

Fejlesztési tapasztalatok vidéki térségekben

Perger Éva
Kovács András Donát
Lennert József

Az elmúlt 20-25 évben jelentős erőfeszítések történtek a vidéki térségeink fejlesztése, felzárkóztatása érdekében. A részsikerek mellett mégis az a tapasztalat, hogy szinte minden térséget érintően halmozódnak az olyan társadalmi-gazdasági problémák, mint például a népességmegtartó képesség és a társadalmi kapacitások csökkenése, vagy a munkahelyek hiánya. Az MTA-MNVH együttműködésen alapuló komplex vidékkutatási program „A hazai vidéki térségek az európai térben - differenciálódási folyamatok, vidéki térségtípusok” című projekt keretében terepmunkát is magába foglaló empirikus kutatást végeztünk, melynek során a mintaként kiválasztott járássok jellemzőinek, adottságainak, fejlesztési igényeinek mélyebb megismerése mellett, feltártuk azok fejlesztési tapasztalatait is. A projekt hazai vidéki térségeink átalakulásának, típusainak, helyzetének, eltérő fejlesztési igényeinek feltárásával tudományos hátteret kívánt nyújtani egy olyan a „lokálisra épülő” vidékfejlesztési politika alapjainak megteremtéséhez, mely a magyar sajátosságokhoz illeszkedően értelmezi az európai trendeket, egyben alkalmas arra, hogy kezelje a speciálisan magyar vidéki problémákat.

Munkánk során – többek között – elvégeztük a vidékinek tekinthető járásaink hazai sajátosságokhoz illeszkedő, újszerű tipizálását. A kialakított térségtípusok alapos elemzését és összehasonlító vizsgálatát típus térségekről készült esettanulmányok, illetve a térségi szereplők bevonásával megszervezett beszélgetések segítették. Az alábbiakban az empirikus kutatásban feltárt fejlesztési tapasztalatok egyfajta összegzését kívánjuk bemutatni.

Az esettanulmányok helyszínei

Miután a kutatás elsődleges célja nem a fejlesztési eredmények és problémák feltárása volt, a terepmunka mintatérsegeinek kiválasztása sem a fejlesztésekhez kapcsolódó mutatók (pl. pályázati aktivitás, nyertes pályázatok száma/aránya, forrásabszorpció, stb.) alapján történt. A vizsgálat tehát ebből a szempontból semmiképpen nem tekinthető reprezentatívnak. Mégis alkalmas volt arra, hogy a mélyebb összefüggések és a helyi tapasztalatok megismerésével „alulnézetből” kapjunk képet arról, hogy melyek a fejlesztési gyakorlat tipikus jellemzői, a gyakran előforduló problémák, illetve milyen nehézségekkel szembesülnek,

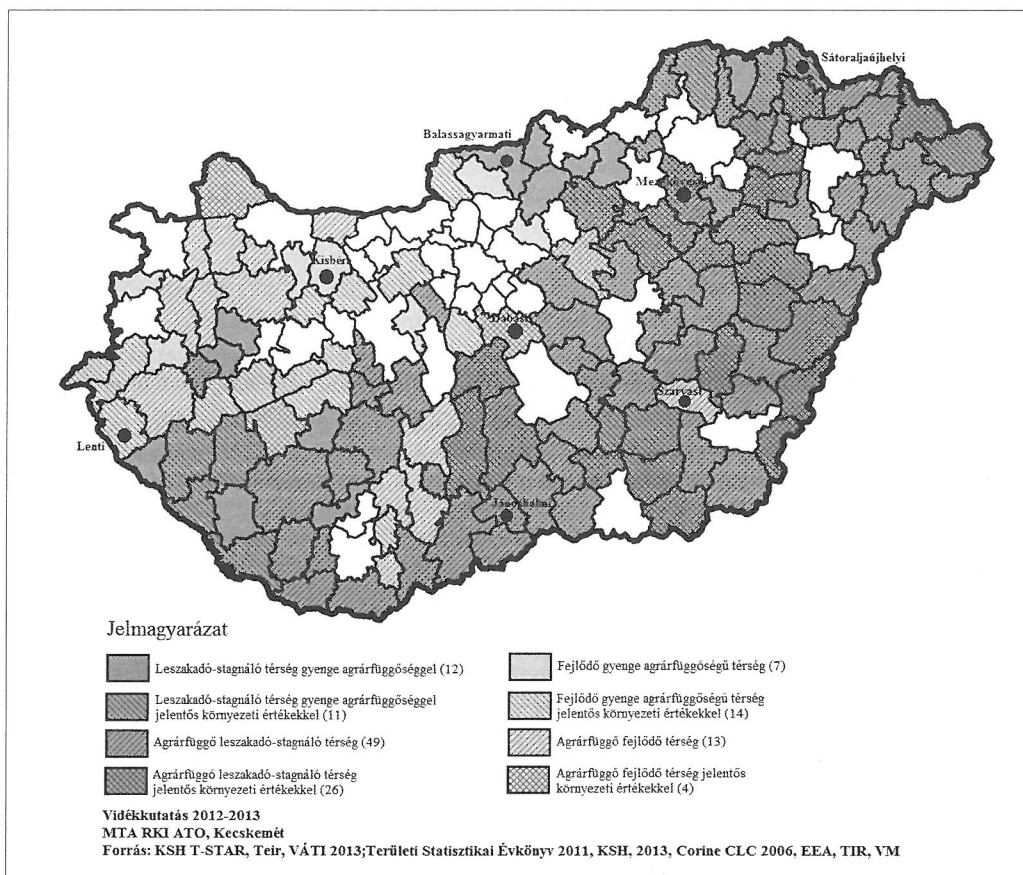


vagy milyen sikereket könyvelhetnek el a helyi szereplők a vidéki térségek fejlesztésében.

