

**Lunk Tamás - Wächter Balázs**

### **Tervezési tapasztalatok az LHH térségekben<sup>1</sup>**

*A „Nem mondunk le senkiről” programban az észak-magyarországi régióban folyó tervezést segítő szakértői csapat tagjaiként résztvevő szerzők saját tapasztalataikat összegzik azzal a céllal, hogy a jövő hasonló programjai még eredményesebbek és hatékonyabbak lehessenek. Már a célkitűzés is jelzi, hogy a szerzők a kistérségi forráselosztáson alapuló tervezés koncepciójával egyetértenek. A forráselosztásnak ezt a módját vizsgálják a kistérség számára legfontosabb projektek megvalósíthatósága, a kistérségen belüli különbségek kezelése, a tervezés komplexitása, a partnerségi együttműködések hatékonysága, valamint a költséghatékonyság érvényesülése szempontjából. A jelenleg alkalmazott módszer egyik jelentős, de a jövőben orvosolható gyengeségeként emelik ki, hogy az elmaradottság jelenségeinek kezelésére ebben a rendszerben nem kiszámítható, hanem „ad-hoc” jellegű intézkedéseket eredményez. A projektekért versenyeznek az önkormányzatok, ennek eredményeképpen az esetek legnagyobb részében a források szétaprózódnak. Javaslatot tesznek a rendszer hibáinak kijavítására és ezzel a kistérségi integrált tervezésen alapuló forráselosztás feltételeinek megteremtésére.*

*Kulcsszavak:* hátrányos helyzetű térségek, integrált fejlesztés  
JEL-KÓD: R58

Az LHH programot, kormányzati kommunikációs nevéen, a „Nem mondunk le senkiről” programot, mint a kistérségi terv alapján történő forrásallokáció mechanizmusának bevezetésére irányuló kezdeményezést tekintve megállapítható, hogy számos innovatív megoldással tesz kísérletet a kistérségi programok hatékonyságának javítására. Például minden bizonnyal az utólagos értékelés során is megerősítést nyer az ERFA és az ESZA források összehangolt megvalósítására való törekvés, a partnerségen alapuló tervezési módszertan vagy a tervezési folyamatba épített projektkiválasztás hasznossága. Jelen tanulmány mindazonáltal a pozitívumok listázása helyett sokkal inkább a kezdeményezés továbbfejlesztési lehetőségeit próbálja feltárni, azzal a céllal, hogy a későbbiekben megvalósuló programok hatékonyságukban és az érintettekben kialakuló vélemények tekintetében is meghaladhassák az első próbálkozást.

Tapasztalatainkat többek között az LHH programban az Észak-Magyarországi régió két kistérségében vezető tervezőként, illetve több kistérségben a projektmenedzsment képzések során szerzett személyes élményeink alapján fogalmaztuk meg. Továbbá felhasználtuk mindazon információkat, melyek az LHH program tervezése során megtartott szakmai megbeszéléseken hangzottak el, illetve a vezető tervező kollégák nyújtottak.

#### **Kistérségi terven alapuló forráselosztás versus pályázati rendszer kérdése**

Alapvető kérdésként merül fel, hogy a kistérségi forráselosztásnak milyen előnyei, vagy hátrányai jelennek meg az LHH program keretében a projekteket egyenként kiválasztó pályázati rendszer működéséhez képest. A forráselosztás előnyeit többféle szempont alapján lehet vizsgálni:

- A kistérség számára legfontosabb projektek megvalósíthatósága.
- Kistérségen belüli különbségek kezelése.

---

<sup>1</sup> A cikk alapját képezi a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség számára készült, az LHH program tervezési tapasztalatait összefoglaló tanulmány.

- A tervezés komplexitása.
- A partnerségi együttműködések hatékonysága.
- A költséghatékonyság érvényesülése a projekt előkészítés során.

### **A kistérség számára legfontosabb projektek megvalósíthatósága**

A „Nem mondunk le senkiről” programban a kistérségi terv alapján történő forrásallokáció egy speciális esete került megvalósításra, melynek az elemzés szempontjából legfontosabb jellemzői az alábbiak:

A fejlesztések megvalósítására elméletileg rendelkezésre áll forrás, de a forrás felhasználásának erős korlátai is vannak. A kiválasztott projekteknek meg kell felelniük a forrás biztosító operatív program kijelölt prioritásának, sőt azon belül az adott komponens vagy konstrukció felhasználási feltételeinek. Az egyes Irányító Hatóságok (IH) a végrehajtási felelősségükbe utalt Operatív Programok (OP) támogatási feltételrendszerét nem a leghátrányosabb helyzetű kistérségek igényei alapján alakították ki.

Ugyanakkor a kistérségek számára rendelkezésre bocsátott támogatási eszközök alapvetően határozzák meg, hogy a programokkal milyen eredményt, hatást lehet elérni. Ezért a támogató szervezeteknek alapvető felelősségük van, hogy céljaikkal - jelen esetben a leghátrányosabb helyzetű kistérségek fejlődésének elősegítésével - összefüggésben lévő eszközrendszerrel határozzanak meg a kistérségi programoknak. Ezen eszközök összefoglalóan:

A regionális programok (ROP-ok) keretében:

- gazdaságfejlesztés – telephelyfejlesztés,
- közlekedésfejlesztés – településeket összekötő alsóbbrendű út fejlesztése,
- humán infrastruktúrafejlesztés (szociális alapellátó intézmények, oktatási intézmények, egészségügyi alapellátási szolgáltatások),
- településfejlesztés (városközpontok, kis települések kisléptékű beruházásai, szociális településrész rehabilitáció),
- környezetfejlesztés – kistelepülések szennyvízkezelése, csapadékvíz-elvezetés (az Észak-Alföld és a Dél-Alföld kivételével).

A társadalmi megújulás programok (TAMOP) keretében:

- foglalkoztathatóság, alkalmazkodóképesség, társadalmi befogadás,
- minőségi oktatás – oktatási, pedagógiai programok,
- egészségfejlesztés és egészségügyi humán erőforrás fejlesztése.

A társadalmi infrastruktúra fejlesztési program (TIOP) keretében:

- oktatási infrastruktúra - eszközbeszerzés,
- munkaerőpiaci részvételt és társadalmi befogadást támogató infrastruktúra – kistérségi szociális, közösségi központok létesítése.

A jelenlegi programnál az a tapasztalatunk, hogy a felzárkóztatási célok és az elérhető támogatások összhangja nem fedi teljes mértékben egymást. Azaz a kistérségek számára elérhető támogatási konstrukciók inkább az önkormányzati, helyi feladatok alapján lettek meghatározva, mintsem a felzárkóztatáshoz szükséges összes eszköz elérhetősége alapján. Azaz világosan látszik, hogy kistérségek felzárkóztatásához az LHH programban a kistérségi tervezés által elérhető eszközök csupán egyes részfeladatok megoldását jelenthetik. Ehhez kapcsolódik, hogy a kistérségi terven kívül a kormányzat még a kkv eszközbeszerzési támogatási programjánál irányított elő célzott támogatást a leghátrányosabb helyzetű kistérségeknek. Más esetekben a leghátrányosabb helyzetű kistérségek számára előzetesen allokált forrás nem áll rendelkezésre, legfeljebb az egyforma, hasonló pályázatoknál részesítik előnyben azokat, melyek a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben valósulnak meg.

A kistérségi tervek elkészítésének folyamata alapvetően az "alról felfelé" való tervezési módszertant követte: a tanácsadók elsődleges feladata a helyi igények feltárására épülő tervezési módszerek alkalmazásában állt. Ezen folyamatot erősítette a tervek elfogadási folyamata is, ahol a térség civil, gazdasági szereplőivel kibővített kistérségi fejlesztési tanács javaslatára a végső döntést a térségi önkormányzatok polgármestereinek kellett meghozniuk.

