

BODOR-ERANUS ELIZA

*Kis halak – nagy falatok?**

A települések eltérő pályázati gyakorlatai Magyarországon



„Az egész pályázati rendszer az önkormányzati fejlesztések alfája meg omegája.”
(Interjúrészlet: T4 polgármestere, készítette Bodor-Eranus Eliza, 2010. március 17.)

Absztrakt

Jelen tanulmány bemutatja, hogy miképpen tér el a magyarországi települések pályázati gyakorlata. Az előzetes feltevés az, hogy míg egyes települések teljes erőbedobással minél nagyobb részt el tudnak érni a pályázati összegekből, más települések marginalizálódnak, bizonytalanul, vagy egyáltalán nem pályáznak. Ez a helyzet akkor is fennáll, amikor hasonló méretű és adottságú településekről van szó, tovább növelve a települések közötti különbségeket.

Kulcsszavak önkormányzatok, pályázatok, pályázati gyakorlatok, kistelepülések

Bevezetés

A hazai önkormányzatok finanszírozási forrásszerzési mechanizmusa jelentősen megváltozott az elmúlt évek során. Többek között annak is köszönhetően, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás következtében, Magyarország is részesedhetett a Strukturális Alapokból. A települések elemzésekor azonban azt tapasztaljuk, hogy az önkormányzatok eltérő mértékben veszik ki a részüket a finanszírozási forrásokat célzó pályázati rendszerből. Az eltérés nemcsak akkor érzékelhető, ha a finanszírozási rendszerbe való belépés idejét és módját tekintjük, hanem az elnyert finanszírozási összegek esetében is. Ez a sajátosság akkor is fennáll, amikor hasonló adottságú (méret, földrajzi fekvés, stb.) települések pályázati gyakorlatát vizsgáljuk.

Jelen tanulmány a települések pályázati gyakorlatában tapasztalt eltérésekre hívja fel a figyelmet. Az előzetes feltevés az, hogy míg egyes települések teljes erőbedobással minél nagyobb részt el tudnak érni a pályázati összegekből, más települések marginalizálódnak, bizonytalanul, vagy egyáltalán nem pályáznak. Ez a különbség akkor is fennáll, ha azonos méretű és adottságú

* A tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért alprojektjében, Az állam kapacitása - szakértők, hivatalnokok, politikusok műhelyben készült. A műhely (kutatócsoport) vezetője: Ilonszki Gabriella. A szerző Ph.D. hallgató (BCE Szociológia és Társadalompolitika Intézet); elérhetősége: eliza.eranus@uni-corvinus.hu.

településeket vizsgálunk. A feltevés értelmében, a hátrányos helyzetű kistelepülések (kis halak) esetében például találhatunk kirívóan jól pályázó településeket, amelyek sikeresen tesznek szert nagyobb pályázati összegekre (nagyobb falatokra), szemben azokkal a hozzájuk hasonló (méretű és adottságú) településekkel, amelyek nem boldogulnak a pályázati rendszerben.

A települések eltérő pályázati gyakorlatát jelen tanulmány egyrészt az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) Uniós Adattára segítségével, másrészt saját, kvalitatív módszereken alapuló tereptapasztalatokkal vizsgálja. Az elemzett Uniós Adattár 2009. augusztus 30.-ig tartalmazta a települések pályázati adatait. Ezeket az adatokat kiegészítve, 2010-ben és 2011-ben kvalitatív adatfelvétel készült a kaposvári kistérségben.

Irodalom

A hazai települések finanszírozási-forrásszerzési mechanizmusa jelentősen módosult az elmúlt évek során, természetesen magának a forráselosztó rendszernek a változásának következtében. A hazai elméleti és empirikus vizsgálatok több oldalról közelítik meg a forráselosztó rendszert és annak hatásait a településekre nézve. A szakirodalomban találunk arra vonatkozóan támpontokat, hogy a hazai önkormányzati finanszírozás hogyan igazodik a - főleg a rendszerváltás során lezajlott- intézményi átalakulásokhoz (SOMLYÓDYNÉ 2003.; KOVÁCS 2008.; PÁLNÉ 2008.). Ugyanakkor az uniós önkormányzati finanszírozási formák megjelenésével megnövekedett azoknak az elemzéseknek a száma is, amelyek kifejezetten az uniós forráselosztás intézményi vonatkozásával (PERGER 2009.; KELLER 2010.; PÁLNÉ 2011.), illetve a forráselosztás hatásaival foglalkoznak (VOSZKA 2006., KOVÁCH 2007.; PÁLNÉ 2009.; PERGER 2009., BALOGH 2009., HUTKAI 2009.).

A rendszerváltozást követően elsősorban az önkormányzati törvény szabta meg a forráselosztás megváltozását módosulását. Előtte ugyanis, a tanácsi gazdaságban kifejezetten területfejlesztési céllal elköltött pénzek képezték az ilyen jellegű forrásokat. Az akkori kétféle (megyék közötti, majd megyéken belüli) elosztásnak köszönhetően, erősödött a megyék hatalma a települések felett, ami egyúttal azzal járt, hogy a települések közötti egyenlőtlenségek megnöttek a kistelepülések kárára. Vági (1982) húsz évre visszamenőleg elemezte a megyékre jutó központi támogatásokat. Vizsgálatainak eredménye alapján akkoriban megfigyelhető volt egyrészt az Alföld megyéinek háttérbe szorítása, másrészt Budapest erősödése. Ezeken a tendenciákon kívül, a sajátos településszerkezetből adódó életkörülmények területi differenciálását említette, majd a kistelepülések problémáját, az erőforrások szűkösségét, a koncentrált fejlesztések elvét, a körzetek központjainak kiemelt fejlesztését, a központi szerepkör értékét, a városok speciális helyzetét, valamint a nagyipar által nyújtott előnyöket egy település részére.