Az empirikus vizsgálatba kerülő járások kiválasztási szempontjait a korábban kialakított járási tipológia határozta meg. A cél az volt, hogy minden egyes vidéki térségtípust megvizsgáljunk, ugyanakkor a különböző országrészek, régiók is reprezentálva legyenek. Választottunk ezért járást az ország különböző tájegységeiből, illetve északi, északkeleti, déli, nyugati és középső részéről. (1. ábra) Több járás éppen a környezetétől való eltérés miatt került a vizsgálatba – mint pl. a Dabasi- és a Szarvasi járás - amelyek ugyan alapvetően tipikus alföldi térségek, mégis

fejlődésükben és helyzetükben fellelhetők olyan jegyek, amelyek „kiemelik” őket az Alföldön sorakozó „agrárfüggő leszakadó-stagnáló” típusú térségek sorából.

A megjelölt nyolc járásról – a Balassagyarmati, Dabasi, Jánoshalmi, Kisbéri, Lenti, Mezőkövesdi, Sátoraljaújhelyi és Szarvasi járás – mint a vidéki térségtípusokat reprezentáló járásokról külön-külön esettanulmány készült. Ezek megírása során célul tűztük ki a járások térbeli helyzetének alaposabb megismerését, legfontosabb erőforrásaik számbavételét, belső térszerkezeti sajátosságait, illetve a lezajlott legfontosabb környezeti – társadalmi – gazdasági változások bemutatását,



A vidéki járások komplex típusai és az esettanulmányok helyszínei

1. ábra

a fenntarthatóság és a fejlődés akadályozó tényezőinek feltárását, a sajátos fejlesztési igények, elképzelések összegyűjtését, valamint a terület- és vidékfejlesztési beavatkozások tapasztalatainak összegzését.

A kutatás során áttekintettük a járások korábbi és aktuális, érvényben lévő fejlesztési dokumentumait, a térségi és települési stratégiai célkitűzéseket, a megvalósult és megvalósuló fejlesztéseket. Különös figyelmet szenteltünk a vidékfejlesztéshez kapcsolódó szekunder forrásanyagok, valamint a térségben lezajlott és folyamatban lévő pályázatok áttanulmányozására. Ezt a munkát egyrészt a fellelhető publikus források, a helyi szereplők által rendelkezésünkre bocsátott dokumentációk és a TeIR adatbázisok alapján végeztük el. Mindezek mellett fontosnak tartottuk az adott járásokban tevékenykedő szakemberek témával kapcsolatos ismereteinek, tapasztalatainak és véleményének feltárását is. Összetett mélyinterjúk során térségenként 8-10 fő nyilatkozott. Az interjúalanyok a vidéki térségek megújulását szorgalmazó szakemberek, értelmiségiek, helyi döntéshozók, polgármesterek, a vidékfejlesztésben érdekelt szervezetek képviselői, munkatársai, valamint helyi vállalkozók voltak. Az interjúk és a szekunder forrásanyagok alapján készült esettanulmányok munkaközi anyagait a vizsgált járásokban workshop jellegű beszélgetések egészítették ki, az esettanulmányokat ezt követően véglegesítettük.

Gyengeségek és erősségek

A kiválasztott járások adottságai első megközelítésben eltérőnek tűntek, hiszen földrajzi jellemzőik, elhelyezkedésük más és más. A problémák és a mögöttük rejlő országos folyamatok, a történeti tényezők és mindezek hatásai a legtöbb térség esetében (még ha azok egymástól igen messze is találhatóak) mégis közel azonosak voltak. A fejlesztési elképzeléseket ráadásul mindenhol erőtel-

jesen befolyásolták a támogatásokat nyújtó szervezetek „elvárásai” és az adott tervciklusban várhatóan meghirdetésre kerülő pályázatok. A térségi fejlesztési tervekben, programokban megfogalmazott előnyös és hátrányos adottságok, a tervezés során feltárt lehetőségek és veszélyek így a tapasztalatok szerint sok szempontból hasonlítottak egymásra. Az egyes esettanulmányokban bemutatott SWOT analízisek összevetése jól szemlélteti a hasonló vidéki tényezőket, generális konfliktus-elemeket és fő prioritásokat. Az összegző SWOT elemzésben (1. táblázat) azokat a tényezőket sorakoztattuk fel, amelyek a vizsgált 8 – statisztikai adatok alapján különböző típusúnak „besorolt” - járás közül legalább 3 helyen előfordultak.

A természeti környezet jó adottságait, illetve a kedvező földrajzi fekvést szinte minden térség egyik legfőbb erősségének tartotta. Szintén sok helyen tekintették erősségnek a gazdag történelmi és kulturális örökséget, a kedvező mezőgazdasági adottságokat, a helyi civil aktivitást és a már működő térségi együttműködések. A másik oldalon szinte minden járás gyengesége az úthálózat rossz állapota, ami jelentősen nehezíti a települések többségének elérhetőségét, ezzel a gazdasági és társadalmi fejlődést. Nagyon gyakran említették a gyengeségek között a mezőgazdasági termékek alacsony feldolgozottsági fokát, a magas munkanélküliséget, a tőkehiányt és a források elaprózódását, valamint a kedvezőtlen demográfiai folyamatokat.

A vidékfejlesztésben rejlő lehetőségek közül valamennyi járásban kiemelték az alternatív mezőgazdaság, az öko-gazdálkodási formák, a szociális szövetkezetek és a speciális helyi termékek, valamint a helyi értékláncok felértékelődését, hosszú távú szerepét. A legfőbb veszélyeknek pedig mindenütt a kedvezőtlen demográfiai folyamatok folytatódását; az elvándorlást, az elöregedést és a népességszám csökkenését, valamint a szegregálódást, a társadalmi kirekesztődés erősödését tartották.

