

HELYI SZEREPLŐK REAKCIÓI A FEJLESZTÉSPOLITIKAI KÖRNYEZET VÁLTOZÁSÁIRA VIDÉKI TÉRSÉGEK BEN LOCAL RESPONSES TO THE STRUCTURAL CHANGES OF THE DEVELOPMENT POLICY IN HUNGARIAN RURAL REGIONS

Perger Éva

tudományos főmunkatárs, osztályvezető, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete Alföldi
Tudományos Osztály, 6000 Kecskemét Rákóczi u. 3., tel: + 36 76 502 840,
perger.eva@rkk.hu

ÖSSZEFOGLALÁS

Vidéki térségeink átalakulására alapvetően makro-gazdasági és társadalmi folyamatok hatnak, az egyes térségek, települések fejlődését azonban nagymértékben befolyásolják azok az állami fejlesztéspolitikai beavatkozások is, melyeket hazánkban egyre jobban az EU fejlesztéspolitikai céljai, szabály- és intézményrendszere határozott meg. A cikk – mely egy jelenleg is folyó OTKA kutatás első eredményeire épít – azt a kérdést vizsgálja, hogy a helyi szereplők miképpen alkalmazkodnak a változó fejlesztéspolitikai környezethez és ez a reakció hogyan alakítja vidéki térségeink, településeink helyzetét.

SUMMARY

The macro-scale patterns of rural restructuring are mostly determined by world-wide economical and social transformation however the micro-scale patterns are heavily influenced by state interventions of the development policy that has been shaped more and more by supranational (EU) norms and institutions. The paper is based on an ongoing research supported by the Hungarian Scientific Research Fund. The main question is how the changing development policy context is responded by local actors, and how such interactions influence the development of rural micro-regions and settlements.

BEVEZETÉS

A vidékkel kapcsolatos kutatások figyelmének középpontjába az elmúlt évtizedekben egyre inkább a térségek közötti különbségek és a fejlődési utak diverzifikációjának vizsgálata került. Magyarországon is egyértelműen tapasztalható a vidéki térségek átalakulása és erősödő differenciálódása, bár ez a folyamat sokszor eltérő jellemzőkkel bír, mint a fejlettebb nyugat-európai országokban.³ Eközben szinte minden vidéki térségünkben megjelennek olyan általános problémák, mint a népességvesztés, a fiatalok elvándorlása, a munkahelyek hiánya, vagy a szegénység és a szegregáció. Csak néhány kivételes helyzetű - nagyváros-közeli, nyugati határ-menti – térségben tapasztalhatók dinamikus fejlődés jelei. A vidéki teret általában egyfajta mozaikos struktúra jellemzi, melyben a kistérségeken belüli különbségek gyakran erőteljesebbek, mint a kistérségek közöttiek.

Az átalakulás és differenciálódás fő irányait, jellemzőit alapvetően a reálfolyamatok makrogazdasági és társadalmi hatásai alakítják. Hazánkban azonban jelentős befolyással bírnak a közösségi beavatkozások is. Ezek egyik legfontosabb területe az állami fejlesztéspolitika, mely a rendszerváltás óta eltelt 25 évben jelentős változásokon ment át, és amelyet egyre jobban az uniós célokhoz, elvárásokhoz, és szabályokhoz való alkalmazkodás

³ A külföldi és hazai kutatások összefoglalását és a legújabb empirikus eredményeket lásd Kovács A. D. – Farkas J. ZS. – Perger É. (2015), illetve Nagy E.- Timár J.- Nagy G. – Velkey G. (2015)

határozott meg. Ezt a folyamatot a fejlesztési eszközök és a szabályozási, intézményi környezet gyakori átalakulása kísérte.

