

Foglalkoztatási-gazdasági együttműködések és szolgáltatások fejlesztése Fejér megyében című, TOP-5.1.1-15-FE1-2016-00001 azonosítószámú projekt keretében készült műhelytanulmány



Mezőföldi tanulmányok 19.

2019. december 30.

**Új szegregáció felé?
Fejlesztéspolitikai irányokról a kihívásokkal küzdő
térségekben**

**Domokos Tamás, szociológus, Kodolányi János Egyetem
Fejlesztő Szociológia Kutatótanszék, tanszékvezető**

Egy álom vége

Alig negyedszázaddal ezelőtt a legtöbb magyar társadalomkutató optimistán, reménnyel telve tekintett a hazai fejlesztéspolitikára, egy olyan modern, európai társadalom-formálást remélve, melynek sikere elsősorban a helyi, összetartó közösségek erején, másodsorban a tudatosan fókuszált területi kiegyenlítésen, harmadrészt pedig az organikus térségfejlesztés szellemiségén alapul. Az összetartó közösség megjelenése kezdetben az újjáéledő vallási mozgalmakban, később a településeknek valós önrendelkezését adó, anyagi erőforrásokkal is bíró önkormányzatiságban, még később a formális szabadidős egyesületekben, csoportokban, klubokban, végül pedig a helyi fejlesztési partnerségekben, akciócsoportokban látszott leginkább. A vidéki térségekben ezen kedvező folyamatokat erősen támogatta az Agenda 2000 nyomán módosított közösségi agrárpolitika is, különösen az annak részeként megvalósuló lokális vidékfejlesztési programok rendszere, a közösség vezérelt helyi fejlesztéseknek zöld utat adó nemzeti fejlesztéspolitika és az integrált területfejlesztési munkát segítő szakmai-intézményi kapacitások fokozatos kiépülése is. Az előcsatlakozási alapokhoz, majd később pedig az Európai Bizottság által bevezetett strukturális és kohéziós alapokhoz való hozzáféréssel az anyagi erőforrások is jelentősen bővültek. Ám a várt fellendülés elmaradt, a prognosztizált autonóm folyamatok kiteljesedése helyett a visszarendeződés indult meg a régmúlt évtizedeket idéző központosított fejlesztéspolitika irányába.

A tanulmányban az utóbbi évtizedben kibontakozó fejlesztéspolitikai döntések és a közösségi finanszírozásból megvalósuló társadalomformáló, emberi erőforrásokat fejlesztő, lokálisan célzott programoknak a viszonyát tekintem át a fejlesztő szociológia általánosan elfogadott alapelveinek tükrében. Ezen elvek közé tartozik többek között a mikrotérségben vagy helyi közösségben való gondolkodás, a szubszidiaritás, az endogenitás, az alulról felfelé való építkezés, valamint a közösségfejlesztés (Farkas 2002). A 2018-ban elének táruló kép mintha azt tükrözné számunkra, hogy a fölülről való (állami) struktúra-teremtés olyan mélyről jövő tradíció a magyar társadalomban, melyben az elmúlt évtizedek nyugatias szellemiségű, közösségi alapú fejlesztési módszerei csak erősen korlátozott hatást bírnak kifejteni.

Az ajtók záródnak

Popper (2001) óta tudjuk, hogy az emberi közösségek megszervezésének alapvetően kétféle módja lehetséges. A zárt társadalmak olyan közösségekből állnak, aminek intézményei, belső struktúrái szentek és sérthetetlenek, az ebben elfoglalt pozíciók, családi struktúrák is állandók. A zárt társadalom tökéletes formájában egy biológiai organizmushoz hasonlít, mely minden külső hatás ellen védi magát, egy olyan zárt rendszer, amelynek tagjait szinte biológiai kötelékek fűznek egymáshoz (rokoni kötelékek, együttélés, a közös erőfeszítések, a közös veszélyek, a közös örömök és megpróbáltatások megosztása), s fenntartásának alapelve a statikus állapot. Kasztrendszer, melyben a helyi közösség tagjainak egymáshoz való viszonya állandó, nemcsak az inter-, hanem az intragenerációs mobilitási szint is alacsony. A felülről vezérelt társadalmak (lásd hűbéri kultúra!) hajlamosak zárt jelleget ölteni. Az ilyen közösségek megújulási potenciája is erősen korlátozott. Ezzel szemben, a nyitott közösségek a makrokörnyezeti hatásokra adaptív módon reagálnak, az állandó megújulás pedig nemcsak az adott közösség fennmaradásának, hanem fejlődésének, magasabb szintre lépésének is kulcsa. A megújulás és a közösség nyitottsága, a közösségen belüli előre lépési lehetőségek

dinamikája és az ehhez szükséges autonómia csak együttesen garantálják az adott földrajzi egységen élő közösség fejlődési potenciálját. Különösen igaz ez akkor, ha a közösség fogalma tekintetében elsősorban a Tönnies-i „Gemeinschaft” értelmezést fogadjuk el primer társadalomszervező formaként és nem a formalizáltabb, szerződéses „Gesellschaft” viszonyrendszert (Tönnies 1983), mégha ez utóbbi határozza is meg mindennapjainkat a XXI. században. A nyitott társadalom olyan alapelv tehát, mely érvényesülése nélkül csak ideig-óráig lehet sikeres egy-egy fejlesztendő térség.