Összehasonlító SWOT - Mátrix¹

Erősségek	Gyengeségek
<p>Természeti környezet szépsége és állapota (7)</p> <p>Alapvetően kedvező földrajzi fekvés (6)</p> <p>Gazdag történelmi, kulturális örökségek (5)</p> <p>Meglévő szociális ellátórendszer (5)</p> <p>Kedvező mezőgazdasági adottságok (4)</p> <p>Helyi, civil aktivitás (4)</p> <p>Élő térségi együttműködések (4)</p> <p>Nemzetközi kapcsolatok (3)</p> <p>Alternatív energiahordozók - geotermikus energia, termálvíz (3)</p>	<p>Úthálózat rossz állapota (7)</p> <p>Mezőgazdasági termékek alacsony feldolgozottsági foka (5)</p> <p>Magas munkanélküliség (5)</p> <p>Tőkehiány, források elaprózódása (4)</p> <p>Kedvezőtlen demográfiai folyamatok (elvándorlás, elöregedés, népességfogyás) (4)</p> <p>Növekvő létszámú kirekesztődéssel fenyegetett, szegregálódott népesség (3)</p> <p>Kihasználatlan természeti és kulturális adottságok (3)</p> <p>Területi koordináció gyengesége (3)</p> <p>Átgondolt turisztikai kínálat hiánya (3)</p> <p>Elégtelen térségi marketing (3)</p> <p>Alacsony megújuló energiatermelés (3)</p> <p>Helyi feldolgozó kapacitások hiánya (3)</p>
Lehetőségek	Veszélyek
<p>Alternatív mezőgazdasági termelés előtérbe kerülése (öko-gazdálkodás, szociális szövetkezetek, speciális helyi termékek, helyi értéklánckok) (8)</p> <p>Alternatív turisztikai lehetőségek kihasználása (6)</p> <p>Beruházás-élénkítés, iparbővítés (4)</p> <p>Az állattartás felélése (3)</p> <p>Együttműködések megerősödése (3)</p> <p>Határmentiség kihasználása (3)</p>	<p>Kedvezőtlen demográfiai folyamatok (főként az elvándorlás tekintetében) (8)</p> <p>Szegregálódás, kirekesztődés erősödése (7)</p> <p>Környezeti kockázatok megjelenése (3)</p>

Forrás: Vidékkutatás 2013 MTA KRTK RKI ATO

A sok hasonlóság ellenére hangsúlyoznunk kell, hogy ez nem jelenti azt, hogy a vizsgált járások fejlesztési lehetőségei nem különböznek egymástól, hisz az aprólékos összevetések fontos eltérésekre is felhívták a figyelmet. Ugyanaz a jellegzetesség tartalmilag, vagy súlyát tekintve mást és mást jelenthet a különböző térségekben, amely sajátosságokat a helyi fejlesztések során mérlegelni kell. A szép természeti környezet más lehetősége-

ket rejt egy turisztikailag egyéb szempontból is vonzó térségben, mint ott, ahol ez az egyetlen vonzerő. A kedvező mezőgazdasági adottságok nem mindegy, hogy mely ágazatok számára nyújtanak előnyös feltételeket. A népességszám csökkenése egész mást jelent egy olyan járásban, ahol a települések egy része lassan kiüresedik, mint ott, ahol ez a folyamat talán még megállítható.

Az esettanulmányok tapasztalatai arra is

felhívták a figyelmet, hogy a járásokon belüli különbségek - mikrotérségek, vagy települések között - néha még markánsabbak, mint a járások közöttiek. Még a „legfejlettebb” térségekben is megjelennek ugyanazok a vidéki térségekben általánosan tapasztalható problémák, mint például a közlekedési nehézségek, a népességvesztés, a magas munkanélküliség, a szociális hátrányok halmozódása, a mezőgazdasági termények feldolgozási lehetőségeinek hiánya, az általános tőkehiány stb., csak esetleg kevésbé intenzíven, vagy csak egyes mikrotérségekre koncentráltan. Nagyon gyakori az a helyzet, hogy a járásközpont viszonylagos fejlettsége „húzza fel” az átlagadatokat, míg a távolabbi települések komoly problémákkal küszködnek.

Vitatható a fejlesztések eredménye

Az elmúlt évtizedre vonatkozó adatok és a helyi szereplők véleményének tükrében, összességében elmondható, hogy a vizsgált járások települései – a központi városok és 1-2 kiemelkedően sikeres település kivételével – viszonylag alacsony forrás-abszorpciós képességgel rendelkeztek. A korábbi beavatkozások volumenével és sikereivel a fejlesztésekkel foglalkozó szakemberek csak kisebb része volt elégedett, a beavatkozások eredményességét pedig még többen vitatták. A 2004 és 2011 közötti időszakban – a megítélt hazai támogatások kistérségi eloszlását vizsgálva – az érintett térségek települési köre igen kevés forráshoz jutott. Egyes járásokban, sokak szerint a periférikus elhelyezkedés, a rossz elérhetőség és az érdekérvényesítés hiánya miatt nem juthattak megfelelő mennyiségű pénzeszközökhöz. A támogatások nem mindig találtak gazdára, mivel az adott települések és az ott élők saját önerő, vagy kellő akarat hiányában már eleve meg sem tudták pályázni a forrásokat. Több szereplő kihangsúlyozta a „politikafüggőséget” is a fejlesztési források elosztása során.

Az empirikus vizsgálatból az is kiderült, hogy a stratégiaalkotási és tervezési munka tartalmi minősége elmarad a nyugat-európai színvonalától. Hazánkban esetenként kiváló helyzetértékelések születnek, melyből még a fejlesztési irányok is jól kerülnek meghatározásra. Az utolsó lépés azonban, azaz a konkrét operatív tervek, cselekvési programok kidolgozottsága ettől már messze elmarad, és általában „ötletellenek” tűnik. Mindenütt ugyanazokat a lehetőségeket látják, és a kifejezetten helyi adottságok mentén szerveződő beavatkozások nagyon ritkán kerülnek a dokumentumokba. A „szabványtervek” melletti legnagyobb gyakori hiba a stratégiai és cselekvési tervek által kijelölt útról való letérés, az ad hoc térségfejlesztési döntések meghozatala.

Általánosságban elmondható, hogy az uniós fejlesztésekkel nem sikerült megfékezni azoknak a térségeknek a fokozódó lemaradását, amelyek a rendszerváltás utáni válságból való átmeneti kilábalás után, a kilencvenes évek végétől egyértelműen egyfajta „leszállóágba” kerültek. Ennek csak részben oka, hogy nem érkeztek e térségekbe megfelelő nagyságrendű fejlesztési támogatások, illetve azok minden jel szerint nem is mindig megfelelően hasznultak. Alapvetően olyan spontán folyamatok hátráltatták a térségek fejlődését, melyeket csak korlátozottan lehet fejlesztési eszközökkel befolyásolni. Ilyen volt a 2008-as válság, melynek hatása még mindig érzékelhető, illetve az ország egyes térségeinek kiszorulása az országos és európai fő fejlesztési tengelyekből.

