

BÁRTFAI BÁLINT

Az intézményi középszint szerepe a magyarországi területfejlesztésben 2010 után

*The role of the middle institutional level in
territorial development in Hungary after 2010*

SZERZŐ:

BÁRTFAI BÁLINT, egyetemi hallgató, Széchenyi István Egyetem, Albert Kázmér Mosonmagyaróvári Kar, Területtudományi és Vidékfejlesztési Tanszék, balintbartfai2@gmail.com

JEL kód: Q56; R11; R58

Kulcsszavak: területi középszint • kiemelt térség • LEADER
• fejlesztési ügynökség

Absztrakt: Az elmúlt évtizedben a magyar fejlesztéspolitika terén zajló folyamatok a területi szempontok visszaszorulása és az erős centralizáció irányába mutatnak. A tanulmány olyan intézményeket vizsgál – nevesen a Közép-Duna Menti Fejlesztési Ügynökséget és egy helyi akciócsoportot –, amelyeket kivételnek tekinthetünk a jelenlegi fejlesztési struktúrában. A tanulmány célja mélyinterjúk segítségével feltárni ezeknek az intézményeknek a működését, kihívásait és felépítésük előnyeit. A kutatás során megállapításra került, hogy a helyi szempontokat érvényesítő, szakmailag felkészült intézmények működőképes alternatívát állíthatnak a direkt központi irányítású fejlesztési rendszerekkel szemben, amennyiben megfelelő támogatásban és forrásokban részesülnek.

AUTHOR:

BÁLINT BÁRTEAI, university student, Széchenyi István University, Albert Kázmér Mosonmagyaróvár Faculty, Department of Regional and Rural Development, balintbartfai2@gmail.com

JEL code: Q56; R11; R58

Keywords: territorial mezzo level • priority area • LEADER • development agency

Abstract: In the last decade, Hungarian development policy has been characterized by a decline in territorial considerations and a strong trend towards centralization. The study examines institutions - namely the Central Danube Development Agency and a local action group - that can be considered as exceptions in the current development structure. The aim of the study is to explore the functioning of these institutions, their challenges, and the advantages of their structure through in-depth interviews. The research found that professionally prepared institutions with a local perspective can provide a viable alternative to directly centrally managed development systems, provided they are adequately supported and resourced.

BEVEZETÉS

A tanulmány célja a továbbiakban bemutatott erősen központosított magyarországi fejlesztési struktúrán kívül eső, vagy amellelt működő dedikált fejlesztési intézmények vizsgálata, mint a LEADER-egyesületek és a kiemelt térségi fejlesztési tanácsok. Felvetésünk szerint ezek az intézmények mintát adhatnak egy olyan magyarországi területfejlesztési rendszer kidolgozásához, amely nagyobb hangsúlyt fektet a helyi kihívások feltárására, jobban figyelembe veszi a szubszidiaritás elvét, és helyet ad a jelenkor természeti, gazdasági és társadalmi kihívásainak magas szakmai minőségű megválaszolására.

A 2023-as évben már láthatjuk, hogy Magyarországon a korábbi idősokra jellemző fejlesztési forrásbőségnek vége szakadt; gondolhatunk itt a Covid utóhatásaira, a beruházási hajlandóság számára kedvezőtlen kamatkörnyezetre, az Európai Unió pénzek körüli bizonytalanságra, vagy az Orosz-Ukrán háborúra és az idővel azt szükségesen követő újjáépítésre.

Az Európai Unió 2021–2027-es idősokra szóló többéves pénzügyi keretének, illetve a Next Generation EU helyreállítási eszközének forrásstruktúrája is igyekszik reflektálni a várható válságokra való felkészülés fontosságára, a kiettségek csökkentésére, a társadalmi innováció serkentésére – legyünk zöldek, digitálisak és reziliensek.¹ Az a kérdés, hogy a magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer készen áll-e ezen források hatékony és eredményes felhasználására.

A tanulmányban bemutatjuk a magyar fejlesztési intézményrendszer centralizációjának előzményeit. Áttekintjük a magyar regionalizmust, a regionális fejlesztési ügynökségek

megszüntetésének időszakát, az őket követő rendszert, illetve annak hiányosságait. Bemutatjuk a Közép-Duna Menti Fejlesztési Ügynökséget, egy LEADER helyi akciócsoportot a régióból, és megvizsgáljuk, mennyiben tudják ellátni a feladataikat és mennyiben lehetnének képesek betölteni az ügynökségi rendszer után maradt űrt.

KORÁBBI KUTATÁSOK

A Comitatus folyóirat több mint 30 éve jelentet meg az önkormányzatisággal, a terület-fejlesztéssel és területi középszint szerepével foglalkozó cikkeket és tanulmányokat, köztük a regionális tudományok tudományterületének legnevesebb magyar kutatóitól.

Jó példa erre a nemrég megjelent különszám Faragó László munkásságáról, aki Horváth, Rechnitzer és mások mellett a magyar területi és regionális tudományok úttörője volt, és egyike azoknak, akik előre látták, hogyan szorulhat háttérbe a klasszikus értelemben vett tervezés és válhat egyre átpolitizáltabbá az uniós és egyéb központi források elosztása.