A nyitott társadalom előfeltétele a hálózatoknak is, legyen szó akár városhálózatról, egy térségen belüli kapcsolati hálóról vagy éppen a globális térhez való kapcsolódás biztosításáról. A XXI. században a hálózati kapcsolatok határoznak meg szinte mindent (Castells, 2005; Barney, 2004; Van Dijk, 2012), a hálózatból való (ön)kizárás, valamiféle rendszeren kívüliség, vagy sajátos autonóm rendszer létrehozása totális társadalmi és gazdasági zsákutca. Az elmúlt két évtized tendenciáit vizsgálva ezen hálózatok tervezése és fejlesztése kívül esett az adott térségek kompetenciáján, bár kapcsolódó beruházásokra volt lehetőség lokális szinten is, nagy vonalas infrastruktúrákról minden esetben az érintettek feje felett született a döntés. A fejlesztéspolitika helyesen látja a hálózatok fontosságát (Benkő 1997), ám a hálózati kapcsolatok bővülése egy-egy térség számára nem mindig jár egyértelmű és azonnali előnnyel, sőt bizonyos esetekben éppen hátrányos is lehet (pl. elmaradott térségek gyorsforgalmi utakhoz való kapcsolása gyakran nem a befektetéseket és a fenntartható munkahelyeket hozza, hanem éppen az elvándorlást fokozza).

Ez a kettősség az európai uniós fejlesztéspolitikában is jelen van, talán legélesebben a területfejlesztés és a vidékfejlesztés közötti alapvető különbségekkel modellezhető. A két legfontosabb eltérés a fejlesztési munka irányultságában és tárgyában van. A területfejlesztés alapvetően nagyléptékben gondolkodik (pl. országban, régióban, megyében), s ez magával hozza azt is, hogy irányultságában nem lehet alulról építkező folyamat, jellegét tekintve tipikusan fentről lefelé irányított. Ezzel szemben a vidékfejlesztés tipikusan helyi léptékben gondolkodik (adott kistáj, kistérség, településcsoport, akcióterület), s mivel a lokális igények kielégítését célozzák, mindenekelőtt a szubszidiaritás elvének megfelelően helyi folyamatokat takar. S mint ilyen gyakran ellentmondásba kerülhet a fölülről jövő integrálás „állami képletével” is.

1.táblázat: Területfejlesztés vs. vidékfejlesztés

(Territorial development vs. rural development)

	Területfejlesztés	Vidékfejlesztés
Lépték	nagyléptékű (ország, régió, megye)	kisléptékű (kistérség, táj)
Jellege	fentről lefelé irányuló	alulról fölfelé irányuló
Tartalom	Nagytérségi közlekedési és egyéb infrastruktúra-hálózatok nagy volumenű beruházások	Helyi erőforrások aktivizálódásával a helyi adottságok hasznosítása (struktúra váltás, minőségi termékek, infrastruktúra, kulturális örökség, népesség)

Társadalmi hatás	közvetett módon érvényesül közép- és hosszútávon	közvetlen módon hat az emberekre rövid távon belül is hat
Állami szerepvállalás	döntő, meghatározó	orientáló, kezdeményező, támogató
Finanszírozás	döntően állami centralizált forrás és társfinanszírozás is	döntően helyi, illetve decentralizált állami forrás, társfinanszírozás
Megvalósítás	program központi döntés	program partnerség

forrás: Jávor 1999.

Nemcsak az Európai Unió, hanem általában a térségi fejlesztő munka fontos társadalomfilozófiai alapelve a szubszidiaritás. Szubszidiaritás elvének érvényre jutása nélkül egy-egy nagyobb közösségben nincs föderalista államszervezet (lásd EU), lokális szinten nem működhet önkormányzati rendszer, sérülhet az állampolgári aktivitáson alapuló képviseleti és a magasabb szintű bevonódást feltételező részvételi vagy deliberatív demokrácia modellje is. Ez pedig hozza magával az „emberközpontúságot” is a térségi fejlesztésben. Elfogadva Kulcsár (1998) megközelítési módját, ez a fajta térségi fejlesztéspolitika (ha tetszik vidékfejlesztés) településeken átnyúló, mikrotérségi irányultságú, komplex humán, gazdasági, környezeti, közösségi programokon keresztül tud csak megvalósulni, melyben a helyben élők aktív részvétele szükséges, de nem elégséges alapfeltétel.

A 2010 óta kibontakozó paternalista állam magyarországi modellje azonban teljesen szembe megy ezzel a megközelítéssel, különösen a szubszidiaritás elvével. Az a fajta fejlesztéspolitika, amely nem támogatja, hogy egy-egy helyi közösség saját maga dönthessen a helyi problémák megoldását elősegítő beavatkozásokról, programokról, szükségszerűen erodálja a fejlesztendő térségek belső erőforrásainak felszínre kerülését épp úgy, mint az érintettek aktív bevonódását. Míg azok a lokális problémák, melyeket a konkrét érintettség okán helyi szinten korábban meg tudtak oldani a közösségek (pl. ki legyen az iskolaigazgató, hogy lesz kifestve az intézmény, kinek kell átmeneti vagy rendszeres szociális segítyt biztosítani, hogyan kerüljön felhasználásra a bértámogatás, legyenek prevenciós programok, milyen szakmákban lehessen a térségben keretszámot biztosítani a szakképzésben stb.) azokról most rendre magasabb szinten (gyakran az érintettek kihagyásával, sőt éppen az érintettek javaslatai ellenében) döntenek.