A rendszerváltást követő decentralizáció nem oldotta meg a Vági által leírt problémákat. Már a kilencvenes évek közepén világossá vált, hogy a kisebb önkormányzatok finanszírozhatatlanná válnak, ugyanakkor az együttműködési készség hiányossága is hamarosan kiderült (KOVÁCS 2008.). Hegedüs (2008) szerint ma Magyarországon a fejlesztések szempontjából jelentős eltérés tapasztalható a városok és a kistelepülések között. A megyei városok lépéselőnyben vannak a kistelepülésekhez képest, hiszen aktívan befolyásolják az ágazati programokat és a közigazgatási koncepciókat. Kétségtelen előnyük a finanszírozási források megszerzésében is tükröződik.

Finanszírozási oldalról, a hazai jellegű infrastrukturális típusú TEKI, az önkormányzatok támogatását célzó CÉDE (ezeket 2010-ben ki is vezették a rendszerből), illetve az önhibájukon

kívül hátrányos helyzetben levő települések támogatása, az ÖNHIKI (SOMLYÓDYNÉ 2003.) mellett, mind nagyobb teret kaptak az Európai Unió előcsatlakozási, majd a csatlakozást követő fejlesztési finanszírozási keretek. A csatlakozás előtt az Unió előbb az előcsatlakozási alapból (például a Phare, Saphard projektek), majd a csatlakozást követően a Strukturális Alapból finanszírozta a területfejlesztést. Ezek a támogatások úgymond a valós igényeken alapuló, alulról fölfelé építkező és területi tervezésű intézményrendszer kialakulását támogatták.

Közgazdasági oldalról megközelítve a forráselosztó rendszert, Voszka (2006) azt állapította meg, hogy az uniós támogatás és a társfinanszírozási kötelezettség nem váltotta ki a korábbi újraelosztást, hanem részben mellé sorakozott fel. Ennek következtében szerinte a gazdaságon belüli redisztribúció a csatlakozást követően nem nöhetett nagymértékben. Perger (2009), szintén a közgazdasági megközelítést erősítve, a forráselosztó rendszer hiányosságait hangsúlyozta, javaslatot téve ezek orvoslására. Kutatása arra világít rá, hogy a gazdasági mutatók nem tükrözik a felhasznált pénzek arányát. Ez pedig a pályázati pénzek felhasználásának valamilyen szintű kudarcaként értelmezhető. Megállapítása szerint a gyenge erőforrás felhasználás okai között szerepelhetnek úgy a hagyományos bürokratikus szervezet működési hiányosságai, mint az erőteljes centralizáció.

Szociológiai szempontból elemezve a forráselosztási rendszert, Kovách (2007) arra a következtetésre jutott, hogy a piaci szféra fokozatosan teret nyert az önkormányzati finanszírozási forrasszerzési rendszerben. Kovach projektetésnek nevezte el a folyamatot, amelynek során a kormányok nem képesek partnerek nélkül a vállalt feladatokat ellátni, ezért arra kényszerülnek, hogy bizonyos feladatokat projektek formájában kiszervezzenek. Ennek köszönhetően a tervezők, szakértők, tanácsadók, menedzserek, szervezők, köztisztviselők és kutatók egyre nagyobb térre és befolyásra tesznek szert a nemzeti és uniós fejlesztési programok előkészítésében és lebonyolításában. Az önkormányzati finanszírozást segítő társadalmi csoportot ezért projektosztálynak nevezte, ugyanis ez az osztály a társadalmi tőke segítségével legitimálhatja saját befolyását vagy hatalmát a projektekben.

A finanszírozási rendszer következményeit szociológiai szempontból Balogh (2009) is elemezte, aki arra a kérdésre kereste a választ, hogy milyen hatással vannak a kiemelt jelentőséggel bíró fejlesztési beavatkozások a területi egyenlőtlenségekre. Kutatásai során azt találta, hogy a kiemelt projektek nem csökkentik a területi egyenlőtlenségeket. Balogh azt is megvizsgálta, hogy vajon a politikai erőterben elfoglalt pozíció befolyásolja-e a kiemelt projektek sikerességét. Eredményei alapján elmondható, hogy a politikai erőforrások nem mindig azonos hatással és irányba módosították a kiemelt projektek támogatási esélyeit. Hasonló kvantitatív elemzést végzett Hutkai (2009) is, aki az önkormányzati pályázatok eredményeit értékelte regionális bontásban.

Jelen tanulmány a szociológia jellegű kutatásokat gazdagítja, megvizsgálva, hogy a különböző települések pályázati gyakorlata hogyan tér el egymástól. Szem előtt tartva a finanszírozási rendszer intézményi és pályázati rendszer adottságait (tehát azt, hogy részben a regionális bontásnak, részben a kistérségi besorolásnak, részben a települések adottságainak, részben pedig a kiírási feltételeknek köszönhetően nem minden település indulhat hasonló eséllyel a pályázati rendszerben), a tanulmány arra helyezi a hangsúlyt, hogy a hasonló adottságú települések (jelen esetben kistépülések) is eltérő módon pályáznak. Amint a kvalitatív adatfelvétel is bizonyítja, azok a kis települések (kis halak), amelyek megfelelő humán erőforrással és ambícióval rendelkeznek, nagyobb fejlesztési forrásösszegekre (nagy falatokra) is sikeresen pályáznak.

