

HELYI SZEREPLŐK REAKCIÓI A FEJLESZTÉSPOLITIKAI KÖRNYEZET VÁLTOZÁSAIRA VIDÉKI TÉRSÉGEKBEN

Perger Éva

MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete,
Alföldi Tudományos Osztály
Kecskemét, Rákóczi út 3. 6000, 76/502 840, perger.eva@rkk.hu

MRTT Vándorgyűlés

Kelet-Közép-Európa területi folyamatai, 1990–2015

Eger, 2015. november 19–20.

A KUTATÁSRÓL

OTKA 109269 -"Institutional and individual responses to state restructuring in different geographical contexts"

Témavezető: Tímár Judit

Résztvevők: Az MTA KRT RKI Alföldi Tudományos Osztály munkatársai

A kutatás fő kérdése: a nemzetállam szerepének változásaira – a piachoz, illetve „civil” társadalomhoz fűződő viszonyának átalakulására – milyen válaszokat adtak a különböző helyi szereplők, s ezek milyen módon formálták a térbeli folyamatokat az elmúlt bő két évtizedben Magyarországon.

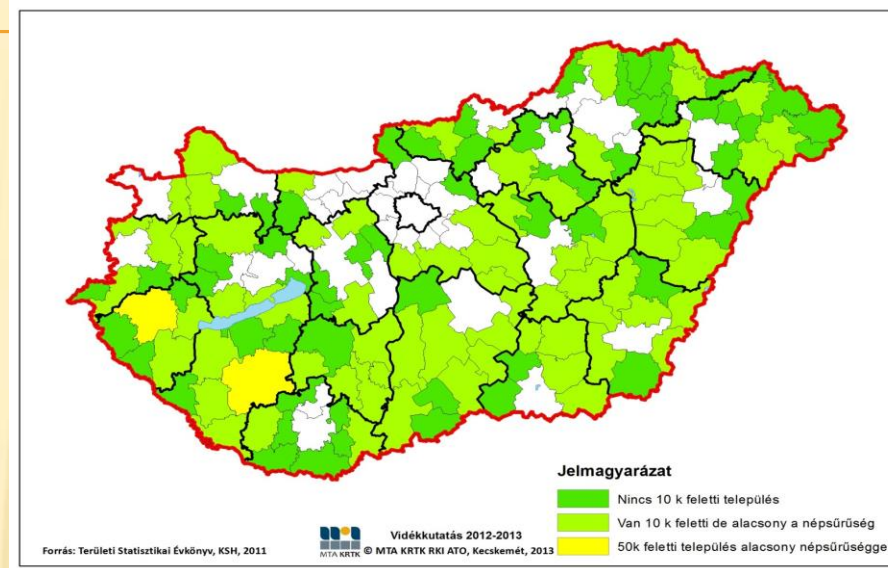
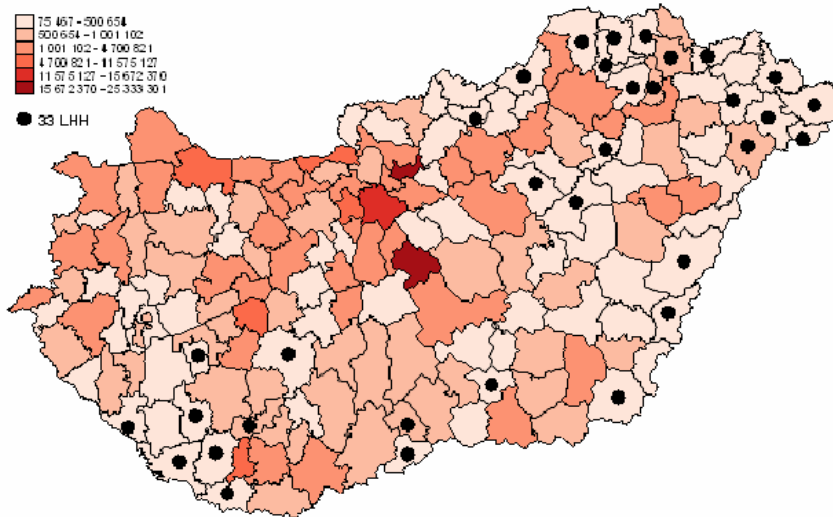
Tematikus résztémák: terület és településfejlesztési támogatások felhasználása, területhasználat, iskolaválasztás, fogyasztási szokások, migráció

