

HORVÁTH CSILLA

KÖZÖSSÉGVEZÉRELT HELYI FEJLESZTÉSPOLITIKA
MŰKÖDÉSÉNEK JEGYEI ÉS TERÜLETI KÜLÖNBSÉGEI
MAGYARORSZÁGON

*FEATURES AND TERRITORIAL DIFFERENCES OF COMMUNITY-
LED LOCAL DEVELOPMENT POLICY IN HUNGARY*

ABSTRACT

Community-led local development can be the indicator of the maturity of the local society and shows the potential for self-organization and the level of social development. The details of the operation of the local society highlight the needs and the strengths of the settlement. In this article, I examine the first steps of implementing the CLLD tool funded by the European Union. I search for the main characteristics and the main differences of organization and operation of the local community in different parts of the country and try to identify if there is an interrelation between the standard of living, the socio-economic development and the manifestations of participated planning. I look for the answer if there are any differences in the adaptation of the principles founding a local action group in different parts of Hungary. The background of the theory is binary and based on the local attributes and territorial models, here the social and administrative characteristics are linked to territorial coordinates. Another question investigated is if any characteristics of the area or group of settlements can answer this phenomenon or everything happens only because of local factors and the answers can only be found in local dimensions. To find the answers, I only examined the basic data of the local action groups, not the special conditions of the local society.

1. Bevezetés

A közösségvezérelt helyi fejlesztések működése minden esetben egy társadalom érettségének, önszervező képességének, és egyúttal fejlettségének egy bizonyos formáját mutatja, a működés, működtetés részletei pedig rávilágítanak egy adott térség, település lehetőségeire és hiányosságaira. Cikkemben azt vizsgálom, hogy a 95 városban az uniós forrásokból finanszírozásra kerülő CLLD eszköz alkalmazásának első lépései, a helyi társadalom célzott szerveződése az eszköz működtetésére vonatkozóan milyen jegeket mutat az ország különböző térségeiben, van-e összefüggés az általános életszínvonal, a gazdasági-társadalmi fejlettség országos különbségei és a közösségi tervezés helyi megnyilvánulásai között. A helyi akciócsoportok (HACS) megalakításánál keresem a választ arra, hogy milyen különbség látható a tagságra vonatkozó

alapelv alkalmazásában Magyarország különböző térségeiben. Ennek elméleti hátterét a helyi jellemzők és a területi modellek kettőssége adja, azaz esetünkben, egy társadalmi, közigazgatási jellemzőnél, amelyhez települési, területi „koordináták” rendelhetők, kimutathatók e területi és településcsoportai magyarázóerők, vagy pedig a különbségeket a helyi tényezők hozták össze, és lokális társadalmi dimenziókban kell inkább kutakodni. Mindehhez eszközként a megalakult helyi akciócsoportok adatait vizsgáltam, nem belemélyülve a városok „magánéletébe”.

2. Kezdetek: a LEADER

Az 1980-as években az Európai Gazdasági Közösséget alkotó országok életre hívtak egy olyan eszközt, amelynek segítségével a Közösséget alkotó tagországok vidéki térségeinek problémáit kívánták orvosolni. Ezek a térségek a nagyvárosokhoz közeleső, sűrűn beépített agglomerációk térségei, a vidéki hanyatlás térségei, illetve olyan távoli térségek, hegyvidékek, szigetek, amelyek az elnéptelenedés, elöregedés problémájával küzdenek.

A kezdeményezés kiváltója az a felismerés volt, hogy e térségek egyedi és sajátos problémáira irányuló központi intézkedések sokszor a legjobb szándék ellenére sem képesek megfelelő eredményeket és hatásokat elérni, mivel éppen a lényeg marad ki, a helyi problémára szabott egyéni megoldás realizálása. Kiinduló elképzelésük az volt, hogy a központi koordináció engedje át a cselekvés irányának, módjának meghatározását ezeknek a helyi közösségeknek, akik nap mint nap szembesülnek a problémákkal és esetleg már a megoldási javaslat is megfogalmazódott a helyi emberek fejében, éppen csak a források hiányoznak a megfelelő lépések megtételéhez. Ebből a kezdeményezésből nőtt ki 1991-ben a LEADER (Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Économie Rurale - Közösségi kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztése érdekében) eszközrendszere (COM (88) 501).

A kezdeményezés a kezdeti nehézségek ellenére kedvező fogadtatásra talált az Európai Közösség akkori tagállamainak körében, egyre több helyi akciócsoport alakult és vett részt a munkában, továbbá egyre nagyobb arányban kerültek felhasználásra a Strukturális Alapok forrásai az eszköz keretében (Van Dingenen 2005).

Az azóta is működő LEADER jelentősége nem csak abban van, hogy hanyatlásnak indult vidéki és távoli térségek, illetve strukturális problémákkal küzdő területek gondjait kívánja egy más megközelítéssel enyhíteni. Fejlesztéspolitikai szempontból a nagy jelentősége abban rejlik, hogy területi alapú megközelítést alkalmaz a forráselosztást az eszköz létrehívása előtti időkben inkább jellemző ágazati gondolkodás helyett. Az Európai Közösség, amelyet egy-egy konkrét gazdasági ágazat nehézségeinek megoldási kényszere hozott létre, bevezetett egy olyan eszközt, amely egy konkrétan körülhatárolt

térség problémáinak kezelését vállalta fel, a helyi közösség által meghatározott, szektorokon átívelő megoldási javaslatokkal.

