szervezetei számára megtérítik az utazási költségeket, hogy képviselőik ki tudjanak menni Brüsszelbe, és elmondhassák a kritikus véleményüket, mondjuk, az EU kereskedelempolitikájáról.

Már a fentiekből kitűnik, hogy a *governance* koncepció politikai használata sokféle, és az elmúlt években a fogalom valósággal divatba jött. Mint említettük, az EU fehér könyve is utal számos olyan politikai *locus*-ra, ahol szerinte a *governance*-modell releváns, és ezek a helyek felölelik a hagyományosan értett politika terrénumait. Mindazonáltal megkísérelhetjük még egyszer összefoglalni a *governance*-modell legfontosabb általánosságait:

– Formális és informális elemeket egyaránt tartalmaz. Az intézmények (a *„hardware”*) mellett legalább olyan fontos a magatartás, a normák változása, az újszerű működési mód, amelyet implikál (ha implikál).
– Nagyrészt a társadalmi önszabályozásra, az aktorok kooperációjára épít.

[3] Erről részletesebben lásd Boda (2004).

– Ennek megfelelően nem vertikális, hanem horizontális struktúrákat épít ki.
– Rögzített eljárások helyett kommunikáció-központú: a vita, a tárgyalás, a megegyezés működteti.
– A közügyek és a magánszféra (értve ez alatt a habermasi értelemben vett életvilág struktúráit éppúgy, mint a piacot) közötti érintkezést hozza létre vagy képezi le (megközelítés kérdése).

Az alapkérdés persze az, hogy mennyiben jelent, jelenthet megoldást a *governance*-modell a legitimitási és/vagy hatékonysági problémákra. A kritikusok szerint nem ad valódi megoldást, sőt, adott esetben hozzájárulhat a képviseleti demokrácia, valamint a formális intézmények és a jog további delegitimálódásához (Hermet et al., 2005). A formális szabályok ugyanis mindig kétségbe vonhatóak a tárgyalásra, a dialógusra, az érintettek bevonásának szükségességére való hivatkozással; az érintettek (*stakeholder*-ek), valamint érdekeik viszont nem rögzítettek, hanem korlátlanul szaporíthatóak. A *governance*-modell kiiktatja a végső döntéshozót, a döntéshozatal mint időbeli és térbeli diszkrét mozzanat megszűnik létezni, és helyét átveszi a tárgyalás geometriája és a konszenzuskeresés folyamata. Ez a folyamat azonban lassú, és a konszenzuskényszer miatt félő, hogy az elfogadott döntés mindenkinek tetsző, „puha" megoldás lesz, és mindez erősen csökkenti a hatékonyságot. (Ezt számos nemzetközi magatartási kódex bizonyítja.) A döntéshozatal folyamata ráadásul potenciálisan végteleníthető, az egyszer már elfogadott döntések mindig felülvizsgálhatóak, újratárgyalhatóak. A végrehajtás, az elfogadott döntés betartásának ellenőrzése ugyancsak problematikus lehet.

Kétséges továbbá az egész modell legitimitása (bár elvileg talán éppen a legitimitás-problémát igyekezne megoldani), hiszen a folyamatban résztvevők önjelölt *stakeholder*-ek, akik mögül adott esetben hiányzik a demokratikus legitimáció. A participáció nem a legjobban szervezettek részvételét jelenti-e? Más esetben kooptációval alakul ki a résztvevők köre, ami egyfajta neo-korporatív logikát testesít meg. Az akarat- és érdekaggregálás folyamata esetleges, fennáll a veszélye annak, hogy partikuláris érdekek dominálnak, vagy legalábbis felül lesznek reprezentálva a tárgyalás menetében. A *governance* a közügyek privatizálásához vezet abban az értelemben, hogy a közérdek fogalma partikuláris érdekekké aprózódik, és abban a nagyon praktikus értelemben is, hogy a magánszereplők, a vállalatok nem csak a közügyek tematizálásában vállalnak részt, hanem a kezelésükben is. A gyakorlatban ez a piaci koordináció előretörését, a közszolgáltatások piacosodását eredményezheti. A hatalom mozzanata ráadásul nem iktatható ki a tárgyalásból sem, működése azonban nehezebben kontrollálható.

Az ellenérvek szerint azonban a *governance* ott jut szóhoz, ott kell szóhoz jutnia, ahol más modell nem működik, vagy nem működik elég jól: ahol hatékonysági és/vagy legitimációs válság áll fenn (Calame, 2003). Persze a *governance* koncepció hívei szerint ez egyre több területre igaz. A forráshiányos önkormányzatok lokális kormányzása, a rossz minőségű közigazgatással bíró és korrupciótól sújtott szegény országok, a

globális kormány híján lévő nemzetközi rendszer, vagy a komplex intézményi architektúrájú és mellesleg komoly politikai válságban lévő EU esetében a fogalom használata még e kritérium szerint sem tűnik igazolhatatlannak. Némelyek azonban úgy vélik – és erre az EU fehér könyve is utal –, hogy a fejlett országok képviseleti demokráciáinak bizonyos diszfunkcióit is a *governance* értelmében vett kormányzás elvei szerint kellene kezelni. A globalizáció körülményei közepette az állam is csupán egy szereplővé vált a „turbulens" globális rendszerben; nincsen arra garancia, hogy a territoriális korlátok közé szorult és a hatékony fellépés eszközeit folyamatosan veszítő állam képes lesz kezelni korunk kihívásait. Mellesleg szólva az EU fehér könyve is, miközben a saját határain belül megvalósítandó „jó kormányzásról" beszél, külön fejezetben tér ki a globális kormányzás problémájára: a *governance* logikájában a politikum különböző szerveződési szintjeinek merev szétválasztása mesterkéltnek tűnik.

A *governance* értelmében vett kormányzás a kockázattársadalom kihívására is nyújthat egyfajta megoldást, hiszen értelmezhető úgy, mint „a komplexitás kezelésének módja" (Guy Hermet). Ha esetleg lelassítja a döntéshozatalt, hát annyi baj legyen: a civil szervezetek szerint éppen az lenne a cél, hogy a technokratikus hevületet lehűtsük egy kissé. A *stakeholder*-ek rekrutációját pedig nevezhetjük éppen önkényesnek, de a kockázatok megoszlása nem kevésbé esetleges: az Egyesült Államokban ténykedő géntechnológiai vállalat, a Monsanto tevékenységének hatásai itt Magyarországon is lecsapódnak az élelmiszerekhez kevert szójaadalékok révén. Miért is ne akarhatna akkor beleszólni egy magyar fogyasztóvédelmi szervezet a géntechnológiai ipar amerikai szabályozásába?

A vállalatok részvétele a *governance*-ben viszont valóban felvethet kérdéseket és problémákat, de a realitás mégiscsak az, hogy különösen a multinacionális vállalatok óriási erőforrásokkal és – nem mellesleg – lobbierővel rendelkeznek. Olyan döntéshozatali centrumoknak tekinthetők, amelyek teljességgel híján vannak a demokratikus legitimációnak, miközben döntéseiknek messzenyúló hatásai lehetnek. Az együttműködési rendszerekbe való bevonásuk legalább elméletben lehetőséget teremt bizonyos kontrollra. Hatalmukkal, erőforrásaikkal megpróbálhatnak ugyan visszaélni, de az elmúlt évtized számos vállalati botránya mutatta, hogy a vállalatok is sebezhetőek. A *branding*, a márkázás kommunikációközpontú világában a vállalatok imázsa és identitása védendő értékké vált, amelyet fájdalmasan ki tudnak kezdeni a morális alapú, normatív kritikák. A nyugati világban az elmúlt tíz évben kibontakozó „civil szabályozás" gyakorlata továbbá azt mutatta, hogy a vállalatkritikus nyomásgyakorló csoportok gyakran sokkal hamarabb értek eredményt, ha egyenesen a vállalatokhoz fordultak elvárásaikkal, kritikájukkal, mint ha – a hagyományos úton – az államnál lobbiztak volna szigorúbb fogyasztóvédelmi, környezetvédelmi stb. szabályozásért. Nem csupán az államigazgatás és törvényhozás lassú működése okolható ezért, hanem az is, hogy a kormányzat automatikusan a technokratikus logikát védi, és kevéssé fogékony a normatív természetű, vagy nehezen számszerűsíthető kockázatokra hivatkozó érvekre.

A *governance*-modell normatív igazolását természetesen a deliberatív demokrácia-elméletben és a diskurzusetikában kereshetjük. A döntések eszerint akkor tekinthetők normatív értelemben legitimnek, ha torzításmentes, racionális vitában születtek, ahol a felek ideálisan csak tényszerűen igaz, megérthető (intelligibilis), normatíve védhető (helyes) és szubjektíve hiteles állításokat tesznek (vö. Apel, 1992).

Természetesen nem állítható, hogy a *governance*-struktúrákban mindig ilyen kommunikáció folyna, vagy hogy más típusú befolyásolásra ne volna példa. Ideálisan azonban a *governance* a nyitottságot, a transzparenciát intézményesíti, azaz nem csak arról van szó, hogy belső működése rá van utalva a kommunikációra, hanem arról is, hogy a nyilvánosság kommunikációs terében zajlik. Elvileg a társadalmi nyilvánosság jelenti azt a végső kontrollt, amely mérlegre teszi a különböző érvek ésszerűségét és normatív igazát. Bár ez a kontrollmechanizmus korántsem működik mindig tökéletesen, gyakran azért működik.

A deliberatív elméletek ellen felhozott egyik szokásos érv, hogy persze hiába jelenti a kommunikáció azt az egységes „valutát", amelyre a különböző hatalmi pozíciókat muszáj beváltani, ha a *stakeholderek* kommunikatív képességei sem egyformák. Ez fontos probléma, most csak annyit hadd jegyezzek meg, hogy intézményesen is lehet támogatni a deliberációban részt vevő felek kompetenciájának fejlesztését. Hogy ez nem teljesen teoretikus állítás, azt az Aarhusi Egyezmény is illusztrálja, amely tehát nem csupán rögzíti az érintettek jogát a döntéshozatalban való részvételre, hanem előírja az *„empowerment"*-et, azaz, hogy a beruházási döntés által érintetteket segíteni kell abban, hogy megismerjék a rájuk háruló következményeket, és képesek legyenek megfogalmazni kifogásaikat.

A hazai helyzetet tekintve furcsa kettősséget tapasztaltunk. Egyfelől, Magyarország is részese például az Aarhusi Egyezménynek, pro forma tulajdonképpen nem áll roszszul a részvételiség ügye, önkormányzati és egyéb törvények is biztosítanak lehetőséget a beleszólásra – elméletileg. Az is tény, hogy egyre több társadalmi konzultáció zajlik a nagypolitika, a kormányzati *policy* szintjén éppúgy, mint helyi szinten. Ugyanakkor az a személyes benyomásom (amit ugyan nem tudok empirikus kutatásokkal alátámasztani), hogy ezek a részvételi formák nagyon sokszor csak formálisan működnek. Bevett gyakorlat például, hogy ha egy önkormányzati ülésen megjelenik néhány civil, akkor azt gyorsan zárt üléssé nyilvánítják. Nagyon nehéz minisztériumoknál, hatóságoknál közérdekű adatokhoz hozzáférni. Több próbaperről tudnék beszámolni, ahol a civileket nem engedik közérdekű adatokhoz hozzájutni. Mindennapos gyakorlat, hogy egy civil szervezet meghívót kap egy két nap múlva tartandó minisztériumi konzultációra, márpedig egy 200 oldalas anyagról nagyon nehéz két nap alatt alapos véleményt mondani, ha pedig az ember nem képes felkészülni, akkor utána hallgathatja, hogy tessék, pedig mi lehetőséget biztosítottunk volna. Más esetben péntek este teszik fel a minisztérium honlapjára a tervezetet, melyet hétfő reggel nyolcig kell véleményezni. Ezek a gyakori esetek azt mutatják, hogy sajnos inkább csak formálisan érvényesül ez a jog.

A tavaly előkerült titoktörvény tervezete is aggodalomra ad okot, amelynek keretében a közérdekű adatok körét tovább akarják szűkíteni, a kormányzat különböző döntés-előkészítő anyagokat is titkossá akar tenni. Már többször fölmerült egy „beruházásvédelmi törvénynek" az ötlete is – mindkét nagy párt részéről –, hogy bizonyos nagy beruházásoknál korlátozni kellene a törvények által biztosított részvételt vagy beleszólást – a civilek ugye csak okvetetlenkednek. Lehessen már eldönteni föntről, hogy hova akarunk utat, hulladéklerakót vagy bármi mást építeni. Zárójelben azt is megjegyzem, hogy Csehországban egy hasonló törvényt a bíróság visszadobott azzal, hogy az alkotmányellenes. Ez azt mutatja, hogy nemcsak Magyarországon zavarják a döntéshozókat az okvetetlenkedő civilek, de jelzi azt is, hogy a demokráciával ez nem feltétlenül fér össze. Mindezekkel a példákkal azt igyekeztem illusztrálni, hogy Magyarországon a részvételiség sajnos nem érvényesül kellőképpen.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy tényleg nagyon komoly elméleti és praktikus problémák jelentkeznek, amikor a részvételiség, a participáció elvét próbáljuk valahogy összeegyeztetni a most létező hagyományos kormányzási móddal, azzal a kormányzási móddal, amely egyrészt a legitimációs bázisa a választásokon való győzelemre épül egyrészt, és hát a civilek nehezen férnek bele a képbe: ti kik vagytok, titeket nem választottak, minket megválasztottak. Mi fel vagyunk hatalmazva arra, hogy döntéseket hozzunk, ti nem. Másrészt ugyanennek a kormányzásnak egy másik nagyon fontos legitimációs pillére az output legitimáció: mi szakértők vagyunk, mi megmondjuk, hogy mi a legjobb a társadalomnak. Ezzel szemben a civilek legitimációja problematikus. Valóban, őket ki választja, ki keni fel, mire épül ez a legitimáció? Másrészt az a vád is éri őket, hogy partikuláris érdekeket képviselnek, nem képesek olyan szakértő és általános elemző módon tekinteni az ügyekre, mint a kormányzásra hivatott szakértők. Egy másik nagyon fontos elméleti és gyakorlati probléma, hogy a participáció azt jelenti, hogy becsatolnak különböző véleményeket, de mit is kell kezdeni ezekkel a véleményekkel? Mert ha csak konstruktív kritikákat kapunk, amelyeket esetleg be is lehet építeni a javaslatba (tegyük föl, a kormányzat komolyan is veszi őket, és hajlandó változtatni a javaslatán), esetleg még valami jobb jön ki a végén. A különböző észrevételek azonban nagyon sokszor nem egyeztethetők össze az eredeti javaslattal, annyira más értékvilágok, esetleg kritikák vagy javaslatok fogalmazódnak meg bennük. Mit lehet kezdeni az ilyen típusú, ha úgy tetszik, kulturális különbségekkel, hogyan lehet ebből a végén valamilyen döntéshozatalra eljutni?[4] Konzultálgatunk, konzultálgatunk, jönnek ezek a kétes legitimációjú civilek, az ő körük mindig bővülhet, mindig újabb és újabb szervezet mondhatja, hogy hozzá kíván szólni a kérdéshez, aztán olyan nyelven, vagy olyan értékháttérből fogalmazzák meg a véleményüket, kritikájukat, ami egyszerűen nem egyeztethető össze a bürokratikus, technokratikus szemlélettel.

[4] Erről a problémáról lásd Boda (1997).

A közpolitikai kultúrák konfliktusa és a végtelen körben bővíthető érintettek problémája nagyon komoly elméleti és gyakorlati problémák, melyeket nem könnyű megoldani. Bizonyos szempontból érthető, hogy a politikusok ódzkodnak a participatív modellektől, érthető, de nem feltétlenül ad felmentést. Térjünk vissza itt a legitimáció kérdésére. A civilek legitimációja több forrásból jöhet, de a legfontosabb a normatív/morális legitimáció, melyet a kommunikációs térben kell megvédeniük. Véleményem szerint ez lehetőséget ad a *governance* modellek számára, hiszen egy civil szervezet addig tud hitelesen képviselni valamit, amíg valóban morálisan normatív, hiteles érveket tud felhozni például a környezetvédelem ügyében, és amíg ezt meggyőzően tudja kommunikálni. Ez nagyon fontos mozzanat. A kommunikáció révén kiderülhet, hogy melyek azok a partikulárisak érvek a tágabb kommunikációs térben, amelyek egy általánosabb érdek szempontjából esetleg fölülírhatók, melyek a valóban védhetetlenek, és végül melyek azok, amelyekre tényleg oda kell figyelni, mert igen komoly legitimációjuk van. Itt Habermasra szeretnék utalni, akinek a kommunikatív etika elmélete fontos elméleti támpontot nyújt a participatív demokráciához, azonkívül akár technikákat is, hogy mit lehet kezdeni ezekkel az igényekkel.

A fentebb elmondottak szerint a kormányzás legitimációja a választásra épül, másrészt a technokratikus output legitimációra, hogy jó döntéseket hozzunk a társadalom érdekében. Talán közhely, hogy ebben a komplex világban egyre nehezebb jó döntéseket hozni. Ulrich Beck szerint már nem csak javakat osztunk el, hanem rosszakat is. A civil szervezetek részvétele és a governance modell – ismételjük meg –, a komplexitás kezelésének módja. Tehát egy környezeti, technológiai szempontból és társadalmi elvárások szempontjából is komplexebb környezetben esetleg segíthet jó döntésre jutni, annak ellenére, hogy ezt a komplexitást látszólag fokozza, hiszen sokkal bonyolultabb, lassúbb és nehezebb másokat is meghallgatva döntést hozni, megpróbálni a nagyon különböző véleményeket összeegyeztetni és becsatolni a döntési folyamatba. Paradox módon mégis segíthet a komplexitás kezelésében, segíthet abban, hogy a kormányzat, tehát az output legitimáció végül is erősödjön. Az EU már említett Fehér Könyve is a legitimitás problémájára utal, amelyet a részvétel fokozása, a governance hivatott megoldani. Érdekes módon utalnak a hatékonyság kérdésére is, ami már nehezebb ügy, hisz egy hagyományos hatékonysági értelemben a governance modell szerintem kevésbé hatékony: a döntéshozatal lassúbb, költségesebb. Azt inkább lehet mondani, hogy hatásosabb *(efficacity)*, jobban tud működni, nagyobb az elfogadottsága, és végül is komplex értelemben az életminőséghez jobban hozzájárulhat egy ilyen döntés.

Végül röviden csak arra utalnék , hogy a részvételnek különböző módozatai és technikái vannak, amelyek a magyar döntéshozatalban az önkormányzattól a kormányzatig kevéssé ismertek, ezeket érdemes azokat tanulmányozni. Úgy gondolom, hogy érdemes tanulmányozni mindnyájunknak közösen, a kormányzatnak is természetesen, hogy melyek azok a modellek, technikák, amelyek valahol jól működnek a részvételi tervezéstől az állampolgári tanácson keresztül. Hogyan lehet valóban mégis keretek

közé szorítani ezt a meglehetősen komplex és nehezen kezelhető folyamatot azért, hogy egy még nagyobb komplexitást mégis sikeresen kezeljünk vele.

Végül van még valami, ami a részvétel és a participáció mellett szóló érvek, legitimáció, komplexitás, életminőség problematizálásán kívül fontos lehet egy ilyen kis ország számára, mint Magyarország. Regionális fejlesztési döntéseknél például különösen fontos lehet, hogy egy részvételi modell elképesztő energiákat képes felszabadítani, innovatív ötletek merülhetnek fel. Tehát, ha ki akarjuk találni Magyarországot, ahogy Hankiss Elemér mondja, ha ki akarunk találni egy várost, egy régiót, ott óriási erőforrás lehet az, ha van részvételi modell, és részvételi tervezéssel alakítjuk ezt ki. Nőhet a döntések legitimitása és a társadalmi bizalom szintje is, másrészt nagyon konkrétan igen hasznos ötletek merülhetnek fel. Vannak tehát jól megalapozott érvek a participatív modellek kiterjesztése mellett, praktikus érvek, nemcsak normatívak. (Hiszen például a demokrácia azon alapvetéséhez, hogy a közérdekű adatokhoz hozzáférhessünk, még nem kell *governance* modellben gondolkozni.) A részvételiség erősítése nemcsak helyes a demokrácia szemszögéből, hanem hasznos is lehet: javulhat a döntések minősége (felszabaduló energiák az innováció, a kreativitás terén, komplex problémákra jobb válaszok születhetnek), ugyanakkor erősödhet a döntések legitimitása, elfogadottsága is, amelynek közvetlen haszna lehet a politika és a közélet számára.

Felhasznált irodalom

Alhadeff, G. – Wilson, S. (2002) *European Civil Society Coming of Age.* Brussels: The Platform of European Social NGOs.

Apel, K. – O. (1992) *Két erkölcsfilozófiai tanulmány*. Áron Kiadó, Budapest.

Beck, U. (2003) *A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba*. Századvég, Budapest.

Boda Zs. (1997) „Narratív közpolitika elemzés". In Szabó Márton (szerk.) *Szövegvalóság: írások a szimbolikus és diszkurzív politikáról*. Budapest, Scientia Humana, 113–132.

Boda Zs. (2004) *Globális ökopolitika*. Helikon, Budapest.

Boda Zs. (2007) A civil szervezetek és a részvételi kormányzás az EU-ban és Magyarországon. In Kovách Imre. – Nagy É. – Tibori T. – Tóth Á. (szerk.) *Európai Magyarország 2007: társadalomtudományi áttekintés*, Budapest, MTA, 80–89.o.

Boda Zs. – Scheiring G. (2006) Zöld közpolitika-befolyásolás az Európai Unióban. *Politikatudományi Szemle*, 2006/4, 41–74.

Calame, P. (2003) *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*. Descartes et Cie, Paris.

Commission of the European Communities (2001) *European Governance: A White Paper*. Brussels, Commission of the European Communities.

Commission on Global Governance (1995) *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press.

Habermas, J. (1994) *Válogatott tanulmányok*. Atlantisz, Budapest.

Hermet, G. – Kazancigil, A. – Prud'homme, J. – F. (2005) *La gouvernance. Un concept et ses applications*. Karthala, Paris.

Tamás Veronika

Vállalkozóbarát önkormányzat vagy önkormányzatbarát vállalkozó?

A helyi önkormányzatok és vállalkozók együttműködésének útjai

Bevezetés

Az elmúlt 17 évben az önkormányzatok és a vállalkozók kapcsolatára a sokféleség volt jellemző. Az együttműködés teljes hiányától az állandó stratégiai partnerségig sokféle példát találhatunk hazánk kis- és nagytelepülésein egyaránt. Tanulmányomban szeretném röviden áttekinteni, hogy milyen együttműködési formák léteznek jelenleg az önkormányzatok és a vállalkozók között, valamint szeretném felvillantani, mi jellemzi a vállalkozóbarát önkormányzatot és az önkormányzatbarát vállalkozót, azaz a két szféra mit vár el kölcsönösen egymástól. Úgy vélem, a kettő közötti együttműködés lehetséges útjainak bemutatása számos fontos, a gyakorlatban is hasznosítható tapasztalattal szolgálhat.

Először is fontos annak tisztázása, milyen céllal jönnek létre az együttműködések: egyáltalán, miért érdemes együttműködniük az önkormányzatoknak és a vállalkozóknak? Ennek megértéséhez nélkülözhetetlen azt is tisztázni, milyen elvárásokat támasztanak egymással szemben: mi tehet egy önkormányzatot vállalkozóbaráttá, és milyen vállalkozásokkal dolgoznak együtt szívesen az önkormányzatok.

Az együttműködési formák bemutatása során igyekszem tárgyalni mindazokat a formákat, melyek napjainkban az önkormányzatok és vállalkozások partnersége során leggyakrabban előfordulnak. Részletesen bemutatom a napjainkban egyre népszerűbbé váló köz- és magánszféra együttműködéseket (PPP, *public private partnership*), valamint szót ejtek a két szféra egymás területére történő közvetlen bekapcsolódásáról is.

E munkának nem célja, hogy áttekintse azokat a társadalom- és gazdaságtudományi munkákat, melyek részletesen bemutatják a helyi gazdasági szféra működését. Mindeddig nem készült olyan empirikus kutatás, amely a vállalkozók és az önkormányzatok viszonyát vizsgálta volna, ugyanakkor a témát több kutatás is érintette, melyek eredményei felhasználhatóak. A tanulmány célja pusztán az áttekintés, a lehetőségek bemutatása néhány gyakorlati példa segítségével annak reményében, hogy e helyzetjelentés a gyakorlati politika és gazdaság művelői számára hasznos információforrásnak bizonyul.

Már a tanulmány elején előrebocsátható: az önkormányzatok és vállalkozók együttműködésére nincs etalon, egyedül üdvözítő megoldás, mint ahogy arra sem, hogy egy település miként válhat vállalkozóbaráttá. Minden együttműködési forma, intézkedés egyaránt rendelkezik előnyökkel és hátrányokkal, ezekre igyekszem felhívni a figyelmet.

Mi az együttműködés célja?

A számos nyílt vagy rejtett ok közül, amelyek vállalkozók és önkormányzatok kölcsönös együttműködését motiválhatják, négy fő célkitűzést említenék csupán.

Egyfelől közös cél lehet a fejlesztési források megszerzése. Napjainkban mind a települési önkormányzatok, mind a helyi gazdaság szereplői számára kulcsfontosságú kérdés a központi, és még inkább az európai uniós fejlesztési források megszerzése. Az e területen történő együttműködés többféle lehet: benyújthatnak például közösen pályázatot, így a vállalkozói tőke bevonása segítséget jelenthet az önkormányzat számára nélkülözhetetlen önerő megteremtésében. Ide kapcsolódik sikeres pályázat esetén a későbbi közös fellépés a fejlesztési források allokálásában, a végrehajtás területén. Különösen fontos belátni, hogy számos településen sem az önkormányzat, sem a vállalkozói szféra a másik együttműködése nélkül nem lenne képes megfelelni a pályázatok által szabott feltételeknek (különösen ami az önerőt illeti) – ilyen értelemben az együttműködést sajátos kényszer is motiválja.

Másfelől közös célkitűzés lehet a településfejlesztés is: a kedvező környezet megteremtése nemcsak az önkormányzat számára előnyös, de a vállalkozók számára is (nagy vásárlóerejű lakosság beáramlása stb.). Harmadszor, a folyamatos együttműködés biztonságosabb körülményeket teremt, ezáltal mindkét fél számára növeli a kiszámíthatóságot. Az együttműködés fontos segítség lehet a válságmenedzselésben is: mindkét szereplő számára megkönnyíti a krízishelyzetek kezelését. Lényegesen könnyebben kezelhetők például egy kórházbezárás munkaerőpiaci következményei, helyi gazdaságra gyakorolt negatív hatásai azokon a településeken, ahol korábban már létezett valamiféle együttműködési forma az önkormányzat és a vállalkozók között.

Természetesen mind a politika, mind a gazdaság szférája kölcsönös igényekkel, elvárásokkal rendelkezik a másik szféra felé.

Az önkormányzat céljai és elvárásai:

- a település gazdasági működőképessége fennmaradjon (ne költözzön el, ne szűnjön meg az adott vállalkozás),
- a település anyagi támogatása (útépítés, közművek, sportklubok, alapítványok stb.),
- a politikai elit anyagi támogatása, pl. kampány során, kedvezmények biztosítása.

A gazdasági szféra felől általában a következő igények érkeznek a helyi politikusok felé:

- kedvező gazdasági környezet biztosítása a helyi vállalkozások számára (alacsony iparűzési adó, enyhe környezetvédelmi szabályok stb.),
- a jelentős bevételekkel kecsegtető önkormányzati beruházások megvalósításából való részesedés,
- a gazdaság változásaival, profitszempontú változtatásaival szembeni tolerancia (pl. létszámleépítések, új technológiák kipróbálása stb.),
- politikai támogatás biztosítása a gazdasági szereplők lobbitevékenysége során,
- a gazdasági elit számára pozíciók biztosítása (Tamás 2006).

Ezek természetesen idealizált elvárások, amelyek csak részben teljesülhetnek, mégis alapvetően meghatározzák a két fél hozzáállását.

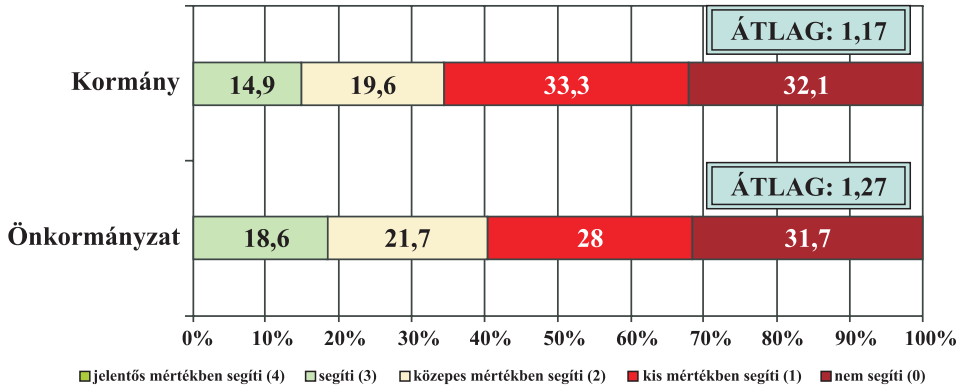
A vállalkozók elvárásai Debrecenben

A vállalkozói elvárások bemutatására gyakorlati példát jelenthet az a kutatás,[1] melyet 2003. májusában debreceni vállalkozók körében végeztek. A kutatás fő célja ugyan annak felderítése volt, milyen várakozásokkal tekintenek a vállalkozók az uniós csatlakozás felé, de vizsgálták a vállalkozók önkormányzatokkal szembeni elvárásait is.

A felmérés eredménye szerint az önkormányzatról a vállalkozók 28%-ának az a véleménye, hogy kis mértékben támogatja a helyi kisvállalkozásokat, míg közel egyharmadnyi azok aránya, akik szerint a debreceni kisvállalkozások egyáltalán nem kapnak segítséget az önkormányzattól. Ezek alapján együttesen mintegy 60% a debreceni önkormányzatot negatívan értékelők aránya. A kormány vállalkozásokat segítő tevékenységéről azonban még ennél is negatívabban nyilatkoztak a vállalkozók.

[1] http://www.debrecen.hu/page.php?page=&c=687&PHPSESSID=b92cb417de69e375a3c02e2d253dc528, letöltve 2007. 01.11.

A jelenlegi debreceni önkormányzat, illetve a kormány mennyire segíti a kisvállalkozások működését?



Forrás: http://www.debrecen.hu/media/3852_1.gif?PHPSESSID=b92cb417de69e375a3c02e2d253dc528

Az önkormányzat vállalkozásokat segítő tevékenységével való elégedetlenséget látva felvetődik a kérdés: mit várnának a vállalkozók? A kutatásban azt is megkérdezték a helyi vállalkozások vezetőitől, hogy mely területeken várnának támogatást a debreceni önkormányzattól a belépés időszakában. A válaszok alapján az első és legfontosabb igény az infrastruktúra fejlesztése volt: a válaszadók 70%-a az utak, a repülőtér, az informatikai kapcsolatok és egyéb infrastruktúra fejlesztését jelölte meg az önkormányzat legfontosabb feladataként. Érdemes megjegyezni, hogy ezek a fejlesztési területek csak részben az önkormányzat, részben pedig a központi kormányzat feladatai (pl. autópálya-építés). Úgy tűnik, a vállalkozók számára sok esetben összemosódnak az önkormányzati és a kormányzati feladatkörök és lehetőségek, s esetenként olyasmit is elvárnak az önkormányzattól, mely a valóságban a központi kormányzaton múlik. Ez magyarázhatja az önkormányzat vállalkozásokat segítő tevékenységének negatív megítélését is.

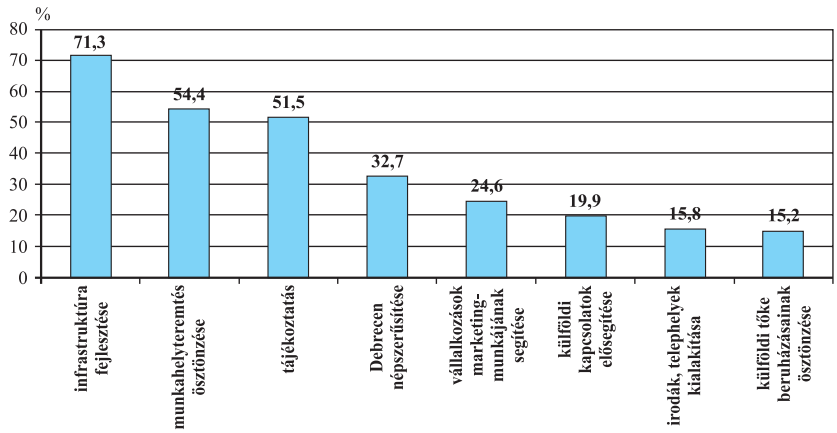
A következő, fontos elvárás az önkormányzat felé a munkahelyteremtés ösztönzése. Az előzőhöz hasonlóan itt is összemosódnak a kormányzattal és a helyi hatalommal szemben támasztott elvárások. Minden második vállalkozó megjelölte, hogy az önkormányzattól segítséget várnak a tájékoztatás és az információnyújtás területén.

A negyedik legfontosabb elvárásként szerepel, hogy az önkormányzat igyekezzen itthon és külföldön egyaránt népszerűsíteni Debrecen városát, segítve ezzel a vállalkozások terjeszkedését és új partnerek beáramlását. A válaszadók közel egyharmada tartotta fontosnak ezt a tevékenységet. Egynegyedük azt is kiemelte, hogy az önkormányzatnak támogatnia kellene a vállalkozások marketingmunkáját, többek közt vásárok, kiállítások szervezésével, potenciális piacokon való bemutatkozási lehetőség nyújtásával, üzleti információk közvetítésével.

A legkevésbé fontosnak tartott három választlehetőség közül a külföldi üzleti kapcsolatok elősegítését egyötödnyi válaszadó jelölte meg, míg a vállalkozások telephelyéül, irodául szolgáló helyiségek kialakítását, illetve külföldi befektetők debreceni beruházásainak ösztönzését csak a vállalkozók 15–16%-a tartja az önkormányzat fontos feladatának. Ez utóbbi természetesen már csak azért sem kiemelt prioritás számukra, mert ezek a cégek konkurenciát jelenthetnek a helyi vállalkozások számára.

A gyakorlatban a helyi vállalkozók elvárásai tehát nem annyira a közvetlen, mint inkább a közvetett támogatásokra irányulnak: a vállalkozások működéséhez kedvező feltételek megteremtését igénylik leginkább.

1. ábra. A vállalkozását érintő mely területen vár elsősorban segítséget a debreceni önkormányzattól a belépés időszakában?



Forrás: http://www.debrecen.hu/media/3862_1.gif?PHPSESSID=b92cb417de69e375a3c02e2d253dc528

Az ábra adatai pontosan mutatják a vállalkozók prioritásait a vizsgált témakörben: infrastruktúra fejlesztése, munkahelyteremtés támogatása, tájékoztatás.

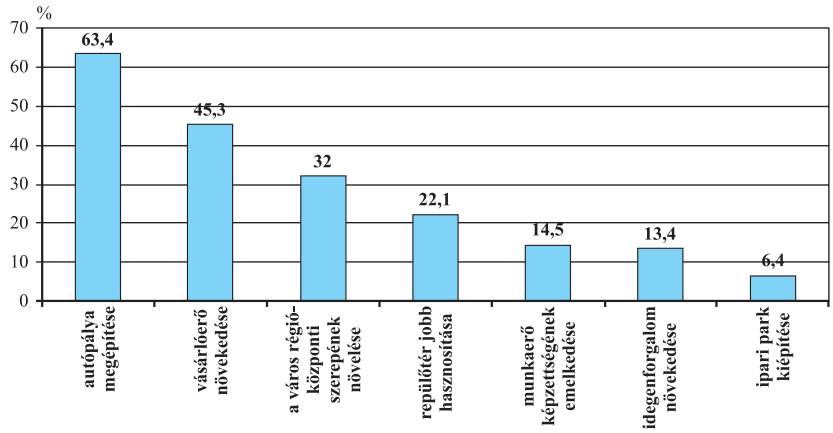
A helyi vállalkozások elvárásainak megismerése szempontjából fontos lehet annak vizsgálata is, hogy véleményük szerint milyen területeken kellene fejlődnie városuknak ahhoz, hogy a jövőben a helyi vállalkozások sikeresen működhessenek.

Az előzőekben tapasztaltakkal egyezően, a további sikeres fejlődés legfontosabb feltételének a válaszadók két harmada az infrastruktúra fejlődését, ezen belül is az autópálya Debrecenig történő megépítését tartja. Meg kell jegyezni, hogy ez sem elsősorban az önkormányzat, mint inkább a kormány felé irányuló várakozás. Mindenesetre úgy vélik, hogy az autópálya a helyi vállalkozások túlnyomó többségének pozitívan befolyásolná működését.

A második legfontosabb feltételnek a helyi vásárlóerő növekedését tartották a helyi vállalakozók: a helyi életszínvonal emelkedése, munkahelyek teremtése, illetve az idegenforgalom, a turizmus hatására beáramló vásárlóerő-növekedés pozitív kihatással lenne a vállalkozások működésére. Ezek biztosításában az önkormányzat jelentős szerepet tölthet be.

Minden harmadik vállalkozó fontosnak tartotta Debrecen régióközponti szerepének erősítését, mely több szempontból is pozitív kihatással lehet a helyi vállalkozások sikeres működésére. A válaszadók mintegy egyötöde tartotta fontosnak a repülőtér jobb hasznosítását: ez illeszkedik abba a képbe, hogy a vállalkozók az infrastruktúra-fejlesztést fontosnak tartják. Ezzel szemben csak 13–14%-uk tartotta fontos fejlesztendő területnek a munkaerő képzettségének emelkedését, illetve az idegenforgalom növekedését. Az ipari park létrehozását, illetve fejlesztését csak néhány válaszadó tartotta fontosnak. Ez azért érdekes, mert számos településen az ipari park létrehozására mint csodaszerre tekintenek a vállalkozáselénkítés szempontjából.

2. ábra. Elsősorban milyen területen kellene fejlődnie Debrecennek ahhoz, hogy a helyi vállalkozások még eredményesebben működhessenek?



Forrás: http://www.debrecen.hu/media/3863_1.gif?PHPSESSID=b92cb417de69e375a3c02e2d253dc528

A vállalkozóbarát önkormányzat

Annak, hogy mitől válik egy önkormányzat vállalkozóbaráttá, többféle ismérve lehet (Csefkó 1997). A települések lehetőségeit természetesen már eleve behatárolják mindazok az objektív tényezők, melyeket az önkormányzat vezetői nem tudnak befolyásolni: mely térségben helyezkedik el az adott település, van-e prosperáló nagyüzem, milyen a külső infrastruktúra színvonala (vasút, autópálya), a társadalmi, természeti, kulturális erőforrások (pl. műemlék, nemzeti park). A vállalkozóbarát önkormányzat

ismérvei olyan tényezőkre vonatkoznak, melyeket a település vezetői képesek befolyásolni, s ezek megfelelő kialakítása révén kedvező körülményeket tudnak teremteni a vállalkozások számára.

Egyfelől nagy az igény egyfajta rugalmas szemléletre az önkormányzatok részéről: a kedvező szabályozási környezet megteremtése mellett a lehető legkevesebb bürokratikus akadályt állítsák a vállalkozások indítása és működtetése elé. Ezt emelte ki például Szabó István, Abádszalók város alpolgármestere:

„Ki kell alakítani az egyablakos ügyfélfogadási rendszert az állampolgárok és a vállalkozók ügyeinek intézéséhez, megkönnyítve az adminisztratív induló lépések megtételét. Ezen belül közvetlen kapcsolatot kell tartani a szakhatóságokkal, hogy a szükséges engedélyek beszerzése a lehető legkisebb átfutási idővel, a legkevesebb papírmunkával történhessen. A meglévő vállalkozási kör zökkenőmentesebb kiszolgálása érdekében meg kell tenni a szükséges fejlesztési lépéseket, ki kell alakítanunk a szolgáltató önkormányzat gyakorlatát."[2]

Az önkormányzat részéről fontos a partnerépítés igénye, s az a hozzáállás, miszerint a politikai-ideológiai vitákon felülemelkedve egy alapvetően pragmatikus szemlélet valósuljon meg. Az Isaszeg polgármesterével készített személyes interjú során[3] a község újonnan megválasztott vezetője, a település egy sikeres vállalkozója elsősorban a korábbi ideológiai-politikai viták elharapózásában látta annak okát, hogy a település lassan a pénzügyi csőd közelébe jutott. Polgármesterként első cselekedetei közé tartozott egy „nagykoalíció" létrehozása, mind a baloldali, mind a jobboldali képviselők bevonásával (az egyik alpolgármestert az MSZP, a másikat a Fidesz adja). Célja a pragmatikus politizálás előtérbe helyezése, mivel véleménye szerint csak ez biztosíthatja a település sikeres működését.

A vállalkozóbarát önkormányzat fontos ismérve, ami általában véve is az önkormányzat előnye lenne a vállalkozó számára: nevezetesen hogy állandó, stabil és biztosan fizető partner. A piaci partnerek sokszor megbízhatatlannak bizonyuló körével szemben az önkormányzat előnye, hogy nem „tűnnek el" a vezetői, nem jelent csődöt (legalábbis ennek valószínűsége csekély), bár az utóbbi években a biztos fizetéssel előfordultak gondok: a pályázati pénzek központi költségvetés által történő visszatartása vagy késedelmes kifizetése miatt számos önkormányzat nem tudta kifizetni a vele együttműködésben lévő, illetve az általa meghirdetett pályázaton nyertes vállalkozások, cégek által elvégzett munkákat. Mindazonáltal a vállalkozók számára még mindig az önkormányzat az egyik legbiztosabb fizető partner.

A vállalkozók számára fontos szempont az is, hogy a közbeszerzések, pályázatok elbírálása során az önkormányzat a helyi vállalkozókat részesítse előnyben, kedvezőbb elbírálásban. Az igazán vállalkozóbarát önkormányzat több okból is a saját településének vállalkozásait részesíti előnyben: iparűzési adója a település kasszájába folyik be, helyi állampolgároknak ad munkát, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

[2] http://www.tisza-to-fejlesztes.hu/vkonf/szabo_istvan.doc

[3] Készítette: Tamás Veronika, 2007. február, kézirat

Az önkormányzatok számára számos lehetőség nyílik arra, hogy közvetlen és közvetett módon támogassák a vállalkozásokat.

Közvetlen támogatás alatt az önkormányzat által közvetlenül a vállalkozásoknak juttatott pénzbeni és természetbeni támogatásokat értjük, melyek deklarált célja a vállalkozás segítése. Pénzbeni támogatás lehet alapítvány létrehozása a vállalkozók segítésére, ilyen például a Vállalkozás 2000 Alapítvány, melyet a Fővárosi Önkormányzat alapított a budapesti vállalkozások támogatása céljából. Természetbeni támogatás a vállalkozás működéséhez szükséges terület, helyiség vagy más tárgyi feltételek biztosítása. Közvetlen támogatást jelent a vállalkozás hatékony működése szempontjából az is, ha az önkormányzat intézményesített részvételi lehetőséget biztosít a helyi döntéshozatalban. Ennek legegyszerűbb módja, ha a vállalkozókat, illetőleg a vállalkozói szervezetek képviselőit külsős tagként meghívják az önkormányzat bizottságaiba. Az állandó bizottságok közül különösen a különböző gazdasági bizottságok, a településfejlesztési, városgazdálkodási bizottságok, ritkábban a környezetvédelmi, illetve a humánpolitikai (oktatási, szociális) bizottságokban lehet indokolt szereplésük. Az ad hoc bizottságok közül az egy-egy projekt megszervezésére, megvalósításának ellenőrzésére létrehozott eseti bizottságok külsős tagjai lehetnek az érintett helyi vállalkozók.

A közvetlen támogatásoknál lényegesen gyakrabban előforduló formák a *közvetett* támogatások: az önkormányzatok leggyakrabban az alacsony iparűzési adó megállapításával igyekeznek a helyi gazdasági életet élénkíteni. Nem ritka az sem, hogy az újonnan induló vállalkozások számára meghatározott ideig tartó adófizetési moratóriumot állapítanak meg. A fentebb már említett, ingyenes juttatással szemben itt kell szerepeltetni azt a formát, mikor az önkormányzat helyi vállalkozások számára kedvezményt biztosít földterület, helyiség, telek bérlése, vásárlása esetén. Közvetetten úgy is élénkítheti az önkormányzat a vállalkozásokat, ha kedvező működési területeket biztosít ipari parkok, vállalkozói övezetek kialakításával, üzletházak építésével. A vállalkozásfejlesztés fontos eleme lehet az is, hogy a városvezetés a helyi adóbevételeket lehetőleg minél nagyobb mértékben visszaforgatja további beruházásokba, fejlesztésekbe.

További lehetőséget jelent hosszú távú, stratégiai gazdaságfejlesztési programok, település-marketing kidolgozása, a település népszerűsítése; hiszen ezek elősegítik a települési gazdaságpolitika hosszú távú kiszámíthatóságát, s ezáltal lehetőséget adnak a vállalkozóknak arra, hogy maguk is hosszú távú elképzeléseket, üzleti terveket alkossanak és valósítsanak meg.

A térségfejlesztési társulásokban, önkormányzati szövetségekben való részvétel szintén kedvez a vállalkozásoknak, hiszen kitágítja működési területüket, és megkönnyíti számukra a település határain kívülre történő terjeszkedést.

Nyitott és zárt önkormányzatok

Abból a szempontból, hogy az egyes települések milyen körülményeket teremtenek a vállalkozások számára, beszélhetünk „nyitott” és „zárt” önkormányzatokról. A „nyi-

tott" önkormányzat a fentebb említett intézkedések közül többet is biztosít, intézményesen bevonja a vállalkozókat a helyi döntéshozatalba, szervezett kapcsolatokat épít ki velük. Gyakorta az önkormányzat maga is bekapcsolódik a helyi gazdaságba, s gazdasági szervezeti részlege az önkormányzaton belül található. A másik véglet a „zárt" önkormányzat, mely kizárja a gazdasági szférát a helyi döntéshozatalból, jelentős bürokratikus akadályokat állít a vállalkozások elé, gazdasági szervezeti részlege az önkormányzaton kívül foglal helyet.

Ezek természetesen ideáltípusok, a gyakorlatban a legtöbbször a két végpont közötti átmenetekkel találkozhatunk. Az Európa-szerte tapasztalható tendenciák azonban azt mutatják, hogy egyre inkább a „nyitott" önkormányzat felé tolódik el a hangsúly.

Egyre fontosabbak a köz- és magánszféra együttműködése *(public private partnership, PPP)* alapján végrehajtott projektek, fejlesztések. A PPP konstrukció a közszolgáltatások biztosításának a magánszféra bevonásával történő olyan formája, amelyben a közfeladat ellátásához szükséges tervezési, építési, finanszírozási és az üzemeltetési feladatokat – az állammal (önkormányzattal) kialakított komplex együttműködés keretében – a magánszektor látja el.[4]

A települések egyre jellemzőbb működési formája a *networking*; azaz, hogy a döntések előkészítésébe és a végrehajtásba minél nagyobb mértékben vonják be a településen működő civil és gazdasági szervezeteket. Az önkormányzatok partneri kapcsolataikat tehát egyre kevésbé fölfelé, vertikálisan építik ki, nem a központi kormánytól várják a segítséget, hanem igyekeznek horizontális kapcsolatokat kialakítani a helyi szintű szervezetekkel, köztük a vállalkozásokkal is.

Az önkormányzatbarát vállalkozó

A fentiek alapján természetesen adódik a kérdés, hogy milyen a jó vállalkozó az önkormányzatok számára. Ezt nem is olyan nehéz meghatározni: az önkormányzatok általában azokkal a vállalkozásokkal működnek együtt szívesen, melyek már huzamosabb ideje a településen működnek, több embert foglalkoztatnak és megbízhatók, azaz a törvényeket betartva működnek, adó- és járulékfizetési kötelezettségeiknek maradéktalanul eleget tesznek, teljesítik az elnyert megbízásokat, és lehetőleg minél stabilabb anyagi háttérrel rendelkeznek.

Ez is idealizált képet jelent, hiszen tudjuk, a valóságban a legtöbbször meghatározóbb szempont a személyes, informális kapcsolat a vállalkozó és az önkormányzat között, ezek azonban a külső szemlélő számára nehezen megragadható, a nyilvánosság előtt meg nem jelenő tényezők. Léteznek vizsgálható ismérvek is, így például az adott vállalkozás helyi beágyazottságának a mértéke. Számos településen előnyt élveznek a helyi vállalkozások, és a vállalkozók számára is előnyösebb a helyi fellé-

[4] http://www.nsh.hu/index.php?id=985

pés: jobb kapcsolati tőkével rendelkeznek, nagyobb irántuk a bizalom, jobb alkupozícióval bírnak. Ugyanakkor sok szempontból előnyös lehet a más településen való fellépés is: itt tiszta lappal indulhat a vállalkozás, nincsenek korábbról hozott személyes sérelmek, alacsonyabb az érdekkötöttség, tisztán üzleti szempontokat érvényesíthetnek a vállalkozók.