Az ÚMVP forrásokat a térségek szintén csak részben tudták a helyi igényeknek megfelelően kiaknázni. Egyesek szerint a megvalósult fejlesztések jelentős része nem, vagy csak közvetetten szolgálta a vidékfejlesztés érdekeit. Az optimistább vélekedések szerint, végső soron valamennyi fejlesztés, (legfeljebb több csatoláson keresztül, közvetett úton) elősegíti a vidéki térségek felzárkózását. Sajnálatos módon azonban szinte mindenhol döntően „szigetszerű” fejlesztések valósultak meg.

¹ A táblázatban a megállapítások mögött zárójelben lévő szám azt jelenti, hogy a 9 járás közül hányban említették az adott tényezőt.



Egyesek úgy vélik, hogy a vidékfejlesztésnek mind a mai napig nincs kialakult szakmai közössége.

A megvalósult pályázatok egy jelentős része egyértelműen a vidéki turizmust szolgálta, s részben ennek megfelelően valamennyi térség vidékfejlesztésében az egyik fő pillérré az idegenforgalom vált. Az idegenforgalom, mint prioritás azonban ma már vitatott. A turisztikai desztinációk száma és minősége alapján kétségtelen a turizmus szerepe, de a legtöbb térségben nincs hosszú távú kooperáció, nincsenek összehangolt és egymásnak kijánlható tematikus utak, a települések pedig egymás versenytársai. Ma már a legtöbben elismerik, hogy az idegenforgalom önmagában (mint ahogy azt korábban képzelték) nem képes a felzárkóztatásra.

A helyi fejlesztési célkitűzések legfőbb kudarcának az interjúalanyok a munkahelyteremtés elmaradását vélik. Szintén mindenütt kudarcként értékelték a települések közötti közlekedés fejlesztésének kilátástalanságát és megtorpanását, illetve a tömegközlekedésben fennálló problémák változatlanosságát, valamint az ebből fakadó társadalmi mobilitási esélyek csökkenését. Emellett a tapasztalatok szerint a hátrányos helyzetű rétegek, és a roma kisebbség felzárkóztatását és integrálását célzó programok sem voltak eddig igazán sikeresek. A vidéki települések a gazdaság tekintetében nagyon aggályosnak tartják, hogy nem sikerült átütő eredményeket hozniuk a termelői értékesítő szervezeteknek. Emellett az elmúlt két évben az élelmiszeripari és különösen a húsipari vállalkozások helyzete még tovább romlott. Az eredménytelenség másik oka több térségben, hogy az ipari és szolgáltató szektorban tevékenykedő vállalkozások gyakran csak a kedvezőbb adózási és támogatási feltételek miatt létesítenek székhelyet, vagy telephelyet vidéki térségben, tényleges tevékenységüket azonban nem az adott járásban, hanem az ország más, infrastruktúráját és munkaerő-

piacát tekintve fejlettebb régiókban folytatják, ezáltal munkahelyeket is ott teremtenek.

Továbbra is az egyik legsúlyosabb problémának tűnik a város- és vidéke szétválasztásának kérdésköre, amit az elmúlt időszak támogatási mechanizmusai csak erősítettek. Egy interjúalany találóan így összegzi a tapasztalatokat: *„Mintha mindenkinek meglenne a maga játéktere: a falvaknak a vidékfejlesztési források, a városnak pedig a területfejlesztési források. Jó lenne, ha lenne valami kapocs, amely a várost és vidékét összekötné, az aktív együttélésüket ösztönözné”*. A központi városok *„önmagukkal vannak elfoglalva”* a városi fejlesztések a legtöbb esetben nem fejtenek ki jelentősebb kedvező hatást a kisebb településeken. A másik oldalon jogos a kistelepülések félelme a városok forráselszívó hatásától. A város-vidék egymásra utaltsága, ugyanakkor bizonyos területeken ellenérdekeltsége a vidéki térségek fejlesztésének markáns ellentmondása, hisz maguk a vidéki városközpontok is további jelentős forrásokra szorulnak, hogy betölthessék térségszervező feladatukat. A város-falu relációk javítása csak a közös célok megjelenítésével és együttes támogatásával, a partnerség kialakításával remélhető.

A negatívumok ellenére a fejlesztésekben részt vett szereplők a kisebb településeken is egyértelműen sikeresebb korszaknak tekintik az EU-s csatlakozás utáni időszakot, főleg az onnan érkező nagyobb mértékű támogatási forrás-allokáció miatt. Nem minden kistérségben tudtak azonban élni a korábbihoz képest nagyobb elérhető forrásmennyiséggel. A vizsgálatba bevont térségek között olyan is akadt, amelynél az évi támogatási összeg a 2002-től 2011-ig terjedő időszakban a legmagasabb értéket 2005-ben érte el, míg országosan a legmagasabb érték 2009-ben volt. Kétségtelen, hogy a 2007-ben induló tervezési ciklus új fejezetet nyitott, lehetőséget adva a vidék számára, ugyanakkor számos településen ekkor még mindig nem volt meg a kellő pályázati szemléletmód és tapasztalat, és az országos szakmai szervezetek sem tudták megterem-

teni az összefogást. Természetesen vannak jó példák is a vizsgált térségekben, ahol van megfelelő vezető és hozzáértő szakmai csapat, ott vannak sikerek is. Ezek azonban jellemzően nem térségiek, hanem egy-egy településre korlátozódnak. Az eltérő belső fejlődés által ez tovább növeli a differenciáltságot, melynek kezelése újabb kihívásokat jelent a vidékfejlesztés számára.

A pályázati rendszer értékelése

A pályázati rendszer hátrányaként többen megjegyezték, hogy ennek következtében a fejlesztések főleg a pályázati kiírásokhoz idomulnak, akár a korábbi stratégiákban megfogalmazott célkitűzéseket is felülírva. A pályázati kiírások túlságosan merev kereteket szabtak, melyek nem tették lehetővé a területi és egyéb sajátosságok figyelembe vételét. *„Olyan kiírások kellene, amelyek az egyediség specifikumait jobban respektálják, a hely, a település adottságait jobban ismerik, és elismerik”* – hangsúlyozták többen is.