A területi eszközök alkalmazásának elterjesztését igyekszik az Európai Unió ösztönözni a 2014-2020-as programozási időszakban is azzal, hogy a Strukturális és Beruházási Alapok közül ez Európai Regionális Fejlesztési és az Európai Szociális Alapra is kiterjesztette annak alkalmazhatóságát, a beavatkozási kört pedig a vidéki térségek után a városok számára is elérhetővé tette. A kiterjesztett eszközrendszer neve innentől közösség által irányított helyi fejlesztés, Community-led Local Development, azaz CLLD.

Az eszköz elérhetősége tehát szélesedett, alapelvei ugyanakkor változatlanok maradtak (European Commission 2006):

- 10 és 150 ezer fő közötti lélekszámú akcióterület
- helyi fejlesztési stratégia (HFS) készítése
- helyi szintű, szektorok közötti kiegyensúlyozott döntéshozatal biztosítása
- jellemzői az alulról jövő kezdeményezés, a területi alapú megközelítés, a helyi partnerség, a több szektort érintő ágazati fejlesztések, a hálózatépítés, az innováció, valamint a térségek közötti és nemzetközi együttműködések.

3. Az eszköz magyarországi adaptációja

Magyarország a 2014-2020-as programozási időszakban két program tekintetében is alkalmazza a közösség által irányított helyi fejlesztés eszközt. Az egyik a hagyományosan vidékfejlesztési céllal alkotott Vidékfejlesztési Program (VP), a másik pedig a kevésbé fejlett régiók területi fejlesztéseit finanszírozó Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP).

A két program vonatkozó rész-célterületei élesen elkülönülnek, mivel míg a VP vidékfejlesztési beavatkozásokat támogat, elsősorban kistelepüléseken, vidéki térségekben, addig a TOP ezen eszközzel a városokban avatkozik be, kifejezetten kulturális és közösségépítési céllal. A két programot két különböző minisztérium (és egyben két különböző irányító hatóság) koordinálja, két egymástól független program keretében. A végrehajtási főszabályok közösek, a részletszabályok azonban már az egyes programok sajátosságaira alapulnak, ezért akár teljes mértékben el is térhetnek a vidék- és a városfejlesztési témájú beavatkozások esetében, ami a végső felhasználók számára (helyi akciócsoportok, végső kedvezményezettek stb.) félreértéseket, nehézségeket eredményezhet. A szabályok ugyanakkor nem kerültek összehangolásra, és a kétféle térség (vidék és város) fejlesztési irányai sem, azaz a két program nem komplementere egymásnak. Nincs tehát lehetőség egységes stratégiát készíteni és a fejlesztéseket összehangolni egy olyan térségben, amelynek (egyik) városa CLLD kedvezményezett és közösségépítési céllal fejleszti a várost, a környező térsége pedig egy LEADER akcióterület része és a vidéki élet problémáit próbálja orvosolni.

A közösségvezérelt helyi fejlesztések városra és vidéki térségre történő szétválasztásának gyakorlata egy térség együtt-tervezése szempontjából úgy látom, nem csak értelmezési nehézséget okoz, hanem akár akadályozhatja is az érdekeltek együttműködését, hosszútávon pedig a két különböző programból megvalósult fejlesztések eredményei akár ki is oltják egymást. Előfordulhat ugyanis, hogy az a stratégia, amelynek mentén a helyi közösség a városát fejleszti, a vidéki térség lehetőségeit akaratan kívül teljességgel ellehetetleníti. De még ha nem is történik ilyen szélsőséges eset, mindenképpen hozzáadott értéként jelentkezik, amennyiben a város kulturális és közösségi életének fejlődése a városkörnyék fejlődését is előrelendíti. Példának okáért egy város kulturális életének fellendülése turistavonzó hatással bír, amelyre a vidéki térségekben szálláshely-kapacitás fejlesztéssel – a turizmus egy alapvető, fellendülést jelző indikátora – a térségben töltött vendégéjszakák száma is növekedésnek indulhat. Ilyen összehangolásról, ilyen szinergiák feltárásáról azonban véleményem szerint szó sincs a LEADER és a TOP CLLD programok esetében, ami nagy lehetőségektől fosztja meg az érintett településeket.

Habár az alapszabályok mindkét program esetében egyeznek, a beavatkozási lehetőségek, a fejlesztések fókuszja, a források és támogatások nagysága, a végső kedvezményezettek köre eltérő, ahogy ezt az 1. számú táblázat is szemlélteti.

1. táblázat: A LEADER és a TOP CLLD programok jellemzői
Table 1.: Features of the LEADER and CLLD programmes in Hungary

LEADER (VP CLLD)	CLLD (TOP)
helyi fejlesztési stratégia (HFS)	helyi közösségi fejlesztési stratégia (HKFS)
teljes országos lefedettség	szigetszerű megjelenés
meglévő hálózat (2004)	új szervezetek
egyalapos finanszírozás (EMVA)	többalapos finanszírozás (ERFA, ESZA)
60 Mrd Ft (5%) ¹	45,644 Mrd Ft (3,71%)
104 HACS	98 HACS
egyesületek	főleg konzorciumok

(Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/> oldal adatai alapján saját szerkesztés)

A LEADER program 2004 óta jelen van az uniós finanszírozású programokban, ezért a CLLD akciócsoportoknak ugyanazokat a követelményeket kellett teljesíteniük, mint a vidékfejlesztési célzatú helyi akciócsoportoknak. Ennek értelmében legalább 10 000 fős akcióterületet kell kialakítani a városon