Az EU döntések által erősen meghatározott állami fejlesztéspolitikai gyakorlat átfogó hatásait vizsgáló hazai kutatások figyelme kiterjedt az intézményi reformok hatásaira (Perger 2010a,b, Augustyn-Nemes 2014), az osztársadalmi folyamatok átalakulására (Kovács 2007, Laki 2008), a forráseloszlásra és annak térbeli hatásaira (Forman 2005, NFH 2006, HBF 2006, Lukovics-Lóránd 2010, Pannon-Hétfá-Budapest Int. 2013, Fertő-Varga 2015). A kutatások azonban csak ritkán vizsgáltak helyi folyamatokat és csak ritkán építettek vidéki térségekben folytatott empirikus kutatásokra (Bódi-Fekete-Bódi 2010, Fekete 2010, Megyesi 2014, Perger-Kovács-Lennert 2014). A mozaikos területi struktúra azonban arra enged következtetni, hogy az egyes mikro-térségek, települések fejlődését nem csupán a makrogazdasági hatások, vagy általában az uniós fejlesztési lehetőségek határozzák meg, hanem az is, hogy a helyi szereplők miképpen és milyen gyorsan reagálnak a fejlesztéspolitikai környezet változásaira. Jelen cikk első eredményeit mutatja be egy kutatásnak, melynek fő kérdése, hogy miképpen befolyásolják a helyi fejlődést, végső soron a területi egyenlőtlenségek alakulását a helyi reakciók.

2. ANYAG ÉS MÓDSZER

2013 végén indult „Az állam strukturális átalakulásaira adott intézményi és egyéni válaszok különböző földrajzi kontextusokban” című 4 éves OTKA kutatási programunk (OTKA K109269), melynek egyik résztémája a fejlesztéspolitika változásaira adott helyi válaszokat, és a helyi szereplők kapcsolatrendszerét igyekszik feltárni a szakirodalom feldolgozása és két kiválasztott mintatárság részletes vizsgálata alapján. Az empirikus vizsgálat statisztikai adatok és helyi dokumentumok feldolgozására, valamint a térségi szereplőkkel folytatott mélyinterjúk (30-30 interjú) információra épít. A kutatás empirikus szakasza még nem zárult le, de a két mintatárság összehasonlításának első tapasztalatai máris tanulságokkal szolgálnak.

3. EREDMÉNYEK

3.1. A kutatás mintatárségeinek jellemzői és forrásabszorpciója

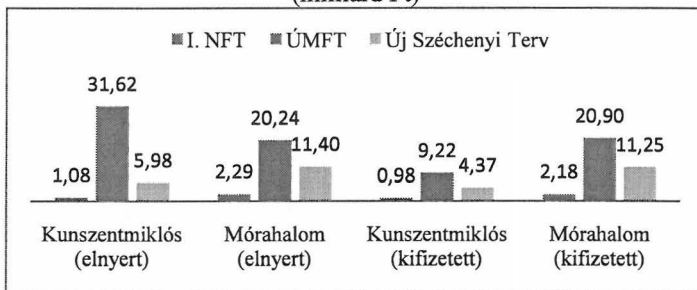
A kutatás során kiválasztott két mintatárság Kunszentmiklós és Mórahalom térsége. A két kistérség (ma már járás) periférikus helyzetű, erősen vidékies, dél-alföldi térség, melyek területe, népességszáma, településszáma igen hasonló. Nincs területükön 10 ezer fő feletti település és kistérségi központjuk is az alacsony népességszámú kisvárosok közé tartozik. Jelentős különbség azonban, hogy a Kunszentmiklói kistérségében van másik két város (Szabadszállás, Dunavecse), míg a másik térségben az egyetlen városi központ Mórahalom. A 2013-as vidékkutatás eredményei szerint (Kovács-Farkas-Perger 2015) országos összehasonlításban mindkét térség gazdasági fejlettségi státusza stagnáló, agrárfüggősége viszonylag erős. Míg gazdasági mutatóik jelentősen elmaradnak az országos kistérségi átlagoktól, társadalmi mutatóik viszonylag kedvezőek. Kunszentmiklós térségében a Soroksári-Dunaág, illetve a természetvédelmi területek magas aránya, Mórahalmon a jól feltárható termálvíz különleges természeti, környezeti adottságokat jelentenek.

Minden hasonlósága ellenére a két kistérség a támogatások abszorpciója szempontjából jelentős eltérést mutat. 1996 és 2008 között az egy főre jutó hazai fejlesztési típusú támogatás lehívásában összességében a Kunszentmiklói kistérség átlagos, míg a Mórahalmi kistérség kiemelkedő teljesítményt mutatott (NFGM 2009). A különbség a 2004 előtti időszaknak köszönhető, hisz a TEIR-REMEK adatbázis 2004 és 2010 közötti adatai szerint már a Kunszentmiklói kistérség volt ebben a sikereesebb. A kifizetett uniós fejlesztési támogatásokat 2012-ig országos összehasonlításban és összességében szintén Mórahalom kimagasló és Kunszentmiklós átlagos szereplése jellemezte. Kunszentmiklós esetén még az