Megemlíthetnénk még Pálné Kovács Ilonát, aki több kutatásában is foglalkozott a középszinti önkormányzatisággal, illetve annak hiányával, ennek társadalmi okaival és hatásaival.

De Agg Zoltán és Zongor Gábor szerkesztő urak munkáit is érdemes ideidézni – a területi középszint kiüresedésének, a (vár)megyei önkormányzatok súlytalanságának, a vezetői és döntéshozói réteg szerepének és felelősségének témáiban írt írásaik mind ajánlott olvasmányok jelen tanulmány mellé.

A regionális fejlesztési ügynökségek felszámolásának és utóéletüknek témájával pedig Józsa Viktória tanulmányai foglalkoznak mélyebben, aki interjúk segítségével is igyekezett feltárni a korábbi regionális ügynökségek munkatársainak sorsát azok megszűnését követően.

A szerző azt reméli, hogy a jelen tanulmány a fentebb említett szerzők munkáihoz hasonlóan segít jobban megértenünk és ezáltal talán alakítanunk azokat a folyamatokat, amelyeknek sodrásában élünk.

A KÖZPONTOSÍTÁS ÉS A VERSENYKÉPESSÉGI CÉLOK

A magyar kormányzat 2011 utáni központosított forráselosztás irányába való elmozdulása nem volt előzmények nélküli.

Az Európai Unió regionális politikája azon a felismerésen alapszik, hogy a kiegyensúlyozott, fenntartható és gazdasági integrációhoz vezető fejlődéshez a „piac láthatatlan keze” mellett szükség van a „piac látható kezére” (Goulet ed., 2018), vagyis olyan újraelosztási fejlesztési programokra, amelyek célja a szolidaritás szempontjai alapján az elmaradott régiók felzárkóztatása.

Ez a hozzáállás az 1980-as 1990-es években szorosan összekapcsolódott a régiók Európája szemlélettel, amely nyomán megerősödött a szubnacionális szintek jelentősége, a szerepük pedig felértékelődött az európai döntéshozatalban (Goulet ed., 2018).

Azonban a Lisszaboni stratégiában megfogalmazott, majd az Európa 2020 stratégiában megerősített versenyképességi cél magában hordozta a szolidaritási és a forrásfelhasználási hatékonysági szempontok közötti konfliktus felerősödését (a kevésbé fejlett régiók kevésbé hatékonyan használják fel a fejlesztési forrásokat).

A versenyképesség növelésére és gazdasági növekedésre helyezett hangsúly eredménye a forráslelvási hatékonyság, mint fő mutató felértékelődése volt a magyar gazdaságfejlesztésben. Ehhez egy becsatornázott, kevés lépcsős, erősen központosított, top-down területfejlesztési stratégia és intézményrendszer sokkal inkább megfelelt, mint egy dedikált, mezoszinten autonóm intézményekre épülő struktúra – így jött létre a mai, alsóbb szinteken csupán végrehajtó feladatokkal operáló, központi direktívákra építő fejlesztéspolitikai.

A KORMÁNYZÁS MINŐSÉGE ÉS AZ EREDMÉNYES FORRÁSFELHASZNÁLÁS

Egy adott országba érkező forrásnak – legyen az EU-s pályázati forrás vagy akár külföldi működőtőke – van egy azonnali gazdasági hatása (a beruházással járó összegek bekerülnek a piacra egy áru, munka vagy szolgáltatás díjaként), illetve egy elnyújtott hatása, vagyis az, hogy az adott beruházás hosszútávon milyen hozzáadott gazdasági értékkel bír egy térségben.

Több kutatás is foglalkozott már a magasabb intézményi minőség és gazdasági fejlettség, illetve az uniós források eredményes, hosszú távon is megtérülő felhasználásának összefüggésével. Ezek a kutatások rámutatnak, hogy bizonyos összehatár felett az intézményi és kormányzási minőség javítása nagyobb hatással van egy adott régió fejlődésére, mint további közösségi források bevonása (Rodríguez-Pose – Garcilazo, 2015).

Az European Quality of Government Index² (EQI) régiókra bontott adatai alapján 2010 és 2021 között romlott Magyarországon a kormányzás minősége, vagyis az emberek úgy érzik, nagyobb a korupció mértéke és romlott az alapvető szolgáltatások minősége és elérhetősége. Az EQI azért fontos mutatószám, mert a *de jure* formális környezet *de facto* informális állapotára kaphatunk rálátást általa (EQI, 2021). A döntések távol vannak az emberektől, az intézmények kiüresedettek, a szakmai döntéshozatal körei szűkek, a politikai döntéshozatal van sokkal inkább előtérben.

A MAGYAR RÉGIÓK

Az Európai Bizottság fent idézett EQI kérdőíves kutatásának részletes anyagában megemlíti, hogy bizonyos országokban összezavarja a válaszadókat az, amikor egy adott régióra vonatkozóan tesznek fel kérdéseket, mert a válaszadó nem tudja, melyik adminisztratív régióban él; Románia mellett Magyarországot nevesítik ilyen országgént. Azonban ez nemcsak az egyén szintjén vehető észre nálunk, hanem politikai szintén is.