¹ A százalékos érték az eszköz forrásának arányát mutatja az eszközt befogadó program teljes összegéhez képest.

belül. A feltétel értelmében a magyar városok többsége nem kaphat lehetőséget akciócsoportot alakítani, nekik meg kell elégedniük azzal, ha LEADER akciócsoporthoz csatlakozhatnak. Létezik azonban egy olyan köre a városoknak, amelyek lakosságszáma éppen azon a határon mozog, hogy a település már alapíthatna önálló CLLD akcióterületet, ugyanakkor a városhoz kiterjedt lakott külterület társul, amely alacsony népsűrűségű területével már csatlakozott a LEADER programhoz. Az akcióterületek a két program vonatkozásában nem fedhetnek át. Tekintettel arra, hogy az alföldi városaink mindegyikéhez tartozik szórványosan lakott külterület, azzal az alapvető döntési kényszerrel álltak szemben a településvezetők a program indulásakor, hogy melyik településrész problémái a fontosabbak, melyik programban vegyenek részt.

A megoldás végül a feltételek kis módosításával vált elérhetővé. Az érintett városok megosztották területüket a két program között, a sűrűn lakott városi területükkel létrehozták az új akcióterületet, a külterületükkel pedig továbbra is vidékfejlesztési közösség részét alkotják.

Ugyanúgy követelmény az akciócsoportokkal szemben a felelős döntéshozó apparátus kialakítása, amelyben a LEADER alapelvekkel megegyezően biztosítani szükséges, hogy a helyi társadalmi-gazdasági érdekek, valamint a köz- és magánszféra képviselőinek egyike sem éri el döntéshozatali szinten a szavazati jogok 49%-ot meghaladó arányát (NGM 2016). Ebben az esetben már nem csak kizárólag az alapító tagokról beszélünk. Amennyiben működési szabályzatban ez pontosan megjelölésre kerül, a helyi akciócsoport döntéshozatalra felhatalmazott belső egysége lehet szűkebb körű, mint a teljes tagság. A szférák közötti kiegyenlített részvételnek tehát ebben az egységben szükséges teljesülnie.

Szintén a LEADER követelményének feleltethető meg a CLLD-ben is alkalmazott feltétel a kijelölt akcióterületre vonatkozó helyi fejlesztési stratégia készítése. A hazai gyakorlat alapján ez a stratégia a TOP CLLD programjában kizárólag kulturális és közösségfejlesztési tartalmú lehet, szemben a LEADER-rel, ahol továbbra is a helyi gazdaságélénkítés a cél a helyi mezőgazdaság, feldolgozó kisipar, a vidéki turizmus támogatásával.

Úgy gondolom, a TOP CLLD ilyen jellegű célzása nem csak beszűkíti egy teljes város fejlesztési irányait, de indokolatlanul korlátozza az eszközzel elérhető kedvezményezett kört is.

Felfogásomban a közösségépítés és közösségfejlesztés inkább eszköz egy település érdekét szolgáló, partnerségen alapuló együttműködés elérésére, amelynek mentén aztán maga a közösség válik képessé érdemben előmozdítani a település helyzetét. A kultúra és a közösségépítés alapvetően civil és önkormányzati szervezetek által felvállalt feladatok. A vállalkozások általában érdemben nem ilyen tevékenységi körben mozognak, ezért ezzel a közösségépítési, kulturális fókusszal, ami a TOP-ban megjelenik, erősen korlátozódnak azok a lehetőségek, amelyek egy vállalkozás programban való részvételét elősegítik.

A civil és az önkormányzati szférán belül ezen felül jellemzően inkább az önkormányzatok rendelkeznek olyan ingatlanállománnyal, amelyek fejlesztésére a beruházások irányulhatnak. Ez a körülmény pedig a településen érdemben megújítható infrastruktúra elemek körét korlátozza.

A CLLD – fejlesztéseknek az operatív programban elvárt elsődleges eredményei (NGM 2014-2020):

- az integrált, közösségközpontú, alulról építkező, helyi partnerségen alapuló városfejlesztési programok kialakítása;
- a közösségi kapacitások fejlesztése és az innováció ösztönzése (beleértve a társadalmi innovációt is);
- a közösségi irányítás elősegítése a közösségen belüli részvétel növelésével;
- a tartalmas szabadidő-eltöltés lehetőségeinek megteremtése;
- innovatív, egymással és a környezetükkel együttműködni képes, önmagáért tenni akaró és tenni tudó, kezdeményező közösségek kialakítása, mindezek által fenntartható települések létrejötte.

Az ERFA források segítségével az akcióterületeken belüli közösségi és kulturális terek fizikai rehabilitációja, fejlesztése támogatható, valamint olyan kulturális és közösségi szolgáltatások fejlesztése, kínálatának bővítése kerülhet még fókuszba, amely egyúttal a helyi gazdaság fejlesztéséhez is hozzájárul.

Az ESZA forrásokból a helyi közösségi élet szervezése, közösségépítés támogatható, elsősorban az infrastruktúrafejlesztésekhez kapcsolódó, azokat kiegészítő, identitást erősítő, az összetartozást elősegítő tevékenységek formájában.

Mind a szabályozás eltérő feltételei, mind a hazánkban a CLLD-t megelőzően már 10 éves gyakorlatra visszatekintő LEADER jelenléte okán az ország egyes térségeiben eltérő indíttatásból, eltérő megközelítést alkalmazva alakulhattak az új helyi akciócsoportok (HACS-ok).