Együttműködési formák

A helyi gazdaság és politika viszonyát alapvetően befolyásolja a település mérete, földrajzi és infrastrukturális helyzete: a különféle településeken eltérő együttműködési formák figyelhetők meg.

A vállalkozók és az önkormányzatok együttműködésének lehetséges útjai többféleképpen csoportosíthatók. Ha azt vesszük alapul, hogy mennyire tartósak ezek az együttműködések, megkülönböztethetünk állandó és ad hoc együttműködéseket. Az előbbire példa a stratégiai partnerség, a különböző együttműködési megállapodások alapján hosszú távra létrehozott összefogások; míg az utóbbi, eseti együttműködésre példa a konzorciális megállapodás (lásd lent); valamint egy meghatározott ügyre és időre létrehozott, szerződés alapján működő összefogások. Másik csoportosítási szempont, hogy mennyire szabályozottak, formalizáltak ezek az együttműködések. Formális (intézményes) például a stratégiai partnerség, konzorcium, szerződés vagy együttműködési megállapodás (ezekről még lesz szó a következőkben); míg az informális (nem intézményes) megállapodások előnye, hogy nem nyilvános, a képviselők rugalmasabbak, egyéni egyeztetésre is lehetőség nyílik, ám hátránya, hogy kevésbé kiszámítható, hiányoznak a garanciák, a stabilitás.

A továbbiakban néhány példával áttekintem az önkormányzatok és a vállalkozók közötti együttműködés különböző formáit. Elsőként, a *stratégiai partnerség* hosszú távú, stratégiai együttműködést jelent, elsősorban a településfejlesztés, a foglalkoztatás, a gazdaság- és vállalkozásélénkítés területén. Jellemző módon létrejöhet civil szervezetek, intézmények és az önkormányzat között, a gazdaság esetében a vállalkozói szervezetek, kamarák, ipartestületek és az önkormányzatok együttműködései sorolhatók ide. Közös pályázatok benyújtása, a megszerzett források együtt történő allokálása, a közösen véghezvitt projektek jellemzik ezt a formát.

A *konzorciális* együttműködési megállapodások egy kevesebbet tárgyalt, s talán kevésbé ismert formái az együttműködésnek. Ez is az önkormányzat, intézmények, vállalkozók között jön létre egy vagy több, előzetesen meghatározott célra. Alapvető különbség a stratégiai partnerséghez képest, hogy a konzorciumi tag részt vesz a pályázatban foglaltak megvalósításában, de a pályázat benyújtására a pályázónak, vagyis az önkormányzatnak ad megbízást. Ilyen konzorciális megállapodást kötött például a Csongrád megyei önkormányzat a helyi oktatási intézmények, illetve a munkaadói oldal bevonásával arra a célra, hogy a munkaerőpiaci igényekhez alkalmazkodó szakkép-

zési struktúra átalakításához támogatást nyerjenek el az Oktatási Minisztériumtól, illetve a Munkaerőpiaci Alaptól.[5]

Harmadik gyakori partnerségi forma az *együttműködési megállapodás*, melyet a gazdasági szféra szereplői közül leggyakrabban az önkormányzat saját cégével kötnek. A nagyszámú példa közül említhető a dunaújvárosi önkormányzat és a száz százalékban önkormányzati tulajdonú DVG Dunaújvárosi Vagyonkezelő Rt. között létrejött együttműködési megállapodás,[6] melynek célja különböző városüzemeltetési feladatok ellátása, vagyongazdálkodás végrehajtása stb. Az önkormányzat által az ilyen feladatok ellátására létrehozott cégnek előnye, hogy hatékonyabb lehet a feladatok ellátása, mintha a bürokrácia végezné azt. Hátránya viszont, hogy az ily módon monopolhelyzetbe kerülő cég esetleg drágábban végzi a szolgáltatásokat, hiszen üzleti alapon működik, ám verseny nélkül.

A számos hosszú távú együttműködési forma mellett meg kell említeni az ad hoc formák leggyakoribb fajtáját, amikor két- vagy többoldalú *szerződés* alapján történik meg a vállalkozók és az önkormányzatok együttműködése (ilyennek tekinthetők a fentebb részletesen tárgyalt PPP együttműködések is). Ennek a formának gyakorlatilag ugyanaz az előnye, mint a hátránya: egy meghatározott projektre, időszakra szól, tehát nem jelent hosszú távú elkötelezettséget, egyik félnek sem kell feltétlenül az adott ügy keretein túl gondolkodni,.

PPP együttműködések

Érdemes bővebben szót ejtenünk a PPP működéséről. Sok szempontból ez az újfajta együttműködési forma kiutat jelent a pénzügyi nehézségekkel küzdő önkormányzatok számára, s egyfajta „varázsszót" jelent. Számos előnye mellett ugyanakkor hátrányai is lehetnek.

A *public private partnership* (PPP)[7] a magán- és az állami szféra együttműködése a kockázatok megosztásával olyan közös cél érdekében, amelyet hagyományosan az állam végez. A PPP együttműködések alapján létrejött szerződések meghatározott időtartamra szólnak.

A PPP célja, hogy javuljon a feladatellátás hatékonysága és minősége, és hatékony finanszírozási és kockázatmegosztási struktúra alakuljon ki. Fontos, hogy mindez a közszféra és a fogyasztók érdekeinek egyidejű figyelembevételével történjen meg. A PPP jelentősége az önkormányzatok számára elsősorban az, hogy lehetőséget biztosít a forrásbevonásra az infrastrukturális beruházások területén. Másrészt lehetőséget biz-

[5] www.hajdu-ped.sulinet.hu/pedig/ig/jelentes.doc

[6] www.dunaujvaros.hu/docfile.php?id=380

[7] Halász Anita: A PPP és a magyar önkormányzati rendszer. A public-private partnership hazai tapasztalatai és jövője ICEG EC - MKT, Győr, 2004. január 20. www.icegec.hu/hun/rendezvenyek/lezarult/PPP/Halasz_Anita.ppt

tosít a különböző, önkormányzat által végzett szolgáltatások modernizációjára. Magában hordozza a szociális szempontok és a hatékonyság együttes érvényesülésének lehetőségét, de hogy ez a gyakorlatban mennyire valósul meg, elsősorban a szerződési és a szabályozási gyakorlaton múlik.

PPP konstrukciók keretében az önkormányzatok elsősorban közüzemi és közszolgáltatásokat látnak el. Többféle PPP együttműködésről beszélhetünk: közösségi szolgáltatás, szolgáltatási szerződés, technikai támogatási szerződés, alvállalkozói szerződés, menedzsment-szerződés stb.

A közszféra számára a magánszférával való együttműködés számos előnnyel kecsegtet: beáramolhat a pragmatikus, technikai és menedzsment tudás, melynek hiánya mind az állami, mind az önkormányzati bürokráciát jellemzi, ily módon a hatékonyság növekedését hozhatja magával. A magánszféra anyagi forrásainak bevonása által nyújtott előnyökről már szóltunk, valamint a rugalmasabb és fogyasztó-orientáltabb szolgáltatások lehetőségének megteremtésében játszott szerepéről is.

A magánszektor a PPP együttműködések során hasonló elvárásokkal bír, mint bármely együttműködés esetén: a befektetések megtérülése a szerződéses időszakon belül, stabil szabályozói környezet, stabil kockázatmegosztási viszonyok – azaz, hogy az együttműködés egy jól kialakított szerződés alapján történjen meg.

A PPP együttműködések széleskörű elterjedése azonban egyelőre számos problémába ütközik. Sok esetben nehézséget okoz például a megfelelő, cizellált szabályozási háttér hiánya, továbbá, hogy a meglévő szabályozások alkalmazásának tapasztalatai sincsenek meg.

Másik probléma, hogy az önkormányzatok egyelőre tartanak attól, hogy a közszolgáltatások ellátását a magánszférára bízzák. A magánszférával szembeni bizalmatlanság, az attól való félelem mellett, hogy nem megfelelően fogják ellátni a feladatokat, az önkormányzatok számára elriasztó lehet az is, hogy a magánszférának kiadott közszolgáltatások esetében lecsökkennek – esetleg meg is szűnnek – beavatkozási lehetőségeik; valamint, hogy kevéssé nyílik mód szociális szempontok érvényesítésére.

A félelem mellett ugyanakkor a másik véglet is előfordul, amikor túlértékelik a magánszféra bevonásának hasznosságát, s nem mérlegelik kellőképpen a kockázatokat és a kihívásokat. Gyakori probléma az is, hogy, bár a szerződésben megjelennek, nem megfelelően alkalmazzák a különböző teljesítménymérési és ellenőrzési módszereket.

A PPP együttműködések során valóban alapvető ellentmondás az önkormányzat számára, hogy egyfelől mint tulajdonos (és szabályozó), másfelől mint a szociális szempontok érvényesítője jelenik meg. Az árszabályozásban, annak módszereiben szociális szempontokat kell érvényesítenie, ám ezzel a piacorientált „magán” szeletnek mond ellent.

Ehhez kapcsolódik egy másik probléma: ahhoz, hogy az önkormányzat PPP keretében minőségi szolgáltatást nyújtson, és azt a legjobb áron tegye, teret kell engednie a szabadpiaci versenynek, a magánvállalkozások megméretkezésének. Ennek egyik biztosítéka a közbeszerzési eljárás, melynek során a meghirdetett tender alapján a legjobb ajánlattal jelentkező céget vonják be a PPP-be. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy

amennyiben egy vállalkozásnak nincs előzetes megállapodása az önkormányzattal, esélye sincs a nyerésre, ez pedig ellentmond az esélyegyenlőség és átláthatóság alapelveinek, melyek pedig az Európai Unió fontos alapelvei is (a PPP során számos esetben uniós források megszerzését tűzik ki célul az együttműködő felek).

A helyi önkormányzatok számára ugyanakkor fontos, hogy szabadon megválaszthassák, melyik vállalkozással kívánnak PPP-t létrehozni, s természetes, hogy elsősorban azokat a partnereket részesítik előnyben, akiket már ismernek. Ezzel szemben áll az EU álláspontja, amely szabályozással kíván jogi biztonságot nyújtani a belső piac fejlődése és a szabadpiaci verseny megőrzése – vagy egyáltalán megteremtése – érdekében.[8] A közbeszerzési eljárások hátránya, hogy nem teremtik meg a lehetőséget korábban már sikeresnek bizonyult partnerek újabb megbízásokkal történő jutalmazására.

Jelen pillanatban a közbeszerzési eljárásokat és a köz- és magánszféra partnerségét az Európai Közösség (EC) Szerződés általános elvei – átláthatóság, arányosság, esélyegyenlőség – mellett az Európai Bizottság által 2005. november 15-én elfogadott, PPP-re vonatkozó közleménye szabályozza, amelyet a *Zöld Könyv* közvitára bocsátása eredményeként fogadtak el. A közlemény azonban csupán irányelveket fogalmaz meg a PPP-k és a közbeszerzési eljárások tekintetében, nem bír kötelező érvénnyel.

A közvetlen bekapcsolódás

A vállalkozók és az önkormányzat előtt egyaránt nyitva áll az a lehetőség is, hogy közvetlenül bekapcsolódjanak a másik szféra tevékenységébe. A vállalkozók és szervezeteik intézményesen bekapcsolódhatnak az önkormányzati döntéshozatalba, akár indulhatnak az önkormányzati választásokon, az önkormányzat pedig maga is vállalkozhat. Előfordul az is, hogy egy településen mindegyik forma jellemző: a Keszthely Térségi Vállalkozók Klubja például rendelkezik képviselőkkel a helyi testületben, vállalkozóként az alpolgármester maga is tagja az egyesületnek, továbbá az önkormányzat is végez vállalkozói tevékenységet.[9]

Az *intézményes bekapcsolódást* tekintve, az önkormányzati törvény alapján a helyi gazdasági szervezetek rendelkeznek azzal a joggal, hogy az *önkormányzati bizottságokban* való tagság révén beleszóljanak az önkormányzati döntések kialakításába. A törvény rendelkezései közül ezt hivatott biztosítani a 24. § (2) bekezdése:[10] „A bizottságba indokolt beválasztani a feladatköre szerinti területen szolgáltatást nyújtó jelentősebb szervezet képviselőjét, társadalmi szervezet küldöttjét, a szolgáltatást igénybe vevő más választópolgárt." A bizottságokban a vállalkozói szervezetek képviselői tehát jelen lehetnek, s megkísérelhetik érvényre juttatni a település gazdaságának fejlesztését, fennmaradását erősítő gazdasági érdekeket, elképzeléseket. A bizottsági tagság

[8] http://penz.transindex.ro/?cikk=5422
[9] http://www.zalamedia.hu/khely/0525/va.html
[10] Önkormányzati törvény, 1990. évi LXV. 24. § (2) bek.

nemcsak a települési, hanem a megyei önkormányzatok bizottságaiban is az érdekképviselet egy lehetséges útja.

A vállalkozói csoportok érdekérvényesítő tevékenységének különleges formája a *választásokon való részvétel*. Különleges azért, mert egy gazdasági tevékenységgel foglalkozó szervezet próbál meg részt venni a döntések közvetlen alakításában. Az érdekérvényesítés bevett formáitól eltérően itt a vállalkozó nem a politikust próbálja befolyásolni a neki kedvező döntés meghozatalára, hanem maga kíván politikussá válni, hogy személyesen hozza meg a kérdéses döntéseket. Az érdekek közvetlen érvényesítésére irányuló törekvés megléte valószínűleg indikátora annak, hogy a szokásos érdekérvényesítő csatornák nem működnek megfelelően, vagy legalábbis nem elégségesek a vállalkozók számára.

Természetesen adódik a kérdés, hogy milyen mértékű a vállalkozók effajta bekapcsolódása a helyi politikai életbe, azaz milyen gyakorisággal állítanak jelölteket. Másrészt fontos kérdés az is, hogy mennyire sikeresek e törekvésükben, azaz milyen arányban sikerül bejuttatni a jelöltjeiket.

1. táblázat[11]

	Polgármester		**Képviselőtestület**		**Megyei közgyűlés**	
	1998	**2002**	**1998**	**2002**	**1998**	**2002**
Jelölő vállalkozói szervezetek összesen	25	11	65	51	9	9
Jelöltek összesen	32	11	646	604	11 lista	15 lista
egyedül	6	4	291	252	6	7
pártokkal	21	7	248	310	1	5
más szervezettel	5	0	107	42	4	2
Sikeres	16	7	111	77	1	1
egyedül	1	1	36	13	1	1
pártokkal	14	6	64	58	0	0
más szervezettel	1	0	11	6	0	0
Sikertelen	16	4	535	527	10	14
egyedül	5	3	255	239	5	6
pártokkal	7	1	184	252	1	5
más szervezettel	4	0	96	36	4	2

A részvétel mértékét tekintve 1998-ban összesen 589, míg 2002-ben 659 társadalmi szervezet állított jelölteket az önkormányzati választáson, a vállalkozói szervezetek aránya ezek között 1998-ban 11%, 2002-ben 7,7%. 2006-ban 647-ből 53 volt vállalkozói szervezet, ez 8,1%-ot jelent.

[11] Saját számítások a www.valasztas.hu adatai alapján, lásd még: Tamás 2006.

A táblázat adataiból kiderül, hogy a vállalkozók jelöléseinek kb. egyötöde sikeres a képviselőválasztásokon, és kb. fele a polgármester-választás esetén. Meg kell jegyezni, hogy azok a jelölések a legsikeresebbek, amikor valamilyen párttal közösen állítanak jelölteket, illetőleg valamely pártjelölt támogatói között található a vállalkozói szervezet.

Arányaiban tehát nem túl nagymértékű a vállalkozó szervezetek önkormányzati választási részvétele, jó néhány településen azonban nagy jelentőségre tehetnek szert. Kérdés, hogy a vállalkozói szervezet, melynek célja elsősorban az érdekvédelem volt, a politikába való bekapcsolódás hatására mennyire képes megőrizni régi céljait, vagy áthatva a politikai logika által, működése politikaivá, ideologikussá válik?

Az *önkormányzatok vállalkozói tevékenysége* sok vitát váltott ki az elmúlt 16 évben. Az önkormányzat alkotmányos joga, hogy tulajdonával szabadon gazdálkodhat, vállalkozást indíthat, illetőleg abban részt vehet. A kilencvenes években azonban a legtöbb önkormányzat vállalkozása kudarcba fulladt, s hozzájárult a település pénzügyi ellehetetlenüléséhez. A „vállalkozói mítosz" több önkormányzat pénzügyi csődje után összeomlott, s számos településen a másik véglet, a gazdaság szférájától való elzárkózás felé sodorta ezeket az önkormányzatokat.

Tanulságok

Áttekintve az önkormányzatok és a vállalkozások sokoldalú kapcsolatrendszerét, egymással szembeni kölcsönös elvárásait és igényeit, látható, hogy egy sokdimenziós, számos tényező által meghatározott viszonyrendszerről van szó. Az együttműködés ugyanakkor mindkét fél számára nélkülözhetetlen, hiánya a jövőbeli fejlődés gátját jelentheti. Hazánkban egyelőre a kísérletezés fázisában vannak azok a szabályozási, kedvezményezési formák, melyek – a korrupció árnyéka nélkül – hatékony eszközt jelenthetnek az önkormányzatok számára a helyi vállalkozásfejlesztésben. Szükség van ugyanakkor egy alapvető, mentalitásbeli változásra is: a helyi gazdaság irányításában a helyi politikusoknak az ideologikus helyett a pragmatikus nézőpontra kellene áttérniük. Természetesen naiv elvárás a politika szférájával szemben, hogy saját érdekköreitől elszakadva, tisztán pragmatikus, szakmai szempontokat érvényesítsen a vállalkozókkal való együttműködés során. Ugyanakkor a számos pénzügyi nehézséggel küzdő, hatékony helyi gazdasággal nem rendelkező, ám összefonódott helyi gazdasági-politikai elittel „megáldott" település elrettentő példája azt mutatja, hogy a sikeres helyi gazdaság érdekében változtatni kell a korábbi hozzáálláson.

Egyelőre a vállalkozók is ugyanígy keresik azokat az utakat, melyekkel érdekeiket hatékonyan képesek érvényesíteni, s képesek hatékonyan működni a gazdaságban. Az informális lobbizás, a különutak és kerülőutak keresése helyett a tiszta, nyilvános, szerződéses együttműködési formák számukra is sokkal gyümölcsözőbbek lehetnek.

Ugyanis, mint láthattuk, a vállalkozók és önkormányzatok együttműködésének számos lehetséges útja van, a közös fellépésnek ma már nem képezi gátját a módszerek hiánya. A különböző formák egyaránt rendelkeznek előnyökkel és hátrányokkal, a legszembeötlőbb problémák mégis a közvetlen bekapcsolódás esetében merültek fel. Valószínű tehát, hogy a jövőben ezek háttérbe szorulnak, és inkább a különböző, formális megegyezéseken alapuló együttműködések kerülnek előtérbe, melyek tiszteletben tartják a politikai és a gazdasági szféra autonómiáját.

Láthattuk azt is, hogy a partneri kapcsolatok kialakításához mindkét fél részéről nyitottságra, a kölcsönös egymásrautaltság elismerésére van szükség. A tanulmány címében szereplő „vagy" szócskát tehát érdemesebb lenne „és"-re cserélni, hiszen ahhoz, hogy valóban hatékony, a települések érdekét szolgáló összefogások jöjjenek létre, mind vállalkozóbarát önkormányzatokra, mind önkormányzatbarát vállalkozókra szükség van.

Felhasznált irodalom

Angyal Á. (2000) *Politikai vállalkozás*. Mozgó Világ internetes változata, 2000. szeptember, 9. szám, http://www.mozgovilag.hu/2000/09/szep3.htm

Benyó B. – Bíró P. – Dr. Molnár L. (szerk.) (2005) *Önkormányzatok és a versenyképesség*. GKI Gazdaságkutató Intézet, Budapest.

Bódi F. (1997) *Hét szűk esztendő (Az önkormányzatok gazdálkodása 1990–1997 között)*. MTA PTI, Budapest.

Cséfalvay Z. – Csizmadia N. – Csordás L. (2005) A magyar települések és kistérségek versenyképessége. *Polgári Szemle*, 2006/12.

Csefkó F. (1997) Vállalkozóbarát önkormányzatot. *Ön-kor-kép*,1997/08.

Horváth M. T. – Péteri G. (1993) *Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban*. Helyi Demokrácia és Újítások Alapítvány, Budapest.

Lengyel Gy. (szerk.) (1998) *Kisvállalkozások megszűnése, bővülése, kapcsolatrendszere.* MVA, Budapest.

Tamás V. (2006) A vállalkozói érdekcsoportok szerepe az önkormányzatokban és a választásokon. In Bőhm A. (szerk) *Helyi hatalom és önkormányzati választások 1990–2002*. MTA PTI, Budapest.

Tóth L. (2006) A siker szociális reprezentációi vidéki vállalkozók körében. *Társadalomkutatás*, 2006. 24/1. 121–150.

Tóth L. (1998) Vállalkozó kapcsolatok egy községben, vállalkozók képe a helyi közvéleményben. Hálózatok, kapcsolatok, társadalmi tőke. In Lengyel Gy. (szerk.) *Kisvállalkozások megszűnése, bővülése, kapcsolatrendszere*, MVA, Budapest.

Csurgó Bernadett

A vállalkozók és a vidékfejlesztés: agrárvállalkozók a Mezőtúri kistérségben

Bevezetés

Az uniós csatlakozást követően az I. Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódva 2007-re a vidéki Magyarországon is lezárult az első fejlesztési időszak. A kialakult 168 vidéki kistérség a fejlesztéspolitika alapegységének tekinthető, ahol a vidéki lakosság mindennapi szükségleteinek kielégítésével kapcsolatos gazdasági, piaci-kereskedelmi, infrastrukturális és ellátási, közigazgatási és társadalmi kapcsolatok többsége lejátszódik (Csatári 1996). A vidéken élők, vállalkozók, önkormányzatok, civilek megtapasztalhatták a fejlesztési lehetőségeket. Túl vannak az első tervezési, pályázási időszakon, megszülettek az első fejlesztési eredmények.

A magyar és általában az európai vidékfejlesztés egyik fő sajátossága, hogy nagyon sokféle tevékenységet támogat a mezőgazdasági diverzifikációtól a természetvédelmen keresztül a turizmusig, rekreációig, helyi kultúráig (Knickel–Renting 2000). Magyarországon az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program keretében például kilenc különböző intézkedéscsoporton belül lehetett pályázatokat benyújtani 2004 és 2006 között. A sokféle tevékenység a vidéki és a nem vidéki társadalom széles spektrumát érinti vagy érintheti, így többféle szereplőcsoport számára is fontos, hogy részt tudjanak venni ezekben a fejlesztési projektekben. A megjelenő szereplőcsoportokra nagyfokú változatosság jellemző tevékenységükben, motivációjukban és társadalmi státuszukban egyaránt (Csurgó–Nagy Kalamász 2007). A különböző szereplők aktivitása fejlesztési területenként és kistérségenként is nagyon eltérő. Vannak területek, ahol az önkormányzatok jelennek meg a fejlesztés motorjaként, máshol a civil szereplők aktivitása a legmagasabb, és területenként nagyon eltérő a vállalkozók részvétele a vidékfejlesztés rendszerében. (Csurgó–Nagy Kalamász 2007).

A vidékfejlesztési rendszer másik fontos sajátossága a sokszínűség mellett, hogy projektekben, programokban szerveződik, ami messzemenő hatással van a szereplőkre is. Ez a projektesedés általánosan jellemzi az európai fejlesztési rendszert. Sjöbolm megállapításai szerint a projekt nem csupán a fő szervezeti, irányítási formájává vált a fejlesztéseknek az elmúlt tíz évben, hanem a projekt az alkalmazkodás és az esetlegesség posztmodern szimbóluma is lett napjainkban (Sjöbolm 2006). A vidékfejlesztésben is a projektek jelentik a helyi fejlesztések alapvető forrását, a legtöbb szereplő számára nincs saját forrás vagy más elérhető erőforrás a fejlesztések megvalósítására. Ezek a vidékfejlesztési projektek kötött, szabályozott formában zajlanak a pályázástól a vég-

rajtásig és ellenőrzésig. A résztvevőknek meghatározott célok, költségvetés és időkeret köré kell beilleszteniük saját céljaikat. Mindez különleges felkészültséget, alkalmazkodási képességet és tudást kíván, ami legtöbbször csak a szereplők kooperációjával valósítható meg (Csurgó–Kovách–Kucerova 2008), ami megnöveli a közösségfejlesztés és a kapacitásépítés fontosságát.

Részvétel a vidékfejlesztésben

A vidékszociológiai irodalom kitüntetett figyelmet szentel a helyi szereplők részvételének a fejlesztésekben. A fejlesztés, bár döntően gazdaságfejlesztést jelent, figyelembe véve a gazdasági viselkedés társadalmi beágyazottságát (Polányi 1976), az európai vidékszociológiában a gazdaság mellett fontos elemként jelenik meg a társadalom, a közösség fejlesztésének vizsgálata is, amely a vidékfejlesztésben is mint a gazdasági fejlődés alapja jelenik meg (Shortall 2004, Shucksmith–Chapman 1998). Számos szerző a helyi vidékfejlesztésben való részvétel és kirekesztődés elemzésnél a társadalmi tőke elméletének fontosságát hangsúlyozza (Shucksmith 2000, Shortall 2004). Shucksmith (2000) az angliai LEADER program elemzése kapcsán megállapítja, hogy a közösségi fejlesztési kezdeményezésekben vannak bizonyos szereplőcsoportok, akik nagyobb hatalommal és jelentőséggel rendelkeznek, és akik jobb képességgel bírnak a kezdeményezésekben való részvételhez is. Ez egyes esetekben azt eredményezheti, hogy az elitcsoportok érdekei érvényesülnek a helyi kezdeményezésekben, illetve a marginális csoportok kevésbé tudnak bekapcsolódni a fejlesztésekbe. A társadalmi tőke elmélet segít megérteni, hogy mit is jelent a közösségi szintű kapacitás-építés, és azokat a mechanizmusokat, amelyek segítségével az endogén fejlesztések az uralkodó osztály tőkéjének forrásává válnak. Az uralkodó osztály határozza meg a terület identitását, a területi alapú partnerségi kapcsolatok legitim résztvevőinek körét, hogy mely érdekek jelenjenek meg közösségi érdekként, hogy mi legyen a fejlesztés tárgya és általában, hogy mit értsünk fejlesztés, alulról építkezés, fenntarthatóság és vidék alatt. Ezek a tényezők pedig nem csupán a program tervezésénél, kivitelezésénél fontosak, de jelentősen befolyásolják azt is, hogy kik alkothatják a fejlesztések célcsoportját.

Kovách és Kucerova (2006) a vidékfejlesztési rendszerben a projektesedés jelentőségére hívja fel a figyelmet, melynek következtében az európai társadalmakban létrejött egy új társadalmi csoport, a projektosztály, amelynek hatalma a projekt alapú fejlesztési rendszerből származik. Pozíciójának kulcsa az a tudás és menedzseri képesség, amely a projektek végrehajtásához szükséges. A projekt osztály megélhetésének bázisát a projektek jelentik, ezért céljuk a fejlesztések és a társadalom minél szélesebb körű projektesítése. Befolyással bírnak a helyi szereplők projektekben való részvétele felett is. A projekt osztály egyik legfőbb funkciója és ismertető jegye a közvetítés (Kovách–Kristóf 2007) a fejlesztések döntéshozói és a fejlesztési forrásokat felhasználók között.

Kutatások bizonyítják tehát, hogy a résztvevők vidékfejlesztésen belüli sikere nagymértékben függ helyi társadalmi beágyazottságuktól, a tudástól, amit használnak, kapcsolatteremtő és kockázatvállalási képességüktől (Bruckmeier–Tovey 2008, Kelemen–Megyesi–Nagy Kalamász 2008, Csurgó–Kovách–Kucerova 2008). A vidékfejlesztési rendszer sajátosságaiból adódóan a projektforma speciális képességeket és tudást kíván a projekt irányítóitól és résztvevőitől egyaránt. Bizonyos képességek és tudás megléte szükséges ahhoz, hogy valaki be tudjon kapcsolódni a vidékfejlesztés rendszerébe, képes legyen projektet irányítani, vagy abban részt venni, vagy csak egyszerűen az eredményeiből részesedni. Akinek megvan a képessége, azok számára ez a fajta multifunkcionális vidékfejlesztés nagyon sok lehetőséget rejt magában. Ezen képességek hiányában azonban a vidéki társadalom számos szereplője nem tud bekapcsolódni a vidékfejlesztési projektekbe, kívül marad a rendszeren. A vidékfejlesztés, és döntően a projektforma egy új típusú szegregációt hozhat létre a vidéki társadalomban.

A továbbiakban egyetlen kistérség, a Mezőtúri kistérség példáján keresztül elemzem[1], hogy a helyi agrárvállalkozók hogyan tudnak bekapcsolódni a vidékfejlesztési projektekbe. Milyen tényezők befolyásolják a projektekben való részvételüket, és milyen szerepet játszanak egy kistérségen belüli fejlesztési rendszerben, fejlesztési közösségben.

A Mezőtúri kistérség

A Mezőtúri kistérség az ország egyik legfiatalabb kistérsége, 2004-ben jött létre Mezőtúr város kezdeményezésére, egyfajta alulról építkező kezdeményezésként Mezőtúr, Túrkeve, Kétpó, Mezőhék és Mesterszállás települések összefogásával, Mezőtúr székhellyel. A Mezőtúri kistérséggel térszerkezetileg is új, történeti előzmények nélküli területi egység jött létre, amely részben a történelmi Nagykunság területéből vált le (Mezőtúr, Túrkeve), részben pedig más térségekből választott le településeket (Kétpó, Mezőhék, Mesterszállás). A szerveződés alapját a települések szomszédsága és korábban meglévő kapcsolatai adják. Mezőtúr településhálózati központi szerepet tölt be a három község szempontjából, Túrkeve, bár nem rendelkezik vonzott településsel, Mezőtúr társtelepülésének tekinthető.

A kistérség népessége csökkenő, a népsűrűség is igen alacsony. A kistérség klasszikus értelemben vett agrártáj, a legfontosabb ipari ágazat a feldolgozóipar. A fejlődési lehetőségeket nagymértékben befolyásolják a térség megközelíthetőségének hiányosságai. A kistérség kedvező turisztikai adottságokkal, de jórészt helyi és regionális vonzerőt jelentő turisztikai termékekkel rendelkező terület, a turizmus jelentősége a kistérség gazdaságában alacsony.

[1] A tanulmány alapjául szolgáló interjúkat 2007. elején készítettem a Mezőtúri kistérség fejlesztési kulcsszereplőivel.

A mezőgazdaság gazdasági erejének és jövedelemtermelő képességének drasztikus csökkenése rányomta a bélyegét a kistérség életére, jövőbeni kilátásaira. Bár a kistérség arculatában még ma is központi helyet foglal el a mezőgazdaság, jövedelemtermelő képessége alacsony, és a foglakoztatásban betöltött szerepe is csekélynek mondható.

A termelőszövetkezetek megszűnése és a nagyobb ipari jellegű foglalkoztatók felszámolása tömeges munkanélküliséget okozott a kistérségben. Túrkevén például az AFIT Autójavító Vállalat bezárása okozott súlyos problémákat. Mezőtúron a Fazekas Szövetkezet és a Szövőgyár felszámolása nem csupán munkanélküliséget teremtett, de rombolólag hatott a kistérség hagyományokon alapuló könnyűipari tevékenységére is.

A 2003-as adatok alapján is jól látszik, hogy a vállalkozási aktivitás rendkívül alacsony a kistérségben (61,4 vállalkozás/1000 fő). Az összes vállalkozás 97%-a mikroméretű, 2%-a kisméretű, és csak 1%-ot tesz ki a közepes méretű. A mikroméretű vállalkozások gazdasági szerkezetüket illetően főképp kereskedelmi és szolgáltató jellegűek. Gazdasági potenciáljuk igen alacsony, adófizetési képességük csekély, fejlődési lehetőségük gyakorlatilag nincs. A kistérség társas vállalkozásai vonatkozásában is jellemző, hogy ezek 91%-a mikroméretű, 6%-a kisméretű, 3%-a közepes, és csupán egy darab nagyméretűnek tekinthető vállalkozás van a kistérségben. A vállalkozások térszerkezetét illetően az összes működő vállalkozás 66%-a Mezőtúron, közel 30%-a Túrkevén található. A kistérségben 2003-ban 489 működő mezőgazdasági vállalkozást regisztráltak. Ennek alig 12%-a társas vállalkozás. A mezőgazdasági társas vállalkozások aránya a kistérségen belül több mint 4 százalékkal meghaladja a megyei átlagot. A kistérség ma is dominánsan agrárterületnek tekinthető.

Fejlesztések a Mezőtúri kistérségben

A kistérségben az I. Nemzeti Fejlesztési Terv pályázataira 120 pályázatot nyújtottak be. A legtöbb pályázatot a kistérségben az Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Programra (AVOP) nyújtották be (55,8%), emellett számos pályázó célozta meg a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP) pályázatait is (33,3%). A többi Operatív Program pályázati lehetőségeire a kistérség szereplői csak nagyon kis érdeklődést mutatattak: hat pályázatot nyújtottak be a Regionális Operatív Programra, négyet a Humánerőforrás Fejlesztés Operatív Programra (HEFOP), és egyet a Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Programra (KIOP).

Az I. NFT időszakában a nyertes kistérségi pályázatokon 2.040.000.000 Ft támogatást nyertek el. A támogatott projektek többsége (73,2%) 20 millió Ft alatti támogatásban részesült, a legtöbb projekt (62%) 1–20 millió Ft közötti támogatást kapott. A nagyprojektek száma nagyon alacsony, 100 millió Ft feletti támogatásban csak két projekt részesült: a Berettyó-Körös Kistérségi Társulás Elektronikus infrastruktúra bővíté-

se projektje (250 millió Ft támogatás) és az Útgazdálkodási és Koordinációs Igazgatóság (Budapest) Regionális Operatív Program keretében megvalósított Mezőtúr-Szarvas összekötőút felújítása (647 millió Ft támogatás).

A térség legaktívabb pályázói a mezőgazdaságból kerültek ki. A legtöbb pályázatot a mezőgazdasági vállalkozók és vállalkozások nyújtották be, 31 különböző mezőgazdasági vállalkozás nyert támogatást az I. NFT-ből a kistérségben. A nem mezőgazdasági vállalkozások közül 11 vállalkozás nyert támogatást vagy támogatásokat. 52 projektet a helyi gazdasági szereplők és magánszemélyek (őstermelők) valósítottak meg. A civil szervezetek közül csupán 3 kapott támogatást a LEADER+ keretében, három projektre. Az önkormányzatok, önkormányzati szervek és egyéb költségvetési szervek a kistérségben csupán 16 projektet valósítottak meg az I. NFT forrásaiból.

Tervezés szintjén a kistérség kvázi behozta lemaradását a korábban megalakult kistérségekkel szemben. A megalakulás évében kidolgozásra került a komplex stratégiai fejlesztési program, 2005-től a fő fejlesztési területekre (agrár- és vidékfejlesztés, turizmusfejlesztés, környezetvédelem) külön operatív programokat is kidolgoztak. Rendszeresen folytatnak ún. projektgyűjtési akciókat is.

A kistérség szempontjából kulcsszereplőként a Berettyó-Körös Többcélú Társulás jelenik meg. A benne tevékenykedő vidékfejlesztési menedzsernek köszönhetően 2004–2006 között aktív kapcsolat volt a kistérség meghatározó szereplői, és nem csak a település polgármesterei között. A 2007. évben történt személyi és szerkezeti átalakulások miatt az aktivitás némileg csökkent, egyenetlenné vált. Ugyanakkor létrejött egy Kistérségi Iroda is Mezőtúron.

Bár túlnyúlik a kistérség határain, mégis fontos kistérség szintű eredményként jelenik meg a LEADER+ programban való részvétel. Ebben a központi szerepet Túrkeve játszotta, a gesztorszervezet a Túrkevei Önkormányzatnál jött létre, a Helyi Akciócsoport vezetője pedig a mesterszállási polgármester volt.

A civil aktivitás térségspecifikus jellegzetességeként jelenik meg, hogy a civil élet döntően Túrkevét érinti. Túrkeve központtal jött létre a Kistérségi Civil Fórum, amelyben a túrkevei civilek vesznek részt legaktívabban. Bár számos szervezet van Mezőtúron, ezek leginkább belső ügyeikkel foglalkoznak. A kistelepüléseken a civil szerveződések szintje is nagyon alacsony.

Tudástőke szempontjából fontos szereplő a Szolnoki Főiskola Mezőtúri Fakultása a kistérségben, az együttműködés azonban csak ad hoc jelleggel valósul meg. Bár a tervezés időszakában egyes főiskolai szereplőket bevontak, és a tervek szintjén megjelenik a Főiskolával való együttműködés, eddig ilyen projekt nem jött létre.

Annak ellenére, hogy számos tervet dolgoztak ki, a kistérség a valóságban mégsem választott egy meghatározó fejlesztési célt. Nincs egységes koncepció, amely irányában döntő elmozdulás lenne megfigyelhető a fejlesztések tekintetében. A források elérésének alapja az egyéni szereplők, döntően vállalkozások egyéni teljesítménye, ami a tudástőkén, innovatív kapacitáson és a kockázatvállalási képességen múlik.

Az agrárvállalkozások a kistérség fejlesztésében

A fejlesztésekben való részvétel képessége az egyik meghatározó kérdése napjaink vidékszociológiai irodalmának is. A vidékfejlesztésben nem az egyének, hanem a közösségek fejlesztési kapacitását hangsúlyozzák, ahol a közösséget az egy területen élő, azonos érdekekkel rendelkező emberek csoportjaként értelmezik. Ez a területi megközelítés azonban elfedi a társadalmi szereplők közötti hatalmi és társadalmi különbségeket. Fontos kérdés ugyanakkor, hogy kik vesznek részt a helyi fejlesztési folyamatokban, kinek az érdekei érvényesülnek, és kik azok, akik kimaradnak (Shucksmith 2000, Csurgó–Kovách–Kucerova 2008).

A mezőtúri kistérségben az I. NFT pályázatain tehát legnagyobb arányban a mezőgazdasági vállalkozások vettek részt, annak kistérségi sikere nagymértékben agrárvállalkozásoknak köszönhető. Ebben az egyéni képességek és kapcsolatok mellett fontos szerepet töltött be a mezőtúri falugazdász, aki a kistérség több településén is ellátja a falugazdászi teendőket.

A falugazdász maga is gazdálkodó, és tagja a mezőtúri gazdák informális hálózatának, amelyben az információátadás és a kölcsönös segítségnyújtás hatékony formái figyelhetők meg. A falugazdász személye és irodája olyan pont, ahová az információk összefutnak.

A pályázati aktivitásban fontos szerepet játszik az is, hogy a falugazdász folyamatosan gyűjti a pályázati információkat. A kisebb gazdálkodókra van inkább befolyással, a nagyobb mezőgazdasági cégek esetében a pályázás a cég belső ügye.

A falugazdász szerepe az információ átadásában a legfontosabb. A pályázatírásban nem vesz részt, de közvetít a helyi és külsős pályázatírók és a gazdák között. *„Most is bejött például valaki, hogy segítsek neki, mert be akarja adni ezt a fiatal gazdálkodói pályázatot, de nem tudja, hogyan kell megírni, hogy ajánljak már neki valakit. Hát én ismerek itt egy-két embert, akiről tudom, hogy ezt jól tudja…”* – mondta a falugazdász.

A gazdák közötti együttműködés-készség és az informális kapcsolatok széles köre ellenére a szervezettség nagyon alacsony foka figyelhető meg a kistérségi agrárszereplők között. A kapcsolathálók döntően települési szinten léteznek, bár vannak kistérségen belüli szorosabb kapcsolatok is. Ugyanakkor a kis- és közepes gazdaságok (ez a kistérségben 50-200 hektárt jelent) közötti szerveződési hajlandóság nagyon alacsony. *„Próbáltam itt én, hogy alakítsunk termelői csoportot, mondtam mindenkinek, hogy ez ezért meg azért jó, agitáltam őket… De még a végén rám haragudtak, hogy mit akarok én főnök lenni, meg ilyesmi”* – mondta a helyi szövetkezés megszervezésének kudarcáról a falugazdász.

Az agrárvállalkozások helyének és súlyának egyik alapvető mutatója az agrárium érdekeinek, elképzeléseinek megjelenése a helyi tervekben. Feltételezzük, hogy a tervezések megalapozott egyeztető munka mellett zajlottak, és a tervek azokat az elképzeléseket tartalmazzák, amelyek leginkább megfelelnek a helyi (kistérségi) közösségi

igényeknek. Ideáltipikusan a tervek nem csak az azt megalkotó vagy megrendelő intézmények elképzeléseit tartalmazzák, hanem ezekben sűrűsödnek a helyi gazdaság és társadalom igényei és célkitűzései is.

A tervek tehát implicite a helyi igények leképeződései, a helyi elképzelések kulcsdokumentumainak tekinthetők. Hipotézisünk szerint, ha a konkrét fejlesztések nagymértékben illeszkednek a tervekhez, az azt jelzi, hogy a helyi szereplők érdekeinek megfelelően jöttek létre és a tervezéskor sikerült a reális, a társadalmi szereplők széles rétegeinek céljait megfogalmazni. Ha a megvalósult projektek alapvetően nem illeszkednek az előzetes elképzelésekhez, az egyrészt a közös koncepció hiányát, bizonyos szereplőcsoportok közösségen belüli, a közösségi szintű, hosszabb távú fejlődéséből és a fejlesztésből való kirekesztődését jelzik. Nem tagadjuk annak a lehetőségét, hogy tervek és egységes koncepciók nélkül is létrejöhetnek nagyobb beruházások, ezek azonban döntően rövid távúak és individuális sikerek. Egy-egy térség hosszú távú fejlődése szempontjából meghatározó lehet, hogy elindult-e egy tudatos fejlődési úton, amely a közösség széles rétegeit érinti, amelynek egyik legfőbb indikátora lehet a tervek és a megvalósult projektek konzisztenciája.

A legteljesebb képet a kistérség fejlesztési elképzeléseiről a Kistérség Komplex Stratégiai Fejlesztési Programja adja. A fejlesztési terv számos területre vonatkozóan fogalmaz meg fejlesztési elképzeléseket, valamint a tervezők az egyes prioritások mentén kiemeltek bizonyos intézkedéseket, amelyeket kiemelten fontosnak tekintenek, és ezeket részletesen ki is dolgozták, míg a többi intézkedés esetében a tervdokumentum a konkrét elképzelésekre vonatkozóan nem tartalmaz információkat. A tervek és a megvalósult projektek összevetésekor ezeket a kiemelt célkitűzéseket vesszük alapul.

A mezőgazdaság és döntően a kis- és közepes gazdaságok helyi fejlesztési szerepét, a közösségben elfoglalt helyét jelzi, hogy annak ellenére, hogy a kistérségben a legtöbb projekt az agrárfejlesztésben valósult meg, a megvalósult 32 agrárfejlesztési projekt közül egyik sem kapcsolható a kiemelten kezelt Termelői csoportok létrehozása intézkedéshez. Az agrárfejlesztés esetében olyan intézkedésekhez köthetőek a megvalósult projektek, amelyeket a tervezés során meghatároztak, de nem tekintettek kiemelten fontosnak. A legtöbb nyertes pályázat agrártechnológiai fejlesztésének tekinthető. Egy projekt (Rizspuffasztó üzem létrehozásához szükséges technológia beszerzés) illeszkedik csupán a tervezés szintjén megjelenő Rizságazat fejlesztése elképzeléshez, amit a kistérség egyik legjelentősebb mezőgazdasági cége hajtott végre. Az agrárfejlesztésnél meghatározott 8 intézkedés közül az I. Nemzeti Fejlesztési Terv pályázatai segítségével megvalósult projektek tehát mindössze két tervezett intézkedéshez illeszthetőek, ami jól mutatja a tervezés és megvalósulás kettéválását, a tervezés és a pályázás összehangolatlanságát és a helyi agrárgazdasági szereplők döntően perifériku s helyzetét a fejlesztési közösségben.

Az agrárfejlesztések a kistérségben esetlegesen, az egyéni szereplők kapacitásra építve, nem pedig összefogás segítségével, tervezett keretek és ösztönzés hatására va-

lósultak meg. A fejlesztések szűk területekre és többségében egy-egy szervezetre vonatkoznak, nincsenek döntő hatással a kistérség fejlődésére.

Az agrárszereplők súlyát a helyi fejlesztési közösségben alapvetően meghatározza a cég gazdasági súlya. A gazdák közös érdekérvényesítő képessége és kapacitása alacsony, csak a legnagyobb cégek képesek befolyásolni a helyi fejlesztési elképzeléseket, és kistérségi szinten is jelentő fejlesztéseket végrehajtani.

A legnagyobb agárcégek fejlesztési kapacitását jól példázza az egyik szocialista termelési üzem jogutódjaként létrejött részvénytársaság, amely 3 nyertes projektével, innovatív fejlesztési elképzeléseivel, humánerőforrás kapacitásával, felkészültségével és érdekérvényesítő képességével kiemelkedik a kistérségi vállalkozások, és nem csupán az agrárvállalkozások közül.

A Részvénytársaság 1993-ban alakult meg, 1995-től a privatizációt követően magánszemélyek tulajdonában áll a részvények 100 százaléka. A részvénytársaság, amely agrárgazdasági kis- és középvállalkozásnak számít, mind árbevételét, mind foglalkoztatott létszámát tekintve a jelentős vállalkozások között van jelen a kistérségben. Körülbelül 19.000 hektáron gazdálkodik és 40 fő állandó alkalmazottal rendelkezik. Sikerét több tényező is biztosítja. Mind a helyi, mind a központi intézmények felé rendelkezik a megfelelő kapcsolati tőkével. Emellett jelentős innovatív kapacitás és kockázatvállalási képesség jellemzi, valamint erős a szervezeten belüli tudástőkéje, mely képessé teszi az uniós és hazai források hatékony elérésére.

A cég már az uniós előcsatlakozási program, a SAPARD keretében is részesült támogatásban. A lehetőségek minél teljesebb körét kihasználják, egyszerre több pályázatot is beadnak. Jól tükrözi a cég helyzetét és felkészültségét, hogy eddig minden beadott pályázata kedvező elbírálásban részesült, bár két támogatott projektet forráshiány miatt nem valósítottak meg.

Az I. NFT ideje alatt például az Agrár és Vidékfejlesztési Program keretében a vállalkozás három pályázatot nyújtott be, és mindhárom pályázatát támogatták. A három nyertes projekt megvalósítására 124.171.180 Ft támogatást ítéltek meg részükre, de a legkisebb projektet (3 milliós támogatás) technikai okokból nem valósították meg. Így a két nyertes projekt segítségével 327.310.000 Ft beruházás jött létre, ezzel a helyi szervezetek közül, beleértve a kistérségi társulást is, uniós támogatással a beruházások összértékét tekintve a cég hajtotta végre az egyik legnagyobb fejlesztést a kistérségben. A legnagyobb projekt, amely 90.000.000 Ft támogatást kapott, egy 15 ezer tonnás szemestermény-tároló telep létrehozása volt.

Jellemző, hogy a cég a tervezett beruházásihoz próbál fejlesztési forrásokat találni, illetve úgy időzíti fejlesztéseket, hogy azokat illeszteni tudja a pályázati lehetőségekhez. Pályázati aktivitása nem csak az uniós, de a hazai források esetében is jelentős.

Az Rt.-t nem csupán pályázati sikere, de innovatív teljesítménye is kiemeli a kistérségi vállalkozások közül. A cégvezető ötlete alapján SAPARD támogatás felhasználásával létrehoztak egy élelmiszeripari feldolgozó üzemet, egy gabonapuffasztót, amely-

ben saját termelésű alapanyagaikat, rizst és durumbúzát puffasztanak. A fejlesztés egyedülálló a térségben, helyi erőforrásra építve helyi terméket hoz létre. A cég által gyártott élelmiszeripari termék ma már kapható a hazai élelmiszerláncokban. Egy mintaprojektként is felfogható fejlesztésről van tehát szó, amely határozott utat képvisel a helyi agrárfejlesztésben: helyi alapanyagokból helyben állít elő élelmiszeripari végterméket. Az üzem 2006 óta folytat termelést, folyamatosan fejlődik, jelenleg is zajlik a munkaerő-felvétel és az új piacok felkutatása. A fejlesztés fontosságát és a cég illetve vezetője aktivitását és kistérségi szerepét jelzi, hogy a rizságazat fejlesztése már 2004-ben bekerült a kistérség komplex fejlesztési tervében is. *„A cég nagyon benne van a térség vérkeringésében”* – mondta a cég helyi pozíciójával kapcsolatosan a vállalkozás egyik munkatársa. A korszerű gondolkodás és innovativitás nem csupán az új agrárgazdasági fejlődési utak esetében, de a környezettudatos magatartásban is kiemeli a céget a helyi agrárvállalkozások közül. Az agrár-környezetgazdálkodási program keretében például a cég közel 400 hektáron túzokvédelmi programot folytat.

A cég pályázati sikereiben és térségi pozíciójában egyértelműen azonosítható két kulcsszereplő a cégen belül, a cégvezető és a cég pályázatokért felelős munkatársa.

