

A magyar vidékfejlesztés sikereinek, kudarcainak speciális tényezői

FINTA ISTVÁN

FINTA István: tudományos munkatárs, MTA KRTK RKI

KULCSSZAVAK: vidékfejlesztés, humán erőforrás-fejlesztés, kompetenciavizsgálat

ABSZTRAKT: A vidékfejlesztési politika eredményeinek értékelésére sokféle módszer kínálkozik. Az értékelési módszerek meghatározó része azonban ritkán, vagy egyáltalán nem vizsgálja a humán erőforráskészlet olyan belső elemeit, mint az emberi tulajdonságokhoz, kompetenciákhoz kötődő jellemzők. Ezek a tényezők döntően befolyásolhatják egy fejlesztési program, sőt egy teljes fejlesztési politika sikerességét. Az elmúlt évtizedek tapasztalatai, és a tudományos eredmények lehetőséget kínálnak e kevésbé kutatott terület részleges feltérképezésére, értékelésre. Mindez arra is lehetőséget ad, hogy tiszteljünk az olyan teljesítmények előtt, amelyek távolról sem tekinthetők átlagosnak, és példájuk nemzedékek számára szolgálhat követendő mintául.

Bevezetés

A fejlesztési rendszerek értékelésére, a várt, illetve valós eredmények mérésére napjainkban nagyon sokféle módszer kínálkozik. Az egyes módszerek eltérő fókusszal, különböző hatékonysággal képesek értékelni, magyarázni a vidékfejlesztési politika eredményességét, a célok megvalósulását, vagy éppen azok hiányát. (A sokféleséget, valamint a különböző módszerek előnyeinek, hátrányainak példálózó felsorolását kívánja szemléltetni az 1. táblázat.)

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 output mutatók, amelyek valamilyen nagy mennyiséget (pl. nyolcezer kérelem) képesek reflektorfénybe állítani, melyekhez további mutatók – melyek például a hatásokat mérnék – már csak elvétve társulnak. Ez természetesen érthető abból a szempontból, hogy kifejezetten érzékeny emberi, de akár (személyzet)politikai kérdések is felmerülhetnek, amit az értékelők mindaddig tanácsosnak tartottak elkerülni. Ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az adott humán erőforrás minősége, kapacitása alapvetően meghatározza egy program sikerességét, vagy éppen annak kudarcát. A továbbiakban magyar vidékfejlesztés elmúlt tizenöt évének értékelésére leginkább az emberi tényezők, a humán erőforrás helyzetének elemzése alapján kerül sor.

1. táblázat: A vidékfejlesztésben alkalmazott értékelési módszerek előnyei, hátrányai

	Közös monitoring és értékelési keret (CMEF)	Tally megközelítés	Ökonometriai eljárás	Modellezési eljárás	Kevert eset-tanulmányi modell
Ok-okozat diagnózis:					
<i>A folyamat leírása („mi történt”), kvantitatív módon</i>	x	x	x	x	
<i>A folyamat leírása („mi történt”), kvalitatív módon</i>					x
<i>A folyamat leírása („hogyan és miért történt”) a helyi viszonyok illetve egyéb szakpolitikák függvényében</i>					x
A hatást a megfelelő területi szinten méri (pl. LAU 4-5)	részben	x	x	részben	x
A beavatkozás indirekt hatásait figyelembe veszi	x		x	x	x
A beavatkozás nem kívánt hatásait figyelembe veszi					x
Megmagyarázza, miért döntenek a szereplők szakpolitikai programban való részvétel mellett					x
Lefedi a teljes földrajzi területet, ahol a programot alkalmazzák	x	x	x	részben	
Könnnyű alkalmazni		x			x

Forrás: Az ÚMVP MB Vidékfejlesztési Albizottság 2015. 10. 08-i előadás

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

A magyar vidékfejlesztésben – akár az uniós csatlakozás előtti, vagy utáni 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 rendszerén (minisztériumok, minisztériumi háttérintézmények, központi államigazgatási szervek) keresztül valósítja meg. A személyi állomány pedig minden szervezetrendszer egyik legfontosabb, meghatározó erőforrása (Szamel 1998). Éppen ezért a vidékfejlesztés intézményrendszerében éppúgy, mint a fejlesztéspolitika más területén, különösen fontos (lenne) azon tudományos eredmények, módszerek ismerete, alkalmazása, amelyek a közigazgatástudományban, vagy más rokontudományok területén születtek.

