

A vidékfejlesztés sikerességét befolyásoló "puha" tényezők, és a Magyar Falu Program első eredményei

Bevezetés

A fejlesztési rendszerek értékelésére, a várt, illetve valós eredmények mérésére napjainkban nagyon sokféle módszer kínálkozik.¹ Az egyes módszerek eltérő fókusszal, különböző hatékonysággal képesek értékelni, magyarázni a vidékfejlesztési politika eredményességét, a célok megvalósulását, vagy éppen annak hiányát.

A módszerek sokféleségén túl az értékelés során alkalmazott különböző mutatók (pl. input-output indikátor, eredményindikátor, hatásindikátor) még tovább bővítik azt a kört, amely – az értékelő céljának megfelelően – az értékelés fókuszát határozhatja meg. Népszerűnek tekinthetők az olyan számszerűsíthető mutatók, amelyek valamilyen nagy mennyiséget (pl. nyolcezer kérelem) képesek reflektorfénybe állítani, melyekhez további mutatók – melyek például a hatásokat mérnék – már csak elvétve társulnak.

Az értékeléseknek talán az a közös vonása, hogy a puha elemekkel, a szükséges humánerőforrás minősítésével csak nagyon érintőlegesen és óvatosan foglalkoznak, rendszerint a szervezetrendszerhez kötődően (ha egyáltalán sor kerül ilyenre). Odáig viszont egyetlen értékelés sem megy el, hogy a személyi állomány minőségét, alkalmasságát, kompetenciáit közelebbről is megvizsgálja.

Ez természetesen érthető abból a szempontból, hogy kifejezetten érzékeny emberi, de akár (személyzet)politikai kérdések is felmerülhetnek, amit az értékelők mindeddig tanácsosnak tartottak elkerülni. Ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az adott humánerőforrás minősége, kapacitása alapvetően meghatározza egy program sikerességét, vagy éppen annak kudarcát. A továbbiakban a magyar vidékfejlesztés elmúlt tizenöt évének értékelésére leginkább az emberi tényezők, a humánerőforrás helyzetének elemzése alapján kerül sor.

A kompetenciák, emberi tulajdonságok megítélése a szakirodalom, valamint a magyar vidékfejlesztési gyakorlat tükrében

A magyar vidékfejlesztésben – akár az uniós csatlakozás előtti, akár az aztáni időszakot vizsgáljuk – az állam, az állam által kialakított és működtetett apparátus meghatározó szerepet játszott és játszik ma is. Az állam vidékfejlesztési politikájának meghatározó szelétét a közigazgatás (minisztériumok, minisztériumi háttérintézmények, központi államigazgatási szervek) rendszerén keresztül valósítja meg. A személyi állomány pedig minden szervezetrendszer egyik legfontosabb, meghatározó

¹ A tanulmány teljes változata megjelenés előtt áll a következő kötetben: *Alföldi kaleidoszkóp – A magyar vidék a XXI. században. Tanulmányok a 70 éves Csatári Bálint köszöntésére*. Szerk.: Farkas Jenő Zsolt – Kovács András Donát – Perger Éva – Lennert József – Hoyk Edit – Gémes Tünde. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Budapest, 2019.

erőforrása.² Éppen ezért a vidékfejlesztés intézményrendszerében éppúgy, mint a fejlesztéspolitika más területén, különösen fontos (lenne) azon tudományos eredmények, módszerek ismerete és alkalmazása, amelyek a közigazgatás-tudományban, vagy más rokontudományok területén születtek.

Bármelyik értékelési módszert vizsgáljuk, egyetlen esetben sem találkozunk olyan értékelési szempontokkal, mint pl. a motiváltság, elhivatottság, küldetéstudat, önfeláldozás, önzetlenség és önzetlen segítőkészség, emocionális képesség, magasabb toleranciaszint. Kétségtelen, hogy a felsorolt emberi tulajdonságok semmiképp nem tartoznak az olyan „átlagos” követelmények közé, amelyek normál esetben elvárhatók egy vezetőtől, vagy éppen munkavállalótól. Ugyanakkor nem átlagos helyzetben, vagyis amikor egy szervezet, vagy akár egy nagyobb közösség léte, fennmaradása a tét, mesze nem elegendők az átlagos emberi tulajdonságok, azoknál sokkal többre van szükség. Ilyen nem átlagos helyzetet jelentett a LEADER-szervezetek számára a 2007-2013-as programozási időszakot követő átmenet, melynek során másfél éven keresztül nem biztosította az állam a finanszírozásukat.

A magyar vidékfejlesztés elmúlt évtizedében – intézményesített szinten is megjelenő és tipizálható emberi tulajdonságok tekintetében – kifejezetten pozitív, és kifejezetten negatív példákkal is találkozhatunk.³ A vidékfejlesztési intézményrendszer két fontos szereplőjének rövidített nevében csupán egy betű az eltérés (MVH – Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, MNVH – Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat), azonban szervezeti kultúrájukban, HR kapcsolataikban, emberi tulajdonságaikban, fényévnnyi távolság volt kimutatható. Az egykori MVH ügyintézését rendszerszinten is jellemezte a rugalmatlanság, a felelősség kerülése és a kockázat teljes szintű áthárítása a támogatást igénylőkre. Ennek eredője – az értékelésekben szó szerint soha le nem írt, ám azokból kikövetkeztethető módon – a hibától, pontosabban az Unió számára történő pénzvisszafizetés elkerülésétől való félelem volt.⁴ Az óvatosság természetesen érthető és méltányolható emberi és szervezeti tulajdonság, azonban az MVH esetén ezt olyan szintre emelték, hogy az a kérelmek részleges vagy teljes elutasítását vonta maga után, a legkisebb eltérések esetén is. A szervezet rendkívül sikeresen hártott el minden olyan külső újítási, változtatási igényt, ami a legkisebb mértékben is rontotta volna különlegesnek tekinthető szervezeti autonómiáját.