Az EU-csatlakozásra való felkészülés időszakában a tervezési-statisztikai régiókban a területfejlesztési törvény elfogadását, majd első módosítását követően megindul a regionális intézményrendszer kialakítása. Az így létrehozott regionális fejlesztési tanácsok és ügy-

nökségek a csatlakozást követően a regionális szintre decentralizált forrásokhoz kapcsolódó döntéshozatali, döntéshozatali, megvalósítási és monitoring feladatokat kaptak, és több mint egy évtizeden keresztül meghatározó pontjai voltak a hazai fejlesztéspolitikának (Józsa, 2018).

Megszűntüket követően azonban nem egy új fejlesztéspolitikai középszint jött létre a vármegyék formájában, hanem egy központi irányítási/döntéshozatali, illetve helyi végrehajtási felosztásra épülő intézményrendszer. Az országos és helyi szint között megújult vármegyei középszint nem rendelkezik azzal az autonómiával, dedikált szakmai háttérrel és rugalmassággal, amit egy modern területfejlesztési intézménytől elvárnánk.

A JELENLEGI INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA

A jelenlegi Magyarországon a területfejlesztésért három szinten felelnek – országos, vármegyei és helyi szinten. Ezek a szinteken stratégiákat és operatív programokat készítenek. Azonban a pályázatok kiírása, elbírálása, az összegek folyósítása és a projekthez tartozó monitoring már központi feladatnak számít. Azon intézményekben pedig, amelyekben ez a munka zajlik – vármegyei hivatalok, önkormányzati hivatalok –, ez csupán egy szelete az adott intézmény feladatának, amelyet más felelősségei mellett ellát.

Dedikált területfejlesztési, illetve területi szemléletű általános gazdaságfejlesztési intézményrendszer Magyarországon a regionális fejlesztési ügynökségek megszűnésével és az ezt megelőző néhány év folyamatos centralizációs folyamatai okán szinte teljes mértékben eltűnt. A regionális politika és területfejlesztési politika területén beszűkültek és felszámolódtak azok a terek, ahol a különböző társadalmi szereplők a véleményüket ütköztethették, közösen gondolkodhattak és autonóm módon döntéseket hozhattak (Simó, 2019).

A RENDSZER KIHÍVÁSAI

A fenti megállapítások alapján úgy gondoljuk, a jelenlegi intézményi struktúra nem képes megfelelő módon reagálni a jövő kihívásaira. Ennek fő okait a következőkben határoztuk meg:

- Adminisztratív, területi közigazgatási egységek mentén létrejövő lehatárolás (funkcionális térségek kialakítása helyett);
- Központi direktíva, helyi végrehajtó funkciók (szubszidiaritás és bottom-up elvek nem teljesülnek);
- Dedikált szakmai munkacsoportok hiányában szakmai feladatok kiszervezése (a korábbi fejlesztési ügynökségek megszűntével);
- Multiszektorialitás hiánya (nincs formális platformja a közigazgatási, a vállalati és a civil szektor közötti egyeztetésnek, közös tervezésnek, társadalmasításnak).

Ezek együttesen ahhoz vezetnek, hogy az ebben a struktúrában szervezett fejlesztéspolitika nehezebben reagál helyi igényekre, azok felmérésére esetlegesen módja sincs. Középszinten nem jön létre olyan tudástökével rendelkező szakemberi gárda, amely komplex

módon képes vizsgálni a helyi folyamatokat és arra adekvát megoldási javaslatokat tenni. Nem, vagy nehezen alakul ki olyan formális együttműködés a társadalom különböző szereplői között, amely biztosítani tudná a hosszú távon harmonikus, területi szempontokat figyelembe vevő fejlődést.

A KIVÉTELEK

Magyarországon kevés területfejlesztési és vidékfejlesztési funkciót ellátó intézmény működik ezen a közigazgatási egységek mentén tagolt (országos-vármegyei-települési) rendszeren kívül.

Ezek egyike a helyi akciócsoportok vagy LEADER-egyesületek intézménye. Ezeket az egyesületek az EU LEADER vidékfejlesztési közösségi kezdeményezési forrásainak elosztására hívták életre, az Unió minden országában jelen vannak, habár működésük és méretük eltérhet.

Az egyik fő szempont, amelyben markánsan eltérnek minden más hazai, EU-s forrássokat elosztó mechanizmustól az, hogy a LEADER-egyesületek saját területi stratégiákat alkotnak, amelyek nyomán pályázatokat írnak ki, fogadnak be, bírálják el és végzik az ezekkel kapcsolatos adminisztrációt. Ez a mértékű decentralizált működés ma már nem található meg máshol a magyar fejlesztéspolitikában. Fő feladatuk az, hogy felmérjék, mire van szüksége az egyesület területén működő önkormányzatoknak, civil szervezeteknek, valamint vállalkozásoknak, illetve hogyan tudnák őket minél inkább segíteni abban, hogy nagyobb mértékben járuljanak hozzá a helyi gazdaság fejlődéséhez és a helyi kultúra megőrzéséhez.