A humán erőforrás minőségét, alkalmasságát az ún. tényező összehasonlító módszer például a következő tulajdonságok szerint értékeli:

- képzettség, tudás
- gyakorlat
- szakmai tapasztalat
- emberi kapcsolatok
- vezetői készség
- felelősségvállalás
- döntési hatáskör

- felelősség az erőforrásokért
- felelősség az eredményekért
- mentális erőfeszítés
- kreativitás
- kezdeményezőkézség
- problémamegoldás
- döntési hajlandóság
- koncentrációs készség

Más – ún. pontozásos módszerek – olyan értékelő táblák (tudás, befolyás, kommunikáció, innováció) segítségével vizsgálják az alkalmasságot, amelyek a munkakörök jelentős számát és sokféleségét is képes kezelni egy nagyobb szervezeten, intézményen belül

A közigazgatás világában, a hetvenes években a kompetencia mozgalom szülőatyjának tartott McClelland volt az, aki azt állította, a hagyományos vizsgák és tesztek nem alkalmasak arra, hogy előre jelezzék, a potenciális munkavállaló megfelel-e majd az adott munkakörben, illetve, hogy hogyan fog teljesíteni. Más eszközök is léteznek ennek előrejelzésére; mégpedig a kompetenciák mérése (Linder 2010). Az Egyesült Államokból elindult kompetencia-mozgalom az európai kontinensen az Egyesült Királyság közszolgálatában terjedt el széles körben; elsősorban a központi közigazgatás szerveinél.

A kompetenciavizsgálatok az alábbi elemekből állnak:

- személyes interjú;
- munka-alkalmassági írásbeli teszt - kérdőív formájában. Ez számszerűsíthetően mutatja ki az alkalmazás szempontjából releváns készségek, képességek, egyéb kompetenciák szintjét;
- „értékelő központ” elnevezésű értékelő rendszer alkalmazása, amelynek során szituáció-, feladat-, feladvány-megoldások révén mérik fel, hogy a jelölt adott helyzetekben milyen mértékben és módon tudja képességeit, készségeit, kompetenciáit alkalmazni. (Linder 2010)

A kompetenciamérés értelme abban keresendő, hogy e módszer segítségével adekvátabb információk nyerhetők a vezető alkalmasságáról, mint amit az iskolai végzettséget igazoló személytelen bizonyítványok, dokumentumok jelenthetnek. Ugyanakkor a vizsgálatok arra is rámutatnak, hogy a kompetenciák mérésének metodológia kérdése jelenleg még nem megoldott. Objektivitása megkérdőjelezhető, negatív hatással lehet a csoportmunkára. A kompetenciakeretek statikussága, bonyolultsága, gyakorlati alkalmazhatóságuk nehézségei, a hozzá kapcsolódó adminisztrációs feladatok időigényessége, pedig nehezítik e módszer elterjedését (Linder 2010).

Bármelyik értékelési módszert vizsgáljuk, egyetlen esetben sem találkozunk olyan értékelési szempontokkal, mint pl. a motiváltság, elhivatottság, küldetés tudat, 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 elegendőek 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.) Mindenképpen más típusú, de hasonlóan komoly kihívást jelentett a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal számára a kérelmek jelentős száma, és – az ún.: 3-4. tengely esetén – az olyan kérelmek megítélése, amelyek nem egyfajta automatizmuson, hanem bizonyos mértékű értékelésen-mérlegelésen alapultak. Az ilyen esetekben különösen fontos – a szervezet funkciótól függetlenül – az imént felsorolt tulajdonságok léte, vagy éppen azok hiánya. Az is tapasztalati tény, hogy a felsorolt tulajdonságok sokszor sokkal többet jelentenek a problémák megoldása, sőt egy egész fejlesztési program sikeressége szempontjából, mint az olyan – egyébként számszerűsíthető – tényezők, mint pl. az adott területen szerzett sok éves tapasztalat, különösen, ha az a jóindulat, a segítőkészség szikrájával sem párosul.