A cég pályázati szakemberének felkészültségét jelzi, hogy a cég által benyújtott összes pályázat sikeres volt. Jó kapcsolatot ápol a regionális és állami fejlesztési intézményekkel, és a pályázatírástól a projekt végrehajtásáig aktívan részt vesz a projektekben. Precizitása, ismeretszerzési képessége és hajlandósága, valamint jó kommunikációs készsége nagymértékben hozzájárul a pályázatok sikeréhez, melynél természetesen nem elhanyagolható tényező az sem, hogy a cég üzleti sikeressége komoly alapot szolgáltat a pályázati eredményességhez.

A cégvezető Mezőtúr és a kistérség életében is kulcsszereplőnek számít. Jó kapcsolatai vannak a kormányzati szervekkel és az agrár érdekvédelmi szervezetekkel is, amelynek nem csupán tagja, de aktív szereplője is. *„A főnökünk jó kapcsolatot ápol a magasabb szervekkel is, tehát mindenhova ismerősként megy be, mindenhol ismerik.”* – mondta a cég megkérdezett munkatársa. Lobbierejét, érdekérvényesítő képességét jelzi, hogy komoly szerepet játszott abban, hogy Magyarországon a rizs bekerüljön a támogatott növények közé. *„Meg kell jelennünk olyan helyeken is, mint a Parlament, ahol a miniszternek el kell tudnunk mondanunk, amit akarunk, vagy hogy az FVM-ben szinte hetente, kéthetente megjelenünk vagy megjelenek személyesen.”* – mondta a cégvezető saját lobbitevékenységéről. Helyi befolyását mutatja továbbá, hogy a rizságazat fejlesztése bekerült a kistérségi tervdokumentumokba is. Nagyon szoros kapcsolatokat ápol a Mezútőri Főiskolával, mint a mezőtúri agrármérnököket tömörítő Mérnökök Baráti Köre vezetője, de vannak kapcsolatai és befolyása a helyi politika felé is.

A cég innovatív ötleteivel, felkészültségével kiemelkedik a térségi vállalkozások közül. A cégvezető az egyik fejlesztési kulcsszereplő, közvetítő szereplő, akik komoly kapcsolatokkal rendelkezik a felső szintű intézményrendszer felé is.

Összegzés

Az agrárgazdaság példája azt mutatja, hogy a kistérségi szereplők sikere a tudásformák megfelelő használatában rejlik. A kistérségi szervezetek közül azok jelennek meg a helyi fejlesztésekben, akik rendelkeznek a megfelelő humánerőforrás kapacitással, és képesek a pályázás és a projektek lebonyolítására. Fontos szerepet játszanak a helyi közösség fejlesztésében, a helyi társadalmi szereplők fejlesztésekbe való bevonásában a helyi közvetítői szereplők, akik rendelkeznek a megfelelő tudással, és jelentős részük a megfelelő kapcsolati tőkével is.

Ezek a közvetítő szereplők azonban egy-egy szervezethez köthetően működnek, szektoriális illetve szervezeti „magányos hősök", akiknek különböző jellegű kapcsolataik vannak a központi intézményekkel és a helyi közösségekkel. Ezek között a szakértői csoportok vagy személyek között azonban nincs szervezett együttműködés, a hálózatok gyengék és esetlegesek. A projektötletek és tervek döntően egymástól elszigetelten jönnek létre. A meglévő tudás számos területen projektet generál, de nincs egy központi generátor, amely összefogná és egységes mederbe terelné ezeket. A különböző területeken a különböző szereplők nagyon eltérő kapcsolati tőkével rendelkeznek a központi intézményrendszer és a helyi közösség felé. Nagyfokú töredezettség, az együttműködés és összefogás hiánya jellemző a kistérségre. Ebből következően pedig a különböző szereplők a különböző kapcsolati tőkéjüket nem tudják közösen érvényesíteni, a kistérség érdekében együttesen kamatoztatni.

Mint az alföldi kistérségek általában, a Mezőtúri kistérség is döntően mezőgazdasági adottságú terület, fejlődése a mezőgazdaságra építve képzelhető csak el. A mezőgazdasági vállalkozók aktivitása ellenére projektjeik – melyek leggyakrabban gépvásárlást, technológiai fejlesztést takarnak – nincsenek hatással a kistérség fejlődésére, nem növelik a kistérség népességmegtartó erejét. Tudásalapú mezőgazdaságra, munkahely-teremtő mezőgazdasági, és erre épülő élelmiszeripai beruházásokra lenne szükség.

Felhasznált irodalom

Bruckmeier, K. – H. Tovey (2008) Knowledge in Sustainable Rural Development: From Forms of Knowledge to Knowledge Processes, *Sociologia Ruralis* 48 (3), 313–329.

Csatári B. (1996) *A magyarországi kistérségek néhány jellegzetessége*. Kecskemét, MTA RKK Alföldi Tudományos Intézet.

Csurgó B. – Nagy Kalamász I. (2007) A vidékfejlesztés rendszere és szereplői Magyarországon és Európában. In Kovách I. – Nagy É. – Tibori T. – Tóth Á. (szerk.) *Európai Magyarország 2007*, MTA PTI, Budapest.

Csurgó B. – Kovách I. – Kucerová, E. (2008) Knowledge, Power and Sustainability in Contemporary Rural Europe. *Sociologia Ruralis*, 48 (3) 292–312.

Kelemen, E. – Megyesi B.– Nagy Kalamász, I. (2008) Knowledge Dynamics and Sustainability in Rural Livelihood Strategies: Two Case Studies from Hungary. *Sociologia Ruralis*, 48 (3), 257–273.

Knickel, K. – Renting, H. (2000) Methodological and Conceptual Issues in the Study of Multifunctionality and Rural Development. *Sociologia Ruralis* 40 (4), 512–528.
Kovách I. – Kristóf L. (2007) Közvetítő szereplők a vidéki javak és szolgáltatások piacán. In Kovách I. (szerk.) Vidékiek és városiak. *A tudás- és imázshasználat hatásai a vidéki Magyarországon*. L'Harmattan – MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 105–119.
Kovách, I. – Kucerová, E. (2006) The project class. The Hungarian and Czech cases. In *Sociologia Ruralis*, 46 (1) 3–22.
Polányi K. (1976) *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet*. Gondolat. Budapest.
Shortall, S. (2004) Social or Economic Goals, Civic Inclusion or Exclusion? An Analysis of Rural Development Theory and Practice. In *Sociologia Ruralis*, 44 (1), 109–123.
Shucksmith, M. – P. Chapman (1998) Rural Development and Social Exclusion. In *Sociologia Ruralis*, 38 (2), 225–242.
Shucksmith, M. (2000) Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: perspectives from leader in the UK. *Sociologia Ruralis*, 40 (2) 208–218.
Sjöblom, S (2006) Towards a projectified public sector – project proliferation as a phenomenon. In Sjöblom, S. – Andersson, K. – Ecklund, E. – Godenhjelm, S. (eds) *Project proliferation and governance,* Helsinki University Press, Helsinki, 9–33.
A Mezőtúri Kistérség Komplex Stratégiai Fejlesztési Programja. Dél-Alföldi Regionális Fejlesztési Rt., Mezőtúr, 2004.
A Mezőtúri statisztikai kistérség agrárstruktúra- és vidékfejlesztési stratégiai és operatív programja. Körics Euroconsulting, Mezőtúr – Budapest 2005.

Lüttmerdingné Balla Mónika – Sabján Katalin

A nők helyzete a vidéki Magyarországon

Bevezetés

A társadalmi egyenlőtlenségek a helyi, települési szinten érzékelhetők legjobban a kormányzás szintjei közül, hiszen ez van „legközelebb" az emberek mindennapi életéhez, problémáihoz. A nők és a férfiak esélyegyenlősége szempontjából ez az a szint, ahol a leghatékonyabb beavatkozásokat lehet tenni a nők esélyeinek javítása érdekében. A feminizmus második, harmadik generációjának lecsengése után a közpolitikák közé emelkedett azon a felismerésen alapuló horizontális elv az Európai Unió országaiban, hogy a nők sok tekintetben hátrányosabb helyzetben vannak csak azért, mert ehhez a nemi csoporthoz tartoznak. Magyarországon ma a népesség fele nő, azonban a diplomások mindössze 10%-a van közülük vezető pozícióban. A vidéki területek lakói sok szempontból szenvednek hátrányt az esélyek tekintetében a városi lakossággal szemben, amely alapvetően a társadalmunkban rögzült tradicionális szemléletmódból következik. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk folytán az esélyegyenlőségi kérdések nagyobb hangsúlyt kapnak, tekintve, hogy a fejlesztési források elosztásában horizontális alapelvként működik a hátrányos helyzetűek figyelembe vétele. A helyi önkormányzatoknak esélyegyenlőségi tervvel kell rendelkezniük ahhoz, hogy uniós pályázatot nyújthassanak be. Az elmélet és a gyakorlat azonban egészen napjainkig csak ritkán érintkezik egymással, ezért valódi eredményeket felmutató nő-politikával csak nagyon kevés számú önkormányzat rendelkezik. Ezzel szemben Európa nyugatibb felén (például Bécsben és Frankfurtban) önálló részlegek működnek a város hivatalában különböző szolgáltatásokkal: állandó telefonos ügyeletet biztosítanak a családon belüli erőszak áldozatainak, segítő szolgálatokat működtetnek, és ami ennél is fontosabb, összehangolják az önkormányzat működését, vagyis valamennyi közszolgáltatást illetően figyelembe veszik a nők eltérő igényeit, szükségleteit.

Magyarországon egyelőre az is kérdés, egyáltalán szükség van-e nő-politikára. Ez tűnik ki a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége által a magyar polgármesterek körében végzett gyorsfelmérésből.

Először azonban vizsgáljuk meg a foglalkoztatottsági adatokat a nőkre vonatkozóan, ezt követően térnénk ki a felmérés eredményeire.

A népesség gazdasági aktivitása nemek szerint

Magyarországon a szocializmusból a piacgazdaságra való áttéréskor a gazdaságnak és a lakosságnak szembe kellett néznie a munkanélküliség jelenségével, ami az előző

rendszerben ismeretlen volt. A szinte teljes foglalkoztatottságból átmenet nélkül rengeteg ember vesztette el a munkáját, vált munkanélkülivé annak következtében, hogy munkahelyek szűntek meg a gazdaság szerkezeti átalakulásának köszönhetően. Ez a helyzet 1992-re konszolidálódott, és megindult egy lassú növekedési folyamat a foglalkoztatásban és csökkenés a munkanélküliség terén.

A magyar nőkre is jellemző volt az előző rendszerben a magas foglalkoztatottság, így jellemzően a kétkeresős családmodell alakult ki.

1. táblázat

A 15–64 éves népesség gazdasági aktivitása nemenként					
	Gazdasági aktivitás	**1992**	**1995**	**2001**	**2006**
Nő, százalék	aktivitási arány	57,3	50,3	52,4	55,5
	foglalkoztatottsági ráta	52,3	45,9	49,8	51,1
	munkanélküliségi ráta	8,8	8,7	5,0	7,9
Férfi, százalék	aktivitási arány	71,9	67,4	67,2	68,7
	foglalkoztatottsági ráta	64,0	59,5	62,9	63,8
	munkanélküliségi ráta	11,1	11,7	6,3	7,2
Együtt, százalék	aktivitási arány	64,4	58,6	59,6	62,0
	foglalkoztatottsági ráta	58,0	52,5	56,2	57,3
	munkanélküliségi ráta	10,0	10,3	5,7	7,5

Forrás: KSH, Nők és férfiak Magyarországon 2006 (99-100. oldal)

Az 1. számú táblázatot vizsgálva megállapíthatjuk a nők foglalkoztatásával kapcsolatosan, hogy 1992-ben volt a legmagasabb az aktivitási arány (57,3%) az azt követő vizsgált évekhez képest (1995-ben 50,3%, 2001-ben 52,4%).

A munkanélküliségi rátákat áttekintve 1992-ben találjuk a legmagasabb mutatószámot (8,8%), melyet lassú csökkenés követ, és 2006-ra ismét elég magas (7,9%) az arány.

A férfiak foglalkoztatási rátája teljes mértékben úgy alakult, ahogyan a nőknél tapasztalhattuk, de az aktivitási rátához hasonlóan a férfiak arányszáma itt is magasabb.

A munkanélküliségi ráta az 1992-es évben 11,1%-on állt, mely igen magasnak mondható, és 1995-ben sem csökkent, hanem kismértékben emelkedett. Majd a 2001-es évben szinte a felére csökkent, és 2006-ban újra növekedést mutatott.

A nők és férfiak munkanélküliségi rátáját vizsgálva láthatjuk, hogy a korábbi években a férfiak körében nagyobb munkanélküliség volt tapasztalható, ezzel szemben a 2006-os évben a nők munkanélküliségi rátája meghaladja a férfiakét.

A munkanélküliségi ráta 1992-ben igen magas (10,0%) és ezt meghaladó 1995-ben (10,3%), majd szinte a felére csökken 2001-ben (5,7%) és egy újabb nagy ugrás következik 2006-ben 7,5%-ra.

A nők által uralt ágazatok leépülése később következett be, mint a férfiak által jellemzően betöltött nehézipari ágazatoké, többek között ez is befolyásolhatta a két nem munkanélküliségi rátáinak alakulását.

A gazdaság újjászervezése a férfiaknak kedvezett jobban. Az időbeli hullámzásokat a számokban a magyar gazdaság egészének helyzete nagymértékben befolyásolta és befolyásolja, gondolok itt például a nehézipar gyors leépülésére, melyet a szolgáltató ipar lassú felfutása követett.

A népesség gazdasági aktivitása régiónként

A népesség gazdasági aktivitása igen eltérő képet mutat régiónként. Mint a 2. számú táblázatban láthatjuk, akár egy rangsor is felállítható az egyes régiók között. A nőknél Észak-Alföld, a férfiaknál Észak-Magyarország régiója mutatja a leggyengébb arányokat, ha az aktivitási, munkanélküliségi vagy foglalkoztatási arányokat vesszük számba.

A nők gazdasági aktivitását vizsgálva régiónként megállapíthatjuk, hogy legjobb a helyzet a közép-magyarországi régióban, itt a legmagasabb az aktivitási arány (60,6%) és a foglalkoztatási arány (56,7%), a legalacsonyabb a munkanélküliségi ráta (5,5%). A nők gazdasági aktivitása az Észak-Alföldön a legrosszabb, mutatóik rendre a legalacsonyabbak a régiók közül.

A férfiak adatsorait vizsgálva láthatjuk, hogy a nyugat-dunántúli régió mutatja a legjobb arányokat minden tekintetben, a közép-magyarországi régió pedig visszaszorul a második helyre. A legrosszabb százalékos mutatókkal Észak-Magyarország rendelkezik mind az aktivitás, mind a foglalkoztatás terén, és nagyon magas a munkanélküliségi ráta is (11,0%).

A nemek összesített adatait tekintve a nők aktivitási és foglalkoztatási rátája jelentősen elmarad a férfiakétól, a munkanélküliségi ráták különbsége ennél jóval alacsonyabb.

2. táblázat

A 15–64 éves népesség gazdasági aktivitása régiónként, 2006			
Régió	**Aktivitási arány, %**	**Munkanélküliségi arány, %**	**Foglalkoztatási arány, %**
Nő			
Közép-Magyarország	60,0	5,5	56,7
Közép-Dunántúl	58,0	6,5	54,3
Nyugat-Dunántúl	59,7	6,5	55,9
Dél-Dunántúl	52,9	9,2	48,0
Észak-Magyarország	51,0	11,1	45,3
Észak-Alföld	50,0	11,5	44,3
Dél-Alföld	52,5	8,5	48,0
Összesen	55,5	7,9	51,5
Férfi			
Közép-Magyarország	72,7	4,8	69,2
Közép-Dunántúl	72,9	5,7	68,7
Nyugat-Dunántúl	73,5	5,2	69,7
Dél-Dunántúl	65,2	8,9	59,4
Észak-Magyarország	62,3	11,0	55,5
Észak-Alföld	65,0	10,6	58,2
Dél-Alföld	65,6	7,4	60,8
Összesen	68,7	7,2	63,8
Összesen			
Közép-Magyarország	66,1	5,1	62,7
Közép-Dunántúl	65,4	6,1	61,4
Nyugat-Dunántúl	66,6	5,8	62,8
Dél-Dunántúl	58,9	9,0	53,6
Észak-Magyarország	56,6	11,0	50,4
Észak-Alföld	57,4	11,0	51,1
Dél-Alföld	58,9	7,9	54,3
Összesen	62,0	7,5	57,3

Forrás: KSH, Nők és férfiak Magyarországon 2006 (101. oldal)

A régiók közötti különbségeket az elhelyezkedéssel kapcsolatos előnyök és hátrányok okozzák. Általánosan megállapítható, hogy a központi régió a legfejlettebb minden tekintetben, ezek után a nyugati régiók következnek, a keleten elterülő régiók pedig igen elmaradottak többek közt az infrastrukturális ellátottságban, ami meghatározó lehet, mert ha például az úthálózat nem fejlett, nem településnek ipari tevékenységek vagy kereskedelmi egységek a régióba, így halmozottan hátrányos helyzetbe kerül.

3. táblázat

A népesség iskolai végzettsége nemek szerint 2005. január		
	férfi (%)	**nő (%)**
A 10 éves és idősebb népességből az általános iskola első évfolyamát sem végezte el	0,4	0,6
A 15 éves és idősebb népességből legalább az általános iskola 8. évfolyamát elvégezte	94,3	89,3
A 18 éves és idősebb népességből legalább középiskolai érettségije van	39,8	45,2
A 25 éves és idősebb népességből egyetemi, főiskolai oklevele van	15,2	14,3

Forrás: Statisztikai Tükör II. évfolyam 15. szám, 2008. márc. 7. Középpontban a nők (2. oldal)

A táblázat bemutatja a népesség iskolai végzettségét nemek szerint. Láthatjuk, hogy a nők szinte minden kategóriában rosszabb mutatókkal rendelkeznek, mint a férfiak. Alulmaradnak a nők a férfiakhoz képest az általános iskolai és a felsőfokú képzettség megszerzésében, viszont a középiskolai érettségi megszerzésében mintegy 5%-kal meghaladják.

Az erre vonatkozó elemzések szerint az iskolai végzettség a munkaerő-piaci elhelyezkedés esélyeit illetően meghatározóbb tényező a nőknél, mint a férfiaknál. Jelentős pozitív hatása van az állásmegtartás kockázata függvényében és az új állás megszerzésének esélyére is.

Az utóbbi években azt mutatják a felmérések, hogy a szakmastruktúra nem összeegyeztetett a munkaerő-piaci igényekkel, mert a diplomások is nehezebben tudnak elhelyezkedni, mely tendencia érzékelhető a nőknél is.

A foglalkozási szerkezet tehát átalakulóban van, ami jól látszik abból, hogy az értelmiségi foglalkozású nők aránya a rendszerváltást megelőzően 40% körüli volt, ami a 2000 utáni években meghaladja az 50%-ot (Frey 2005).

Az eltelt két évtized alatt a foglalkozási szegregáció mértéke is csökkent, ezt mutatja a foglalkoztatási struktúra, mely az 1983-as 64%-ról 2001-re 59%-ra mérséklődött (Frey 2005).

A családi munkamegosztásra a tradicionális felfogás a jellemző, mint általában a többi országra Kelet-Európában. A nők kevesebb időt fordítanak kereső tevékenységre, ezzel szemben több időt töltenek háztartási munkával és a gyermekek ellátásával, mint a férfiak.

Meghatározó tényező a munkában eltöltött idő szempontjából, hogy egyedül neveli-e a szülő gyermekeit, mert a nők viszonylatában az egyedül nevelők az átlagnál több időt töltenek jövedelemszerzésre (Bukodi 2005).

Magyarország munkaerő-piacát a rendszerváltáskor recesszió jellemezte, majd az ezredforduló első éveiben ez javulni látszott. A foglalkoztatottak létszáma stagnált, a munkavállalási korú inaktív népesség csökkent, ami az átalakulóban lévő nyugdíjazási rendszernek volt köszönhető. A munkanélküliek számát illetően a növekedés volt jellemző, mint napjainkban is, aminek hátterében a nyugdíjjogosultság megszerzésének szigorított feltételei is érezhetően szerepet játszanak.

A munkaerő-piacon történő sikeres részvétel meghatározó tényezője az egyének tekintetében az iskolai végzettség és a területi elhelyezkedés. 2006-ban a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkező 25-44 évesek több mint fele nem volt foglalkoztatott (a férfiak 61,3%-a, a nők 38,4%-a), ugyanennek a korosztálynak a diplomával rendelkező rétege 86,5%-ban volt foglalkoztatva. Az alacsony végzettségűek nagy részben az informatikai és technológiai fejlődés következtében vesztették el munkájukat. A strukturális átalakulás is szerepet játszott a munkanélküliek számának növekedésében, mind az ipari, mind a mezőgazdasági szektorokra jellemző ez. Napjainkban leginkább a szolgáltatási iparágban mutatkozik emelkedés a foglalkoztatottak számában.

A területi egyenlőtlenségek is nagyon erőteljesen éreztetik hatásukat a munkaerőpiacon. A legfejlettebb régiók a Közép-Magyarországi, a Közép- és Nyugat-Dunántúli, 2006-ban 15-74 éves korcsoport foglalkoztatottsága ezekben a régiókban 54-56% között mozgott. 2001-ig a férfiak munkanélküli aránya 60% körüli volt, de az ezt követő években a nemek munkanélküliségi aránya közelíteni kezdett egymáshoz. 2006-ra a nők aránya a munkanélküliek között már 48%-ra emelkedett. 2006-ban a nők munkanélküliségi rátája (7,8%), meghaladta a férfiakét (7,2%). A munkanélküliek legnagyobb részét, mintegy háromnegyedét a 25-54 éves korcsoport teszi ki.

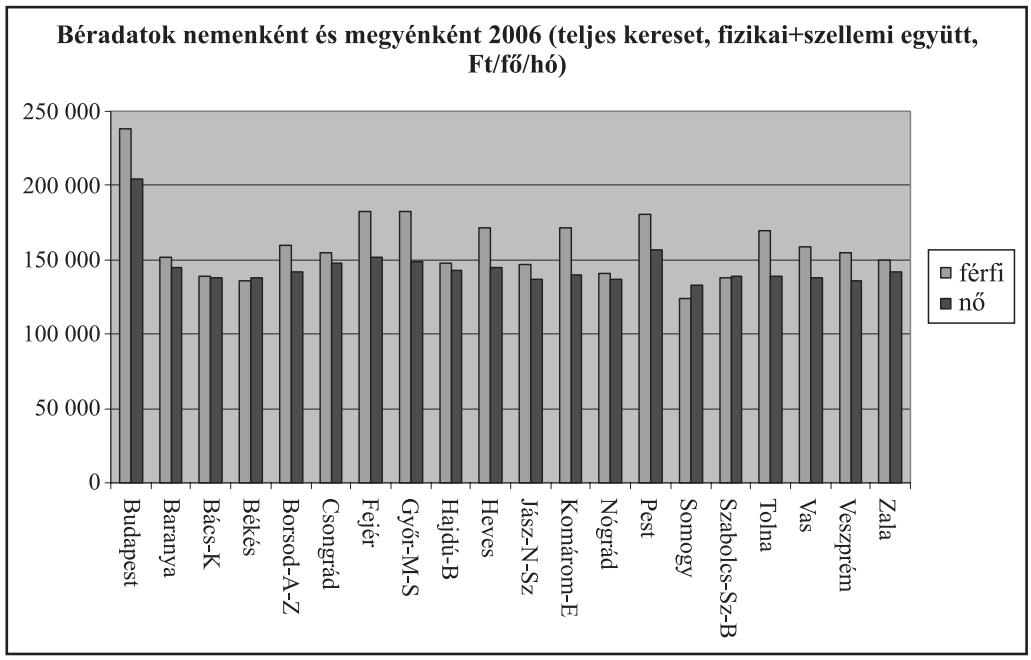
Nagy problémát jelent a '90-es évek óta a munkanélküliek által kialakított életforma, mely az utánuk felnövekvő nemzedék egy részének, akiknek a szülei így élnek, ez a megjelenő „felnőtt példa". Ezért nagyon fontos érdeke a társadalomnak is, hogy csökkentsük az inaktív réteget, aminek megoldása lehet a részmunkaidős foglalkoztatás, melynek elterjedése Magyarországon még nem jellemző, de a nyugati régebbi demokráciákban már teret nyert, talán mert ezekben az országokban részmunkaidős foglalkoztatás mellett is akkora a bérszínvonal, hogy megéri érte dolgozni.[1]

[1] Statisztikai Tükör I. évf. 48. szám A munkaerő-felmérés idősorai, 1998-2006 1. oldal

Két megközelítés is ismeretes a részmunkaidős foglalkozással kapcsolatosan. Az egyik, hogy teljesen elfogadott és normális megoldás a részmunkaidős foglalkoztatás, melyben ugyanolyan karrier építhető, mint nem atipikus formákban.

A másik felfogás szerint a részmunkaidős foglalkoztatás az alacsonyan képzett emberek számára jelent átmeneti megoldást, és marginalizálódáshoz vezethet, így könnyebben válhat az egyén munkanélkülivé. Ellene szól még a munkakörülmények roszszabb feltétele is (Galasi 2005).

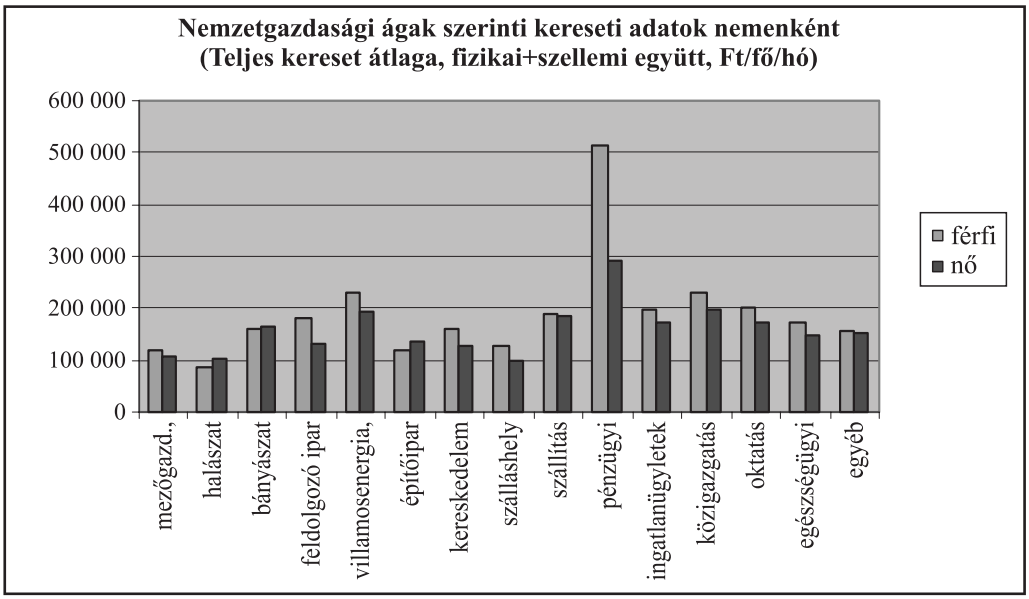
1. ábra



Forrásadat: www.afsz.hu/bérek és keresetek kimutatása 2006.

A területi megoszlás szerinti béradatok érdekes képet mutatnak az országról: ahol magasabbak a bérek, ott nagyobbak a különbségek a férfiak és a nők keresete között. Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, és Békés megyében pedig, ahol a legalacsonyabbak a keresetek, még meg is előzik a nők a férfiakat. Optimista magyarázat volna, hogy vidéken fejlettebb a társadalom, és jobban érvényesül az egyenlő munkáért egyenlő bért elve, és valószínűleg tévedés is, hiszen az előbbi ábrából kitűnik, hogy ezek azok a régiók, ahol a legmagasabb a munkanélküliek aránya, vagyis a magyarázat abban keresendő inkább, hogy milyen munkával keresnek többet a nők. A válasz a 2. ábrából egyértelmű:

2. ábra



Forrásadat: www.afsz.hu/bérek és keresetek kimutatása 2006.

Mint láthatjuk, kevés kivétellel e szerint a dimenzió szerint is többet keresnek a férfiak a nőknél. Három nemzetgazdasági ágazatban keresnek többet a nők az átlagos teljes kereseteket vizsgálva, a halászatban, bányászatban és az építőiparban. Ez valószínűleg azért következhetett be, mert ezekben a nemzetgazdasági ágakban a nők nem kétkezi munkásként, hanem feltehetően magasabb iskolai végzettséget igénylő szellemi beosztásokban végzik keresőtevékenységüket.

A grafikonon szembetűnő a pénzügyi szektorban tapasztalható átlagkereset különbsége a nők és a férfiak között, melynek aránya majdnem kétszeres. Ennek oka lehet, hogy ebben az ágazatban a nagy felelősséggel bíró felsővezetők túlnyomó többségben az erősebbik nem képviselői.

Nők a közéletben – helyi szinten

Súlyos tévedés a közgondolkodásban, hogy csak azért van szükség a nőkre a közélet vezetésében, mert ettől lesz egyenlőség nők és férfiak között, ha a hatalomban elfoglalt helyek száma egyensúlyban van. A női kvótát bevezető szervezetek általában nem magyarázzák meg a nyilvánosság számára a kvóta-rendszer bevezetésének okait, így gyakran a szervezetek saját magukon belül is ellenállást tapasztalnak. Jó példa erre az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, amelyben 47 európai és azon kívüli ország polgármesterei küzdenek a helyi és a regionális demokrá-

cia megerősödéséért. 2007. tavaszán ugyanis döntöttek arról, hogy 30%-os kvótát vezetnek be a nők részvételének erősítéséért.[2] A kommunikációban azonban „nő kvótára" egyszerűsített új szabály éppen azt mondja ki, hogy „az alulreprezentált nemhez tartozók arányának kell minimum 30%-nak lennie valamennyi nemzeti delegáció tekintetében". Az előterjesztő aztán a vitában is alulmaradt a plenáris ülésen, ahol a hölgy polgármesterek szólaltak fel legerőteljesebben, hogy ők azért szeretnének részt venni a Kongresszus munkájában, mert sikeres helyi vezetők, és nem azért mert nők.

Ha lassan is, de egyre inkább növekszik a nők részvétele a közéletben. Helyi szinten az alábbi táblázat adatai szerint alakult a nők aránya:

A női és férfi polgármesterek aránya a 2006-os választásokat követően.

Összesen 2650 férfi és 523 nő polgármester tevékenykedik ma Magyarországon, ez 16,48%-os női részvételi arányt jelent.

4. táblázat: Magyarország polgármesterei nemenként

	férfi	nő	nők aránya
főváros	1	0	0
kerület	23	0	0
megyei jogú város	21	2	8,70%
város	246	28	10,22%
nagyközség	137	15	9,87%
község	2222	478	17,70%

Forrás: Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének adatbázisa

A főpolgármester férfi, és a fővárosi kerületek polgármesterei között sem találunk nőt. A 23 megyei jogú város vezetői között is csak 2 polgármester asszony vállalt szerepet. A városokban az adatok szerint jobb a helyzet, mint a nagyközségekben, de a községekben találkozhatunk a legtöbb női településvezetővel. Ez összecseng a béradatoknál sejtett okokkal, miszerint a fejletlenebb területeken a nők könnyebben érvényesülnek. Ez azonban a település-vezetésben kevésbé jelenti azt, hogy a nők karrier-építési vágytól hajtva válnának polgármesterré, sokkal inkább azért, mert más nem vállalta volna ezt a legkevésbé sem kellemes, és leginkább jótékonysági jellegű munkát.

A polgármesterek körében 2008 tavaszán végzett kérdőíves felmérés eredménye is ezt látszik alátámasztani. A féri (71,9%) és a női (75,51%) polgármesterek többsége is

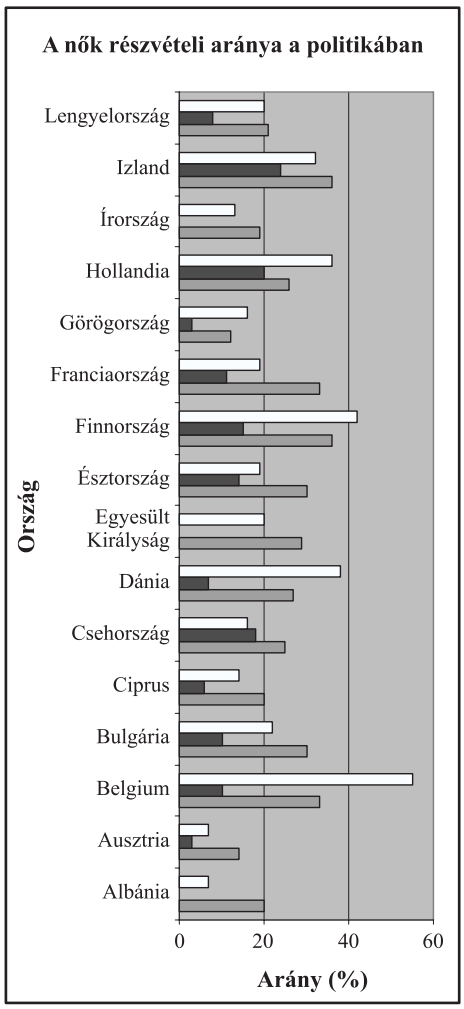
[2] http://store1.digitalcity.eu.com/store/clients/release/AAAAYGVF/doc/osszefoglalo_2007.07.06-10.33.44.doc
Beszámoló az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa 14. plenáris üléséről, Strasbourg 2007. május 29 – június 1.

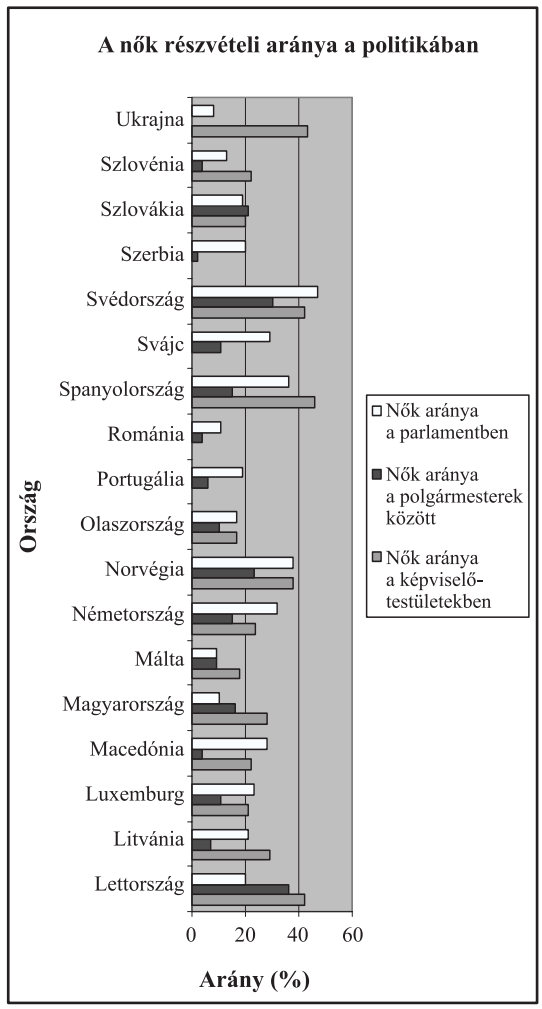
a „Miért vállalta a polgármesteri tisztséget?” kérdésre azt válaszolta, hogy elhivatottságból. Számottevő még a férfiaknál a nem nyilatkozók aránya, a válaszadók több mint 1/5-ét teszi ki, és igen csekély számban válaszoltak az egyéb kategóriával.

A nők sokkal kisebb hányada, mintegy 8%-a nem adott választ, viszont több mint 16% az egyéb rubrikát jelölte be. A legtöbben az „egyéb” kifejtése során a legtöbben azt válaszolták, hogy a lakosság kérésére vállalták a vezetői posztot.

A települési önkormányzatok képviselő-testületeiben 6966 hölgy foglal helyet 18016 úrral szemben. A közéleti szerepvállalást vizsgálva, ebben a dimenzióban találkoztunk a legnagyobb arányú női részvétellel: 27,88%-os aránnyal.

Nemzetközi összehasonlítás a nők részvételéről 3. és 4. ábra





Az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CEMR) nemrég készítette el 34 ország statisztikáinak összehasonlítását a nők részvételi arányáról a közéletben. Az egyes országokban a férfiak és nők számának arányát vizsgálva az egyes választott funkciókban feltűnő, hogy Lettország kivételével a polgármesterek között a legkisebb a nők aránya a parlamentekhez és a képviselő-testületekhez képest, vagyis a vezető szerepekben ezen a téren is ritkábban találunk hölgyeket. Magyarországhoz hasonlóan általános Európában, hogy a települések nagyság szerinti névsorát böngészve, minél nagyobb a lélekszám, annál kevesebb női vezetőt találunk. Ami nem önmagában való érték, hiszen valóban nem attól „jobb vagy rosszabb" egy településvezető, hogy melyik nemhez tartozik. A nők érdekeinek, jogainak érvényesülése azonban úgy biztosítható legegyszerűbben, ha ők is beleszólnak az életükről szóló döntésekbe.

Polgármesterek véleménye a nők helyzetéről

Az alábbiakban a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége által 2008 tavaszán végzett gyorsfelmérés néhány érdekes eredményét tekintjük át: hogyan vélekednek a polgármesterek a nők és a férfiak közötti különbségekről és a településükön tapasztalható ezzel kapcsolatos jelenségekről. A válaszadási arány 5% körül alakult, és a kérdőívet valamennyi magyar önkormányzati vezető megkapta.

„Ki az úr a háznál?"

Megkérdeztük a polgármestereket, hogy „ki az úr a háznál", vagyis ki tölti be a családfői pozíciót a településén élő családokban. A családfői pozíció meghatározás alatt értjük: a családi döntésekben való „utolsó szó jogát" pl. beruházásokról való döntést, a családi kassza kezelését, ezek a meghatározások a kérdés mellett szerepeltek.

A családfői pozícióról való vélekedés a nők és a férfiak körében eltérő képet mutat. Míg a nőknek 35%- a véli úgy, hogy ritka, amikor a nők töltik be a családfői pozíciót, addig a férfiaknak majdnem fele (48%).

Ki végzi a házimunkát?

Az eredményekből kitűnik, hogy a női polgármesterek sokkal nehezebbnek látják településükön az otthoni munka tekintetében a nők helyzetét, amely nem valószínű, hogy abból következne, hogy a férfiak vezette településen a férfiak lelkesebbek volnának a háztartási munkák iránt.

5. táblázat

nők válasza	%	%	%
a nő végzi a háztartási munkát	Igen	Nem	Megosztva
főzés	87,50	8,33	4,17
mosás	97,92	2,08	0,00
takarítás	89,58	4,17	6,25
bevásárlás	56,25	4,17	39,58
férfiak válasza	%	%	%
a férfi végzi háztartási munkát	igen	nem	megosztva
főzés	60,47	25,58	13,95
mosás	67,44	30,23	2,33
takarítás	51,16	20,93	27,91
bevásárlás	32,56	13,95	53,49

Forrás. TÖOSZ felmérés

A nők munkaerő-piaci helyzete a polgármesterek szerint a saját településen

Sok esetben csak városokban, általában az ipari parkokban, nagyüzemekben tudnak elhelyezkedni a vidéki településeken élő nők, köztük a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők is. Ezek nagyrészt többműszakos, szalag mellett végezhető munkák, és legtöbbször azzal jár, hogy órákat töltenek utazással. A közlekedési lehetőség nem igazodik a munkaidőhöz, így meglehetősen megnehezíti a munkavállalást.

A községekben mindkét nemre nézve rossz a helyzet, hiszen a munkanélküliek száma itt igen magas. A nők ezen belül még hátrányosabb helyzetben vannak, nehezebben találnak munkát egyébként is, de csak tetézi a helyzetet, ha kisgyermeket, esetleg több gyermeket is nevelnek. Sokan a GYED-et és a GYES-t tekintik az egyetlen jövedelemforrásnak. A rendszerváltás után sok városban megszűntek azok a munkahelyek, ahol a szakképzett és a képzetlen munkaerőt is tudták foglalkoztatni, a mezőgazdaság nem biztosít állandó munkalehetőséget, és az alkalmi munkavállalási lehetőség korlátozott. Az önkormányzat által felajánlott közmunka elenyésző lehetőséget biztosít, és nem jelent megoldást, sokak számára mégis ez az egyetlen lehetőség. Az Európai Uniós csatlakozás miatt sok helyen átalakult a piac, az egyszerű betanított munkát végzők (főleg a nők) nem tudnak elhelyezkedni.

A településeken lévő szociális otthonok biztosítanak munkalehetőséget a nők számára, így időben értesítve a hölgyeket, átképzéssel sokan találhatnak munkahelyet szociális területen, ezt a munkát azonban csak a feladat iránt elhivatottságot érzők tudják hosszútávon végezni.

Kevés olyan lehetőség van, főleg helyben, ahol nem csak a betanított, hanem a kvalifikált innovatív munkaerőt is tudnának foglalkoztatni.

A főváros közelségére hivatkoztak még a polgármesterek, véleményük szerint Budapest munkaerő- felszívó ereje nagy, és a közeli települések embereit is ellátja munkalehetőséggel. Ezeken a területeken a nők munkaerő-piaci helyzete iskolai végzettségüktől függ.

Nagyon kevesen vallották, hogy aki szeretne dolgozni, az el tud helyezkedni, még kevesebben mondták, hogy az elhelyezkedés helyben történik.

„Szomorú tapasztalatom, hogy a 25-30 év munkaviszonnyal rendelkező szakképzett nők egyre gyakrabban válnak munkanélkülivé. A munkaerőpiacra csak nagyon nagy szerencsével tudnak visszakerülni. A potenciális munkalehetőségtől aránylag messze vagyunk, nem szívesen alkalmazzák a vidéki nőket. Mivel többségük 50 év körüli, átképzésük sem egyszerű, de ha így történne, akkor sem biztos, hogy el tudnának helyezkedni. Szomorú tapasztalat sajnos az is, hogy a fiatalabb generáció is nehezen tud elhelyezkedni.”[3]

„Odafigyelve a faluban működő vállalkozók tevékenységeire, fejlesztési törekvéseire, valamint az önkormányzatok kihasználatlan épületeire, sokszor szervezés kérdése lehet egy-egy kisvállalkozás munkahelyteremtése. Nyilván látva az igényeket együtt kell élni a lakosság problémáival, és figyelve a pályázatokat, tájékoztatni kell az arra vállalkozó embereket a fejlesztési lehetőségekről, mert a munkahelyteremtés csak így lehetséges. Tehát az önkormányzat nem kell, hogy átvegye a munkaügyi központok munkáját, de szervező tevékenységével, tájékoztatásával és szolgáltatás barát magatartásával elérheti, hogy a segélyek helyett jobb megoldás szülessen a megélhetés biztosítására!”[4]

A pozitív diszkriminációról

A nők majdnem 60%-a elfogadja a pozitív diszkriminációt, a fennmaradó majdnem 38% elutasítja, 4,17% pedig nem foglalt állást. A hölgyek véleményei közül néhány:

„Minden embert, legyen az nő vagy férfi egyenlő eséllyel kell pozitívan, negatívan értékelni, nem kellene különbséget tenni a nemek között.”[5]

„A pozitívval éppúgy nem értek egyet, mint a negatív megkülönböztetéssel. Meggyőződésem, hogy a nők éppúgy helyt tudnak állni az élet majd minden területén, mint a

[3] TÖOSZ felmérés: Gál Lászlóné, Pusztaederics polgármestere
[4] Dr. Lénártné Benei Anikó, Abasár polgármestere
[5] Galgóczkiné Krobák Mária, Kövegy polgármestere

férfiak. Sőt, ha kényes feladatról van szó, nem hátrálunk meg olyan hamar, mint az „erősebbik" nem. Ha szeretnénk valamit elérni, első sorban érzelmi oldaláról közelítjük meg a dolgokat, ennek ellenére tudunk racionálisan is gondolkodni. A kettőt ötvözve sok jó dolgot tudunk kivitelezni. Az általunk kitűzött célt – ha rajtunk múlik – „tűzön-vízen" keresztül visszük. 16 éve vagyok polgármester, előtte évben a községgé nyilvánítási bizottság elnöke voltam. Úgy érzem környezetem – szűkebb és tágabb – elismeri a tevékenységemet, mégis sokszor azt érzem, hogy háromszor többet kell(ett) letennem az asztalra, mint férfi kollégáimnak ahhoz, hogy elismerjenek".[6]

„Nem megkülönböztetettségre, kiemelt figyelemre, csak egyenjogúságra van szükségünk."[7]

„A nők az egyenjogúságért küzdöttek, most pedig azzal, hogy diszkriminálatlan kezelik őket, megsértik az egyenjogúságot. Ha egy állást vagy pozíciót betölt egy ember, akkor a munkásságát, teljesítményét kell értékelni nem a nemét. A nő és a férfi is ember!"[8]

Az urak véleményei:

„A pozitív diszkrimináció a "másik" oldalon diszkriminációt jelent. Megítélésem szerint a nők szociális helyzete, társadalomban betöltött súlyuk, a férfiakhoz viszonyítottan jelentősen javult, és ez a trend folytatódik. Nem kell megfeledkezni arról sem, hogy a nők rendelkeznek egy sor olyan tulajdonsággal, amelyek számukra biztosítanak egyoldalú előnyt a férfiakkal szemben. Természetesen van javítanivaló a helyzetükön, de a különbség talán nem akkora, hogy indokolt lenne külön előnyök biztosítása."[9]

„Sem a pozitív, sem a negatív diszkriminációval nem értek egyet."[10]

„Ugyanolyan, sokszor nagyobb értékek hordozói, mint esetenként a férfiak. Egyéne válogatja, hiszen a fán sem nő egyforma két levél."[11]

A tanulmányunk elején jelzett probléma tehát valós: a megkérdezettek, a helyi közösségek vezetői a téma iránt érzékenységet mutatnak, mégis tapasztalható a nők helyzetével kapcsolatos, kissé bizonytalan szemléletmód, és a dilemma, hogy összefér-e a

6 Kálmán Józsefné, Tarjánpuszta polgármestere
7 Vass Mária, Bojt polgármestere
8 Tompáné Balogh Mária, Beled polgármestere
9 Dr. Sajó Gyula, Váckisújfalu polgármestere
10 Máté Dénes, Gerjen polgármestere
11 Tóth Dezső, Enying polgármestere

nők nagyobb támogatása a társadalmi egyenlőséggel. Munkaerő-piaci elemzésünkből kitűnik, hogy a nők számos okból és területen szenvednek a hátrányoktól, elsősorban vidéken. Hiányzik a felismerés, hogy a gazdaság és a politika alakításán túl helyi önkormányzati szinten is van lehetőség célzott tevékenységek, akciók végrehajtásával a nők helyzetének elősegítésére, például a tömegközlekedés színvonalának emelésével. A társadalmon belül azonban erőteljes a tradicionális attitűd a nők pozitív diszkriminációjával szemben, ez a közösségek vezetőinek válaszaiból is kitűnik. Szemléletváltásra volna szükség, és valós eredményeket felmutató, a helyi közösség széles körében elfogadott és megismert stratégián alapuló kezdeményezések és innovatív megoldások megvalósításával, amelyekben horizontálisan érvényesül, hogy a nők helyzetére is figyelemmel alakították a fejlesztési terveket.

Felhasznált irodalom

Deményné Lehel Zs. (2006) A férfiak és a nők az Unióban.
Európai Tükör, KSH, 2006. december.
Frey M. (2001) Nők és férfiak a munkaerő-piacon. In Nagy I. – Pongrácz T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Szerepváltozások – Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*, TÁRKI, Budapest, 9–29.
Bukodi E. (2005) Női munkavállalás és munkaidő-felhasználás. In Nagy I. – Pongrácz T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Szerepváltozások – Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*, TÁRKI, Budapest, 15–43.
Frey M. *A nők és férfiak kereseti különbségét befolyásoló strukturális jellemzők*.
http://www.egyenlobert.hu/doc/frey.doc.
Galasi P. (2000) Női-férfi kereseti különbségek Magyarországon, 1986–1996.
In *A nők és férfiak esélyegyenlősége*, Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központ.
Ilonszky G. Nők a politikában: az Európai Unió és Magyarország. In Nagy I. – Pongrácz T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Szerepváltozások – Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*, TÁRKI, Budapest, 45–57.
Nők és férfiak Magyarországon. KSH Budapest, 2005.
Nagy B. (2005) Nők a vezetésben. In Nagy I. – Pongrácz T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Szerepváltozások – Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*, TÁRKI, Budapest, 16–44.
Nagy I. (2005) A családfő intézménye – nemi szerepek a családban.
In Nagy I. – Pongrácz T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Szerepváltozások – Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*, TÁRKI, Budapest, 134–155.
Nagy I. (2005) In Nagy I. – Pongrácz T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Szerepváltozások – Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*, TÁRKI, Budapest.
Pongrácz T. (2001) A család és a munka szerepe a nők életében. In Nagy I. – Pongrácz T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Szerepváltozások – Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*, TÁRKI, Budapest, 30–45.
Pongrácz T. (2005) Nemi szerepek társadalmi megítélése. Egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat tapasztalatai In Nagy I. – Pongrácz T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Szerepváltozások – Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*, TÁRKI, Budapest, 73–86.
Középpontban a nők. *Statisztikai Tükör*, II. évfolyam 15. szám 2008. márc. 7.
www.afsz.hu/bérek és keresetek kimutatása 2006.
www.levaikatalin.hu –Honanyákat a honatyák mellé
www.valasztas.hu – önkormányzati választások eredménye

Gyakorlatok a településfejlesztésben

Ficsor Ádám

Vidékpolitika ma: az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozásával történelmi jelentőségű lépést tett 2004-ben. A térség geopolitikai átrendeződése során az ország újra ahhoz az európai centrum térséghez tartozik, amely már a korábbi évezredben is hosszú időn keresztül meghatározta hazánk életét. A multikulturális, de gazdasági-társadalmi szempontból mégis sajátosan európai pólushoz való visszatérésünk, integrációnk számos kötelezettséggel, vállalással jár, melynek legnagyobb kihívása és egyben lehetősége, hogy az EU által felkínált eszközökkel élve – nem rövid idő alatt, de mindenképpen belátható időn belül – nemzetgazdaságunk erejét és a magyar vidéki térségek helyzetét is az Európai Unió szintjéhez emeljük.