Tény, hogy 2012-ben, az első komolyabb, az egyszerűsítést célzó program, a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program kezdeményezéseinek döntő többségét is sikeresen hártotta el az MVH. A logika, az érvelés alapja a „miért nem lehet megcsinálni” kiindulópont volt, szemben a „hogyan oldjuk meg a problémát” felfogással. Ez a fajta intézményi kultúra, amely a legkisebb ügyintézőig áthatotta és átformálta a rendszert, nagyon komoly ellenérzést váltott ki mind a támogatást igénylők között (akiket alárendelt „ügyfeleknek”, és nem a vidékfejlesztési programot megvalósító partnereknek tekintettek), és később a politikusok körében is

² Szamel Lajos: Közzszolgálati jog, a közigazgatás személyzete. In: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Szerk.: Ficzer Lajos Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

³ *Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (2007-2013) utólagos (ex-post) értékelése. Zárójelentés, 2. kötet.* Budapest, 2016. 421. [[https://www.palyazat.gov.hu/az-j-magyarorszag-vidékfejlesztési-program-2007-2013-utlagos-ex-post-rtkelse#](https://www.palyazat.gov.hu/az-j-magyarorszag-vidékfejlesztési-program-2007-2013-utlagos-ex-post-értékelése#)] (2019.08.30.)

⁴ *Az ÚMVP ex-post értékelése i.m.; Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program mid-term (félidei) értékelése:* <https://umvp.kormany.hu/mid-term> (2019.08.30.)

A változáshoz a kormányzó párton belüli politikai erőviszonyok átrendeződésére is szükség volt, amely 2014-ben vette kezdetét. A pozitívnak semmiképpen nem tekinthető intézményi kultúra megváltoztatása a szervezet jelentős átalakítását, formális megszüntetését is igényelte, amelyre 2017. január 1-jével került sor. Mindez a humánerőforrás alapvető cseréjét is jelentette, aminek egyik oka az volt, hogy a 2014 óta zajló változtatási törekvéseket a korábbi, berögződött gondolkodásmódú dolgozók nem tudták elfogadni. Összességében az mindenképp kiemelhető, hogy azok az emberi és szervezeti tulajdonságok, amelyek a vidékfejlesztés egyik meghatározó jelentőségű szervezetét jellemezték, komoly károkat okoztak, amelyek nem csak pénzben mérhetők (csalódottság, keserűség, ami párosult az „én soha többet nem pályázok ide” állásponttal). Ugyanakkor az sem hallgatható el, hogy az átszervezés jelentős eredményekkel járt abból a szempontból, hogy az MVH-t váltó Magyar Államkincstár alkalmazásában álló dolgozókat ma már sokkal inkább jellemzi a segítőkészség, a viszonylagos rugalmasság, és általában a jószándék. A humánerőforrás fluktuációja persze itt is feszegeti azt a kérdést, amelyet Max Weber óta a bürokratikus szervezetek egyik fontos előnyének, pozitív sajátosságának tekintenek: ez a szervezeti tulajdonság a stabilitás. Talán nem kétséges, hogy a stabilitás, és a humánerőforrás minőségi teljesítménye között nagyon szoros a kapcsolat (a megfelelő tudás elsajátítása nem képzelhető el évente, vagy pár évente cserélődő állomány esetén). Ha pedig a stabilitást egy jól működő állami szervezetrendszer alapkövetelményének tekintjük, akkor a vidékfejlesztés egyik legfontosabb szervezetének, az irányító hatóságnak (IH) a megítélése legalábbis problematikusnak tekinthető. Az IH vezetését, illetve személyi állományát a csaknem választási ciklusonként változó nevű vidékfejlesztési tárca adta. 2008 és 2010 között két IH-vezető is tevékenykedett és ez az alsóbb szinteken is éreztette hatását. A 2010-es kormányváltást követően az IH személyi állománya szinte teljes egészében kicserélődött. 2014 után az IH Kecskemétre költözése jelentette a következő nagy törést. Ekkor a vidékfejlesztési állomány szinte teljes egésze kicserélődött. A fluktuáció 2018-ig továbbra is igen jelentős maradt, majd 2019-től az egyik vidékfejlesztésért felelős vezető (helyettes államtitkár) is távozott.

A tapasztalatok – különösen a személyes tapasztalatok – azt mutatják, hogy a nem normatív típusú fejlesztési rendszerek esetén, ahol fontos a kreativitás, a jó mérlegelőképesség, a differenciált megoldások kialakításának képessége, a komplex fejlesztési igények megértése és az adekvát megoldások megtalálása, különösen nagy jelentőséggel bír a gyakorlatban eltöltött idő. Ennek hiányát ugyan mérsékelheti a jószándék és a segítőkészség, azonban ha ezek sincsenek – vagy elhalványulóban vannak – akkor a vidékfejlesztési program sikeres, közmegelegedést szolgáló megvalósításának igen csekély az esélye. A stabil államapparátus tehát nem csupán a közigazgatás hagyományos területein alapkövetelménye a „jó állam” koncepciójának, de a fejlesztéspolitika – így a vidékfejlesztés – intézményrendszerében is.