A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy az elmúlt évtizedben erősen meggyengültek a társadalmi kapcsolatok (Dávid-Albert 2016) s az embereket összefogó civil közösségek gyengülése miatt a magyar társadalomban - különösen a fejlesztendő térségekben - fokozódik a szegregáció. Robert D. Putnam (2015) nyomán ezt a fajta társadalmi szegregációt nem elsősorban gazdasági eredetű okokra vezethetjük vissza, hanem arra, hogy a közösségi színterek zsugorodásával eltűntek azok a fórumok, közösségek, együttműködési partnerségek, akciócsoportok ahol a különböző társadalmi és gazdasági háttérű emberek interakcióba kerülhetnek egymással. Ha viszont megszűnnek azok a csoportok, szervezeti keretek, amiken keresztül könnyen érintkezhetek egymással más társadalmi státuszú emberek, intézmények akkor innen egyenes út vezet a kasztosodáshoz. Mindezen folyamatok alátámasztásra elég

egyetlen adatsor is: míg 1990-2000 között a közművelődési, közösségi színterek száma bővült, addig 2000-2010 között a KSH adatai alapján az öntevékeny klubok, körök száma közel 1000-rel, az intézmények száma pontosan 800-zal a rendezvények, programok száma pedig több mint 6000-rel csökkent Magyarországon, ráadásul területileg koránt sem arányosan, a fejlesztendő térségekben az átlagnál is nagyobb mértékű volt a csökkenés.

Kísért a múlt

Amikor 1990-ben az első önkormányzati törvény készült, még természetes társadalomfilozófiai elv volt, hogy a lehető legszélesebb körben érvényesüljön a helyi önkormányzás joga. A települések választópolgárai éltek is a lehetőséggel és önálló önkormányzati szerveket hoztak létre. 1990 után alapvetően település-központú, autonómiával rendelkező, széles felelősségre épülő rendszer alakult ki. Ehhez kapcsolódva az önkormányzati feladatok száma is kiemelkedően magas volt. A kezdetben kialakított nagyfokú önállóság az elmúlt közel harminc év alatt folyamatosan csökkent, szűkült az önkormányzatok mozgástere, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a központi forráselvonások pedig a helyi működőképességet is veszélyeztették. Ennek ellenére a virális közösségek megtalálták az utakat a településüzemeltetéshez, a forráshiány sok esetben éppen a térségen belüli összefogás felé terelte a településeket. 2010 óta ezen a területen is alapvető változások történtek, az önkormányzati feladatok jelentősen csökkentek (talán a legsúlyosabb csapás a helyi humán fejlesztés alapvető bázisát jelentő iskolák „államosítása” volt). Az önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatok körében elindult korábbi, centralizációs jellegű, az államigazgatási feladatellátást erősítő folyamatok az elmúlt években is töretlenül érvényesültek (Hoffman 2016).

Rögzíthető, hogy a szubszidiaritás alapelvének megfelelően felépülő társadalomban a társadalom szerveződése nem felülről lefelé, hanem alulról felfelé történik és korábban szakmai konszenzus alakult ki arról is, hogy az elmaradott, fejlesztendő területek, térségek felzárkózásában is az alulról felfelé történő építkezés megközelítésének alkalmazása tűnik a legeredményesebbnek. (Bár kétségtelen idő és munkaigényesebb, mint az ellentétes irányú, felülről vezérelt fejlesztés, mely 2018-ra újra uralkodóvá vált.) Az elmélet szerint a vezérlés két eltérő iránya mögött különböző fejlesztési célok, elképzelések és más célcsoportok állnak, megvan tehát a helye mindegyik megközelítésnek. A problémát az okozza, amikor a centrális irányítás alá vont fejlesztéspolitika, a lokális és emiatt kellően plurális értékrendszerű életminőséget felülről vezérlő módon kívánja uniformizáltan fejleszteni. Ahogy G. Fekete (1998) rámutatott, a fejlesztendő térségek felzárkózása esetében nem lehet kizárólag az egyik vagy másik felfogásra támaszkodni, de a térségi fejlesztéspolitikában vagy még inkább a klasszikus vidékfejlesztésben kitüntetett szerepe kell, hogy legyen az alulról építkező (ún. bottom up) fejlesztéseknek. Mindeközben a fejlesztendő térségekben a közösségi beavatkozásokat „olyan gondolatok keretében kell értelmeznünk, amely elismeri, feltárja a történeti hatását tekintve igen komoly gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeket a vidéki Magyarországon és olyan értékeket kell képviselnie, amelyek megkönnyítik ezeknek az egyenlőtlenségeknek leküzdését” (Kulcsár 2017, 203).