A magyar vidékfejlesztés elmúlt évtizedében – intézményesített szinten is megjelenő és tipizálható emberi tulajdonságok tekintetében – kifejezetten pozitív, és kifejezetten negatív példákkal is találkozhatunk. (ÚMVP ex-post értékelés 2. kötet 421. o.) A vidékfejlesztési intézményrendszer két fontos szereplőjének rövidített nevében csupán egy betű az eltérés (MVH, MNVH), azonban szervezeti kultúrájukban, HR kapcsolataikban, emberi tulajdonságaikban, fényévnnyi távolság volt kimutatható. Az egykori Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) ügyintézését rendszerszinten is jellemezte a rugalmatlanság, a felelősség kerülése és a kockázat teljes szintű áthárítása a támogatás igénylőkre. Ennek eredője – az értékelésekben szó szerint soha le nem írt, ám azokból kikövetkeztethető – a hibától, pontosabban az unió számára történő pénzvisszafizetés elkerülésétől való félelem volt. (Lásd: ÚMVP ex-post értékelés, ÚMVP mid-term értékelés). Az óvatosság természetesen érthető és méltányolható emberi és szervezeti tulajdonság, azonban az MVH esetén ezt olyan szintre emelték, ami 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. (Gyakran emlegették ezt a szervezetet úgy, hogy állam az államban, amelynek munkáját még a vidékfejlesztési programért felelős irányító hatóság sem volt képes érdemben befolyásolni.) Az mindenesetre tény, hogy 2012-ben, az első komolyabb szándékú egyszerűsítést célzó Magyar program kezdeményezéseinek döntő többségét is sikeresen hártotta el az MVH. A logika, az érvelés alapja a „miért nem lehet megcsinálni” kiinduló pont 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 (akik alárendelt „ügyfelek”, és nem a vidékfejlesztési programot megvalósító partnerek voltak), és később a politikusok körében is. (Sajnos nem volt ritka, hogy az MVH helyett ÁVH-át emlegették kezdetben csak a pályázók, később pedig már a politikusok is.) 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-ével került sor. Mindez a humán erőforrás alapvető cseréjét is jelentette, aminek egyik oka az volt, hogy a 2014 óta zajló változtatási törekvéseket a korábbi berögződött gondolkodásmódú dolgozók nem voltak képesek 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-át váltó Államkincstár alkalmazásában álló dolgozókat ma már sokkal inkább jellemzi a segítőkészség, a viszonylagos rugalmasság, és általában a jószándék. A humán erőforrás 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 humán erőforrás minőségi teljesítménye között a kapcsolat nagyon szoros. (A megfelelő tudás elsajátítása, a beletanulás 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 irányító hatóság vezetését, illetve személyi állományát a csaknem választási ciklusonként változó nevű vidékfejlesztési tárca adta. 2008-2010. között kettő 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 különösen fontos a kreativitás, a jó mérlegelőképesség, a differenciált megoldások kialakításának képessége, és készsége, 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 már történt utalás 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. Ahogy akkoriban Csatári Bálint fogalmazott „négy év elnökségi tapasztalata mondatja velem: csináljunk kevesebbet, de azt nagyobb hatékonysággal”¹. Csatári Bálint kutatóként, egyetemi tanárként úgy érezte, csupán megfigyelője a magyar vidéken lejátszódó területi folyamatoknak, azonban az általa kidolgozott térségi területfejlesztési stratégiák, koncepciók közül egyik sem valósult meg. Az MNVH elnöki tisztségét többek között azért vállalta el, hogy segítse egy új struktúra, egy hálózat kiépítését a vidéktudomány és a vidékért tenni akaró szakemberek összefogásával. Az elnök szerint közös vidéki tudáskészletre lenne szükség és több tudásában megfelelő vidékfejlesztő szakemberre.² Csatári Bálint elévülhetetlen érdemeket szerzett az MNVH területi képviseletének kialakításában, fejlesztésében is: „... szerintem arra is szükség van, hogy legalább a hét statisztikai-tervezési régióban legyenek olyan irodák, amelyekben olyan „profik” vidékfejlesztők dolgoznak, akik személyesen is éltetik a hálózatot, kapcsolatban állnak a gazdákkal, az önkormányzatokkal, a civilekkel és a LEADER-közösségekkel”. Ahogy az elnök fogalmazott, „az már nagy siker lesz a számunkra, ha a különböző programok egymást és a lokális közösségeket is erősítik a sokszínű vidéki tájainkon”³.