Adatok

A települések eltérő pályázati gyakorlatát a tanulmány egyrészt az NFÜ Uniós Adattár, másrészt saját kvalitatív módszereken alapuló tereptapasztalatokkal vizsgálja. Az elemzett Uniós Adattár 2009. augusztus 30.-ig tartalmazta a települések pályázatait adatait. Mivel az Adattár az egyes pályázatokra vonatkozóan tartalmazott információkat, bizonyos adatbázis-szerkesztési munkát igényelt a település szintű adatok aggregálása. Az így kapott adatok a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) Helységnévkönyvben (2009) szereplő adataival lettek összevonva.

Ezeket az adatokat kiegészítve, 2010-ben és 2011-ben kvalitatív adatfelvétel készült a zömében kistelepülésekből és aprófalvakból álló Kaposvári kistérségben (a kistérségi településlétszám 54). A terepmunka során, a 2000 fő alatti kistelepüléseket vizsgáltam. A kaposvári kistérségben körjegyzőségenként készítettem (polgármesterekkel, illetve jegyzőkkel) egy olyan félig strukturált interjút, mely többek között a pályázati szokásokat is hivatott volt feltárni. Az interjúalanyok anonimitását megőrizve az idézett interjúrészleteket kódoltam.

Elemzés

A szakirodalmi adatok is alátámasztják, illetve a mindennapok során is érzékeljük, hogy a fejlesztések szempontjából jelentős eltérés tapasztalható a települések mérete és funkciója szerint. Az Uniós Adattár pályázati információi is azt mutatják a vizsgált időszakban (azaz 2009. augusztus 30.-ig), hogy a nagyobb településeknek előnyük van a kistelepülésekkel szemben. Nagytelepülések esetében nemcsak az átlagos pályázati intenzitás (benyújtott pályázatok száma), hanem az elnyert pályázatok száma és összege is jelentősen magasabb a kisebb településekhez viszonyítva. Míg a megyeszékhelyek átlagosan 54,8 pályázatot, a megyei jogú városok pedig átlagosan 24,8, addig a kisebb városok átlagosan 12,11 pályázatot nyújtottak be az NFÜ-höz a vizsgált időszakban (N=10138 összesen benyújtott pályázat). Még szembetűnőbb a különbség a községeknel: a nagyközségek átlagosan majdnem 6 pályázatot, a falvak viszont csupán átlagosan 1,6 pályázatot nyújtottak be (N=10138 összesen benyújtott pályázat).

Helység jogállása	Összesen benyújtott pályázat 2009. augusztus 30.-ig	Támogatott 2009. augusztus 30.-ig	Nem támogatott 2009. augusztus 30.-ig	Igényelt támogatási összeg 2009. augusztus 30.-ig	Igényelt támogatási összeg per fő 2009. augusztus 30.-ig	Támogatási Összeg 2009. augusztus 30.-ig	Támogatás/fő 2009. augusztus 30.-ig	N
Főváros	387	160	171	372 422 000 000	217 509	345 858 000 000	201 995	1
Község	4 396	1 300	2 091	179 124 499 714	165 991 430	64 825 770 759	53 776 960	2706
Megeyi jogú város	124	55	44	51 744 324 133	902 515	46 413 427 800	802 004	5
Megeyszékhely, megeyi jogú város	988	485	319	338 725 081 597	3 027 414	251 555 266 984	2 153 448	18
Nagyközség	829	292	369	46 570 387 303	11 560 101	18 018 784 597	5 154 297	140
Város	3 414	1 520	1 289	363 664 410 059	39 044 872	171 039 615 244	19 849 251	282
Összesen	10 138	3 812	4 283	1 352 250 702 807		897 710 865 384		3152

1. táblázat Pályázati mutatók a település típusa szerint ❖ Forrás: Uniós Adattár alapján, NFÜ, 2009. VIII. 30.

Az elnyert pályázatok száma arányosnak mondható a benyújtott pályázatok számával. A támogatási összegről viszont azt lehet elmondani, hogy a főváros igényelte a legnagyobb összeget, míg a települések számára vetítve a községek igényelték átlagosan a legkevesebbet. Megjegyzendő, hogy ezt a mutatót valamelyest fenntartásokkal kell kezelni (ugyanis a támogatás per fő más

mutat), mégis érdekes, hogy az igényelt összeg és a támogatási összeg közötti különbség a községek esetében a legnagyobb. Míg a főváros esetében az igényelt összeg 93%-át teszi ki a támogatási összeg, addig a községek esetében ez az arány csupán 36%, a nagyközségek esetében 39%, a városok esetében 47%, a megyei jogú városok esetében 90%, a megyeszékhelyek esetében pedig 74%.

A fentiek első látásra arra engednek következtetni, hogy a nagytelepülések nemcsak több pályázatot nyújtanak be, de ezt nagyobb sikerrel is teszik, hiszen az igényelt összeg és a támogatott összeg aránya esetükben magasabb. Természetesen nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy lakosságszám arányát nézve (igényelt összeg/fő vagy támogatási összeg/fő) éppen a kisebb települések vannak az élen.

Mit jelenthetnek tehát ezek a számok? Miért olyan alacsony a kistelepülések pályázati intenzitása (benyújtott pályázatok száma)? Vajon a nagyobb települések (a nagy halak) a nagyobb pályázati összegek mellett (nagy falatok) hajlamosak a kisösszegű pályázatokat (kis falatokat) is bekebelezni? Vagy a kis településeknek (kis halak) is van lehetőségük egy-egy nagyobb falatra szert tenni a pályázati összegekből?