HÁTTÉR

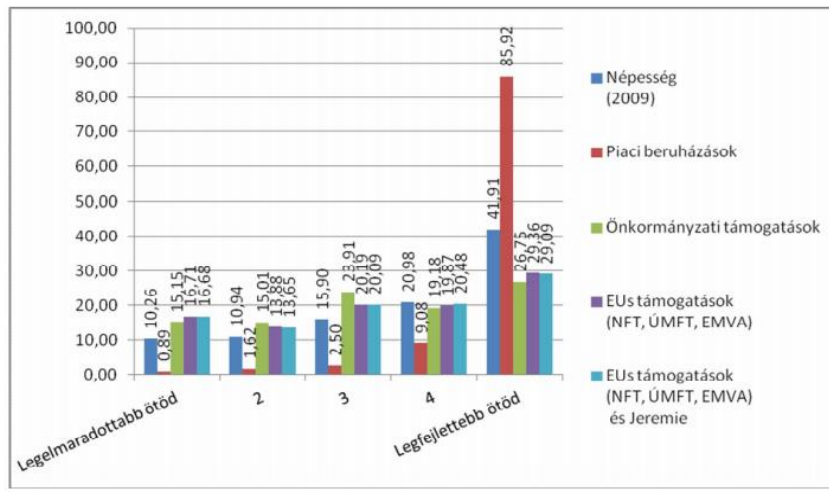
- ✖ A vidéki térségek átalakulásának és differenciálódásának kérdései az utóbbi években a kutatások középpontjába kerültek
- ✖ A differenciálódásra alapvetően két magyarázat
 - + makrogazdasági és társadalmi folyamatok
 - + helyi társadalom, identitás, társadalmi tőke
- ✖ Hazánkban a fejlődési lehetőségeket alapvetően meghatározzák az állami beavatkozások, ezek közül az egyik legfontosabb az állami fejlesztéspolitika

AZ ÁLLAMI FEJLESZTÉSEK JELENTŐSÉGE

30. ábra: Az egy főre eső piaci beruházások területi eloszlása a kistérségekben, 2004-2011

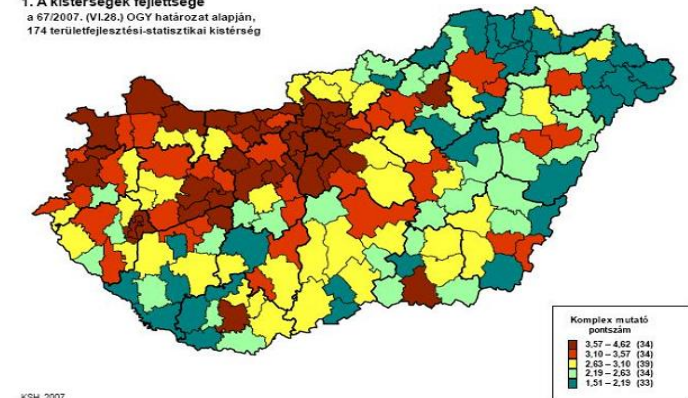


29. ábra: A térségi források %-os megoszlása a komplex mutató szerinti kistérség-kvintiliszekben 2007-2011



1. ábra: Kistérségek komplex társadalmi-gazdasági fejlettsége a 67/2007. (VI.28.) OGY határozat alapján

1. A kistérségek fejlettsége a 67/2007. (VI.28.) OGY határozat alapján, 174 területfejlesztési-statisztikai kistérség



2. ábra: A területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségek a 311/2007. (XI. 17.) számú Korm. rendelet alapján

A KUTATÁS FŐ KÉRDÉSEI

a helyi szereplők miképpen alkalmazkodnak a változó fejlesztéspolitikai környezethez és ez a reakció hogyan alakítja vidéki térségeink, településeink helyzetét

- ✗ Hogyan alakították át az EU normák és intézmények a helyi szereplők fejlesztési gyakorlatát?
- ✗ Átalakította-e a változó fejlesztéspolitikai környezet a helyi vidéki társadalmat, a helyi hálózatokat, és a helyi szereplők egyéb területi szintekhez való viszonyát?
- ✗ Hogyan módosították a térszerkezetet a fejlesztési források elosztásának módosult mechanizmusai, illetve a mögötte lévő hatalmi viszonyok megváltozása?
- ✗ A helyi reakciók mennyire hatnak? Kezelik, vagy újratermelik a területi egyenlőtlenségeket?
- ✗ Melyek azok a tényezők, amelyek meghatározzák a helyi szereplők válaszait?