A korábbiakban utaltam arra, hogy az eredményességet, a sikert alapvetően befolyásoló emberi tulajdonságok, kompetenciák egyik szélső értékét az MVH, míg a másik szélső értékét az MNVH képezte (köztes helyzetben pedig az irányító hatóság lehetett). Kérdés, hogy mivel igazolható az MNVH, pontosabban annak személyi állományának e pozitív minősítése. Az MNVH első időszakát Glatz Ferenc akadémikus elnöklése mellett a „Párbeszéd a vidékért” szellemi–szakmai összefogás határozta meg. Később, 2010 végén egy új, szűkebb körű, operatív munkát is végző Elnökség alakult

Csatári Bálint vezetésével, aki korábban az MTA Regionális Kutatások Központja Alföldi Tudományos Intézet igazgatói tisztét is betöltötte. Az elnökség célja a magyar vidék helyzetének jobbítását, felzárkóztatását célzó programok szakmai és civil támogatásának elősegítése volt egy olyan partneri együttműködés keretén belül, amely a vidéki tájakat felelősen használók, gazdálkodók, települési és más helyi társadalmi csoportok, szakmai és civil szervezetek között zajlik, az MNVH segítő közreműködése mellett

Ha egy szervezet működésének sikerességét jelentő puha tényezőket kívánjuk összegezni, akkor azok az MNVH vezetésében világosan azonosíthatók. Ilyen tényezők különösen a kezdeményezés, a segítőkészség, a partneri kapcsolatkeresés, a széles körű hálózatépítésre való törekvés (szemben pl. a szűkebb klientúra kiépítésével), a saját, és a partneri kör kompetenciáinak fejlesztése iránti igény, és elkötelezettség, egyszóval a jószándék vezette jobbítás igénye. Amiért érdemes, és szükséges e tulajdonságok kiemelése, az az éles kontraszt, amely a semleges, illetve közömbös és személytelen (rosszabb esetben személyeskedő és rosszindulatú) hivatali, vagy politikai döntéshozókat elválasztja az olyan szervezetektől és személyektől akik, és amelyek nélkül elképzelhetetlen az elégedettséget, bizalmat felmutatni képes fejlesztéspolitikát. Fontos, hogy ismerjük ezeket az értékeket, és mutassunk is rá azokra, akik ezeket hordozni képesek. Csatári Bálint ilyen érték-hordozó szerepet töltött be az MNVH élén (is).

Az talán senki számára nem megkérdőjelezhető, hogy az imént bemutatott pozitív emberi tulajdonságok a hosszú távú sikeresség alapfeltételeit jelentik, de talán az sem kétséges, hogy önmagában a jószándék nem elegendő. Ha a cselekvő jószándékot gúzsba kötik túlbürokratizált eljárási szabályok, fojtogatják nemtelen politikai érdekek, akkor nehéz utat törni, és kibontakoztatni azokat az értékeket, amelyek az egyébként nemes célok megvalósulását szolgálják. A 2014–2020 közötti időszakban az MNVH – immár új vezetéssel – továbbra is törekszik céljainak megvalósítására, azonban érdemi döntési kompetenciák hiányában csak nagyon jelentős erőfeszítések mellett képes segíteni a magyar vidék boldogulását.

A „Magyar Falu” program első eredményeinek értékelése

A fontosabb vidékfejlesztési szereplők puha tulajdonságainak bemutatását követően célszerűnek tűnik egy olyan új kezdeményezés értékelése, amely tisztán hazai forrásból táplálkozik, és kialakításában számos nem kormányzati szervezet és személy is aktívan közreműködött. Annál is inkább fontosnak tűnik az első eredmények bemutatása, mert az eredmények és az emberi tényező közötti kapcsolat igen szorosnak tűnik.

A tanulmány első részében a közigazgatás, illetőleg a közigazgatásban dolgozó személyekkel kapcsolatos – az eredményesség szempontjából meghatározó fontosságú – tulajdonságok egyfajta összefüggéseinek bemutatására került sor. A fejlesztési programok alakulása szempontjából azonban nem hagyható figyelmen kívül egy még kevésbé vizsgált szegmens, mely a politikai közeget, az uralkodó politikai környezetet jelenti. Hazánkban a mindenkori politika meghatározó befolyást képes gyakorolni a közigazgatási rendszerek működésére, még akkor is, ha a közigazgatás politikai semlegességét szolgáló bizonyos demokratikus jogállami garanciák (átláthatóság egyenlő bánásmód követelménye, társadalmi egyeztetés, jogszabályok előzetes hatásvizsgálata stb.) ezt fékezni, vagy éppen kiküszöbölni hivatottak. A politikai szereplők esetén – ahol a közigazgatásban bizonyos

mértékben jelen levő belső kontroll sem létezik – még inkább fontos kérdés, hogy rendelkeznek-e az olyan emberi tulajdonságokkal, amelyek a fejlesztési programok, az egyes fejlesztési célok megvalósulását szolgálják, egyenlő esélyek mellett.