Az elmúlt években megindult az a tervezési időszak, melynek során jelentős EU-s források nyíltak meg hazánk előtt; 2004 és 2006 között vidékfejlesztési beruházások keretében a SAPARD-program, és az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program összesen közel 86,5 milliárd forintjának minden fillére hasznosult.

Jelenleg a 2007-2013-as időszak még ennél is nagyobb lehetőségeinek kiaknázására készül fel az ország. Az előkészítés során véglegessé váltak a regionális tervek, amelyekhez szinte minden település hozzáadta projektötleteit, felmérve a szükségleteket és meghatározva a fejlődés irányait. A regionális és az ágazati operatív programokon túl azonban van még egy nagyon jelentős forrás, melynek egy része szintén a vidéki infrastruktúra fejlesztésére fordítódik. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) a következő tervezési ciklusban mintegy 5 milliárd euró összegben támogatja az agrár- és vidékfejlesztést. Az EMVA-hoz illeszkedve jött létre az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP), mely négy intézkedéscsoport (tengely) mentén épül fel. A III. tengelyéhez kapcsolódnak a vidéki infrastruktúrát javító intézkedések, az elkövetkező hét évre vetítve közel 200 milliárd forint értékben.

Vidékfejlesztési visszatekintés

SAPARD

Komplex vidékfejlesztésre először a *SAPARD* program keretében nyílt alkalom. A nemcsak agrár-vidékfejlesztés keretében felhasználható európai uniós források lekötésére 2004. április végéig volt lehetőség hat intézkedési csoport keretében:

1. Mezőgazdasági vállalkozások fejlesztése
2. Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozása és marketingje

3. Vidéki infrastruktúra fejlesztése
4. Technikai segítségnyújtás
5. Falufejlesztés (tárgyi és szellemi örökség védelme)
6. Tevékenység diverzifikálás, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztése

A teljes SAPARD támogatási forrás összesen 59,6 milliárd forint volt. Két intézkedéscsoportját ki kell emelni: a „Falufejlesztés és -felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése", illetve a „Tevékenységek diverzifikálása, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztése", mivel ezek tartalmukban tovább fejlődtek a későbbi vidékfejlesztési programokban.

AVOP és AVOP LEADER+

A második, már konkrét vidékfejlesztési intézkedéseket is tartalmazó program, az *Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program* volt.

Az *AVOP* elsősorban a mezőgazdasághoz, az élelmiszer-feldolgozáshoz és a vidéki térségek mezőgazdaságához kapcsolódó fejlesztéseire irányult. A program továbbviszi a *SAPARD* gyakorlatát és tapasztalatait, valamint a hazai agrártámogatási rendszer elemeit.

A program keretében meghatározott fő fejlesztési területek (prioritások) az alábbiak voltak:

1. Versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban,
2. Az élelmiszer-feldolgozás modernizálása,
3. Vidéki térségek fejlesztése,
4. Technikai segítségnyújtás

Az *AVOP* keretében összesen 26,7 milliárd Ft állt rendelkezésre a vidéki térségek fejlesztésére, melyből közvetlenül falufejlesztés és -megújításra közel 5,7 milliárd Ft-ot különített el a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium.

Az *AVOP* keretében indított hazai *LEADER* program további 6,7 milliárd forinttal gazdálkodhat az integrált vidékfejlesztés jegyében. A 2005-ben megnyílt forrás alapja, hogy a helyi közösségek kisebb projektjeinek támogatása révén az Európai Unió az önmagukért tenni akaró vidéki közösségek fejlődéséhez ad lehetőséget. Ennek során kiteljesedett az unió vidékfejlesztési politikája is. Egyrészt szélesebb rétegekhez jutott el a fejlesztés lehetősége, másrészt megvalósította azt az elvárást, amely a partnerségen alapuló, alulról jövő kezdeményezések és a helyi együttműködések *(public-private-partnership)* támogatásában valósul meg.

Programozás és lokális tervezés

A komplex vidékfejlesztés jegyében szükség van az egyes fejlesztési hálózatok helyi szintű (kistérségi) képviselőinek operatív együttműködésére, a kistérségi szintű ter-

vezés integrációjára, garanciát adva az alacsony lélekszámú településeknek, hogy képviseltessék magukat a decentralizált fejlesztési források „elosztása" folyamatában.

A komplex vidékfejlesztési elképzelések gyakorlati megvalósítására 2007 és 2013 között, az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) I-IV. intézkedéscsoportjai keretében 5 milliárd euró, azaz közel 1300 milliárd forint – hangsúlyozottan pályázatok útján elérhető forrás – áll potenciálisan rendelkezésre.

Az intézkedések középpontjában a munkahelymegőrzés, munkahelyteremtés, mezőgazdaság modernizálása, versenyképesség növelése, mezőgazdaságban dolgozó vállalkozások több lábon állása, vidéki kistelepülések modernizációja áll.

Mindezek eléréséhez képzési struktúra is tartozik, amelynek minden kistérség már rövid távon is élvezi előnyét. Olyan know-how átadása a cél, amely egységesen lehetővé teszi a közös tervezés irányítását, a koordinációs feladatok ellátását és a fenntartható projektek generálását.

Az I. tengely intézkedései

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program I. tengelyén belül megfogalmazott intézkedések a hazai agrárium versenyképesség növelésének legáltalánosabb fejlesztési törekvéseit jelentik. Kiemelt jelentőségű intézkedések a humánerőforrás javítását szolgáló beavatkozások (képzések), a termelés modernizálása, a mezőgazdaság, az élelmiszeripar és az erdészeti ágazat korszerűsítése, új termékek, eljárások, technológiák ösztönzése, termelői csoportok támogatása. Az intézkedéscsoport 2007 és 2013 között évente mintegy 75-80 milliárd Ft forrásból részesül, ezzel 47%-os a részesedése az ÚMVP összköltségvetéséből.

Az intézkedéscsoport 15 alintézkedést foglal magába:

1. Szakképzés, tájékoztatási tevékenységek, innováció

Az intézkedés általános célja az agrárágazatban dolgozók szaktudásának növelése, versenyképességük fokozása és gazdálkodásuk fenntarthatósága érdekében. Az intézkedés keretében a vidéki lakosok, a mezőgazdasági termelők és erdőgazdálkodók részére nyújtott, iskolarendszeren kívüli szakmai képzések, tanfolyamok, gyakorlati bemutatóval egybekötött tájékoztató programok és ügyfélszolgálati tájékoztatás támogathatók. A mező- és erdőgazdaságban dolgozók ismereteinek bővítése különösképpen azon szakismeretek vonatkozásában fontos, amelyek megszerzésére korábbi tanulmányaik során nem nyílt lehetőség: elsősorban a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, beleértve a kölcsönös megfeleltetési követelményeket, a vállalkozási, üzleti, menedzsment ismeretek, valamint az új, innovatív termelési technológiák, az energetikai célú biomassza előállítás.

Az intézkedésnek hat további részterülete van, amelyek különböző témakörre felépített képzéseket és tájékoztatásokat takarnak.

A kedvezményezettek köre az egyes részterületektől függően változik, mezőgazdasági termelők, erdőgazdálkodók, vidéki lakosok, „Bemutató üzem" címmel rendelkező szervezetek, szakképző szervezetek, gazdasági társaságok, valamint közbeszerzés útján kiválasztott magán vagy állami szervek.

Az intézkedés magában foglalja a 3. intézkedéscsoporthoz tartozó területeken működő gazdasági szereplőkre vonatkozó, a vidéki gazdaság diverzifikációját (53-55. cikk) támogató képzést és tájékoztatást (58.cikk.).

2. A fiatal mezőgazdasági termelők elindítása

Magyarországon a mezőgazdasági tevékenységet végző népesség korösszetétele igen kedvezőtlen. Az egyéni gazdaságok családi munkaerejére az utóbbi években fokozódó elöregedés jellemző.

Az intézkedés célja a fiatal gazdálkodók kezdő gazdaságalapításának, valamint a gazdasági birtok strukturális átalakításának előmozdítása, a mezőgazdasági munkaerő korstruktúrájának javítása. Az intézkedés hozzájárul a növénytermesztési, állattenyésztési, vegyes gazdálkodási; termék-előállítási tevékenységet végezni szándékozó fiatal gazdálkodó vállalkozásának elindításához.

Kedvezményezett az a 40. életévét még be nem töltött, legalább szakmunkásszintű mezőgazdasági képzettséggel rendelkező mezőgazdasági termelő, aki első alkalommal saját gazdaságot hoz létre vagy gazdaságot vesz át. A fiatal mezőgazdasági termelőnek lehetősége van ezen felül egyéb támogatási formák igénybevételére is, amelyek felhasználási módját az üzleti tervben fel kell tüntetni.

Az intézkedés közvetett kapcsolatban áll az EMVA I. intézkedéscsoportján belül az ismeretszerzés támogatását célzó intézkedésekkel (Rendelet 21. cikke, 24. és 25. cikke), melyeknek kedvezményezettjei az induló fiatal gazdálkodók is, hiszen további fejlődésük ezen intézkedéscsoport nyújtotta lehetőségektől alapvetően függ.

3. A mezőgazdasági termelők gazdaságátadási támogatása

Az intézkedés bevezetésével lehetőség nyílik a mezőgazdasági termelők korösszetételének javítására, és a gazdaságok életképességének és versenyképességének javítására. A mezőgazdasági munkaerő, így az egyéni gazdálkodók korösszetétele egyre kedvezőtlenebb, az elöregedés fokozódódik. Az egyéni gazdálkodók 52%-a az 56 év feletti korosztályba tartozik. A gazdaságátadási program keretében az 55 év feletti, de az öregségi nyugdíjkorhatárt el nem ért, főfoglalkozású mezőgazdasági tevékenységet végző gazdálkodók és munkavállalóik számára nyílik lehetőség arra, hogy a gazdák tulajdonában lévő gazdaságot átadják fiatal gazdálkodóknak, és az ebből származó jöve-

delmükön felül meghatározott időn keresztül rendszeres támogatást kapjanak. Az átadás formája: adásvétel és ajándékozás.

Támogatásra jogosult az a főfoglalkozású egyéni vállalkozó, őstermelő, illetve családi gazdálkodó és munkavállalója, aki növénytermelési, állattenyésztési, vagy vegyes gazdálkodási mezőgazdasági tevékenységet folytat és megfelel az előírt feltételeknek.

Az intézkedés támogatás jellegű, nem része a jelenlegi magyar nyugdíjrendszernek, a támogatásban részesülők státusza nem azonos a társadalombiztosítási nyugdíjasokéval. A saját jogú nyugdíjban részesülők gazdaságátadási támogatást nem kaphatnak. A támogatás teljes időtartama a gazdaságot átadó és munkavállalója esetében nem haladhatja meg a 7 évet.

4. Szaktanácsadói szolgáltatások igénybevétele

Az információforrások sokfélesége miatt számos gazda nem képes a gazdálkodáshoz szükséges információkhoz külső segítség nélkül hozzájutni.

Az intézkedés célja az agrárvállalkozások versenyképességének, teljesítményének növelése, az agrárfejlesztések fenntarthatóságának elősegítése, valamint a vidéki térségek adaptációs képességének, népességmegtartásának elősegítése. Az intézkedés keretében a mezőgazdasági termelők, termelői csoportok és erdőtulajdonosok számára támogatás adható olyan szaktanácsadási szolgáltatások igénybevételéből származó költségek viseléséhez, amelyek gazdaságuk összteljesítményének javítására irányulnak. Az intézkedés három részterületet ölel fel attól függően, hogy kinek a részére nyújtott szaktanácsadásról van szó. A kedvezményezettek köre az egyes részterületektől függően mezőgazdasági termelők, mezőgazdasági termelői csoportok tagjai, a szociális földprogramban résztvevő gazdálkodók.

5. Üzemvezetési, helyettesítési és gazdálkodási szaktanácsadási szolgáltatások, valamint erdészeti szaktanácsadási szolgáltatások létrehozása

Az intézkedés célja az agrárvállalkozások versenyképességének, teljesítményének növelése, a mezőgazdasági termelők és agrárvállalkozók életminőségének javítása szaktanácsadási szolgáltatások nyújtásán keresztül. Tekintettel a névjegyzékben regisztrált szaktanácsadók jelenlegi számára (550) és a szaktanácsadási szolgáltatásokat igénybevevő célcsoport becsült nagyságára (mintegy 100 ezer fő), a szolgáltatás iránti igény várható növekedésével a szaktanácsadási kapacitás bővítésének szükségessége megállapítható. Az intézkedés keretében a Területi Szaktanácsadási Központ akkreditációjával rendelkező szervezetek, intézmények, vállalkozások vehetnek igénybe támogatást, amelyek vállalják mezőgazdasági termelők részére szaktanácsadási, üzemvezetési és helyettesítési szolgáltatások nyújtását.

Az intézkedés két nagy részterületre osztható, a mezőgazdasági termelők és erdőgazdálkodók részére szaktanácsadási szolgáltatás létrehozása, illetve üzemvezetési és

helyettesítési szolgáltatás létrehozása mezőgazdasági termelők részére. A kedvezményezettek körébe tartoznak a Mezőgazdasági Szaktanácsadási Rendszer keretében akkreditált Területi Szaktanácsadási Központok, vagy az akkreditáció megszerzését 1 éven belül vállaló szervezetek.

6. A mezőgazdasági üzemek korszerűsítése

A mezőgazdaság jelenlegi technológiai színvonala szükségessé teszi a mezőgazdasági üzemek korszerűsítését. A teljesítmény ellátottsági és gépsűrűségi mutató európai összehasonlításban alacsony. Az EU átlagában egy hektár mezőgazdasági területre 5,2 kW motorteljesítmény jut, hazánkban ez a mutató 2,1 kW/ha. Mindezek figyelembe vételével a támogatási konstrukció fenntartása **a 2007-2013** időszak alatt is feltétlenül indokolt. Az intézkedés célja **a mezőgazdaság termelési szerkezetének korszerűsítése, az állattenyésztés, a növénytermesztés és a kertészeti ágazatok hatékonyságának, versenyképességének javítása, új technológi**ák és információs rendszerek bevezetése, valamint az alternatív energiatermelés berendezéseinek fejlesztése. Az intézkedés részterületei közé tartoznak a növénytermesztést, a kertészetet, és az állattenyésztést szolgáló beruházások, a gyümölcsös ültetvények telepítése, és a GAZDANet Program, amely keretében a mezőgazdasági termelők számára informatikai berendezések beszerzésének támogatására kerül sor. Kedvezményezettek a mezőgazdasági termelők, és az általuk létrehozott TÉSZ-ek, termelői csoportok.

7. Az erdők gazdasági értékének növelése

Az intézkedés az erdészeti géppark, a kiegészítő eszközök beszerzését, fejlesztését, valamint a kapcsolódó informatikai háttér megteremtését támogatja. A másik fontos fejlesztési irány a biológiai alapok megteremtéséhez, megőrzéséhez és bővítéséhez kapcsolódó szaporítóanyag termelő bázisok létrehozása és fenntartása. A kedvezményezettek körébe tartoznak az erdőgazdálkodók, akik magántulajdonú, önkormányzati tulajdonú, illetve azok társulásai tulajdonában lévő erdőkben jogszerű használatot folytatnak és az erdészeti hatóság által nyilvántartásban szerepelnek, továbbá az OMMI által nyilvántartásba vett csemetekerti termelést folytató gazdálkodók. A támogatás a Natura 2000 területeken és a hegyvidéki területeken kívüli hátrányos helyzetű területeken nem haladhatja meg a beruházások összegének 60%-át, egyéb területeken a végrehajtott beruházások 50%-át.

8. A mezőgazdasági és erdészeti termékek értéknövelése

Az intézkedés célja a lakosság igényeit kielégítő biztonságos élelmiszer előállítása, az erdőgazdálkodás technológiai színvonalának és jövedelmi helyzetének javítása. Ide

tartozik továbbá a megtermelt biomassza energetikai célra történő elsődleges feldolgozása is. Az intézkedés keretein belül azok a fejlesztések részesülnek támogatásban, amelyek a fenti célok közül legalább egy teljesítésére irányulnak. Ezért a mezőgazdasági és erdészeti termelők számára kiemelkedően fontos a feldolgozóipar fejlődése is. Az értékesítés bizonytalanságának kiküszöbölését szolgáló másik lehetőség az előállított alapanyag alternatív célú hasznosítása. Ezt szolgálhatja az energetikai célú hasznosítás. Az intézkedés további négy alintézkedésre osztódik, úgy mint mezőgazdasági termékek értéknövelése, erdészeti termékek értéknövelése, mezőgazdasági termékek értéknövelése félkész termék előállításával bioetanol előállítás céljára, és mezőgazdasági termékek értéknövelése félkész termék előállításával biodízel előállítás céljára.

A támogatás aránya a beruházás összegének legfeljebb 40%-a lehet, a maximális támogatás projektenként 250 millió forint.

9. Új termékek, eljárások és technológiák fejlesztésére irányuló együttműködés a mezőgazdasági és élelmiszer-ágazatban, valamint az erdészeti ágazatban

Az intézkedés célja az innováció és a K+F eredmények alkalmazása a magasabb hozzáadott értékű, versenyképesebb termékek előállítása céljából, valamint az elsődleges termelők, a feldolgozóipar, az erdészet és/vagy harmadik felek közötti együttműködés támogatása új termékek, folyamatok és technológiák fejlesztése céljából. Mindennek tükrében az intézkedés keretében új termékek, eljárások és technológiák fejlesztésére irányuló együttműködések költségei támogathatók a mezőgazdaság, az erdészet és a feldolgozóipar területén.

Meghatározásra került az innovációs projektben résztvevő partnerek köre: mezőgazdasági termelők, feldolgozóipar szereplői, kutatási, fejlesztési és innovációs tevékenységet folytató szervezetek, hídképző szervezetek, értékesítő szervezetek, forgalmazók.

Előnyben részesül az a projekt, ahol az összes partner típus részt vesz az innovációs projektben, továbbá a termék, technológia, vagy szolgáltatás piacra történő bevezetését követően a partnerek még legalább fél évig közösen dolgoznak a piaci sikerek fejlesztésén.

Az intézkedés támogatási intenzitása az elmaradott régiókban 90%, a többi régióban 75%.

A támogatás minimális összege projektenként 25 millió forint.

10. A mezőgazdaság és erdészet fejlesztésével és korszerűsítésével összefüggő infrastruktúra javítása és fejlesztése

Az intézkedés célja az öntözővíz biztosításához szükséges létesítmények állapotának és kapacitás-kihasználtságának javítása a víz és az energia gazdaságos felhasználása érdekében, a termőföld meliorációs beavatkozásokkal történő védelme, a mezőgazdasági helyi vízkárelhárítás hatékonyságának, a vízkészletek helyben tartásának és

tározási lehetőségének javítása. További cél a gazdaságok, az erdők és a mezőgazdasági területek elérhetőségének javítása. Az intézkedés keretében támogathatók a mezőgazdasági bekötő- és feltáró utak, energia, víz- és szennyvízelvezető létesítmények, valamint üzemen belüli öntözőtelepek és meliorációs beavatkozások, továbbá az ezek működtetéséhez szükséges közösségi beruházások és a birtokrendezést szolgáló munkálatok. Az intézkedés további hét alintézkedésre tagolódik.

A kedvezményezetek körébe tartoznak a Mezőgazdasági termelők, és az általuk létrehozott TÉSZ-ek, termelői csoportok, gazdálkodó szervezetek társulásai, közcélú vízgazdálkodási műveket működtető vízitársulatok, valamint erdőgazdálkodók, önkormányzatok.

A támogatás aránya általános esetben 40%, de három alintézkedés esetében ez 70%.

11. A közösségi előírásokon alapuló előírások betartása

A csatlakozást követően számos új környezetvédelmi, állategészségügyi, állatjóléti, munkavédelmi és növény-egészségügyi előírás megtartása vált, illetve válik kötelezővé a mezőgazdasági tevékenységet folytatók számára.

Az intézkedés részterületei közé tartozik az állattenyésztést szolgáló környezetvédelmi, állatjóléti és állategészségügyi előírások, valamint a kertészetet szolgáló és a munkavédelmi előírások teljesítése.

Kedvezményezettek köre: Mezőgazdasági termelők, állattartást illetve kertészeti tevékenységet folytatók.

A támogatás legfeljebb 5 éven keresztül nyújtandó, maximum 10.000 euró/év/gazdaság nagyságú kompenzációs kifizetés.

12. Az élelmiszer-minőségi rendszerekben részt vevő mezőgazdasági termelők támogatása

Az intézkedés célja az élelmiszeripari és helyi termékek és szolgáltatások minőségének, hozzáadott-értékének növelése, és az élelmiszer-minőségi rendszerekben való részvétel elősegítése.

Az intézkedés feladata az élelmiszer-minőségi rendszerekbe való bekapcsolódás. Mindez a termékfejlesztésen, a mezőgazdasági termékek minőségének javításán, új minőségi rendszerek, márkajegyek, védjegyek bevezetésén, termék/termelési követelmény rendszerek létrehozásán, valamint az EU szinten és nemzeti szinten is elismert meglévő rendszereknek való megfelelés költségeinek támogatásán keresztül valósul meg.

Az intézkedés részterületei a földrajzi árujelzővel ellátott és hagyományos-különleges termékekre, valamint a biotermékek és a minőségi borok előállítására irányulnak.

A támogatás összege: maximum 3000 euró gazdaságonként.

13. Termelői csoportok támogatása az élelmiszer-minőségi rendszerek keretébe tartozó termékekre vonatkozó tájékoztatási és promóciós tevékenységek terén

Az intézkedés keretében megvalósított tevékenységek felhívják a fogyasztók figyelmét az érintett termékek sajátos, vagy előnyös tulajdonságaira különös tekintettel a minőségre, a speciális termelési eljárásokra, az érintett minőségi rendszereknek a szigorú állatjóléti, környezetvédelmi előírásoknak való megfelelésére.

Az intézkedés részét képezik a minőségi rendszerekbe tartozó termékek vásárlására ösztönző PR tevékenység, promóció és reklám, tájékoztató kampányok, valamint regionális, nemzeti, nemzetközi és európai jelentőségű rendezvényeken, vásárokon és kiállításokon való részvétel.

Elismerhető költségek: a tevékenység általános költségei, tiszteletdíjak, utazási költségek, napidíjak, vásár(ok)on való részvétel díja reklámok, hirdetések költségei különféle média megjelenések költségei, ülések és csoportos utazások költségei, berendezések és felszerelések informatikai költségek, kiadványok és terjesztési költségek. A támogatás aránya 70%.

14. A szerkezetátalakítás alatt álló félig önellátó gazdaságok támogatása

Legfőbb cél az árutermelésre képes, a piaci kihívás követelményeinek megfelelő, de tőkehiányos kisgazdaságok segítése, az általuk végzett mezőgazdasági tevékenység fenntartása és fejlesztése, jövedelemszerzési lehetőségeinek javítása, a gazdaságok árutermelésre való átállásának segítése.

A támogatás kedvezményezettjei azok az őstermelők, illetve egyéni vállalkozók, valamint családi gazdálkodók, akik az önellátáson felül mezőgazdasági termékeik egy részét kereskedelmi forgalomban értékesítik.

A támogatás értékének felső határa gazdaságonként: 1500 euró/év, legfeljebb öt éven keresztül.

A félig önellátó gazdaságok támogatására csak azok a gazdálkodók jogosultak, akik megfelelő mezőgazdasági szakképzettséggel rendelkeznek.

15. Termelői csoportok létrehozásának támogatása

Az intézkedés célja a mezőgazdasági szerkezetváltás ösztönzése a gazdák termékeinek biztos piacra juttatásán keresztül valamint a termelői csoportok létrehozatalának, működtetésének és növekedésének támogatása.

A támogatás az állami elismerési határozattal rendelkező termelői csoportok létrehozásának és működésének költségeihez járul hozzá.

A II. tengely intézkedései

A 2007 és 2013 közötti időszakban rendelkezésre álló EMVA források felhasználását biztosító Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) II. intézkedéscsoportja a környezet illetve a vidék állapotának megőrzését, fenntartható használatát és fejlesztését célozza a környezetvédelem, a természetvédelem, és a földhasználat összehangolásán keresztül. A II. intézkedéscsoport (II. tengely) mintegy 32%-al részesül az összköltségvetésből (55-60 Mrd Ft.).

Az intézkedéscsoport 12 alintézkedést tartalmaz, amelyek közül több közvetve vagy közvetlenül egymáshoz kapcsolódik, ezáltal egymást kiegészítve és erősítve segítik a megfogalmazott elképzelések teljesülését.

Az egyes alintézkedések a következők:

1. A hegyvidéki területeken kívüli hátrányos helyzetű területek mezőgazdasági termelőinek nyújtott kifizetések

Az intézkedés célja a környezettudatos gazdálkodás és a fenntartható táj-használat kialakítása, a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő vidéki gazdasági környezet kialakítása, valamint a mezőgazdasági tevékenység folytatása a kedvezőtlen adottságú területeken.

A kedvezőtlen adottságú területek (KAT-ok) különleges hátrányok által érintett területek, amelyeken szükség szerint és bizonyos körülmények esetén folytatni kell a gazdálkodást a környezet megőrzése és javítása, a vidék fenntartása és a terület turisztikai potenciáljának megőrzése céljából.

Az intézkedés jövedelem-kiegészítést biztosít a kedvezőtlen adottságú területeken a mezőgazdasági tevékenységet fenntartó gazdálkodók részére. A kompenzációs kifizetések hozzájárulnak az érintett területeken a gazdaságok fennmaradásához, életképességük, helyzetük javulásához.

A támogatás minden regisztrált mezőgazdasági termelőnek nyújtható, aki a támogatásra jogosult területén gazdálkodási tevékenységet folytat, az előírt kritériumok figyelembe vételével. A támogatható terület minimális mérete 1 hektár, a parcella minimális mérete 0,3 hektár. Nem adható támogatás őszi -és tavaszi búza, rizs, napraforgó, kukorica, cukorrépa, burgonya, ipari növények, és zöldségek termesztésére. A támogatás hátrány miatti kifizetés esetében legalább 25 Euró a hasznosított mezőgazdasági terület (HMT) után hektáronként. Egyéb hátrányokkal érintett területeken a kifizetés legfeljebb 150 Euró a HMT után. A kompenzációs támogatás kifizetési szintjei a referencia bruttó gazdaság jövedelem (BGJ) adatok alapján kerültek kiszámításra. A 19. és 20. cikk által lehatárolt területeken a kifizetés mértéke 85,9 euró, illetve 25 euró hektáronként.

Bizonyos üzemméret felett a természeti és a gazdasági hátrányok hatásai fokozatosan csökkennek, ezért a túlkompenzáció elkerülése miatt a támogatás rendszerében degresszivitási szinteket találunk, amelyek az 50 hektárnál nagyobb földterületek esetében területnagyságtól függően szabályozzák a kifizetési összeget.

2010-ben az Európai Unió új KAT lehatárolási metodikájának bevezetésével Magyarországon is változni fog a lehatárolás módszere, amely alapján jelentős módosítások várhatók a lehatárolt területekben, a termeszthető növények körében és a kompenzációs összegek meghatározásában egyaránt.

A KAT intézkedés szoros kapcsolatban áll az agrár-környezetgazdálkodási intézkedés komplex rendszerével, a 2007-től fokozatosan bevezetendő Natura 2000 intézkedés keretén belül kialakítandó támogatásokkal. A kultúrtáj karbantartása hozzájárul a vidéki élet minőségének javulásához, ezáltal növeli a III. intézkedéscsoport intézkedéseinek hatását is.

2. Natura 2000 kifizetések és a 2000/60/EK irányelvhez kapcsolódó kifizetések

Magyarország egyedülálló táji, természeti adottságai, természeti tőkéje, védett területeinek nagysága európai összehasonlításban is igen magas arányú. Az európai ökológiai hálózat, a Natura 2000 hazánkra eső területein 467 különleges természet-megőrzési területet – összesen 1,41 millió ha – jelöltek ki, míg 55 különleges madárvédelmi területet határoztak meg 1,36 millió hektár kiterjedésben. A két területtípus átfedése közel 41%. Az intézkedés fő célja a környezetkímélő művelési módok fenntartásával a védett fajok, kijelölt élőhelyek kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése és fenntartása, a fenntartó gazdálkodás feltételeinek biztosítása.

Az érintett magángazdálkodók alanyi jogon járó kompenzációja biztosítja a Natura 2000 hálózat hosszú távú fennmaradását. A madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelvek végrehajtásával összefüggő hátrányokból származó költségek és elmaradt jövedelem ellentételezése céljából meghatározott kifizetéseket évente, a Natura 2000 területen hasznosított mezőgazdasági terület (HMT) után hektáronként kell nyújtani a mezőgazdasági termelők részére az érintett területeken.

Az a célkitűzés, hogy minél jelentősebb legyen az átfedés az agrár-környezetgazdálkodásba bevont területek és a Natura 2000 területek között. A kedvezményezettek körébe tartozik minden regisztrált mezőgazdasági termelő, aki Natura 2000 területen gazdálkodik és betartja az előírt kötelezettségeket. A minimális támogatható terület mérete 0,3 hektár szántó vagy gyepterület. A kifizetés kizárt, ha a területen fás szárú energia ültetvényt telepítenek. A támogatás értéke szántó esetében 10 euró, gyepnél 30 euró, vizes élőhelyek esetében (halastavak nem itt) 40 euró hektáronként.

3. Agrár-környezetvédelmi kifizetések

Az intézkedés fő célja az előzőekkel harmonizálva, a környezet állapotának megőrzése és javítása, a mezőgazdasági eredetű környezeti terhelés csökkentése, környezetvédelmi szolgáltatások biztosítása, környezettudatos gazdálkodás és fenntartható tájhasználat kialakítása. Jellemző az extenzív mezőgazdálkodás által kialakított és fenntartott természet közeli élőhelyek állapotának romlása, valamint a hagyományos, értékőrző gazdálkodási módszerek, fajták háttérbe szorulása. Az agrár-környezetvédelmi kifizetések hozzájárulnak a vidéki területek fejlődéséhez, és környezeti szolgáltatásokat nyújtanak a társadalom egészének. Ösztönzik a gazdálkodókat a természeti erőforrások fenntartható hasznosításával összeegyeztethető mezőgazdasági termelési módszerek alkalmazására.

Az intézkedés keretében önkéntes alapon öt évig agrár-környezetvédelmi kötelezettségeket vállaló mezőgazdasági termelők és egyéb földhasználók támogathatók. A kifizetéseket évente hektáronként ill. állategység alapján kell nyújtani az előírások teljesítésével összefüggő költségnövekedés és az elmaradt bevételek ellentételezése céljából. Horizontális és zonális előírások keretében különböző támogatási célprogramok lettek kijelölve. A támogatásokban részesülhet minden magyarországi ügyfél-regisztrációval rendelkező természetes és jogi személy, aki megfelel a célprogramok jogosultsági kritériumainak.

Az intézkedés során igénybe vehető támogatás értéke nem haladhatja meg egynyári növények esetében 600 eurót, specializált évelő növények esetében a 900 eurót, egyéb földhasználat esetén a 450 eurót hektáronként. A veszélyeztetett helyi fajták esetében, melyeket a gazdálkodásban az eltűnés fenyeget legfeljebb 200 euró támogatásban részesülhetnek számosállat-egységenként. A kifizetésekre évente kerül sor, és a vállalt kötelezettségekből származó többletköltségeket és elmaradó jövedelmet fedezik.

4. Állatjóléti kifizetések

Az intézkedés célja az alapvető állatjóléti szabályoknak való megfelelésen túlmutató követelmények teljesítéséért a jövedelem-kiesések, illetve a jelentkező többletköltségek részbeni ellentételezése, a kedvezőtlen környezeti hatásoknak minimalizálásához és a magasabb színvonalú munkavégzéshez jobban igazodó állattartási gyakorlat népszerűsítése.

Állatjóléti kifizetésekben azok a mezőgazdasági termelők részesülnek, akik önkéntes alapon állatjóléti kötelezettségeket vállalnak.

Az intézkedés részterületei közé tartoznak az állattartásra jellemző klimatikus és levegő-tisztasági viszonyokkal és az állattartásra jellemző férőhely-kihasználással, valamint a takarmány- és vízminőséggel kapcsolatos vállalások, illetve az állattartáshoz kapcsolódó nyilvántartások vezetésére, és rendszeres információközlésre, továbbá állatbetegségek kialakulását megelőző, preventív intézkedések alkalmazására tett vállalások.

A támogatásban állattartási tevékenységet folytató regisztrált mezőgazdasági termelők részesülhetnek, akik vállalják, hogy a kifizetéstől számított legalább 5 évig működteti gazdaságát a vállalásoknak megfelelően. A támogatás legfeljebb öt éven keresztül vehető igénybe, értéke maximum 500 euró/NÁE.

5. Nem termelő beruházásoknak nyújtott támogatás

Az intézkedés célja a vidéki táj megőrzése, az egyedi tájértékek fennmaradásának elősegítése, a környezeti állapot javítása, az önként vállalt agrár-környezetgazdálkodási előírások betartásának lehetővé tétele, valamint az előírások teljesítésének segítése és a Natura 2000 és egyéb magas természeti értékű területek közjóléti értékének növelése. Mindemellett cél az olyan nem termelő beruházás támogatása, mely elősegíti az agrár-környezetgazdálkodási intézkedés teljesítését vagy növeli a Natura 2000 terület és egyéb magas természeti értékű terület közjóléti értékét.

Az intézkedés keretében az agrár-környezetvédelmi kifizetések vállalt kötelezettségek teljesítéshez kapcsolódó, illetve azt elősegítő beruházások, illetve a gazdaságok területén megvalósított Natura 2000 program vagy egyéb, magas természeti értékű területek közjóléti értékét növelő beruházások támogathatók.

A nem termelő beruházások olyan befektetéseket jelentenek, melyek a gazdaságok értékét, jövedelemtermelő képességét jelentősen nem befolyásolják, de természeti értékét növelik. Ilyenek az önként vállalt agrár-környezetgazdálkodási előíráshoz, továbbá a Natura 2000 területeken kötelezően előírt intézkedéshez kapcsolódó kötelezettségek és azok teljesítéséhez kapcsolódó kötelezettségek, valamint a gazdaságok területén megvalósított nem termelő beruházások, melyek növelik a Natura 2000 területek vagy egyéb magas természeti értékű terület közjóléti értékét.

A kedvezményezettek köre: Az „Agrár-környezetgazdálkodási kifizetések", vagy a „Nemzeti Vidékfejlesztési Terv agrár-környezetgazdálkodási kifizetések" és a „Natura 2000 kifizetések valamint a 2000/60/EK irányelvhez kapcsolódó kifizetések" intézkedésben résztvevő gazdálkodók, valamint magas természeti értékű területen gazdálkodók. Évente legfeljebb egy igénylés nyújtható be. Az „agrár-környezetgazdálkodási kifizetések" csak 2009. szeptember 1-től kerülnek bevezetésre, ezért a nem termelő beruházások intézkedés igénylői 2007. január 1. és 2009. szeptember 1. között a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv agrár-környezetgazdálkodási intézkedés támogatottai közül kerülhetnek ki.

6. A mezőgazdasági földterület első erdősítése

Az EU minden tagállamtól elvárja a megújuló energiaforrások fokozott felhasználását. A 2001/77/EK irányelv alapján 2010-re a megújuló energiaforrásokból előállított elektromos energia részarányának a Közösség átlagában el kell érnie a 22,1%-ot. Az

EU elvárások teljesítéséhez elengedhetetlen a biomassza kínálat bővítése, ehhez telepítési támogatást indokolt biztosítani. Az intézkedés fő célkitűzései az ország erdősültségének növelése, az erdőterület és az erdők környezetvédelmi, gazdasági, szociális-közjóléti szerepének növelése, az erdészeti ágazat fejlesztése révén a vidéki foglalkoztatottsági viszonyok javítása, a magas biodiverzitású, természetszerű erdők létrehozása az őshonos fafajok arányának jelentős növelésével.

Támogatás adható a mezőgazdasági művelésből kivonni szándékozott területek első erdősítéséhez, a létesítési költségekre, az ápolás költségeire legfeljebb ötéves időtartamra. A támogatás a jövedelem kiesés fedezéséhez járul hozzá, évenként és hektáronként, legfeljebb 15 éves időtartamra. Támogatás adható továbbá a rövid vágásfordulójú fás szárú energiaültetvények telepítéséhez. Mezőgazdasági termelők, erdőgazdálkodók, őstermelők, családi gazdálkodók egyaránt kedvezményezettek. Az első telepítés támogatásának intenzitása 80% a hegyvidéki területeken fekvő, a hegyvidéken kívüli hátrányos helyzetű és a Natura 2000 területeken a támogatható költségekből. Egyéb területeken 70% a támogatható költségekből. A jövedelem kiesés fedezésére irányuló éves támogatás maximuma mezőgazdasági termelők és társulásaik esetén 700 Euró hektáronként, bármely egyéb természetes személy vagy magánjogi jogalany esetén 150 Euró hektáronként.

7. Agrár-erdészeti rendszerek első létrehozása mezőgazdasági földterületeken

Az agrár-erdészeti rendszerek olyan extenzív földhasználati rendszerek, amelyekben ugyanazon a földterületen fákat nevelnek és mezőgazdasági tevékenységet is folytatnak. Az agrár-erdészeti rendszerek létesítésének hazánkban nincs jelentős előzménye. Az agrár-erdészeti rendszerek kiválóan alkalmasak a vidék vonzóbbá tételére.

Az intézkedés bővíti a lakosság jövedelemszerzési lehetőségeit, főképpen az eddig intenzív hasznosítású, kedvezőtlen adottságú térségekben elhelyezkedő mezőgazdasági területek és Natura 2000 területek esetében biztosíthatja a gazdálkodás folytatását. Hozzájárul a környezetvédelmi célkitűzések megvalósításához a talaj védelme és a biológiai sokféleség csökkenésének megakadályozásával. Az intézkedés fő célkitűzései a vidéki táj és a biológiai sokféleség megőrzése, a biodiverzitás növelése, mozaikos tájszerkezet kialakítása, a környezetvédelmi célkitűzések teljesítése.

Az intézkedés keretében a pályázók extenzív mezőgazdasági és erdészeti rendszereket egyesítő agrár-erdészeti rendszerek létrehozása céljából támogatásban részesülnek. A támogatás a létesítési költségeket, és az első 5 évben az ápolás költségeit fedezi. Az agrár-erdészeti rendszerek létrehozása során tághálózatú, vagy fasor jellegű fásítások telepítése mellett állattartás, szántóföldi növénytermesztés, cserjeültetés vagy gyógynövénytermesztés biztosítja az adott földterület többcélú hasznosítását. Emellett lehetővé válik a méztermelést szolgáló fás -és lágyszárú növények termesztése is.

Az intézkedés további három részterületre osztható: legeltetési célú agrár-erdészeti rendszer, növénytermesztési célú agrár-erdészeti rendszer, erdei gyümölcs termelésére létrehozott agrár-erdészeti rendszer.

A támogatásokat magántulajdonosok, azok társulásai, illetve önkormányzatok és azok társulásai vehetik igénybe.

8. Nem mezőgazdasági földterület első erdősítése

Az intézkedés fő célkitűzései az erdőterület növelése, a környezeti állapot javítása, az erdőterület és az erdők környezetvédelmi, gazdasági, szociális-közjóléti szerepének erősítése, az ország erdősültségének növelése, továbbá jövedelemszerzési lehetőségek bővítése. A támogatás létesítési költségeket fedez, valamint a termelésből kivont mezőgazdasági területek esetében a fenntartási költségekhez hozzájáruló éves támogatás az erdősített hektárok után, legfeljebb ötéves időtartamra terjed ki.

Az erdősítésre olyan környezeti okok miatt alkalmas területek jelölhetők ki, mint például az erózió elleni védelem vagy az éghajlatváltozás hatásainak enyhítéséhez hozzájáruló erdészeti erőforrások bővítése.

A kedvezményezettek köre: magánszemélyek, azok társulásai, önkormányzatok és társulásaik, illetve az állam, és az állami tulajdonú vállalatok. Alapítási költségekre irányuló támogatás intenzitása 80% a hegyvidéki területeken kívüli hátrányos helyzetű és a Natura 2000 területeken. Egyéb területeken 70%.

9. Natura 2000 kifizetések

Ez az intézkedés lényegében a 2. intézkedésnél ismertetett Natura 2000 kifizetéssel azonos, csak ezúttal az erdőterületekre vonatkozik. A Natura 2000-nek kijelölt és a kijelölésre javasolt területek mintegy 1,96 millió hektárt tesznek ki, mely az ország területének 21%-a. 468 különleges természet-megőrzési területet – összesen 1,41 millió ha – jelöltek ki, míg 55 különleges madárvédelmi területet határoztak meg 1,38 millió ha kiterjedésben. 2004-ben hazánk a Natura 2000 területek terepi kijelölésének folyamatát megkezdte. Ennek során mintegy 774 ezer hektár erdőterület lehatárolása történt meg. A természetes élőhelyek közül az erdei ökoszisztémák biodiverzitása a legmagasabb. A magánerdők területéből 207.000 ha lett Natura 2000 területnek kijelölve. E területeken csak az erdőgazdálkodók megfelelő ösztönzésével érhető el eredmény.

Az intézkedés célja a kijelölt Natura 2000 területek kedvező természeti állapotának fenntartása, a kijelölést megalapozó természeti értékek védelmének biztosítása, a kijelölés alapjául szolgáló természeti állapotot fenntartó gazdálkodási tevékenység ösztönzése, támogatása.

Az érintett erdőterület után hektáronként éves támogatást kell nyújtani az erdők és egyéb fás területek használatára vonatkozó, a 79/409/EGK és a 92/43/EGK irányelvek végrehajtásával összefüggő korlátozások eredményeként a területen felmerülő többletköltségek és jövedelem kiesés ellentételezése céljából.

Pályázhatnak magánszemélyek és önkormányzatok, valamint azok társulásai. A támogatások alapjául szolgáló földhasználati előírások jogszabályban legkésőbb 2009. szeptember 1-ig jelennek meg. A Natura 2000 kifizetések erdőre vonatkozó értéke minimálisan 40 euró, maximum 200 euró lehet hektáronként.

10. Erdő-környezetvédelmi kifizetések

Az intézkedés célja a fenntartható erdőgazdálkodás ökológiai alapjainak megteremtése és biztosítása. Hozzájárulás a biológiai sokféleség megtartásához, növeléséhez, a vizek és a talaj védelméhez. Cél a termőhelyi adottságokhoz leginkább alkalmazkodó erdőgazdálkodási gyakorlat alkalmazása, valamint a munkahelyteremtés és foglalkoztatás elősegítése. A magánerdők az ország területének közel 9 %-át teszik ki. Jellemző e területeken az idegenhonos fafajok – főleg az akác – növekvő térfoglalása, és a biológiai sokféleség csökkenése. Az erdőterület 35%-a védelmi rendeltetésű. Az intézkedés hozzájárul a Göteborgban a biológiai sokféleség csökkenésének 2010-ig történő visszafordításával kapcsolatban tett kötelezettségvállalás teljesítéséhez, az úgynevezett Vízkeret Irányelv célkitűzéseinek és a Kyotói Jegyzőkönyvben meghatározott, az éghajlatváltozás enyhítésével kapcsolatos célok megvalósításához.

Erdő-környezetvédelmi kifizetésekben erdőterület-hektáronként azok a kedvezményezettek részesülnek, akik önkéntes alapon erdő-környezetvédelmi kötelezettségeket vállalnak. A kifizetések a kötelezettségvállalásokból eredő többletköltségeket és kieső jövedelmet fedezik.

A magán- és közösségi tulajdonú erdőterületek rendkívül sokféle adottságait figyelembe véve 10 különböző célprogram került meghatározásra az intézkedés keretében.

A kifizetésekre évente kerül sor, és a vállalt kötelezettségekből származó többletköltségeket és elmaradó jövedelmet fedezik. A minimális kifizetés 40, a maximális kifizetés 200 euró hektáronként. Az érintett erdőterületeken fekvő erdők esetében a tűzveszélyesség szerinti besorolások megtörténtek, a körzeti erdőtervekben ez feltüntetésre kerül.

11. Az erdészeti potenciál helyreállítása és megelőző intézkedések bevezetése

Az intézkedés célja a társadalom közjóléti, szabadidős, környezetvédelmi igényeinek kielégítését veszélyeztető tényezők mérséklése, megszüntetése, az abiotikus és biotikus károk felszámolása, megelőzése, ezáltal a fajgazdagság megőrzése, növelése. Az erdőgazdálkodásban a természeti katasztrófák sorában az abiotikus károk mellett a

biotikus, főleg rovarkárok hatása kiemelkedő hazánkban. Az elmúlt 5 év során az erdőtüzek átlagosan mindössze 100 hektárt érintettek, a többi abiotikus kár (aszály, víz, fagy, hó, szél) átlagosan ötezer hektár feletti terület, míg a rovarok mintegy 200 hektár erdő pusztulását okozták évente. Az intézkedés alkalmazásával növelhető az erdőgazdálkodás biztonsága, kialakíthatók az oltáshoz szükséges védekezési vonalak, csökkenthető a tűz által károsított terület.

Az intézkedés magában foglalja a védelmi infrastruktúra létesítését és védelmi erdészeti intézkedéseket, az erdőtűz monitoring létesítményeinek és kommunikációs eszközeinek kialakítását, fejlesztését. A kedvezményezettek körébe tartozik kárfelszámolás esetén minden erdőgazdálkodó, erdőtűz megelőző intézkedések esetén a közepes és tűzveszélyes erdőterületek (megyék) gazdálkodói.

Az intézkedés támogatja az „Erdő-környezetvédelmi kifizetések" intézkedés végrehajtását.

12. Nem termelő beruházások támogatása

Az intézkedés lényegét tekintve megegyezik az 5. pontban bemutatott intézkedéssel, annak erdészeti aspektusa. Az intézkedés célja a megfelelő szintű elegyesség, több szintes állományszerkezet kialakítása az erdőkben, az erdők természetességének, biodiverzitásának, egészségi állapotának javítása, a leromlott szerkezetű, vagy idegenhonos fafajokból álló erdőtársulások őshonos erdőtársulásokká történő átalakításának ösztönzése, támogatása. Az intézkedés keretében azon beruházások részesülnek támogatásban, melyek erdő-környezetvédelmi vagy más környezeti célkitűzés alapján vállalt kötelezettségek teljesítésével kapcsolatosak, vagy emelik az érintett terület erdejének vagy fás területének közjóléti értékét.

Az intézkedés két részterületet foglal magába, a szerkezet-átalakító erdőfelújítások első kivitelének támogatását és az erdei közjóléti létesítmények létrehozását, felújítását. Erdőgazdálkodók, önkormányzatok, kistérségi társulások, civil szervezetek pályázhatnak.

Az erdőszerkezet átalakítások első kivitelének (erdősítés) beruházás jellegű támogatása az erdő-környezetvédelmi program több célprogramjának megindításához nélkülözhetetlen, azok alapját képezi.

A III. tengely intézkedései

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) III. intézkedési tengelyében az intézkedések célja elsősorban a mezőgazdaságból élő vidéki népesség jövedelemi helyzetének javítása, a rurális térségekből történő elvándorlás csökkentése, a vidéki életkörülmények javítása, a munkahely-teremtés és -megtartás, a helyi szolgáltatások minőségének fejlesztése és a települési arculat megújítása.

Mindezek általánosan vidéki infrastruktúra-fejlesztés néven foglalhatóak össze, mivel a szolgáltatások színvonalának emelésével, új szolgáltatások kialakításával, illetve szolgáltatók bevonásával kívánja e célokat megvalósítani.

Nem szabad ugyanakkor elfelejteni azt, hogy a vidékpolitika, illetve a vidékfejlesztés komplex módon történő értelmezése csak az elmúlt években került a hazai területfejlesztési politika kiemelten kezelendő feladatai körébe. Az elmúlt évek halasztását pótolva napjainkban alakult át az a szervezet, amely kormányzati szinten lett felelős gazdája a horizontális vidékpolitikának, lehetővé téve azt, hogy egyáltalán lehívható legyen a már említett EMVA forrás.

Továbbá, második lépésként azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy mindezek eléréséhez szükséges az egyes (kis)térségek forrásabszorpciós kapacitását is feltérképezni, és ha kell, beavatkozni képzés, közösségfejlesztés, kapacitásfejlesztés formájában. A forráselosztás előfeltétele a térségi gazdaságfejlesztési irányok összehangolása, fenntartható projektek kialakítása és megvalósítása, a vállalkozók és gazdálkodók tájékoztatása és ösztönzése a lehetőségek kiaknázására.