A „kis halak” pályázati gyakorlatának vizsgálata érdekében, a falvakra vonatkozó adatok is elemzésre kerültek. Per definitionem a törpefalvak 0 és 200 közötti lakossal, az aprófalvak 200 és 500 közötti lakossal, a kisfalvak 500 és 1000 közötti lakossal, a középfalvak 1000 és 5000 közötti lakossal, és végül az óriásfalvak 5000 fő fölötti lakossággal rendelkeznek. A kis- és nagytelepülések vizsgálatánál látható tendencia a falvaknál is jelentkezik: nevezetesen annál kisebb az átlagos pályázati intenzitása egy falunak (természetesen a saját kategóriájában), minél kisebb a lakosságszáma.

Falvak népszámszerinti típusai	Összesen benyújtott pályázat 2009. augusztus 30.-ig	Támogatott 2009. augusztus 30.-ig	Nem támogatott 2009. augusztus 30.-ig	Igényelt összeg 2009. augusztus 30.-ig	Igényelt összeg per fő 2009. augusztus 30.-ig	Támogatási Összeg 2009. augusztus 30.-ig	Támogatás per fő 2009. augusztus 30.-ig	N
törpefal	103	25	67	1 907 606 575	17 176 570	364 100 241	3 300 704	373
aprófal	384	109	210	12 228 440 871	38 587 701	3 503 407 436	11 534 217	701
kisfal	846	238	413	28 563 145 068	39 895 119	9 010 704 466	12 465 330	677
középfal	3 593	1 109	1 626	157 452 396 178	78 008 549	62 205 443 873	30 379 396	1 054
óriásfal	281	107	131	23 683 045 491	3 702 275	7 513 518 591	1 227 234	39
Összesen	5 207	1 588	2 447	223 834 634 183		82 597 174 607		2 844

2. táblázat Pályázati mutatók a települések lakosságszáma alapján ❖ Uniós Adattár alapján, NFÜ, 2009. VIII. 30.

Míg az óriásfalvak átlagosan 7,21 pályázatot nyújtottak be a vizsgált időszakban, addig az aprófalvak átlagosan 0,55 pályázatot, a törpefalvak pedig átlagosan 0,21 pályázatot. Természetesen még kisebb a falvak típusain belül átlagosan támogatott pályázatok száma. De nemcsak a benyújtott és/vagy támogatott pályázatok aránya alacsony a kistelepüléseken (adott falu típuson belül), hanem az igényelt pályázati összeghez képest a támogatási összeg is kevesebb a kisebb településeken (százalékban). Míg az óriásfalvak esetében a támogatási összeg az igényelt összeg 31,73%-a, a középfalvak esetében majdnem 40%, a kisfalvak esetében 31,55%, az aprófalvaknál 28,65% és a törpefalvaknál 19,09% ez az arány. A nagyobb településméret pályázati előnyeit a kaposvári kistérség 2000 fő alatti települések polgármesterei körében végezett interjúk során is említették a megkérdezettek:

{BODOR-ERANUS ELIZA} – *Mi kell ahhoz, hogy az érdekérvényesítő képessége nagy legyen egy településnek?*

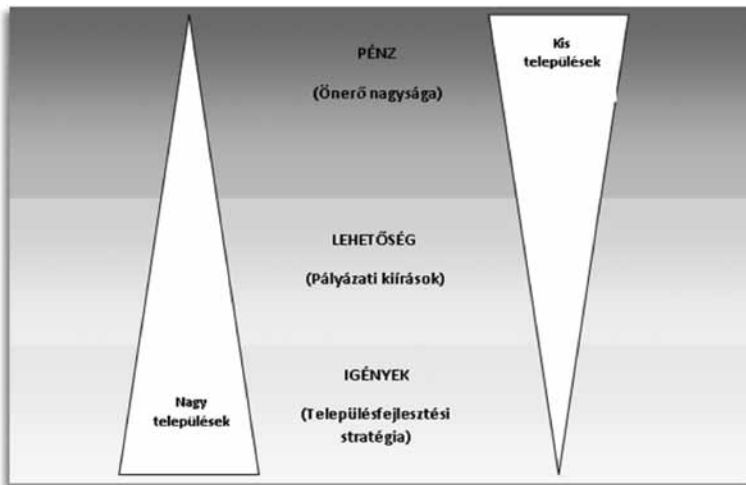
{T2 TELEPÜLÉS POLGÁRMESTERE} – *Intézmény meg lakosság. Valamilyen helyi erő.*

{BODOR-ERANUS ELIZA} – *Ebből az következik, hogy mindig a nagyobb települések lesznek a nyerők?*

{T2 TELEPÜLÉS POLGÁRMESTERE} *Pontosan erről van szó. Nagyszerű dolog az, hogy ezzel az integrációs ilyen-olyan dolgokkal fejlődünk, szépülnek ezek az intézmények például közoktatási intézmények, de ez itt T2-ben nem látszik meg.* (T2 polgármestere, az interjút Bodor-Eranus Eliza készítette, 2010. január26.)