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 elégedettséget, bizalmat felmutatni képes fejlesztéspolitika elképzelhetetlen. 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

¹ <http://www.hermanottointezet.hu/hirek/768/20120206/uj-mnvh-cselekvesi-terv-2012-13>

² <http://www.hermanottointezet.hu/hirek/788/20110616/konferenciasorozata-valhat-fejlesztéspolitikai-forum>

³ <http://www.hermanottointezet.hu/hirek/117/20110307/csatari-balint-tervei>

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 szoft 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 politika 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 jelenlevő 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 támogatni⁴, melyek közül az egyik (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 (itt lehetőség nyílik a faluházak, közösségi terek felújítására építésére, amely szinte mindenütt található, vagy kialakítható, és ezek fejlesztése többnyire messze meghaladja a települések önjelét).

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

⁴ 1669/2018. (XII. 10.) Korm. határozat a Magyar Falu Program keretében megvalósuló egyes programelemekkel összefüggő intézkedések végrehajtásáról, valamint azok 2019. évben szükséges támogatásáról

állapotok szempontjából is tanulságos előzmények jellemzésére egy 2007-ben készült tanulmány megállapításait indokolt idézni. Már ebben az időszakban úgy vélték a szerzők, hogy a minisztériumok közigazgatási vezetése jelentősen átpolitizálódott melynek okát abban vélték felfedezni, hogy a mindenkori kormányok (tisztelet a ritka kivételt jelentő kormánytagoknak) a politikai és a közigazgatási vezetők között szükséges bizalmi viszonyt – az általános és a pártkultúra adott szintjén – csak személyes bizalmi viszonyként („az én emberem”, „a mi emberünk”) 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. (Báger, Czakó 2007) „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) tolódot.” (Báger, Czakó 2007).

2007-es időszakban a szakirodalom nem csupán az államigazgatásra, de a politikai pártokra is fontos megállapítást tett. E szerint, 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 közigazgatási 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.” (Báger, Czakó 2007)

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 annyival is több a pártpolitikánál, hogy kormányzati ciklusokon ível keresztül. A közpolitikáknak ezt a folytonosságát a stabil közigazgatás tudja képviselni és érvényesíteni. (Báger, Czakó 2007)

Ha a támogatási rendszerek átpolitizáltsága jelentős, akkor az relatívva teheti azokat a (pályázatértékelési) szempontokat, amelyek objektív, vagy – mérlegelési lehetőség esetén – a részrehajlás mentes döntést biztosíthatják. Nagyon jelentős átpolitizáltság esetén pedig kizárólag a pártpolitikai kapcsolatok erőssége határozhatja meg a támogatotti kört. (Utóbbira a rendszerváltás előtti korszakban volt példa, amit „kijárási” rendszernek neveztek. (Aczél, Zongor 2000) 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 nyílna a politikai befolyás értékelésére is.

A nemzeti és helyi identitástudat erősítését célzó pályázat szerint a „Kormány célul tűzte ki a kistéleplések népességmegtartó erejének növelését, a fiatalok helyben maradását, az elvándorlás visszaszorítását.” Statisztikai adatokkal is bizonyítható,

hogy a lakosságszám csökkenés leginkább a kislélekszámú, valamint 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 csökkenés 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 (felhívásban rögzített alapcél a kistelepülések támogatása), valamint a lakosságszám változást, illetve a települések gazdasági teljesítményét mérő adóerőképességet, amelyből leginkább az következhet, hogy egy település mire lehet képes önerőből, és mire nem.

A 2. táblázat azt mutatja, hogy az 1500 fő feletti települések sokkal jelentősebb számban szerepeltek a támogatottak között, mint például a legkisebb lélekszámú települések. Abszolútérték szerint a támogatási összeg aránytalansága a két szélső csoport között még inkább szembe tűnő (több mint kétszeres különbség).

2. táblázat: 2017. évi népességnagyság szerinti kvartilis csoportok

	Alsó értékhatár, %	Felső értékhatár, %	Támogatott települések száma, db	Támogatás összege, MFt
Legnagyobb népességű települések	1 560	4 985	137	1 981
Nagyobb népességű népesség	722	1 560	122	1 532
Kisebb népességű települések	328	722	111	1 488
Legkisebb népességű települések	9	328	91	998

Forrás: saját szerkesztés a közzétett „Döntési lista” alapján

Megjegyzés. A kvartilisek értékhatárait az 5000 fő alatti népességű települések körében számítottuk.