A fentiek tükrében, mindezen célok átfogó megvalósítása okán nevezhető a III.-IV. tengely az ÚMVP „klasszikus vidékfejlesztési lábának" is, melyek részesedése a teljes EMVA forrásból közel 250 milliárd forint.

A szerkezetileg hármas egységbe tagozódott tengely fő pillérei több alintézkedésre bomlanak.

1. **pillér – Vállalkozásfejlesztés**
   - diverzifikációs vállalkozás-támogatás
   - mikrovállalkozások támogatása
   - vidéki térségek turisztikai szolgáltatásainak fejlesztése

2. **pillér – Közösségi célú fejlesztések**
   - A vidéki gazdaság és lakosság számára nyújtott alapszolgáltatások fejlesztése
   - A vidéki örökség megőrzése és korszerűsítése, falumegújítás és -fejlesztés

3. **pillér – Készségek elsajátítása, ösztönzés és a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozása és végrehajtása**

1.1. Nem mezőgazdasági tevékenységgé történő diverzifikálás

A vidéki térségekben a mezőgazdaságon kívüli munkalehetőségek száma igen alacsony, amit súlyosbít, hogy a mezőgazdaságon belüli foglalkoztatás is csökken, így érthető, hogy a vidéki térségekben az országos átlagtól kedvezőtlenebb a foglalkozatási helyzet (magasabb munkanélküliség). Elgondolkodtató továbbá, hogy a családi gazdaságokban a (családi)munkaerő 60%-a nem rendelkezik más jövedelemforrással.

Az alintézkedés célja elsősorban a mezőgazdaságból élő vidéki népesség jövedelemi helyzetének javítása, a vidéki térségekből történő elvándorlás csökkentése, a vidéki életkörülmények javítása, a primer szektoron kívüli munkahely-teremtés és -megtartás, valamint a helyi termékek és szolgáltatások minőségének fejlesztése, hozzáadott értékének növelése. Legfőbb eszköze a mezőgazdaságból származó jövedelemmel rendelkező háztartások kiegészítő jövedelmet generáló, termék előállító és szolgáltató tevékenységeinek ösztönzése mindezen célok érdekében.

Az intézkedés részterületei (tevékenységek):

- Gyógy- és fűszernövények, vadon termő gyümölcsök, erdei termékek gyűjtése, feldolgozása, értékesítésre történő előkészítése és a kapcsolódó integrációs együttműködések kialakítása;
- Mezőgazdasági komposzt, humusz előállítása, ezek értékesítésre történő kiszerelése, a kapcsolódó együttműködések támogatása;
- Kiskereskedelmi tevékenység elindítása és folytatása, lokális, térségi, országos értékesítési hálózatokhoz történő csatlakozás elősegítése;
- Kézműves és kézműipari tevékenység létrehozása, valamint hagyományos népi, kézműipari mesterségekhez kapcsolódó speciális szerszámgép gyártása, már meglévő vállalkozói együttműködések és új kooperációk kialakítása;
- Fogyasztási cikkeket javító vagy egyéb gazdasági szolgáltató tevékenység elindítása, végzése;
- A fenti tevékenységek eredményeként létrejövő termékek/szolgáltatások piacra vitelét elősegítő fejlesztések;

1.2. Mikro-vállalkozások létrehozásának és fejlesztésének támogatása

A vidéki térségekben jellemzően alacsony az ezer lakosra jutó vállalkozások száma (56 db szemben az országos 86-al – 2004). Ez az arány az elmúlt években alig növekedett. A vidéki gazdaság szerkezetére ugyanakkor a mikrovállalkozások jelentős aránya jellemző. Az 1-9 főt foglalkoztató vállalkozások aránya 74% (207.301 db, 2004). Ezek a vállalkozások meghatározó részét képezik a vidéki gazdaságnak mind szociális, mind foglalkoztatási szempontból. Bővítésük a vidéki gazdaság fejlesztésének, a vidéki szolgáltatási rendszerek kiteljesedésének fontos eleme.

Az intézkedés a nem mezőgazdasági tevékenységek széles körét támogatja, melyek közül leginkább preferált a helyi kistérségi fejlesztési stratégiába illeszkedő, több mikrovállalkozás hálózatosodásával, együttműködésével megvalósuló fejlesztés: új termék vagy szolgáltatás bevezetése, termékek minőségének javítása, kiemelten munkahely-megtartó és új munkahely-teremtő fejlesztések révén.

Az intézkedés részterületei (tevékenységek):

- Technológiai fejlesztések;
- Marketing tevékenység;
- Szabadalmak, licencek, gyártástechnológia vásárlása;
- Minőségbiztosítási rendszerek bevezetése;
- Vállalati együttműködések;

1.3. A turisztikai tevékenységek ösztönzése

A vidéki térségeknek az országos átlagtól kedvezőtlenebb foglalkoztatási helyzetén javíthat az ott fellelhető kedvező táji-természeti és kulturális örökségi vonzerők turisztikai hasznosítása. A turizmus multiplikáló hatása növeli a kistermelők közvetlen termék-értékesítésének volumenét, élénkíti a helyi piacok forgalmát, új kapcsolatokat teremt a városi és a falusi lakosság között, valamint a vidéki és a természeti környezet értékeinek a megőrzésére is tanít.

A turisztikai szolgáltatások fejlesztése hozzájárul a vidéki térségek gazdasági szerkezetének átalakításához; a turizmusból származó jövedelem erősíti a helyi gazdaságot, ezáltal hozzájárul az életminőség javításához és enyhíti a területi-gazdasági hátrányokat.

A falusi szálláshelyek többségére azonban a viszonylag alacsony szolgáltatási színvonal és kihasználtság jellemző, a falusi turizmus kínálata nem eléggé szegmentált. Kiemelt feladat minőségi szolgáltatásokat nyújtó falusi szálláshelyek létrehozása, a már működő szálláshelyek és szolgáltatások felújítása, korszerűsítése és fejlesztése, valamint a piacra jutás segítése a marketing fejlesztésével. Az intézkedés célja továbbá a térségi turisztikai vállalkozások, szolgáltatók együttműködésének támogatása, az ehhez szükséges informatikai fejlesztések, minősítési, minőségbiztosítási szabványok bevezetésének ösztönzése.

Az intézkedés a vidéki térségekre koncentrál, kivéve az üdülőkörzetekhez tartozó települések, valamint a 10.000 fő feletti lakosságszámmal rendelkező települések. Az intézkedés a vidéki turizmus-formák közül a fenntartható falusi- és agroturizmus, továbbá a természeti környezet adottságaira épülő aktív turizmus infrastrukturális feltételeit és szolgáltatásait fejleszti.

Az intézkedés részterületei (tevékenységek):

- Új, minőségi szálláshelyek létrehozása;
- Működő falusi szálláshelyek felújítása és szolgáltatások fejlesztése, bővítése;
- Szálláshelyhez nem kötött agroturisztikai szolgáltatások kialakítása;
- Rekreációs és szabadidős létesítmények fejlesztése környezetbarát szabadidős és sport tevékenységekhez;

- Turisztikai marketing és információs-kommunikációs technológiai fejlesztések támogatása;

2.1. A vidéki gazdaság és lakosság számára nyújtott alapszolgáltatások javítása

A vidéki lakosság szolgáltatásokhoz való hozzáférhetősége nem megfelelő színvonalú. A vidéki településeken a közösségi szolgáltatások elérhetősége gyenge. A települések jelentős részében nem található modern, korszerű közösségi és szolgáltató tér. Magyarország rurális területein a lakosság megtartásához elengedhetetlen a települési szolgáltatás-fejlesztés.

Az intézkedés lehetőséget teremt az önkormányzatok számára, hogy – partnerségben a helyi civil szervezetek és vállalkozók bevonásával, a helyi szükségletekre alapozva – fenntarthatóan működtethető integrált közösségi és szolgáltató tereket alakítsanak ki, ahol hozzáférhetővé válik minden alapvető kommunikációs, hivatali, üzleti és egyéb szolgáltatás, mint például:

– irodai és egyéb szolgáltatások (pl. fénymásolás, hivatalos levélírás, posta stb.)
– Internet hozzáférés
– értékesítés (újság; totó; lottó; egyedi forgalmazású termékek stb.)
– kulturális szolgáltatások

A „terek” kialakítása hozzájárulhat a kulturális, szabadidős és szociális élet élénküléséhez, a helyi identitás erősödéséhez, ezáltal a vidékről történő elvándorlás csökkentéséhez, a magasabb minőséget biztosító szolgáltatások helyi szinten történő megjelenéséhez. Ezáltal elősegíti a helyi közösségek megerősítését és a helyi vállalkozók üzleti környezetének javítását.

Az intézkedés részterületei (tevékenységek):

- Integrált kistelepülési közösségi és szolgáltató tér kialakítása.
  Az intézkedés keretében önkormányzati tulajdonú, vagy az önkormányzat által bérelt ingatlanban megvalósuló szolgáltatás ellátásához szükséges fejlesztésre, átalakításra és bővítésre igényelhető támogatás. Integrált kistelepülési közösségi és szolgáltató tér működtetéséhez szükséges épületfelújítás, valamint az IKSZT üzemeltetési költségek támogatása.

- Szintén ezen intézkedés támogatja a falu- és tanyagondnoki szolgálat fejlesztését, melynek célja a hátrányos helyzetű, szolgáltatáshiányos kistelepülések (aprófalvak és a külterületi vagy egyéb belterületi, valamint a tanyasi lakott helyek) hátrányainak csökkentése, az életfeltételek javítása, a közszolgáltatásokhoz való hozzájutás elősegítése, a szociális alapellátások kiépítésének elősegítése, a települési funkciók bővítése, közösségfejlesztés, jobb életminőség elérése, a fiatalok vidéki kötődésének erősítése.

Ezért a helyi igényeken alapuló – elsősorban lakossági, személyes, közvetlen segítséget nyújtó szolgáltatástípusok bevezetésére, az információközvetítés akadálymentesítésére, az ellátási formák innovatív fejlesztésére, a személyi és tárgyi feltételek kialakítása valósulhat meg. Az utóbbi két tevékenység esetében kedvezményezett lehet a települések települési önkormányzatai, az önkormányzati társulások, non-profit szervezetek.

2.2 A vidéki örökség megőrzése és korszerűsítése, falumegújítás és -fejlesztés

A vidéki lakókörnyezet, a települések fizikai állapota romló képet mutat. Fokozatosan amortizálódik a települések épített örökségének és közterületeinek állapota, leépülnek a vidéki térségek gazdag szellemi, kulturális, épített és természeti értékei. A vidéki térségek vonzerejének növeléséhez, a helyben élők életminőségének javításához elengedhetetlennek tűnik a településképek javítása, a vidéki élethez kapcsolódó kulturális és természeti örökség bemutathatóvá tétele. A vidéki térségekben alacsony a termékek helyben történő értékesítésére alkalmas megfelelő infrastruktúrával ellátott helyi termelői értékesítő- és felvásárlóhelyek száma, ezért a termékek nagy része közvetítő kereskedőkön keresztül a nagyvárosokban cserél gazdát, úgy kerül vissza a vidéki térségekbe, amelynek jelentős áremelő hatása van, valamint csökkenti a termelőknél maradó gazdasági haszon mértékét és gyengíti a közösségen belüli kapcsolatokat is.

Az intézkedés célja a falvak településképének és környezetének javítása, az épített, természeti és kulturális örökség és helyi identitás megőrzése, megújítása, a termékértékesítés infrastrukturális feltételeinek javítása.

Az intézkedés részterületei (tevékenységek):

- Legalább helyi védettséggel rendelkező épület külső és belső felújítása és korszerűsítése, bemutathatóvá tétele. Kiemelten támogatható, ha valamilyen szolgáltatási tevékenység zajlik a felújítandó épületben és a felújítás eredményeként a szolgáltatás hatékonyabban végezhetővé válik;
- Legalább helyi védettség alatt álló településszerkezeti egységek, épületek (minimum három elemből álló egység) külső felújítása;
- A természeti és a történelmi tájkép, és az azt alkotó táji elemek állapotának javítását, ill. kialakítását célzó fejlesztések támogatása;
- Alapvetően a helyben megtermelt mezőgazdasági termékek értékesítési feltételeinek javítása céljából új piacok létrehozása, meglévők fejlesztése, bővítése, ill. átalakítása, az előírásoknak történő megfeleltetése;

A beruházások támogatási intenzitása pályázótól és felhasználástól függően 85% és 50% között változik (közcélú állami, vagy profitorientált magánbefektetés).

Az intézkedés kapcsolódik a regionális operatív programokhoz, mivel azok egy része tartalmaz településfejlesztési, település rehabilitációs elemeket, illetve kötelező humán célú önkormányzati feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra-fejlesztéseket. A vidékfejlesztési program keretén belül azonban önálló épületek (pontszerű fejlesztések) felújítására kerül sor, míg a regionális operatív programok településrészek komplett rehabilitációját célozzák meg, így mind a kettő hozzájárul a falusi turizmus fejlődéséhez.

3. Készségek elsajátítása, ösztönzés és a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozása és végrehajtása

Az intézkedés lehetővé teszi az alulról építkező kistérségi szintű vidékfejlesztési elképzelések kidolgozásának támogatását, szinergiát teremtve a III. és IV. intézkedéscsoport fejlesztési igényei között. Az intézkedés által támogatott Helyi Vidékfejlesztési Iroda koordinálja – a kistérségenként egy, LEADER alapon szerveződő – ún. Helyi Közösség (HK) kialakítását és animálja a LEADER Helyi Akciócsoportok alakulását is.

Az intézkedés célja, hogy a HVI koordinálásával a helyi közösség területére vidékfejlesztési stratégia készüljön az önkormányzati, gazdasági és civil szereplők részvételével. Ehhez, a helyi vidékfejlesztési stratégia előkészítése és kidolgozása mellett, szükség van a megfelelően felkészített helyi humánerőforrás kapacitások bevonására és továbbképzésére, illetve a fejlesztési elképzelések helyi szintű társadalmi vitájának moderálására.

Az intézkedéssel támogatható képzések, tanfolyamok és tájékoztatók konkrét témái a Helyi Vidékfejlesztési Irodák által végzett igényfelmérés és a hozzájuk beérkező javaslatok alapján kerül meghatározásra.

Az intézkedés részterületei (tevékenységek):

- Tanulmányok (stratégia, program) elkészítése, folyamatos felülvizsgálata;
- A kistérség területére irányuló tájékoztató tevékenységek, interaktív kapcsolattartás a potenciális vidékfejlesztőkkel;
- Részvétel a vidékfejlesztési stratégia előkészítésben és végrehajtásában, valamint a monitoring, értékelés folyamataiban közreműködők felkészítése;
- Networking, részvétel a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózatban mint a hálózat„helyi tanácsadói láb”;
- Promóció, vezető- illetve továbbképzés;
- Egyéb, a HVI munkatervében rögzített, a fenti célkitűzést szolgáló tevékenység;

A Program III. intézkedéscsoportja keretében kitűzött célok megvalósítása a helyi vidékfejlesztési terveken (HVT) keresztül történik, melyek kialakítása és elfogadása a

partnerségi alapon szerveződő Helyi Vidékfejlesztési Közösségek (HVK) feladata. A HVK-kat ezen tevékenységük ellátásában pályázati úton kiválasztott helyi vidékfejlesztési irodák (HVI) segítik. Mindezek mellett párhuzamosan folytatódik a HVI irodák részvételével a LEADER közösségek szerveződése is.

Az „általános gazdaság- és vállalkozásfejlesztés" átfogó cél keretében átlagosan kb. 800 millió forint forrás juthat az egyes kistérségekbe. A helyben kidolgozott – a helyi vidékfejlesztési tervhez illeszkedő – projekteket a HVK rangsorolja, melyet pontozásos rendszerben javasolhatnak támogatásra.

Képzés és tájékoztatás

Az intézkedés célja a vidéki térségekben élők ismereteinek, információinak és készségeinek fejlesztése a vidéki gazdaságok diverzifikációja, a nem mezőgazdasági vállalkozások fejlesztése, a jövedelmi és foglalkoztatási helyzet javítása, a vidéki élet és élettér minőségének javítása eléréséhez.

Az intézkedés keretében a vidéki vállalkozók, önkormányzatok non-profit szervezetek és természetes személyek részére nyújtott, iskolarendszeren kívüli szakmai képzések, tanfolyamok, gyakorlati bemutatóval egybekötött tájékoztató programok és ügyfélszolgálati tájékoztatás támogathatók. Ezek hozzájárulnak az érintett vállalkozások jövedelmezőségének növeléséhez, új vállalkozások elindításához, a vidéki kulturális és természeti örökség megőrzéséhez és fenntartható hasznosításához, és a szükséges és hiányzó szolgáltatások beindításához és hatékony működtetéséhez.

A IV. tengely

A 2007-2013-as EMVA források felhasználását biztosító ÚMVP kiemelt részét – és egyben IV. tengelyét – jelenti a LEADER program, melyre közel 70 milliárd Ft áll rendelkezésre a következő években.

A LEADER Program folytatásának céljai

Az AVOP LEADER+ sikerét kell minél szélesebb kör számára bővíteni, hiszen az eddigi 70 nyertes akciócsoport Magyarország rurális területeinek még csak 36%-át fedte le. Az elképzelések szerint ez az arány 50%-ra bővülhet. A legfőbb célkitűzések a következők:

1. A belső erőforrások fenntartható és innovatív hasznosításának, valamint a vidéki életminőség helyi megoldásokon alapuló javításának elősegítése.
2. Fenntartható és versenyképes újszerű helyi eljárások ösztönzése (a mezőgazdaság, az erdőgazdálkodás, az élelmiszeripar, a vidéki gazdasági potenciál megerősítése, a kulturális és természeti értékek fenntartható hasznosítása, a humán szolgáltatások és helyi közösségek fejlesztése terén).

A LEADER+ program tapasztalataira figyelemmel a jelenlegi többéves tervezési-programozási időszakban – a helyi akciócsoportok igényeire is tekintettel – több módosítás is várható, melynek céljai:

1. Program kiszélesítése érdekében nagyobb területet lefedő akciócsoportok kialakítása.
2. Az akciócsoportok várhatóan jogi személyiséggel rendelkező szervezetek formájában működnek.
3. Összhangban a fejlesztéspolitikai alapelvekkel egyszerűsödik az eljárásrend.
4. Magasabb támogatási összegek allokálódnak az akcióterületekre, mely akár 1 milliárd forint is jelenthet egy akciócsoport számára.
5. A helyi akcióterveknek fokozottabban kell illeszkednie a kistérségi fejlesztési tervekhez.

Az FVM a HVI-k kialakításával és működtetésével Magyarország (a főváros kivételével) összes területfejlesztési kistérségében, így a vidéki térségek mindegyikében meg kívánja teremteni az esélyt az életminőség javítására, a helyi vállalkozások fejlesztésére. Ez különösen igaz a hátrányos-, illetve a halmozottan hátrányos helyzetű településekre, illetve kistérségekre (pl. magasabb támogatási intenzitás).

A LEADER akciócsoportok támogatásánál a számítás alapját részben az adja, hogy az akciócsoport területén élő lakosok hány százaléka él halmozottan hátrányos, hátrányos, illetve nem hátrányos településen.

Összegzés

A hazai vidékfejlesztési politika nagy ívű elképzeléseinek megvalósítása élen jár az újonnan csatlakozott tagországok között.

A vidékfejlesztés esetében is kiemelten fontos a szubszidiaritás elvének alkalmazása. Ahhoz, hogy helyben ténylegesen megvalósuljanak az integrált fejlesztések, a fontos döntési jogköröket minél alacsonyabban a helyi szintekre kell delegálni, vagyis az adott kistérségben működő civilek, vállalkozók és önkormányzatok, természetes személyek döntsenek saját fejlesztési elképzeléseikről. A helyi szinten történő tervezésről, programozásról már állnak rendelkezésre ilyen jellegű tapasztalatok (pl. AVOP LEADER+, Cserehát Program), melyek adalékok mind a vidékfejlesztési intézkedések, mind az ÚMFT keretében kidolgozandó fejlesztések tervezéséhez, illetve felhívja a figyelmet a hatékony koordináció szükségességére.

A 70 helyi LEADER akciócsoport és a jelenleg tervezett zászlóshajó program keretében kijelölt, 35 leghátrányosabb helyzetű kistérség összesen 664 települést foglal magába. A LEADER programban létrejött akciócsoportok települései között ennek csak töredéke, mintegy 180 település található. Ez a LEADER által támogatott 944 település 19%-át teszi ki.

A vidéken élő romák rendszerváltozás óta kialakult egyre rosszabb helyzetére hatékonyabb megoldásokat kell találni, mivel foglalkoztatási és egyéb szempontból a vidéken élő romák nagy része halmozottan hátrányos helyzetben él. A vidékfejlesztés megfelelő elkötelezettség, és megfelelő eszközökkel talán részben adhat esélyt a társadalmi és területi kirekesztettség által sújtott közösségek számára a fejlesztések kedvezményezettjeivé válni, ám ennek feltétele a módszertani szemléletváltás, a valós helyi partnerségeken alapuló együttműködések kialakulása.

Az ÚMVP 2007–2013 közötti időszakban, az esélyegyenlőségi szempontok mind teljesebb érvényesítése érdekében intézményesített garanciák fogják segíteni a roma pályázók sikerét. Ennek jeleként a Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézeten belül 2007. május 1-jén megkezdte működését a HVI-k mindennapi munkáját is támogató Roma Programiroda. A HVI-k feladatát képezi ugyanis a kistérségben élők, köztük a helyi, kistérségi romák speciális problémáinak azonosítása, igényeiknek és lehetőségeiknek felmérése, emellett pedig a roma érintettségű civil szervezetek, vállalkozások, kisebbségi önkormányzatok fenntartható fejlesztési elképzeléseinek, egyedi projektjeinek becsatornázása a Helyi Közösségek stratégiáiba.

Az FVM célja, hogy a vidéki roma közösségek a Helyi Közösségek integráns tagjaivá váljanak, helyi, innovatív, közösségi kezdeményezéseik kidolgozott projektekké érve megvalósulhassanak, és ezáltal a helyi gazdaság és társadalom fejlődésének aktív részeseivé, és a fejlesztések eredményeinek kedvezményezettjeivé váljanak. Integrációjuk a helyi együttműködések, közös projektek alapján valósul meg.

Az FVM elkötelezett annak érdekében, hogy az ÚMVP-n belül biztosítsa a szakmailag megfelelő eszközöket, és integrálja az ÚMVP-n kívüli forrásokat olyan komplex vidékfejlesztés keretében, mely valós eredményeket képes felmutatni.

Kégler Ádám

Érdekérvényesítés az Európai Bizottságban

Az Európai Bizottság (EB) a törvényjavaslatok kidolgozására jogosult egyetlen közösségi intézményként az érdekcsoportok egyik legfontosabb célpontjának számít. Az Európai Parlament súlyának növekedésével természetesen némiképpen visszaszorult a Bizottság monopóliuma, mégis elmondható, hogy ez az intézmény maradt az EU politikai napirendjének legfőbb alakítója.

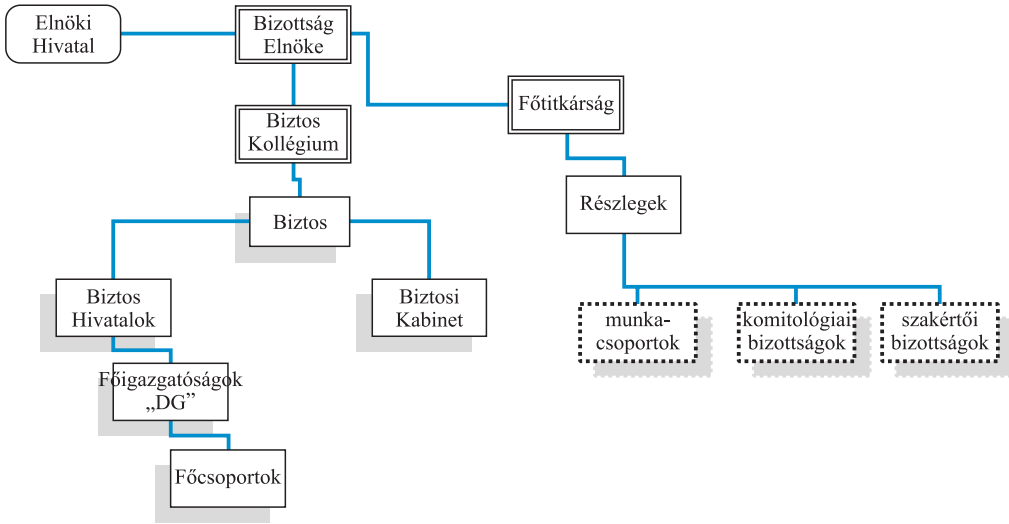
Az EB Főigazgatóságaiban *(Directorate General, DG)* zajlanak azok a törvényelőkészítői munkák, amelyek során a legtöbb szakértő, kormánydelegált fejtheti ki véleményét. Ezen Főigazgatóságok szakpolitikai súlyuktól függően néhány száz, de akár több ezer köztisztviselőből is állhatnak.

A Bizottság kapcsán feltétlenül szót kell ejteni az ún. „menedzsment deficit" jelenségről. Az EB hivatalaiban minden 20 000 uniós állampolgárra jut egy uniós hivatalnok, addig a közösség tagállamaiban ez az arány körülbelül 322:1. Az esetek döntő többségében az Európai Tanács által jóváhagyott előterjesztés 80%-ban azt tartalmazza, amit az Európai Bizottság még a kezdetekkor összeállított. Éppen ezért ezen bizottsági köztisztviselők és szakértők szinte folyamatosan a lobbisták kereszttüzében dolgoznak, hiszen egy készülő tervezetről a legtöbbet továbbra is a „kávéfőzők zajában", azaz informális keretek között lehet megtudni. Köztudott tény, hogy a Bizottság létszáma és fizikai kapacitásai nincsenek arányban a rátestált feladatokkal, ezért, hogy munkáját szakszerűen végezhesse, fokozott mértékben szorul rá a külső segítségre. Mindez azt jelenti, hogy az unió végrehajtó testületének, az Európai Bizottságnak minden egyes tisztviselőjére körülbelül egy lobbista jut. Az általuk a Bizottsághoz eljuttatott információk sok esetben könnyítik meg a tisztségviselők munkáját. Ez gyakran egy igen direkt folyamat: az előterjesztést készítő köztisztviselő elmondja a lobbistának, hogy milyen tervezet készül. A lobbista azonnal összeállíttat a megbízójával egy rövid összefoglalót az adott témáról, amely kellően elfogult ahhoz, hogy ez kedvezzen a megbízó érdekeinek, majd ezt az anyagot eljuttatja a tervezet írójának, mintegy segítve a munkáját. A tervezetet előkészítők pedig leszűrve a nyilvánvaló túlzásokat, a háttéranyag legtöbb részét bedolgozzák az előterjesztésbe.

Az uniós érdekérvényesítés egyik alapja a Bizottság különböző adminisztratív szintjein történő érdekmegjelenítés. Az összesen megközelítőleg 22 000 alkalmazottat foglalkoztató hivatali rendszer a lobbizás kiindulási pontja. Éppen ezért mára nagyon fontossá vált, hogy a Bizottság átláthatóan és nyitottan végezze a munkáját.

A Bizottság felépítése

1. ábra: Az Európai Bizottság szervezeti felépítése



* *Amelyik intézményből több van (pl. 27 biztos), azt az ábrán árnyék jelzi.*

A Bizottság vezetői a biztosok, akik az általuk felügyelt Főigazgatóságok (kvázi minisztériumok) irányítói. Egy Főigazgatóság átlagosan 4-6 igazgatóságra tagolódik, amelyek további 3-4 részlegben végzik a munkájukat. A divízióvezetők az igazgatóknak, az igazgatók a főigazgatónak jelentenek, aki pedig a Biztos kabinetjének és a Biztosnak referál.

Mindegyik Biztosnak egy átlagosan hat tanácsadóból álló kabinet áll a rendelkezésére. Itt többnyire olyan munkatársak dolgoznak, akik a konkrét szakpolitikai feladatokon túl szélesebb vonatkozásban tartják a kapcsolatot a külvilággal. A Kabinetfőnökök általában minden szerdán tartanak egyeztető értekezletet, ahol megvitatják a Biztosok soron következő feladatait. Érdemes megjegyezni, hogy ezeken az üléseken igen intenzív politikai kompromisszumkeresés is folyik az egyes ügyek kapcsán. Egy ügy mindaddig befolyásolható a leghatékonyabban, amíg az nem kerül ki a biztos kabinetjéből. Innen az irromány a Bizottság többi biztosához kerül, az ún. Biztos Kollégium elé, amely ezek után megvitatja, és az ügymenettől függően továbbítja a Parlament és a Tanács Főtitkárságára. Ekkor az ügy felelőse újra a kidolgozó divízió lesz, amelynek tagjai képviselik az előterjesztést a tanácsi munkacsoportokban is.

2005. májusában a Bizottság elnökéhez írásbeli kérdést intézett az Európai Parlament egyik képviselője, amelyben azt tudakolta, hogy megközelítőleg hány munkacsoport és tanácsadó dolgozik a Bizottságnak. José Manuel Barroso válasza még a sokat lá-

tott elemzőket is megdöbbentette. A 2005. márciusi állapotok szerint több mint háromezer tanácsadó vesz részt a Bizottság munkájában különböző bizottságokban és munkacsoportokban, és ez a szám Románia és Bulgária felvételét követően sem csökkent.

A Bizottságon belüli munkacsoportoknak és bizottságoknak[1] két nagyobb típusa létezik. Az egyik az ún. szakértői bizottságok (expert committees) csoportja,[2] amelyek a különböző Főigazgatóságokhoz tartoznak, és a törvényjavaslatok kapcsán a tagországok köztisztviselői és szakértői üléseznek, valamint készítik a különböző háttértanulmányokat és elemzéseket.

A másik a konzultatív bizottságok *(consultative committees)* csoportja. Itt a különböző érdekvédelmi szervezetek és szektoriális érdekképviseletek szakértői foglalnak helyet. Ezeket a bizottságokat a Bizottság hívja életre és finanszírozza. Itt olyan óriási érdekvédelmi csoportok képviselői ülnek, mint az Európai Ipari és Munkaadói Konföderációk Szövetsége *(UNICE)* vagy éppen az Európai Biotechnológiai Koordinációs Csoport *(EBCG)*.

Miután egy javaslat elhagyta a Bizottságot, a befolyásolás lehetősége jelentős mértékben csökken. Ez akkor is igaz, ha az esetek többségében a Miniszteri Tanács mondja ki a végső szót egy-egy törvényjavaslat ügyében. A döntéshozatali folyamatnak ebben a szakaszában azért nehezebb az érdekérvényesítés, mert a véleményformálás helyett itt többnyire már kiforrott álláspontokat kell megváltoztatni.

Az Európai Bizottság működése

Természetesen a tagállamok legfontosabb házon belüli, ún. *in-house* lobbistája a saját biztosuk. Ez nem azt jelenti, hogy mondjuk a holland biztos folyamatosan hazája érdekében ügyködik, tekintve, hogy ezt a Bizottság belső szabályzata kifejezetten tiltja, sokkal inkább azt, hogy informális utakon tájékoztatja hazája kormányát a készülő előterjesztésekről. Ezért a brüsszeli szakzsargonban a biztosokat hazájuk Titkos Tanácsosaként *(Privy Councillor)* is emlegetik. Mivel a biztosok feladata az is, hogy saját hazájukban az Európai Unió legfőbb szószólói legyenek, szinte folyamatos interakcióban vannak az otthoni kormányzattal, valamint a gazdasági szereplőkkel és a sajtóval.

De nemcsak a biztosok ápolnak jó viszonyt a tagállami kormányokkal, hanem maga a Bizottság is jó kapcsolatokra törekszik a tagállami kormányzattal. Erre legfőképpen azért van szükség, hogy az előterjesztések elkészítésekor fel tudják mérni a Tanácsban szavazó aktorok – tehát a tagállamok – előzetes álláspontját. Ennek legfonto-

[1] Sajnálatos módon a magyar nyelvben nincs külön kifejezés az Európai Bizottságon *(European Commission)* belül működő bizottságokra *(committee)*.

[2] Magyarország ezekbe a bizottságokba szinte egyáltalán nem delegál szakértőket. (Ez az állítás Kovács Lászlótól hangzott el 2007. június 8.-án a Magyar Tudományos Akadémia Politikai Tudományok Intézete által szervezett *Három éve az Európai Unióban, négy évre a magyar EU elnökségtől* című konferencián.)

sabb intézményei a tagállamokban székelő EU delegációk, illetve a különböző egyeztető bizottságok. Természetesen a biztosok az általuk felügyelt területek szakminisztereivel tartják a kapcsolatot, míg a Bizottság elnöke a tagállamok állam- és kormányfőivel áll gyakorlatilag napi kapcsolatban.

Természetesen az is igen fontos adat, hogy egy tagállamból hány vezető tisztségviselő dolgozik a Bizottságban. Ez a kérdés annál inkább is aktuális, mivel a 10 új tagállam belépésének első évfordulóján készített (nem nyilvános) értékeléséből kiderült, hogy az új tagállamokból a Bizottságban alkalmazottak száma jelentősen elmarad a kötelező minimális kvótától. Egy a bizottság honlapján közzétett adat szerint a Prodi-Bizottság idején a bizottsági tisztségviselők legnagyobb arányban hagyományosan négy országból kerültek ki.

A jelentés alapján az „A" besorolású bizottsági tisztségviselők erősorrendje a következőképpen alakul: Franciaország (12%), Németország (10%), Olaszország (10%), Egyesült Királyság (9%), Belgium (9%)[3]. Ez a számadat különösen fontos annak a tükrében, hogy a bizottsági előterjesztéseket először mindig az „A1"-es besorolású köztisztviselőkre szignálják ki.

Mivel az Európai Bizottság – formálisan – az egyetlen olyan uniós intézmény, amely jogalkotást kezdeményezhet, ezért fontosnak tartom bemutatni, hogyan és milyen körülmények hatására készülnek a jogszabálytervezetek a Bizottságban.

Az esetek döntő többségében egy-egy törvényjavaslat ötletét a Bizottságnak kívülről sugalmazzák. A Bizottság egykori főtitkára szerint a Bizottság az esetek 15-20%-ában nyújt be törvényjavaslatot teljesen önálló kezdeményezésként (Williamson 1995). A Santer-Bizottság alatt ez az arány 5 és 10% körül mozgott (Peterson 1999).

Jogosan adódik tehát a kérdés, honnan indulhat el egy jogszabálytervezet kezdeményezése?

Több elemzés és a bizottsági munkatársak elmondása szerint a kívülről jövő javaslattétel kapcsán három csoportot lehet elkülöníteni.

- az Európai Unió intézményei (Tanács, Parlament, ECOSOC, CoR, Bíróság),
- tagállamok,
- közösségi szintű érdekképviseleti szereplők *(external policy actors).*

Természetesen mind a Tanácsnak, mind pedig az Európai Parlamentnek van arra lehetősége, hogy felkérje a Bizottságot egy előterjesztés kidolgozására, de ezt nem szorgalmazhatja, amennyiben a Bizottság a felkérést nem teljesíti. A gyakorlatban természetesen nem került még sor kenyértörésre ilyen ügyek miatt, és az is köztudomású brüsszeli berkekben, hogy ezer és egy módon lehet a Bizottságot kapacitálni. Egy bizottsági tisztviselő nagyon találóan úgy fogalmazott, hogy bár a jogszabályok előterjesztésének ügyben a Bizottság a „fej", de a tagállamok, a Tanács és a Parlament azok a „nyaki izmok", amelyek a fejet mozgatják.

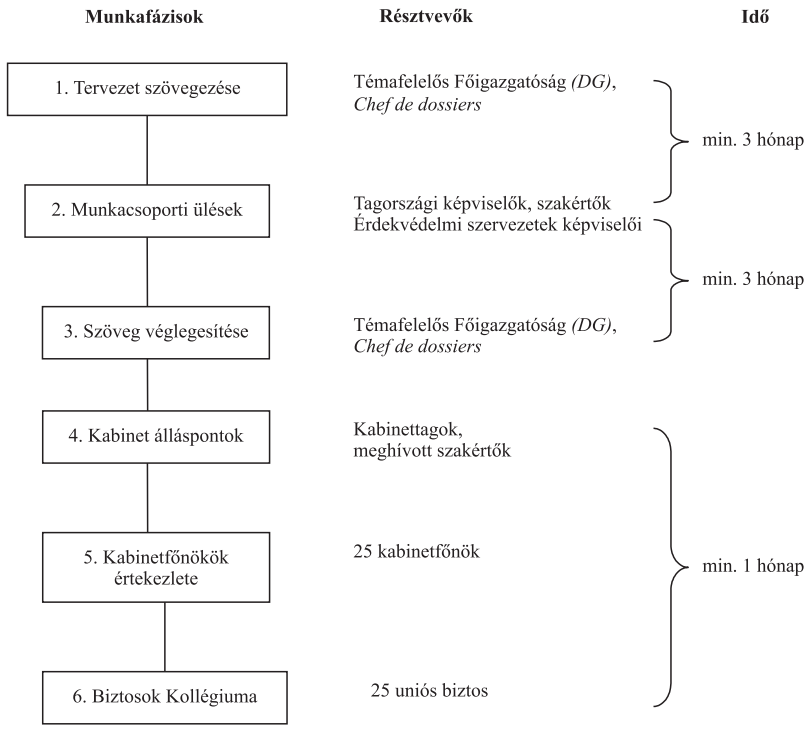
[3] Sajnálatos módon ez a százalékos arány az új tagállamok csatlakozásával nem változott számottevően.

A Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága igen mozgékony aktornak számít ilyen esetekben, hiszen a testület tagjai a civil szférából és a helyi politikából érkeztek, éppen ezért rengeteg informális lehetőségük nyílik a bizottsági tisztségviselőkkel történő konzultációra.

Az Európai Bíróság nem tartozik azon intézmények közé, amelyek tudatosan szeretnének részt venni egy törvénykezdeményezés létrejöttében, de különösen érzékeny témák esetében sokszor természetes, hogy a Bizottság előzetesen konzultál a testülettel. A Bíróság előzetes állásfoglalása igen komolyan esik latba a Bizottság munkájában.

A Bizottság eszköztárában mintegy előrejelző rendszerként jelen van az ún. Zöld és Fehér Könyvek publikálásának gyakorlata. A Zöld Könyvek a Bizottság hivatalos javaslatainak megfogalmazása előtt kerülnek publikálásra. Céljuk, hogy lehetőséget biztosítsanak az érintett ágazatok és a civil szféra reakcióira, és összegyűjtsék a tervezet elkészítéséhez a legfontosabb szempontrendszereket. A Fehér Könyvek ezután kerülnek kiadásra, és céljuk az európai szintű konzultációs folyamat elindítása az adott szakterületen. Míg a Zöld Könyv inkább csak vitaébresztő szerepet lát el, addig a Fehér Könyv már magában foglalja az egyes szakterületekkel kapcsolatos hivatalos javaslatokat és ezen javaslatok megvalósításának eszközét is.

2. ábra: az Európai Bizottság törvény előkészítési munkájának folyamata



A fenti ábrán jól látható, hogy a bizottsági előkészítés igen hosszadalmas és alapos folyamat. Ritkán ugyan, de előfordulnak gyorsabb átfutású ügyek, sokkal gyakoribb, hogy a fentebb említettnél több időt vesz igénybe a folyamat.

Ha az egyes fázisokat részletesen megvizsgáljuk, akkor a következőket fontos megemlíteni:

Egy új rendelettervezet születése megközelítőleg hatlépcsős folyamat. Először a tervezet vázlatát összeállítja egy „B" besorolású köztisztviselő (1). Ezt a tervezetet átadja a részleg vezetőjének („A" besorolású köztisztviselő), aki ettől a ponttól a téma előkészítéséért felelős *(chefs de dossier)* (2). Ezután következnek a munkacsoport ülései, ahol a fent említett tagországi tisztségviselők, szakértők és a brüsszeli érdekképviseleti szervezetek munkatársai véleményezik a tervezetet (3). Az egyeztetések lezárást követően a dosszié visszakerül a felelőshöz, aki összegzi az álláspontokat és összeállítja a Biztosi Kollégiumnak szánt végleges tervezetet (4). Ez a tervezet *(draft legislation)* a Biztosok kabinetfőnökeihez kerül, akik a saját szakértőikkel véleményezik a tervezetet, majd megvitatják a Kabinetfőnökök értekezletén (5). A Kabinetfőnökök általában minden szerdán tartanak egyeztető értekezletet, ahol megvitatják a Biztosok soron következő feladatait. Érdemes megjegyezni, hogy ezeken az üléseken igen kemény politikai kompromisszumkeresés is folyik az egyes ügyek kapcsán. A komoly vitákat eredményező értekezlet végén megszületik a tervezet – többségi – kompromisszumos változata, amelyet a Biztosok Kollégiuma szentesít (6).

Ezt követően a Bizottság Főtitkársága a tervezetet hivatalosan megküldi az Európai Tanács, az Európai Parlament számára konzultációra, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottságnak, illetve a Régiók Bizottságának véleményezésre, és ezzel az ügy új szakaszba lép. A Bizottság részéről a témafelelős szinte mindegyik intézmény, a tervezetet tárgyaló, ülésén részt vesz és képviseli a Bizottság álláspontját és elkészíti az adott törvénytervezethez kapcsolódó hatástanulmányokat *(fiche d'impact)*. Ezek a tanulmányok azt térképezik fel, hogy az adott döntés mely szektorokat és hogyan érinthet.

A klasszikus értelemben vett lobbizás az első három előkészítési szakaszban zajlik, átalában úgy, hogy az előterjesztést készítő köztisztviselő tájékoztatja az érintett szervezeteket és lobbistákat, hogy milyen tervezet készül. A lobbista vagy az adott szervezet (pl. szakmai kamara) azonnal összeállíttat egy rövid összefoglalót az adott témáról, amely kellően elfogult ahhoz, hogy kedvezzen a megbízó az általuk képviseltek érdekeinek, majd ezt az anyagot eljuttatja a tervezet írójának. A tervezet előkészítői a nyilvánvaló túlzásokat kiszűrve, a háttéranyag jelentős részét többnyire beledolgozzák az előterjesztésbe. A gazdasági és civil szereplők pedig, méretüktől és befolyásuktól függően, természetes konzultációs partnerei a Bizottságnak, hiszen képviselői szinte valamennyi munkacsoportban jelen vannak.

A Bizottságban zajló politikai egyeztetések rendszerén belül külön érdemes kiemelni a komitológiát *(comitology)*, vagy ahogyan magyarra lehetne fordítani, a bizottságosodást vagy bizottságosdit. Ez a fajta eljárás akkor lép életbe, amikor a Tanács részt kíván venni a Bizottság olyan típusú ún. normatív döntéshozatali munkájában, amely egy-egy Tanács által elfogadott jogszabály gyakorlati rendelkezéseit, azaz végrehajtását szabályozza.[4] Ez a másodlagos jogforrásokat magában foglaló ügyek halmaza tulajdonképpen a közösségi jogszabályokra és azok végrehajtásra vonatkozik.[5] Az Unió intézményei nem csak törvénykezdeményezői (Európai Bizottság) vagy törvényhozói (Tanács és Európai Parlament), de például a Bizottság esetében kiterjedt végrehajtói, bizonyos esetekben pedig döntéshozói jogköröket is jelent. A Bizottságnak tehát jelentékeny beleszólása van a különböző közösségi programok végrehajtásának a megtervezésébe. Ebből a szempontból máris érthető, hogy miért tartja fontosnak a tagállamokból álló Tanács, hogy nyomom kövesse egy-egy döntése gyakorlati megvalósulását. Ilyen esetekben a Tanács létrehoz egy bizottságot, amely az adott terület végrehajtásának szabályozását kíséri figyelemmel,[6] mely bizottságba a tagállamok delegálják megfigyelőiket. Ezt a Bizottságon belüli bizottsági rendszert nevezik *comitology*-nak. Attól függően, hogy az adott ügy mennyire fajsúlyos és mennyi múlhat a végrehajtó rendelkezéseken, háromfajta „bizottságosdi" típus létezik.

– Az első az ún. **tanácsadó bizottság** *(advisory committee)*, amely a Bizottságnak csupán javaslatokat tehet, de nem kényszerítheti semmilyen lépésre.
– A második típus a **menedzsment bizottság** *(management committee)*, amely minősített többséggel időlegesen gátat szabhat egy-egy rendelkezés életbe léptetésének, de legföljebb csak negyedévig.
– A harmadik testület a **szabályozó bizottság** *(regulatory committee)*, amely megakadályozhatja egy-egy rendelkezés életbe léptetését, és gyakorlatilag az egész ügyet újra visszajátszhatja tanácsi döntéskörbe.

Sok múlik ilyenkor a tagországok fellépésén és érdekérvényesítő képességén. Jellemző, hogy az EU legnagyobb tagországait érintő, vagy az ottani vezető iparágakra nagy befolyással levő ügyekben szinte minden alkalommal menedzsment bizottságokat hoznak létre. Az Európai Parlament 1999-ig gyakorlatilag ki volt zárva a komitológiából, de a hosszas tárgyalások után megszületett *modus vivendi* az együttdöntési eljárások hatálya alá eső eljárások folyamán az eljárásba mégis beengedi – nem teljes jogú tagként ugyan – az adott témához kapcsolódó parlamenti képviselőt (általában raportőrt). Az alábbi idézet jól mutatja, hogy a Parlament mennyire nem nézi jó szemmel ezen testület működését, legfőképpen azért, mert ott nem teljes jogú tagként van csak jelen.

[4] Különösen jellemző ez a fajta eljárás a mezőgazdaságot érintő döntések végrehajtásakor.
[5] Az elsődleges jogforrások az Európai Unió szerződései (a csatlakozási szerződések, a római, maastrichti, amszterdami stb. szerződések).
[6] Elég a versenyjogi kérdésekre gondolni, ahol az Európai Bizottság legfelsőbb hatóságként saját hatáskörben sokmilliárdos állami támogatások sorsáról vagy cégek egyesüléséről dönthet.

„A szóban forgó jogszabály hatókörének a más anyagokra történő kiterjesztésére irányuló javaslatok inkább nyitott és áttekinthető megfontolás tárgyát képezzék a megszokott jogalkotási eljárás során, mintsem hogy zárt ajtók mögött hozzanak arra vonatkozó döntéseket a komitológia keretében. A Parlament nem hajlandó „biankó csekket" kiállítani a Bizottságnak.7"

Bevezetés az uniós érdekérvényesítés módszertanába

Az Európai Unió hatásköréből és felépítéséből következően legalább ötfajta érdekkör metszéspontjában áll. Az első az Európai Unió mint közösség érdeke (A), a második a tagállamok mindenkori nemzeti érdeke (B), a harmadik a nemzeti gazdasági vállalatok érdekei (C), a negyedik az EU egészében jelen levő óriáscégek érdeke (D), míg az ötödik a civil szektor érdeke (E). Ezek az érdekkörök az unió különböző intézményrendszerein keresztül próbálják megjeleníteni álláspontjaikat, többnyire több intézményben egyidejűleg.

Ezek az érdekek bizonyos elemzési szempontok szerint elkülöníthetők, de semmiképpen sem függetlenek egymástól. A gazdasági társaságok, mint a nemzetgazdaság alapjai, adófizetők és munkáltatók sok tekintetben a tagállamok partnerei. A civil szektor olyan állampolgári és választói érdekeket képvisel, amelyeket egy kormány szintén nem hagyhat figyelmen kívül. Ebből a bonyolult helyzetből következik, hogy az uniós szintű érdekérvényesítés igen összetett folyamat.

Maga a lobbizás is legalább két nagyobb fázisra osztható. Az első a döntés előkészítésétől a döntés meghozataláig húzódik, míg a második fázis a végrehajtásra koncentrál. Ennek oka, hogy a döntések gyakorlatba történő átültetése során is igen sokban alakulhat, változhat a források csoportosítása. Erre az egyik leglátványosabb példa a fejlesztési pénzek, illetve a mezőgazdasági támogatások elosztó politikája.

Maga az Európai Unió is igen nagy evolúción ment keresztül az egyes érdekképviseletekkel kapcsolatos viszonyrendszereinek megítélésében. Amíg a kezdeti időkben az Európai Unió intézményei szinte kizárólag csak az egész unióra kiterjedő érdekképviseleti szervezetekkel (Eurogroups) tartotta a kapcsolatot, mára ez a konzultációs kör jelentősen kiterjedt. Az uniós intézmények álláspontja szerint az érdekérvényesítők, legyenek azok a fogyasztók védelmét felvállaló csoportok vagy akár egy fontos iparágban, kulcspozícióban levő cég képviselői, egyúttal felbecsülhetetlen segítséget nyújthatnak egy adott témakörrel foglalkozó hivatalnok munkájához.

7 Véleménytervezet a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság részéről a Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Fogyasztóvédelmi Bizottság számára az Európai Parlament és a Tanács a vitaminok és ásványi anyagok, valamint bizonyos egyéb anyagoknak az élelmiszerekhez való hozzáadásáról szóló rendeletével kapcsolatos javaslatról. COM(2003)0671 – C5-0538/2003 – 2003/0262(COD) – jegyzőkönyv szó szerinti idézete. Forrás:
http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/pa/553/553919/553919hu.pdf.