A tervezési folyamat egyértelműen a források szétaprózódása irányába hatott: a legtöbb térségben a polgármesterek sokkal inkább választották a források szétosztásán alapuló megegyezést, mint a térség egészében való, stratégiai típusú gondolkodást. Ennek természetes oka egyrészt az, hogy a térségi program döntéshozói elsődlegesen és döntően az őket megválasztó település konkrét fejlesztésében érdekeltek, saját, települési választóik rövidebb távú érdekeit a közös, térségi érdekek fölé helyezik. Másik oka a források szétaprózásának, hogy a rendelkezésre bocsátott források felhasználási feltételei (támogatások célja, támogatható tevékenységek) és összege sem kedveztek jelentősebb, térségi hatással is bíró projektek megvalósításának. Harmadrészt, a rövid tervezési időszak nem adott arra lehetőséget, hogy újszerű, esetleg hálózatos együttműködésben megvalósuló projektek alakuljanak ki, hiszen ehhez jelentős mértékben kellett volna fejleszteni a térségen belüli együttműködés általános kereteit is, amihez a mintegy kéthónapos tervezési időszak elégtelennek bizonyult. Ez alatt értjük pl. kistérségi szinten a közoktatás, vagy a szociális szolgáltatások hatékonyabb megszervezésnek igényét, ami időigényes folyamat.

A szétaprózódás irányába mutatott az is, hogy az LHH térségek fejlesztésére kitalált kommunikációs szlogen, a „nem mondunk le senkiről” üzenet, melyet a résztvevők gyorsan a saját érdekükre fordították le, miszerint a támogatásoknál sem lehet lemondani senkiről, illetve egyetlen településről sem...

Bizonytalanság jellemezte a tervezésen alapuló forrásallokáció alkalmazott módszerét a tervezés céljai tekintetében. A „Nem mondunk le senkiről” program esetében a kezdeti kommunikáció elsődlegesen az elmaradottság csökkentésére koncentrált, azt sugallta, hogy a terv alapján megteendő beavatkozások, fejlesztések célja ez. A tervezési munka módszertanának tényleges kidolgozása után, a tervek megvalósítására rendelkezésre álló források véglegesítése során azonban gyorsan kiderült, hogy ez a cél nem érhető el, a támogatható projektek nem alkalmasak az elmaradottság okainak megszüntetésére, csak – bár ez sem kevés – az okok hatásainak mérséklésére, vagy a problémák kezelésére. Ennek felismerése után előtérbe kerültek – mind a tervezés, mind a tervezést kísérő kommunikáció során – a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok helyzetének javítását érintő célok, amelyek reálisan elérhetőnek is látszottak az adott, igénybe vehető források felhasználási szabályainak kereteiben. A célok ilyen értelmű változása azonban egyes esetekben elbizonytalanította a térségi szereplőket.

További ellentmondás tapasztalható a célok és az azok elérésére felhasználható eszközök tekintetében a gazdaságélénkítés, gazdaságfejlesztés témakörében. Míg az egyértelműen elfogadott minden térségben, hogy az elmaradottság jelenségeinek kezelésére, azok hatásának enyhítésére elsődlegesen a munkaalkalmak körének bővítése szolgálhat valós, tartós eredménnyel, a vállalkozások támogatására nem, vagy igen kis mértékben állt rendelkezésre forrás. Ez esetben alapvetően csak telephely-fejlesztési célra nyújtottak támogatást, miközben a támogatási feltételek késői, 2008 októberi megjelenése alapvetően hátráltatta a kistérségi célok egyértelmű kitűzését, a világos egyeztetési folyamat lefolytatását. Többek között emiatt kezdetben a mikro-, kis-, és középvállalkozók nem találták közvetlen érintettségüket a tervezési folyamatban. Továbbá az iparterületek fejlesztésénél korábban olyan támogatási feltételek voltak érvényben, melyek rendkívül szigorúak voltak, többek között jelentős saját erőt igényeltek az önkormányzatoktól. Ezen feltételeket még a gazdagabb önkormányzatok sem tudták sok esetben vállalni, nemhogy a hátrányos helyzetű térségek települései. A fenti okok miatt csak néhány kistérségben jelentek meg a benyújtott tervekben gazdaságfejlesztési célú projektek. A

gazdasági célú projektek hiányát, illetve az alacsonyabb forrásigényt az NFÜ azzal ellensúlyozta, hogy a tervek jóváhagyásakor egy minimális forrás keretet (100m Ft támogatás) különített el a kistérségek gazdaságfejlesztési célú projektjeire.

Különösen a társadalmi megújuláshoz kapcsolódó programoknak, illetve a közszolgáltatások hatékonyabb szervezésének és ellátásának esélyét rontotta a hosszabb távú tervezési lehetőség hiánya. Az elmaradottság jelenségeinek kezelésére csak hosszabb távú, stabil működésű programok alkalmasak, de sajnos a jelenlegi tervezési keretek ezek megvalósítását nem tették lehetővé. Ennek oka egyrészt a tervezési, előkészítési idő rövidsége (két hónap), másrészt a támogatók által engedélyezett maximum kétéves lefutású társadalmi programok fenntarthatóságának bizonytalansága.

Fontos lenne annak lehetőségét megteremteni, hogy az elmaradott térségekben – különösen a társadalom fejlesztés és a humán közszolgáltatások területén – az állam tartós kapacitástöbbletet biztosítson a feladatok ellátására. Ad-hoc típusú pályázatok helyett a meglévő intézmények megerősítésére, többletlétszám foglalkoztatási lehetőségének megteremtésére volna szükség a hosszabb távú eredmények érdekében. Erre az ESZA szabályozása lehetőséget ad, az érvényes hazai jogszabályi környezet is alkalmas, pl. központi projektként a kistérségi ellátó kapacitások megerősítésére. Mindezekre a tervezés tapasztalatai alapján a szociális ellátás, a közoktatás és az egészségügy területén is megalapozott igény van. Szintén egyértelmű igény merült fel a helyi közcélú foglalkoztatási programok fenntarthatóságát és kistérségi szintű összehangolását végző szervezet felállítására, tartós működtetésére.

A központilag előre meghatározott, prioritált fejlesztési területek és a tervezési módszertan alulról építkező jellege ellentmondásban van egymással. Nem érthetőek, és sok esetben nem megalapozottak az egyes kistérségek számára előre kijelölt támogatható fejlesztési szakterületek. Még ha reálisak és megalapozottak lettek volna a kijelölt szakterületek, akkor is csak elméleti racionális – hatásosság - alapon lenne optimalizálva a források szétosztása, miközben a „legfontosabb” projektek kiválasztásának egyéb helyi ismerethez kapcsolható (pl. rendszerben illeszthető), társadalmi (pl. korábbi elköteleződések, szimbolikus jelleg, stb.) és politikai szempontjai is vannak. Ezen összetevőket nem tudta kezelni az alkalmazott tervezési módszertan.

A kistérségekre allokált forráskeretek megállapítása során előzetes – statisztikai adatokra épülő – elemzést készített a forrásgazda NFÜ és ennek megfelelően tett javaslatot a kistérségi terv prioritásaira. Az esetek jelentős részében a 2001-es népszámlálás adataira támaszkodó statisztikák nem azon fejlesztési irányokat alapozták meg, amelyeket a térségi „alulról jövő” kezdeményezésekre épülő projektfejlesztési munka a felszínre hozott. Ennek oka részben a statisztikák elavultsága, a módszertan problematikája (az alkalmazott mutató és az elérhető eszközök összhangjának hiánya), részben pedig az, hogy a térség szereplői más módon súlyozzák, értékelik a problémákat, mint az „elfogulatlan”, statisztikák alapján külső szereplőként megjelenő NFÜ. A kijelölt előzetes prioritások elfogadása tekintetében különös nehézséget okozott az a tény is, hogy a prioritások kialakításának módszerét a helyi szereplők nem ismerték meg, azokat egyfajta diktátumként értelmezték, ezzel szemben a projekt kommunikációja a helyi igények kielégítését és az „alulról fölfelé” típusú tervezési logikát állította a középpontba.