Mindenki számára jól ismert, hogy a fejlesztéspolitika milyen nagy mértékben épít – a mai napig - azokra a pénzügyi forrásokra, melyeket az Európai Unió biztosít a tagállamok vagy éppen a tagjelölt államok számára. Magyarországon a csatlakozáshoz való felkészülést három alap a PHARE, az ISPA és a SAPARD segítette, melyek működése hasonló volt a mostani strukturális és kohéziós alapok működéséhez. Ezen források közül a PHARE az elmaradott térségek számára a társadalmi kohézió és a közösségi szemléletet erősítésében, az integrált humán szolgáltatások fejlesztésében, valamint a szegregációt mérséklő beavatkozások és pilot programok tekintetében jelentettek erőforrásokat. Az ISPA a területi kiegyenlítés makro szintjén működött, míg a SAPARD a közösségi agrárpolitika részeként különösen a szektorokon átívelő Helyi Akciócsoportokon keresztüli igény alapú helyi fejlesztési modell tekintetében hozott újdonságot, lehetővé téve az organikus térségfejlesztési folyamatok elindítását is¹.

Nemcsak az alulról felfelé irányuló organikus térségfejlesztés szempontjából, hanem a szubszidiaritás elvének és a közösségek saját sorsukért való felelősségvállalása napi szintű megélése szempontjából is kiemelkedő jelentőségű az Európai Unió közösségi agrárpolitikája (KAP). A KAP ugyanis nem pusztán a mezőgazdasági termelés biztonságát, növelését és stabilitását célozza, hanem a vidéki lakosság megfelelő életszínvonalának biztosítását is (Kiss 2002). Éppen e cél miatt sokkal több a közösségi agrárpolitika, mint szubvenciók és agrártámogatási rendszerek összessége: fejlesztési alapelv is egyben. Ennek keretei között a ma is érvényes LEADER (Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale - Községi kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztéséért), az Európai Bizottság által 1991-ben kidolgozott négy közösségi kezdeményezés egyike, napjainkban Európa-szerte közel 3000 (kis)térségben működik². A LEADER alapú helyi fejlesztés módszere adott volt, azonban az előcsatlakozási időszak sikeres pilot projektjei után erősen módosult formában valósulhatott csak meg Magyarországon. Az ünnepnapok elmélete és a hétköznapiak gyakorlata nagyon jelentősen elvált egymástól (Patkós 2014). Míg Európa számos országában a LEADER kezdeményezés az elmúlt két évtized egyik legfontosabb és legsikeresebb fejlesztéspolitikai kezdeményezése lett, Magyarországon a túlzott központi szerepvállalás olyan vidékfejlesztési módszerré formálta, amely garantálta a folyamatos állami ellenőrzést, a kontrollált kereteket, a túlszabályozott működést a LEADER rendszer minden szintjén, értve ezalatt a helyi akciócsoportok létrehozásának módját, a területi lehatárolásokat, a stratégiák kidolgozásának módszertanát vagy éppen a pályázatok kezelését, elbírálását és finanszírozását (Póla, Chevalier és Maurel 2015). Egyáltalán nem arról van tehát szó, hogy a LEADER vagy más hasonló fejlesztési módszerek vagy más nyugati „vívmányok” ne törtek volna be hozzánk, s hogy ne lett volna meg a szándék a nyugatosodásra a fejlesztéspolitikában. Sőt, a 2014-2020-as időszakban bevezetésre kerülő ún. CLLD (Community-Led Local Development) is implementálásra került Magyarországon, ám mindezen módszerek nem váltak organikus részévé a helyi fejlesztéseknek és erősen torzult formában váltak „társadalomszerkezeti” elemmé.

A helyi autonómia szerepe a fejlesztési munkában ezzel együtt is növekedett az ezredforduló első évtizedében s ez 2010-ig együtt járt a helyi autonómiák általános szerepvállalásának növekedésével is és így az élet legtöbb területéhez hasonlóan a vidékfejlesztésben és a

¹ Ocskay 2008 nyomán az organikus térségek jellemzői: geomorfológiai integritás, közigazgatástól független egység, sajátos (egyedi) identitás, egymást erősítő szociológiai-gazdasági-földrajzi struktúrák, szerves belső kapcsolatok, hálók, centrális energiák megléte

² https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en

területfejlesztésben is utat kapott a decentralizáció. Bár jelek már 2010 előtt is voltak a fejlesztéspolitikában arra, hogy minden fejlesztést (még a közösségi agrárpolitika részeként megvalósuló lokális vidékfejlesztési programokat is) egy központi döntés nyomán hajtsanak végre, alapvetően hierarchizált szervezeti rendszerben, ezek a folyamatok 2010 után olyan mértékben felerősödtek, hogy az már nemcsak a helyi fejlesztési projekteket veszélyezteti, hanem az uniformizált projekt tartalmak miatt a közösségi részvételt is fékezi, gátolja. Míg a klasszikus „bottom-up” projektek a közösségfejlesztés eszközei is voltak, a mostani projektek valószínűleg éppen ellentétes hatást érnek el, hiszen sok esetben a helyi közösségeknek olyan helyi projektet „kell” megpályázni, megnyerni és megvalósítani, melyek köszönőviszonyban sincsenek a valós helyi igényekkel és kapacitásokkal. Ha figyelembe vesszük azt is, hogy a közösségfejlesztés nem más, mint az a tevékenység, amit a „közösség saját magán végez a különböző fejlesztések végrehajtása és a közösség jövője érdekében” (Varga és Vercseg 1998, 20), akkor válik láthatóvá igazán a fenti tendencia káros hatása.