A Magyar Falu Program számos célt kíván támogatni,⁵ melyek közül az egyik – a nemzeti és helyi identitástudat erősítése önkormányzatok és nemzeti kulturális intézmények bevonásával – pályázati elbírálása már meg is történt. E pályázati cél azért is tekinthető különösen fontosnak, mert a többi célkitűzés (pl. orvosi rendelő, szolgálati lakás) messze nem érint olyan széles kört és nem tartalmaz olyan széles támogatási lehetőséget, mint a jelzett konstrukcióban támogatható tevékenységek. Ezek között lehetőség nyílik a mindenütt megtalálható, vagy kialakítható faluházak, közösségi terek felújítására, építésére, amely többnyire messze meghaladja a települések önerejét.

A Magyar Falu Program céljait viszonylag széles társadalmi részvétel mellett, valós helyi igények alapján alakították ki. A célok helyessége nem tűnik vitathatónak, kérdés azonban, hogy a végrehajtás milyen mértékben képes a legátfogóbb célkitűzések (pl. népesség megőrzésének) megvalósulását szolgálni.

Mielőtt a konkrét eredmények értékelésére sor kerülne, célszerű bemutatni azt a politikai-közigazgatási közeget, amelyen keresztül a fejlesztéspolitikai támogatások realizálódhatnak. A tanulmány készítésének időpontja ugyan 2019., azonban a jelen állapotok szempontjából is tanulságos előzmények jellemzésére egy 2007-ben készült tanulmány megállapításait indokolt idézni. A szerzők már ebben az időszakban úgy látták, hogy a minisztériumok közigazgatási vezetése jelentősen átpolitizálódott melynek okát abban vélték felfedezni, hogy a mindenkori kormányok a politikai és a közigazgatási vezetők között szükséges bizalmi viszonyt – az általános és a pártkultúra adott szintjén – csak személyes bizalmi viszonyként tudták értelmezni. Holott a minisztériumok politikai és közigazgatási vezetése közötti bizalmi viszonyt nem a személyes ismeretségre, hanem elsősorban arra kell épülnie, hogy mind a két vezetés a közjóért, az ezt szolgáló kormányprogram megvalósításán munkálkodik és képes azt sikeresen végrehajtani.⁶ „A közigazgatási vezetők személyes (politikai) bizalmon alapuló kiválasztása tehát nemcsak oda vezetett, hogy gyakran megfelelő közigazgatási gyakorlattal nem rendelkező személyek lettek a minisztériumok közigazgatási csúcsvezetői, hanem azzal is járt, hogy a politikai és a közigazgatási vezetés közötti határvonal a minisztériumi struktúrában lejjebb (a főosztályvezetői, osztályvezető szintre) tolódott.”⁷

A 2007-es időszakban a szakirodalom nem csupán az államigazgatásra, de a politikai pártokra vonatkozóan is fontos megállapítást tett. Eszerint a politikai pártok működésére, kultúrájának fokára jellemző, hogy „figyelmén kívül hagyva az ország – sőt a saját – hosszú távú érdekeit, az alapvető társadalmi, gazdasági összefüggéseket, a közgazdasági törvényszerűségeket. Ez az egyik és talán a legalapvetőbb oka annak, hogy a közpolitika kialakítását, formálását nem lehet (nem szabad!) alárendelni sem a kormányzó, sem az ellenzéki pártok politikájának.”⁸

⁵ 1669/2018. (XII. 10.) Korm. határozat a Magyar Falu Program keretében megvalósuló egyes programelemekkel összefüggő intézkedések végrehajtásáról, valamint azok 2019. évben szükséges támogatásáról [http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=211545.361474] (2019.08.30.)

⁶ A közszféra és a gazdaság versenyképessége. Szerk.: Báger Gusztáv – Czákó Erzsébet. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2007. [<https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2007/t137.pdf?ctid=737>] (2019.08.30)

⁷ A közszféra és a gazdaság versenyképessége. i.m.

⁸ A közszféra és a gazdaság versenyképessége. i.m.

A szakemberek arra is felhívták a figyelmet, hogy a közigazgatás stabilitása nem önmagáért való érték, hanem a sikeres közpolitika egyik záloga. A nem zsákmányelven működő sikeres közpolitika annyiival is több a pártpolitikánál, hogy kormányzati ciklusokon ível keresztül. A közpolitikáknak ezt a folytonosságát a stabil közigazgatás tudja képviselni és érvényesíteni.⁹

Ha a támogatási rendszerek átpolitizáltsága jelentős, akkor az relatívvá teheti azokat a (pályázatértékelési) szempontokat, amelyek objektív, vagy – mérlegelési lehetőség esetén – a részrehajlástól mentes döntést biztosíthatják. Nagyon jelentős átpolitizáltság esetén pedig kizárólag a pártpolitikai kapcsolatok erőssége határozhatja meg a támogatottak körét. (Utóbbira a rendszerváltás előtti korszakban volt példa, amit „kijárásos” rendszernek neveztek.)¹⁰ Az átpolitizáltság, a személyes kapcsolatok jelentősége különösen a hazai forrásokra épülő programokat veszélyeztetheti, ahol már az uniós szabályozási és ellenőrzési rendszer sem jelenik meg.

A Magyar Falu Program nemzeti és helyi identitástudat erősítését támogató (eredményes) pályázatainak értékelése során országos szinten legfeljebb a program célkitűzéseinek megvalósulása vizsgálható, a politikai befolyás semmiképp. Megyei szinten – ahol a szükséges információk rendelkezésre állnak – viszont már lehetőség nyílt a politikai befolyás értékelésére is.