Kifejezetten a városokban alapított CLLD akciócsoportok vonatkozásában megvizsgáltam a tagság kialakítására irányuló gyakorlatot, milyen összefüggés van a város – amelyben a HACS megalakult – térsége jellemzői és HACS-ok jegyei között.

Az első elemezhető kérdés a megalakuláshoz kötődik. Az eszköz az akkori hét NUTS 2 régióból a hat vidékiben indulhatott el. A 105 jogosult városból végül 98 HACS kezdhette meg a munkát (a jogosult városok közül Miskolcon két akciócsoport is megkezdhette a munkát). Összesen nyolc város nem élt a felkínált lehetőséggel. Területi megoszlásukat tekintve a hat vidéki NUTS 2 régióból négy régió érintett: egy-egy város erejéig az Észak-magyarországi és a Nyugat-dunántúli régiók Tiszaújváros és Sárvár városaival, valamint a Közép-dunántúli régióból két város, Dunaújváros és Oroszlány városa, továbbá az Észak-alföldi régió esetében Hajdúhadház, Hajdúszoboszló, Kisújszállás és Kisvárda városai.

A területi elhelyezkedés nem mutat ki határozottan értelmezhető tendenciát, hiszen mind a legfejletlenebb régióból, mind a kevésbé fejlett régiók között a legfejlettebbnek számító Nyugat-Dunántúlról is találunk példát arra, hogy a forrasszerzés ezen formája nem mozgatta meg sem a helyi közigazgatást (mint katalizátor szervezetet), sem a helyi közösséget. A nyolc város települési jellemzőit nézve sem állapítható meg egyfajta közös jellemző, azaz itt az egyedi, települési jegyek a dominánsak.

3.1. A helyi akcióscsoportok tagságának létszáma

A regisztrációs felhívás értelmében egy-egy városban minimum tíz szervezet általi alapítással hozható létre akcióscsoport. Tekintettel arra, hogy ezt a követelményt három szféra által kell teljesíteni (vállalkozás, civilek, közszféra szervezetek), a HACS-ok többsége ennél a minimumkövetelménynél nagyobb számú tagsággal kezdeményezte a regisztrációját az irányító hatóságnál.

Az átlag taglétszám tizennégy szervezet által alapított helyi akcióscsoport, amely átlagot jelentősen torzítja az az öt város, amely esetében az alapítók kivételesen nagy számban jelennek meg, az elvárt minimumkövetelmény több mint háromszorosát teljesítik, azaz több mint harminc fővel alapították a helyi akcióscsoportokat. Ezek a városok Nyugat-Dunántúlon Kőszeg (38) és Kőrmend (33) városai, Közép-Dunántúlon Tatabánya (36), a Dél-Dunántúlon Bonyhád (45), ahol a legtöbb taggal alakult meg a HACS, valamint Észak-Alföldön Debrecen (32). Az alapelvárás kétszeresét meghaladó alapítótagság, azaz több mint húsz taggal alakultak még a Közép-Dunántúlon Ajka (28) és Veszprém (24), továbbá a Dél-Alföldön Szarvas (21) helyi akcióscsoportjai.

Az említett HACS-ok tehát nem mutatnak összefüggést azzal, hogy egy fejlett Nyugat- vagy Közép-dunántúli régióban, vagy egy kevésbé fejlett alföldi régióban járunk, hiszen ha számosságában többen is vannak a dunántúli régiókban ezek az akcióscsoportok, az alföldi régiókban ugyanúgy találunk rájuk példát.

Nincs feltétlen összefüggés a tagság és a lakosságszám, illetve a városstátusz között sem, hiszen vegyesen vannak közöttük megyei jogú városok és kisvárosok egyaránt. Sőt, a legnépesebb összetételű HACS a nem egészen 14 000 fős Bonyhád alakult, bár kétségtelen, hogy nagy számú alapítótagság jellemzi az ország második legnagyobb városát, Debrecent is. A másik véglet azok a városok, amelyek a minimumra törekedtek, és tíz taggal alapították a helyi akcióscsoportot, úgy mint a Nyugat-Dunántúlon Győr, Mosonmagyaróvár, Csorna és Celldömölk városok, a Közép-Dunántúlon Székesfehérvár, Gárdony és Várpalota városok, Dél-Alföldön Szeged és Csongrád városa, a többi három régióból pedig Sajószentpéter, Barcs és Újfehértó városai. Ezeknek a városoknak a regionális eloszlása azt mutatja, hogy inkább a legfejlettebb régiókban (Nyugat- és Közép-Dunántúlon) elégedtek meg a városok a szükséges minimális feltétel

teljesítésével, nem törekedtek egyáltalán a releváns szervezetek minél szélesebb körű bevonására.

3.2. A helyi akcióscsoportok tagságának összetétele

A program alapelvárásai közé tartozik, hogy a döntéshozatalban a résztvevő szervezetek a három szférából (civil, vállalkozás, közszféra) egyenlő arányban kerüljenek ki.