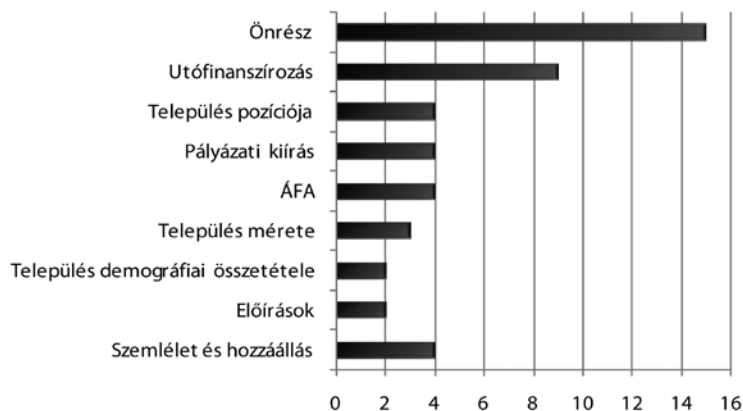
Az interjúalanyok elmondása szerint, a pályázati előnyök már a pályázati lehetőségek keresése folyamatában tükröződtek, a különböző méretű települések esetében. Míg a nagyobb városok legtöbb esetben rendelkeztek kidolgozott településfejlesztési stratégiával és – nagyobb önerő birtokában – gyakorlatilag válogathattak a kiírt pályázati lehetőségek közül, addig a kistelepülések általában először a pályázat anyagi vonzatát (bekért önerő) mérlegelték, majd a pályázatok megvalósíthatóságát figyelték, és csak azután nézték meg, hogy befér-e településfejlesztési koncepciójukba, vagy esetleg módosították a koncepciót, hogy a finanszírozást megszerezhessék.



1. ábra
Pályázati lehetőségek keresése kis- és nagytelepülések esetében ❖ Forrás: Saját modell, saját adatgyűjtés alapján, 2010. január–március

A különböző települések lehetőségeit azonban a megpályázható összegek is jelentősen meghatározták. A kistelepülések esetében jelentős anyagi segítséget jelentettek a hazai finanszírozási formák is (TEKI, CÉDE típusú normatív pályázatok, amelyek azonban 2010-ben megszűntek), az egyedi (alapítványi, egyházi) támogatások és működtetési támogatások (ÖNHIKI). Az interjúalanyok elmondása szerint, az igazi nagy falatokat azonban a nagyobb volumenű fejlesztéseket lehetővé tevő EU-s finanszírozási formák képezték. Ezeknek a forrásoknak a megszerzéséhez, gyakorlatilag az alábbi szempontok mellett, három jelentősebb akadályt kellett legyőzniük a településeknek: az önrész előteremtését, az utófinanszírozásból származó nehézségeket, illetve a pályázati adminisztrációhoz szükséges humán erőforrás előállítását.

A terepmunka során készített interjúk majdnem mindegyikénél előjött az *önrész* problémája, mint a települések eltérő pályázati gyakorlatát befolyásoló tényező. A kistelepülések a pályázati



2. ábra
A pályázati aktivitás feltételei
(az X tengely az interjúk
számát jelöli) ❖ Forrás:
Saját adatgyűjtés alapján,
2010. január–március.

rendszerből fakadó hátrányként értelmezték az önrészt, az interjúalanyok szerint az önrész nagysága jelentős mértékben meghatározta a település pályázati lehetőségeit.

„Ezeknél a településeknél, jellemzően somogyi településeknél, maga a pályázat nagyságát, a pályázatok számát örült módon befolyásolta az önrésznek a hiánya. Hiszen ezeknek a településeknek 80%-a önhibás település.” (T4 polgármestere, az interjút Bodor-Eranus Eliza készítette, 2010. március 17.)

„Úgy nézzük a pályázatokat, hogy önerő nélküli, akkor azokban indulunk, meg a 10%-ban. 20%-nál már nagy a bizonytalanság, lehet, hogy lett volna olyan pályázat, ahol 50%-os pályázati támogatással és biztos, hogy benyújtottuk volna, ha lett volna pénz. Tehát az első mindig a pénz, hogy önerős-e a pályázat.” (T49 jegyzője, az interjút Bodor-Eranus Eliza készítette, 2010. március 18.)

Az interjúalanyok, az önrészt követően, az *utófinanszírozást* jelölték meg, mint a települések eltérő pályázati gyakorlatát leginkább befolyásoló tényezők egyike. Az utófinanszírozás azért okoz nehézséget, főleg a kisebb önerővel rendelkező kistelepülések esetében, mert időben nagyon elhúzódik. A hosszadalmas procedúra, az abból fakadó adminisztrációs többlet, esetleg a banki kölcsön anyagi vonzatának köszönhetően, az utófinanszírozott projektek néha elretentő hatással voltak a kisebb önkormányzatokra.

„(...) itt vannak ezek az utófinanszírozott pályázatok, ezeknek nem is tudok nekiállni. Sajnos olyan pénzügyi szegénységben van a község, hogy nekünk nem nagy jövőnk van uniós kilátásba pályázatra. Most például megpályáztunk egy játszóteret, megnyertük, kifizettem. Kb. mire pénzt kapok fél év. Ez hatalmas idő.” (T40 polgármestere, az interjút Bodor-Eranus Eliza készítette, 2010. március 18.)

Az eltérő méretű települések, az eltérő anyagi és vagyoni háttér mellett, eltérő *humán erőforrással* is rendelkeznek. Az interjúalanyok szerint az eltérő pályázati gyakorlat egy másik oka lehet az, hogy az aprófalvas és kisfalvas települési önkormányzatok nagyon kis létszámmal dolgoznak, az alkalmazottak le vannak terhelve, nincsen képzett ember, aki a pályázatokkal járó hatalmas adminisztrációt menedzselje.