A KUTATÁS MÓDSZERE

- ✗ Irodalom feldolgozás és dokumentumelemzés
- ✗ A 2012-2013 komplex vidékkutatás outputjainak újrafeldolgozása
- ✗ Esettanulmányok készítése két mintatértségben (kistérség, majd alig változva járás), melyek területfejlesztési szempontból kedvezményezettnek minősülnek, de különbözőképpen teljesítettek a fejlesztési források lehívásában (statisztikai adatok és helyi dokumentumok feldolgozása, 30-30 interjú minden térségben)

AZ ÁLLAMI FEJLESZTÉSPOLITIKA VÁLTOZÁSAI/1

80-as évek vége - 90-es évek közepe - a központi tervgazdálkodáson alapuló redisztributív rendszer leépül , új intézmények és közvetett eszközök, nincs egységes állami fejlesztéspolitika – az ágazati gyakorlatok tovább élnek.

90-es évek közepe - 2004 : erősödő fejlesztéspolitikai állami szerepkör - uniós csatlakozásra való felkészülés - hazai területfejlesztési intézmény és szabályozórendszer kialakulása - decentralizációs remények - továbbra is ágazati túlsúly - az uniós forrásokra elkülönült intézményrendszer

2004-2006: a hazai fejlesztéspolitika kereteit, módszereit és forrásait még jobban az uniós célokhoz, elvárásokhoz, és szabályokhoz való alkalmazkodás határozza meg - a fejlesztési források elosztásának fő formájává a projekt válik - az uniós támogatások felhasználása centralizált, bürokratikus modellt követ és elkülönül az egyre kisebb jelentőségű hazai források felhasználásától, mely enyhén decentralizált ,

AZ ÁLLAMI FEJLESZTÉSPOLITIKA VÁLTOZÁSAI/2

- 2007- 2010 :** a vidékfejlesztés kivételével a fejlesztéspolitikai intézményrendszer „leválasztása” a hagyományos államigazgatásról (NFÜ, KSZ-ek) – erősödő centralizáció és koncentráció – a decentralizált hazai források megszűnése, 7 ROP és a regionális területfejlesztési intézmények (RFT, RFÜ) végrehajtó funkciójának erősödése, de alapvetően kormányzati kontroll alatt – *közvetlen* kormánydöntések projekt szinten (a CSF keretek 35-40 %-a *kiemelt projekt*) – politikai egyeztetési mechanizmusok, politikailag motivált formális „partnerség”, a fejlesztési forrásokért való harc fő terepe újra a politikai mező
- 2011 - 2014:** az állam gazdasági szerepköre erősödik - további centralizáció - a többszintű területfejlesztési intézményrendszer leépítése – a helyi önkormányzatok feladat és hatáskörének és autonómiájának szűkülése – a fejlesztési források szinte kizárólag az EU támogatásokra és azok társfinanszírozására korlátozódnak – felhasználásuk átmenetileg a korábbi modellt követi
- 2014 -** a fejlesztési intézményrendszer visszakerül az államigazgatás keretei közé, de ez elsősorban nem a bürokratikus, hanem a politikai koordináció erősödését jelenti – Miniszterelnökség erős szerepe (vidékfejlesztés is ide kerül), a településfejlesztés forrásai TOP-ban allokált megyei MJ városi keretek mentén, a megyék formálisan a fő szereplők, de elsősorban tervezési és monitoring funkciók, a kiválasztásban javaslattétel

KÖZÖS JELLEMZŐK

- ✗ elsősorban az uniós szabályoknak és intézményeknek való formális megfelelés és a forrásabszorpció elérése határozza meg
- ✗ folyamatos és gyakori a változás mind az intézményrendszerben, mind a szabályozásban
- ✗ a forráselosztás meghatározó logikája ágazati marad
- ✗ átmeneti és kis mértékű decentralizáció után egyre erősödő centralizáció
- ✗ a területi szereplők nem stabilizálódnak, a meglévők gyengülnek

A VIDÉKKUTATÁS 2012-2013 TAPASZTALATAI

- ✗ a projektekre épülő megvalósítás bürokratikus és centralizált modellel társulva visszavetette a helyi innovációt, kreativitást
- ✗ a legtöbbször a pályázati kiírásokra reagáló ad-hoc helyi fejlesztések valósultak meg
- ✗ kevés a példa a „helyi erőforrásokra” támaszkodó sikeres helyi fejlesztésekre, a különböző típusú szereplők összefogására
- ✗ az együttműködést mind önkormányzatok között, mind vállalkozások között épp visszavetette a „verseny” a fejlesztési forrásokért
- ✗ a városok és vidékük elkülönülését a támogatási rendszer erősítette (pl. vidékfejlesztés és a „területfejlesztés” dualitása)