átlagos teljesítmény is csak a vidékfejlesztési források kimagaslóan magas értékének köszönhető. (Az adatok forrása Pannon Elemző Iroda Kft – Revita Alapítvány – Hétfa Elemző Központ – Budapest Intézet 2013)

A strukturális és kohéziós alapokból érkező támogatások a különböző ciklusokban és a különböző abszorpciós mutatók alapján azonban más és más mintázatot mutatnak (1. ábra)

1. ábra: Elnyert és kifizetett támogatások a két mintatérésben (milliárd Ft)



Forrás: www.palyazat.hu (jelentéskészítő és lekérdező rendszer)

Mind az elnyert, mind a kifizetett támogatások összege valamennyi ciklusban jóval magasabb volt a kisebb lakosságszámú Mórahalmi kistérségben, egyetlen kivétellel. Az ÚMFT keretében elnyert támogatások értéke – az Országos Vízügyi Főigazgatóság 22,5 milliárd Ft támogatású kiemelt projektjének köszönhetően – a Kunszentmiklói kistérségben nagyon megugrott. A projekt megvalósítása azonban akadályokba ütközött, így a kifizetésekben már nem mutatkozik ez az emelkedés. Ha a projektek számát nézzük, Mórahalom esetén már kezdetektől fogva magasabb volt a pályázati aktivitás és nagyobb a sikeresség, a 2007 utáni tervezési ciklusban pedig ez az előny még fokozódott.⁴ Az elnyert forrásokat Mórahalmon minden időszakban teljesen lehívták, míg Kunszentmiklós térségében elmaradtak a teljesítésben. Így a mórahalmi térségbe végeredményben több mint kétszer annyi fejlesztési támogatás érkezett, mint a kunszentmiklósiba.

A 2007-2014 közötti terveciklusban mindkét kistérséget jellemezte, hogy az allokált forrásokban a kistérségi átlaghoz képest magas a KEOP, és alacsony a GOP, a TÁMOP és a KÖZOP aránya. Ugyanígy közös jellemző, hogy a közszektor szereplői dominálnak a fejlesztésekben (a projektek 47, illetve 50 %-a hozzájuk köthető). Mórahalom specialitása az elnyert támogatásokban a civil szektor viszonylag magas aránya (10 %), a Dél-Alföldi Regionális OP magas súlya (36 %). A legnagyobb projektek gazdái itt szinte kizárólag a települési önkormányzatok és társulásaik, vagy az általuk alapított társaságok voltak. Kunszentmiklós térségében - bár az elnyert forrásokat a már említett KEOP projekt túlsúlya határozta meg - végül a legtöbb kifizetett fejlesztési forrás a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból érkezett. A legnagyobb nyertes projektek gazdái eredetileg állami szereplők voltak, de végül itt is az önkormányzati projektek lettek a legjelentősebbek. A legnagyobb támogatott projektek közé a magánvállalkozói szektorból Mórahalmon csak egy budapesti székhelyű informatikai vállalkozás, míg Kunszentmiklósra egy bolyi székhelyű Kft betoncserep-gyártó üzem létesítése tudott bekerülni.

3.3. A mintatérsegek fejlődése

Bár az uniós fejlesztések hatásvizsgálatát megkísérlő tanulmányok eddig nem egyértelműen mutattak ki a támogatások nagyságrendje és a fejlődés dinamikája közötti összefüggést, a mi

⁴ I.NFT – Kunszentmiklós 179 benyújtott és 81 nyertes, Mórahalom 216 benyújtott és 115 nyertes, ÚMFT-ÚSZT – Kunszentmiklós 306 benyújtott és 145 nyertes, Mórahalom 481 benyújtott és 269 nyertes pályázat.

két mintatárságunk esetén a jelentős különbségek, melyek a két térség projektaktivitását, forrásabszorpcióját, és forrásfelhasználását jellemezték kézzelfoghatóan éreztetik hatásukat fejlődési pályájukban is. A Pannon Elemző Iroda Kft – Revita Alapítvány – Hétfá Elérző Központ – Budapest Intézet (2013) egy társadalmi-gazdasági fejlettséget mérő komplex index alapján 2000-2010 között vizsgálta a magyar kistérségek dinamikatípusait. Ebben a vizsgálatban a legjobb dinamikájú ötödbe került Mórahalom kistérsége, míg Kunszentmiklós az olyan „átlagos” dinamikájú térségek közé, melyek helyzete nem igazán változott. Egy másik kutatás (Fertő –Varga 2013) 132 változó alapján előállított, úgynevezett komplex térségfejlettségi index alapján sorolta be a kistérségeket abból a szempontból, hogy 2002 és 2008 között javítottak-e, vagy rontottak pozíciójukon. E vizsgálat azt mutatta ki, hogy a Mórahalmi kistérség országos pozíciója 2008-ig lényegében nem változott, míg Kunszentmiklós pozíciója jelentősen romlott.