Szinte mindenhol kritizálják, hogy a pályázati rendszerből hiányzik a térségi szemlélet. A regionális szint már túl messze van ahhoz, hogy figyelembe vegye a kistérségek sajátos helyzetét, szükségleteit. A kistérségek fejlesztési szereplői abban bíznak, hogy a területfejlesztési rendszer átalakításával közelebb kerülnek majd a döntések, mivel a megye lesz a fő szereplő. Jó emlékeik vannak a hazai decentralizált területfejlesztési támogatási rendszerről, amikor több kistérség igen sikeres volt a forrásszerzésben. Egyes vélemények szerint többek között az eddig működő pályázati rendszer az oka annak, hogy nincs a térségben igazi összefogás sem a települések között, sem egy-egy településen a különböző fejlesztési szereplők között. A LEADER kapcsán így egyértelműen az a vélemény, hogy bővíteni kellene az alulról építkező helyi fejlesztés lehetőségeit, mely segíthetné a térségi együttműködések megerősödését.

A pályázati adatokat elemezve feltűnő, hogy szinte minden vizsgált vidéki térségben az államháztartáson belüli szervezetek felül-, a vállalkozások pedig alulreprezentáltak a pályázók között. A kisvállalkozások ráadásul gyakran rosszabb teljesítményt is nyújtanak a támogatások felhasználásában. A LEADER tapasztalatok kapcsán például több kistérségben elmondták, hogy az ellenőrzések során kiderült: *„van olyan vállalkozó, aki el sem kezdte a beruházást, de még olyan is akadt, aki nem emlékezett arra, hogy támogatást kapott.”* A nagyobb vállalkozások aktívabbak a pályázati források lehívásában, de sokak véleménye szerint a gazdaságfejlesztésben egyedi cégek saját céljaik megvalósítására pályáznak, nincs együttműködés, így korlátozott a fejlesztések multiplikátor hatása.

Az utófinanszírozás okozta nehézségek és kockázatok jellemzően a kisebb vállalkozásokat, illetve a rosszabb pénzügyi helyzetben lévő önkormányzatokat tántorítják el a pályázástól. A helyi szereplők több olyan befuccsolt projektet is emlegettek, ahol a vállalkozó azért ment tönkre, mert a támogatás érdekében hitelt volt kénytelen felvenni, amelyet a támogatások kifizetésének késlekedése miatt nem tudott időben törleszteni. A fenntartási követelmények szintén sokakat elrettenthetnek. A pályázati forrásból létrehozott épületek vagy programok hosszú távú működtetése, fenntartása a mai napig nem megoldott.

Sokan panaszkodtak arra, hogy a pályázati rendszerben túl sok idő telik el a projekt megfogalmazásától a megvalósításig. Ez idő alatt nem csak a környezet változhat meg, hanem magát a pályázatot is számtalanszor módosítják. A megvalósítás során is igen időigényes minden a pályázat végrehajtásához, elszámolásához, módosításához szükséges folyamat. Néhány vélemény: *„9 hónapig tart a döntési procedúra, aztán a projektet 6 hónap alatt kell megvalósítani”*. *„8 hónap a fellebbezésre a válasz és 8 nap alatt kell hiányt pótolni”*.

A pályázati összegekkel kapcsolatban a túl



nagy és túl kicsi összegek problémája – kis-sé paradox módon – egyaránt felmerült: Az egyik álláspontot alátámasztó vélemények: „Az EU-s forrásokra gyakran nem lehet, nem érdemes olyan projekttel pályázni, ami húszmillió forintnál kisebb” vagy „a kiírások túl nagyban gondolkodnak, miközben az itt élő ember kicsiben gondolkodik.” A magas pályázható összegeknek az a következménye, hogy elsősorban olyanok jutnak támogatáshoz, akik nem is a térség szerves részei (itt nem csupán külföldi betelepült cégekre utaltak, hanem például arra is, hogy a vidékfejlesztési támogatásokra beérkező pályázók sem kötődnek a térséghez, a nyerteseket gyakran még csak nem is ismerik, a beruházás által termelt jövedelem pedig más térségekbe, gyakran nagyvárosokba kerül). A másik álláspont szerint „a források gyakran annyira elapróztak, hogy nem is hasznosulhatnak megfelelően. A nagy túljelentkezés miatt gyakran kisebb összegek kerülnek kiírásra. Az eredmény: sok kedvezményezett és kevésbé hatékony projektek, mindenhol valami megvalósul, de sehol semmi nem lehet éppen tökéletes” Az ellentétes vélemények oka nagy valószínűséggel az, hogy az elérhető támogatási összegek szempontjából jelentősen különböznek a pályázati konstrukciók, de minden jel szerint a vidéki térségek igényeihez illeszkedő nagyságrendet sem a kifejezetten a kicsiket célzó, sem a „normál” pályázatoknak nem sikerült eltalálniuk.

A pályázati rendszert a helyi szereplők túl-adminisztráltak, túlszabályozottak, ugyanakkor nem egységesen szabályozottak látják. Számos „elrettető” példát felsoroltak ennek bizonyítására. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatását célzó program során szembesültek például a települések azzal, hogy projekt eljárásrendje szerint helyben meghatározott fejlesztési célok olykor mégsem illeszthetők be a pályázati rendszerbe. A különböző irányító szervezetek álláspontja a helyiek véleménye szerint gyakran nem illeszkedik a jogszabályi környezethez. „Néha az az érzésünk, hogy egy-egy közleménnyel, út-

mutatóval új jogszabályok készülnek.” – vélekednek. A kiíró, irányító szervezeteknél ráadásul igen nagy a fluktuáció, ami azt eredményezi, hogy a szakemberek felkészültsége alacsony, nem ismerik ki magukat a gyorsan változó rendszerben. A bürokrácia a helyi szereplők számára igen félelmetesnek tűnik: „A pályázók 80 %-a elvéri, mert egy 250 ezres pályázatnál ugyanazt kell csinálni, mint egy 25 milliósnál.” A pályázat megvalósítása közben pedig tízmilliókat lehet bukni egy kis figyelmen kívül hagyás miatt. A helyi pályázati kapacitás hiánya, illetve a projektmenedzsment ismeretek hiánya általában nehézkessé teszi a pályázást és projektvégrehajtást. „A pályázati cég a támogatás 70 %-át elveszi” – vélekednek. A helyi vélemények szerint „olyan eljárásra lenne szükség, ahol olyan egyszerű gazdálkodó is tud pályázni, aki nem tudja a pályázati írtól megkenni”.