A HACS-ok tagságának elemzése kapcsán kimutatható, hogy a civilek aránya az összes megalakult akcióscsoport vonatkozásában átlagosan 39,5%, azaz a szükséges minimum egyharmad aránynál valamivel magasabb. 50%-ot megközelítő arányban a civil szervezetek Mezőberény, Karcag és Bonyhád városokban vesznek részt a HACS-ok munkájában, de 45% feletti arányban vesznek részt az alapító tagok között civilek Szekszárdon, Sátoraljaújhelyen, Heves városában, Sárbogárdon, Kalocsán, Kecskeméten, Nyírbátorban, Dorogon, Zalaegerszezen, Kapuváron Nagykanizsán, Lajosmizsén, Kaposváron, Komáromban és Pápán is. A felsorolt városok vegyesen, valamennyi régiót érintik, ahol helyi akcióscsoportok alakulhattak. A három „legcivilőbb” város három különböző régióban helyezkedik el, tehát szignifikáns összefüggés nem mutatható ki a városok térbeli elhelyezkedése és a tagság civil többsége között. Az pedig, hogy mindhárom város olyan régióban helyezkedik el, amelynek a GDP alapján számolt fejlettsége a legalacsonyabbak közé tartozik, minden bizonnyal a véletlen műve.

Az összes HACS tagságának összetételét egy másik oldalról vizsgálva, megállapítható, hogy a közszféra szereplők éppen elérik az egyharmados arányt. Ugyanakkor jellemző, hogy a kisebb taglétszámú HACS-okban felülreprezentált ez a szféra, elsősorban a 11-15 taglétszámú akcióscsoportokban, így például a Dél-Alföldön Békéscsaba (45%) és Kecskemét (46%) megyei jogú városokban, valamint Orosháza (közel 47%). Ugyanígy a Közép-Dunántúlon Balatonfüred és Pápa városaiban (mindkettő esetében közel 47%), illetve a Dél-Dunántúlon Tolna (45%), Komló (45%) és Baja (46%) városaiban. Baja esetében ezen felül a magas közszféra arány egy viszonylag alacsony civil részvétellel párosul, mivel a 13 alapító tag között mindössze három volt a civil szervezet. Magas még továbbá a közszféra aránya a két miskolci HACS (45-45%), valamint Szolnok esetében (45%).

A harmadik szegmens, a vállalkozások részvétele az együttműködésben követelmény, ugyanakkor a CLLD speciális, kulturális élet fejlesztésére és közösségépítésre fókuszáló jellege eléggé lekorlátozza a vállalkozások megjelenését. A korlátozott lehetőségek mentén pedig a helyi vállalkozások kevésbé érzik igényét az együttműködésnek. Mivel viszonylag kevés vállalkozás működik a kultúra és még kevesebb a közösségépítés terén ezekben a városokban, saját tevékenységükkel szinte egyáltalán nem tudnak pályázni a CLLD forrásokra a helyi egyéni vállalkozók, kis- és középvállalkozások (KKV-

k). Ennek ellenére több olyan akciócsoport is alakult, amelyek esetében sikeresen volt aktivizálható a település vállalkozói rétege, akik aztán alapítóként csatlakoztak a tagok közé. Számukat tekintve a legtöbb a kőszegi és a tatabányai helyi akciócsoporton belül van, mindkét esetben tizenegy vállalkozás jelenik meg a HACS-ban, de mindkét HACS tagsága egyébként is a népesebbek közé tartozik, így arányok szintjén ez a létszám egy átlagos, közel egyharmados részvételt jelent. Azokban a városokban, ahol dominál a vállalkozások aránya az alapító tagok között, általában alacsony létszámú helyi akciócsoportok jellemzők, ami tizenegy-tizenöt fős tagságot jelent, viszont arányuk a tagságon belül meghaladja a 40%-ot. Ilyen arányokat találunk több alföldi város esetében, mint például Csongrád, Újfehértó, Kiskunfélegyháza, Tiszakécske, Kiskunhalas és Lajosmizse városaiban, a Dunántúlt tekintve pedig Mosonmagyaróváron, Dombóváron, Siófokon, Keszthelyen és Szekszárdon. A vállalkozások jellegét tekintve inkább KKV-k és egyéni vállalkozások jelentek meg az akciócsoportokban, a betelepült nagyvállalkozások, multinacionális társaságok nem csatlakoztak a helyi közösségi élet újjászervezését célzó együttműködésekhez.

A helyi akciócsoportok tagságának további elemzéséből több következtetés is levonható. Ezek egyike, hogy az alapító tagok félreértelmezték a HACS-on belüli szerepköröket. Több civil szervezet és vállalkozás is eleve kötődik az önkormányzatokhoz, azaz vagy maga az önkormányzat alapította és tulajdonolja 100%-osan őket, esetleg a többségi tulajdonában van az adott szervezet. Ilyen közreműködők a HACS-ban például a nonprofit kft-k vagy az ipari parkok, amelyek azon túl, hogy mennyiben tudják az önkormányzatétól esetlegesen eltérő véleményüket képviselni a HACS munkájában, sok esetben megkérdőjeleződik a részvételük relevanciája is: mit tud tenni egy ipari park egy település közösségi és kulturális életének felvirágoztatásában?

Sok esetben alapító tagja a HACS-nak olyan egyéni vállalkozás, amelyről nem feltétlenül derül ki a működési területe, illetve olyan vállalkozás, amelyik még érintőlegesen sem működik a kultúra vagy a közösségépítés területén, például építési vállalkozások, autókereskedések. Ezek esetében is megkérdőjeleződik a részvétel indokoltsága. Óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy a településen esetlegesen működő egyéb, akár a célterületekhez közelebb eső profittal rendelkező vállalkozások miért nem jelentek meg az együttműködésben? És ha – akár kultúra és közösségépítés területén működő civilek hiányában, akár helyettük – jelenik meg egy építési vállalkozás ebben az együttműködésben, neki milyen motivációja lehetett belépni a közösségépítés, a kultúra témájában alapított szövetségbe? Ezek azok a kérdések, amelyek már csak mélyfúrásokkal, az egyes helyi akciócsoportok egyedi vizsgálatával tárhatók fel.