Alapvető problémaként jelentkezett, hogy az NFÜ, illetve a szervezeten belül az egyes operatív programok irányító hatósága meghatározta a programok szerint az egyes tématerületekre allokálható forrásokat. A prioritásonkénti/konstrukciónkénti pénzügyi keretek, illetve a kistérségek számára elérhető források elég kis mozgásteret hagytak a kistérségek alulról jövő elképzeléseinek érvényesítésre, ami szintén illúzióromboló hatású volt helyi szinten. Ezt a várakozást támasztotta végül alá az NFÜ döntése a kistérségi tervekről, mely során a

forrásallokációs szempont sokkal markánsabban érvényesült, mint bármilyen kohéziós, szakmai elv.

Ugyanakkor természetesnek tekinthető, hogy az előre megadott forráskeret maximális kihasználására („lehívására”) törekedtek a térségi szereplők, aminek eredményeként olyan projektjavaslatokkal töltötték fel a rendelkezésre álló pénzügyi keretet, melyek várhatóan meg is valósulhatnak. Ez a – természetes – magatartás, a források szétaprózódásával együtt azt eredményezte, hogy várhatóan sok olyan projekt valósul majd meg, amelyek viszonylag rövid távú eredményeket hoznak, kevés szereplő számára, a térség egésze szempontjából változást jelentő nagyobb vagy hálózatos jellegű projektek helyett.

A fentiek nem jelentik a tervezésen alapuló módszertan alapvető hiányosságait, hanem inkább a konkrét, LHH kistérségi program során alkalmazott módszertan gyengeségét, a továbbfejlesztés lehetséges irányait vetik fel. Továbbá összefoglalóan állítható, hogy nem feltétlen a legfontosabb projektek valósulnak meg a térségekben, sem a hatékonysági kritériumok sem a helyi társadalmi-politikai elvárások szempontjából.

### **Kistérségen belüli különbségek kezelése**

Az LHH program módszertana alapján, a kistérségeken belüli különbségek mérséklése nem volt egyértelmű cél. Emellett elméleti szempontból is kérdéses, hogy a tervezésnek a kistérség fejlettebb, ezzel a források hatékonyabb felhasználására képes térségeire kell-e koncentrálnia a térségi fejlődés megindítása érdekében, vagy már a kezdetektől a stratégia fókuszába kell-e állítani a belső kiegyenlítési szempontok érvényesülését is. A kérdés megoldási módja erősen függ az adott kistérség társadalmi és gazdasági jellemzőitől, az azonban bizonyos, hogy az egyes beavatkozási eszközöket differenciáltan kell alkalmazni a térség egészének gyorsabb fejlődését kitűző illetve a belső kiegyenlítést kitűző célok érdekében (pl. ipari park fejlesztése esetén legtöbbször a fejlettebb térségközpont előnyben részesítése hozhatja a térség egésze szempontjából optimális megoldást, míg pl. az alapvető közszolgáltatásokkal való ellátottság tekintetében a kiegyenlítő szemléletmód alkalmazásával járhat nagyobb fejlesztő hatás.)

A probléma kezelésére egyrészt az a módszer lehet célravezető, amely kezelni tudja a térségi célok különbözőségét a térségen belüli kiegyenlítést illetően: azaz a tervezési rendszer befogadja mind azon stratégiákat, amelyek a kiegyenlítésre helyezik a fő hangsúlyt, mind azokat, amelyek a koncentráció elvét alkalmazva a legnagyobb fejlődési potenciállal rendelkező területek (pl. a térségközpont) további erősítésére allokálna viszonylagos többletforrásokat.

Másik, szintén lehetséges alkalmazható módszer, ha a támogató – esetünkben az állam, esetleg a későbbiekben a régió – egyértelműen meghatározza a források felhasználásával kapcsolatos célokat, köztük a „hatékonyság” vs. „kiegyenlítés” fejlesztési alapkérdésmátrixhoz kapcsolódó elvárásait.

Az elvárások – függően természetesen a tervek megvalósítására igénybe vehető eszközök sajátosságaitól – lehetnek differenciáltak is, azaz bizonyos támogatási eszköz esetében célszerű lehet a viszonylagos fejlettség további potenciáljának kihasználása (ipari termelés és szolgáltatások fejlesztése, turizmus, közlekedés), míg egyes további eszközök tekintetében, így például a közszolgáltatások esetén az egyenlő esélyű hozzáférés követelménye lehet a követendő cél. Lényeges, hogy az elvárások a tervezés kezdetétől egyértelműek és konzekvensek legyenek a támogató részéről.

A programból konkrétan finanszírozható projektek összessége – a finanszírozásba bevont konstrukciók jellege miatt – várhatóan általában kiegyenlítő hatást gyakorol a belső különbségekre. Ezt erősíti a források települések közötti megosztását ösztönző allokáció mechanizmusa.

## **A tervezés komplexitása**

A tervezés „komplexitásán” azt értjük, ha a tervezési munka egyaránt tartalmazza a társadalmi és gazdasági problémák minden jelentős területét felölelő elemzést és tervezett beavatkozásokat, azok összefüggéseire is figyelemmel.

Az alkalmazott módszertan alapján a komplex tervezés lehetségesnek bizonyult, ez a kistérségek jelentős részében komplex megközelítésű tervdokumentumokat eredményezett, de a terv finanszírozására igénybe vehető források kötöttsége korlátozta a komplexitás tényleges érvényesülését. A terv szintjén is azon munkarészek kidolgozottsága, pontossága a nagyobb, amelyek a ténylegesen igénybe vehető források által finanszírozható beavatkozásokat alapozzák meg vagy írják le.

A komplexitás várható érvényesülését akadályozza, hogy a terv végrehajtására szolgáló források nem teszik lehetővé a terv fejlesztési irányainak teljes körű finanszírozását. A finanszírozásra rendelkezésre álló három operatív program kijelölt intézkedéseibe nem illeszkedő programelemek vagy projektek legfeljebb indikatív javaslatként jelennek meg a támogató szervezetek számára, megvalósulási esélyeik ezzel – legalább is számottevően – nem nőnek. Mindenesetre a kistérség szempontjából hasznos a komplex célrendszerükbe illeszkedő projektjavaslatok áttekintése és összehangolása.

A későbbiekben mindenképpen szükség lenne arra, hogy bővüljön a terv végrehajtására szolgáló források köre, ezzel a terv közvetlen eredményeképpen megvalósuló projektek köre is, ami elősegítené a terv komplexebbé válását, ezzel várható hatásának növekedését is.

Különös figyelmet lenne célszerű arra fordítani, hogy a kistérségi tervbe integrálhatók legyenek legalább az EMVA vidékfejlesztési forrásai, a jelenlegi ÚMVP III. és IV. tengelyébe sorolt tevékenységek. Az elmaradott térségek gazdaság- és társadalmi szerkezetét nagyban határozzák meg a mezőgazdasággal és a falusi életformával kapcsolatos tényezők – akár lehetőség, akár gyengeség és veszély formájában. Ezen problémák kezelésére, vagy éppen a lehetőségek valóra váltására specifikusan az ÚMVP vidékfejlesztési eszközei kínálnak megoldást.