Az egyesületek több települést fognak össze, területüket sokáig nem kötötte semmilyen adminisztrációs határ, járási határ ma sem köti őket. Területük az alsó-középszintként értelmezhető, Magyarországon csak a LEADER-források elosztására használt szint.

Egy másik, a középszinthez tartozó, adminisztrációs határok helyett funkcionális szempontok szerint a vármegyék által életre hívható intézmény a térségi fejlesztési tanács, amelyek feladatait a 1996. évi XXI. területfejlesztési és területrendezési törvény szabályozza. A térségi fejlesztési tanácsoknak a törvény szerint rendelkezniük kell külön munkaszervezettel, amely az OFTK-val összhangban kidolgozza a térség területfejlesztési koncepcióját és programját, véleményezi a vármegyék koncepcióját és programját, illetve folyamatosan monitorozza a térség társadalmi és gazdasági folyamatait, környezeti állapotát és fejlesztési szükségleteit. Egy, a 2018–2020-as időszakban a térségi fejlesztési tanácsok működését vizsgáló 2022-ben megjelent ÁSZ-jelentés szerint az akkor működő „nyolc fejlesztési tanácsra kiterjedő ellenőrzés olyan lényeges hiányosságokat azonosított a tanácsok gazdálkodásában, működésében, kiemelten a területfejlesztési feladatok ellátásában, amelyek miatt a tanácsok nem tudták betölteni a szerepüket a térségre vonatkozó fejlesztéspolitika tervezésében és végrehajtásában”. Az Állami Számvevőszék jelentését követően a fejlesztési tanácsoknál elindult egy megszűntetési hullám, a cikk írásakor már csak a kiemelt térségi fejlesztési tanácsok működnek.

A térségi tanácsok központilag megerősített és az OFTK-ban szereplő kiemelt térségekhez rendelt változata a kiemelt fejlesztési térségi tanács. Ezek a fejlesztési tanácsok – a munkaszervezeteiken keresztül – előzetesen véleményezik a kohéziós célú európai uniós források felhasználását megalapozó nemzeti szintű tervezési dokumentumot, az országos, továbbá a kiemelt térséget érintő ágazati és területi terveket; irányítják a térség területfej-

lesztési programjának végrehajtását; illetve döntenek a hatáskörükbe utalt fejlesztési források tekintetében azok felhasználásáról. A működési költségeikre pedig direkt támogatást nyújt a központi költségvetés.

A KUTATÁS

A tanulmányhoz készült kutatás keretében három mélyinterjúút készítettünk. Az interjúk alanyai voltak a Közép-Duna Menti Kiemelt Térség területén működő Közép-Duna Menti Fejlesztési Ügynökség ügyvezető igazgatója; egy ebben a térségben működő LEADER-egyesület munkaszervezetének a vezetője; illetve az MNVH helyi területi felelőse, helyi mezőgazdasági vállalkozó, aki részt vesz a KDMFT munkájában is.

KÖZÉP-DUNA MENTI FEJLESZTÉSI ÜGYNÖKSÉG

A Közép-Duna Menti Kiemelt Térségnek két előképe van, az egyik egy intézményi, a balatoni és a tokaji kiemelt térségek; a másik pedig egy területi, a paksi atomerőmű 30 kilométeres körzetében található korábban is támogatott települések köre. Ennek a körnek a kibővítésével jelenleg három megye (Bács-Kiskun, Fejér és Tolna vármegye) 99 települése tartozik a kiemelt térséghez.

A Paks II beruházás kivitelezése ugyan csúszik, ám mivel a kormány elkötelezett az új atomerőmű mellett, megkerülhetetlenül számolnunk kell annak környezeti, társadalmi és gazdasági hatásaival. Ezt felismerve hozta létre a kormányzat a területfejlesztési törvényben meghatározott módon a Közép-Duna Menti Kiemelt Térséget.

Habár ez a területegyüttes jó adottságokkal rendelkezik, az elmúlt évtizedekben egy belső perifériaként tekintettek rá. Elmondható, hogy térség már jelenleg is küszködik a helyi gazdasági szereplők kiszolgáltatásával, főleg, amikor a versenyképes munkaerő biztosításáról, utánpótlásáról van szó. Ennek egyik oka, hogy a térségben több helyen is alacsony a szolgáltatások minősége, a térség kevésbé élhető, kevésbé vonzó a fiatalok számára.

NYITOTT TAGSÁG

Két ponton vizsgáltuk azt, mennyire nyitott a kiemelt térség úgynevezett tagsága. Az egyik ezek közül a térséghez tartozó települések köre; a másik pedig a tanács szavazati joggal rendelkező és nem rendelkező tagjainak összetétele.

A térséghez tartozó települések körét a 12/2020-as országgyűlési határozat³ tartalmazza. Ez a kör bővíthető, a térséghez való csatlakozást egy adott település kezdeményezheti. Ennek feltétele az, hogy a település közvetlenül kapcsolódjon a térséghez (ne legyen olyan köztes település, amely nem tagja a térségnek). A csatlakozási szándékáról a település hivatalos levelet ír az országgyűlésnek, illetve a kiemelt térségi tanácsnak, amely az elbírálás után nyilatkozik arról, támogatja-e a kérelmet. Amennyiben támogatja, az országgyűlés a kérelmet elfogadhatja és bővíti a térséghez tartozók köre.