Azok a helyi térségek, közösségek által indukált lokális erőforrás fejlesztések, amelyek a hátrányos helyzetű területek életminőségének komplex javítását szolgálhatják a korábban már érintett LEADER típusú programokon kívül elsősorban 2004-2006 között a Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP), 2007-2013 között a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TAMOP), illetve 2014-2020 között az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) részeként meghatározott pályázati konstrukciókon keresztül juthattak támogatásokhoz az elmúlt 15 évben. Beszédes adat, hogy míg a TAMOP 500 féle kiíráson keresztül 18222 támogatott pályázattal segítette a munkát, a mostani, 2014-2020 közötti időszakban az EFOP 150 féle konstrukciója 5240 projektet támogat. Önmagában a meghirdetett fejlesztési konstrukciók magas száma az előző EU-s fejlesztési ciklusban csak azt mutatja, hogy a fejlesztési tengelyekhez kapcsolódó célzott beavatkozások száma volt túl magas, de ha azt is hozzátesszük, hogy akkor az 500 féle konstrukcióból még 94 épített a térségi együttműködésre, addig jelenleg mindössze 15 olyan konstrukció létezik, amelyben elvárt a térségi szemlélet vagy partnerség, már árnyaltabb a kép. Ráadásul ezen pályázati konstrukciók is olyan uniformizált kiírások, melyekben nem csak azt rögzíti a támogató irányító hatóság (mely feladatokat minisztériumokra bízta a kormányzat), hogy mi a célja a forrásnak, hanem azt is, hogy konkrétan milyen beavatkozásból, mennyit és hogyan kell megvalósítani a forrásra jelentkezőknek. A jelenlegi Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó pályázati konstrukciók – különösen az EFOP keretben meghirdetett programok - rendkívüli mértékben korlátozzák, hogy a pályázó intézmények, szervezetek a valós térségi igényeknek megfelelően tudjanak önállóan projekteket tervezni. Ennek eredményeként az országban minden adott pályázati konstrukcióban gyakorlatilag ugyanaz a fejlesztés történik ugyanazon indikátorokkal és kötelező vállalásokkal. A pályázó döntése gyakran csak arra korlátozódik, hogy indul-e a pályázaton vagy nem. Ez a logika az infrastruktúra fejlesztések esetében sem volt jó, ám a fejlesztendő térségek vezetői, közösségei minden új építményt vagy beruházást szívesen fogadtak (még akkor is ha gyakran lehetett hallani, hogy másra *nagyobb* szükség lett volna), ám a humán fejlesztések esetében ez a megközelítés már nem működik. A kiírások eredményeként dömping programok alakultak ki helyben, a központi elvárásokhoz igazodva mindenki szinte *ugyanazt* csinálja.

A humán fejlesztések esetében a célcsoport igényeihez, lehetőségeihez és szükségleteihez való nagyfokú alkalmazkodás a sikeres bevonás és egyéni fejlesztések alapfeltétele. Ez viszont csak plurális eszköztárral és módszertani sokszínűséggel garantálható. Ám a centralizálás a

fejlesztési programok módszertanát is elérte. Ebben a ciklusban általános fejlesztési logika lett abból, hogy a helyi szinten megvalósuló EFOP konstrukciók mellé (melyek jellemző projektmérete 250 millió forint alatti) egy központi kiemelt projektet is életre hívnak (3-5 milliárdos költségvetéssel), melynek gazdája valamely minisztériumi háttérintézmény. Azon túl, hogy ezen kiemelt projektek alkalmat adnak számos központi feladat finanszírozására és új státuszok létrehozására, azonos minisztériumhoz tartozó, de egymással is konkuráló megyei vagy régiós irodahálózatokat eredményezett (pl. Családbarát Ország Mentorhálózat, Új Nemzedék Központ hálózat, Civil Információs Centrumok hálózata, Család, Önkéntesség és Esélyek Háza Hálózata, OFA irodahálózat, Cselekvő Közösségek Mentorhálózat stb...). Ezen kiemelt, központilag szervezett, de decentralizáltan szolgáltató projektek az EFOP pályázati keretek jelentős részét égetik el, viszont a központi kormányzat számára a folyamatos ellenőrzés, a módszertani és szakmai kontroll lehetőségét is garantálják, mivel a mentor szervezettel való együttműködés, a kidolgozott standardok átvétele kötelező jellegű. Mindezek eredményeként a helyben kialakult dömping programok során a kedvezményezett körben nemcsak mindenki ugyanaz, hanem *ugyanúgy* is csinálja.