Külön kérdéskör a komplexitás kezelése kapcsán azon fejlesztések tervezése, melyek – méretüknél, tágabb térségi jelentőségüknél fogva – a kistérségen kívüli, nagyobb területi egységet tekintve kell, hogy megvalósuljanak, ezáltal a tervezési feladat döntő elemei nem allokálhatók a kistérségi szereplők kompetenciájába. Ilyen fejlesztések pl. a közlekedési vagy környezetvédelmi infrastruktúra elemei, felsőoktatási vagy nagyobb K+F fejlesztések, stb. Ezen fejlesztések „külső” tényezőkként jelennek meg a kistérség által folytatott tervezés folyamatában, viszont sok esetben éppen ezen nagyobb, infrastrukturális fejlesztések megvalósulása segítené elő leginkább az elmaradottság csökkenését hosszabb távon.

A jövőben egyeztetési mechanizmus kialakítására lenne szükség, amely - a régiós vagy nemzeti szinten tervezendő beruházások előkészítési folyamatába építve – biztosítja, hogy az előkészítés során az elmaradottság okainak megszüntetése szempontjából várhatóan hatásos fejlesztések prioritást kapjanak, illetve oly módon kerüljenek megvalósításra, hogy az elmaradott térségek számára a maximális fejlesztő hatást fejtsék ki.

## **Partnerségi együttműködések hatékonysága**

A tervezés folyamatában cél volt a széles körű helyi partnerség bevonása, ami nem csak az önkormányzatok és intézményeik körére, hanem a civil szervezetekre és a vállalkozói körre is kiterjedt. A programdokumentumot véleményezte a mindhárom szektor képviselőiből életre hívott kistérségi fejlesztési tanács.

A vállalkozói partnerség kifejezetten gyenge volt, maguk a vállalkozók nem mutattak érdeklődést a programozásban való részvételre – különösen, miután a kezdeti szakaszban kiderült, hogy a kistérségi tervdokumentum részeként közvetlen támogatásukra nincs mód, vagy

legalábbis nem látható, hogy milyen feltételekkel. Ez fokozottan volt igaz az elmaradott kistérségben meghatározó foglalkoztatóként jelenlévő mezőgazdasági és élelmiszeripari vállalkozások esetén, mely szervezetek aztán végképp nem érintettek az LHH programban. A vállalkozói részvételt nagyban hátráltatják azon – akár informális, akár formális - rendszerszerű mechanizmusok, fórumok hiánya is, melyek az önkormányzatok és a helyi vállalkozások közötti folyamatos párbeszédet, információ-cserét lennének hivatottak segíteni. Így a vállalkozók részéről az önkormányzatok felé irányuló igények megfogalmazásának és összehangolásának módjára általában nem alakult ki gyakorlat, kevés a tapasztalat.

Az együttműködés szervezésében további hátráltató tényező volt, hogy a korábbi tervezési és „projektgyűjtő” munkák eredménytelensége következtében a társadalmi partnerek bizalma is meggingott, elköteleződésük gyenge volt.

Ezen kistérségekben még jellemző a partnerek közötti kapcsolatok hiánya, a térségi összefogás gyengesége, sok esetben teljes hiánya és a fejlesztéspolitikában is érintett civil szervezetek alacsony száma, alacsony aktivitása, valamint a professzionizmus hiánya az emberi erőforrásaik szűkössége következtében. Sok esetben ehhez – a szakmai tapasztalatok, ismeretek hiányától nem függetlenül – az egyes partnerek helyi elfogadottságának gyengesége is hozzájárul, a múltbeli teljesítmények gyengesége vagy személyes hiteltelenség okán.

A fentiek következtében kevés a partnerség-alapú projekt-kezdemenyvezések száma is, sok esetben pedig ezek minősége (megalapozottsága és végrehajthatósága) gyenge.

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a kistérségi tervezés során a tervek elkészítésében segítő vezető tervezőnek volt szerepe abban, hogy jöjjenek létre hasznos projektek, melyek sok esetben új, önmaguktól valószínűleg nem kialakuló partnerséget generáltak. Ennek a folyamatnak része volt a helyi projektjavaslatok egymáshoz való illesztése, az átfedések kiiktatása és a komplementaritás elősegítése.

### **Költséghatékonyság érvényesülése a projekt előkészítés során**

Egyértelműnek tűnik, hogy önmagában – az adott projektre vonatkoztatva – a tervezésen alapuló projektazonosítás módszerével csökkenthetőek a projektek kidolgozására fordítható erőforrások, költségek. Hiszen nincsenek – vagy elenyésző számban lehetnek – „vesztes” projektek, amelyek esetében a részletek kidolgozása utólag feleslegesnek bizonyul. Alapvetően ezt az okozta, hogy a kistérségi terven alapuló projekt-kiválasztásnak két lépcsője van:

- először a terv részeként egy röviden leírt – bár még így is egy-két felesleges információt megkövetelő - tematikában mutatták be a projektet, amely alapján hozott az NFÜ egy előzetes támogatói döntést a projektekről,
- másodsor a részletes és vonatkozó pályázati útmutató feltételei alapján már az előzetesen kiválasztott projektek jóváhagyása történt meg. Ergo, ha ezen projektek elérték az előre ismert minimum feltételeket, akkor biztosan támogatásban részesültek, nem fordulhatott elő, hogy a pályázati versenyben lemaradtak a támogatásról.

Ugyanakkor nem szabad szó nélkül hagyni azt, ami nem az LHH programok, hanem az egész hazai EU támogatási rendszer sajátja, hogy a pályázati felhívások számos esetben irreálisan sok korlátozó tényezőt tartalmaznak, amely hozzájárul az előkészítés során igénybe vett erőforrások indokolatlan nagyságához. Továbbá az LHH program kapcsán sajátos volt, hogy az Irányító Hatóságok nem törődtek a már előzetesen elfogadott projekteknek a pályázati kiírásokkal való tartalmi megfelelésének biztosításával, így voltak előzetesen jóváhagyott projektek, melyeket utólag kellett visszavonni, illetve csak jelentősebb módosításokkal voltak megfeleltethetők a pályázati feltételeknek. A fentiek következtében a projekt-előkészítés költséghatékonysági szempontja teljes mértékben nem tudott érvényesülni.

Továbbá a projekt-előkészítést kissé árnyalja, hogy a tervezési folyamat (kevés idő; nem teljes körű módszertan; bizonytalan, kis mozgásteret adó fejlesztési irányok; erősen behatárolt támogatási feltételek, stb.) gyengeségei következtében nem feltétlenül a térség szempontjából legfontosabb projektek részesülnek finanszírozásban. Tehát az előkészítési munkák is olyan projektekre irányulnak, amelyek nem a legjobb hatásfokkal szolgálják a térség fejlődését, azaz feltehetően nem a legjobb hatásfokkal használják föl a forrásokat.

Ugyanakkor a projektek végső kidolgozásához fontos a külső szakmai tanácsadó szerepkör, hogy a projektek kidolgozottsági színvonala és szakmai céljai jobbak legyen, biztosítva a megvalósíthatóságot. Ezen segítséget kevésbé az „általános térség-szervező” munkakörben, központi-regionális szinten foglalkoztatott térségi szakemberek, mintsem a támogató szervezet képviselői tudnák hitelesen megadni. Ez a támogatás-közvetítő rendszer jelenlegi működésének teljes átgondolását igényli („pénzosztó szervezetek” helyett fejlesztő szervezetek kellenek), ami szintén független az LHH programtól.