3.4 A helyi szereplők reakciói

A statisztikai adatok feldolgozása, illetve az eddig elvégzett terepmunka alapján már a kutatás kezdeti szakaszában is kirajzolódik a helyi szereplők reakciónak néhány jellegzetessége. A Mórahalmi térségben a helyi szereplők nagyon gyorsan – már az uniós csatlakozásra való felkészülési időszakban - reagáltak az uniós szabályozás által meghatározott kihívásokra, ami elsősorban a térségközpont – fiatal, szakmailag hozzáértő és az országos politikába beágyazott - polgármestere által végzett munka eredménye volt. Itt már a 90-es évek elejétől és kistérségi szinten is folyamatos volt a stratégiai tervezés, mely alapjául szolgál a fejlesztéseknek. Rugalmasan alkalmazkodtak a változó konstrukciókhoz, a változó intézményrendszerhez, sőt a változó politikai feltételekhez is. Mórahalom önkormányzata minden aktivitásban stimuláló szereppel bírt. Kialakított egy saját tulajdonú non-profit projekt-vállalkozásokra építő sajátos fejlesztési modellt is, melyek segítségével olyan színvonalú középszintű szolgáltatások is elérhetők itt, melyek egy ilyen kis városban általában nincsenek jelen. A térségben mind a települések között, mind a közszféra, a civil szféra és a gazdasági szféra szereplői között szoros együttműködés, és partnerségi viszony alakult ki. Az eltelt évek alatt pedig szinte rutinná vált valamennyi helyi szereplő számára a rugalmas alkalmazkodás, és a folyamatos innováció.

Kunszentmiklós térségében a helyi szereplők sokkal lassabban szembesültek a változtatás követelményével. A térség városai hagyományosan az állami szektor nagy szereplőire (vízügyi igazgatóság, honvédség, állami cégek) és jó politikai kapcsolataikra támaszkodtak fejlesztéseikben és ez a rendszerváltás után is csak lassan változott. A városok nem voltak képesek megfelelő szervező, ösztönző szerepet ellátni a helyi gazdaságban, és maguk sem alkalmazkodtak megfelelően a projektlogikára épülő fejlesztési környezethez. Külön problémát jelent, hogy a kistérség nem egységes. A stratégiai tervezés mind település, mind kistérségi szinten szinte teljesen hiányzik, a partnerségi kapcsolatok sem a települések között, sem a különböző típusú szereplők között nem fejlettek. Egyetlen olyan helyi szereplői kör van, amely meglepően rugalmasan és eredményesen alkalmazkodott, és ahol az összefogás jelei is tapasztalhatók, ez nem más, mint az agrárszektorhoz és a vidékfejlesztéshez kapcsolódó szereplők köre (gazdák, agrárszakemberek).

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Bár a kutatás még a kezdetén tart, annyit talán már most is megállapíthatunk, hogy a helyi szereplők változó fejlesztéspolitikai környezetre adott reakciói valóban jelentős hatással vannak egy-egy térség, település fejlődési pályájára, egyben a területi folyamatokra. Ezt a tényt a vidéki tér mozaikszerű struktúrája eleve feltételezte, a kutatásban kiválasztott két mintatárság esete pedig nagyon jól szemlélteti. Hasonló helyzetű, adottságú kistérségek teljesen más fejlődési pályát jártak be az elmúlt évek alatt, köszönhetően annak, hogy a helyi