A helyi fejlesztési projektek megvalósításának a *mit?* és *hogyan?* kérdése mellett van egy harmadik kritikus pontja is, a *kik?* kérdése. Vagyis az adott fejlesztést támogató pályázati konstrukciót kik fogják megvalósítani helyben. Ez jelenti a pályázatot benyújtó és lebonyolító helyi szervezetet és jelenti a konkrétan munkát vállaló helyi humánerőforrást egyaránt. A jelenlegi pályázati ciklusban a támogató a potenciális kedvezményezett kör tekintetében (kik nyújthatnak be pályázatot) minden esetben nagyon határozott elképzeléssel bír, pontos ún. GFO kóddal adja meg, mely intézmény vagy szervezet típusok pályázhatnak, illetve előír egyéb korlátokat is (pl. árbevételi minimum, korábbi referencia, meglévő megállapodás valamilyen igazgatási szervvel, feladatellátási szerződés stb.). A fejlesztendő térségekben – de gyakran még a fejlettebb térségi központokban is - komoly gondot okoz a megfelelő pályázó szervezet megtalálása, ugyanis az elmúlt évek alatt a civil szervezetek kapacitása erősen lecsökkent, az önkormányzatoknál a projektek jelentette plusz feladatok az alaptevékenység rovására jelennek meg, és az egyházak hierarchikus szervezeti rendszere sem épp kedvező ahhoz, hogy pl. egy plébánia térségi fejlesztő programban jelenhessen meg megvalósítóként. Ezzel együtt persze minden térségben megvan az néhány szervezet, amely képes lebonyolítani ezeket a fejlesztési projekteket, de mivel számuk igen korlátozott gyakorlatilag mindig ugyanazok lesznek a projektgazdák. Tehát nemcsak *ugyanazt*, és *ugyanúgy*, csinálnak a helyi fejlesztésekben, hanem gyakorlatilag mindenféle projektet *ugyanazok* is csinálnak. A kapacitások persze erősen végesek, miközben a különböző projekteknek – miért is lenne másképp – többségében egyszerre kell teljesíteni az egyes kötelezően előírt mérföldköveket (melyek ma már nem csak azt írják elő, hogy mit kell egy megadott határpontig elérni, hanem azt is mennyi forrást kell kötelezően elkölteni, hány programot kell kötelezően megszervezni és hány főt kell addig bevonni). Az egyidejűség pedig sok esetben már nemcsak a megvalósító oldalon okoz kapacitás- vagy erőforráshiányt, hanem a térségben lakókat is kampányszerűen és kumuláltan érik el a szolgáltatások, események, programok.

Új megközelítés a siker érdekében

A dömping programok és hiányterületek kettős szorításában a fejlesztendő térségek csak átfogó, integrált és minden szegmensében (pályázó szervezetek, projekt szintű beavatkozások, közreműködő intézmények, indikátorok, megvalósítói kapacitások)

egyeztetett, de egymástól lehatárolt, „patchwork” szerű fejlesztési tervek alapján tudnak hatékonyan fejleszteni. Ám ez a gyenge kooperációs készséggel (is) terhelt hátrányos helyzetű települések esetében nagyon nehezen működő fejlesztési stratégia. Jó példák azért vannak az átgondolt, kooperatív fejlesztésekre. Az egyik ilyen példa a Dél-Békés fejlesztéseit aprólékosan összehangoló ún. Calendula terv³. A térségen belüli korábbi megosztottság helyett a „win-win játszma” alapgondolatának képviselésével a kölcsönös előnyökön, a partnerségen, és az egymás sikerein alapuló együttműködéssel indultak a 2016-2017-es években a Széchenyi 2020 kereti között meghirdetett pályázati konstrukciókon. Közös gondolkodással olyan térségfejlesztési koncepciót alkottak, amely nemcsak figyelembe vette a települések adottságait és a lakosság igényeit, de a gazdasági szereplőket hosszú távú befektetésre és munkahelyteremtésre ösztönözve, valamint magas hozzáadott értéket képviselve várhatóan megalapozza a helyi egészséges társadalom és az élhető Dél-Békés kialakítását. Az emberi erőforrás fejlesztését, humán kapacitás bővítését 30 ún. EFOP projekt 4 milliárd forinttal, a területi kiegyenlítést segítő infrastrukturális beruházásokat (egészségügyi alapellátás, szociális intézmények, foglalkoztatást segítő iparfejlesztés, turisztikai vonzerő növelés, energetikai fejlesztések stb.) pedig 50 ún. TOP pályázat 8 milliárd forinttal támogatja a Calendula Tervhez igazodva. Hasonló jó példa a Dél-Fejérben lévő Mezőföld fejlesztendő járásait (Enying, Sárbogárd) segítő 32 EFOP és 49 TOP projekt összehangolása, melyek együttesen 10 milliárd forinttal járulnak hozzá a „Mezőföldi reneszánszhoz”⁴. A számokból látható, hogy átlagosan relatíve kis projektméretekkel van dolguk (125-150 millió Ft/projekt), ám a számszerűen nagyon sok önálló beavatkozás (egyedi célrendszerrel, területi fókusszal, eltérő műszaki és szakmai tartalommal) rendkívüli módon nehezíti a fejlesztések hatásainak szinergikus irányba állítását, a komplexitásra és egymásra épülő programokra alapozott térségfejlesztési stratégia kialakítását.