IRODALOM

- ✗ Az EU által meghatározott fejlesztési rendszer hatásai intézményrendszerre (Mezei 2013, Augustin-Nemes 2014, Perger 2010) forráselosztásra (Forman 2005; NFH 2006; HBF 2006; Ecostat 2008; Lukovics-Lóránd 2010, Pannon-Revita-Hétfa-Budapest Int. 2013; Fertő-Varga 2014)
- ✗ A helyi szintre, illetve terepmunkára alapozó tanulmányok megállapítják, hogy az azonos támogatási sémák a különböző helyi adottságok miatt differenciálódási folyamatokat indukálnak és gyakran ellentétes hatással járnak a célkitűzésekkel. (Kovács 2013, Nagy E-Timár-Nagy G-Velkey 2015)
- ✗ Az elméleti munkák közül a "projektesítés,, helyi társadalomra gyakorolt hatásait vizsgálók érdekesek . („projektosztály” elmélet , átalakuló hatalmi viszonyok, partnerség szükségessége – Kovách 2006, 2010, különböző modellek a helyi társadalmi tőke eloszlásáról - Füzér 2013)
- ✗ Az uniós források felhasználása szempontjából a helyi társadalmi tőke elemeiből a közvetlen családi-baráti (bonding social capital) illetve a horizontális kapcsolatok (bridging social capital) megléte a siker alapja,), míg a vertikális kapcsolatok (linking capital) megléte nem feltétlenül vezet sikerhez. (Megyesi 2014)
- ✗ A legfontosabb a „vezető” személyes szerepe (Bódi- Fekete- Bódi 2010)

A MINTA KISTÉRSÉGEK (JÁRÁSOK) JELLEMZŐI

	Kunszentmiklós	Mórahalom
terület (km ²)	803	535
településszám	10	9
népesség	31 430	26 265
településszerkezet		
városok	3	1
a központ népessége	8 793	5 966
specialitások	tanyák	tanyák
földrajzi helyzet	Alföld belső periféria	Alföld szerb határtérség
a megyeközponttól való távolság	53,65 km, (Kecskemét)	21,24 km (Szeged)
gazdasági fejlettség	kedvezőtlen	kedvezőtlen
humán adottságok	átlagos	kedvező
az agrár szektor jelentősége	erős	erős
környezeti-természeti értékek	a védett természeti területek aránya magas, (Soroksári Duna-ág, nemzeti park)	jellemzően mezőgazdasági földhasználat, gyógyvíz