A tanács tagjairól a területfejlesztési és területrendezési törvény rendelkezik. A szavazati joggal rendelkező tagok és az állandó meghívottak listáját pontosan meghatározza a törvény, így az csak törvényt módosítással módosítható (általánosságban rugalmatlannak mondható); azonban a törvény lehetőséget ad arra, hogy a tanács saját belátása szerint más, a feladatellátásban érdekelt szervezetek képviselőit is meghívhatja a tanács üléseire.

FINANSZÍROZÁS

A törvényben meghatározott módon a kiemelt térség működéséhez a központi költségvetés támogatást nyújt. A KDMFÜ által készített stratégiára épülő operatív program finanszírozására jelenleg nincsenek elkülönített források, így a programtevékenységüket részben kormányzati, részben pedig EU-s pályázati forrásból, illetve az adott tématerületben érdekelt piaci szereplők bevonásával igyekeznek finanszírozni.

HÁLÓZATOSODÁS

A tanács munkája lehetőséget nyújt a kormányzati és helyi formális kapcsolatépítésre. Az interjúkban elhangzottak alapján ez egy kimondottan jól működő fórum, ahol vertikálisan kétirányú információátadás és párbeszéd zajlik. Ami talán ennél is fontosabb, hogy horizontálisan is lehetőséget nyújt a térséghez tartozó megyék képviselőinek egymás megismerésére, a közös munkára, közös célok meghatározására és az együtt gondolkodásra.

A KDMFÜ által rendezett workshopok és fórumok szintén elősegítik a térségben a hálózatosodást, legyen szó települési vezetőkről vagy helyi vállalkozásokról.

Ezek mellett a KDMFÜ törekszik együttműködési megállapodásokat kötni helyi és országos szereplőkkel különböző tématerületek szerint.

INNOVÁCIÓ

A KDMFÜ a hálózatosítás révén közvetítő szervezetként összeköti a helyi szereplőket a kutatás és fejlesztési szektor képviselőivel, így javítva a régió versenyképességét. Erre jó példa a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem és a KDMFÜ közös programja, amelynek célja modern mezőgazdasági technológiák népszerűsítése volt a helyi gazdák körében.⁴

Az ilyen projektekre nem csupán műszaki innovációk népszerűsítéseként tekinthetünk, hanem területfejlesztési és vidékfejlesztési innovációkként is, amelyet érdemes lehet beépítenünk az országos gyakorlatba.

KIHÍVÁSOK

Az egyik legfőbb kihívás, amellyel a KDMFÜ szembenéz, az az elköteleződés hiánya a kormányzati oldalról – amely azt életre hívta.

A már fent citált ÁSZ-jelentésben leírtak szerint az egyik fő hiányossága a kiemelt térségeknek az éves tevékenységükről szóló beszámolók benyújtásának elmulasztása. Az ÁSZ ezen észrevételére érkezett egyik válasz egy másik térségi tanács elnökétől: „a tanács a 2018-2020-as, ellenőrzéssel érintett időszakban formálisan működött, szakmai tevékenységet nem folytatott” (ÁSZ, 2022).

Amennyiben a kormányzat nem köteleződik el a saját kezdeményezése mellett, miszerint a térséget érintő kihívásokra a legjobb válasz a KDMFÜ által végzett integrált, területi szemléletű fejlesztés, félő, hogy az a fentebb említett, csupán formálisan működő intézmények sorsára jut.

Ennek az egyik módja lehet a KDMFÜ által kidolgozott programokra dedikált források biztosítása, amelyek felett nem a megyék (mint jelenleg), hanem a KDMFÜ diszponál. Ennek az egyik legfőbb, racionális oka az, hogy a kiemelt térség olyan problémák kezelésére alakult, amelyeket a megyék egyénileg nem tudnak megbirkózni, egyszerűen azért, mert nincsenek hozzá eszközeik vagy kapacitásuk. Ha a program lebonyolítását nem a KDMFÜ felügyeli, félő, hogy azok elaprózódnak, a koordinációjuk és a megvalósulásuk ellenőrzése nehézkessé válik.

Egy másik kihívás a tanács tagjainak top-down módszerekkel való kijelölése, a tanács összetételének rugalmatlansága (ahhoz törvénymódosítás szükséges). Ésszerű lenne megadni a lehetőséget a tanácsban ülők körének a módosítására a kiemelt térségben elkészült stratégia pontjai szerint, hogy az reflektálhasson az éppen hatályos kormánystruktúrára. Például a KDMFT esetében meghatározó elem a térség kapcsolata a Dunával (akár az öntözés, akár az atomerőmű vízigénye szempontjából), amelyért az Országos Vízügyi Főigazgatóság, vagyis a Belügyminisztérium felel, de ilyen a térség oktatási stratégiája is, amelyért szintén a belügyi tárca felel, azonban ezek a témapontok a tanács összetételében nem képződnek le.