Ez a kölcsönös függés is hozzájárult ahhoz, hogy mára az üzleti alapokon zajló érdekérvényesítés az egyik legjobban profitáló iparággá nőtte ki magát Brüsszelben. Mivel ez a szakma teljes mértékben bizalmi állás, nagyon nehéz jó hírnévre szert tenni, viszont könnyű a körből kiesni. Nem véletlen, hogy a lobbisták között nagy számban találunk egykori uniós tisztségviselőket, politikusokat és neves közéleti személyiségeket is. A lobbizás, akárcsak a többi szakma, jól bevált fogásokkal és eszközkészlettel rendelkezik. Természetesen merőben más egy diplomata feladata, aki az Európai Tanács különböző fórumain próbálja hazája érdekeit képviselni, és más egy gazdasági lobbistáé, aki a döntéselőkésítés kapcsán próbál meg minél több információhoz hozzájutni az Európai Bizottság hivatalnokaitól vagy az Európai Parlament képviselőitől.

Amíg egy diplomata rendelkezik ugyan szinte minden információval, de mozgásterét nagyban meghatározza országa érdekérvényesítő képessége vagy a kötelezően képviselendő álláspont, addig egy vállalat vagy szervezet érdekében lobbizó szakember mozgástere tágabb, viszont egyik legfontosabb feladata a megfelelő információk megszerzése és becsatornázása. Az információszerzés közel sem annyira misztikus dolog, mint azt nagyon sok lobbista tudatosan beállítja, hiszen az EU-nak is az az érdeke, hogy a tárgyalt ügy a lehető legszélesebb körben véleményezésre kerüljön. Természetesen ilyen esetekben elsőként a már bejáratott szervezeteket és ügynökségeket kéri fel a hivatal. Amennyiben egy lobbista megfelelő kapcsolati tőkével és jó szakmai referenciákkal rendelkezik, akkor az uniós hivatalok is szívesen egyeztetnek vele. Köztudomású tény, hogy a lobbizás igen költséges dolog. A laikusok ezt tévesen annak a számlájára írják, hogy a tanácsadás általánosságban drága. A lobbizás esetében a helyzet kicsit más tényezőkre vezethető vissza: egy megfelelő kapcsolati rendszer kiépítése igen időigényes folyamat, akár évekig is eltart, amíg minden uniós intézményben kiépítjük megbízható kapcsolatainkat és informátorainkat, és ekkor még nem beszéltünk arról a kockázatról, amit egy-egy nehezen megszerzett ismeretség elvesztése jelent, mondjuk az illető köztisztviselő pályamódosítása miatt. Az általam megvizsgált esetekből azt a következtetést lehet levonni, hogy egy lobbifolyamat leginkább időigényes része a felkészülés és a megfelelő stratégia kidolgozása. Ez rengeteg háttérkutatást és tájékozódást von maga után, hiszen nemcsak azt kell pontosan felmérni, hogy az adott ügyben kikhez érdemes fordulni, de tisztában kell lenni az ügyet ellenzők álláspontjával is.

Ha górcső alá vesszük a brüsszeli lobbi- és Public Affairs irodák tevékenységi körét, igen sokfajta szolgáltatással találkozhatunk. Ezek a tevékenységek szorosan kapcsolódnak az érdekérvényesítés fogalmához. Egy cég, attól függően, hogy mennyire rendelkezik saját lobbistákkal, igénybe veheti a teljes szolgáltatási vertikumot vagy csupán annak néhány elemét.

1. Kormányzati kapcsolatok *(Governmental Relations)*

Ez egy igen tág tevékenységi kör, hiszen jelenti egyrészről a tagállami kormányok irányába történő kapcsolattartást és információszolgáltatást, a brüsszeli Állandó Kép-

viseletekkel (EU nagykövetségekkel) történő egyeztetést, valamint az uniós intézményeknél (főként az Európai Bizottságnál) történő érdekérvényesítést. Az elemzések és hatástanulmányok szintén ebbe a kategóriába sorolható tevékenységek.

2. *Koalícióépítés* (Coalition Building)

Egy ügyben több érdekelt fél is lehet, például egymásra épülő iparágak, vállalatok és kamarák. A lobbista feladat ilyenkor az, hogy összefogja a szereplőket, és semlegesítse az ellenérdekelt csoportokat.

3. Támogató kampányszervezés *(Advocacy Advertisement)*

Olyan irányított médiahirdetések közzétételéről van itt szó, amelyek az adott ügyekben az érdekelt fél álláspontját hangsúlyozzák ki és támasztják alá. A Brüsszelben megjelenő újságok és kiadványok körét a későbbiekben elemzem.

4. Internet kampány *(E-Campaign)*

Ez jelenti egyrészről olyan honlapok létrehozását, amelyek az adott üggyel kapcsolatos információkat tartalmazzák, valamint a megbízó álláspontjába engednek betekintést, másrészről pedig elektronikus levélben történő megkeresést, illetve hírlevél rendszer üzemeltetését is. Az Amerikai Egyesült Államokban ez a megkeresési forma olyannyira elterjedt, hogy az 1995-ben meghozott lobbitörvényt 1998-ban külön technikai módosítással egészítették ki, amely az internetes megkeresést szabályozza.

5. Sajtókapcsolatok *(Public Relations)*

A PR a lobbizás szoros velejárója, általában nem is képzelhető el klasszikus lobbizás erős médiatámogatás nélkül – hacsak azt stratégia megfontolások miatt tudatosan nem alkalmazzák. Ha a döntés-előkészítő hivatalnok gyakran találkozik a témához kapcsolódó megjelenésekkel a sajtóban, komolyabban veszi az ott szereplő cég megkeresését is. A szolgáltatáshoz természetszerűleg kapcsolódik egy teljes körű, ún. média monitoring szolgáltatás is, ami a napi szintű sajtófigyelést jelenti. A leghatásosabb eszköz mégis a konferenciaszervezés, mivel az közvetlen találkozást tesz lehetővé az érdekeltek és a döntés-előkészítők, döntéshozók között.

6. Közvélemény-kutatás *(Public Opinion Polling)*

Attól függően, hogy egy lobbikampány mennyire zajlik a nyilvánosság előtt, igen gyakori a közvélemény-kutatások felhasználása. Ilyenkor a megbízó által preferált álláspontot hivatott alátámasztani a felmérés, méghozzá olyan kérdések feltevésével, amelyek a megbízó álláspontjához esnek közelebb. Egy hivatalra igen nagy benyomást tehet egy-egy közvélemény kutatás.

7. Tömegtámogatási akciók *(Grassroots Mobilisation)*

Ez főként olyan civil szervezetek támogatását jelenti, amelyek feltehetően a társadalom egy nagyobb részét képviselik valamely szakpolitikai kérdésben (környezetvédők, fogyasztóvédők, munkavállalók stb.). A tömegtámogatás komoly meggyőző érv lehet, főként a pártatlan uniós hivatalokban. Az USA-ban ez a kategória jelenti a nagyobb tömegdemonstrációk szervezését, ám Brüsszelben még kevéssé elterjedt módszer.

8. Kampánytervezés *(Campaign Strategy)*

A kampánytervezés szintén összefoglaló kategória, amelyben az ügynökség a fentebb vázolt elemekből egy alapos háttérkutatást követően összeállítja az általuk javasolt leghatásosabb lobbitervet.

A különböző befolyásolási módszereket megvizsgálva megállapítható, hogy a személyes találkozás és a *follow up* (azaz a döntéshozó emlékeztetése és folyamatos tájékoztatása) a két leghatékonyabb módszer. A különböző kötetlen találkozási alkalmak (ebéd, vacsora, fogadás) kapcsán érdemes szót ejteni a kulturális különbözőségekről. Személyesen is volt alkalmam megtapasztalni, hogy milyen hozzáállásbeli különbségek léteznek ugyanazon hivatal, mondjuk görög és finn hivatalnokai között. Amíg a görög hivatalnok szívesen vesz részt kötetlen eseményeken és vacsorákon, addig egy skandináv hivatalnok szigorúan csak munkaidőben hajlandó találkozni a lobbistával, kizárólag a hivatala épületében, holott egyik viselkedésmód sincs szabályozva.

Az internetes megkeresések igen gyakoriak, hiszen a köztisztviselők elérhetőségei nyilvánosak, minden intézményi honlapon szerepelnek. Ez az információs csatorna jelentősen meggyorsíthatja a megkereséseket, ugyanakkor, mivel mindenki használja, gyakran el is dugulhat. Igen gyakori fogás, hogy a lobbista és a hivatalnok megállapodik egy hívószóban, amely ha szerepel az e-mail tárgy *(subject)* rovatában, akkor az illető azt elolvassa. Ez a védekezési módszer a fentiekben vázoltak miatt alakult ki, hiszen van olyan hivatalnok, aki egy nap átlagosan 200 levelet is kap.

A döntéshozóknak számos forrás áll rendelkezésére információk begyűjtésére, melyeket két nagy csoportra lehet osztani. Az első a belső információk csoportja, ami a bizalmas belső anyagoktól egészen a munkatársakon keresztüli tájékozódásig terjed. A második a külső információk csoportja, azaz a sajtóban és a személyes találkozások alkalmával szerzett értesüléseket foglalja magában.

Mivel az uniós intézmények számos szakpolitikai megosztás szerint működnek, ezért a gazdasági érdekérvényesítés is általában igen szegmentált. Az egyes iparágak képviseletére szerveződött érdekvédelmi és érdekérvényesítő szervezetek mára egy teljesen új iparágat hoztak létre az Európai Unió központjában: a brüsszeli lobbizást. Egy kimutatás szerint[8] a Brüsszelben tevékenykedő lobbicsoportoknak körülbelül 60%-át

[8] Greenwood, Justin (2003) Interest representation in the European Union, 54. oldal.

teszik ki a különféle iparkamarák és érdekvédelmi szervezetek, amelyeknek tagjai a tagállami szervezetek, egynegyede vegyes, tehát gazdasági és civil szervezeteket együtt tömörítő képviselet, és 15% a tisztán gazdasági szereplőket tömörítő lobbiszervezet. Az Európai Unió Bizottságának Főtitkársága 1992-ben 3000, egy európai parlamenti tanulmány 2003-ban pedig 2600 ilyen jellegű szervezetet valószínűsít, de vannak olyan becslések is, amelyek 5000 érdekképviselettel foglalkozó szervezetről írnak. Ez a gyakorlatban megközelítőleg 15 000 lobbistát jelent. Az Európai Unióban vannak hagyományosan jól lobbizó, igen befolyásos érdekcsoportok. Ez részben az általuk képviselt iparág hatalmas bevételeinek köszönhető, részben pedig annak, hogy évtizedes tapasztalatokkal rendelkeznek az uniós intézmények döntéshozatali mechanizmusairól. Az üzleti körök túlsúlya egyrészt az integráció kezdetben gazdasági jellegét, másrészt az állandó képviselet fenntartásának magas költségeit jelzi.

A „szürke zónában" zajló lobbizáson kívül számos hivatalos csatorna van, amelyek belépést engednek az érdekcsoportoknak az unió döntés-előkészítő mechanizmusaiba, hogy befolyást gyakorolhassanak az előkészítési és törvényhozási folyamatokra. Az Unió végrehajtó szerve, az Európai Bizottság 1992-ben a Sutherland-jelentés elfogadásával nagy szolgálatot tett az érdekérvényesítőknek, amelyek számára egyre nehezebb feladatot jelentett a Brüsszel által kezdeményezett törvényjavaslatok időben történő megismerése és a gyors reakció. A Bizottság eszköztárában ezután jelent meg a Zöld Könyvek publikálásának gyakorlata, amely időben megelőzi a hivatalos javaslatokat, és így lehetőséget biztosít a lobbi-társadalomnak a reagálásra.

A döntéshozatali folyamatnak minél korábbi szintjén tálalnak és tudatosítanak egy érdeket, annál nagyobb esélye van a végső döntésben való megjelenésre. Ezért már a törvényjavaslat előkészítésének szakaszában célravezető hatni a témával foglalkozó bizottsági tisztségviselő(k) gondolkodására. 2006. május 8.-án került napvilágra az a Zöld Könyv, amely a Bizottságban zajló érdekérvényesítést és a nyitottabb adminisztráció feltételeit szabályozza.[9]

Szinte minden eldől az előkészítési, azaz a bizottsági szakaszban, ezért fontos ismerni az Európai Unió politikai ügyrendjének logikáját. Egy törvénytervezet nyolc állomáson halad keresztül a Bizottsági tervezet kidolgozásától a hatályba lépésig:[10]

1. a Bizottság kidolgozza a javaslatot (nincs időkorlát, általában 3-6 hónap),
2. a javaslat szétküldése az EU intézményeknek, az ügy felkerül a napirendre (nincs időkorlát, körülbelül 1-4 hónap),
3. az első olvasatok megtárgyalása, módosító javaslatok megtétele (nincs időkorlát, általában 1-3 hónap),

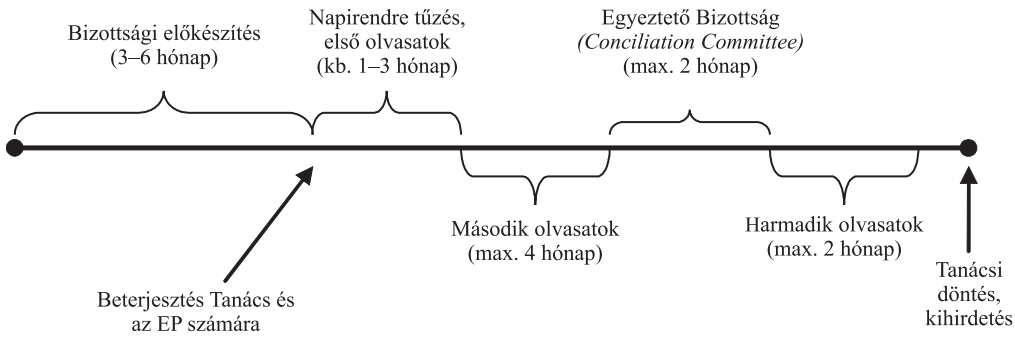
[9] Ennek előfutáraként 2005. január 5-én az Európai Ombudsman kiadta a *The European Code of good administrative behaviour* című etikai kódexet. A Zöld Könyvből legkorábban 2007. közepén lehet szabályozás.

[10] A leggyakrabban használt törvényhozási procedúrát, az együttdöntési eljárást véve alapul.

4. második parlamenti olvasat (max. 3+1 hónap),
5. második tanácsi olvasat (max. 3+1 hónap),
6. Egyeztető Bizottság *(Conciliation Committee)* – előkészítő (max. 6+2 hét),
7. harmadik tanácsi és parlamenti szakasz (max. 6+2 hét),
8. döntés, aláírás, kihirdetés (nincs időkorlát – általában néhány nap).

A Bizottság megközelítőleg három-hat hónap alatt készít el egy tervezetet. A beterjesztést követően, azaz amikor az adott ügy megjelenik a politikai napirenden (ami gyakran hónapokig is húzódhat), az intézményközi egyeztetések átlagosan 6-8 hónapot vesznek igénybe. A tervezet minden esetben az egyeztetési folyamat különböző szintjein tölt el a legtöbb időt (Európai Parlament, ECOSOC, Egyeztető Bizottság, tanácsi és parlamenti olvasatok), átlagosan öt hónapot. Ezt követően az intézményközi egyeztetések – amennyiben senki sem utasítja el teljesen a tervezetet – további negyed évet vesznek igénybe. A folyamatot a 2. ábra szemlélteti. Természetesen ideális eseteket vettem alapul, ahol nem veszik le az ügyet a napirendről hónapokra, vagy a munkacsoporti egyeztetések nem tartanak irreálisan hosszú ideig.

3. ábra: az Európai Unió politikai napirendjének általánosított időszalagja.



Fejlesztéspolitikai lobbi az Európai Bizottságban

A nemrégiben csatlakozott országok szempontjából az egyik legérdekesebb kérdés a fejlesztéspolitikára szánt uniós pénzek sorsa. Az Európai Unió fejlesztéspolitikai költségvetését az AGENDA, azaz az EU hétéves költségvetési ciklusa szabályozza, jelenleg a 2007-2013-as költségvetési ciklus, amelyet az Európai Tanács határoz meg. A tagállamok állam- és kormányfői által elfogadott költségvetési sarokszámok és végrehajtási határozatok alapján a koordináció az Európai Bizottsághoz kerül. A fejlesztési pénzek döntő többsége a nemzeti kormányzatokhoz kerül, és a helyi fejlesztéspolitikai

kormányszervek koordinálják a pályáztatást és a pénzek elosztását.[11] Az ún. közvetlen uniós támogatási forrásokat az Európai Bizottság koordinálja, illetve ezen belül az adott szakpolitikával foglalkozó Főigazgatóságok.[12]

Természetesen a közvetlen uniós pályázatok is elérhetők és pályázhatók minden tagállam szervezetei számára, amennyiben megfelelnek a kiírási kritériumoknak. Ezek a pályázatok általában igen nagy volumenű fejlesztési projektek. A pályázatok megírása, illetve a pályázati dokumentáció összeállítása sajnos igen nehézkes és bonyolult folyamat, és szinte minden esetben auditált szervezetek pályázhatnak. Személyes tapasztalataim alapján kijelenthetem, hogy nem lehetetlen megírni és megnyerni ilyen jellegű pályázatokat, de kétségtelenül óriási segítség, ha a Bizottságban, illetve az adott Főigazgatóságon dolgozóktól többletinformációkat tudunk meg a pályázat prioritásaival kapcsolatban.

Mivel ezek a pályázatok főként több tagállami partner bevonását részesítik előnyben, nem véletlen, hogy az ilyen jellegű projektekben a konzorciumvezetők döntő többsége valamelyik régi és befolyásos tagállamból kerül ki. Ez az információellátottság miatt van így, mivel a régebbi uniós tagállamoknak, illetve szervezeteinek sokkal jobbak az uniós intézményeken belüli kapcsolati hálózatai, és természetesen nagyobb rutinnal pályáznak. Az elmúlt években folyamatosan javul a tendencia, egyre több magyar kutatóhely és vállalat kapcsolódik be ilyen jellegű projektekbe, néhány esetben konzorciumvezetőként.

Összefoglalás

Összefoglalásként elmondható, hogy a döntés-előkészítés privilégiumával rendelkező Európai Bizottság a lehető legszélesebb körben ad teret a különböző érdekek megjelenítésének, a végső döntés kialakítása és az újabb kompromisszumok kidolgozása tagállami szinten az esetek döntő többségében mégis a Tanácsra hárul.

A hagyományosan inkább közösségi szemléletű Bizottság, valamint a legfőbb döntéshozó testület, az Európai Tanács viszonyát sokban meghatározza és nem egyszer ambivalenssé is teszi az a tény, hogy a Tanácsot alkotó kormányok nemegyszer inkább aktuális napi (bel)politikai érdekektől vezérelve hozzák meg döntéseiket. A Bizottság ugyan visszavonhatja egy-egy tervezetét, amennyiben az túlzott mértékben elütne a tervezettől, ilyenre mégis nagyon ritka esetben kerül sor, mivel a Bizottság már az előkészítés folyamán a lehető legnagyobb körültekintéssel egyeztet a tagállamokkal, a gazdasági és civil szervezetekkel – ami ugyancsak bizonyítja, hogy a Bizottság a lobbitársadalom legfőbb célpontja.

[11] Magyarországon ez a kormányszerv a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (www.nfu.gov.hu).

[12] A Főigazgatóságok által meghirdetett pályázatokat a következő honlapon lehet elérni: http://ec.europa.eu/grants/index_en.htm

Mivel az Európai Parlament egyre több területen szól bele a törvényalkotásba, és valamennyi uniós intézmény közül a legnyitottabb, ezért ez az intézmény a lobbisták másik kedvelt célpontja. Az Európai Unió többi hivatalos intézménye (az Európai Bíróság, az Európai Számvevőszék, a munkaadók, a munkavállalók és a társadalmi szervezetek képviselőit tömörítő Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága) ugyancsak fontos terepe az érdekkijárásnak. A tanácsadó szerepet játszó Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága az intézményi struktúra részeként tagsága nevében maga is „lobbizik" az Unió döntéshozóinál.

A magyar vállalatoknak, oktatási és kutatási intézményeknek és civil szervezeteknek jelenleg igen kis része van csak jelen Brüsszelben, ami részben a magas költségek, részben pedig az érdekérvényesítési technikák ismeretének hiányából ered. Erre a problémára az egyik leghatékonyabb megoldás a szektoronkénti összefogás és a közös képviselet megszervezése. Sajnos a magyar társadalomban ezek a reflexek az elmúlt két évtizedben teljesen kivesztek, és a politikai megosztottság sem segíti elő a helyzet javulását. Ennek megváltoztatásához első lépésként szélesebb társadalmi, iparági párbeszéd szükséges, és a hazai érdekek pontos lefektetése.

Felhasznált irodalom

Bache, I. – George, S. (2006) *Politics in the European Union*. Oxford University Press, 623 pp.
Baumgartner, R. F. – Green-Pedersen, Ch. – Jones, B. D. (2006) Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy, Routledge*, 13 (7), 959–975.
Bauer, M. W. (2006) Co-managing programme implementation: conceptualizing the European Commission's role in policy execution. *Journal of European Public Policy, Routledge*, 13 (5), 717–736.
Bulmer, S. J. (1983) Domestic Politics and European Union Policy-Making. *Journal of Common Market Studies* 21 (4).
Caporaso, J. A – Wittenbrinck, J. (2006) The new modes of governance and political authority in Europe. *Journal of European Public Policy, Routledge*, 13 (4), 471–481.
Egeberg, M. (2006) Executive politics as usual: Role behaviour and conflict dimensions in the College of European Commissioners. *Journal of European Public Policy, Routledge*, 13 (1), 1–16.
Greenwood, J. (2007) Interest representation in the European Union. 2nd edition, Palgrave Macmillan, New York
Greenwood, J. (1998) Regulating lobbying in the European Union. *Parliamentary Affairs*, 54 (5) October 1998, Oxford University Press, Oxford, 56–87.
Harris, Ph. – Fleisher, C. S. (eds.) (2005) *The Handbook of Public Affairs*. Sage Publications, 764pp.
Héritier, A. (1997) Policy-making by Subterfuge: interest accommodation. *Journal of European Public Policy*, 4(2), 16–34.
Hix, S. (1999) *The political system of the European Union*. St. Martin's Press, New York, 427pp.
Hix, S. – Noury, A. – Roland, G. (2005) *How MEPs vote*. London School of Economics 2005, /http://personal.lse.ac.uk/hix/, 1–38.

Hull, R. (1993) Lobbying the European Community. 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 82–92.
John, P. (2006) The Policy Agenda Project. *Journal of European Public Policy, Routledge*, 13 (7), 975–987.
Keohane, R. O. – Nye, J. S. (eds.) (2001) *Power and Interdependence*. Harvard University Press, 325pp.
Kégler Á. (2006) Érdekérvényesítés az Európai Unióban. MTA PTI, Budapest, 204pp.
Kégler Á. (2004) *Lobbizás*. Zsigmond Király Főiskola, Budapest, 84pp.
Kégler Á. (2004) Lobbizás az Európai Unióban. *Politikatudományi Szemle*, 2004. I.-II. szám, 183–202.
Kégler Á. (2003b) Lobbizás az EU-ban. *Esély* 2003/III., 66–84.
Lehman, W. (2003) *Lobbying in the European Union: Current rules and practices*. European Parliament, Directorate-General for Research. (forrás:http://www.euoplysningen.dk/upload/application/pdf/a0071587/104_en.pdf)
Lékó Z. (2003) (főszerkesztő) – Hajdú N. – Kégler Á. – Sándor P. – Vass L. (szerk.) Lobbikézikönyv. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 523pp.
Marks, G. – Scharrpf, F. – Scmitter, Ph. C. – Streeck, W. (1996) *Governance in the European Union*. Sage Publications, New York, 182pp.
Mazey, S. – Richardson, J. J. (2001) Interest groups and EU policy-making: Organisational logic and venue shopping. In *European Union: Power and policy making*. Routledge London, New York, 217–23.
McCormick, J. (2002) *Understanding the European Union*. Palgrave Mcmillan, London, 232pp.
Milward, A. S. (1999) The European rescue of the nation-state. 2nd edition, Routledge, New York, 247pp.
Nugent, N. (2006) *The government and politcs of the European Union*, Palgrave Macmillan, London, (630 oldal)
Pedler, R. H. – Van Schendelen, R. (eds.) (1994) *Lobbying the European Union*. 1st edition, Dartmouth Publishing Company, Aldershot, 311pp.
Schendelen, R. van (2006) *Macchiavelli in Brussels*. Amsterdam University Press, 384pp.
Sherrington, Ph. (2000) *The Council of Ministers*. 2nd edition, Pinter Publisher, London, 219pp.
Spence, D. (2006) *The European Commission*. John Harper Publishing, London, 592pp.
Woll, C. (2006) Lobbying in the European Union: from sui generis to a comparative perspective. *Journal of European Public Policy*, Routledge, 13 (3), 456–469.

Zongor Gábor

Területfejlesztési anomáliák alulnézetből

A fejlesztéspolitika, és azon belül a területfejlesztés ügye jelenleg Magyarországon az egyik legfontosabb kérdés, tekintettel arra, hogy az ország versenyképessége – és a rendelkezésre álló európai uniós források felhasználása is – jelentős mértékben függ attól, hogy mennyire működőképes és hatékony a fejlesztési kérdésekkel foglalkozó intézményrendszer.

A területfejlesztés ügyét elsődlegesen önkormányzati és alulnézeti szempontból kísérlem meg áttekinteni annak érdekében, hogy a fejlesztések gyakorlati alkalmazását segítsem.

Visszatekintés

Bár az ország fejlettségének helyzete és állapota nem a politikai rendszerváltozással kezdődött, visszatekintésem mégis csak az elmúlt tizennyolc évre tér ki, mivel az akkor létrehozott rendszer átalakulásának, változásának, vergődésének mindennapjait éljük. A területfejlesztés rendszere változásának áttekintése talán segít annak érzékeltetésében, hogy miképpen alakult a fejlesztéspolitikát meghatározó érdekkör, miképpen „küzdött" egymással a szakma és a politika.

Természetesen az általam megjelölt időszakok és a hozzájuk kapcsolt konkrét napok nem tekinthetők merev határoknak, viszont mindenképpen egyértelműen jelölik a jogi szabályozás és környezet tényleges időszakát.

Térségfejlesztési időszakhatárok és jellemzőik

1990. szeptember 30. – 1996. június 4.

Az első korszak a helyi önkormányzatokról szóló törvény hatályba lépése napjától a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény hatályba lépése napjáig tartott.

Ezt az időszakot önkormányzati szempontból alapvetően az jellemezte, hogy a település – függetlenül méretétől, nagyságától és állapotától – felértékelődött, az önkormányzás középpontjába került, és a szabályozásnak köszönhetően a települési önkormányzat mintegy mindenhatóvá vált. A korábbi körzetesítések, a közös tanácsok negatív ellenhatása és a rendszerváltó politikai közhangulat következtében az önállósulási törekvések érthetőek és megkerülhetetlenek voltak.

A „demokrácia helyi kis köreiként" felfogott települési önkormányzatok izolált rendszere egyben a közigazgatás szétaprózódását is eredményezte, annak következté-

ben, hogy az önkormányzati törvény túlzottan megengedő módon, jószerivel csupán formális feltételt támasztva[1] szabadjára engedte a polgármesteri hivatalok alakítását. Az újonnan létrejött jegyzőségek (körjegyzőségek) szakember-igényét megfelelő színvonalú és felkészültségű közigazgatási szakemberekkel azóta sem sikerült teljes körűen biztosítani. A gyors mennyiségi növekedés nem járt, nem járhatott a szakmai minőség megtartásával, melynek következtében a közigazgatási jogszolgáltatás színvonala összességében csökkent, és jelentősen eltér egy-egy közigazgatási egységnél. Ma már mindenki tudja, hogy a közigazgatás szétzilálása nem volt feltétele a demokratikus önkormányzásnak és a valódi települési autonómia kialakulásának.

Ugyancsak a felfokozott politikai hangulatnak vált áldozatává a tervezés és a tervszerű közösségi gondolkodás. Ezzel egyidejűleg az autonómia szűk értelmezése jószerivel teljesen háttérbe szorította a térségi szemléletet, a felszabadult települések mindent maguk kívántak megoldani. Bár az önkormányzati törvény lehetővé tette a településközi együttműködést, és szabályozta a társulások létrehozatalát, de nem kellően végiggondolva és kibontva. A társulások létrejöttét, a települések közötti együttműködést nem igazán segítette a különféle fejlesztések központi pályázati rendszere sem. Gondolok itt a körzeti iskolák szétszedésére és az új kisiskolák építésére, vagy a szennyvíztisztító rendszerek térségi szervezésének hiányára.

Átfogó jellegű, tudatosan felépített területfejlesztésről ebben a korszakban nem beszélhetünk, még akkor sem, ha a kormányok kísérletet tettek a hátrányos helyzetű nagytérségek felzárkóztatására és kiemelt támogatására. 1994 előtt előszeretettel alkalmazták az úgynevezett kihelyezett kormányüléseket, melyek révén többnyire egy-egy megye részesült központi támogatásban, ennek elosztásából viszont az önkormányzati szféra többnyire kimaradt. Ebben az időszakban a köztársasági megbízottak tettek kudarcos kísérletet a térségfejlesztési szerepek megkaparintására (Zongor 2008). A megyék területfejlesztési intézményrendszere nélkül azonban ezek a központi források kevésbé tudtak hatékonyan érvényesülni.

Az autonómia élményének, újszerűségének elmúlásával, valamint a központi költségvetési támogatás fokozatos csökkenésével egyidejűleg a települések, különösen a kicsik, illetve a szabadságukat visszanyertek egyre jobban érzékelték, hogy egyedül vannak és képtelenek az előttük álló feladatokat egyedül megoldani. Ennek révén megjelent az öntevékeny együttműködési igény, melynek eredményeként sorra jöttek létre a kistérségi önkormányzati szövetségek. Ezek a szerveződések elsődlegesen egyfajta érdekegyeztető, véleménycserélő képviseleti fórumként kezdtek tevékenykedni, és gyakran nem foglalták magukba a kistérségi központ város önkormányzatát. Már ebben az időszakban is jöttek létre valódi térségfejlesztési céltársulások, de többnyire kivételes jelleggel, együttesen megvalósítandó konkrét célokkal és közös forrással, valamint kis létszámú menedzsmenttel.

[1] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 39.§ (2) bekezdése.

Az első korszakban a területfejlesztés ügye a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumhoz tartozott, mindhárom, így az Antall-kormány (előbb Keresztes K. Sándor, majd Gyurkó János volt a miniszter), a Boross- kormány (a miniszter maradt Gyurkó János) és a Horn- kormány (ekkor mindvégig Baja Ferenc volt a miniszter) időszakában.

Az 1994-es országgyűlési választás csupán formális változást hozott, mivel az önkormányzati törvény módosítása megpróbálta a térségi elemet megjeleníteni, és területi önkormányzatnak nevezte a megyei önkormányzatot, de a megyei önkormányzat feladat és hatásköre tekintetében lényeges érdemi változás nem történt, viszont megjelent a törvényben – mintegy kakukkfiókaként – a térségfejlesztés új intézménye: a megyei területfejlesztési tanács. Az önkormányzati törvény módosítása rendelkezett a megyei területfejlesztési tanácsok létrehozatalának időpontjáról is[2], mely határidőt sikerült egy esztendővel „túlteljesíteni".

1996. június 4. – 1999. november 7.

A területfejlesztés ügyében fordulópontot jelentett az 1996-os törvény megszületése[3], melynek eredményeként – ha az önkormányzatok megítélése szerint kis mértékben is – megindult egyfajta decentralizációs folyamat a térségi források feletti rendelkezés tekintetében. A területfejlesztési törvény mind alapelveit, mind a rendszer egészének szabályozását tekintve megfelelt az Európai Unió szabályozási elveinek és gyakorlatának. Az intézményrendszer összetételében és kapcsolatrendszerében hangsúlyosan jelent meg a partnerség elve, melynek következtében csökkent az állami befolyás szerepe, és kialakult a három oldal – állam, önkormányzati szféra, gazdaság szereplői – szabályozott és kölcsönös érdekeken alapuló együttműködése.

Ebben az időszakban a területfejlesztés rendszerében a megyei területfejlesztési tanács vált meghatározó intézménnyé, és azon belül erős szereplőkként vettek részt a kistérségek delegátusaiként a települési önkormányzatok. A megyei önkormányzat befolyása a térség fejlesztésére lényegében nem változott, viszont egyértelműen felértékelődött a közgyűlés elnökének személye a megyei területfejlesztési tanács elnöke szerepkörében.

A megyei területfejlesztési tanácsban való közvetlen részvételi lehetőség biztosítása következtében a kistérségi önkormányzati szövetségek többsége átalakult területfejlesztési önkormányzati társulásokká, tekintettel arra, hogy a törvény lehetővé tette[4],

[2] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt módosító 1994. évi LXIII. törvény 61.§ (1) bekezdése értelmében a megyei területfejlesztési tanács a területfejlesztésről szóló törvény rendelkezései szerint, de legkésőbb 1995. Június 30-ig jön létre.

[3] A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény.

[4] Az 1996. évi XXI. törvény 14.§ (1) bek. e) pontja, mely szerint a megyei területfejlesztési tanács tagja a megyében működő területfejlesztési önkormányzati társulások statisztikai vonzáskörzetenként egy-egy képviselője.

hogy statisztikai vonzáskörzetenként a társulások egy-egy képviselője tagja legyen a tanácsnak. Ebben az időszakban gombamód szaporodtak a társulások. Elvileg a 150 statisztikai kistérség szereplői juthattak be a tanácsokba, de gyakori volt, hogy az egy kistérségen belül több társulás működött, illetve működtek olyan társulások is, amelyek több statisztika vonzáskörzetet foglaltak magukba. A kezdeti időszakban az érintett önkormányzatok számára elegendőnek tűnt a társulás formális megalakítása és a megyei tanácsban való részvétel biztosítása, így tartalmilag nagyon sok nem volt igazi társulás, mivel az együttes célok és feladatok nem voltak konkrétak, nem állt rendelkezésre a közös feladat megvalósításának közös forrása sem.

Az előbb említett okból a kistérségek és önkormányzati együttműködések felértékelődtek, valamint fontossá vált az adott település kistérségi besorolása. E tekintetben a megyei területfejlesztési tanácsok és a KSH megyei igazgatóságai együttműködésével sikerült a települési igények figyelembe vételével korrigálni a statisztikai körzeteket. Mindezek ellenére a Központi Statisztikai Hivatal által lehatárolt 149 vidéki statisztikai vonzáskörzet között meglehetősen nagy különbségek voltak az ország egyes vidékeinek jelentősen eltérő településszerkezetéből adódóan.

A területfejlesztési törvény másik fontos következménye volt, hogy közigazgatási és önkormányzati szempontból a megyéből kiszakított megyei jogú városok területfejlesztésileg visszatértek a megyébe. A megyeszékhelyek és nagyvárosok térségi kapcsolata ezáltal intézményesen is erősödött, ami egy-egy megye és régió fejlődésére jelentős befolyással bír.

A megyei területfejlesztési tanácsoknak mint kvázi közigazgatási szerveződéseknek a kezdeti nehézségek után kialakult a munkaszervezete és széleskörű szakmai kapcsolatrendszere az érintett állami, államigazgatási, társadalmi szervezetekkel, többek között a megyei statisztikai igazgatóságok munkatársaival. A megyei menedzsment és az Országos Területfejlesztési Központ munkatársai között eleven munkakapcsolat alakult ki, így a kormányzati szakértők és a megyei szakemberek együttműködése révén alakultak ki a munkafolyamatok, és erősödött a decentralizációs szemlélet és bizalom.

A megyei területfejlesztési tanácsok a törvényi keretek között 1996 év végére létrehozták a regionális fejlesztési tanácsokat. A diszkrét kormányzati nyomás eredményeként kialakult regionális beosztás és a regionális tanácsok működési területe jószerivel azonos módon alakult[5]. A regionális tanácsok tekintetében is érvényesült a partnerség elve, az erőteljes állami részvétel és befolyás ellenére.

A területfejlesztési törvénnyel csaknem egyidejűleg, hivatalosan 1996. szeptember 1-én létrejött (Szegvári Péter elnökletével) a minisztérium háttérszervezeteként működő Országos Területfejlesztési Központ, amely sajátos jogállással rendelkezett, a régió

[5] Az 1996. évi XXI. törvény 15.§ (1) bekezdése alapján a hét statisztikai régióban a megyei területfejlesztési tanácsok hat regionális fejlesztési tanácsot hoztak létre. Ekkor az Észak- Magyarországi és az Észak Alföldi tervezési-statisztikai régiót alkotó hat megye alkotott egy regionális fejlesztési tanácsot, a további öt régióban azonosan alakult a statisztikai lehatárolás és a tanácsok összetétele.

igazgatók közreműködésével szakmai alapon biztosította a miniszter képviseletét a megyei és a regionális tanácsokban.

A Horn-kormányt váltó Orbán-kormánynál a területfejlesztés levált a környezetvédelemről, és a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumba integrálódott. (Az FVM első minisztere Torgyán József volt.)

1999. november 7. – 2002. május 27.

Az alig három éve működő új területfejlesztési intézményrendszer átfogó átformálására úgy került sor 1999. év végén, hogy a tapasztalatok feldolgozása, értékelése nem történt meg. A változtatások okának részletes elemzésére és szakmai indokolására sem került sor, viszont jelentős változás történ az intézményrendszer belső összetételében.

A gazdaság szereplői alapvetően kikerültek a döntéshozó testületekből, így megszűnt a gazdasági kamarák tagsága a megyei és regionális fejlesztési tanácsokban, továbbá kikerültek a megyei területfejlesztési tanácsokból a munkaügyi tanács munkaadói és munkavállalói oldalának képviselői. A gazdasági kamarák tagsága ugyan megmaradt a korábbi funkcionális regionális tanácsok helyett létrehozott térségi fejlesztési tanácsokban[6], viszont ezen önkéntes alapon létrehozott nagytérségi, több megyés szerveződésekben az állam részvétele oldódott fel.

A térségi önkormányzati érdekérvényesítés korábban kialakított rendje is felszámolásra került, mivel a törvényi változtatás következtében megyénként – függetlenül a megyében kialakított statisztikai vonzáskörzetek számától – egységesen csak három kistérségi önkormányzati társulási képviselő kapott helyet a megyei területfejlesztési tanácsokban. Ugyancsak csökkent az önkormányzati társulások részvétele a döntéshozatalban a regionális fejlesztési tanácsokban is, míg korábban az érintett területfejlesztési önkormányzati társulások legfeljebb hat képviselője volt tag, úgy most megyénként csupán egy-egy hely maradt a számukra[7].

A tanácsok belső összetételének változtatása következtében a regionális tanácsokban tovább erősödött a már meglévő állami dominancia, és a megyei területfejlesztési tanácsokban is megnőtt az állami befolyás, tekintettel arra, hogy a vétójoggal rendelkező miniszteri képviselőn túl bekerült a tanácsba a megyei földművelésügyi hivatal vezetője és a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság képviselője is.

A tanácsokban bekövetkezett változások nem csupán az állami és önkormányzati szereplők arányában idézett elő változásokat, hanem a pártpolitika bevonult a területfejlesztési intézményrendszerbe. A korábbi helyes gyakorlattól eltérően, amikor is az Országos Területfejlesztési Központ régió igazgatói képviselték a kormányzati álláspontot, a miniszter képviselője minden megyében a kisgazdapárt megyei politikusa,

6 A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt módosító 1999. évi XCII. törvény 5.§-a.

7 A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt módosító 1999. évi XCII. törvény 4.§ (1) bekezdés, valamint 6.§.

többnyire a párt megyei elnöke. Így a „miniszter képviselői" már nem kormányzati és tárcaérdeket, és leginkább nem a szakmai álláspontokat képviselték, hanem direkt pártpolitikai érdekeket[8]. Ugyancsak sajátosan alakult a minisztériumok képviselete a regionális fejlesztési tanácsokban, ahol az egyes tárcákat többnyire nem a minisztériumok állományába tartozó köztisztviselők képviselték, hanem úgymond a helyi viszonyokat jól ismerő, politikailag elkötelezett és nehezen körülírható felelősségi viszonyaikkal rendelkező személyek. A döntéshozó tanácsokban erőteljesen előre tört a pártpolitikai szempont a szakmai megközelítéssel szemben.

Az 1999-es törvénymódosítás jelentős változást idézett elő a régióképzés folyamatában is azáltal, hogy kötelező jelleggel hozta létre a tervezési-statisztikai régiókban a regionális fejlesztési tanácsokat[9]. Ezáltal megszűnt a megyék elvi lehetősége, hogy maguk alakítsák ki általános jellegű regionális együttműködésüket. A kötelező összetételű regionális tanácsok úgy jöttek létre, hogy a statisztikai régiók lehatárolása körüli vita lényegében még be sem fejeződött. A merevedő régióhatároknak már megfigyelhető volt a megyehatár menti települések felerősödött megyeváltási akcióiban kifejezésre jutó negatív hatása. Az érintett települések kezdeményezéseinek vizsgálata bizonyította, hogy ezen települések alapvetően nem megyét, hanem régiót kívántak váltani. A változtatási igények felerősödésében megjelent az a félelem, hogy a régióhatárok bezárják a településeket, ezért még ezt megelőzően szerettek volna átkerülni a számukra kedvezőbbnek tűnő régióba (Agg–Oláh 1999).

A kötelező összetételű regionális tanácsok létrehozatalával egyidejűleg a funkcionális együttműködések szerepe a megváltoztatott szabályozásnak köszönhetően leértékelődött. Tovább erősödött a kormányzati gondolkodásban a kézzel fogható és állandósult határokra való törekvés, mely egyrészt a kistérségeknél a statisztikai vonzáskörzetek mint lehetséges közigazgatási egységek, másrészt a már említett tervezési-statisztikai határok szerinti regionális fejlesztési tanácsok kiépítését szorgalmazza.

A térségi tanácsok szerepe az új szabályozást követően elvesztette jelentőségét, a Balaton Fejlesztési Tanács volt az egyetlen, amely – a regionális fejlesztési tanácsokhoz hasonló felépítése és támogatási rendje következtében – tudott működni, a többi esetben a működés alapvető feltételei is hiányoztak, ugyanis állami részvétel nélkül az

[8] Ezt a helyzetet jól reprezentálja Dr. Sinóros-Szabó Botondnak, az Országos területfejlesztési központ főigazgatójának sajtóból ismertté vált feladat meghatározó emlékeztetője, melyben többek között a következőket rögzítette: „A területfejlesztési kistérségi társulások képviselőinek kiválasztása a legközvetlenebb és leggyorsabban elvégzendő feladat. A miniszteri képviselők politikai munkával segítik az olyan személyek kiválasztását, akiknek közreműködésével az FKgP vidékfejlesztési stratégiájának végrehajtása biztosítható." Lásd részletesen: A megbízott és a régió – ÖNkormányzat 2000. 2. 13. o.

[9] Az 1999. évi XCII. törvénnyel módosított a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt 16.§ (1) bekezdése: „A régió területfejlesztési koncepciója és programja kidolgozását, valamint a 17. § (2) bekezdésében foglalt és más közös fejlesztési feladatokat az Országos Területfejlesztési Koncepcióban meghatározott tervezési-statisztikai régiókban működő regionális fejlesztési tanácsok látják el."

önkormányzati finanszírozási rendszer következtében az érdemi, átfogó, szélesebb hatókörű funkcionális együttműködés feltételei hiányoztak.

A területfejlesztés intézményrendszerében 2000-ben új szereplőként megjelentek a kistérségi megbízottak[10]. Valamennyi statisztikai kistérségben egy „elkötelezett" személy megbízást kapott a Miniszterelnöki Hivataltól, akinek feladata nem volt egyértelműen meghatározva, viszont a megbízottak túlnyomó többségének kormánypárti elkötelezettsége egyértelmű volt, miközben a szakmai feltételek megléte hiányzott. A kistérségi megbízottak nem tudtak integrálódni az önkormányzati társulások munkaszervezetébe, sőt sok helyen semmilyen együttműködés sem alakult ki a szereplők között. A kistérségi megbízottakat sokan „plakátragasztóknak" tekintették, akik a Fidesz kampányának elősegítésében vettek részt. Ezzel a „megoldással" is kívánta az akkori vezető kormánypárt ellensúlyozni a területfejlesztésben a kisgazda túlsúlyt.

Ebben az időszakban az FVM élén Torgyán Józsefet a miniszteri székben előbb ideiglenesen Boros Imre, majd végül Vonza András követte.

2002. május 27. – 2004. október 4.

A Medgyessy-kormány időszakában a területfejlesztés a Miniszterelnöki Hivatalba integrálódott. Nagy Sándor területfejlesztésért felelős politikai államtitkár irányította a fejlesztéspolitikát. A korábbi Országos Területfejlesztési Központ Területigazgatási Főosztály néven a Miniszterelnöki Hivatal részeként létrejövő Nemzeti Területfejlesztési Hivatal szervezeti egységeként, a Hivatal általános elnökhelyettesének hatáskörébe tartozott.

Az európai uniós fejlesztéspolitika ugyanakkor Baráth Etele politikai államtitkár irányítása alatt működött, s ez a kettős fejlesztési centrum együttműködésének hiánya negatívan hatott a fejlesztési folyamatok egészére. Nem segítette a rendezettséget Juhász Endrének az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszterré történt kinevezése sem (2003. május 19-től).

Időközben a Belügyminisztérium vezetésével megkezdődött az önkormányzati és közigazgatási rendszer reformjának kísérlete. A kettős átalakítási folyamat további zavarokat okozott, annak ellenére, hogy a területfejlesztés több mint közigazgatási feladat, és hatékony működéséhez nem feltétlenül igényelte a közigazgatási szervezetrendszer átépítését.

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény[11] a kistérség intézményesítésére törekedett, és igyekezett egységet teremteni a kistérségi területfejlesztési társulások rendszerével. Az új intézmény létrehozatalával egyidejűleg a kistérségi lehatárolás is változott és a kistérségek száma 168-ra nőtt.

[10] A területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról szóló 61/2000. (V. 3.) Kormányrendelet.

[11] A települési önkormányzatok többcélú társulásáról szóló 2004. évi CVII. Törvény.

Mindezen szervezeti és irányítási zavarok ellenére elkészült és az Országgyűlés elé beterjesztésre került a területfejlesztési törvény átfogó módosítása[12]. A módosítási javaslat az intézményrendszerben jelentős decentralizációt irányzott elő, melynek leglátványosabb megnyilvánulása a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok összetételében történt volna azáltal, hogy a kormányzat részéről csupán a miniszter képviselője vett volna részt a döntéshozatalban, míg a többi szereplő az önkormányzati szféra képviselőiből került volna ki. A törvénymódosítás alapvetően a kisebbik kormányzópárt ellenállásán bukott meg, ugyanis az SZDSZ nem támogatta a kormányzati szereplők túlsúlyának megszüntetését. A szabaddemokraták felmérték, hogy a megyei önkormányzati, megyei jogú városi és kistérségi önkormányzati delegátusokból álló, új összetételű testületekben nem, vagy alig jutottak volna képviselethez, míg a kormányzati túlsúly fenntartásával a liberális vezetésű minisztériumok képviselete révén mindegyik tanácsban jelen lehettek. Így végül a módosítás alapvetően technikai jellegű – az Országos Területfejlesztési Tanács szerepének növelése, a regionális fejlesztési tanácsok munkaszervezetének egységesítése – lett csupán, érdemi átalakításra nem került sor, egyedül a kistérségi területfejlesztési intézményrendszer létrehozása történt meg[13].

A kistérségi megbízotti hálózat ebben az időszakban is fennmaradt, csupán a szereplők cserélődtek ki a politikai váltásnak megfelelően[14].

2004. október 4. – 2006. június 6.

Az első Gyurcsány-kormány struktúrájában az egyik leglényegesebb változtatás az előző kormány összetételéhez képest, hogy milyen funkciókkal hozta létre a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszteri posztot. A tárca nélküli miniszter feladat- és hatáskörébe tartozott ugyanis – a 293/2004. (X. 28.) kormányrendelet szerint – a területpolitikai, területfejlesztési, területrendezési és régiófejlesztési; az idegenforgalmi (turizmussal kapcsolatos), továbbá az építésügyi és lakásügyi kormányzati feladatok ellátásának irányítása. A tárca nélküli miniszterhez telepített feladatok sokrétűsége, összetettsége és nagysága valójában azt igényelte volna, hogy minisztériumi keretek között történjen az egyes szakfeladatok irányítása. Szakmai érvek ellenére azonban nem jött létre minisztérium, viszont a miniszter irányítása alá tartozott a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal, az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal, valamint a – 296/2004. (X. 28.) kormányrendelettel újonnan létrehozott – Magyar Turisztikai Hivatal. A területfejlesztési, lakásügyi, építésügyi és turisztikai miniszteri szerepet Kolber István, szocialista parlamenti képviselő töltötte be, aki a Balatoni Fejlesztési Tanács elnökeként vált országosan ismert területpolitikussá.

[12] A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló T/7730 törvényjavaslat.

[13] A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt módosító2004. évi LXXV. törvény.

[14] 271/2004. (IX. 29.) Kormányrendelet.