A fenti két pozitív példa (melyek közül az egyik a fejlett közép-dunántúli, a másik a fejletlenebb dél-alföldi régióból származik) elemzése több fontos egyezősékre is rávilágít. Egyrészt számszakilag igazolható, hogy a fejlesztendő térségek számra a centralizált fejlesztési forrásokkal a korábbinál nagyságrendekkel több támogatás érhető el a felzárkózást segítő programokra, mint a korábbi években. Másrészt ezen források felhasználásának hatékonysága a fenti példák alapján alapvetően a koordinációt függ, attól, hogy mennyire előkészített az egyes önállóan benyújtott projekttervek egymáshoz való kapcsolódásának megteremtése és mennyire tudnak egymásra építeni a megvalósítás fázisában a potenciális szinergikus hatások érdekében. (Ez utóbbi kritikus sikertényező is a jövőre nézve!) Harmadrészt, mindkét térség fejlesztési projekt-csomagjainak összeállításában részt vettek olyan, térségen kívüli aktorok, akiket nem kötöttek a térségen belüli, korábbi jó-rossz intézményi vagy szervezeti alkuk, ígérvények és akik a szakmai kompetencia mellett kellő politikai felhatalmazással/támogatottsággal is rendelkeztek. Negyedrészt, ahhoz, hogy a működésképtelennek látszó többszintű kormányzás és a központi intézményrendszer alacsony hatékonyságú működésének ördögi köréből ki tudjanak törni a fenti térségeknek új intézményi formát kellett definiálniuk. A teljesen demokratikus működésű akciócsoportok helyett, cégszerűen működő fejlesztési ügynökséget hoztak létre (Dél-békési Jövőkép Térségi Társadalmi és Gazdasági Fejlesztési Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság Békés megyében és a Társadalmi Vállalkozásfejlesztési és Befektetésösztönző Nonprofit Korlátolt Felelősségű

³ <http://calendulaterv.hu/>

⁴ <http://www.delfejer.hu/>

Társaság Fejér megyében) nonprofit vállalkozásként. Ez a szervezeti forma sokkal nagyobb önállóságot ad és egyértelműbb felelősségi viszonyt is teremt a fejlesztések sikere tekintetében. További előnye, hogy a nonprofit vállalkozás a forrásteremtésben is motivált, hiszen – szemben a Leader HACS munkaszervezettel – nincs dedikált normatív működési költsége, bevételeit a projektekhez kötött szolgáltatások nyújtásából tudja csak biztosítani. Végezetül, ha alaposan megnézzük a két térség projekttervezési logikáját, azt látjuk, hogy jellemzően várostérségi alapú fejlesztésre tértek át, dedikált vezető szerepet biztosítva a két járási központnak: Orosházának és Sárbogárdnak. (Jelenleg sem Orosháza, mint dél-Békés, sem pedig Sárbogárd, mint dél-Fejér központja nem vesz részt Leader HACS munkájában). Ez a modell - tekintettel arra, hogy a fejlesztésekről nem térségi konszenzussal születik döntés - természetesen magában hordozza a települések közötti feszültségek fokozódásának veszélyét. Éppen ezért kiemelt jelentősége van a fejlesztés-kommunikációnak és a térségi szintű partnerségek szervezésének a megvalósítás folyamatában (bevont helyi alvállalkozók, kedvezményezett intézmények stb.).

Ezen új megközelítés rendszerszerűen nem oldja fel a korábbiakban vázolt – felülről vezérelt, centralizált – „helyi” fejlesztéspolitika ellentmondásait, ám egyfajta menekülő útként értő kezekben, etikus működés mellett valós alternatívát nyújthat a jelenlegi csapda helyzetben. Ám nemcsak a siker, hanem a bukás kockázata is nagyobb, „rossz kezekben” az erőforrások koordinációja a visszaélésekre is nagyobb lehetőséget ad. Az integrált tervezésnél jelen lévő térségi egyeztető mechanizmusok, helyi társadalmi kontroll helyébe a megvalósítási időszakban már a központi ellenőrzés és monitoring lép.

Összegzés

A társadalomfilozófusok és kutató által negyedszázada vázolt nyugatias jövőkép mára erősen megváltozott, a bomlás jelei a közösségi alapú civil társadalom szinte mindegyik szférájában megjelentek. Az emberek egyre inkább távolodnak a családjuktól, barátaiktól és szomszédaiktól, megritkult az egyesületek, klubok tagsága, a közösségi színtereken való részvétel, erősen csökkent a lokális autonómia, feladatellátás és intézményi önállóság, valamint a helyi fejlesztések, beavatkozások egyedisége. A fejlesztéspolitikától független általános trendek (munka, családszerkezet és koreloszlás megváltozása, életmódbeli változások) az önkormányzatok mozgásterének folyamatos szűkítésével és a forrásallokációs mechanizmusok módosításával együtt nemcsak oda vezetett, hogy az egész országban meggyengültek a társadalmi kapcsolatok, hanem az embereket összefogó közösségek gyengülése és a helyi szolgáltatásokat, beavatkozásokat uniformizáló fejlesztéspolitika, illetve a szubszidaritás társadalomfilozófiai elvének fokozódó mellőzése miatt a magyar társadalomban már nemcsak sérül az esélyegyenlőség elve, hanem egy újfajta „kaszttrendszer” körvonala is felsejlik, végletekig leszakadt fejlesztendő térségekkel és jól menedzselte, sikeresen urbanizálódó várostérségi településekkel.