A nemzeti és helyi identitástudat erősítését célzó pályázat szerint a „*Kormány célul tűzte ki a kistelepülések népességmegtartó erejének növelését, a fiatalok helyben maradását, az elvándorlás visszaszorítását.*” Statisztikai adatokkal is bizonyítható, hogy a lakosságszám csökkenése leginkább a kis lélekszámú, valamint a hátrányos helyzetű térségekben található településeket veszélyezteti, szemben a kedvezőbb helyzetű (nagyobb városok környezetében lévő), valamint jó foglalkoztató képességű (prosperáló üzemekkel rendelkező) településekkel, amelyek a saját erőből történő fejlesztések mellett a lakosságszámukat is képesek növelni. Mindezekből az következhet, hogy leginkább azokat a településeket célszerű támogatni, ahol a lakosságszám csökkenése jelentős, és saját erőből nem képesek a lakosságot megtartó infrastrukturális beruházásokra. Kérdés az, hogy a jelzett pályázati kiírás milyen mértékben szolgálta e célok elérését.

A vizsgálatok során figyelembe vettük a lakosságszámot (a felhívásban rögzített alapvető cél a kistelepülések támogatása), valamint a lakosságszám változását, illetve a települések gazdasági teljesítményét mérő adóerő-képességet, amely leginkább azt mutatja, hogy egy település mire lehet képes önerőből, és mire nem.

Az 1. számú táblázat azt mutatja, hogy az 1500 fő feletti települések sokkal jelentősebb számban szerepeltek a támogatottak között, mint a legkisebb lélekszámú települések. Abszolút érték szerint a támogatási összeg aránytalansága a két szélső csoport között még inkább szembetűnő: a különbség több mint kétszeres.

1. táblázat – A 2017. évi népességnagyság szerinti kvartilis csoportok (Forrás: saját szerkesztés a közzétett döntési lista alapján: https://www.kormany.hu/download/9/c6/a1000/onkori_dontes.pdf)				
	Alsó értékhatár (%)	Felső értékhatár (%)	Támogatott települések	Támogatás összege (M Ft)

⁹ A közsféra és a gazdaság versenyképessége. i.m.

¹⁰ Aczél Gábor – Zongor Gábor: *Csak az első lépés nehéz.* [Budapest – Veszprém, 2000.]

[<http://töosz.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/csakazelselepesnehez.pdf>] (2019.08.30.)

			száma (db)	
Legnagyobb népességű települések	1560	4985	137	1981
Nagyobb népességű népesség	722	1560	122	1532
Kisebb népességű települések	328	722	111	1488
Legkisebb népességű települések	9	328	91	998
A kvartilisek értékhatárait az 5000 fő alatti népességű települések körében számítottuk.				

Az 1/b. táblázat a népességváltozással összefüggésben vizsgálja a támogatott települések számát, illetve a megítélt támogatás összegét. Az adatokból kitűnik, hogy 111 olyan település is részesült támogatásban, ahol a népesség nem csökken, hanem növekszik. Ha pedig az alig csökkenő, illetve a növekvő lakosságszámú településeket egy kategóriának tekintjük, akkor az itt támogatásban részesült települések száma több mint kétszerese azoknak, ahol a lakosságszám csökkenése jelentős. Ha kizárólag a lakosságszám csökkenése lenne a támogatási jogosultság kritériuma, akkor a jelenleg támogatottak csaknem fele nem is részesülhetett volna támogatásban.

<i>1/b. táblázat – Állandó népesség változása szerinti kvartilis csoportok 2000 és 2017 között (2017. évi adat a 2000. évi adat százalékában)</i>				
(Forrás: saját szerkesztés a közzétett döntési lista alapján)				
	Alsó értékhatár (%)	Felső értékhatár (%)	Támogatott települések száma (db)	Támogatás összege (M Ft)
Legjobb helyzetű negyed	99,59	315,00	111	1507
Jó helyzetű negyed	91,42	99,59	123	1607
Hátrányos helyzetű negyed	84,62	91,42	107	1502
Leghátrányosabb helyzetű negyed	40,62	84,62	116	1342
(Öt támogatott településnek nincs népességadata 2000-ben vagy 2017-ben. A kvartilisek értékhatárait az 5000 fő alatti népességű települések körében számítottuk.)				

Természetesen a lakosságszám növekedése mellett is lehet egy település kedvezőtlen társadalmi–gazdasági helyzetű (elég a többségében, vagy egészében romák lakta szegregátumokra gondolni). Éppen ezért érdemes figyelembe venni a gazdasági helyzetre valamilyen mértékben reagáló helyi adóerő-képességet is. Ha a 2. számú táblázat adatait abból a szempontból vizsgáljuk, hogy vajon kapott-e, és milyen mértékben kapott támogatást olyan település, amely valószínűsíthetően saját forrásból is meg tudta volna valósítani a helyi fejlesztést, akkor úgy tűnik, hogy létezik hozzávetőleg 98 település, amely – a források csaknem 20%-át felemészítve – részesült olyan támogatásban, amelyet maga is képes lett volna előteremteni. Ha csupán azt vizsgáljuk, hogy a

relatív kedvező, és kedvezőtlen adóerő-képességgel rendelkező települések milyen arányban részesültek támogatásban, akkor megállapítható, hogy csaknem fele arányban a támogatási forrás az amúgy is jobb helyzetű településekhez vándorolt.