A kialakult helyzetet bonyolította, hogy miközben megszűnt a területfejlesztésért felelős politikai államtitkári poszt, létrejött a területpolitika kormányzati koordinációjáért felelős politikai államtitkári tisztség. A megszűnt és újonnan kinevezett politikai államtitkár egyaránt Nagy Sándor volt, aki a meglehetősen bonyolult elnevezésű feladatát – a 294/2004. (X. 28.) kormányrendelet szerint – a miniszterelnök közvetlen irányításával, mint kormánymegbízott látta el. A jelzett kormányrendeletekbe foglalt miniszteri és a politikai államtitkári statútumok összevetéséből megállapítható volt, hogy a miniszter volt a területfejlesztés ura, és a politikai államtitkár kormányzati koordinációjának jelentős korlátot jelentett az a szabály, mely szerint „a politikai államtitkár e rendeletben meghatározott feladat- és hatásköre a miniszterek, illetve más szervek feladat- és hatáskörét nem érinti." Mindebből következően a politikai államtitkár legfőbb, és egyben nevesített, konkrét feladata a 2000-ben létrehozott kistérségi megbízotti hálózat munkájának irányítása lett (Sólyom 2004).

A politikai államtitkár és az irányításával létrehozott Területpolitikai Kormányzati Hivatal legfőbb feladata a kormányváltást megelőzően újraszabályozott kistérségi megbízotti hálózat és a kistérségi koordinációs feladatok irányítása volt.

Miközben a Medgyessy-kormány és a Gyurcsány-kormány is elkötelezetten decentralizációt hirdetett, a tudás és szakértelem decentralizációja helyett fenntartották a centralizált kistérségi hálózatot.

2006. június 6. – 2008. május 15.

A második Gyurcsány kormányban négy év után ismét minisztériumi szervezetbe került – legalábbis elnevezésében – a területfejlesztés irányítása, ugyanis létrejött az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Lamperth Mónika, korábbi belügyminiszter vezetésével. Ugyanakkor a fejlesztéspolitika teljes körű integrációjáról ekkor sem beszélhettünk, ugyanis Bajnai Gordon területfejlesztésért felelős kormánybiztos felügyelete alá került az Európai Uniós források felhasználásáért felelős Nemzeti Fejlesztési Ügynökség.

Lamperth Mónika területfejlesztési miniszterként az önkormányzati választásokat követően jelentősen felülírta a regionális fejlesztési tanácsok vezetésének eddigi rendszerét. Mint ismeretes, korábban a regionális szerveződések elnökei a megyei közgyűlések elnökeiből kerültek ki, többnyire rotációs rendszerben. Ugyanakkor a 2006 őszi önkormányzati választások eredményeképpen – Heves megyét kivéve – valamennyi megyében ellenzéki politikus tölti be a közgyűlési elnöki tisztséget, így a miniszter asszony kihasználta a kormányzati túlsúlyt, és mindegyik régióban kormánypárti politikust választatott a tanácsok élére. Ezáltal a pártpolitikai befolyás tovább erősödött a rendszerben, amely ellene hatott a partnerség elvének (Zongor 2006). Ugyanakkor a regionális fejlesztési tanácsok befolyása nem növekedett a regionális döntéshozatali rendszerben.

Bajnai Gordon önkormányzati és területfejlesztési miniszterré történő kinevezése (2007. július 1-től) újabb helyzetet teremtett a fejlesztéspolitika integrálásában, mivel

ekkor egy személy felügyelete alá került az uniós forrásfelhasználás szervezetrendszere (NFÜ) és a területfejlesztés intézményrendszere. Az eddig sem súlytalan érdekkörű ÖTM jelentős mértékben megerősödött, legalábbis a feladatok és hatáskörök, valamint a források feletti rendelkezés tekintetében. Ugyanakkor hiába maradt szakmai kérdés a fejlesztéspolitika irányítása, ha a konkrét döntéshozatali mechanizmusban a direkt pártszempontok megmaradnak.

Ezzel a módszerrel a partnerség elve helyett a pártpolitikai befolyás gyakorlatát erősítette meg a kormányzat. Fejlesztéspolitikai szempontból elképesztően veszélyes, hogy a tanácsot alkotó politikai szereplők százalékos arányban megállapodnak, hogy a reménybeli fejlesztési forrásból mennyi jut kormánypárti és mennyi ellenzéki pályázónak. Ezzel a módszerrel azt üzeni a politika a potenciális pályázóknak, hogy mielőbb tessék pártszempontból igazodni. Egyre égetőbb kérdés, hogy ebben a pártpolitika által átitatott mutyizós rendszerben mi lesz a pályázatok szakmai tartalmával, a fejlesztések megvalósíthatóságával, a térségi és regionális szempontokkal.

Ebben az időszakban a megyei önkormányzat befolyása a térség fejlesztésére lényegében nem változott, viszont egyértelműen leértékelődött és még inkább súlytalanná vált a megyei területfejlesztési tanácsok és a közgyűlési elnökök személye.

2008. május 15–től napjainkig[15]

A második Gyurcsány-kormány félidős átalakítása a területfejlesztés ügyét is érintette. Az ÖTM-be integrált rendszer a gazdaságpolitikához kapcsolódik az új Nemzeti Fejlesztési Minisztérium létrehozatalával. Továbbra is Bajnai Gordon látja el a fejlesztési miniszteri tisztséget, ugyanakkor az elmúlt néhány hónap tapasztalata alapján nem lehet megfelelően minősíteni a jelenlegi rendszert, bár az előzőekben írt kritika érvényes a mai helyzetre is, mivel a strukturális változtatás nem hozott látható változást a szakmai és politikai szempontok viszonyrendszerében.

Probléma leltár

A térségfejlesztési időszakhatárok és azok jellemzőinek áttekintése alkalmas arra, hogy néhány problémát alulnézetből megfogalmazzunk.

Az európai elvárásokra vonatkozó megtévesztő hivatkozás

Magyarországon az Európai Unió az elmúlt több mint másfél évtizedben az állami berendezkedés és közigazgatási rendszer átalakítása tekintetében is gyakorta a változtatás szükségszerű indokaként jelent meg. A kormányzati pozícióban lévő politikusok és állami hivatalnokok mindenkor előszeretettel hivatkoztak az uniós követelmények-

[15] Jelen tanulmány írása 2008. szeptemberében fejeződött be.

re és elvárásokra. Az uniós csatlakozást követően viszont egyértelművé vált, hogy sem az állami berendezkedés – beleértve az önkormányzati rendszert – sem pedig a közigazgatás rendszere vonatkozásában nincsenek kötelező uniós szabályok, viszont vannak eredményességi, átláthatósági és hatékonysági elvárások. Az unióra való hivatkozás elsősorban a régiók, azaz választott önkormányzati testületekkel és közigazgatási szervezetekkel rendelkező, több megyét magába foglaló területi egységek kialakítását, és a regionális rendszer – a megye, mint közigazgatási egység helyébe lépő új szint – bevezetését szorgalmazók érvrendszerében vált általánossá.

A jelenlegi magyar területfejlesztési intézményrendszer összességében megfelel az uniós követelményeknek, viszont regionális szinten elmaradt a források fogadását, elosztását és ellenőrzését lehetővé tevő szervezetek megerősítése. Ennek következtében a központosított fejlesztési források továbbra sem kerültek alacsonyabb szintre, csupán a regionális döntési kompetencia erősödött meg a megyei szinttől elvont források rovására, vagyis alapvetően – további decentralizáció nélkül – területi szinten történt belső átcsoportosítás.

Nyomon követhető, hogy a regionális operatív programok tekintetében sem a regionális fejlesztési tanácsok döntése a végső, hanem a hét régiót átfogó ROP Irányító Hatóság szerepe a meghatározó.

A szervezeti és személyi integráció hiánya

A területfejlesztés intézményrendszere az önkormányzati szintek felett épült ki, azaz a települési önkormányzatok alkotta kistérségi térségfejlesztési tanácsok, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok alkotta regionális fejlesztési tanácsok formájában.

Míg a kistérségi fejlesztések ügyében a települési önkormányzatok együttműködése, integrációja a meghatározó, addig megyei szinten 1996-tól nem beszélhetünk szervezeti integrációról, ugyanis a megyei önkormányzat – bár politikai értelemben véve legitim választott testülettel rendelkezik, és elvileg területi önkormányzat – nem rendelkezik területfejlesztési jogosítvánnyal, ezt a szerepkört a delegátusokból álló megyei területfejlesztési tanács gyakorolta. Jelenleg a megyei fejlesztési tanács tevékenysége forrás hiányában jelképessé vált. A megyei integrált fejlesztési szervezetrendszer és a megyei önkormányzat területfejlesztési szerepének hiánya miatt a regionális fejlesztési együttműködésben az alulról építkezés elve nem jelenik meg, vagyis a regionális szereplők nem integrálják fejlesztési politikájukat és forrásaikat, hanem a felülről leosztott fejlesztési források elosztására szerveződnek. Ennek a sajátos helyzetnek a következtében a régiót alkotó megyék és megyei jogú városok harca zajlik a központi forrásokért, melynek következtében a forrásfelhasználás többnyire nem regionális szempontok, hanem megyei és lokális érdekek alapján történik.

A szervezeti integráció hiányán túl gondot okoz a térségfejlesztésben tevékenykedő szereplők integrációjának a hiánya is. Gondolok itt elsődlegesen a kistérségi fejlesztésben dolgozó önkormányzati menedzsment és a gyakran változó elnevezésű és létszá-

mú állami alkalmazott, a központi kormányzattól függő menedzserek tartósan fennálló bizonytalan viszonyára.

A szakmai szempontok alárendelése a napi pártpolitikának

A vizsgált időszakban jellemző módon a szakmai szempontok egyre nagyobb mértékben alárendelődnek a napi pártpolitikai szempontoknak. A kijárás rendszere általánossá vált, és a politikai elvárás gyakorta felülírja a szakmai álláspontot. Ez a helyzet azért is veszélyes, mert a változó politikai igények ellene hatnak az ésszerűségnek, célszerűségnek és tervszerűségnek.

A stratégiai gondolkodás gyengesége

Az előzőekben jelzett folyamatok következtében, miközben jogos és valóságos európai elvárás a stratégiai gondolkodás általánossá tétele, a gyakorlatban a gyors forrásszerzésre való törekvés érvényesül. Az elkészült különféle szintű stratégiák és fejlesztési programok többsége a valóságban nem érvényesül, csupán az adott pályázat szükséges kelléke.

A távlatos gondolkodást nehezíti, hogy az önkormányzatok finanszírozása sem tervezhető hosszabb távra. A mindennapossá váló működési zavarok hátráltatják a fejlesztési folyamatokat.

Az intézményrendszer stabilitásának hiánya

Mindezen okok és problémák következtében a területfejlesztés intézményrendszere nem tekinthető stabilnak, melynek következtében a részt vevő szereplők helyzete is bizonytalan. A decentralizáció valósága helyett továbbra is a centralizáció a jellemző a fejlesztéspolitikára, melynek következtében a partnerség elve is sérül.

Felhasznált irodalom

Zongor Gábor. Kis magyar regionalizáció, avagy miért nem működik az, aminek működnie kellene? – *Comitatus* 1998. 7–8. 53–64.
Agg Zoltán. – Oláh Miklós. Veszprémvarsány és Sikátor elszakadási kezdeményezése – Megyeházi Tudósítások, Veszprém 1999. szeptember 4. o. ; Agg Zoltán. – Molnár Ibolya. Hat község megyét váltana – *Megyeházi Tudósítások*, Veszprém 1999. november 11.
Sólyom Z. (2004) A területpolitika kormányzati koordinációja, avagy a decentralizáció centralizációja – *ÖNkormányzat* 2004/11. 4–5. o.
Zongor Gábor. Mit mondtam? Elrontottam valamit? – *ÖNkormányzat* 2006. 10. 4–5. o

Szegvári Péter:

Segítség a helyi fejlesztések finanszírozásához

Bevezető gondolatok a téma aktualitásáról

Vajon miért beszélünk most arról, hogy a vállalkozói és pénzügyi szektor mit tehet a helyi fejlesztések finanszírozásában? Az ügy aktualitását az adja, hogy Magyarország a 2007–2013 közötti tervidőszakban jelentős EU támogatással számolhat a területfejlesztési programok megvalósításához. Ezt a jelentős támogatást azonban csak akkor tudjuk hatékonyan felhasználni, ha növekszik Magyarország abszorpciós kapacitása.

Az ország abszorpciós kapacitását három jelentős tényező befolyásolja:
– az ország jövedelemtermelő képessége,
– a költségvetés helyzete,
– az adminisztratív és a felhasználói kapacitás.

Az első két feltétel tulajdonképpen makrogazdasági teljesítményektől függ. A mintegy 33 milliárd euró potenciális közösségi támogatás felhasználásának egyik feltétele ugyanis az, hogy a kiszámított EU támogatásokat minden tagállam az adott évben elért GDP mutatójának 4%-a erejéig hívhatja le. Ebből is látható, hogy nemzetgazdasági teljesítőképességünk jelentős mértékben befolyásolja azt, hogy a középtávú tervidőszakban melyik évben mennyi fejlesztési forrást tudunk mozgósítani a hazai fejlesztéseinkhez az EU forrásokból. Ugyancsak ilyen makrogazdasági mutatók határozzák meg a társfinanszírozás követelményéből adódóan a másik felhasználási képességünket. Annak ellenére, hogy jelentős eredményként könyvelhetjük el azt a szabályozást az EU források felhasználásával kapcsolatban, hogy a korábbi 50%–50% társfinanszírozási követelményt 30%–70% arányra változtatták, még így is jelentős kihívást jelent ez a hazai költségvetés szempontjából. Nagyobbrészt a konvergencia-program teljesítésének függvénye, hogy e téren milyennek minősül az abszorpciós kapacitásunk. Én inkább az ún. adminisztratív és felhasználói kapacitás építésének lehetséges megoldásairól szeretnék néhány gondolatot hozzáfűzni a konferencia témájához.

Államreform és a fejlesztési intézményrendszer kialakítása

Az elmúlt másfél évtizedben a változó világhoz, az egyre élesebb nemzetközi verseny kihívásaihoz való alkalmazkodás követelményeként és egyben következményeként a magyar gazdaság jelentős változáson ment át, egyre modernebb és versenyké-

pesebb lett. További fejlődését akadályozhatja azonban többek között a túlméretezett, lassú és drága közigazgatás, a bürokratikus, túlzottan centralizált ügyintézés, de akadály lehet a megfelelő minőségű infrastruktúra-hálózat hiánya is. Ebből következik, hogy elsődleges feladattá vált az elavult közigazgatási rendszer megreformálása, az EU támogatások fogadására és kezelésére alkalmas intézményrendszer létrehozása, valamint a rendelkezésre álló – remélhetőleg folyamatosan lehívásra kerülő – források reális szétosztása és megfelelő felhasználása.

Az újonnan kialakított kormányzati struktúrára figyelemmel érdemes áttekinteni a 2007–2013 közötti tervidőszak intézményes feltételeit, tekintettel arra, hogy a jelenlegi kormányzati szerkezetben eltér egymástól a stratégiai (az államreformmal foglalkozó), a fejlesztési (a nemzeti fejlesztési tervezés feladatait végző) és az adminisztratív (a hagyományos közigazgatási feladatokat ellátó minisztériumi) kormányzati szervek szerepe és felelőssége. Az új típusú kormányzási munkában a stratégiai – fejlesztési – tradicionális (adminisztratív) intézmények kiépítése a funkciók és feladatok különválasztását, ugyanakkor a közöttük lévő kölcsönhatás biztosítását irányozza elő. Már az átalakulás folyamatában látható azonban, hogy ez a szétválasztás – bár a párhuzamosságok kiszűrését célozza meg – bizonyos átfedések, konfliktuspontok megjelenését is jelenti.

A 2007–2013 közötti időszak fejlesztési elképzeléseit és az ezeket szolgáló operatív programokat az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT), valamint az Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Terv (ÚMVFT) összegzi az Európai Unió Liszszaboni Stratégiájával összhangban. Ezt a programszerű megközelítést tartalmazza a Kormány konvergencia-programja is, amely nem csak az államháztartási hiánycélok elérését segíti a működési paramétereknek a strukturális reformokkal vagy az azokat érintő intézkedésekkel foglalkozó fejezeteinek a módosításával, hanem az állam és a közszolgáltatásokat igénybe vevők közötti viszonyok megváltoztatásával, a közösségi és az egyéni felelősség újragondolásával, a közfeladatok hatékonyabb ellátásának ösztönzésével, valamint a közterhek befizetése iránti felelősség megerősítésével gazdasági és társadalompolitikai fordulatot is hoz.

Megítélésünk szerint a fenti meghatározások akkor nyerhetnek valóságos tartalmat, ha azok egyes elemeinek részletes kidolgozása egy Államreform Programról szóló stratégiai dokumentumban is megtörténik, továbbá ha ezt a dokumentumot – a Kormány előterjesztése alapján – az állami hatalomgyakorlás legfőbb letéteményese, az Országgyűlés is jóváhagyja. A parlament által megerősített Kormányprogram ebből a szempontból csupán kiindulási alapnak tekintendő, mely a programozás alapelveit ugyan tartalmazza, azonban hiányzik mögüle a feladatok részletes kibontása, továbbá a megvalósítási eszközök célokhoz történő hozzárendelése és időbeli ütemezése (programozás).

Nyilvánvaló, hogy ha valamely rendszerben tökéletlen a döntéshozatali folyamat, akkor addig nem várhatók megfelelő időben meghozott és jó minőségű döntések, amíg

a döntéshozatali szisztéma nem kerül tökéletesítésre. A rendszer eme fogyatékossága az elvégzett szükséges beavatkozások hiányában minden más állami cselekvés hatékonyságát, eredményességét és hatásosságát alá fogja ásni. A reformpályára állítás tehát meggyőződésünk szerint a központi közigazgatással kezdődik. Ennek azonban úgy kell végbemenni, hogy a nemzetgazdaság egyetlen szakterülete, ágazata se sérüljön, ne váljon működésképtelenné sem az átalakulás folyamata alatt, sem annak végeredményeként.

A szervezetrendszer tökéletesítését azért tekintjük első számú lépésnek, mert a szervezetrendszer jelenti azt a hordozófelületet, amelyen később a programozott feladatellátás megvalósítható. Itt elegendő csupán a jól ismert funkció/forma összefüggésekre utalni. Az állami feladatellátás esetében ez azt jelenti, hogy az ellátni szükséges – plusz az ellátni kívánt – közfeladatokhoz kell méretezni az apparátust. Az ellátni szükséges feladatok körét az Alkotmány, valamint egyes szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettségek határozzák meg.

A szervezetrendszer ideális méretein és a feladattelepítés rendjén túllépve a szervezetrendszer tökéletesítése vonatkozásában még egy nagyon fontos előfeltételről indokolt néhány szót ejteni. A feladatokat ugyanis csak tökéletesen működő és előzetesen szabványosított szervezettípusokra célszerű telepíteni. Ennek hiányában már a feladattelepítés kezdetén egyenlőtlenségek jönnek létre; egyes működési formák ugyanis életképesebbek lehetnek, míg mások csak azért lennének kevésbé hatékonyak, mert folyamatosan valamilyen szabályozási vagy költségvetési hátránytól próbálnának szabadulni. Mindezek mellett a feladatellátás standardizált szervezeti formáinak kialakításával lehetővé válik az egyes szervezetek teljesítményeinek összehasonlítása és a külső teljesítménymérés. Ebben a vonatkozásban jelentős előrelépésnek tekinthető az Országgyűlés által 2006. júniusában elfogadott, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény. Mindemellett folytatni célszerű az állami – és elsősorban a központi közigazgatási – szervek jogállását (státuszát) érintő szabályozást, hiszen eddig az állami feladatellátás szervezettípusait nem sikerült szabályozni. Jól körülszabályozott költségvetési szervi, közintézményi és közüzemi formák hiányában még mindig gondot okoz az állami feladatellátás kht.-kba vagy közalapítványokba történt kiszervezése. A működés és a napi üzemeltetés feltételeinek standardizálása szintén beletartozik a szervezetrendszer tökéletesítésének témakörébe.

Fejlesztési intézményrendszer az új típusú kormányzásban

A 2006. júniusában hivatalba lépett Kormány jelentős lépést tett egy új kormányzási stílus magyarországi meghonosítása érdekében. Ennek lényege, hogy az eddigi sodródó és jellemzően ad-hoc feladatellátást – melyben az ügyek általában saját tehetetlenségüknél fogva haladnak előre – egy olyan végrehajtási módszer váltja fel, mely

döntően a piaci viszonyok között már bevált ún. projektciklus-menedzsment (vagy másként: „projekt-életciklus" – PLC) elemeire épít.

A stratégia elvű kormányzás a hatékonyság követelményét állítja előtérbe, illetve ennek rendeli alá a végrehajtási folyamatokat, ez kódolja a teljes szervezetrendszer működését. Ez a végrehajtási metódus tehát hosszú-, közép- és rövidtávú tervezési ciklusokban gondolkodik, a feladatellátás ebben a működési formában helyzetértékeléssel – azaz a kiinduló állapotok felmérésével – kezdődik, amelyhez képest az egységnyi időtáv alatt (2, 4, illetve 7 év) végrehajtandó célok egy stratégiai típusú dokumentumban is meghatározhatóvá válnak (koncepció). A célok meghatározása stratégiai tervező és a szakmapolitika-alkotó funkciók megerősítését teszi szükségessé a közigazgatásban, másfelől szükséges, hogy ezeket a célokat a politikai döntéshozók (miniszter, Kormány, Országgyűlés) az általuk vállalt programokban foglaltakra tekintettel megfelelően legitimálják.

A célokról hozott döntéseket követően kezdődhet meg az ún. programozási szakasz, amely gyakorlatilag a végrehajtási eszközöknek a célokhoz történő hozzárendelését jelenti. A programozás során lehet tehát ütemezni a feladatokat, ekkor lehet az egyes feladatokhoz felelősöket rendelni, illetve ekkor lehet meghatározni a programokra fordítható költségvetési és személyi erőforrásokat. A programozás eredményeként létrejövő dokumentumot (stratégia) a célokról előzetesen döntést hozó politikai megrendelőnek kell jóváhagynia (miniszter, Kormány, Országgyűlés). A jóváhagyást követően megkezdődik az ún. végrehajtási szakasz.

A végrehajtás folyamatos ellenőrzés (monitoring) mellett zajlik, amely során előre kiépített intézményi és információs csatornákon kell biztosítani, hogy a végrehajtási folyamat irányaira és minőségi jellemzőire vonatkozó információk (mutatók, indikátorok) megfelelő formában jussanak el a programok felelőseihez, illetve a programok politikai megrendelőihez. Ilyen visszacsatolások hiányában nem működhetnek a szükséges korrekciós mechanizmusok, melyek azonban nélkülözhetetlen elemei a végrehajtásnak, mivel a külső és belső társadalmi, illetve gazdasági viszonyok igen rövid időn belül is megváltozhatnak. A folyamatos ellenőrzés és monitorozás másik előnye, hogy ezáltal a stratégiai tervezők megfelelő visszacsatoláshoz, illetve tervezési adatokhoz jutnak annak érdekében, hogy az újabb időszak feladatait meghatározó tervezés helyzetértékelő munkálatait megkezdjék. A stratégiai kormányzás ilyen módon ciklusról ciklusra haladva tökéletesedik, illetve így ér el egy magasabb végrehajtási hatékonysági szintet.

A stratégiai kormányzásra jellemző, hogy előtérbe kerülnek a fejlesztések. Szakmailag egységesen kezelt és állami szintre emelt fejlesztéspolitikáról ugyanakkor a legutóbbi időkig aligha beszélhettünk. A fejlesztéspolitika ugyanis nem tekinthető – és a későbbiekben sem tekintendő – szakmai ágazatnak, mivel az nem más, mint az ország aktuális gazdasági és társadalmi helyzetével tisztában lévő modern és cselekvő állam egyik fontos eszköze a gazdasági, társadalmi és területi különbségek kiegyenlítése, valamint a harmonikus fejlődés lehetőségeinek megteremtése érdekében. Azt is mondhatnánk, hogy a fejlesztéspolitika az átalakulások és a modernizáció irányába ható, tuda-

tos és összpontosított „állami változtató erő”, mely mint ilyen, az állami/kormányzati programok végrehajtásának egyik fontos és központilag koordinált eszköze.

A regionális és ágazati fejlesztések koordinált tervezését és végrehajtását az elmúlt években nagyban elősegítette az Európai Uniós támogatások megszerzése érdekében megfogalmazott politikai akarat és egységes kormányzati fellépés, mely végső soron a II. Nemzeti Fejlesztési Terv ágazatokkal, régiókkal és szakmai partnerekkel közösen koordinált tervezését tette lehetővé. E folyamat hatékonyságát és az elérhető eredményeket nagyban lerontja az a tény, hogy jelenleg még kialakulatlan a fejlesztési célú tervezés és programvégrehajtás fogalmi rendszere, szabályozatlan a tervek kidolgozásának, elfogadásának, végrehajtásának és a végrehajtás ellenőrzésének rendje. Nem utolsó sorban tisztázatlan a területi és az ágazati megközelítésű fejlesztő tevékenység egymáshoz való viszonya. (Ezért merült fel nemrég egy fejlesztéspolitikáról szóló törvény megalkotása.)

A kormányzat által megvalósítandó egységes fejlesztéspolitika megfelelő érvényesíthetősége érdekében mindenekelőtt az állami stratégiaalkotás rendszerét szükséges újragondolni. Ez magában foglalja a közcélú stratégiai tervek logikus egymásra épülését, azaz egy cél- illetve tervhierarchiát. A hierarchia a szerint épül fel, hogy az állami feladatellátás mely szereplői és milyen időtávra, országos vagy szűkebb területi/ágazati dimenzióban tűznek ki elérendő célokat. Ennek megfelelően a hierarchia csúcsán az Országgyűlés és a Kormány által hosszú távra megfogalmazott országos jelentőségű terveknek, a hierarchia alján pedig a rövid távú helyi terveknek kell állniuk.

Az EU támogatás hatékony és időben történő felhasználásának biztosítása érdekében a Kormány egy új szervezet-láncot hozott létre. Az ÚMFT tervezésének, programozásának, értékelésének és végrehajtásának összehangolásáért, valamint az OP-k tervezésének, programozásának és megvalósításának koordinációjáért – az 1083/2006/EK rendelet 59. cikk (1) a) pontjának megfelelően – a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) felel. Az NFÜ felelős valamennyi operatív program irányító hatósági funkcióinak az ellátásáért. Erre a feladatra külön szervezeti egységet jelöl ki az NFÜ. Kérdés, hogy ez a szervezet, illetve az itt dolgozók értenek-e a tervezéshez, hiszen eddig csak végrehajtásért feleltek.

Az operatív programok egymás közti, valamint az egyéb támogatási eszközökkel való tartalmi koordinációját az operatív programok tervezési-végrehajtási részleteit tartalmazó akciótervek biztosítják. Az akcióterveket (többéves részletes programozási-végrehajtási dokumentum) – a Kormány keretjellegű döntése alapján – az NFÜ véglegesíti.

Az operatív programok végrehajtásában az irányító hatóság által delegált feladatokat rendeletben kijelölt közreműködő szervezetek (KSZ) látják el. A program hatékony végrehajtása érdekében egyes támogatási konstrukciók esetében egyedi döntés alapján közvetítőként gazdasági társaságok, kereskedelmi bankok, civil szervezetek ill. egyházak is bevonhatók. A szakmai felügyeletet, a KSZ tevékenységének rendszeres ellenőrzését az NFÜ végzi.

A külső és belső (OP-k közötti) koordináció legfőbb eszköze a Kormány, valamint a tanácsadó testületeként létrehozott Nemzeti Fejlesztési Tanács. A koordináció további fórumát jelentik a Monitoring Bizottságok. A koordináció mechanizmusai tehát egyaránt vonatkoznak a stratégiai célok, beavatkozási területek, pályázati kiírások stb. tekintetében történő kölcsönös tájékoztatásra és információcserére, a monitoring bizottságokban, munkacsoportokban való kölcsönös részvételre, a végrehajtás eszközeiben történő összhang és átjárhatóság megteremtésére, így pl. a monitoring információs rendszerek közötti átjárhatóság biztosítására.

Az államreform végrehajtása során a minisztériumok szerepe csökken, elviekben (az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium e téren kiemelt hatáskörére is figyelemmel) feladatkörükben csak a jogszabályalkotás, a hatósági ügyek és a szokásos egyéb napi feladatok maradnak. Ennek megfelelően az EU támogatások felhasználásával megvalósuló beruházások kiválasztásában és realizálásában a minisztériumok nem kapnak jelentős szerepet. Pontosítva ez azt jelenti, hogy a különböző – az ÚMFT-ben meghatározott és az EU által támogatott – fejlesztések operatív programok (OP-k) keretében kerülnek elfogadásra és végrehajtásra. Az OP-ban megjelenő beruházásokra tesz javaslatot az adott szaktárca – jó esetben távlati koncepcióból, tervből kiindulva, ennek hiányában egy indikatív jellegű projektlistából (ez az elterjedtebb) – amelynek mindegyikéről a Kormány határoz majd, de többek esetében az Európai Bizottság jóváhagyása is szükséges. Ebből is kitűnik, hogy a minisztériumok a tervezett szervezeti rendszerbe a jelenlegi szakmai előkészültség alapján igazán nem tagozódnak be.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszerre vonatkozó szabályozás

Az EU támogatások felhasználásának szabályozása korábban egyrészt EU rendeletek és bizottsági döntések, másrészt kormány- illetve miniszteri rendeletek formájában valósult meg. Indokolt lehet a 2007–2013. közötti időszakra vonatkozóan ezek kiegészítése az alapokat rögzítő törvénnyel, amennyiben az a támogatások felhasználásának alapelveit, a támogatási rendszert működtető szervezetek és a pályázók, kedvezményezettek jogait és kötelezettségeit, valamint a rendeleti szintű szabályozásra való felhatalmazásokat tartalmazza. Mindenképpen ésszerű megoldás, hogy a jelenlegi szétszabdalt jogszabályi környezet helyett a 2007–2013-as időszakban a Strukturális és Kohéziós Alapok intézményi, pénzügyi lebonyolítási, ellenőrzési szabályaira egy egységes kormányrendelet megalkotásra került.

A 2004–2006 közötti időszak tapasztalatai alapján hangsúlyozható, hogy az EU támogatások eredményes felhasználásának ügye nem egyszerűsíthető le a pályáztatásban és pénzügyi adminisztrációban érintett hatóságok munkájára, illetve az ezen a területen kiadott jogszabályok minőségére. Fontos szerepe van a támogatási rendszer működésének kereteit adó, egyéb ágazatokhoz tartozó jogszabályoknak, így a 2007–2013-as időszakban a kormánynak érdemben foglalkozni kell az államháztartási jogszabályok-

kal, a közbeszerzési törvénnyel és a vonatkozó ágazati rendeletekkel, az államigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályokkal, különös tekintettel az építési és környezetvédelmi engedélyezési eljárásokra. A szabályozás átalakítása sok esetben intézményfejlesztéssel jár. A 2007–2013 közötti időszakban óriási lehetőség adódik, hogy megteremtsük a szükséges forrást ezekhez a reformokhoz.

A Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (NSRK) hatékony végrehajtásának egyik kulcsa – az I. NFT tapasztalatai szerint – az alkalmazott eljárások egyszerűsítése. 2004-2006 között a folyamatszabályozás feladatát az Irányító Hatóságok maguknál tartották, az egységesítésre, a legjobb gyakorlatok elterjesztésére vonatkozó törekvések – elsősorban a KTK IH részéről – eddig legfeljebb korlátozott sikerrel jártak. Ennek megfelelően a pályázatok, központi projektek lebonyolítását az Irányító Hatóságok és Közreműködő Szervezetek közel harminc eltérő módszer szerint végezték. Ezért a 2007-2013 közötti időszakra kevesebb, de egységesebb alapvető eljárásrendi minta került kidolgozásra. Ezeket az eljárásmintákat úgy alakították ki, hogy azokat lényegi eltérés nélkül lehessen alkalmazni bármely Operatív Programban. Előnye ennek, hogy így könnyebb biztosítani a munkafolyamatok számítógépes támogatását. A meglévő EMIR rendszer továbbfejlesztésével ez probléma nélkül megvalósítható, sőt kiterjeszthető a pályázók által ellátandó feladatokra, a pályázatok és elszámolások benyújtására is.

Annak érdekében, hogy az NSRK végrehajtásában és a kiemelt jelentőségű fejlesztésekre vonatkozó döntésekben a Kormány, a szakminiszterek, illetve a regionális programok esetében a regionális fejlesztési tanácsok folyamatosan részt vehessenek, a szabályozásban előírták, hogy az NSRK, illetve a Regionális Operatív Program keretein belül rövidebb távú cselekvési terveket (akcióterveket) kell készíteni. A cselekvési terv (akcióterv) – a tapasztalatok értékelése alapján – meghatározza a kétéves tervidőszak támogatási prioritásait, az elérendő eredményeket, mérföldköveket, és a kiemelt projektek indikatív listáját. A cselekvési terven alapuló támogatás átmenetet jelent a központi projektek és a nyílt pályáztatás között. Ez az EU tagállamaiban széles körben alkalmazott módszer különösen alkalmas például önkormányzati projektek versenyeztetésére és kiválogatására. A verseny valós, de jóval kevesebb projekt vesz benne részt, így lehetőség van arra, hogy a végső kedvezményezettek már az előkészítés szakaszában egyeztessenek a támogatást kezelő szervezettel. Egyúttal elkerülhető, hogy – nem kis anyagi áldozattal – nagy számú olyan projekt kerüljön kidolgozásra, amelynek a megvalósítására nincs esély. A cselekvési tervet (decentralizált regionális programok esetén az akciótervet) a Regionális Területfejlesztési Tanács munkaszervezete (RFÜ) mint Közreműködő Szervezet dolgozhatja ki és terjesztheti – az Irányító Hatóság ellenjegyzésével – a Monitoring Bizottság elé, melynek feladatait a társadalmi partnerekkel kibővített Regionális Fejlesztési Tanács látja el. A nyílt pályáztatás rendszere az I. NFT keretében legszélesebb körben – a támogatás mintegy 75%-a tekintetében – alkalmazott módszer. A 2007–2013 közötti időszakban a nyílt pályázat várhatóan elsősorban vállalkozások, civil szervezetek projektjei esetében lesz alkalmazható.

Az intézményrendszer működtetésében és a szabályozásában erős a kormányzati szintű stratégiai irányítás szerepe, melynek letéteményese a Kormány. A koordinációnak van tartalmi és intézményi oldala. Az intézményi koordináció legfontosabb feladata a minden Operatív Programban egységesen alkalmazandó szabályok, közös eljárások meghatározása. Ide tartozik még a rendszer működésének figyelemmel kísérése, értékelése, folyamatos továbbfejlesztése. Az intézményi és szabályrendszert a leglényegesebb kérdések tekintetében kormányrendelettel szabályozták a 2004–2006 közötti gyakorlathoz hasonlóan, s a Kormány kijelölte azt a tagját, aki az NSRK ágazatközi koordinációjáért felelős. Koordinációs feladatokat a magyar kormányzati struktúrában hagyományosan a Miniszterelnöki Hivatal tud megvalósítani, ezért ezt a feladatot 2007–2013 között is a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter felügyelete mellett a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség látta el, majd ágazati miniszterhez telepítődött.

A tárcavezetők szerepe az NSRK végrehajtásában a szakmai felelősségre terelődött. A fejlesztéspolitika koncentrált irányítása mellett a kormány tagjai egyben a kormányzati fejlesztéspolitika egy-egy területének szakmai letéteményesei, ezen a területen az adminisztratív kormányzás megvalósítói. A jövőben olyan szervezeti struktúra kialakítása támogatható, amelyben minden tárcánál – az IH hiányától függetlenül – hasonló struktúrák működnek, és a miniszterek tevékenysége, mozgástere között nincs lényeges különbség. Ahogyan a Kormány szintjén, a miniszterek tevékenységének is van a fejlesztéspolitika tartalmához kapcsolódó, illetve intézményi vetülete.

A 2004–2006 közötti időszakban az EU-programok végrehajtásában részt vevő irányító hatóságok és közreműködő szervezetek finanszírozása meglehetősen átláthatatlan módon alakult. Az Irányító Hatóságokat felügyelő tárcák a hazai költségvetés által biztosított működési költségekhez hasonlóan az NFT keretében rendelkezésre álló technikai segítségnyújtás források (TA) elosztásáról is önállóan döntöttek. Ezek a döntések azonban – egységes irányelvek híján – sokszor annyira elhúzódtak, hogy az már a feladatellátás biztonságát is fenyegette. Az NFT-nél éves szinten háromszor-négyszer nagyobb forrástömeget megmozgató NSRK végrehajtásához jelentős kapacitásbővítésre is szükség volt, s az EU-források kezeléséért felelős intézményeket és a tárcák hazai fejlesztési forrásokat kezelő egységeit valóban integrálták.

A programok végrehajtásával kapcsolatos legtöbb feladatot az Irányító Hatóságok jelenleg is jelentős mértékben delegálják, és saját hatáskörben csak a programi irányításához kapcsolódó stratégiai döntéseket, a program végrehajtásáért felelős Közreműködő Szervezetek ellenőrzését, valamint a projektszelekciós döntések jóváhagyását tartják meg. A minisztériumi háttérintézmények, közhasznú társaságok rugalmasabb működési kereteket biztosítanak, így mind létszám-gazdálkodási, mind költségvetési szempontból alkalmasabbak a különösen munka-intenzív feladatok, pl. a pályáztatás elvégzésére. Az érvényes kormányzati szabályozás szerint az Operatív Program Irányító Hatóság (OP IH) az operatív program végrehajtásába közreműködő szervezeteket vonhat be. Azt azonban látni kell, hogy aligha van realitása annak, hogy a szükséges

pótlólagos erőforrásokat kizárólag az államigazgatáson belül lehessen megteremteni, ezért a költségvetési szférán kívüli szereplők bevonásával kapcsolatos problémát mindenképpen meg kell oldani.

A területfejlesztés regionális intézményesítésének esélyei

A Fejlesztéspolitikai Kabinet 2005. februárjában állást foglalt amellett, hogy a 2007–2013 közötti időszakban a fejlesztési források felét regionális célokra használják fel. A régiók fejlesztéseinek lebonyolítására a tagállamok gyakorlatában léteznek ún. dekoncentrációs és decentralizált megoldások. A dekoncentráció lényege, hogy a régiók szintjén jelentkező feladatokat a kormány által létrehozott állami hivatalok látják el. A decentralizált megoldás esetén a régiókban tevékenykedő közreműködő szervezetek a régiók megbízásából, illetve a régiók felügyelete alatt működnek. Tekintetbe véve egyfelől a kormány decentralizáció melletti elkötelezettségét, másfelől azt a tényt, hogy Magyarországon egyelőre csak tervezési-statisztikai régiók léteznek, és a regionális önkormányzatok kiteljesedéséről továbbra sem beszélhetünk, a regionális részvételre köztes, dekoncentrációs megoldás kialakítása vált reálissá, amely irányultságát tekintve a decentralizáció irányába mutat.

Egy ilyen rendszernek az első eleme az ún. közszerződések (tervszerződések) rendszere. A közszerződés törvényi felhatalmazás alapján az állam és a regionális fejlesztési tanácsok között olyan jogviszonyt hozna létre, amely lehetővé teszi, hogy a regionális tanácsok feladatul kapják az NSRK egy adott részének – egy regionális operatív programjának – végrehajtását.

A rendszer második eleme a szuverén Regionális Fejlesztési Tanács (RFT), amely a programozás, a tervezés és a monitoring feladatait látja el decentralizált módon. Valódi decentralizációról ugyanis csak akkor beszélhetünk, ha a döntések valóban a tanács keretei között születnek, azokat a későbbiekben sem a kormány, sem annak bármely minisztere nem bírálja felül. A Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT) szerepe a régiós programokban lényegében megegyezhet azzal a szereppel, amit az ágazati operatív programok esetében a miniszter gyakorol. Célszerű, hogy az RFT egyben a Regionális Operatív Program Monitoring Bizottságának (ROP MB) szerepét is ellátja, kiegészülve a társadalmi partnerek képviselőivel. A decentralizált programok feletti állami kontrollt – a közszerződésben foglalt garanciákon túlmenően – a kormány elsősorban a regionális fejlesztési tanácsokban történő részvételével tudja biztosítani.

A decentralizált programok intézményrendszerének harmadik eleme a Regionális Fejlesztési Ügynökség (RFÜ), mely ellátja a ROP keretében felmerülő pályáztatási feladatokat, és menedzseli a régió szempontjából kiemelt beruházások végrehajtását. A Regionális Fejlesztési Ügynökség (RFÜ) tevékenysége tehát lényegében megegyezik az ágazati Operatív Programok bármely Közreműködő Szervezetének a szerepével.

A felhasználói kapacitások fejlesztését segítő intézményrendszer

Az abszorpciós kapacitás lényeges eleme a felhasználók, potenciális kedvezményezettek képességén is múlik. Tekintettel arra, hogy az EU források nem normatív alapon járnak, nagyon sok múlik azon, hogy a projektgazdák milyen mértékben képesek elérni a helyi fejlesztéseikhez a rendelkezésre álló pótlólagos fejlesztési forrásokat.

Ebből a szempontból a felhasználói képességek szempontjából lényeges hiányosságként jelenik meg a menedzsment kapacitások gyengesége, különösen a kisebb önkormányzatoknál, illetve a kis- és közepes méretű vállalkozások esetében. A helyi fejlesztésekben érdekeltek esetében ezek közül gyakorta hiányzik a programozási és tervezési tudás, illetve a projekt-tervezés és projekt-menedzsment szakértelme, továbbá a pénzügyi menedzsment képesség. A menedzsment képességek mellett fontos, hogy a fejlesztési források eléréséhez szükséges önerőt a potenciális kedvezményezettek nem képesek előteremteni. Az önerő hiánya egyrészt nem teszi lehetővé a projekt-javaslatok megfelelő színvonalú kidolgozását, illetve nem biztosítja a szükséges forrást az addicionális támogatásokhoz. A legtöbb esetben a támogatási összegek utófinanszírozással történő biztosítása likviditási gondokat okoz a projektgazdáknál, s ez akadályozza a projektek időbeni megvalósítását. A pénzügyi források sok esetben a hitel- és tőkepiacról szerezhetők be, de kisebb önkormányzatoknak és a gyengébb, főként kezdő vállalkozásoknak gyenge a hitelképességük, ezért a hitelezői oldal ezekben az esetekben nem vállal túl nagyon kockázatot megfelelő biztosítékok nélkül.

Mindezek a kihívások – nemzetközi tapasztalatok alapján – igénylik, hogy a területfejlesztési intézményrendszerben megjelenjenek olyan állami pénzügyi-finanszírozási intézmények, amelyek köztes testületként képesek segíteni a felhasználói kapacitások növelését. Ily módon jelent meg a fejlesztési intézményrendszerhez prudenciális szempontok szerint csatlakozó Regionális Fejlesztési Holding ZRt. és cégcsoportja, a Magyar Fejlesztési Bank ZRt., továbbá a Hitelgarancia ZRt., amelyek speciális szolgáltatásokkal kívánják segíteni a felhasználók abszorpciós kapacitását. Tekintettel arra, hogy a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. és a Hitelgarancia ZRt. tevékenységéről két külön előadás is szólt, ezért itt a saját intézményünk, a Regionális Fejlesztési Holding ZRt. és cégcsoportja tevékenységét szeretném bemutatni, aláhúzva ennek a speciális intézménynek a területfejlesztésben betöltött szerepét.

Az RFH és cégcsoportja jelenleg a 2005–2009 közötti időszakra vonatkozó stratégiai irányelveket meghatározó 2206/2005. (X.5.) Kormányhatározat alapján végzi tevékenységét.

A kormányhatározat szerint a Regionális Fejlesztési Holding és cégcsoportja legfontosabb célja, hogy elősegítse a térségi gazdaságfejlesztést, szerkezetváltást, a területi hátrányok, különbségek mérséklését, valamint a versenyképesség megőrzését, illetve javítását. Az RFH és cégcsoportja ennek keretében a kormányzat és a területfejlesztés állami, regionális, illetve önkormányzati szereplői által elindítani és megvalósítani

kívánt európai uniós és hazai fejlesztési programok, akciók generálását, lebonyolítását, átmeneti előfinanszírozását, az ehhez szükséges képzés bonyolítását, megvalósítását, illetve a mindezekhez kapcsolódó helyszíni ellenőrzését végzi.

További cél, hogy együttműködjünk a területfejlesztési és vállalkozásfejlesztési intézményekkel a versenyképes és sikeres Magyarországért. Az RFH és cégcsoportja szolgáltató-vállalkozóként, elsősorban regionális társaságain és pénzügyi vállalkozásain keresztül vesz részt az adott régió és kistérség önkormányzati és kisvállalkozói szektorának hálózatos kiszolgálásában. Kistérségi szinten koordinatív szerepet tölt be, önkormányzati projekttársaságok alapításával, valamint forrásbevonás és közvetítés révén, esetenként munkaszervezeti feladatok átvállalásával is. Az RFH és cégcsoportja komplex szolgáltatást nyújt a gazdaság szereplőinek, szolgáltatás-csomagok kialakításával, piaci versenyt nem zavaró módon.

Figyelemmel a fentiekben már felsorolt hiányosságokra a felhasználók abszorpciós kapacitásával kapcsolatban, a Regionális Fejlesztési Holding és cégcsoportja az alábbi területeken képes segíteni a helyi fejlesztések megvalósítását. A cégcsoport elsősorban tanácsadási, forrásszerzési, projektmenedzselési és támogatás-szervezési tevékenységgel segíti a helyi önkormányzatok – különösen a kistelepülések – uniós forráshoz jutását, és közreműködik az önkormányzati garanciarendszer termékeinek közvetítésében. Szerepet vállal a kistérségi komplex fejlesztési és gazdasági szerkezet-átalakító programok kidolgozásában, a megvalósítás menedzselésében. Emellett térségi (kistérségi) gazdaságszervező és komplex üzleti tanácsadással összehangoló, koordináló és támogatásközvetítői szerepet vállal a kis- és középvállalkozások uniós forráshoz jutásának elősegítésében, a sajáterőt kiegészítő tőketámogatás részbeni biztosításában.

A mikro-, a kis- és a középvállalkozások, valamint a helyi önkormányzatok finanszírozási lehetőségeinek jobb elérhetősége érdekében komplex tanácsadási támogatással egészíti ki a közvetlen – így különösen a Magyar Fejlesztési Bank ZRt. és Hitelgarancia ZRt – valamint a közvetett állami tulajdonban lévő társaságok által biztosított hitel és tőke-lehetőségeket. Tanácsadási tevékenységét oly módon végzi, hogy azon keresztül segítséget nyújtson a kis- és középvállalkozásoknak ahhoz, hogy azok tevékenységüket – üzleti tervüket – a pénzintézeti szféra (beleértve a kockázati tőketársaságokat is) elvárásai szerint tudják megjeleníteni, így növelve a külső forrásokkal kapcsolatos abszorpciós képességüket. A regionális gazdaságfejlesztési célokhoz és a helyi piacok megerősítéséhez kapcsolódóan szerepet vállal a szakképzési, képzési és továbbképzési programok menedzselésében.

A 2013-ig tartó tervidőszakban az RFH és cégcsoportja főként a „végső kedvezményezettek" oldalán fejti ki tevékenységét, erősítve a fejlesztés-politikai források felhasználásának abszorpciós képességét és hatékonyságát. Az RFH és cégcsoportja a jelenlegi középtávú tervidőszakban fő tevékenységi profiljában – az előzőekben részletezett módon – komplex üzleti tanácsadást végez a regionális fejlesztésekhez kapcsolódóan. Ennek részeként szerepet vállal önkormányzati, kistérségi, illetve vállalkozási

fejlesztésekhez kapcsolódó pályázatok előkészítésében, egyes pályázatok előfinanszírozásában, illetve megbízás alapján egy pályázatok gondozásában és az elnyert pályázatok végrehajtásának lebonyolításában, valamint segítséget nyújt a végső kedvezményezetteknek a hitel- és tőkepiac elérésében, a képzésében, felkészítésében. Ilyen módon az RFH ZRt. a regionális fejlesztéspolitika állami intézményeként is működik, de a piaci követelményeknek megfelelően, piaci versenyt nem zavaró módon.

A kormányzati döntések függvényében kiegészítő tevékenységi profiljában közreműködik az EU-források felhasználásában. Ennek keretében egyes operatív programok meghatározott intézkedéseihez kapcsolódva, a kijelölt közreműködő szervezetekkel kötött alvállalkozói szerződés alapján lebonyolítóként folytat munkát, továbbá alapkezelői, illetve közvetítői tevékenységet végez kiemelt kormányzati fejlesztési projektek lebonyolításában. Ennek keretében „végső kedvezményezettként" kormányzati fejlesztési projektek lebonyolítását látja el. A 2004–2006 közötti időszakban végzett kockázati tőkealap-kezelői tevékenység tapasztalatai alapján a cégcsoport felkészíthető általános célú vagy „szakosított" regionális kockázati tőkealapok kezelésére, illetve az erre irányuló fejlesztési alapokhoz kapcsolódó programban való részvételre.