A 3. táblázat a népesség változással összefüggésben (növekedés, illetve a fogyás különböző mértéke) 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 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 csökkenés lenne a támogatási jogosultság kritériuma, akkor a jelenleg támogatottak csaknem fele nem is részesülhetett volna támogatásban.

3. táblázat: Állandó népesség változása szerinti kvartilis csoportok 2000-2017 között (2017. évi adat a 2000. évi adat százalékában)

	Alsó értékhatár, %	Felső értékhatár, %	Támogatott települések száma, db	Támogatás összege, MFt
Legjobb helyzetű negyed	99,59	315,00	111	1 507
Jó helyzetű negyed	91,42	99,59	123	1 607
Hátrányos helyzetű negyed	84,62	91,42	107	1 502
Leghátrányosabb helyzetű negyed	40,62	84,62	116	1 342

Forrás: saját szerkesztés a közzétett „Döntési lista” alapján

Megjegyzések: Öt támogatott településnek nincs népességadata 2000-ben vagy 2017-ben. A kvartilisek értékhatárait az 5000 fő alatti népességű települések körében számítottuk.

Természetesen a lakosságszám növekedés mellett is lehet egy település kedvezőtlen társadalmi-gazdasági helyzetű (elég a többségében, vagy egészében roma lakta szegregátumokra gondolni). Éppen ezért érdemes a gazdasági helyzetre valamilyen mértékben reagáló helyi adóerőképességet is figyelembe venni. Ha a 4. 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 nem is egy év alatt). Ha csupán azt vizsgáljuk, hogy a relatíve kedvező, és kedvezőtlen adóerőképességgel rendelkező települések milyen arányban részesültek támogatásban, akkor megállapítható, hogy csaknem fele arányban a támogatási forrás az amúgy is jobb helyzetű településekre vándorolt.

4. táblázat: A 2016. évi egy főre jutó adóerő-képesség szerinti kvartilis csoportok

	Alsó értékhatár, Ft	Felső értékhatár, Ft	Támogatott települések száma, db	Támogatás összege, MFt
Legjobb helyzetű negyed	13 519	2 842 841	98	1 164
Jó helyzetű negyed	9 825	13 519	116	1 607
Hátrányos helyzetű negyed	5 484	9 825	140	1 801
Leghátrányosabb helyzetű negyed	146	5 484	106	1 414

Forrás: saját szerkesztés a közzétett „Döntési lista” alapján

Megjegyzések: Egy támogatott településnek nincs adata. A kvartilisek értékhatárait az 5000 fő alatti népességű települések körében számítottuk. Az iparüzési adót nem alkalmazó településeket 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. Az 5. 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.

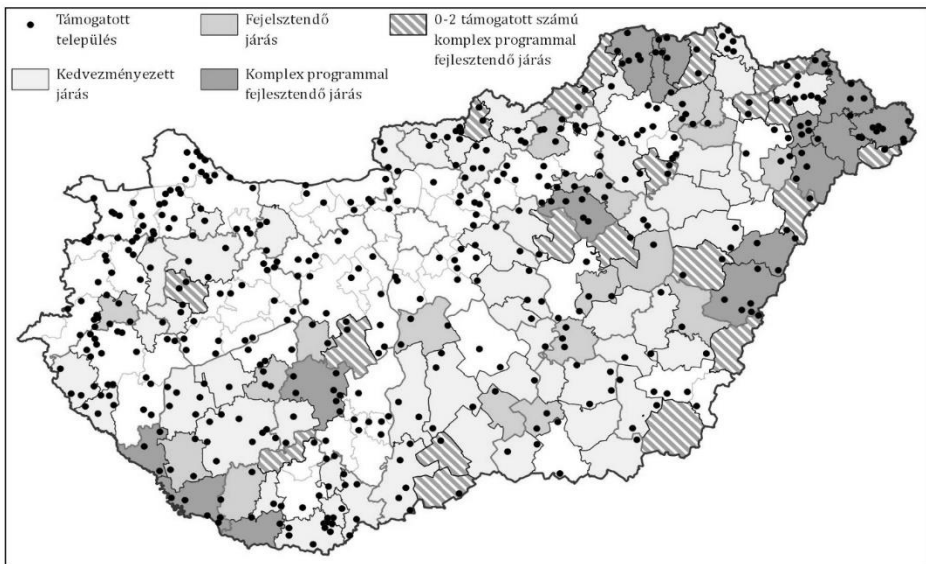
5. táblázat: A 2016. évi kedvezményezett járáskategóriák szerinti csoportok