### **Tapasztalatok a zsűri döntéséről – a kistérségi tervek és az előzetes projektjavaslatok elfogadásáról**

Egyértelmű, hogy a zsűri eredeti szándékaitól eltérve alapvetően forráselosztáson alapuló döntést hozott. Elsősorban arra törekedett, hogy miként tudja optimálisan egyik kistérséget sem nagyon megsértve kihasználni a kistérségekre, illetve a prioritásokra, sőt a konstrukciókra előzetesen allokált támogatási keretet. Ez alapvetően a források rendelkezésre állásának rugalmatlansága miatt alakult így. Az IH-k az akciótervekben rögzített összegen alapvetően nem akartak változtatni, még a kormány hozzájárulásával sem. Így nem működött az előzetesen beígért és szükséges iteratív döntési mechanizmus, azaz a kistérség és az NFÜ egyeztetésén alapuló döntés, amely folyamatban az eredeti céljaitól mindkét fél eltérhetett volna (pl. tervalku egyenlő feltételek mellett). Itt csak a kistérség módosíthatott, a kormány (NFÜ) nem. A pénzelosztás mechanizmusa ez esetben legyőzte a kistérségi terven belüli koherencia szempontját, illetve az előzetesen kistérségi szinten kialakított konszenzust. Ugyanakkor a zsűri munkájának érényeként kell megemlíteni, hogy a forráskeretek lekötése esetén – ugyan kiegyenlítő módon, azaz „mindenkit kielégítve” – törekedtek a kistérségi hangsúlyok, azaz a mechanikus arányosított forráselosztástól eltérő mértékű támogatási igény figyelembe vételére.

A tapasztalatok szerint a zsűri döntése nem volt átlátható, az egyes döntések nem voltak alátámasztottak, illetve nem indokolták meg kellően azokat a kistérség, a tervezők felé. Konkrétan:

- Nincs indoklás a támogatási igények csökkentésének okáról, nem világos, hogy mely tartalmi elemet nem támogattak, vagy esetleg miért találják túlzónak a projektek, vagy annak egyes tevékenységeire allokáltak költségeket.
- A projektek elutasításánál nem egyértelmű, nem kellően indokolt a kistérség felé, hogy az miért történt.
  - Amennyiben egy projektet forráshiány miatt elutasítottak, úgy nem indokolt, hogy miért pont azt a projektet utasították el, és miért támogatták a kistérség másik hasonló témájú projektjét.
  - Amennyiben fenntarthatósági és esélyegyenlőségi okok miatt utasítottak el projektet, nem indokolták, hogy mi jelentett ezen szakterületen belül problémát, illetve kezelhető lehetett volna ez, vagy sem. Ez különösen azért hitelromboló a kistérségek szemében, mert az esélyegyenlőségi szakértőkkel való együttműködés értelmét és eredményét nem látták a kistérségek. A projekt szintű véleményezéseket nem egyeztették le a kistérségekkel. A tervek kidolgozásánál kevésbé a segítő, javaslattevő szempont érvényesült, hanem



később az értékelési fázisban megjelenő bíráló, büntető szempont, mikor már nem lehetett módosítani a javaslatokon.

Szintén a teljes EU támogatási rendszer horizontális szempontjainál (esélyegyenlőség, fenntarthatóság) érvényesül, hogy nem az eredeti projektjavaslatoknak a vonatkozó szempontoknak való mind jobb megfelelés elősegítése a cél, hanem a szempontok alapján való jutalmazás, vagy büntetés. Ez sok esetben a szempontoknak való formális és kevésbé az érdemi megfelelést kényszeríti ki a pályázóból. Továbbá számos projektnél olyan szempontokat kértek számon, mely a projektek, támogatás jellegéből (pl. belvízvédelem, funkcióbővítő település-rehabilitáció) következően nem is volt releváns.

- Olyan döntések születtek, melyekről nem egyeztettek a regionális egyeztetés folyamán. Az egyeztetések során nem jelezték, hogy azon projektek, melyek illeszkedés szempontjából támogathatók és problémamentesek könnyen nem támogathatóvá válnak forráshiány miatt.
- Nem támogattak olyan projekteket, melyek a valódi probléma megoldására fókuszáltak, miközben a pályázati kiírások által elvárt az adott projekt szempontjából felesleges beruházást (kötelező tevékenységet) részben nem teljesített.

A zsűri döntése számos bizonytalanságot hagyott a projektgazdáknál:

- Az Észak-magyarországi programnak volt egy sajátossága, hogy a regionális egyeztetés idején sem tudta pontosan az NFÜ, hogy a kistelepülések infrastruktúra fejlesztése keretében mely projektek támogathatók. Emiatt nem vállalta fel egyik kistérségben sem a döntést. Ezért sok kistelepülés úgy érzi a zsűri első döntése után, hogy nem támogatták a projektjét. Továbbá a döntésről szóló első tájékoztató levél nem adott iránymutatást arról, hogy milyen eljárásrendben és milyen feltételek mellett kell az allokált településfejlesztési keretet felhasználni.
- Ellentmondásos volt a zsűri döntésének első kommunikációja is, hiszen egyszerre határoz meg támogatási korlátot a „Kistelepülési infrastruktúra-fejlesztési” konstrukció kapcsán, miközben jelzi, hogy a szabad keret terhére lehet támogatást benyújtani Településfejlesztési és környezetvédelmi prioritásra. Ez alapján sok településnek érthetetlen, hogy a „Kistelepülési infrastruktúra-fejlesztési” konstrukcióra a keret rögzítve van, miközben mégis van forrás az adott prioritáson?! Későbbiekben ezen kommunikációs problémákat korrigálták, ami újabb erőfeszítést igényelt az NFÜ részéről.
- A civil szervezetek is teljesen bizonytalanok maradtak a zsűri döntése után, hisz csak a döntés után szembesültek azzal, hogy az általuk javasolt és kidolgozott projekteknél nem biztos, hogy ők lesznek a megvalósítói. Nem ismertek számukra, hogy milyen eljárásban milyen feltételeknek kell megfelelniük ahhoz, hogy saját javaslatukat megvalósítsák. Ez, a program eredeti szándéka ellenére, a tervezésben résztvevő helyi civil szervezeteknél a projekt kiválasztás átláthatóságát kérdőjelezi meg.

A tervezés folyamán rossz, vagy pontatlan iránymutatások befolyásolták a döntést.

- Így derült ki a zsűri döntése után és még nem is a regionális egyeztetésen, hogy a négy- és ötszámjegyű utakra való kistérségi tervezés tulajdonképpen teljesen felesleges volt, mivel amely projekteket a Magyar Közút Kht támogatott, az nem az LHH kistérségekre allokált keretből lesz finanszírozva, miközben új utak megvalósítását az LHH keret terhére előkészítettség hiányában nem támogatta a Magyar Közút Kht. Ha ez esetben már a tervezés folyamán egyértelmű iránymutatás van, akkor már az eredeti terv tartalma is a közutas forrás nélkül, más tartalommal és kompromisszummal állt volna össze.

A döntésnél nem vették figyelembe a kistérségi tervek belső szinergiáját, a valós helyi igényeket. A belső szinergiák, koherenciák áttekintésére még a regionális egyeztetésen sem volt mód. A döntéseknél csak a regionális kerethez való forrásillesztés számított és nem voltak tekintettel a tervek belső koherenciájára, a terv mögötti konszenzusra, mely hosszas helyi viták után alakult ki. A kistérségek joggal érzik úgy, hogy csak ők alkalmazkodnak a központi döntésekhez, maga az NFÜ nem alkalmazkodik a kistérségi igényekhez. Nincsen bemutatva, hogy az eredetileg tervezett NFÜ-s konstrukciókra, vagy prioritásokra allokált forráskeretek miként változtak a kistérségi igények alapján.

A döntések kapcsán egyértelműsíteni kell, hogy a kistérség csak javaslatot tesz, de a döntést az NFÜ hozza meg. Miközben a döntést kellően alapos megfontolással – akár többszöri kistérségi egyeztetéssel, valamint a rendelkezésre álló támogatási kereteknek a helyi igényekhez való rugalmasabb alakításával kellett volna meghozni. Ez esetben szerencsés lett volna, ha döntések folyamán legalább „az NFÜ által megbízott”, a tervezést támogató vezető tervezőkkel többet konzultált volna az NFÜ, mely révén a tervezők az NFÜ és a kistérség közti közvetítő szerepben léphettek volna fel, elősegítve már a tervezés folyamán a két fél közti konszenzus kialakulását.