„Jött a regionális pályázat, erre rá kellett harapni. Itt már fel kellett kérnem egy pályázati író, egyre bürokratikusabbá váltak ezeknek a pályázati lehetőségeknek az igénybe vétele, meg az elszámolás. Közben az önkormányzati szakapparátusra háruló feladatok is egyre több és keményebbek lettek. Nem volt rá idő, kapacitás. Olcsóbb lett, ha pályázati író megkérek, mintha fölveszek egy

személyt, aki ezzel foglalkozik. Volt tapogatózásunk, akik főiskolát végeztek, vidékfejlesztéssel foglalkoztak, hogy fölvegyük őket. Nem igazán volt türelmünk kivárni, hogy belejöjjenek ebbe a dologba, mert maga a pályázatadási kényszer, a bizonyítási kényszer arra sarkall bennünket, hogy profikkal dolgozzunk.” (T4 polgármestere, az interjúút Bodor-Eranus Eliza készítette, 2010. március 17.)

Az önerő, az utófinanszírozás és a humánerőforrás mellett, az interjúalanyok a pályázati kiírást is említették, mint az eltérő pályázati gyakorlatot befolyásoló tényezők egyikét.

„Elsősorban a pályázati kiírás dönt. Az választ bennünket, mert amire kiírják a pályázatot, elkezdünk gondolkodni, hogy mi melyikbe tudunk, melyikbe férünk bele. Hiába gondoljuk mi, hogy nekünk ezt vagy azt kellene megcsinálni, ha arra nem írnak ki pályázatot. A kiírás dönti el, még akkor is, ha nem mindig a legfontosabb.” (T15 körjegyzője, az interjúút Bodor-Eranus Eliza készítette, 2010. január 26.).



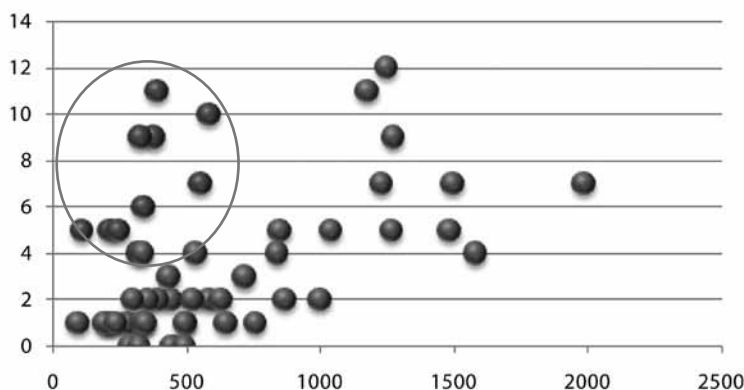
Az Unió Adattár adatai, illetve az interjú tapasztalatok is első látásra arra engednek következtetni, hogy a nagyobb települések több pályázati lehetőséggel élnek, és esetükben hatékonyabb a pályázati összegek elnyerésére vonatkozó gyakorlat is. Azonban a kvalitatív adatfelvétel arra hívta fel a figyelmet, hogy ha nem a településméret alapján összegzett adatokat vesszük figyelembe, hanem a települések egyéni teljesítményeit, akkor a kistelepülések közül is vannak olyanok, amelyek sikeres pályázati gyakorlattal rendelkeznek.

Az eltérő pályázati gyakorlatot eredményező különböző pályázati nehézségek – úgy mint az önerő, az utófinanszírozás, a humánerőforrás, illetve a pályázati kiírások – kistelepülések esetében is tartogathatnak áthidalási megoldásokat. Az önerő esetében az önkormányzatok élhetnek az EU önerő alap vagy az MFB hitel lehetőségével, viszont a tapasztalat azt mutatja, hogy éppen a hosszú távú kötöttség miatt a kistelepülések nagy része nem szívesen vesz fel kölcsönt. Ugyanakkor egy másik, az önerő csökkentésére irányuló törekvés már kipróbált módja lehet, a kistérség besorolásának megváltoztatása. A kutatási terület erre nyújtott is példát, hiszen az eredetileg 77 települést összefogó kaposvári kistérségből emiatt vált ki a Kadarkúti kistérség. Kaposvár város olyan mértékben növelte e kistérség gazdasági mutatóit, hogy a kiválásnak köszönhetően a Kadarkúti kistérség jelentős önerőcsökkentésre tehetett szert. Az önerőhöz hasonlóan, az utófinanszírozás is áthidalható lenne hitel segítségével, azonban a kamatterheket is nehezen tudja kifizetni egy anyagi gondokkal küszködő település. A humánerőforrás hiányát az önkormányzatok sokszor pályázati cég alkalmazásával hidalják át, ami viszont újabb költséget jelent a település számára. Ma már az tapasztalható, hogy ahol csak tehetik, az önkormányzatok a pályázati íróktól tanulva – törekednek az önállóságra. Egyes önkormányzatokban van már erre képzett munkaerő (például a jegyző, vagy a titkárnő figyeli a pályázati kiírásokat és a műszaki igazgató menedzseli a projekteket). Azonban még így is vannak olyan települések, amelyek vagy későn kapcsolódtak be a pályázati rendszerbe (és még pályázati íróval pályáznak), vagy pedig a humánerőforrás hiánya olyan mértékű, hogy az önkormányzati alkalmazottak közül egyszerűen senki nem tudja átvenni az ezzel kapcsolatos feladatokat. Az interjúalanyok által említett pályázati kiírás a valóságban nem befolyásolhatja nagymértékben az eltérő pályázati gyakorlatot, hiszen éppen az európai uniós pályázatok esetében a tervezési időszakban volt rá lehetőség, hogy a települések érdekeinek megfelelően alakítsák a pályázati prioritásokat. Ennek a folyamatnak köszönhetően térnek el a pályázati kiírások régióként, és ezért szólnak kifejezetten a régió prioritásainak (megoldandó feladatainak). A terepmunka eredményei alapján viszont úgy tűnik, hogy a kistelepülések önkormányzatai mégis más jellegű gondokkal küszködnek, mint amire