Több város (összesen tizenkettő) esetében is megjelent, hogy önálló szervezatként csatlakozott a HACS-hoz az adott város önkormányzata és polgármesteri hivatala, azaz a képviselőtestület és az azt kiszolgáló hivatali szervezet is. Mivel a regisztrációs felhívás erről külön nem rendelkezett, ez a

megjelenési forma nem szabályellenes. Azonban mindenképp kérdéseket vethet fel a városi legelső közhatalmi szervezet duplikált megjelenése az együttműködésben. Mi lehet ennek az oka: egyéb közzféra szereplők hiánya vagy inkább egyszerű adminisztrációs kérdés, hogy a hivatali szervezet egyben a HACS munkaszervezete lehessen? Hasonlóan egyedi megkereséseket igényel ezekre a kérdésekre magyarázat találása.

3.3. A társadalmi fejlettség és a tagsági viszonyok

Egy nemzet sikerességét a gazdaság fejlettsége mellett annak „társadalmi fejlettsége” is befolyásolja. Ennek mérhetőségéhez azonban már koránt sem egyszerű mutatókat találni. Az ENSZ az 1990-es években bevezette a humán fejlettségi mutatót (Human Development Index – HDI), amellyel mérni lehet egyfajta módon az élet minőségét egy-egy országban. Ez az ún. kompozit mutató ötvözi magában a gazdasági teljesítményt, valamint az emberek életét leginkább meghatározó iskolázottságot és egészségi közállapotokat (Józan 2008). A számítási metódus sokat változott a kezdetek óta a nemzetközi gyakorlatban is, de a hazai viszonylatokat tekintve is. Ennek elsődleges oka, hogy az indexet annak készítői a világ országai humán fejlettségének összehasonlítására alkották, nem pedig egy országon belüli területi különbségek kimutatására. Az index értéke akkor is növekedhet, amennyiben egy országban a jövedelmi helyzet vagy az oktatási színvonal kis mértékben változik csak meg. Ugyanakkor a mutató regionális, szubregionális szinteken történő előállításánál nehezebb, minél kisebb területi egységekre kívánjuk azt előállítani a megfelelő bontású és tartalmú adatok hiányának következtében. Kistérségi szinten például a legtöbb adatot a mutató előállításához már csak becsülni lehet (Farkas 2012). Komponensei két konkrét statisztikai adat: az egy főre jutó vásárlóerőparitással korrigált hazai termék, azaz GDP, valamint a születéskor várható élettartam. Harmadik összetevője egy olyan index, amely maga is több statisztikai mutatóból áll össze, mint az érintett társadalom írni-olvasni tudó felnőtt lakossága, továbbá az oktatás primer, szekunder és terciér formájában résztvevők aránya.

A Magyarországra vonatkozatható érték kiszámítása minden esetben szükségeltette a mutató eredeti, UNDP által kidolgozott számítási módszertanának hazai viszonyokra történő adaptálását. Habár a HDI adott évre vonatkozó hivatalosan kiszámított értékét a KSH nem teszi közzé, nem is számolja, több tanulmány (pl. Nemes Nagy 1999, Obádovics, Kulcsár, 2003; Józan, 2008; Lampertné Akócsi, 2010; Farkas 2012; Szendi, 2015) is foglalkozott a hazai mutató módszertanának kialakításával, amelyek számításokat a KSH maga is elfogad a módszertanok hivatalos leközlésével. Ezekkel a módosításokkal a mutató lényegében a társadalmi egyenlőtlenségek megállapításaira már felhasználható.

A különböző számítási módszerek egységesek abban, hogy egyedül a születéskor várható élettartam komponens maradt változatlan az eredeti index

mutatói közül, továbbá egységesek abban is, hogy a GDP, amely a lokálisan korlátozottan rendelkezésre álló adat, az egy főre jutó adóköteles jövedelem mutatóra változott. A harmadik komponens összetételének tekintetében már eltérés mutatkozik az egyes módszertanok között annak kidolgozójától függően. Abban ismét egységesek a kutatók, hogy az index eredeti oktatási komponensét adó, az írni-olvasni tudó felnőttek arányát vizsgáló érték nem tud differenciálni hazánk térségei között. Ami viszont hazánkban igenis markánsan tudja jelezni az egyes térségek tudásállományában jelentkező különbségeket az a 25 éves és idősebb népesség körében a felsőfokú végzettséggel rendelkezők százalékos aránya. Ezt a mutatót tehát általában figyelembe veszik az index számításához. Létezik azonban olyan kutatás is, amely ezen felül még egyéb oktatási statisztikát is beépít a mutatóba, mint pl. a 15 év fölötti korosztályban a legalább általános iskola 8. osztályát elvégzettek aránya (Szendi 2015).

Ezen módosított HDI alapján a régiók sorrendje alapvetően változatlan, mivel továbbra is Nyugat- és Közép-Dunántúl mérőszámai a legjobbak és Észak-Alföld a sereghajtó. Egyedül a Dél-dunántúli régió változtat pozíciót egyes számítások és egyes vizsgált évek alapján, hátrébb szorítva ezzel még a Dél-Alföldet is (Józan 2008). Nem változtat ugyanakkor ez a sorrend az ország ÉNY-DK irányú fejlettségi lejtőjén.