	Alsó értékhatár	Felső értékhatár	Támogatott települések száma, db	Támogatás összege, MFt
Nem kedvezményezett járás települései (1097)	46,96	77,15	181	2 133
Kedvezményezett járás települései (894)	34,80	46,96	142	2 027
Fejlesztendő járás települései (223)	31,09	34,80	45	574
Komplex programmal fejlesztendő járás települései (658)	18,62	31,09	93	1265

Forrás: saját szerkesztés a közzétett „Döntési lista” alapján.

Megjegyzés. Az alsó és felső értékhatár oszlopában a fejlettséget jelző komplex mutató szélsőértékeit tüntettük fel. Zárójelben a kedvezményezetti kategóriák 5000 fő alatti településeinek számai.

1. ábra: A támogatott települések száma és elhelyezkedése a kedvezményezetti besorolás szerint járásokban



Forrás: saját szerkesztés a közzétett „Döntési lista” alapján

Az 1. ábráról 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 részesültek több támogatásban.

A pályázati döntés eredményei elvileg védhetők azzal, hogy a hátrányosabb helyzetű térségekből eleve kevesebb pályázat érkezett, vagy, hogy a hátrányosabb helyzetű települések eleve – 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 megkérdőjelezhetők.

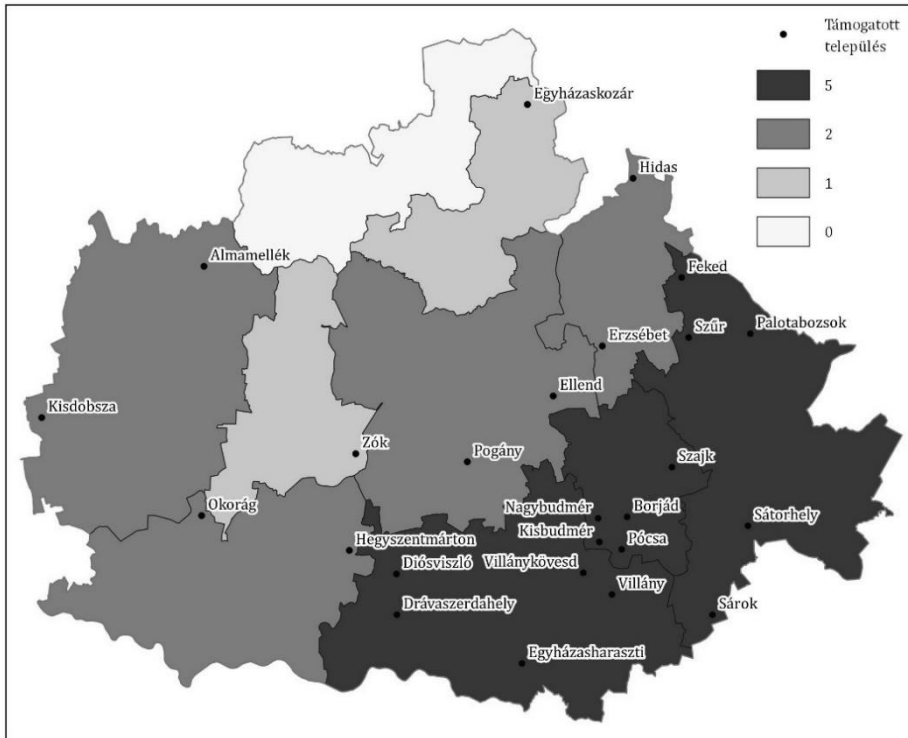
Ha az országos eredmények alakulásának okairól nem is áll rendelkezésre megfelelő információ, Baranya megyét tekintve – a helyismeret okán – közelebbi kép is alkotható (6. táblázat és 2. ábra). Ha bárki, megvizsgálja a Baranya megyei eredményeket – beleértve a támogatott településeket, és a támogatás mértékét – akkor a megye politikai viszonyainak minimális ismeretében is kirajzolódnak azok a politikai erővonalak, amelyek a befolyás erősségét mutatják. Ezek az erővonalak személyekhez (befolyásos képviselő), illetve jó kormányzati kapcsolatokkal rendelkező településekhez köthetők. A további részleteket inkább nem boncolgatva, a politikai kapcsolatokat teljesen félretéve, az viszont 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 nem 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.)