szereplők mennyire gyorsan értették meg az uniós logikájú fejlesztéspolitikai környezet kihívásait és mennyire voltak képesek alkalmazkodni hozzá. A leginkább szembetűnő a két központi város fejlődésének különbsége. Míg a jelentős városi múlttal rendelkező Kunszentmiklóson a kilencvenes évek közepétől szinte „megállt az élet”, Mórahalom, mely városi rangra is csak 1989-ben emelkedett, ma a Dél-Alföldi térség egyik legdinamikusabban fejlődő települése, mely átgondolt stratégia mentén megtett kis lépések sorozatának, ezen belül elsősorban a rendkívül sikeres pályázati aktivitásnak köszönheti mai helyzetét. Az is egyértelműnek látszik, hogy a siker legfontosabb tényezője a helyi szereplők együttműködése, partnersége, illetve egy olyan szereplő, mely ezt a fajta összefogást képes megteremteni. A Kunszentmiklósi kistérségben a helyi gazdák példája bizonyítja ezt, ahol az agrárkamara, a falugazdász hálózat, illetve a gazdakörök töltötték be ezt a szerepet, míg a Mórahalmi térségben a Mórahalmi Önkormányzat látott el minden aktivitásban szervező, ösztönző szerepet. A vizsgálat azt a feltételezést is erősíteni látszik, hogy a sikerhez egy karizmatikus vezetőre van szükség, de azt is bizonyítja, hogy a külső (akár politikai) kapcsolatok „hasznosítása” önmagában nem elég, a helyi kapcsolati háló kiépítése és a helyi közösség fejlesztése ugyanannyira fontos, ha nem fontosabb tényező.

IRODALOMJEGYZÉK

- Augustyn, A., Nemes G. (2014): Catching up with the West?: Europeanisation of rural policies in Hungary and Poland. *Studies in Agricultural Economics* Vol. 116. No. 3. 2014. p. 114-121.
- Bódi F., Fekete A., Bódi M. (2011): A fejlesztési források abszorpciója az apró-, kis- és középvárosok erőterében. in: *Helyi szociális ellátórendszer Magyarországon*. Debreceni Egyetem Kiadó pp. 281-297
- Fekete A. (2010): Alulnézetből. Vélemények a lokális fejlesztésről. *A Falu*, 25. évf. 3. sz. pp. 35-46
- Fertő I, Varga Á (2015): Az Európai Unió támogatások hatása a kistérségek helyzetére. *Tér és Társadalom*, 29. évf. 1 sz. pp. 116-131
- Forman B. (2005): A magyarországi uniós támogatási rendszer és pályázattalási gyakorlat hiányosságai. *Falu - Város - Régió*, 1-2. 23-29.
- HBF (2006): Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai. Települések és kistérségek a fejlesztési versenyben. Kutatási összefoglaló. Kecskemét, HBF Hungaricum Kft.
- Kovács I. (2007): A fejlesztéspolitika projektésítése és a projektosztály. Hozzászólás a projektésítés következményei vitához. *Szociológiai Szemle* 3-4, pp. 41-59.
- Kovács A. D., Farkas J. Zs., Perger É. (2015): A vidék fogalma, lehatárolása és új tipológiai kísérlete *Tér és Társadalom* 29. évf. 1 sz. pp. 11-34
- Laki L. (2008): A rendszerváltás, a „krízishelyzetű” kistérségek és az Európai Unió. In: *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. Budapest, MTA PTI. pp. 129-144.
- Lukovics M., Lóránd B. (2010): A versenyképesség és a pályázati forrásallokáció kistérségi szinten. *Tér és Társadalom* 24/2 p. 81-102.
- Megyesi G. B. (2014): Fejlesztéspolitika helyben. Doktori értekezés, ELTE, Szociológiai Doktori Isk. p. 230
- Nagy E., Timár J., Nagy G., Velkey G. (2015): A társadalmi-térbeli marginalizáció folyamatai a leszakadó vidéki térségekben. *Tér és Társadalom* 29. évf. 1 sz. pp. 35-52
- NFGM. (2009): A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése. p. 236
- NFH (2006): *Strukturális Alapok közbenső értékelése*. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest
- Pannon Elemző Iroda Kft – Revita Alapítvány – Hétfő Elemző Központ – Budapest Intézet (2013): *A fejlesztési források szerepe a leszakadó térségek dinamizálásában*. p. 140
- Perger É., Kovács A. D., Lennert J. (2014): Fejlesztési tapasztalatok vidéki térségekben. *A falu* 29:(2) pp. 39-50.
- Perger É. (2010): Az EU kohéziós politika kormányzati irányításának magyar sajátosságai. *Tér és Társadalom* 24:(1) pp. 119-136.
- Perger É. (2010): Az EU regionális támogatások hatása a területi decentralizáció folyamataira. *Comitatus: Önkormányzati szemle* 20:(1-2) pp. 3-20.