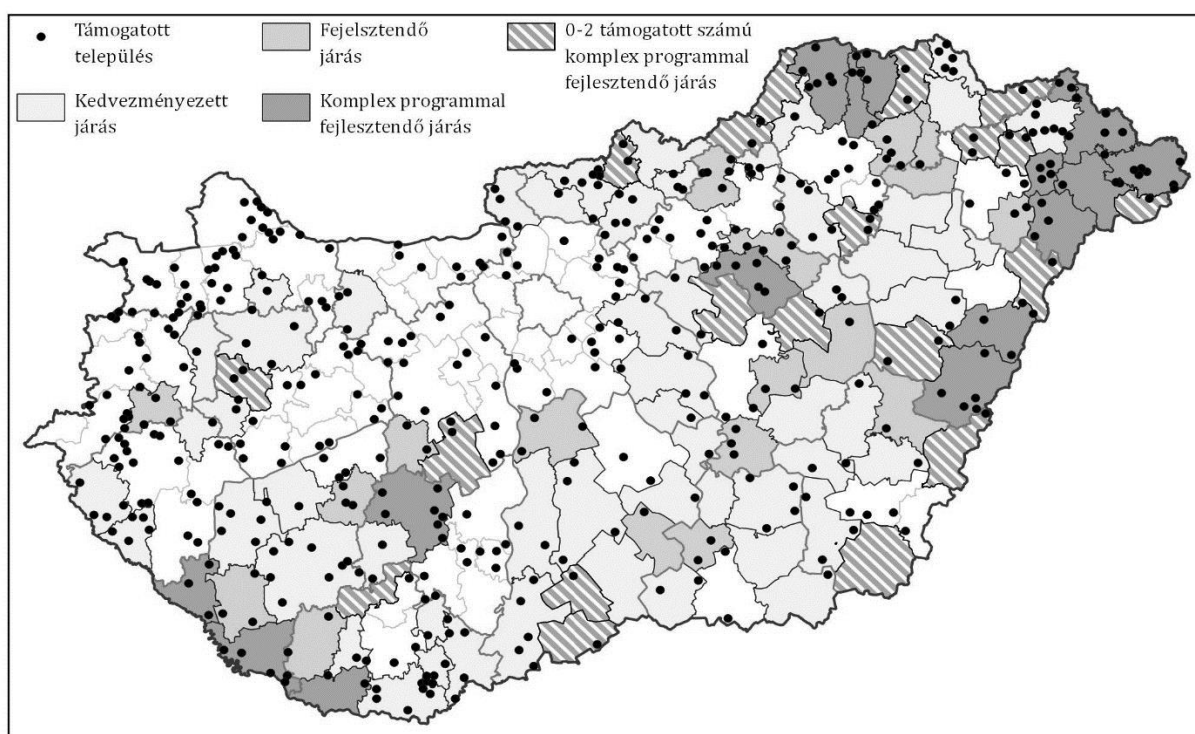
2. táblázat – A 2016. évi egy főre jutó adóerő-képesség szerinti kvartilis csoportok (Forrás: saját szerkesztés a közzétett döntési lista alapján)				
	Alsó értékhatár (Ft)	Felső értékhatár (Ft)	Támogatott települések száma (db)	Támogatás összege (M Ft)
Legjobb helyzetű negyed	13519	2842841	98	1164
Jó helyzetű negyed	9825	13519	116	1607
Hátrányos helyzetű negyed	5484	9825	140	1801
Leghátrányosabb helyzetű negyed	146	5484	106	1414
Egy támogatott településnek nincs adata 2016-ban. A kvartilisek értékhatárait az 5000 fő alatti népességű települések körében számítottuk. Az iparüzési adót nem alkalmazó településeket a számítások során a törvényelőkészítésben is használt módon, 9859 Ft/fő átlagértékkel vettük figyelembe.				

Mint ismeretes, a népességmegtartó erő és az egyes járások kedvezőtlen helyzete között szoros a kapcsolat. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben cél a népességmegőrzés, akkor a hátrányosabb helyzetű térségek településeit célszerű preferálni, szemben a kedvezőbb, vagy kifejezetten jó helyzetű térségek településeivel. A 3. számú táblázat adataiból látszik, hogy a nem kedvezményezett (vagyis nem hátrányos helyzetű) járások települései kétszer nagyobb arányban részesültek támogatásban, mint a leginkább hátrányos, komplex programmal fejlesztendő járások települései. A forráskoncentráció itt is a jobb helyzetben lévő településekre irányul.

3. táblázat – A 2016. évi kedvezményezett járáskategóriák szerinti csoportok (Forrás: saját szerkesztés a közzétett döntési lista alapján)				
	Alsó értékhatár	Felső értékhatár	Támogatott települések száma (db)	Támogatás összege (M Ft)
Nem kedvezményezett járás települései (1097)	46,96	77,15	181	2133
Kedvezményezett járás települései (894)	34,80	46,96	142	2027
Fejlesztendő járás települései (223)	31,09	34,80	45	574

Komplex programmal fejlesztendő járás települései (658)	18,62	31,09	93	1265
Az alsó és felső értékhatár oszlopában a fejlettséget jelző komplex mutató szélsőértékeit tüntettük fel. Zárójelben a kedvezményezett kategóriák 5000 fő alatti településeinek számai.				

Az 1. számú térképről az is leolvasható, hogy hazánkban létezik tizenhét olyan leghátrányosabb helyzetű járás, ahol a támogatott települések száma nulla, vagy maximum kettő. Mindeközben a sokkal jobb besorolású és helyzetű járások települései nagyságrenddel több támogatásban részesültek.