Ezek mellett fontos a megfelelő szakmai tudással és területi szemlélettel rendelkező szakemberek toborzása és megtartása is. Jó szakemberből a munkaerőpiac szinte minden területén hiány van, azonban a vidékfejlesztéshez és területfejlesztéshez szükséges kreatív és komplex gondolkodásmódú, magasan képzett szakemberek száma különösen alacsony. Ennek az egyik oka az lehet, hogy a RFÜ-k megszűnésével az ott felhalmozódott tudástöke és munkavállalói kör más területen találta meg a számításait; illetve az, hogy az ilyen irányú felsőoktatási képzések nem számítanak a legnépszerűbbeknek, részben pont a karrierutak bizonytalansága miatt.

Korai még a KDMFÜ által végzett területfejlesztési munka eredményességét megítélni, hiszen a programok még inkább a forrásszerzés, mintsem a forráskiosztás szakaszában vannak. Azonban az megállapítható, hogy már ezalatt a rövid időszak alatt is komoly szakmai munka folyt a szervezetenél a koncepció és a program kidolgozásában, illetve az ügynökség működési feltételeinek megteremtésében és gyakorlatainak meghatározásában.

Az interjúk során az is kiderült, hogy habár KDMKT nagyobb területi kiterjedésű a vármegyéknél, az Ügynökség a kapcsolatépítésre és kooperációra építő, bottom-up elvű megközelítése révén tisztább képet kap a térség állapotáról és dinamikáiról. Úgy gondoljuk, ez segíti majd abban, hogy a térségbe idővel a KDMFÜ-n keresztül érkező források jól hasznosuljanak.

LEADER-EGYESÜLET

Azt érdemes lehet eloljában elmondani, hogy a LEADER-egyesületek megítélése ketős. Többen arról beszélnek, hogy vannak nagyon jól működő akciócsoportok, azonban vannak teljesen átláthatatlanul és hatékonytalanul működő egyesületek, amelyekkel nehéz az együttműködés.

Az általunk vizsgált LEADER-egyesület a forrásaink alapján az előbbiekre közé tartozik, példáján keresztül pedig évtizedes viszonylatban vizsgálható a nem feszesen adminisztratív határokhoz kötött vidékfejlesztési intézmények tevékenysége, illetve a viszonyuk a területfejlesztés és vidékfejlesztés egyéb szereplőivel.

NYITOTT TAGSÁG

Ma már elmondható, hogy Magyarországon teljes a LEADER lefedettség, tehát a jogosult települések (10 000 fő alatti települések és 10 000 fő feletti települések külterületei) részei egy egyesületnek. A települések körének módosítására a programozási időszakok váltásánál van lehetőség. A vizsgált egyesületnél 2015-ben volt egy nagyobb bővülési hullám, de a jelenlegi ciklus kezdetén nem volt átigazolás.

Az egyesületnek tagja lehet az, aki belépési nyilatkozatot tesz és azt az egyesület elnöksége elfogadja. A tagok szférák szerinti aránya (civil-, köz-, üzleti) jogszabályokhoz kötött, a tagok tagdíjat fizetnek. Alapvetően elmondható, hogy a tagság nyitott, részben finanszírozza az egyesület működését, a szférák szerinti bontás pedig elősegíti a különböző területi szempontok érvényesülését.

FINANSZÍROZÁS

A programok és a működési költség finanszírozása direkt európai uniós forrásból történik (illetve tagdíjából befolyó összeg). A projektek utófinanszírozottak, ezért is fontos a pályázatok ütemes elbírálása, amely egyes akciócsoportoknál problémát jelenthet.

HÁLÓZATOSODÁS

A pályázatok területén elméleti lehetősége van az egyes szereplőknek a közös pályázásra, azonban ez a folyamat bonyolultsága miatt nem jellemző. Az egyesületi tagok közötti horizontális kapcsolatépítés kevésbé jellemző.

A vizsgált LEADER egyesület részt vesz regionális találkozókra, ahol az egyesületek megosztanak jó gyakorlatokat, és átbeszélnék különböző kérdéseket, így segítve egymás munkáját. Mindezek mellett az akciócsoport vezetősége folyamatos kapcsolatban van a helyi szereplőkkel, igyekszik feltárni az igényeket és helyi stratégiát figyelembe véve ezekhez igazítani a pályázati kiírásokat.

INNOVÁCIÓ

Az egyesületnél a pályázók főként önkormányzatok, mikrovállalkozások, őstermelők és civil szervezetek. A pályázatok keretében főként kisebb értékű beruházások valósulnak meg, azonban ezek jó része korszerűsítés vagy a tevékenységhez tartozó hatékonyságnövelés.

KIHÍVÁSOK

Az interjúk alapján megállapítható, hogy a magyarországi LEADER-törekvések egyik legnagyobb kihívása a megítélésükkel kapcsolatos. Van egy általánosnak mondható vélemény, amely szerint túlbürokratizált a pályázati rendszer, a pályázatok kiírásában való szabadság túl nagy lehetőséget ad a visszaélésekre, illetve az utófinanszírozás miatt egy olyan gazdasági környezetben, mint a mai, túl nagy a belépési küszöb vagy az eladósodás kockázata.