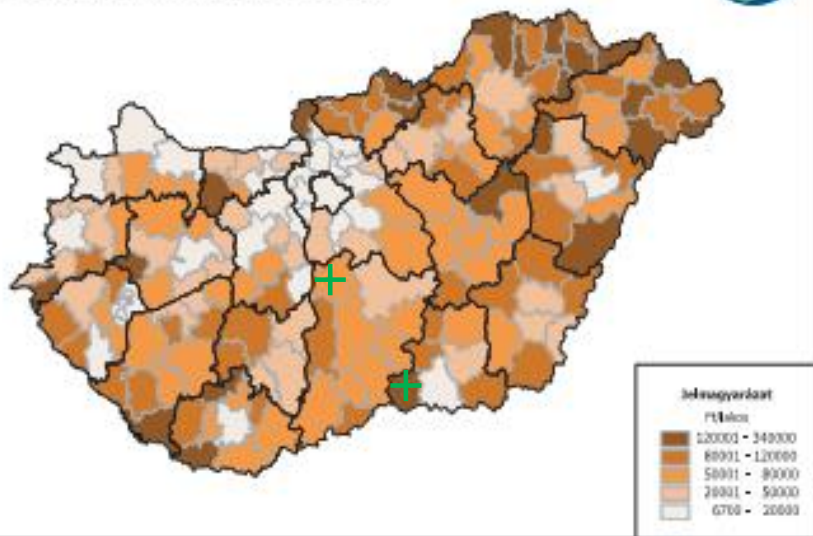
Kunszentmiklós

Mórahalom



EGY FŐRE JUTÓ FEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK

Egy főre jutó támogatás kistérségenként, 1996-2008

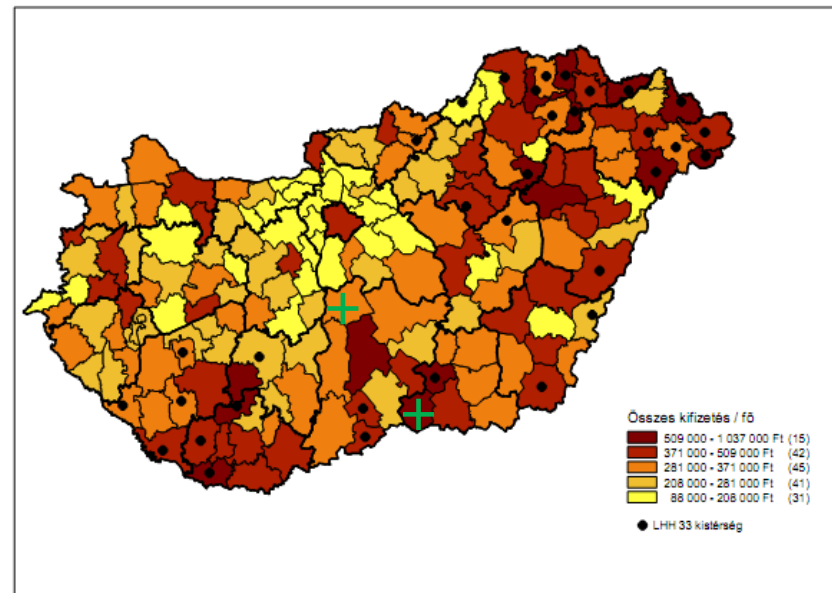


Forrás: A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése
NFGM 2009

EU források összesítve:
Kunszentmiklós – átlagos
Mórahalom – kimagasló

Nemzeti források:
Kunszentmiklós - átlagos
Mórahalom - kimagasló

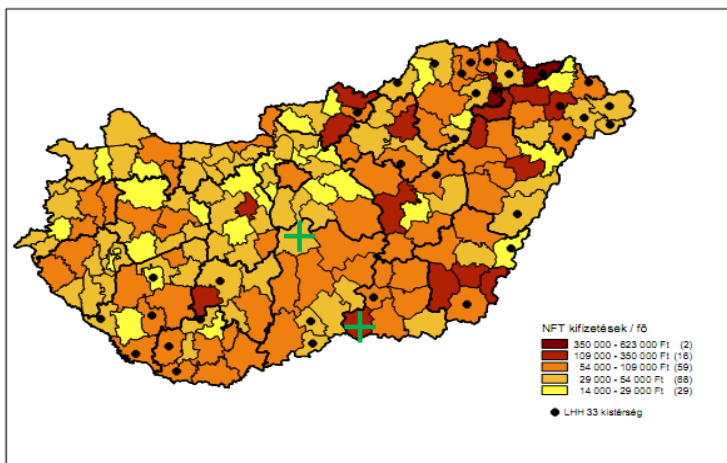
11. ábra: Egy főre jutó kifizetett támogatások kistérségenként (minden forrástípus, EMVA vállalati transzfer adatok nélkül)



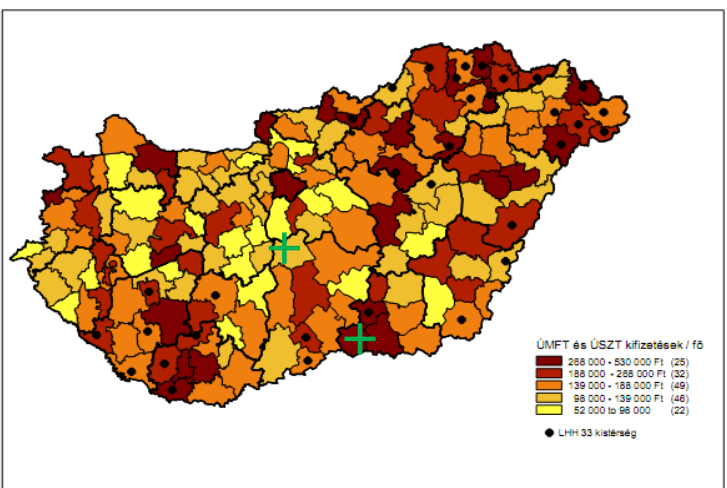
Forrás: A fejlesztési források szerepe a leszakadó térségek dinamizálásában
Pannon-Revita-Hétfa-Budapest Int. ,2013

A KÜLÖNBÖZŐ EU TERVCIKLUSOK EU TÁMOGATÁSAI

8. ábra: Egy főre jutó kifizetett támogatások kistérségeként (NFT)



9. ábra: Egy főre jutó kifizetett támogatások kistérségeként (ÚMFT/ÚSZT és Jeremie)