finanszírozási forrást tudnak szerezni. A legtöbb kistelepülés a működést szeretné elsősorban megoldottnak látni (amihez eddig a normatív támogatásokból szereztek forrást), és csak azután fejleszteni. Viszont a jelenlegi rendszerben a fejlesztés támogatható, aminek köszönhetően sokszor olyan nyakatekert szituációk alakulhattak ki, hogy még egy rossz infrastruktúrájú település is büszkélkedhetett rendkívül modern hangtechnikával. Rendszerint a kistelepülések esetében még mindig az alapvető infrastrukturális fejlesztések okozzák az igazi fejtörést (miközben a nagytelepüléseken ezek a fejlesztések már rég megtörténtek). És ez elszomorítja a kistelepülések vezetőit, hiszen míg ők az alapvető életminőség javításával vannak elfoglalva, a nagyvárosok hatalmas összegeket költenek például szökőkutakra vagy városképzési elemekre. Ráadásul a kistelepülések, ha fel szeretnének mutatni valamilyen (bármilyen fejlesztést), akkor kénytelenek arra pályázni, amire éppen van kiírás.

„Ma úgy működnek a dolgok, hogy vannak a pályázatok és a saját fejlesztéseinket úgy gondoljuk át, hogy beilleszthető legyen ebbe a pályázati struktúrába.” (T19 polgármestere, az interjúút Bodor-Eranus Eliza készítette, 2010. március 16.).

A fentiek alapján azt lehet elmondani, hogy bár első látásra úgy tűnik a nagy települések abszolút előnyt élveznek a kistelepülésekkel szemben a pályázati gyakorlatot illetően, második nekifutásra azonban, a települések egyéni teljesítményét vizsgálva, a kistelepüléseknek is lehetnek jó megoldásai arra, hogy sikeres pályázati gyakorlatot mutassanak fel. A kvalitatív adatfelvétel, mely a kaposvári kistérségben található 2000 fő alatti kistelepülésekre vonatkozott, arra világított rá, hogy ugyan összességében a kistelepülések kevesebbet pályáztak és kevesebb sikerrel, azok a kistelepülések, amelyeknek sikerült egy jó pályázati gyakorlatra szert tenniük, nagy sikerrel tudnak finanszírozási forrásokra szert tenni. Azt is mondhatnánk, hogy a sok kis hal közül vannak olyanok, amelyek valamilyen oknál fogva nagyobb falatokat is be tudnak kebelezni. Erre utalhat a kvantitatív adatok esetében, hogy a kisebb településeknél magasabb a támogatás/fő mértéke. Amennyiben egy kistelepülés képes áthidalni az önerő, az utófinanszírozás, a humán erőforrás nehézséget, továbbá a pályázati kiírás szabta szűk mozgásteret, nagyobb pályázati összegekre is szert tehet a jelenlegi pályázati rendszerben. A kaposvári kistérségben végzett terepmunka során a benyújtott pályázatok számával mértem az eltérő pályázati gyakorlatot. Az alábbi ábra alapján is látható, hogy a méret nem minden esetben magyarázza a benyújtott pályázatok számát, hiszen a körrel kiemelt települések alacsony lélekszámuk alapján is nagyobb pályázati gyakorlatra tettek szert. Ezeknek a településeknél a siker titka a területi összefogás volt. A földrajzi közelség, illetve egy proaktív mikrorégiós vezető (a szentbalázsi polgármester) erős összefogásra ösztönzött tíz



3. ábra
A benyújtott pályázatok száma (Y) a lakosságszám függvényében (X) a kaposvári kistérség településein
* Kaposvár nem szerepel az ábrán
* A benyújtott pályázatok száma ebben az esetben az összes hazai és EU-s pályázatot tartalmazza.
❖ Forrás: Saját adatgyűjtés alapján, 2010. január–március.

aprófalvas települést. A települések a pályázatok terén nagyon szorosan együttműködnek, és ilyen jellegű tevékenységüket egy pályázati referens segíti, aki a lehető legtöbb pályázaton el is indítja az önkormányzatokat. Ennek köszönhetően darabszámra is több pályázatot nyújtottak be a vizsgált időszakban, és az elnyert pályázati összegek is kirívóak egy-két esetben a lakosság számához képest.

A kvalitatív adatfelvétel tehát arra világított rá, hogy ugyan a kis települések halmozott gondokkal szembesülnek akkor, ha szeretnék ki venni részüket a pályázati rendszerből, azonban vannak olyan kistelepülések, amelyek sikeres pályázati gyakorlatra tettek szert. Tapasztalatom alapján, ezeken a településeken „van gazdája” a pályázati írásnak. Tehát egy agilis polgármester vagy jegyző, és/vagy tapasztalt pályázati munkatárs (rendszerint pályázati író vagy tanácsadó cég), hozzásegítheti a kis halakat is a nagyobb falatok megszerzésére.