Egy másik oka a bizalmatlanságnak az egyesületek szigetszerű működése, itt nem feltétlenül arról van szó, hogy az egyesületek között nincs kapcsolat, hanem inkább arról, hogy a felépítésük teljesen eltér a vidékfejlesztési és területfejlesztési intézményrendszer más szereplőitől. Nem látunk arra irányuló kísérletet, hogy az ezekben az egyesületekben felhalmozott évtizedes tapasztalatot és tudást megpróbálják feltárni és hasznosítani, illetve az akciócsoportokat, amelyek már bizonyítottak, integrálni a rendszerbe (akár csak tanácsadóként is workshopok keretében).

A HACs-ok esetében igazolódni látszik a felvetés, hogy ha kellő tudással és integritással rendelkező emberek kezébe felelősséget adunk, igenis képesek olyan döntéseket hozni, amelyek pozitív változáshoz vezetnek a környezetükben. Persze abban hinni, hogy minden aktor jóhiszemű, naivitás, de a megfelelő szabályozási környezet és átláthatóság megteremtésével ezek a szervezetek potenciálisan sokkal tartósabb eredményekhez vezetők, helyi igényekre szabott fejlesztéseket tudnak levezényelni, mint a központosított fejlesztési programok.

A HACs-ok által nyújtott támogatások ebben az 5-10 milliós értéksávban, megfelelően tág körnek szóló pályázati kiírásokkal, olyan szereplők számára adtak lehetőséget a vállalkozásfejlesztésre és a helyi közösség építésére, amely más forrásból főként vidéken nem volt biztosított.

1. táblázat: KDMFÜ és HACs összehasonlítása
Table 1: Comparison of KDMFÜ and HACs

	terület, település és lakosság-szám, szervezeti forma	finanszírozás	hálózatosodás	innováció	kihívások
KDMFÜ	- 4464 km ² - 99 település - 243 660 fő - Nonprofit Kft.	- működés részben központi költségvetésből - projekt finanszírozás a vármegyéken keresztül, közvetlen EU-forrásokból - nincs dedikált forrás projektekre	- helyi és központi kormányzat kapcsolata - horizontális kapcsolat a helyi önkormányzatok között - fórum a különböző társadalmi szférák képviselői számára	- széleskörű szolgáltatás-portfólió - együttműködés más szakmai és oktatási szervezetekkel	- felemás kormányzati és önkormányzati elköteleződés - képzett munkaerő hiánya - bizonytalan finanszírozás
HACs	- 828 km ² - 12 település - 34 000 fő - egyesület	LEADER-forrásból finanszírozott pályázatok és működés	- közigazgatási, civil és piaci szereplők	- helyi tervezés és végrehajtás	- a HACs-okkal szembeni bizalmatlanság - a támogatási összegekhez mérten túlzott adminisztrációs teher

Forrás: saját szerkesztés.
Source: own editing.

KONKLÚZIÓK, JAVASLATOK

Van olyan vélemény, mely szerint Magyarországon nem is lehet másképpen fejlesztéspolitikát folytatni, mint a jelenlegi szuperközpontosított, döntéshozó/végrehajtó kettős felosztásra épülő gyakorlat szerint. Azonban a jelenlegi centralizált fejlesztéspolitika úgy tűnik, hogy már a kormányzat szerint is „minden lehetőségét kimerítette”²⁵. Ezért kénytelenek vagyunk megvizsgálni az alternatívákat.

A fentebb bemutatott, autonóm módon, dedikált forrásokkal és külön szakmai stábbal működő intézmények fő hiányosságai nagyban orvosolhatóak lennének egy rájuk rímelő struktúra kialakításával, amelyben az előnyeik nagyobb hangsúlyt kaphatnának.

A már látható és még beláthatatlan jövőbeni kihívások fényében szükség van egy olyan intézményrendszer kidolgozására, amelynek felépítése nem csak a gyors döntések, hanem a jó döntések meghozatalát is biztosítja. Reményeink szerint ez a tanulmány közelebb visz minket ehhez a célhoz.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