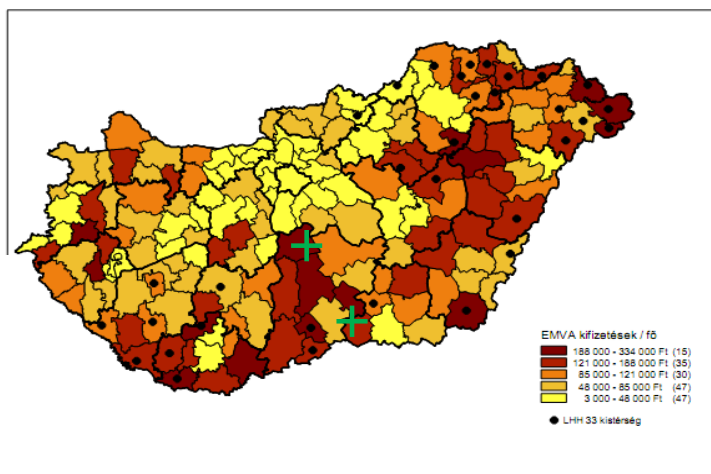


I. NDP (2004-2006):

Kunszentmiklós – átlag alatti

Móráhalom - kimagasló

10. ábra: Egy főre jutó kifizetett támogatások kistérségeként (EMVA, vállalati transzfer adatok nélkül)



EAFRD

(2007-2013):

Kunszentmiklós:

kimagasló

Móráhalom:

átlag feletti

II. ÚMFT(2007-2010) és Széchenyi Terv (2011-2013)

Kunszentmiklós – átlag alatti

Móráhalom: - kimagasló

PÁLYÁZATI AKTIVITÁS ÉS SIKERESSÉG A MINTATÉRSÉGEKBEN

I.NFT

Kunszentmiklós: 179 benyújtott és 81 nyertes,

Mórahalom: 216 benyújtott és 115 nyertes

ÚMFT-ÚSZT

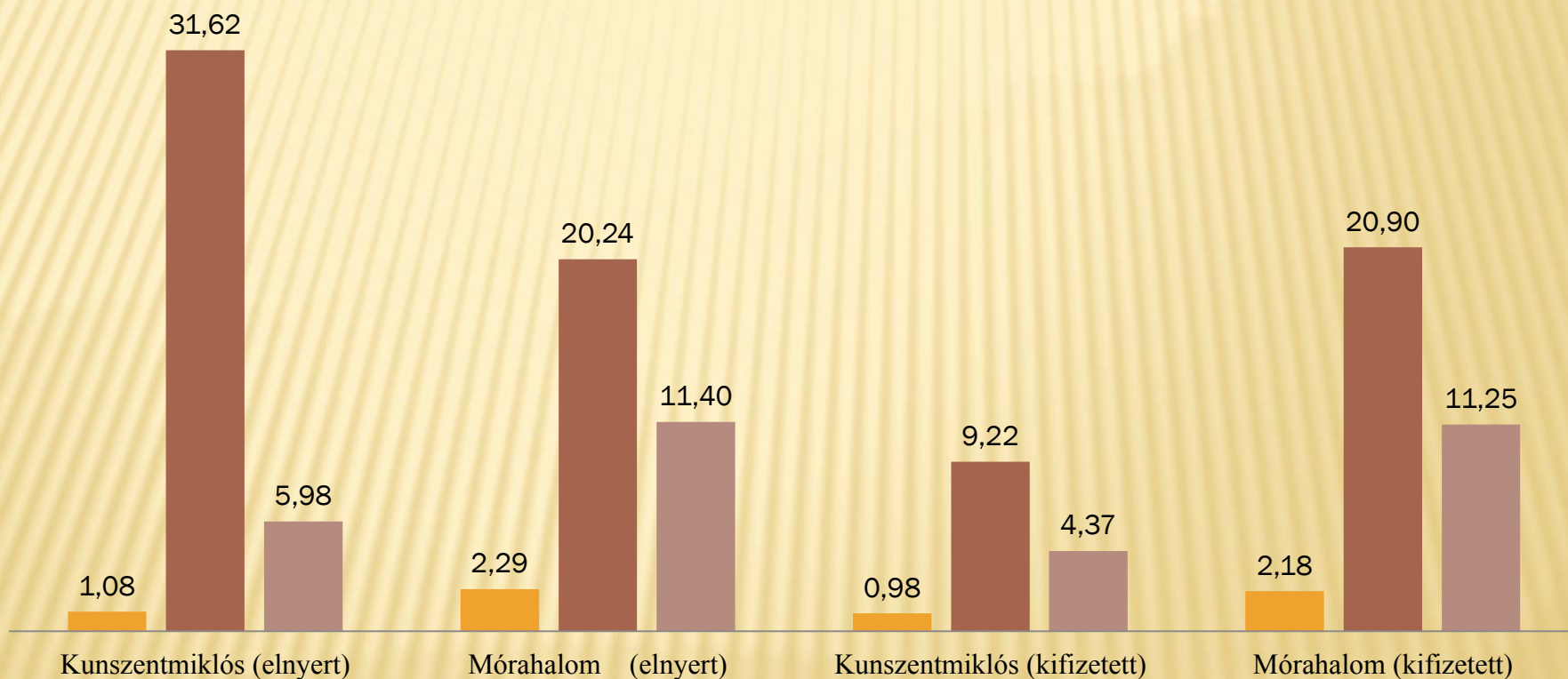
Kunszentmiklós: 306 benyújtott és 145 nyertes