Ez ellen átgondolt, részvétel-alapú, komplex helyi fejlesztésekkel sokat lehet tenni. A helyi közösség részvétele nélkül tervezett, megvalósítani szándékolt központilag szabályozott fejlesztések ugyanakkor akár éppen ellentétes hatást is kiválthatnak az eltérő helyzetű és igényű térségekben mert az önrendelkezéstől megfosztott helyi autonómiák a lokális együttműködési terek szűkülésével a szegregációt és a függőségi viszonyok fenntartását is erősítik. Ez nem új gondolat, Szűcs Jenő klasszikus tanulmánya (1983) Európa három történeti

régiójáról kulcsot ad a megértéshez e tekintetben: a nyugati organikus fejlődéssel ellentétben a mi „köztes” régiókban az állami (felülről jövő) struktúra-teremtés módszere szilárdult meg, ahol a spontán és alulról jövő szerveződésnek nemcsak hagyománya nem volt, de a Nyugaton kialakult „komplex teoretikus szövevényhez” képest minden sokkal egyszerűbben és kissé módosítva jelent meg régiókban. Ennek példája az is, hogy az ezredfordulón még látható, tapasztalható volt a közeledés a vidékfejlesztés és a területfejlesztés között, a „vidéki fogalomkör” összetettsége (Kulcsár 1999) is a felülről vezérelt és az alulról építkező beavatkozások egyidejű, kiegyensúlyozott megközelítésének alkalmazását igényelte, mára azonban úgy tűnik a felülről vezérelt fejlesztések teljesen felülírták Magyarországon az organikus fejlesztési logika alapjait is.

Ezen folyamatok, trendek társadalmi, gazdasági és közösségi hatásai csak középtávon jelennek meg igazán, tanulmányozásuk célzott kutatásokat igényel a fejlesztő szociológia részéről. De már jó, ha most tudjuk, az elméleti és kutatási munkák nyomán majdan kirajzolódó konkrét problémastruktúra valós, proaktív közösségek (újra)építése és a helyi autonómia bővítése nélkül nem lesz könnyen kezelhető.

IRODALOM

- ALBERT, F. ÉS DÁVID, B. (2016): A magyarországi kapcsolathálózati struktúrák jellemzői 2015-ben. *Socio.hu*. (2016/3)
- BARNEY, D.D. (2004): *The Network Society*. Polity Press.
- BENKŐ, G. (1997): A regionális fejlődés útjai: globálistól a lokálisig. *Tér és Társadalom*, (11. évf.) 1997/2. 1-16. p
- CASTELLS, M. (2005): *Az információ kora: Gazdaság, társadalom és kultúra I. kötet: A hálózati társadalom kialakulása*. Budapest, Gondolat – Infonia.
- FARKAS, T. (2002): Vidékfejlesztés a fejlődéstudományok és a fejlesztési koncepciók tükrében. *Tér és Társadalom* (16. évf.) 2002/1. 41-57. p.
- G. FEKETE, É. (1998): *Bevezetés az alulról vezérelt (bottom up) vidékfejlesztés elméletébe és módszertanába*. Kereskedelmi és Gazdasági Főiskola, Szolnok.
- HOFFMAN, I. (2016): Változások a MÖTV-ben – Az elmúlt két év jogszabályi változásai tükrében. *Jegyző és Közigazgatás*. (XVIII). 2016/1. szám
- JÁVOR, K. (1999): Gondolatok alámerülés előtt. *Falu-Város-Régió*, (1999). 1-2 szám. Kistérségi krónika
- KISS, J. (2002): Reform után – reform előtt. Az EU Közös Agrárpolitikájának várható változásáról. MTA Világgazdasági Kutatóintézet. Műhelytanulmányok, 36. sz
- KULCSÁR, L. (1998): Vidékfejlesztés és vidékpolitika Magyarországon. *A Falu*. (1998) 2. 5-15. o.
- KULCSÁR, L. (1999): Falvaink fejlesztési stratégiái az EU csatlakozás tükrében. In: *A falu- és vidékfejlesztés stratégiai kérdései* (szerk: Kovács F.-Kovács J.). „Magyarország az ezredfordulón”. Stratégiai kutatások a MTA-n. 25-33.
- KULCSÁR, L. (2017): *A vidékfejlesztés elméleti megközelítése*, Kolozsvár. Kriterion Kiadó,
- OCSKAY, GY. (2008): *Pogány-havas kistérség gazdaságfejlesztési stratégia*. Kézirat
- PATKÓS, CS. (2014): A LEADER-program Európában és Magyarországon. *Educatio* (2014) 3. szám. 394-402.p.

- PÓLA, P. ÉS CHEVALIER, P. ÉS MAUREL, M.C (2015): A LEADER akciócsoportok és partnerségi hálózatok működésének tanulságai Baranya megyében. *Tér és Társadalom* (29. évf). 2015/1.
- POPPER, K.R. (2001): A nyitott társadalom és ellenségei. Balassi Kiadó.
- PUTNAM, R.D. (2015): Our Kids: The American Dream in Crisis. Simon & Schuster.
- SZÚCS, J. (1983): Vázlat Európa három történeti régiójáról. Magvető kiadó
- TÖNNIES, F.(1983): Közösség és társadalom. Gondolat Könyvkiadó
- VAN DIJK, J. (2012): The Network Society. SAGE.
- VARGA, A.T. ÉS VERCSEG, I. (1998) Közösségfejlesztés. Magyar Művelődési Intézet, Budapest.