Sokan általánosságban kritizálták az egész pályázati rendszert. Ennek szemléltetésére érdemes néhány markáns véleményt idéznünk:

– „A pályázati konformizmus a szervezetek hasznos munkavégzésétől vonja el az időt és energiát. A pályázatoknak kényszeres megfelelés az eredeti, s helyben is reményt keltő ötletektől veszi el a figyelmet, s az energiát. A pályázó habitus a folyamatos hiány költségvetést befedő, előremenekülő taktikus, akit végül felőröl a pályázati stressz. Ez a pályázati rendszer az eredetiségről, az egyéniség vállalásáról leszoktat, a központi irányelvekhez való kritika nélküli igazodást végtelenségig kondicionálja.”

– „A pályázati kiírások jelentős részére igaz, hogy fölösleges dolgokat ír elő, túl sok pénz megy el nem hasznosuló célokra, marketingre, felesleges képzésre. Ugyanakkor komoly hiányosság, hogy a döntéshozóknak, képviselői testületi tagoknak nincs elég képzettségük, tapasztalatuk a projektek előkészítéséhez, nincs rálátásuk döntéseik következményeire.”

– „A helyben másokon segítők elhivatottságuk ellenére a pályázati rendszer szabályozói és végrehajtási módszerei miatt az elidegenedett pályázati rendszer hengere alá gyűrődnek.”

– „Ezek a projektek csak a pénz elköltésére jók,

s az külön a helyi elkötelezett döntéshozók és értelmiségiek érdeme, hogy minden negatív feltétel ellenére képesek a közjót szolgáló dolgokat elérni, a közösség szolgálatába állítani azt, ami eredendően hibás.”

Sikertényezők megjelenése a vizsgált járásokban

Az érintett mintatárségekben nagy előrelépések történtek az elmúlt 20-25 évben a környezetvédelem és az infrastrukturális beruházások, valamint a lakosság környezetbiztonságának javításában. Sikerként könyvelhető, hogy jelentős pénzeket áldoztak az élőhelyek, a vizek védelmére, a hulladéktároló és szennyvíz-rendszerek kiépítésére és az innovációs alapú megújuló energia-alapú fejlesztésekre.

A társadalmi szférában főként a helyi közszolgáltatási, oktatási, egészségügyi fejlesztések, az akadálymentesítések, valamint közösségi terek kialakítása hozott sikereket. A helyi dokumentumokban kiemelten kezelt turisztikai ágazatnak is sikerült számos településen a kulturális és gasztronómiai hagyományokat megmozgatni, a természeti értékekre, adottságokra alapozva, turisztikai attrakciók és szolgáltatások is sokasodtak, mennyiségi és minőségi fejlesztések zajlottak. A nagyobb beruházások egyes esetekben sok vendéget vonzottak a vidéki milióba, akár a konferenciaturizmus, akár a zöld-turizmus iránt érdeklődők köréből. Sok helyen felélénkült a hagyományápolás, egyre több kézműves műhely kezdte el működését, amelyek maguk is a turisztikai attrakciók sorát bővítették. Mindezek a népi kismesterségek képzésével a helyi kompetenciák fejlesztéséhez és az alternatív foglalkoztatás elterjesztéséhez is hozzájárulhatnak. Szintén eredményesnek tekinthetők a legtöbb helyen nagy népszerűségnek örvendő – látványosságként is funkcionáló – kulturális és gasztronómiai programok, a fesztiválok, amelyek az elmúlt

években sok-sok, az adott térségeken kívülről érkező látogatót vonzottak. Számos példát találunk a szálláshelyek mennyiségi és főként minőségi fejlesztésére, de leginkább az aktív turizmusfajtákhoz kapcsolódó infrastruktúra, jelesül tanösvények, sétautak, turistautak, a vízi, horgász és vadász turizmus létesítményeinek, bemutatóhelyek kiépítésére is. Az idegenforgalmi szolgáltatók együttműködésére alapozott térségi promóció és nagy választékú programcsomag összeállítása azonban jórészt eddig még mindenütt elmaradt, ezért ezek a fejlesztések a térségek fejlődésében eddig csak szolid eredményeket produkáltak.

Fontos de hiányos együttműködés

A helyi döntéshozók és szakértők egyöntetű vélekedése szerint az önkormányzatok, a civil szféra, a vállalkozások és a helyi szerveződések partnerségen alapuló együttműködése nagyon fontos. A kooperációs készség azonban még csak kialakulóban van, sok helyen érzékelhető az egymástól való elzárkózás és bizonyos rivalizálás. Vannak agilis polgármesterek, akik komplexen kezelik a vidékfejlesztést – jól irányítják a helyi civileket, jó a közösségi munkájuk – és ez magán az adott településeken is jól látszik. A kulcsfigurák által működő közösségi terek jönnek létre, bizonyos településeken tudatosan „rácsatlakoznak az egész térségre” és általában nem 1-1 elkülönült fejlesztéssel pályáznak, hanem 2-3 évre – korukat megelőzve, (multi-fund logika szerint) különböző forrásokból való-sítják meg ötleteiket. Ezek a helyi szervezők megpróbálják kombinálni a közösségfejlesztést a vállalkozásfejlesztéssel – folyamatos a pályázatfigyelésük és önerőből támogatják a partnerek aktivizálását, fórumok létrehozását. Miközben települési szinten gyakran előfordul, térségi szinten azonban szinte sehol nem tapasztalható egy ilyen jól működő, kölcsönös együttműködésre és előnyökre építkező széleskörű összefogás.