Mórahalom: 481 benyújtott és 269 nyertes

ABSZORPCIÓS MUTATÓK A KÜLÖNBÖZŐ IDŐSZAKOKBAN

(Milliárd Ft)

■ I. NFT ■ ÚMFT ■ Új Széchenyi Terv



Az adatok forrása: www.palyazat.hu (jelentéskészítő és lekérdező rendszer)

AZ EU FORRÁSALLOKÁCIÓ JELLEGZETESSÉGEI ORSZÁGOS ÖSSZEHAISONLÍTÁSBAN (2007-2013)

Közös jellemzők:

- + A KEOP viszonylagosan maga súlya
- + Viszonylag alacsony súlyú a GOP, a TÁMOP és a KÖZOP
- + Nagyon magas a közsféra kedvezményezetteinek az aránya (47 illetve 50 %)
- + A források elosztásában a városok túlreprezentáltak

Specialitások:

Mórahalom:

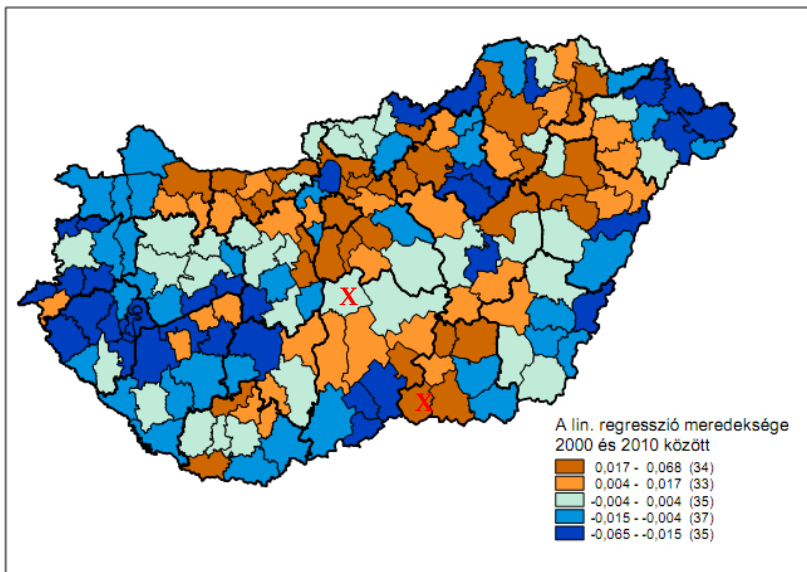
- + Viszonylag magas a Regionális OP aránya(36,3 %)
- + Viszonylag magas a civil szektor aránya (10 %)
- + A legnagyobb projektek önkormányzatiak

Kunszentmiklós:

- + Nagyon magas a vidékfejlesztési forrás összege (több, mint a strukturális alapból!!!!)
- + A Vízügyi Igazgatóságok kiemelt projektjeihez allokált forrás fedi le az összes forrás 75 % -át! Végül ez nem jelenik meg a felhasznált forrásokban!!!!