### **A kistérségi terv alapján történő forrásallokáció alkalmazásának indokltsága az egyes tématerületeken**

Közszolgáltatások szervezése tekintetében – mind a települési infrastruktúra-fejlesztési, mind a humán erőforrások fejlesztését (oktatási, szociális, egészségügyi) célzó programok esetén teljes körben javasolt alkalmazni a kistérségi terven alapuló projekt-kiválasztási eljárást.

Javítaná a tervezés hatékonyságát e téren, hogy a kistérségeket települési szerkezet és az ágazatok ellátási jellegzetességei szerint tipizálják (pl. nagyvárosi térségek, aprófalvas térségek, városias térségek, azaz kevés számú településsel rendelkező térségek). A tipizálás kapcsán ellátási modellek és a támogatás szempontjából irányadó ellátási szintek állíthatók fel, mely szinthez való viszonyulás képezné a támogatási jogosultság alapját. Szintén az országosan (esetlegesen régiós specifikumokkal módosított) „elvárt ellátási szinthez” képesti elmaradás alapján kerülhetnének allokálásra a fejlesztést finanszírozó források. Ergo a támogatási források mértékének a beavatkozásként megjelölt ágazatban található problémákhoz, illetve fejlesztési szükségletekhez kellene igazodni, ami egy kisebb kb. 20%-os intervallumon belül mozoghat a kistérség igényei alapján.

Ugyanakkor fontos, hogy egyértelmű eljárásrendje legyen a térségi terven alapuló projekt-kiválasztás rendszerének, világosak legyenek a helyi, kistérségi és központi kompetenciák, miközben valós párbeszéd és indokok alapján születik meg a végső támogatói döntés a támogató szervezet részéről. A kezdeményező, térségi, illetve a támogató, központi, regionális szervezet közti kommunikációt és együttműködését biztosíthatnák a vezető tervezők, akiknek kompetenciáin ez esetben változtatni kell. Egyértelmű felhatalmazás kell a támogató szervezet részéről és a véleményeknek jelentős befolyással kell lenni a végső támogatásra. Így már a tervezés során biztosítható lehet a támogatói és a kezdeményezői szempont összhangja.

Az LHH programban probléma volt, hogy erős volt a helyi döntéshozatal szerepének a kommunikálása, miközben a végső döntést mégiscsak az NFÜ hozta, sok esetben a kistérséggel folytatott konzultációitól, illetve az előzetes értékeléstől eltérő döntéssel.

Szintén hatékony eszköznek bizonyul az önkormányzat gazdaságfejlesztési jellegű fejlesztései terén a terv alapú forrásallokáció. Ebben a körben a jelenlegi tervezési módszert szükséges lenne specifikus, a fejlesztések hatékonyságának összevetését szolgáló módszerekkel (pl. kiválasztási kritérium), eljárásokkal kiegészíteni, ezáltal a projektek kiválasztása során elkerülhető lenne a formális pályázat, a hatékony projektjavaslatok a tervezés során lennének kiválaszthatók.

Mindkét fenti esetben a programelemekre vagy tématerületekre eső forrásallokációt a tervezés korai szakaszában, az adott kistérségre jellemző problémák, lehetőségek ismeretében kellene kialakítani – hasonlóképpen az alkalmazott gyakorlathoz, de ebben a fázisban még nem rögzítve az egyes finanszírozó források (konstrukciók, prioritások, „ablakok” részvételének) összegét a program finanszírozásában.

Vállalkozások részére juttatott támogatások esetén célszerű a verseny fenntartása. A tervezés szakaszában a térség sajátosságainak megfelelő specifikus és részletes projekt-kiválasztási kritériumrendszer kerülhet meghatározásra, az ennek megfelelő vállalkozástámogatási projektek kiválasztására verseny alapon, a beérkező pályázatok összevetésével kerül sor. A civil szervezetek támogatásában is szükséges az átláthatóság fenntartása, miközben ezen szervezetek előzetes támogatásáról szóló döntést az átláthatóság betartásával kistérségi szinten is meg lehet hozni. Nem szükséges, ahogy az LHH programban is volt, hogy központilag pályáztassák meg nyílt versenyben a civil szervezeteket egy konkrét, előzetesen támogatott projekt megvalósítására. Ez csak a program hitelességét ásta alá, miközben feleslegesen növeli az adminisztrációs tevékenységeket.

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a kistérségi terv alapján történő forrásallokáció mindenféle térségtípus esetén alkalmazható, nem a hátrányos helyzetű térségek fejlesztésére kitalált speciális eszköz. Sőt alkalmazása majdnem nehezebb a hátrányos helyzetű térségek esetén, hisz ezen térségekben az elmaradottság oka részben az együttműködési kultúra alacsony szintje, ami pont az alapja a térségi terven alapuló projekt-kiválasztás hatékony megvalósításának.

Az LHH program egy merészet álmódott azzal, hogy egyszerre több operatív program több támogatási konstrukciójára készülő fejlesztési tervek alapján kívántak projekteket kiválasztani. A program nehézségét okozta a több szervezeti egység közti koordináció, melyhez véleményünk szerint nem is volt meg a megfelelő szintű felhatalmazása az NFÜ-n belül működő LHH programirodának. Mindez azonban rávilágított arra, hogy azon akciókat, melyeket a társadalmi infrastruktúra-fejlesztési programból (iskolák eszközbeszerzései, kistérségi szolgáltató központok) vontak be az LHH programba, a regionális operatív programok részeként lehetett volna már az ÚMFT tervezésekor illeszteni. Így egy programban, egy menedzsmentben jóval hatékonyabb lett volna a humán alapszolgáltatások infrastrukturális fejlesztése. Ugyanezek a szempontok elmondhatók a Társadalmi Megújulás Operatív Program esetén is, hisz az LHH programokba bevont konstrukciók alapvetően regionális szintű irányítás mellett hatékonyabban, egyszerűbben megvalósíthatók lennének. Mindezek felhívják arra a figyelmet, hogy az operatív programok tervezésekor az ágazati, minisztériumi érdekek dominanciája helyett a célhoz kapcsolódó szakmai szempontoknak is érvényesülnie kell, ami jelentősen egyszerűsítene a projektmenedzsmentet, miközben lehetőséget adna a kapcsolódó, illeszkedő beruházások megvalósításának.

### **Javaslatok a kistérségi tervezés fejlesztésére az LHH program kapcsán**

#### ***A kistérség számára legfontosabb projektek megvalósulása terén***

Célszerű tisztázni a tervezési munka előkészítő szakaszában a tervezés elvárt kimenetét a „legfontosabb” projektek tekintetében, azaz a „legfontosabb” projekt: az-e, amit a térségi szereplők – vagy a befolyásos térségi szereplők – a legjobban akarnak – vagy az, ami a leghatékonyabban (legnagyobb eredmény a legkisebb ráfordítással) szolgálja a fejlődést. Ehhez a tervezési munka megkezdése előtt egyértelműen kell rögzíteni a tervezés célját vagy a célok hozzávetőleges egymáshoz képesti viszonyát. Erre külső, kormányzati vagy régiós szintű útmutatás nélkül a kistérségek önmagukban nem képesek. Alapesetben lehet a tervezési munka fő célja:

- A.) A kistérség elmaradottságát eredményező fő okok megszüntetésére való törekvés

Ebben az esetben várhatóan a fejlesztési döntések egy jelentős részét a térségen kívül hozzák meg – pl. a megközelítés javítását vagy a környezetbiztonságot szolgáló fejlesztések, vagy vállalkozástámogatási, munkahely-teremtési intézkedések általános keretei. Ez esetben előtérbe kerül a döntések hatékonysága a kiegyenlítő típusú megközelítéssel szemben.