1. térkép – A támogatott települések száma és elhelyezkedése a kedvezményezetti besorolás szerint járásokban

(Forrás: saját szerkesztés a közzétett döntési lista alapján)

A pályázati döntés eredményei elvileg védhetők azzal, hogy a hátrányosabb helyzetű térségekből eleve kevesebb pályázat érkezett, vagy hogy a hátrányosabb helyzetű települések – a pontozás szempontjából – gyengébb pályázatokat nyújtottak be. Ez az érvelés országos szinten – megfelelő információk hiányában – ugyan nem cáfolható, azonban ha az indokok helytállóak is lennének, azok semmiképp nem keletkeztetnek jogalapot olyan döntésekre, amelyek összhangja a program alapcéljaival legalábbis megkérdőjelezhető.

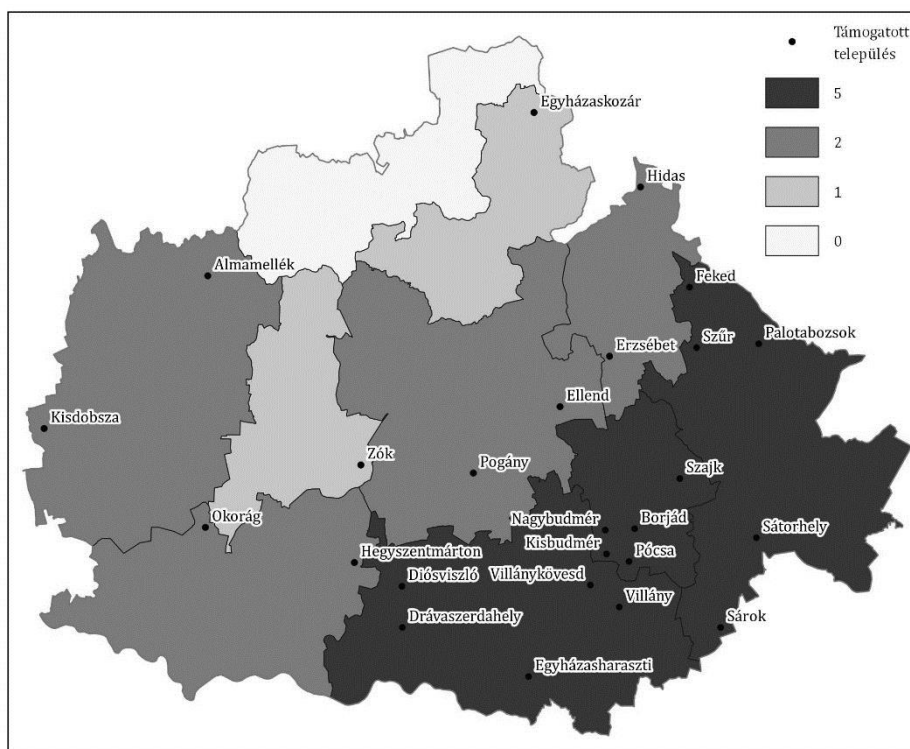
Ha az országos eredmények alakulásának okairól nem is áll rendelkezésre megfelelő információ, Baranya megyét tekintve – a helyismeretnek köszönhetően – közelebbi kép is alkotható (4. számú táblázat, 2. számú térkép).

4. táblázat – A Magyar Falu Program „Nemzeti és helyi identitástudat erősítése” című felhívásának eredményei Baranya megyében (A kiírás kódszáma: MFP-NHI/2019)

(Forrás: saját szerkesztés a közzétett döntési lista alapján)

Bólyi járás	Hegyháti járás	Komlói járás	Mohácsi járás	Pécsi járás	Pécsvári járás	Sellyei járás	Siklói járás	Szentlőrinci járás	Szigetvári járás
Borjád		Egyházaskozár	Fekede	Ellend	Erzsébet	Hegyszentmárton	Diószivlő	Zók	Almamellék
Kisbudmér			Palotabozsok	Pogány	Hidas	Okorág	Drávaszerdahely		Kisdobozsa
Nagybudmér			Sárok				Egyházasharaszti		
Pócsa			Sátorhely				Villány		
Szajk			Szűr				Villánykövesd		
5	0	1	5	2	2	2	5	1	2

Ha bárki megvizsgálja a Baranya megyei eredményeket – beleértve a támogatott településeket és a támogatás mértékét – akkor a megye politikai viszonyainak minimális ismeretében is kirajzolódnak azok az erővonalak, amelyek a befolyás erősségét mutatják. Ezek az erővonalak személyekhez (befolyásos képviselő), illetve jó kormányzati kapcsolatokkal rendelkező településekhez köthetők. A további részleteket nem boncolgatva, a politikai kapcsolatokat teljesen félretéve is szembeűnő lehet bárki számára, hogy pl. Villány, a híres borvidék városi jogállású központja részesült támogatásban, miközben az ország egyik leghátrányosabb helyzetű járásának – a Hegyháti járásnak – egyetlen települése sem nyert, egyetlen pályázatot sem. Valószínűsíthető, hogy Villány a viszonylag csekély összegű támogatást maga is elő tudta volna teremteni, az viszont biztos, hogy a Hegyháti járás településeinek 90%-ka képtelen önerőből bármilyen érdemi fejlesztés megvalósítani.