A MINTATÉRSÉGEK FEJLŐDÉSE

3. ábra: Kistérségek dinamikatípusainak kvintilisei a társadalmi-gazdasági fejlettséget mérő komplex index értékekre illesztett lineáris regressziós meredekség alapján (2000-2010)



Source: *A fejlesztési források szerepe a leszakadó térségek dinamizálásában* Pannon-Revita-Hétfa-Budapest Int. ,2013

1. **Dinamikatípusok (2000-2010):**
Kunszentmiklós: átlagos (azaz lényegében stagnál)
Mórahalom: erőteljes

2. A komplex vidékfejlesztési mutató szerinti országos pozíció változása 2002-2008 között (Fertő, I - Varga, Á 2013)

Kunszentmiklós: romló pozíció (a harmadik kvartilisból a másodikba esik)

Mórahalom: változatlan pozíció (2. kvartilis)

A HELYI SZEREPLŐK REAKCIÓINAK JELLEGZETESSÉGEI A MÓRAHALMI KISTÉRSÉGBEN

- ✗ nagyon gyors reakció az uniós csatlakozás kapcsán várható változásokra
- ✗ Mórahalom önkormányzata szervező és ösztönző szerepben (fiatal, aktív, hozzáértő és az országos politikába ágyazott polgármester) – minden helyi szereplőt és valamennyi települést összefogva, minden területen (helyi gazdaság, civil szektor, közszolgáltatások),
- ✗ folyamatos és kistérségi szintre kiterjedő stratégiai tervezés már a 90-es évek közepétől, melyhez illeszkedően keresik a pályázati kiírásokat
- ✗ valós és napi szintű együttműködés a különböző helyi szereplők között
- ✗ sajátos fejlesztési modell, épp a projektlogikára építve – önkormányzati tulajdonú helyi non-profit projekt-cégek alapítása, melyek később átvesznek közszolgáltatási feladatokat, melyeket főleg újabb projektforrásokból és saját bevételekből finanszíroznak
- ✗ Rugalmasság , gyors reakció a változásokra

A HELYI SZEREPLŐK REAKCIÓINAK JELLEMZŐI A KUNSZENTMIKLÓSI TÉRSÉGBEN

- ✗ a helyi fejlesztésekben hagyományosan a helyi nagy állami intézményekre (katonaság - Szabadszállás, Vízügyi Főigazgatóság – Dunavecse), vállalatokra (Kunszentmiklós), illetve nagy termelőszövetkezetekre (több település) támaszkodtak. Nagyon lassan szembesülnek az uniós keretek által meghatározott új forráselosztási rendszerrel.
- ✗ a stratégiai tervezés hiánya mind település, mind térségi szinten – ad-hoc fejlesztések
- ✗ a különböző típusú helyi szereplők együttműködésének hiánya
- ✗ fennmarad az a gondolkodás, hogy „felfelé” kapcsolódó speciális személyek (pl. parlamenti képviselő, államtitkár, az országos politikában résztvevő polgármester) a kulcsai a fejlesztési források bevonásának.
- ✗ a három hasonló nagyságú város (Kunszentmiklós, Szabadszállás, Dunavecse) között versengés, egyik sem képes betölteni a szükséges szervező, ösztönző szerepet sem saját városuk helyi szereplői között, sem a térségben.
- ✗ Az egyetlen jól megszervezett és együttműködő helyi szereplői kör a mezőgazdasághoz, vidékfejlesztéshez kapcsolódik a helyi szinten működő állami, kamarai tanácsadó-hálózat segítségével a gazdák meglepően gyorsan és jól alkalmazkodnak a változó kihívásokhoz.

ELŐZETES EREDMÉNYEK

- ✗ A helyi szereplők reakciói erőteljesen befolyásolják a helyi fejlődést. Hasonló helyzetű és adottságú térségek, hasonló fejlesztéspolitikai környezetben nagyon eltérő fejlődési pályát jártak be köszönhetően annak, hogy a helyi szereplők mennyire gyorsan értették meg az uniós logikájú fejlesztéspolitikai környezet kihívásait és mennyire voltak képesek alkalmazkodni hozzá.
- ✗ A siker legfontosabb tényezője a helyi szereplők együttműködése, partnersége, illetve egy olyan szereplő, mely ezt a fajta összefogást képes megteremteni. (Mórahalom – önkormányzat, Kunszentmiklós – agrárkamara, és korábban falugazdász hálózat, illetve a gazdakörök), a „magasabb szintű” kapcsolatrendszer nem elég.
- ✗ Nem találtunk bizonyítékot a helyi „projektosztály” létezésére. A hagyományos hatalmi struktúra – a politikai illetve a gazdasági hierarchia mentén – továbbra is érvényesül.
- ✗ Nagyon fontos egy karizmatikus vezető, de annak nem csupán a vállalkozások vonzásában és a külső fejlesztési erőforrások elérésében fontos a szerepe, hanem a helyi közösség építésében, a helyi együttműködések megszervezésében is.

Köszönöm a figyelmet!

Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi
Kutatóközpont , Regionális Tudományi Intézet

www.rkk.hu