Szubregionális szinten azonban már mutatkoznak differenciák egy-egy régióon belül. Az index komponenseit alkotó statisztikai adatok szorosan támaszkodnak a KSH adatszolgáltatására, a fentiekben ismertetett módszertan alapján pedig már nemzeti szint alatti térségekre is előállítható a mutató.

Tekintettel arra, hogy több tanulmány is foglalkozott már a mutató hazai előállíthatóságának kérdésével és hogy valamennyi tanulmány esetében nagyjából ugyanazok a következtetések szűrhetők le, miszerint a legrelevánsabb adatok az index képzéséhez a hazai statisztikai adatok közül az egy főre jutó adóköteles jövedelem, valamint a 25 éves és idősebb népesség körében a felsőfokú végzettséggel rendelkezők százalékos aránya, az ezen tanulmányok által közölt index értékek elfogadhatók, mint az adott térség vagy település társadalmi fejlettségét mutató értékek. Az adatok relevanciáját inkább befolyásolja negatívan az indexet adó komponensek keletkezési ideje, azaz az év, amikorra vonatkozóan utoljára megbízhatóan rendelkezésre állnak.

Ezek alapján a 2011. évi népszámlálás adatai az utolsók, amelyek – akkor még – kistérségi szintre vonatkoztatva előállíthatók voltak, Szendi Dóra ezen adatok alapján a városokat magukban foglaló térségekre végzett számításait vettem alapul az elemzésemhez. Ezek tükrében újra értelmezésre kerülhetnek az előbbi adatok. A módosított HDI értékek vizsgálata alapján elmondható, hogy a helyi akciócsoportok szervezésére, szerveződésére, összetételére nincs befolyással a gazdaságin túl a társadalom általános fejlettsége. Részletesen megnézve, az alábbiak állapíthatók meg.

Alacsonyabb jövedelemmel, továbbá kedvezőtlenebb módosított HDI indexszel elsősorban a kelet-magyarországi megyék városai, valamint a Dél-Dunántúl

belső periferiáin elhelyezkedő kisvárosok rendelkeznek. Ugyanakkor Nyugat-Magyarország magasabb gazdasági teljesítménye mellett kedvezőbb képet mutat az index alapján a társadalmi fejlettség szempontjából is. Ezen felül általában a megyei jogú városok esetében is kedvezőbb a helyzet a társadalmi fejlettség szintjén.

A helyi akciócsoportok tagságának létszámi jellemzői alapján kialakuló csoportoknál viszont ez nem jelenik meg, mivel Győr, Székesfehérvár és Szeged megyei jogú városok a minimális taglétszámmal (10) alapították a helyi akciócsoportjukat, akárcsak a déli fejletlen térségben Barcs. A legnagyobb alapító létszámú tagságokat találjuk Veszprém, Tatabánya és Debrecen megyei jogú városokban, továbbá Szarvason, valamint Bonyhádon. A kép itt is vegyes, a két fejlettebb régióban elhelyezkedő megyei jogú város mellett két olyan városban is átlagon felüli módon sikerült aktivizálni a helyi közösséget, amely társadalmi szempontból fejletlen térségben található.

Az összetételt vizsgálva a civil szervezetek 45%-ot elérő vagy azt meghaladó aránya az alapító tagságokban a Dél-alföldi régió egyes városaiban fordul elő leginkább. A tíz érintett város közül viszont csak egy megyei jogú státuszú, a többi város alacsony társadalmi fejlettséggel jellemezhető, a módosított HDI a Kecskemét környéki városokon kívül sehol nem éri el a 40,00-et. A közszéfera szervezetek alapító tagok közötti 40% feletti arányára viszont a Nyugat-Dunántúlt kivéve mindegyik régióban van példa egy-két, legfeljebb három város esetében régióként. Habár a társadalmi fejlettség már jobban korrelál az alulról jövő kezdeményezések megélénkülésével az érintett városokban, tendencia így sem mutatható ki arra vonatkozóan, hogy ahol a módosított HDI értéke magasabb, ott a civil szerveződések is erősebbek és komolyabban vették volna az akciócsoportok létrehozásával szemben állított követelményeket.

4. Zárszó

Tanulmányomban arra kerestem a választ, milyen különbségek fedezhetők fel az ország különböző térségeiben alakult helyi akciócsoportok jellegzetességeiben, az alapító tagok számát és összetételét, valamint a térség általános társadalmi-gazdasági fejlettségét és a településméret adottságait tekintve.

Összességében a CLLD tagság elemzéséből az állapítható meg, hogy annak összetétele nem mutat összefüggést az adott település regionális elhelyezkedésével, azon belül térségének gazdasági és társadalmi fejlettségével. Egyrészt a városok CLLD eszközre vonatkozó aktivitása, a szereplők számát tekintve, elég változó, és nem mutat összefüggést a városnagysággal, regionális elhelyezkedéssel. Másrészt az arányok esetében sem mutatható ki érdemi területi, települési dimenzió. Ugyanakkor fontos jellemző még, a tagságok összességét vizsgálva, hogy a közszéfera szervezetek minimálisan kisebb arányban jelennek meg az alapító tagok között, mint az egyharmad. Mindez azt a látszatot kelti,

mintha a civil szervezeteket sikeresen lehetett volna aktiválni a feladatra, az arányokat azonban nagyban torzítja az a néhány akciócsoport, amelyik valóban átlagon felüli létszámmal és azon belül is átlagon felül sok civil szervezettel működik együtt. Az átlagos alapító taglétszámú helyi akciócsoportok esetében azonban dominálnak a közszférát képviselő tagok. A végső következtetés mindezek alapján, hogy a városi önkormányzatok egyelőre továbbra is dominálják az alulról jövő kezdeményezések működtetését. Természetesen mindezt árnyalhatja a tényleges döntéshozatali mechanizmus, ami pedig már akciócsoportonként egyedi, saját működési szabályzatban foglaltak mentén történik. Ennek vizsgálata a tényleges forrásfelhasználás megindulását követően vizsgálható.