2. térkép – A támogatott települések elhelyezkedése Baranya megye egyes járásaiban (Magyar Falu Program „Nemzeti és helyi identitástudat erősítése” című felhívás, MFP-NHI/2019)
(Forrás: saját szerkesztés a közzétett döntési lista alapján)

A Magyar Falu Program vizsgált pályázati kiírásának eredményei arra engednek következtetni, hogy a támogatások, valamint a pályázati alapcélok nem feltétlenül állnak összhangban egymással. Ez persze betudható annak is, hogy ez volt az első nagyobb jelentőségű kiírás, ahol a helyi–területi potentátok még erőteljesebben aktivizálták magukat, tekintettel a közelgő önkormányzati választásokra. Pozitív forgatókönyv esetén az is elképzelhető, hogy más források segítségével a program céljainak megfelelően korrigálják az eredményeket (a tartalék listák erre elvi lehetőséget biztosítanak). Ha ténylegesen felülvizsgálják a végrehajtási gyakorlatot, akkor célszerű lenne a baranyaival azonos, vagy hasonló rossz gyakorlatok kiszűrése. A személyes kapcsolatok, a politikai befolyás ilyen mértékű érvényesülése, sőt már-már kizárólagossága ugyanis alapjaiban ingathatja meg azt az igen erős bizalmat, amely a program és meghirdetőinek irányában még jelen van a helyi testületek, a helyi polgármesterek körében.

Igaz, hogy a közigazgatás és a piaci szervezetek világában ismert és meghonosodott humánerőforrás-fejlesztési módszereket alapvetően a politikai pártok alkotta közegben lenne szükséges alkalmazni, ami szinte kizárólag az adott párt saját elhatározásán múlhat. Az alkalmazás, vagy elutasítás melletti döntés közvetlenül kihat bármely politikai szervezet kultúrájának fejlődésére, vagy annak megrekedésére (rosszabb esetben akár múltba fordulásához is vezethet).¹¹ A politikai kultúra milyensége azonban közvetlenül befolyásolja a közigazgatás működését, amely aztán

¹¹ Makranczi Ádám: Káderpolitika a szocializmus éveiben és a lehetséges alternatívák. *Polgári Szemle*, 11(2015): 34. sz. [<https://polgariszemle.hu/archivum/96-2015-junius-11-efolyam-1-3-szam/toertenelemtudomany-jogtoertenet/672-kaderpolitika-a-szocializmus-eveiben-es-a-lehetseges-alternativak>] (2019.08.30.)

valamilyen jelzéseket közvetítve elér a lakosságig, a választópolgárokig. Egy program (pl. vidékfejlesztési program) pedig a közigazgatási apparátuson keresztül valósul meg. A programok választópolgárok általi megítélése pedig nagyon gyakran és nagyon szorosan kötődik olyan (vezető) személyekhez kapcsolható emberi tulajdonságokhoz, amelyek alapján aztán valamilyenfajta pozitív vagy negatív kép alakul ki a választópolgárokban a program egészéről. A humánerőforrás-kompetencia fejlesztési módszerek alkalmazása (vagy annak hiánya) ilyen ok-okozati összefüggés szerint befolyásolhatja – sokszor döntő mértékben – az egyes programok, és politikusok, valamint a közigazgatási szervek megítélését.

Záró gondolatok

A hivatalos értékelések, de a tudományos, vagy éppen a szakmai közvélekedés is nagyon óvatos az olyan puha szempontok megítélésben, amelyek egyes emberekhez, embercsoportokhoz, vagy éppen emberi tulajdonságok összessége alapján egy szervezethez köthetők. Ugyan ezek a tulajdonságok egy egész szervezetrendszer intézményi kultúráját, és akár egy egész fejlesztési program sikerességét is döntően befolyásolhatják, ennek ellenére az értékelők szívesebben tartják maguktól megfelelő távolságban e kérdések vizsgálatát. Kétségtelen, hogy olyan tulajdonságokról, kérdésekről van szó, amelyek jelentős teret nyithatnak a szubjektív értékítéletnek (és ez akár e tanulmány megállapításaira is igaz lehet). Részből pont ezért születtek olyan módszerek, amelyek igyekeznek objektívvá, vagy inkább tárgyilagossá tenni a látszólag – vagy ténylegesen – szubjektívnek tűnő megállapításokat. Ez természetesen nagyon nehéz, olykor talán lehetetlennek tűnő vállalkozás. Ugyanakkor azok az esetek sem hagyhatók figyelmen kívül, amelyek során a szubjektívnek ítélt kérdésekben, egymástól függetlenül szakemberek jelentős része azonos megállapításra jut. Ilyen helyzetben már inkább objektív valóságról lehet szó, még akkor is, ha azt napjainkban nem feltétlenül rögzítik, és hivatalosan kevéssé vállalják fel. Ha viszont ez a feladat kizárólag a történetírókra marad, akkor az már kevéssé változtatható a múlt esetleg helytelen döntéseire. Amennyiben fontos az egyes programok céljainak tényleges megvalósítása, ha fontos a támogatottak elégedettsége, és valós a fejlesztéspolitika átláthatósága, tisztasága és egyszerűsége iránti igény, akkor a tudomány humánerőforrás-fejlesztésre vonatkozó, ám a közigazgatásban nem feltétlenül meghonosított módszereinek, eredményeinek alkalmazását is célszerű lenne megfontolni.

*A szerző jogász, közgazdász,
az MTA KRTK Regionális Kutatások Központja tudományos munkatársa*