B.) A kistérség elmaradottságából következő problémák kezelése, az elmaradottság hatásainak mérséklése

Ebben az esetben a fejlesztések sokkal inkább a kistérségi szereplők belső megegyezésének eredményeként születnek meg, ezen esetekben a források elaprózódása, a „mindenkinek jusson valami” elv érvényesülése természetes, valójában illeszkedik is a célhoz, hiszen az elmaradottság problémái mindenhol megjelennek.

A célok ilyen értelmű szétválasztása eredményeképpen mindkét csoportban meghatározhatók a „legfontosabb” projektek („kulcsprojektek”).

Különösen a fentiek szerint A.) típusú célok esetében fontos, hogy a tervezés során hatékonysági elemzéseket is kelljen végezni a lehetséges projektekről és a kiválasztás ezek figyelembevételével történjék.

Megfontolandó, hogy az előkészítési, tervezési munka „alulról felfelé”, részvételi alapon folyjék, de a konkrét projekteket illető kiválasztási döntéseket külső, erre felhatalmazott szereplők hozzák meg. A jelenlegi, az NFÜ keretein belül működő „zsűri” tevékenységére épülő megoldás továbbfejlesztendő, hiszen a zsűri tagjai túlterheltek, az egyes projektek kiválasztásának munkáját egyébként sem lenne célszerű közvetlenül az Irányító Hatóságok kapacitásaira terhelni. Maguk a kistérségi társulások, ahol a döntéseket a települési választók által megválasztott polgármesterek hozzák, a források településenkénti szétaprózásában érdekeltek, ezért a térség egészét érintő projektek hatékonyság-alapú kiválasztására nem alkalmasak. A fentiekből következően egyszerűsíteni kellene a projektkiválasztás eljárását, ezen belül egyértelművé kellene tenni a kiválasztás felelősségét. Ez – a fenti érvelés miatt – jelenleg csak a központi szinten, az NFÜ által vállalható föl, az NFÜ-n belüli „zsűri” azonban felesleges. A térségi tervezés és a térségi szereplőkkel történő, a tervben dokumentálandó konzultáció után, a terv alapján, az NFÜ, vagy a kijelölt közreműködő szervezet erre felhatalmazott vezetőjének kellene egyértelmű döntést hozni a projektekről – akár a helyi érdekviszonyokkal szemben is. Erre – az NFÜ jelenlegi szervezeti struktúráját tekintve – valószínűleg egy megerősített „LHH programiroda” lenne alkalmas, megfelelő vezetői felhatalmazással. Az NFÜ koordinációja jelenleg nélkülözhetetlen, hisz több operatív program forrásáról kell egyszerre döntést hozni. Ha ez nem lenne, hanem programonként kerülne sor kistérségi tervezésre, akkor nem országos szinten, hanem területi szinten is meg lehetne a támogatói döntéseket hozni. De ez feltételezi az egész támogatási rendszer átgondolását és a támogatási források menedzselésnek a szubszidiarizáció elvének alkalmazásával a támogatott szervezetekhez való közelebb vitelét. Fontos, hogy a konkrét személy felelősségébe tartozó konkrét döntések és azt megelőzően, a tervezési fázisban felmerült projektjavaslatokról egyértelmű állásfoglalások szülessenek a finanszírozó részéről, egyértelművé téve a finanszírozó döntési és a helyi szereplők javaslatvételi felelősségét. Az elmaradott kistérségek számának korlátozott szinten tartásával – pl. a mai 33 megtartása vagy valamelyes szűkítése – a szükséges erőforrás-koncentráció a projektkiválasztás feladatkörében fenn is tartható (3-4 kistérség/program-menedzser és vezető).

Elengedhetetlenül fontos a kistérségi programok jelenleginél sokkal hosszabb időtávon való tervezése, hogy a projektkiválasztás folyamatában eredményesebben legyen kezelhető a települések versengése a forrásokért, ennek részeként a településenkénti „forráselosztás”, ezzel az elaprózódás és a nagyobb, stratégia fontosságú projektek háttérbe szorulása. Egy hosszabb távú program esetén idővel csökkenne a vetélkedés, hiszen a települések számára

bebizonyosodna, hogy hosszabb távon az egyes települések forrásokból való részesedése „kiegyenlítődne”, azaz kiszámítható tervezési-fejlesztési keretet jelentene.

Mindkét cél esetében fontos, hogy jóval szélesebb legyen a reálisan megvalósítható intézkedések, projektek köre (ami nem feltétlenül a tématerületek számának bővítését, hanem a tématerületen belüli nagyobb mozgásteret és hosszabb időtávon több tervezhető forrást jelent), hogy így reális alternatívája legyen a kizárólagosan források településenkénti szétaprózódására épülő „mindenki kap valamit” elosztási módszernek. Ugyanakkor a megvalósításba bevonható támogatási eszközök körének bővítése a tervezés komplexitása erősítésének is elengedhetetlen feltétele.

#### ***A kistérségen belüli különbségek kezelése terén***

Amennyiben a kormány a számára fontos társadalmi problémát szeretné megszüntetni, akkor javasolt közvetlen e problémakört célzó támogatási szempontokat megfogalmaznia. A kistérségen belül az egyes települések könnyebben mozdulnak el a többség által jobban látható, érzékelhető problémák megoldása irányába, mint a szegregált településrészek, a lakókörnyezet problémáinak kezelésére.

Ugyanakkor elmondható, hogy a kistérségben részben működött a szolidaritás, a nehéz társadalmi-gazdasági helyzetben lévő kistelepülések fejlesztési igényei is megjelentek a programokban. Azonban a program jellege (tartalma, időtávja) miatt nem lehet azt kitézni, hogy a legnehezebb helyzetben lévő települések, társadalmi csoportok sorsa egyszerre megváltozik. Törekendi kell arra, hogy a tartós társadalmi-gazdasági problémákat hosszabb időtávon kezeljék. Miközben érdemes azt is figyelembe venni, hogy foglalkoztatási szempontból jelenetős szerepe van, a kistérségen belüli helyzeti előnyéből fejlettebbnek tekinthető kistérségi központoknak, ennél fogva a térségközpontok fejlesztése, funkcióik megerősítése részese lehet a belső különbségek kiegyenlítésének.

Ami a tervezés módszertani szempontot illeti, egy hosszabb tervezési időszak lehetőséget adna a kistérségeken belüli preferenciák változtatására is – pl. az első időszakban válságkezelő jellegű, a kiegyenlítést segítő intézkedések preferálása, később az egész térség versenyképességét javító koncentrált – a kiegyenlítést közvetlenül nem megcélzó – intézkedések, majd a program befejező részében ismét a kiegyenlítő jellegű beavatkozások preferálása.

#### ***Komplexitás érvényesülése terén***

A jelenlegi rendszer részben megfelelően bizonyult egymással összefüggő, „szinergikus” kapcsolatban levő projektek kiválasztására. A részlegesség arra utal, hogy miközben a tervezésnél több esetben a szinergikus projekt támogatására törekedtek, addig ez a zsúri döntésében kevésbé jelent meg szempontként, mivel a döntéseket az „optimális forrásallokáció” szempontjából hozták meg. Ugyanakkor a fentiekben már említett továbbfejlesztési irányok mindegyike segítene abban, hogy a program tényleges (megvalósuló, nem csak tervezett) komplexitása növekedjék, az alábbiak szerint:

- Nagyobb rugalmasság a projektkiválasztási kritériumokban: egymáshoz alakítható projektek, így nagyobb szinergikus hatás
- Nagyobb rugalmasság a forrásallokációs szempontból a támogató szervezetnél, iteratív döntéshozatal
- Hosszabb távú tervezés, ettől csökkenő nyomás a források szétaprózása irányába: szabadabb projektervezés, így könnyebben megvalósítható kapcsolódó projektek (hiszen nem „akadály”, ha ez időszakosan egy-egy települést vagy település csoportot hoz kedvezőbb helyzetbe)
- Megnövelt eszköztár: a tapasztalt problémák szélesebb körének összehangolt kezelésére ad lehetőséget.