Az egyes vidékfejlesztésért felelős munkaszervezetek a legtöbb helyen (eltérő hatékonysággal) szintén megpróbálják mozgatni a helyi erőket, de meg kell jegyezni, hogy a partnerséget időnként az emberi tényezők jelentősen megnehezítik. Egy-egy járásban alapvetően 3-4 polgármester jelenti a helyi vidékfejlesztés kulcsfiguráját, de több helyen a vállalkozási szféra is jelen van a döntésekben. Ritka azonban, hogy az egyes meghatározó cégek vezetői jól ismernék a térség problémáit és lehetőségeit, és a gazdasági érdekeken túl a szívéükön viselnék az adott térség felemelkedését. A formális kapcsolatokon túl az informális kommunikáció szerepe is igen erős. Sokak szerint a LEADER Programot övező bürokratikus terhek, valamint a működési finanszírozási nehézségek miatt az akciócsoportok projektgeneráló, térségfejlesztő, illetve hálózatépítő szerepe nem bontakozott ki eléggé.

Az interjúalanyok szerint sajnálatos módon az egyes helyi érdekeltségek és a központi irányító hatóságok közötti munkakapcsolat már korábban is akadozott, de az elmúlt években tovább gyengült, a LEADER szervezetek és a minisztérium közötti párbeszéd szünetelt.

Célkitűzések, fejlesztési javaslatok, igények

A dokumentumok és a prominenciainterjúk alapján jól látható, hogy a következő 10 év legfontosabb feladata a közlekedési infrastruktúra fejlesztése lenne. A helyi vezetők azonban a legtöbb helyen aggódnak, hogy a 2020-ig tartó időszakban nem lesznek olyan új EU források, amelyek a tervezett közlekedési fejlesztéseket lehetővé teszik. Amennyiben nemzeti források sem nyílnak a közlekedési viszonyok javítására, abban az esetben egyes települések végleg leszakadhatnak.

Az esettanulmányok alapján, a foglalkoztatás növelése, egyéb kiegészítő megélhetési alternatívák (pl. falusi turizmus, „háztáji”,

kézművestermékek stb.), az életminőség javítása, illetve a települések elnéptelenedésének megállítása tekinthető a legfontosabb céloknak. A legtöbb térség legnagyobb gondja a munkanélküliség. Helyben munkát adni a nem túlságosan képzett és nem is túl fiatal helyben maradó lakosságnak azonban nem könnyű. Ezért gondolkodnak sok helyen a térség mezőgazdasági hagyományainak újraélesztésében. A mezőgazdasági kultúrák fejlődését azonban a felvásárlás megszervezésének hiánya, illetve a tároló és feldolgozó kapacitások hiánya korlátozza. A mezőgazdaságon alapuló fejlesztésekben csak sok kicsi, összefüggő és egymásra épülő fejlesztésben lehetne gondolkodni, az ilyen típusú összefüggő fejlesztésekhez, azonban élő közönségre lenne szükség települési és kistérségi szinten is.

Sokak szerint a vidéki térségeknek ki kell lépnie a kizárólag agrárfüggőséggel jellemezhető, leszakadó-stagnáló jellemzőkből. Az agrár-jelleg megmaradhat, de az érintettek meglátása szerint, mégis inkább diverzifikált, vegyes gazdaságú vidéki térségeket kell létrehozni, amelyben a mezőgazdaság jövedelmező ágazatként van jelen, ugyanakkor a helyi ipari, szolgáltatói ágazatok és az ezekhez köthető vállalkozások jelentik a húzóerőt. A beruházás-ösztönzés és a vállalkozási infrastruktúra-fejlesztés mindenhol megjelenik általános fejlesztési célkitűzésként. A már meglévő ipari parkok kitüntetett terei mellett fontosnak vélik a mezőgazdasághoz és a könnyűiparhoz kapcsolódó tematikus parkok kialakítását. A vállalkozások sikeres működéséhez szükséges ismeretek terjesztése, valamint a vállalkozások közötti együttműködések erősítése szintén minden térségben lényeges feladat. A vidéki települések jövőjét meghatározza, hogy a belső erőforrások erősítése mellett, képesek lesznek-e versenyképes vállalkozásoknak helyet adni. A helyben maradási programok megvalósításával, szakkép-

zett pályakezdekők alkalmazásával, valamint felkészült szakemberek betelepülésével biztosítani tudják-e a közösségi, gazdasági fejlődést és a fiatalok helyben történő munkavállalását. „A térségi stratégiai dokumentumokban rögzített elképzeléseknek végső soron a fiatalok helyben tartását kell szolgálniuk, hiszen a helyi társadalom folyamatos megújulása nélkül nem lehet szó vidékfejlesztésről sem”.

A térségre szabott stratégiai dokumentumok és szakemberek továbbra is egyöntetűen kiemelik a vonzásadottságokhoz alkalmazkodó fenntartható turizmusfejlesztést, mint vidékfejlesztési prioritást. Részben ehhez kapcsolódva hangsúlyt helyeznek a környezet megóvására, védelmére. A többség szerint a kínálatot tematikus csomagokba kell szervezni, mert a szinergiák kihasználása nélkülözhetetlen a mennyiségi és minőségi fejlődéshez.

A helyi stratégiák, dokumentumok alapján további kitörési pont a megújuló energiagazdálkodási rendszerek fejlesztése, az alternatív energia-felhasználás növelése. A vidékfejlesztés tekintetében sokan fontosnak vélik a zöld gazdaság megerősítését és az energiahatékonyság fokozását. Potenciális jövedelemforrást kínálhat a mezőgazdasági tevékenység során keletkező melléktermékek megfelelő hasznosítása, így elsősorban a biomassza és biogáz energetikai célú felhasználása.