Az akciócsoportok tagságának összeállítását tehát egyértelműen azok a követelmények vezérelték, amelyek a forrásokhoz való hozzáféréshez a jogosultságot szolgáltatták. A legtöbb HACs a minimumkövetelmények teljesítésére szorítkozott, és a tagok személyét vizsgálva véleményem szerint sok esetben megkérdőjelezhető, hogy mennyiben sikerült a legrelevánsabb, legrátermettebb tagokat bevonni az együttműködésbe.

Úgy gondolom, további újragondolást igényel az a feltétel is, amely egyetlen város közigazgatási határáig terjedően engedi lehatárolni a működési területet. Felvetődhet ugyanis a kérdés, hogy egy, az önkormányzat, egyes civil szervezetek és bizonyos vállalkozások által képzett konzorcium vagy egyesület hogyan kerülhet egy város demokratikus úton megválasztott képviselőtestülete és hivatali szervezete fölé. Kinek van joga megmondani egy településen a haladási irányokat: annak a testületnek, amelyiket erre a szavazópolgárok a megfelelő jogi aktusokkal felhatalmaztak, vagy egy teljesen esetleges módon összeállt szerveződésnek? Véleményem szerint egészen más lenne a helyzet, ha legalább a városkörnyék települései bekerülnének a működési területbe, hiszen egy térség érdekeit már valóban a helyben érdekelt szervezetek összessége, azaz valamennyi érintett önkormányzat, a helyi lakosság, a civilek és a vállalkozások közösen képesek megfogalmazni. Egyetlen település esetében ugyanakkor a legitimitáció mindenképpen kérdéseket vet fel.

Természetesen a körülmények, amelyek az akciócsoportok működését befolyásolják, nem csak a helyi adottságokon múlnak, hiszen – ahogy a cikk egyes fejezeteiben bemutatásra került – vannak olyan körülmények is, amelyekre nincs hatása a helyi szereplőknek, mert például a finanszírozó program eleve korlátozza a lehetőségeket akár a számításba vehető fejlesztések, akár a bevonható szervezetek formájában. Mindez okozhat olyan torzulást is a megvalósításban, hogy a TOP CLLD forrásainak abszolút nyertesei az önkormányzatok legyenek, mivel sok esetben egyedülként képesek felhasználni például az infrastruktúra fejlesztésre szánt pályázati pénzeket. Mellettük a vállalkozások teljesen kimaradnak, a civilek pedig – fejleszthető ingatlanállomány hiányában – nem képesek felszívni a rendelkezésre álló forrásokat.

Amennyiben tehát Magyarország az Európai Unió következő programozási időszakában is tervezi közösségek által meghatározott módon finanszírozni a támogatott fejlesztések egy adott hányadát, mindenképpen szükséges átgondolni a felhasználási területet, akár a tematikus fókuszra, akár a leendő kedvezményezettek körére, akár az akcióterület kiterjedésére gondolunk. A cikkben összefoglalt kezdeti tapasztalatok ehhez szolgálhatnak adalékkul.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- European Commission – LEADER Fact Sheet, 2006 - https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/publi/fact/leader/2006_en.pdf (2016.06.26.)
- Farkas Máté Bence (2012) – A korrigált humán fejlettségi mutató kistérségek közötti differenciáltsága Magyarországon. Területi Statisztika 2012/3. 230-249. szám. old.
- HACS honlapok elérhetőségei helyi felhívásokhoz
<https://www.palyazat.gov.hu/node/54861>
- Józan Péter (2008) - A módosított humán fejlettségi mutató (MHFM) és alkalmazhatósága az életminőség mérésében Statisztikai Szemle, 86. évfolyam 10—11. szám 949-969. old.
- Nemzetgazdasági Minisztérium – Terület- és Településfejlesztési Operatív Program 2014-2020, https://www.palyazat.gov.hu/2014_2020_as_operativ_programok_tarsadalmi_egyeztetese, (2015.02.12.)
- Nemzetgazdasági Minisztérium – TOP CLLD regisztrációs felhívás–
<https://www.palyazat.gov.hu/top-clld-regisztracios-felhivs-1> (2016.05.06.)
- Szendí Dóra (2015) – A lokális humán fejlettségi index eloszlása és területi autokorrelációja Németország és Magyarország esetében. Területi Statisztika 2015, 55(6): 556–591. old.
- The Future of rural society: Commission communication [COM (88) 501] (2017.01.29.)
- Van Dingenen, William (2005): A LEADER helye az EU támogatáspolitikájában In. AVOP LEADER+ készségek elsajátítása tananyag, Promei Faluműhely Alapítvány (2017.01.29.)

SZERZŐ

HORVÁTH CSILLA PhD-hallgató/ PhD student

Eötvös Loránd Tudományegyetem Földtudományi Doktori Iskola Budapest/ Eötvös

Loránd University Doctoral School of Earth Sciences

Budapest, Hungary

algoman@gmail.com