Összefoglalás

Figyelembe véve, hogy a pályázati kiírások (az úgynevezett tervezési időszakot követően) minden esetben a települések igényeit is szem előtt tartják, azt lehetne mondani, hogy a pályázati rendszer tulajdonképpen egy szelekciós rendszer: bizonyos pályázatokat csak bizonyos feltételek mellett lehet megpályázni. Ez nem jelent mást, mint azt, hogy az önkormányzatok mozgástere viszonylag szűk: egy önkormányzat csak azokon a pályázatokon tud elindulni, amelyek kvázi neki íródtak ki. Ezt az eleve szűk mozgásteret még jobban szűkíti magának az önkormányzatnak, mint intézménynek, a felépítése. Az önkormányzat ugyanis nem úgy működik, mint egy piaci szereplő, hiszen a polgármester nem minden esetben tud a döntésének érvényt szerezni. A képviselő-testület támogathatja, vagy éppen gátolhatja a célkitűzéseit, hiszen intézményen belül egy önkormányzatnak több döntési szakaszon is át kell mennie a pályázatokkal kapcsolatban (HUTKAI 2010.).

Tehát e szűk mozgásteret ismelve, jelen tanulmányban azt vizsgáltam, hogy a különböző települések milyen pályázati gyakorlattal rendelkeznek. A szakirodalomból (például HEGEDŰS 2008.) is ismert városok pályázati fölénye ellenére, az tapasztalható, hogy vannak olyan kistelepülések is, amelyek sikerrel tudnak részesedni a pályázati rendszerből.

Az interjúk során sokat emlegetett nehézségek (úgy, mint önerő, utófinanszírozás, település adottságai vagy pályázati kiírások kedvezőtlen feltételei) ellenére, olyan eseteket is találhatunk, amikorelyekben a pályázati gyakorlat sikeres fejlesztésekhez vezetnek lehetővé. Éppen ezért, a kis települések (kis halak) esetében elmondható, hogy a rendszer adta szűk keretei között, az objektív tényezőket (a település anyagi, demográfiai, földrajzi, stb. adottságait) figyelembe véve, még a hátrányos települések (alacsony népességszám, kedvezőtlen kistérségi besorolás, stb.) is szert tehetnek nagyobb pályázati összegekre (nagyobb falatokra). A tereptapasztalatok alapján a kis halak akkor szerezhetnek nagyobb falatokat, ha a szakma által is sokat emlegetett humán erőforrás hiányosságaiatt meg tudják valamilyen módon oldani (Enyedi 2001.; Perger 2009.). A kvalitatív adatfelvétel alapján azt lehet elmondani, hogy a hasonló adottságú települések esetében, egy jó pályázati ambícióval bíró polgármester vagy jegyző, egy kooperatív képviselő testület, esetleg egy jó pályázati íróval való szoros együttműködésével, sikeres fejlesztéseket tud véghezvinni a településen.

Szem előtt kell azonban tartani, hogy a tágabb értékű következtetések levonásához szükséges országos adatok nem álltak jelen tanulmány rendelkezésére. Így a levont következtetések csak a 2000 fő alatti kaposvári kistérségi településekre értelmezhetők, a vizsgált időszakban. További kutatási irány lehet az eltérő pályázati gyakorlatok további okainak nagyobb mintán való feltérképezése. *

BIBLIOGRÁFIA

- BALOGH PÉTER: Kontraproduktivitás a fejlesztéspolitikában? A kiemelt projektek empirikus vizsgálata. *Szociológiai Szemle* 2009. 2. sz. 79–102.
- ENYEDI GYÖRGY: Településformáló folyamatok. *Educatio* 2001. 4. sz. 663–669.
- HEGEDŰS JÓZSEF: A nagyvárosi önkormányzatok és önkormányzati rendszer. *Tér és Társadalom* 2008. 22. sz. 59–75.
- HUTKAI ZSUZSANNA: Az önkormányzatok pályázati eredményeinek értékelése regionális dimenzióban. *Területi Statisztika* 2009. 6.sz. 628–646.
- HUTKAI ZSUZSANNA: Pályázati ismeretek. 2010, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége. Polgármester Akadémia 7. 9–50.
- KELLER JUDIT: *Patterns and Dynamics of European Subnational Governance*. Institutional Transformations in Hungarian Micro-regional Associations 1990–2006. Ph.D. disszertáció, 2010, <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/PoliticalAndSocialScience/ResearchAndTeaching/Theses/2010.aspx>.2010.
- KOVACH IMRE: A fejlesztéspolitika projektjesítése és a projektosztály. *Szociológiai Szemle* 2007. 3-4 sz. 214–222.
- KOVÁCS KATALIN: Kényszer szülte és önkéntes együttműködések a kistépülési önkormányzatok körében. In Kovács Katalin – Somlyódy Péter (szerk.): *Függőben. Közszolgáltatás szervezése a kistépülések világában*. Budapest, 2008, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság. 211–234.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest – Pécs, 2008, Dialóg Campus Kiadó.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *A politika új színtere a régió*. Pécs – Budapest, 2009, PTE–Századvég Kiadó.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: TÁMOP 2011.
- PERGER ÉVA: Uniós támogatások felhasználása Magyarországon. *Polgári Szemle* 2009. 5. évf. 5. sz. <http://www.polgariszemle.hu>
- SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest – Pécs, 2003, Dialóg Campus Kiadó.
- VÁGI GÁBOR: *Versengés a fejlesztési forrásokért*. Budapest, 1982, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- VOSZKA ÉVA: Uniós támogatások – a redistribúció új szakasza. *Külgazdaság* 2006. Június. 8–30.

ELIZA, BODOR-ERANUS

*Different practice of application for funds in Hungary***Abstract**

This article presents how application for funds differs among different settlements in Hungary. It assumes that near marginalized settlements with no opportunity to obtain successfully for funds, there are very successful settlements that can gain bigger funds. The inequality of settlements exists even if we examine settlements with similar opportunities.

Keywords local governments, application for funds, application practice, small settlements