Az RFH a következő középtávú időszakra vonatkozó jövőképe alapján a részletes középtávú stratégiájának célja – Kormány által meghatározott középtávú stratégia irányelvei alapján – a csoport átalakítása oly módon, hogy az RFH a tevékenységével és társaságaival a regionális gazdaságfejlesztés piaccentrumaként illeszkedjen a területfejlesztés központi és regionális intézményrendszerébe.

Az RFH középtávú részletes stratégiai céljának a fentiekben történő meghatározását indokolják a kormányprogramban megjelölt prioritások, így a versenyképesség javítása, az elmaradott térségek felzárkóztatása, az Új Magyarország Fejlesztési Terv és az Új Magyarország Vidékfejlesztési Terv végrehajtásának menetében való részvétel, továbbá a középtávú stratégiai irányelvekben meghatározott elvi célkitűzések.

Az új középtávú stratégia ennek megfelelően követi az európai fejlesztési társaságok gyakorlatát. Az RFH a jövőbeni működését hálózati elven, szakmai irányító és koordinatív központként, aktív szerepet vállalva a stratégiai döntésekben, egyben vagyonkezelőként fejti ki a társaságai vonatkozásában, amelyet az eredményérdekeltség és a költségtakarékos gazdálkodás jellemez.

A csoport komplex szolgáltatás-csomagok kialakításával szolgáltatást nyújt a gazdaság szereplőinek, távol tartva magát a piaci versenyt zavaró magatartástól. Az RFH kiemelt feladata, hogy a mikro-, kis- és középvállalkozások, valamint a helyi önkormányzatok számára projektszervezési, tanácsadási és forrásszervezési tevékenységgel, valamint kiegészítő fejlesztési források biztosításával hozzájáruljon a térségi gazdaság fejlesztéséhez, szerkezetátalakításhoz, versenyképességének növeléséhez és a területi felzárkóztatás elősegítéséhez, ennek keretében erősítse a meglévő pénzügyi vállalkozásai és az Informatikai Kockázati Tőkealap tevékenységét, valamint a cégcsoport tevékenységét és erőforrásait racionalizálja.

A középtávú részletes stratégia eredményességéhez kapcsolódó indikátorokként meghatározható, hogy ennek a sikeres megvalósítása esetén:

- Hatékonyabban hasznosul az RFH csoport társaságaiba befektetett állami tőke és az ott egyre magasabb színvonalú humán erőforrás.
- A kormányzati, valamint a regionális gazdaság- és vállalkozás-fejlesztési intézményrendszer korszerűsítésének keretében a támogatási programok hatékonysága javul, és az európai uniós források fogadására szolgáló abszorpciós kapacitás növekszik azáltal, hogy az erre alkalmas struktúra kialakítása érdekében az RFH nagyobb szerepet vállal elsődlegesen a Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó programok lebonyolításában, koordinációjában és a támogatások közvetítésében.
- Az RFH csoport a piac által el nem ért területeken megjelenve, hiánypótló tevékenységet végezve hozzájárul a hátrányos helyzetű térségek, kistérségek felzárkózásához, területi versenyképességének javításához.
- A társaságok új, növekedést lehetővé tevő pályára állnak, és ezek a regionális intézményrendszert is erősítik, hozzájárulnak a helyi önkormányzatok, valamint a mikro-, kis- és középvállalkozások hitel- és tőkepiaci képességének erősítéséhez.
- Nagyban hozzájárul a regionális gondolkodásmód fejlődéséhez, a helyben élők közös problémamegoldásának, a térségi szereplők együttműködésének minőségileg magasabb szintre emeléséhez.
- Térségi szinten segíti a helyi önkormányzati és a vállalkozói környezetet, a foglalkoztatást és a településfejlesztést, ezzel is hozzájárulva a lakosság életszínvonalának növekedéséhez.

Az RFH középtávú stratégiája a kormányprogrammal összhangban van. Az ágazati és a regionális gazdaságfejlesztési tervekben, a Nemzeti Fejlesztési Tervben, illetőleg az önkormányzatok, a kistérségek és a kisvállalkozók által megfogalmazott – és az RFH rendelkezésére álló eszközökkel támogatható – célok megvalósítása érdekében az RFH a középtávú stratégiai céljait, működésének prioritásait a fentiek szerint határozza meg a 2013-ig terjedő időszakra vonatkozóan.

Összességében azt szerettem volna bizonyítani, hogy az Európai Unióban a területfejlesztés nem csak a hagyományos közigazgatási szervezetrendszerrel dolgozik, de a hatékony területpolitika egyéb speciális pénzügyi és financiális intézményeket is használ eredményességének fokozására. Ezek az új intézmények Magyarországon részben egy államreform keretében alakíthatók ki, részben pedig a jelenlegi intézményrendszer „finomhangolásával". Ezek nélkül az intézmények nélkül azonban a jelentős EU támogatások a fejlesztési elképzeléseink valóra váltásához nem, vagy csak nehezen vehetők igénybe, ezért is szükséges ezeket az intézményeket kiépíteni, és funkcionálisan működtetni az adminisztratív és a felhasználói abszorpciós kapacitásunk növelésére.

Hopkó Iván

Állami és önkormányzati beruházások finanszírozása magántőke bevonásával

(PPP és MPP konstrukciók)

Bevezető

Az utóbbi években a projektfinanszírozáson belül megnőtt az igény az olyan, az állami és az önkormányzati infrastruktúra teljes körére kiterjedő beruházások iránti finanszírozásra, amely a köz- és magánszféra hosszú távú partnerségén alapul. Ezt az angolszász gyakorlatra épülő, nemzeti és regionális versenyképességet elősegítő konstrukciót – az angol *Public Private Partnership* (Állami és Magánszektor Együttműködése) elnevezésből kiindulva – röviden PPP vagy 3P finanszírozásnak nevezzük. Lényege, hogy az állami/önkormányzati szolgáltatások – jellemzően közszolgáltatások – ellátásába a magántőke úgy kerül bevonásra, hogy a vállalkozói szféra (szolgáltató, befektető) átvállalja az állami/önkormányzati feladatok teljesítéséhez szükséges fejlesztések megvalósítását, annak finanszírozását és a megvalósult beruházások üzemeltetését. Az állam/önkormányzat a befektető felé részletesen meghatározza a beruházás keretfeltételeit, és kizárólag az elvárt szolgáltatásért fizet díjat. A befektető elvárása ezzel szemben az, hogy az állam által fizetett díj – a hitel általában 10–25 éves futamideje alatt – magában foglalja az elvégzett szolgáltatások ellenértékét, a finanszírozáshoz kapcsolódó kamatköltségek és tőketörlesztések összegét, valamint a befektető által a befektetett tőkére számított elvárt minimális hozamot.

A PPP konstrukciók három legfontosabb része az alapos előkészítés, a kockázat allokálás és a zárás szakasza. Mindegyik szakaszban a tervezett illetve megvalósult beruházást jogi és közgazdasági szempontból is szükséges vizsgálni és ellenőrizni.

A jogi szempontú elemzésben figyelembe kell venni a közbeszerzési feltételrendszert, valamint az állami, önkormányzati és magántulajdon viszonyrendszert a futamidő elején és végén. A megalapozott jogi struktúra kialakítása az említett rendszerek maximális figyelembe vétele mellett történik.

Mind a közbeszerzést Kiíró (állami vagy önkormányzati szerv) mind a Szolgáltató (befektető) számára fontos a projekt hosszú távon történő biztonságos finanszírozása és sikeres megvalósítása, valamint olyan struktúra választása, amely a közbeszerzési törvény rendelkezéseinek is maximálisan megfelel. Minden hosszú távon történő szolgáltatásnyújtás, amelyhez a felek külső forrásokat vesznek igénybe, a nemzetközi és a hazai gyakorlat szerint projekttársaság *(SPC, special purpose company)* útján történik.

Ezzel a gyakorlattal biztosítható, hogy a finanszírozó Bank és a Kiíró számára a projekt mindenkor kontrollálhatóvá válik, a projekt a Szolgáltató operatív működésében rejlő kockázatoktól elkülönül, és a projekttársaság kizárólag a projekt megvalósítására fókuszál.

A közgazdasági szempontú megközelítésben elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy a PPP modell mennyire hatékony és optimális módja az állami vagy önkormányzati szolgáltatás létrehozásának, figyelembe véve a futamidő alatt az államot/önkormányzatot terhelő összes költséget. Mivel a PPP konstrukció során az állam/önkormányzat az elvégzett szolgáltatásért fizet díjat, nincs szükség az állami/önkormányzati szerv részéről – a beruházás 10–35%-át kitevő bankok által megkövetelt – önerő elköltésére vagy előre történő biztosítására, így az azonnal szabadon felhasználhatóvá válik az éves költségvetés keretén belül. Ha összehasonlítjuk a beruházások hitelből, illetve PPP konstrukcióban történő finanszírozását, akkor megállapítható, hogy a hitel az önkormányzatok esetében hitelfelvételi korlát alá esik[1], és a kisebb költségvetésű önkormányzatok nem képesek a beruházáshoz nagyobb összegű hitelfelvételre, míg a PPP konstrukció keretében a megvalósult beruházást „bérbe adják", és az éves díjak a működési kiadások között fognak szerepelni.

A PPP beruházás sikeres megvalósításával a szerződő feleken kívül harmadlagos szereplőknél haszontöbblet jelentkezhet, így a haszonelemzés során ne feledkezzünk meg a pozitív externáliáról sem. Fontos nemzetgazdasági érdek és a jóléti társadalom működésének nélkülözhetetlen eleme a korszerű infrastruktúra kialakítása, így az ilyen beruházásokat célzó PPP modell nyújtotta előnyöket is számításba kell venni a körültekintő döntéshozatal során.

I. Public Private Partnership (PPP)

I.1. Hogyan definiáljuk a PPP-t?[2]

A PPP eredete a XIX. századi Angliába nyúlik vissza, ahol magáncégek építették fel és üzemeltették azokat az elektromos áram- és vízfejlesztő rendszereket, amelyeket később visszajuttattak az államnak vagy a helyi önkormányzatoknak. Jelenleg nincs a PPP-re széles körben elfogadott azonos definíció, azokat az egyes országokban, a nemzeti jogrendszernek megfelelőnek értelmezik, figyelembe véve a nemzetközi és hazai előírásokat.

A PPP nem más, mint a projektfinanszírozás egyik típusa, amikor a közszféra és a magánszektor partneri viszonyban, a tradicionálisan közszféra által nyújtott szolgálta-

[1] 1990.évi LXV.tv. (Ötv.) 88. §

[2] Az „első Európa" az ókori Róma már kétezer évvel ezelőtt ismerte a koncessziók rendszerét. A XIX. század folyamán az európai vasúthálózat valósult meg koncessziós szerződések révén. Ezek rendkívüli módon kifejlődtek, nem csak a vasutak vonatkozásában, hanem a városi közműszolgáltatások terén is.

tás és infrastruktúra megteremtése érdekében, hosszú távon, hatékonyan oly módon működik együtt, hogy a felelősséget és a kockázatot közösen viselik, de a kockázatok nagyobb részét a magánszféra vállalja. A sikeres PPP konstrukció középpontjában az a koncepció áll, hogy egységnyi pénzért több és jobb érték érhető el a magánszféra szaktudásának és innovációjának felhasználásával, valamint a kockázatoknak azon félhez történő allokációjával, amelyik a leghatékonyabban tudja azt kezelni.

A PPP fejlődése rendkívül dinamikus, az egyes konstrukciók folyamatosan fejlődnek és mindig a konkrét ügylet specifikumaihoz igazodva kerülnek kialakításra. A PPP tehát nem csupán egy finanszírozási forma, hanem egy hosszú távú, kölcsönös előnyökkel járó, egymásra épülő szerződéses üzleti konstrukció. Európában a 250 milliárd eurót (cca. 60.000 milliárd forint) jócskán meghaladja a PPP beruházások összbefektetési költsége, az Egyesült Királyság területén pedig eddig több mint 750 projekt PPP konstrukcióban került finanszírozásra.

I.2. PPP konstrukciók a gyakorlatban

A PPP fejlődése – az Európai Uniós országokban felhalmozott tapasztalatok alapján – rendkívül dinamikus, az egyes konstrukciók folyamatosan fejlődnek, és mindig a konkrét ügylet specifikumaihoz igazodva kerülnek kialakításra.

A PPP megvalósítására a gyakorlatban három + öt modell ismeretes annak függvényében, hogy az egyes feladat elemekből mennyit vállal magára a vállalkozói szféra:

- építés, üzemeltetés és átadás (BOT),
- építés, üzemeltetés és tulajdonlás (BOO),
- építés, tulajdonlás, üzemeltetés és átadás (BOOT),

vagy

- tervezés és kivitelezés (DB),
- tervezés, kivitelezés és üzemeltetés (DBO),
- tervezés, kivitelezés, finanszírozás és átadás (DBFT),
- tervezés, kivitelezés, üzemeltetés és finanszírozás (DBFO),
- koncesszió.

Mindegyik modellnek lényeges eleme, hogy a vállalkozó szolgáltatást végez. A szolgáltatás lehet egy adott ingatlan vagy komplex létesítmény megépítése, üzemeltetése, de lehet ennél jóval több is, amely azt jelenti, hogy a befektetők átvállalnak bizonyos állami, önkormányzati feladatokat (mentesítve az állami, önkormányzati apparátust) és azokat mint szolgáltatás nyújtják a lakosság részére.

A fent vázolt együttműködési formák közül az Önkormányzatok számára a DBFO *(Design-Build-Finance-Operate)* modell nyújtja a legoptimálisabb konstruk-

ciót, hiszen ebben az esetben vállalja át a magánszféra a projektmenedzsmenttel járó feladatok legteljesebb körét. A modell szerint a befektető finanszírozza az infrastruktúra tervezését (amelyben már az innovatív, költségkímélő technológiák is megjelenhetnek), kivitelezését és üzemeltetését, ugyanakkor jogot kap a létesítmény működtetéséhez kapcsolódó díjszedésre is. A futamidő alatt az eszköz/ingatlan tulajdonjoga a magántársaságé, így az ő felelősségi körébe tartozik a karbantartás is, amely biztosítja az eszköz vagy ingatlan megfelelő állapotban történő átadását az Önkormányzat részére a futamidő végén. Abban az esetben, ha – a lehívható állami normatívák figyelembe vételével – az Önkormányzat tudja leghatékonyabban ellátni az üzemeltetési feladatokat, akkor a DBFT modell alkalmazása ajánlott az Önkormányzat számára.

Arra is van nemzetközi példa, hogy a Szolgáltatónak az ingatlan és a kapcsolódó infrastruktúra lízingelésének jogát biztosítják a futamidő alatt (BLT vagy BLOT modellek). Ezeket a modelleket akkor alkalmazzák, ha a PPP megvalósításának természete nem teszi lehetővé, hogy az érintett ingatlan vagy infrastruktúra állami/önkormányzati tulajdonból magántulajdonba kerüljön, így a teljes futamidő alatt a tulajdonjog az államot/önkormányzatot illeti.

I.3. Mikor minősül a projekt PPP beruházásnak?

- A PPP konstrukcióknál a Központi Statisztikai Hivatalnak (KSH) meg kell vizsgálnia, hogy valóban állami szolgáltatás vásárlásával állunk-e szemben. A KSH orientációs jellegű állásfoglalása az EUROSTAT által kiadott ESA'95 kézikönyv *A kormányzati hiányról és adósságról* vonatkozó fejezetének értelmezésén alapul.
- Az Európai Uniós nemzeti elszámolási módszertan (ESA'95) a PPP ügyletek elszámolásánál a tényleges közgazdasági tartalmat vizsgálja, tekintet nélkül az ügylet jogi formájára. A KSH feladata megvizsgálni az állami beruházásoknál, hogy a PPP szerződés valóban szolgáltatás nyújtását takarja-e, vagy rejtett állami hitelfelvételről van szó.

A projekt keretében megvalósuló eszköz – egyéb kritériumok teljesítése mellett – akkor minősül kormányzati szektoron kívüli eszköznek, tehát akkor beszélhetünk PPP beruházásról, ha az alábbi két feltétel teljesül:

1. a magánbefektető viseli az építési kockázatot *(construction risk),*
2. a magánbefektető viseli a szolgáltatási futamidő alatt az eszköz rendelkezésre állási kockázatának *(availability risk)*, illetve keresleti kockázatának *(demand risk)* legalább egyikét.

I.4. A PPP konstrukciók alkalmazásának főbb területei

A PPP fejlődése – az Európai Uniós országokban felhalmozott tapasztalatok alapján – rendkívül dinamikus. Az első PPP típusú ügyleteket 1992-ben Angliában[3] indították, és az elmúlt több mint 15 év alatt 750 projekt jött létre a szigetországban. A PPP felhasználási területe igen sokrétű, és többek között a gazdaság alábbi területein alkalmazzák:

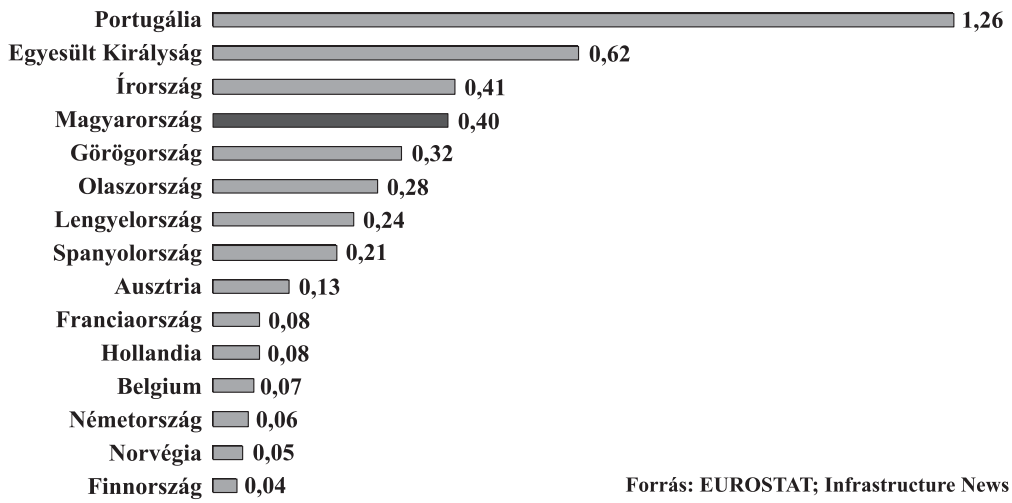
- közlekedés, szállítás területén:
    - autópálya (hidak, alagutak)
    - vasút
    - repülőterek
    - metró és villamos vonalak
- közoktatás, kultúra területén:
    - diákotthoni férőhelyek bővítése
    - kollégiumok korszerűsítése
    - oktatási infrastruktúra rekonstrukciója
    - kulturális létesítmények (múzeumok) felújítása
- energiaipar területén:
    - hagyományos erőművek korszerűsítése
    - megújuló energiaforrásokhoz kapcsolódó fejlesztések
    - biomassza és biogáz erőművek létrehozása
- környezetvédelem területén
    - talajjavítás, talajhasznosítás
    - vízlépcsők ökológiai biztonságát szolgáló beruházások
- egészségügy területén:
    - egészségügyi intézmények, laboratóriumok, kutatóközpontok korszerűsítése és fejlesztése
- igazságügy területén:
    - börtönök építése, korszerűsítése
    - bírósági épületek, biztonsági központok építése

[3] Az Egyesült Királyságban a PPP beruházások fellendülését elősegítette, hogy a kormány az 1990-es évek elején jóváhagyta a PFI *(Private Finance Initiative)*, azaz a „Magánfinanszírozási kezdeményezés" programot. Azóta a szaknyelv a PFI-t a PPP szinonimájaként említi, de alapvető különbség, hogy a PFI esetében a közszolgáltatásokat nyújtó infrastruktúra nem az állam tulajdonában van, és a szolgáltatók kötelezettségeit szigorú szerződéses rendszerben rögzítik.

– honvédelem területén:
    - laktanyák üzemeltetése
    - honvédelmi eszközök működtetése

– sport területén:
    - Uszodák, tornacsarnokok, stadionok, egyéb sportlétesítmények fejlesztése
    - Edzőközpontok bővítése, modernizálása
– egyéb területen:
    - víz- és szennyvízberuházások
    - önkormányzati, állami bérlakások építése
    - ipari parkok megvalósítása.

PPP beruházások volumene a GDP százalékában (2000. évtől 2005. évig):



Forrás: EUROSTAT; Infrastructure News

I.5. PPP beruházások Magyarországon

Magyarországon az elmúlt években számos állami beruházás jött létre PPP konstrukcióban, ilyenek voltak az M1, M5, M6 autópályák, a Ferihegyi repülőtér beruházása, a Papp László Budapest Sportaréna és a Művészetek Palotája.

Folyamatban lévő PPP típusú állami beruházásaink

Szaktárca	Projekt	Rövid leírás	Korm./ OGY hat.	Költségvetési kiadások (bruttó millió Ft)			
				2007	2008	2009	2010
GKM	**M5 I. szakasz (Budapest–Kiskunfélegyháza)**	Üzemeltetés és fenntartás	2336/2003. (XII.23), 2036/2004. (II. 19.); OGY.hat. 90/2004. (IX. 23.)	33 977,06	34 502,87	34 800,37	35 079,81
	M5 II. szakasz (Kiskunfélegyháza–Szeged)	Tervezés, építés, finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)					
	M5 III. szakasz (Szeged–border)		1124/2004 XI.17				
	M6 I. szakasz (M6 Érdi tető–Dunaújváros)	Tervezés, építés, finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	2336/2003. (XII. 23.); OGY.hat. 92/2004. (IX. 28.)	14 999,51	15 362,30	15 981,16	16 455,48
IRM	**Börtönök (Tiszalök, Szombathely)**	2 db 700 fő fogvatartottat befogadó büntetésvégrehajtási intézet létesítése, működtetése a magánszektor által (DBFO). A működtetés feladatai közül a fogvatartottak őrzése, igazgatása, az intézmény irányítása továbbra is állami feladat marad.	Korm.hat. 2126/2004. (VI.28.)	1 550,80	3 135,80	3 441,80	3 745,80
ÖTM (NSH)	**Sport XXI. Létesítményfejlesztési Program**	Tervezés, építés, finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	Korm. hat. 1055/2004 (VI.8.) 2039/2005 (III.23.) 2146/2005 (VII.15.)	486,25	1 700,00	1 756,10	1 808,78
	ebből szerződött projektek			440,73	892,64	922,09	949,75
OKM	**Kollégiumi férőhelyek vagy oktatási infrastruktúrák**	Tervezés, építés, finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	Korm. hat. 2207/2004 (VIII.27.)	3 527,30	9 904,20	9 904,20	9 904,20
	ebből szerződött projektek			2 965,00	4 638,80	4 638,80	4 638,80
	Magyar Nemzeti Múzeum mélygarázs projekt	Tervezés, építés, finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	Korm. hat. 1126/2005. (XII. 20.)	52,40	90,60	91,30	92,10
Tervezett összesen:				**54 593,33**	**64 695,77**	**65 974,93**	**67 086,17**
Szerződött összesen:				53 985,50	58 623,01	59 875,52	60 961,74

Forrás: Pénzügyminisztérium

II. Önkormányzati és Magánszektor Együttműködése (Municipal Private Partnership) (MPP)

Az állami beruházások mellett az önkormányzati fejlesztések terén is elterjedőben van a közszféra és magánszféra együttműködése. Az ERSTE Bank kifejlesztette a PPP finanszírozás speciális formáját, a *Municipal Private Partnership* (MPP) konstrukciót.

II.1. MPP konstrukciók a gyakorlatban

A Magyarországon jelenleg működő 3175 települési Önkormányzat részére az MPP előnye, hogy hozzájárul az Önkormányzatok adósságának hatékony strukturálásához, mivel a közszolgáltatást célzó fejlesztés nem önkormányzati hitelfelvétel/kötvénykibocsátás révén, hanem a magánszektor forrásaiból valósul meg.

- Az Önkormányzati kiadások hosszú távon, előre tervezhetőek, mivel előre megállapított fix, vagy a szolgáltatás tényleges igénybevételével arányos szolgáltatási díjat kell fizetni a befektetőnek, és ez a díj az önkormányzati költségvetések működési kiadásai között tervezhetők.
- A konstrukció alkalmas arra, hogy megossza a kockázatokat az Önkormányzat és a befektető/vállalkozó között.

Az Önkormányzat ebben a konstrukcióban általában a díjfizetéssel járó kockázatot viseli. Az Önkormányzat a beruházásból származó szolgáltatást megvásárolja, és a szükséges szolgáltatási díj vásárlásának összegét az elvárt mértékben megfizeti a futamidő alatt, amely díjfizetéseket az adott év költségvetésébe betervezi a működési kiadások közé. Az Önkormányzatok szempontjából előnyös, hogy a szolgáltatási díj előre, jól tervezhető.

Amennyiben a befektető/vállalkozó a források megszerzéséhez finanszírozó bankot keres, jobb feltételekkel juthat pénzügyi forráshoz, ha egy önkormányzati díjfizetési kötelezettség biztosítja az esetleges hitelnyújtás elsődleges megtérülési forrását, vagy ha szponzori garanciával lehet számolni a biztosítékok tekintetében.

A szakértők nagy jövőt jósolnak az úgynevezett hibrid konstrukciónak, amely egyesíti a PPP-finanszírozást az EU-források igénybevételével. Kelet-Közép-Európában még nem volt példa ilyen vegyes forrású befejezett projektre, a régebbi EU-tagállamokban azonban több fontos városi elkerülő út, repülőtér és vasútvonal épült ilyen módon.

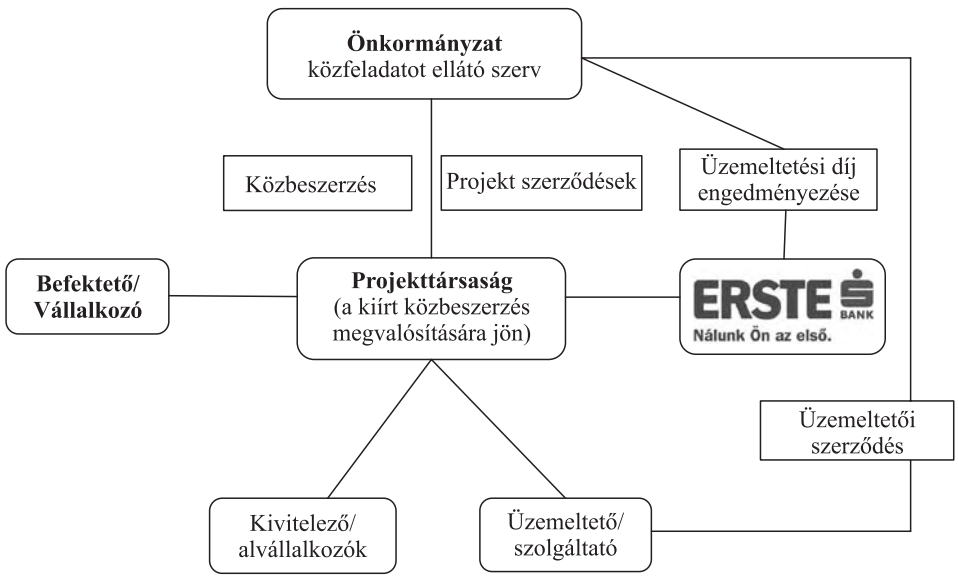
Az elemzés azt valószínűsíti, hogy Magyarország a későbbiekben is élen jár majd a PPP-finanszírozás terén, miközben az Európai Unió strukturális és kohéziós alapjaiból összesen 25,3 milliárd euró áll hazánk rendelkezésére 2013-ig.

II.2. Az MPP előnyei az Önkormányzatok számára

- A magánszektor innováció képessége és hatékonysága felhasználható az önkormányzati beruházások során, így a fejlesztések gyorsabb ütemben valósulhatnak meg, és a működtetés hamarabb beindulhat.
- A vállalkozók szakértelme a működtetés során is kihasználható, amely a nemzetközi tapasztalatok szerint hozzájárul ahhoz, hogy a közszolgáltatások hatékonysága nagyságrendekkel javuljon.
- A rendelkezésre álló források hatékony felhasználását biztosítja a vállalkozói szférára jellemző költséghatékonyság és az optimálisabb ár-érték arány.
- A konstrukció alkalmazása során olyan új önkormányzati ingatlanok, eszközök jönnek létre, amelyek a legmagasabb technológiai elvárásoknak is megfelelnek.
- Az önkormányzati megrendelések jelentős bevétel-növekedést eredményezhetnek a település területén letelepedett vállalkozóknak is, akik az arányosan magasabb iparűzési adó befizetéseikkel hozzájárulhatnak az önkormányzat gazdasági helyzetének javításához.
- A konstrukció alkalmazása politikai haszonnal is jár, mivel a közszféra olyan szolgáltatást tud nyújtani a lakosság részére, amelyet egyébként ők nem kapnának meg. Ezáltal az állampolgárok elégedettsége növelhető.

II.3. Az MPP konstrukció egyszerűsített folyamatábrája

2. ábra



II.4. Az MPP konstrukció folyamatának főbb szakaszai

1. Az önkormányzat kiírja PPP konstrukció alkalmazásával a beruházás, szolgáltatás megvalósítására vonatkozó közbeszerzési tendert.
2. Az önkormányzata meghatározza a projekt főbb jellemzőit, specifikumait, azokat az outputokat, amelyek a projekt szolgáltatásaival szemben támasztott elvárásokat jelentik.
3. A pályázó befektetők, vállalkozók ajánlatot tesznek a projekt kiírás szerinti megvalósítására, majd a képviselőtestület kiválasztja a számára megfelelő befektetőt vagy vállalkozót.
4. A nyertes befektető, vállalkozó saját forrásból vagy bankhitelből megvalósítja a beruházást.
5. A hitel a projektfinanszírozás szabályai szerint a projektből származó árbevétel alapján kerül elbírálásra, mivel a hitel visszafizetésének elsődleges forrása a projekt működtetéséből származó üzemeltetési díjbevétel.
6. Az önkormányzat és a nyertes projekttársaság között megkötendő szolgáltatási szerződés alapján az önkormányzat szolgáltatást vásárol, amelynek ellenértékeként szolgáltatási díjat fizet. Az önkormányzat által fizetett díj a hitelező bankra kerül engedményezésre.
7. Az önkormányzat földhasználati/haszonélvezeti jogot biztosít a projekttársaság részére a kivitelezési és szolgáltatási időszak alatt az ingatlanon.
8. Amennyiben a projekt *cash-flow* terve a bank számára elfogadható, és egyéb bankári biztosíték is felajánlásra kerül, a bankok részéről a hitel átlagos kockázattal kihelyezhető.

II.5. Az MPP alkalmazásának területei

Az MPP alkalmazásának területe a PPP konstrukciókhoz hasonlóan szerteágazó és többek között az alábbi kötelező vagy önként vállalt feladatok ellátása során alkalmazható:

- óvodai férőhelyek létrehozása,
- iskolai infrastruktúra bővítése,
- intézményi fűtéskorszerűsítés (csere és modernizáció),
- kulturális létesítmények létrehozása, felújítása,
- egészségügyi intézmények, rendelők korszerűsítése,
- víz- és szennyvízberuházások,
- ipari parkok létrehozása, fejlesztése,
- bérlakások építése,
- stadionok, egyéb sportlétesítmények fejlesztése,
- a Sport XXI. Létesítmény-fejlesztési programon belül tanuszodák, tornatermek, sportcsarnokok megépítése és üzemeltetése.

II.6. Az MPP konstrukciók általános jellemzői

- Nagy tőkekoncentráció és magas hiteligény.
- Magas tőkeáttétel, a hitel részaránya általában magasabb, mint a saját tőke (minimum 50-50%, maximum 90-10%).
- A jövőbeni *cash-flow* dominál, amelynek az érzékenységvizsgálat próbáját is ki kell állnia.
- Speciális biztosítékrendszer (a biztosíték általában maga a projekt, illetve az ahhoz kapcsolódó eszközök és szerződések, esetenként külső, szponzori garanciák is lehetségesek).
- Hagyományos reorganizációra nincs mód (a megvalósult beruházás hasznosítás szempontjából elemeire nem szedhető szét).
- Külső szakértők alkalmazása elengedhetetlen (műszaki, közbeszerzési, jogi és pénzügyi).
- Részletes szerződéses rendszer, a projekt szerződések többségének aláírása megelőzi a hitelszerződés aláírását (a kockázatok kezelése a szerződéses kapcsolatokon keresztül történik).
- Mérlegen kívüli *(off balance sheet)* finanszírozás, új társaság létrehozásával vagy meglévő társaság elkülönített projektjeként.
- Nagyobb kockázat, korlátozott garanciák, hosszabb megtérülés és futamidő (MPP-nél általában 10-20 év).
- Idő és munkaigényesebb (előkészítés és monitoring).
- Általában nem érinti a projektszponzor mérlegét és hitelképességét.
- Idegen források bevonása a projekt mérete és az önkormányzat részvétele miatt hatékonyabb.
- A kockázatok megosztása hatékonyan kezelhető.

II.7. Az MPP konstrukciók során felmerülő kockázatok

Az MPP konstrukciókkal kapcsolatban felmerülő kockázatok alapvetően az alábbi három fő kategóriába sorolhatók:

1. jogi, szabályozási kockázatok,
2. pénzügyi kockázatok,
3. projekt specifikus kockázatok.

A kockázatok felmérése és értékelése az MPP konstrukciók központi eleme. Ehhez már a projekt előkészítési fázisában alapos információ- és adatgyűjtésre van szükség. A kockázatok megosztását a szolgáltatási szerződések rendelkezésein keresztül az érintett felekre szükséges áthárítani oly módon, hogy a kockázatokat azon félhez kell allokálni, amelyik a leghatékonyabban tudja azt kezelni.

A hitelezők szempontjából a legfontosabb az SPC-nél maradó kockázatok számszerűsítése és annak vizsgálata, hogy ez a kockázat milyen mértékben fogadható el.

A gyakorlatban a kockázatok megosztása nagyrészt a szerződő felek érdekérvényesítő és tárgyalási képességétől függ. Az MPP szolgáltatási szerződéseket előkészítő tárgyalásokon a felek általában ezekre a kérdéskörökre fordítják a legtöbb időt, és még a díjakban, árakban való megegyezést is háttérbe szorítja az a témakör, hogy melyik fél milyen mértékű kockázatot vállaljon.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a végfelhasználó és az önkormányzat relációjában is kockázattal szembesülnek a partnerek. Amennyiben az SPC nem valósítja meg a beruházást időben, vagy nem az elvárt teljesítmény szerint működteti, üzemelteti a projektet, akkor a közszolgáltatások nem állnak megfelelő időben rendelkezésre, így a végfelhasználók vagy az önkormányzat kénytelen más forrásból, általában drágábban beszerezni a kívánt terméket vagy szolgáltatást, amely presztízsveszteséget jelent az önkormányzat számára.

II.7.1. Jogi, szabályozási kockázatok:

Az állami és önkormányzati szektor fontos szerepet tölt be az MPP konstrukciók futamideje alatt, mivel az ilyen módon finanszírozott hosszú távú beruházások, politikai akarat és folyamatos politikai támogatás nélkül nem jöhetnek létre, illetve nem működhetnek sikeresen. Az MPP konstrukciókkal szemben tehát fontos kritérium, hogy ne csak üzleti szempontból, hanem politikailag is sikeresen megvalósíthatók és működtethetők legyenek.

2. táblázat

Kategóriák	**Felmerülő kockázatok**	**Kockázatok kezelése**
Jogi kockázat	- Számviteli előírások változása - Adó, illeték változása - Biztosítékok érvényesíthetősége - Vitás kérdések rendezése - Projektet érintő új jogszabályok	- Szerződéses struktúra körültekintő kialakítása - Hozzáértő jogi tanácsadó alkalmazása
Politikai kockázat	- Engedélyek visszavonása - Koncessziós szerződés megszegése - Vis maior	- Megfelelő koncessziós szerződés - Multilaterális intézmények részvétele a hitelben - Állami komfort levél

II.7.2. Pénzügyi kockázatok

A pénzügyi, makrogazdasági kockázatok nem közvetlenül az MPP beruházáshoz kapcsolódnak, hanem a projekt gazdasági környezetéhez, amelyhez maximálisan alkalmazkodniuk kell a szerződő feleknek. Ebbe a témakörbe alapvetően az inflációval, a kamatláb- és devizaárfolyam változásokkal kapcsolatos direkt és indirekt kockázatok tartoznak.

A kivitelezés időszakában az infláció miatt a beruházás összbefektetési költsége meghaladhatja a tervezett szintet. Ez ellen már a szerződéskötéskor védekezhet az SPC, oly módon, hogy a projekt kivitelezési fázisában felmerülő költségeket (pl. fővállalkozói díj, tanácsadói díjak) előre rögzíti, és fix áron szerződik.

A projekt működése alatt az üzemeltetési költségeket negatívan befolyásolhatja az infláció, így a hitelezők fedezeti pozíciója és a befektetések megtérülése kedvezőtlenebb lehet. Mivel mindegyik fél közös érdeke, hogy a projekt hosszú távon sikeresen működtethető legyen, ennek a helyzetnek a kezelésére az SPC-nek hosszú távú szolgáltatási szerződéseket szükséges kötnie, amelyben a díjakat és üzemeltetési költségeket az inflációval azonos módon és volumenben indexálja.

Az SPC-nek abban az esetben nem kell kamatkockázattal számolnia, ha a projektet fix kamatozású hitellel finanszírozzák. A hitelezők azonban kevés országban nyújtanak fix kamatláb mellett hosszú lejáratú beruházási típusú hiteleket, és ahol nyújtanak, ott sok esetben a projekt szempontjából vállalhatatlan fix kamatot kínálnak az ügyfeleknek. Az MPP konstrukcióban nyújtott hitelek kamatát ezért a finanszírozók legtöbb esetben a bankközi piac kamatszintjéhez igazítják, a LIBOR/EURIBOR/BUBOR kamatbázis alkalmazásával. A közelmúltban a nemzetközi pénz- és tőkepiacokon bekövetkezett negatív változások – az amerikai másodlagos jelzálogpiaci subprime válság indirekt hatásai – rámutattak arra, hogy a változó kamatlábból eredő kockázatot nem szabad elhanyagolni, és az SPC-nek kamatláb fedezeti ügyletek alkalmazásával védekeznie kell ellene, különösen abban az esetben, ha a szolgáltatási szerződésben fix díjakat rögzítettek a felek a szolgáltatás ellenértékeként.

Az Eurozónához tartozó országokban nem merül fel az árfolyamkockázat kérdése, abban az esetben, ha az SPC bevételei euróban keletkeznek, és a finanszírozás költségei is euróban merülnek fel. Az MPP-k esetében ideális helyzetet teremtene, ha a beruházáshoz szükséges finanszírozást forintban biztosítanák a hitelintézetek a magánpartnerek részére, mert így elkerülhető lenne a hosszú távú devizaárfolyam kockázat. A gyakorlatban azonban ez nem megvalósítható, mert a forinthoz kapcsolódó magas kamatbázis versenyhátrányt jelent a magánpartnerek számára az önkormányzat által meghirdetett pályázatokon történő ajánlatadás

során. Ezt figyelembe véve az MPP konstrukciók esetében a finanszírozás külföldi devizanemben történik, így az SPC-nek határidős devizaügyletekkel védekezni kell az árfolyamkockázattal szemben is.

3. táblázat

Kategóriák	Felmerülő kockázatok	Kockázatok kezelése
Pénzügyi kockázat	- Árfolyamváltozás - Infláció - Kamatok változása	- Megfelelő pénzügyi struktúra, pénznem helyes megválasztása (EUR, CHF, HUF), megfelelő indexáció - Szükség esetén árfolyam és kamatfedezeti ügyletek - Megfelelő hitel/saját erő arány - Árbevétel hitelhez kapcsolódó indexációja

II.7.3. Projekt specifikus kockázatok

Az MPP projekt specifikus kockázatok felmérése során a hitelintézetek minden esetben ellenőrzik, hogy a szolgáltatási és egyéb projektszerződések (pl. a földhasználati, haszonélvezeti jogot alapító szerződések) előkészítése során körültekintően jártak-e el a szerződő felek, eleget tettek-e a beruházás megkezdéséhez szükséges valamennyi jogi követelménynek, és megfelelő számviteli, adózási feltevéseket vettek-e alapul.

A projekt specifikus kockázatok alábbi általános, táblázatos összefoglalója csupán iránymutatás, mivel az MPP konstrukciók nagyon változatosak, így a különböző projektek sajátosságához igazodóan különböző specifikus kockázatokat kell figyelembe venni az előkészítés során.

4. táblázat

Kategóriák	Felmerülő kockázatok	Kockázatok kezelése
Építési kockázat	Tervezett költségek túllépése Késedelem a kivitelezésben Rendezetlen tulajdonviszonyok Közművek áthelyezése Úthasználati jogok, szolgalmi jogok Talajviszonyok, régészeti leletek Lakossági tiltakozások Építési területhez hozzáférés biztosítása Építési engedélyek beszerzése a hitel folyósítása előtt Vis maior Minőségi hibák Környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés	Fix áras, határozott futamidejű szerződés Tulajdonosi kötelezettségvállalás Tartalékkeret az építési költségben Független mérnök alkalmazása Jóteljesítési garanciák Biztosítások Fővállalkozó alkalmazása
Üzemeltetési kockázat	A nyersanyagok, alapanyagok, közműszolgáltatások beszerzési ára megnő A tervhez képest megnövekedett fenntartási költség A tervezés hiányosságai miatt bekövetkezett károk Új, még nem kipróbált technológia alkalmazása Hulladék-elhelyezés Karbantartás Teljesítményromlás A vezetés színvonala csökken	Üzemeltetésre külön szerződés teljesítési garanciával Bevételhez kötött fix áras üzemeltetési díj Hosszú távú szerződések a nyersanyag és közműszolgáltatások beszerzésére Tartalékalap képzése Referenciákkal bíró, tapasztalt személyzet alkalmazása az üzemeltetésre
Tulajdonosi kockázat	Hosszú távon elkötelezettség a projekt iránt Hozzáértés, együttműködési készség	Megfelelő mértékű, a projekthitelnek alárendelt saját erő Szükség esetén vonjunk be külső szakértőket, projekt menedzsert

Piaci kockázat	A piaci tanulmányokon alapuló, bevételekre vonatkozó előrejelzés rossz A tervezettnél kisebb forgalom, kevesebb eladott termék A termék árának csökkenése Új technológia	Hosszú távú szerződésekkel biztosított árbevétel Piaci tanulmányok független szakértő általi felülvizsgálata

Összegzés

A PPP és MPP konstrukciók alkalmazása melletti elkötelezettséget azzal indokolhatjuk, hogy a magánszektornak (befektetőknek, szolgáltatóknak) tényleges kockázatot kell vállalniuk a hosszú távú sikeres együttműködés érdekében és az állami/önkormányzati szektornak a legkedvezőbb áron kell megkapnia a szolgáltatásokat a More Value for Money, azaz „egységnyi pénzért több értéket" elv alkalmazása révén.

A magánberuházók rendelkezésére álló innovatív technológiák használatának kikényszerítésével[4] a közszféra a megvalósított infrastruktúra költségeinek optimalizálását érheti el, mert a beruházó maga köteles az üzemeltetési feladatokat ellátni, így érdeke fűződik ahhoz, hogy jó minőségű műtárgyat tervezzen, kivitelezzen, amelynek az üzemi költségei alacsonyabbak és az élettartama is hosszabb. A futamidő alatt elvégzett felújítások miatt az eredeti értékét megőrző műtárgy a projekt zárásakor az állam vagy az önkormányzat tulajdonába kerül, így a közvagyon végső soron egy jobb minőségű, értéktartó portfolióvá alakítható át.

A kedves olvasót arra kérem, hogy egy pillanatra gondolkodjon el azon, hogyan alakulna a mai Budapest közlekedése, városképe és turisztikai megítélése, ha a Lánchíd – amely az első hazai PPP beruházás volt, és amelyet ma már díjmentesen használunk – annak idején nem épül meg.

[4] Figyelembe kell venni az innovációra ösztönzés etikai oldalát is, elkerülve, hogy a magánpartner szolgáltató szellemi tulajdonát képező eredeti elképzelések más versenytársak tudomására juthassanak. Ezt elősegítve az EU tagállamok nemzeti jogrendszerében egy új eljárást, a PPP-kel kapcsolatos „versenypárbeszédet" rögzítettek.

A kötet szerzői

Lamperth Mónika Dr
Miniszter, Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium
(a konferencia időpontjában, 2007. február 1.)

Pálné Kovács Ilona
az MTA doktora, MTA Regionális Kutatások Központ DTI igazgatója,
Pécsi Tudományegyetem BTK Politikai Tanulmányok tanszék egyetemi tanára,
Kutatási terület: önkormányzati rendszerek, fejlesztéspolitika

Boda Zsolt, PhD (boda@mtapti.hu)
tudományos osztályvezető, tudományos főmunkatárs
Kutatási területei: környezetpolitika, gazdaságetika – nemzetközi etika, politikai kommunikáció

Bódi Ferenc, PhD (bodi@mtapti.hu)
MTA PTI tudományos főmunkatárs
Kutatási területei: önkormányzatok, helyi politika, helyi szociális ellátórendszer, területpolitika

Csurgó Bernadett (csbetti@mtapti.hu)
MTA PTI tudományos segédmunkatárs
Ph. hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar, Szociológia Doktori Iskola
Kutatási területe a vidéki társadalom, vidéki nők és a társadalmi elitek.

Ficsor Ádám
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Közösségi Ügyekért Felelős Szakállamtitkár (a konferencia időpontjában, 2007. február 1.)

Hopkó Iván (ivan.hopko@erstebank.hu)
ERSTE Bank Hungary Nyrt, Desk igazgató

Kégler Ádám (kegler@mtapti.hu)
MTA PTI tudományos munkatárs
Kutatási területe: érdekérvényesítés az Erópai Unióban, EU soros elnökségek

Kelemen Eszter (kelemen.eszter@gmail.com)
MTA PTI külső munkatárs, SZIE KTI Környezetgazdaságtani Tanszékének kutatócsoportja (ESSRG) Ph. hallgató,
Szent István Egyetem, Környezettudományi Doktori Iskola,
Kutatási területei: fenntartható vidékfejlesztés, ökológiai közgazdaságtan, részvételi akciókutatás

Kovách Imre, kandidátus (ikovach@mtapti.hu)
MTA PTI tudományos igazgatóhelyettes, tudományos főmunkatárs
Kutatási területei: vidéki társadalom, elitkutatás, EU fejlesztési politikák, EU integráció, hatalom és társadalom

Laki László
MTA PTI tudományos főmunkatárs
Kutatási területei: ifjúságszociológia, oktatás-képzés, foglalkoztatás, ifjúsági munkanélküliség, szegénység, életmód, sport

Lüttmerdingné Balla Mónika (balla@toosz.hu)
Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, koordinációs titkár
Kutatási területe a nők munkaerő-piaci helyzete napjainkban

Nagy Kalamász Ildikó (nagyildiko@mtapti.hu)
MTA PTI külső munkatárs Ph. hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar, Szociológia Doktori iskola
Kutatási területei: a vidéki társadalom szociológiája, vidékfejlesztés

Obádovics Csilla, PhD (Obadovics.Csilla@gtk.szie.hu)
egyetemi docens, Szent István Egyetem Gödöllő, Gazdaságelemzési Módszertani Intézet
Kutatási területe: Human Development Index (emberi erőforrás fejlettségi index) kistérségi adaptációja és elemzése, a munkanélküliség területi különbségei, többváltozós statisztikai módszerek alkalmazása a területi elemzésekben

Pupek Emese, PhD (epupek@bkf.hu)
főiskolai docens, Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola
Kutatási területei: Európai Közigazgatási Tér, kistérség, kohéziós politika, politikai kultúra

Sabján Katalin (sabjan@toosz.hu)
Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége nemzetközi titkár,
a Polgármesternői tagozatitkára, az Európa Tanács Helyi
és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa magyar delegációjának titkára
Kutatási és tevékenységi kör: önkormányzati lehetőségek az esélyegyenlőség
érvényesítésében, önkormányzati vezetés, közszolgáltatások szervezése,
önkormányzatok nemzetközi kapcsolatai, képzés és továbbképzés

Szegvári Péter Dr (szegvari.peter@rfh-rt.hu)
c. egyetemi docens, ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék
Regionális Fejlesztési Holding Zrt. Stratégiai Igazgató
Kutatási területei: alkotmányjog, önkormányzatiság, regionális politika

Tamás Veronika (veronika.tamas@gmail.com)
PhD hallgató, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Doktori Iskola
Kutatási területe a helyi politika; közvetlen demokrácia, civil szervezetek helyi szinten.

Vigvári András (vigvaria@asz.hu)
tudományos tanácsadó, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet,
egyetemi docens
Kutatási területei: pénzügyek, közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek,
fejlődés gazdaságtan

Volter Edina, PhD (volteredina@freemail.hu)
ELTE TTK Földrajz- és Földtudományi Intézet, Társadalom-
és Gazdaságföldrajzi Tanszék
Kutatási területei: a határok, a határmentiség és a határmenti (kis)térségek
magyarországi vizsgálata; a területfejlesztés eszközrendszere

Zongor Gábor Dr (zongor@vnet.hu)
Főtitkár, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége
Szakterülete: önkormányzatok, közigazgatás és területfejlesztés

Megjelent 18,625 B/5 ív terjedelemben.

A borító 300 g/m² műnyomó kartonra, a belív 90 g/m² ofszet papírra készült.