Összefoglalás

Miközben az adottságok és lehetőségek megítélése, illetve a fejlesztési tapasztalatok igen sok rokon vonást mutatnak a vizsgált vidéki térségekben, a fejlesztési gyakorlatban jól kézzelfogható egyfajta kettősség, mely gyakran ugyanazon térségen belül, települések viszonylatában is megjelenik. A kedvezőbb földrajzi elhelyezkedésű, jobb elérhetőségű vidéki térségek/települések egyértelműen külső erőforrások, elsősorban nagyobb ipari befektetők becsalogatásában, illetve megtar-

tásában látják a fejlődés garanciáját. Az eddigi tapasztalatok alapján néhány kivételes helyzetben lévő térségben/településen ez a fejlesztési stratégia mindenképpen sikereket hozott, de ezeknek a sikereknek is elsődleges feltétele volt egy-két karizmatikus vezető, aki nem csupán a vállalkozások „becsalogatásában”, hanem a helyi közösségépítésben, és a külső együttműködések kiépítésében, működtetésében is élen járt, valamint „térségi szinten” gondolkodott. A főútvonalaktól távolabb lévő, vagy elzárt kistelepüléseken, illetve összefüggő – esetenként járási határon átnyúló – kistérségekben ilyen típusú fejlesztésre esély sincs. Ezekben a településeken gyakran egy másféle fejlesztési filozófiában keresték a felemelkedés zálogát. A külső, elsősorban külföldi szereplők által megvalósított fejlesztést kockázatosnak, és átmenetinek érzik. Szerintük „a térség kedvező természeti adottságaira és gazdálkodási, néprajzi hagyományaira épülő szerves fejlődésére van szükség, mely csak a helyi közösségek újratemetésével és kis lépésekkel alapozható meg.” A „belső erőforrásokra építő” fejlesztéspolitika azonban tapasztalataink szerint egyelőre sajnos csak kevés eredményre dicsekedhet. Megmozdult már egy-két településen valami, de ez távolról sem tűnik elegendőnek a reménytelen helyzetből való kilábaláshoz. Erre jó példa a vidéki turizmusfejlesztés, mely csak korlátozottan váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A legtöbb esetben ezek a fejlesztések ugyanis igen sok energiával és munkával jártak, végül mégis kevés térségi bevételt hoztak.

Vidéki térségeinkben eddig nagyon kevés példát találunk egyfajta „vegyes” fejlesztési gyakorlat megvalósítására, mely egyaránt épít belső és külső erőforrásokra, és megtalálja az egyensúlyt a különböző erőforrások alkalmazásában. Tapasztalataink szerint kiváló természeti adottságokkal (jó minőségű föld, környezeti értékek, kedvező klimatikus adottságok, esetenként geotermikus energia stb.) rendelkező térségek nem tudták eze-



ket az adottságaikat megfelelő mértékben kihasználni. A műszaki infrastruktúra egyes elemeinek fejlődése (különösen a távközlés, a gázellátás, a szennyvíz, és hulladékgazdálkodás terén) ugyan javította a vidéken élők életminőségét, de valós fejlesztési tényezővé nem tudott válni. A közlekedési infrastruktúra ugyan európai, sőt talán országos léptékben javult, de az alacsonyabb szintű hálózati elemek tekintetében kifejezetten romlott, ami épp a vidéki térségek többsége számára jelent hátrányt. Értékes termelési hagyományok, egyes térségekre jellemző speciális szaktudás szinte egyáltalán nem hasznosulnak, az egyedi néprajzi, kulturális és történelmi hagyományok pedig, – bár a helyi identitást erősítik – csupán korlátozott hatással vannak a fejlődésre. A civil szféra szervezettsége sem volt képes valós társadalmi tőkévé válni. Úgy tűnik, hogy a vidéki térségek szinte mindegyikében jelenleg, és különösen hosszú távon a legnagyobb problémát a humán-szféra kapacitásainak kimerülése és a „helyben maradó” pénzügyi tőke hiánya okozza. Az első probléma előtt szinte „tehetetlenül állnak” a legtöbb helyen, mivel önerőből térségi szinten ezt a kérdést nem lehet megoldani. Miután a fejlesztésekhez szükséges pénzügyi források is hiányoznak, egy-egy térség fejlődését erőteljesen meghatározza, hogy miképpen tud külső pénzügyi forrásokat bevonni. Ennek ma szinte egyetlen útja uniós források felhasználása, még akkor is, ha külső piaci befektető „letelepedéséről”, vagy „kapacitásbővítéséről” van szó. Ebben csak nagyon kevés vidéki térségünk sikeres. A projekt alapú megközelítés és a bürokratikus eljárások pedig a tapasztalatok szerint éppen visszavetik a helyi kreativitást és innovációt. Nem csoda, hogy nincs igazán érdemi különbség a helyi tervekben, illetve a javasolt fejlesztések is nagy hasonlóságot mutatnak. Gyakorik az ad-hoc, az éppen aktuális pá-

lyázatokhoz igazodó fejlesztési megoldások. A valós együttműködés a települések között, illetve a különböző fejlesztési szereplők között igen ritka. Különösen súlyos, hogy a vidéki térségek központjai, a kis és középvárosok nem képesek betölteni területszervezési szerepüket. A „városi” és a „vidéki” tervek és fejlesztések gyakran „elmennek egymás mellett”. Ezt a jelenséget pedig csak erősítette a „regionális fejlesztés” és a „vidékfejlesztés” kettőssége.

Felhasznált járási esettanulmányok

Perger É. MTA KRTK RKI ATO (2013)

A Balassagyarmati járás jellemzői, fejlesztési tapasztalatai és sajátos fejlesztési szükségletei.

Kovács A. D. MTA KRTK RKI ATO (2013)

A Dabasi járás jellemzői, fejlesztési tapasztalatai és sajátos fejlesztési szükségletei.

Bódi F. MTA KRTK RKI ATO (2013)

A Jánoshalmi járás jellemzői, fejlesztési tapasztalatai és sajátos fejlesztési szükségletei.

Uszkai A. MTA KRTK RKI ATO (2013)

A Kisbéri járás, mint vidéki típustérség jellemzői, fejlesztési tapasztalatai és sajátos fejlesztési szükségletei.

Bódi F. MTA KRTK RKI ATO (2013)

A Lenti járás jellemzői, fejlesztési tapasztalatai és sajátos fejlesztési szükségletei.

Bódi F. MTA KRTK RKI ATO (2013)

A Mezőkövesdi járás jellemzői, fejlesztési tapasztalatai és sajátos fejlesztési szükségletei.

Kovács A. D. MTA KRTK RKI ATO (2013)

A Sátoraljaújhelyi járás jellemzői, fejlesztési tapasztalatai és sajátos fejlesztési szükségletei.

Egri Z. MTA KRTK RKI ATO (2013)

A Szarvasi járás jellemzői, fejlesztési tapasztalatai és sajátos fejlesztési szükségletei.