6. táblázat: A Magyar Falu „Nemzeti és helyi identitástudat erősítése” c. felhívásának eredményei Baranya megyében

Magyar Falu Program									
„ A nemzeti és helyi identitástudat erősítése”									
A kiírás kódszáma: MFP-NHI/2019									
Bólyi járás	Hegyháti járás	Komlói járás	Mohácsi járás	Pécsi járás	Pécsvárad i járás	Sellyei járás	Siklósi járás	Szentlőrinci járás	Szigetvári járás
Borjád		Egyházaskóvár	Feked	Ellend	Erzsébet	Hegyeszentmárton	Dióviszló	Zók	Almalmellék
Kisbudmér			Palotabozsok	Pogány	Hidas	Okorág	Dráva-szerdahely		Kisdob-sza
Nagybudmér			Sárok				Egyházasharaszti		
Pócsa			Sátorhely				Villány		
Szajk			Szűr				Villánykövesd		
5	0	1	5	2	2	2	5	1	2

Forrás: saját szerkesztés a közzétett „Döntési lista” alapján

2. ábra: A támogatott települések elhelyezkedése Baranya megye egyes járásaiban (Magyar Falu program, helyi identitás erősítése, 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 alpcélok 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 közlő 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 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 – jobbító törekvések esetén – a közigazgatás, és a piaci szervezetek világában ismert, és meghonosodott humán erőforrás 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 történő fordulásához is

vezethet) (Makronczai 2015). A politikai kultúra milyensége azonban közvetlenül befolyásolja a közigazgatás működését, amely aztán valamilyen jelzéseket közvetítve eléri a lakosságot, a választópolgárokig. Egy program (pl. vidékfejlesztési program) pedig a közigazgatási apparátuson keresztül valósul meg. A programok választópolgárok által történő megítélése pedig nagyon gyakran, és nagyon szorosan kötődik olyan (vezető) személyekhez kapcsolható emberi tulajdonságokhoz, amelyek alapján aztán valamilyen fajta kép (pozitív-negatív) 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 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). Részben 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, melynek 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 változtathatja a múlt esetleg helytelen döntéseit. 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 közigazgatásban nem feltétlenül meghonosodott módszereinek, eredményeinek alkalmazását is célszerű lenne megfontolni.

Irodalom

- Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (2007-2013) utólagos (ex.post) értékelése
<https://www.palyazat.gov.hu/az-j-magyarorszag-vidkfejlesztisi-program-2007-2013-utlagos-ex-post-rtkelse>
- Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program mid-term (félidős) értékelése.
<https://umvp.kormany.hu/mid-term>
- Aczél G., Zongor G. (2000): *Csak az első lépés nehéz*. <http://töosz.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/csakazelsőlepesnehez.pdf>

- Báger G., Czakó E. (szerk.) (2007): *A közszféra és a gazdaság versenyképessége.* <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2007/t137.pdf?ctid=737>
- Linder V. (2010): *Személyzetpolitika – humánstratégia a közigazgatásban.* <https://docplayer.hu/1970060-Szemelyzeti-politika-humanstrategia-a-kozigazgatasban-doktori-ertekezes.html>
- Magyar Falu Program – pályázati lehetőségek <https://e-kerelem.mvh.allamkincstar.gov.hu/enter/mfpbongeszo/mfpBongeszoLite.xhtml>
- Magyar Falu Program -Döntési lista. Kírási kódszáma: MFP-NHI/2019. Kírási címe: A nemzeti és helyi identitástudat erősítése. https://www.kormany.hu/download/9/c6/a1000/onkori_dontes.pdf
- Makronczai Á. (2015): *Káderpolitika a szocializmus éveiben és a lehetséges alternatívák.* <https://polgariszemle.hu/archivum/96-2015-junius-11-evfolyam-1-3-szam/toertenelemtudomany-jogtoertenet/672-kaderpolitika-a-szocializmus-eveiben-es-a-lehetseges-alternativak>
- Szamel L. (1998): Közfizetés jog, a közigazgatás személyzete. In: Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Osiris, Budapest