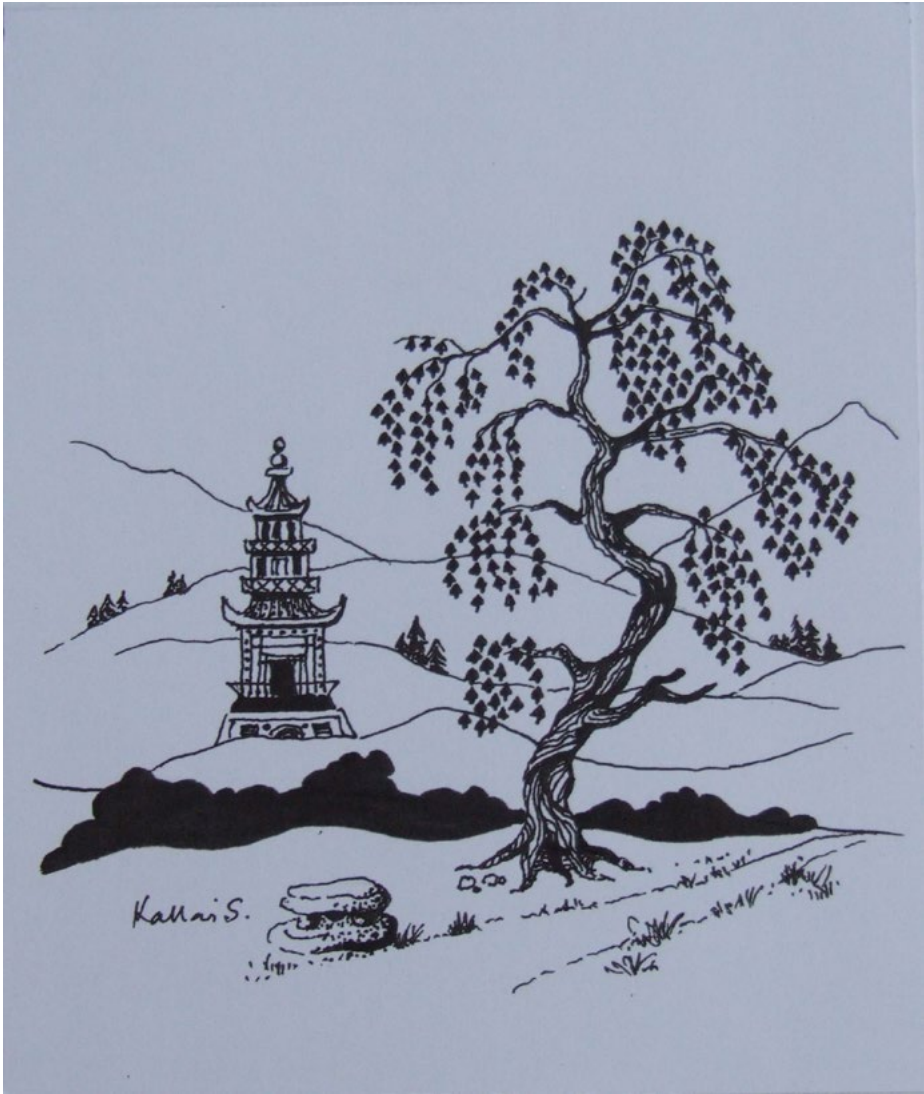
Szeretném megköszönni Dr. Mezei Katalinnak a támogatást, az ő tudása és mentorálása nélkül nem készülhetett volna el ez a tanulmány. Köszönettel tartozom továbbá Székely Ritának, az MNVH állandó titkársága vezetőjének az interjúk megszervezésében nyújtott segítségéért, illetve minden interjúalanynak a készséges és támogató hozzáállásukért.

JEGYZETEK

- 1 Európai helyreállítási terv – Consilium (europa.eu).
- 2 Inforegio – European Quality of Government Index (europa.eu).
- 3 12/2020. (V. 5.) OGY határozat a Közép-Duna Menti Kiemelt Térség területi lehatárolásáról – Törvények és országgyűlési határozatok (jogtar.hu).
- 4 Sajtóközlemény, Közép-Duna Menti Fejlesztési Ügynökség (kdmfu.hu).
- 5 A centralizált fejlesztéspolitikája jól teljesít, de minden lehetőségét kimerítette (kormany.hu).

IRODALOMJEGYZÉK

- Állami számvevőszék: *A térségi fejlesztési tanácsok működésének és gazdálkodásának ellenőrzése*, Jelentés, 2022.
- European Quality of Government Index, 2021.
- Goulet, R. (ed.): *EU cohesion policy 1988–2008: Investing in Europe's future*, European Commission, Brussels, 2018.
- Józsa Viktória: *Quo vadis regionalizmus? Egy eszme- és értékrendszer tovább élése a szakemberek közvetítésével*, Tér és Társadalom, 2018/3, 96–112. <https://doi.org/10.17649/TET.32.3.3064>
- Lengyel Imre – Deák Szabolcs: *Regionális/lokális klaszter: sikeres válasz a globális kihívásra*, Marketing & Menedzsment, 2019, 17–26.
- Medve-Bálint Gergő – Martin József Péter – Nagy Gabriella: *Céllellentés következmények? Az uniós források hasznosulása Magyarországon*, Társadalmi Riport, 2022, 33–49.
- Charron, Nicholas – Lapuente, Victor – Bauhr, Monika – Annoni, Paola: *Change and Continuity in Quality of Government: Trends in subnational quality of government in EU member states*, Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research, 2022/53, 5–23.
- Rodríguez-Pose, Andrés – Garcilazo, José Enrique: *Quality of Government and the Returns of Investment, Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, Regional Studies, 2015/49, 1274–1290.
- Simó Balázs: *A magyar regionális fejlesztési ügynökségek és működési környezetük*, Doktori disszertáció, kézirat, (PTE Pécs-Budapest), 2019.



•
Kallai Sándor: Haiku 03 – tusrajz