### ***Partnerség érvényesülése terén***

A résztvevő civil és gazdasági partnerek bevonásához egyrészt konkrét, őket érintő fejlesztési lehetőségeket kell biztosítani a programban, másrészt számolni kell azzal, hogy bevonásuk, meggyőzésük és aktív részvételük eléréséhez idő kell, hiszen sem ismereteik nem állnak olyan szinten, mint a fejlesztésekkel hivatásszerűen foglalkozó, jórészt az önkormányzatoknál dolgozó munkatársakéi, sem a részvételre ráfordítható idejük nem éri el ezen kollégáikét.

A konkrét programban az érdeklődők részvételét nagyban vetette vissza a tervezési feltételek tisztázatlansága, elsődlegesen a projektjavaslatok egyértelmű megítéléséhez szükséges kritériumrendszer hiánya. Várhatóan egy a kezdetektől egyértelműen kommunikált, szélesebb problémakört kezelni képes és hosszú időtávú tervezési folyamatban több partner és aktívabban tudna részt venni. Kiemelten lenne érdemes támogatni a „partnerség” fogalomkörön belül a civil szervezetek projektfejlesztési és -végrehajtási képességeinek fejlesztését – szintén nem ad-hoc jellegű pályázatok, hanem hosszabb távú, kiszámíthatóbb támogatási rendszer esetén – valamint a gazdasági szereplők és az önkormányzatok közötti információcserét, egymás céljainak, igényeinek megismerését és összehangolását célzó kezdeményezéseket, projekteket.

Értelemszerűen, a programozásba bevont szakterületek („ágazatok”, tématerületek) bővítésével a partnerek köre is bővülne. Ebből a szempontból igen jelentős áttörés lenne a mezőgazdaság és vidékfejlesztés intézkedéseinek integrálása a programozásba, hiszen az LHH térségek problémáinak igen jelentős része vidékfejlesztési jellegű és a jelenleg a vidékfejlesztési eszköztár (ÚMVP) részét képező intézkedésekkel kezelhető.

### ***Költséghatékonyság érvényesülése a projekt előkészítés terén***

Az összegyűjtött tapasztalatai alapján a projektek előkészítési költségei – összességükben, várhatóan – kisebbek lesznek, mint a pályázatos konstrukciók esetén, a kidolgozott, de nem támogatott projektek költségeinek elmaradása következtében.

Részletesebb összehasonlítás a konkrét megvalósított projektek tényleges elszámolt előkészítési költségeinek ismeretében történhet, azok esetleges összehasonlításával a pályázatos konstrukciók projektjeinek hasonló adataival.

Mivel a verseny hiánya következtében gyengül a projektköltségek csökkentése irányába ható ösztönzés, szükségesnek látszik ezt másfajta ösztönzővel helyettesíteni. Mivel az aránytalanul nagy terhet ró a projektgazdára, hogy a projektek hasznosságának megítélésakor a jelenleginél részletesebb projekttervet készítsen el (nagyjából elveszne a jelenlegi rendszer egyik igen pozitív vonása, az előkészítési költségek csökkenése...), használható eszköznek tűnik a közszolgáltatások esetében a szolgáltatási színvonalhoz kapcsolt műszaki követelményrendszer és ehhez kapcsolódó egységköltségek rögzítése – egyéb támogatások esetén pusztán az egységköltségek meghatározása - és a támogatások maximális mértékének ezen egységköltségekben való maximalizálása. Elvileg alkalmazható, de a LHH térségekben a támogatás alapvető céljával ellentétes megoldás az önrész növelése, mint a költségtudatosság irányába ható ösztönző – így az önrész növelése az LHH térségek kapcsán nem is lenne célszerű.

Ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy az előkészítés költségeinek csökkentése az egyes pályázati felhívások követelményeinek felülvizsgálatával is kezelhető, ami független az LHH programtól, a kistérségen alapuló projekt kiválasztás rendszerétől. Ez a tervezésen alapuló rendszer arra alkalmas, hogy csökkentse a kidolgozott projekt dokumentációval rendelkező projektek közti versenyt, azaz csökkentse az „elvesztett előkészítési költségek” mértékét.

### **A kistérségi terv alapján történő forrásallokációs mechanizmusnak innovatív elemi vannak, amelyek a pályázati rendszerbe is átültethetők**

Célszerű szétválasztani a pályázatos és a terv alapján történő forrás-allokációs rendszert. Az előbbiekben is vázolt módon a versenyszféra és civil szféra projektjeit mindig versenyre alapuló pályázati rendszerben, a közszféra projektjeit mindig terv alapján történő forrásallokációs

módszerrel célszerű kiválasztani, ahol a tervezési fázisban szerepelnek az egyes projektjavaslatok hatékonyságának összemérést szolgáló folyamat-részek is. Hatékonyságon, jelen összefüggésben a kitűzött kistérségi cél elérésének hatékonyságát kell érteni, azaz a vizsgálat tárgya az, hogy adott ráfordítással melyik projekt mekkora, a célhoz kapcsolódó várható hatást (vagy eredményt) ér el. Ez esetben az eredményt a problémák, az alapproblémák súlyossága szempontjából is meg lehetne közelíteni, ami kézzelfoghatóbb a közszférában helyi szinten.

A kistérségi tervben a jelenleginél nagyobb hangsúlyt kellene adni a pályázati rendszerben támogatandó kis- és középvállalkozások kistérség-specifikus támogatási kritériumai meghatározásának, amit aztán a végrehajtott intézményrendszer – akár országos, akár regionális szinten – alkalmazna a konkrétan támogatandó projektek kiválasztásában, beépítve a kritériumokat a bírálat rendszerébe. A kritériumok meghatározása során értelemszerűen a programban alkalmazott módon célszerű használni a partnerség-alapú tervezés eszközeit, mint pl. műhelyfoglalkozások, szemináriumok, stb.

### **Támogatási vagy szabályozási eszközök, melyekkel fejleszthető a kistérségi intézményrendszer működése**

Az előbbi szempontok kapcsán is megemlítésre került, hogy a jelenleg alkalmazott módszer egyik jelentős gyengesége, hogy az elmaradottság jelenségeinek kezelésére nem kiszámítható, hanem „ad-hoc” jellegű intézkedéseket eredményez. Mivel a rendszer nem kiszámítható, a projektekért versenyeznek az önkormányzatok, ennek eredményeképpen az esetek legnagyobb részében a források szétaprózódnak. Elsődleges lenne tehát hosszú távú, de még operatív szintű fejlesztési program megvalósítása, a jelenleginél szélesebb eszközrendszerrel és nagyobb rugalmassággal. Ennek alapvető feltétele, hogy a támogatási rendszere ne az egyedi pályázatos rendszerben „ossza a támogatást”, hanem a hosszabb távú (pl. 7 éves EU támogatási cikluson át tartó) tervezésen alapuló módszertan szerint.

Különösen a humán („ESZA-típusú”) fejlesztések esetén fennáll a veszélye a projektek projektidőszak utáni megszűnésének, hiszen azok nem épülnek be a térségi feladatellátás rendszerébe. Ennek megelőzésére – különösen a humán közszolgáltatások terén – a támogatásoknak szorosabban kellene kapcsolódniuk a kistérség létező, működő intézményeinek tartós működéséhez. Alapelvként kellene tekinteni, hogy az elmaradottság kezelése mind az oktatásban, mind az egészségügyi és a szociális ágazatban tartósan többletkapacitásokat és speciális tudást, ismereteket igényel, és ennek megszerzésében kellene szervezeten, normatív vagy ahhoz közelítő módon és tartósan támogatni az intézményeket. Pl. kistérségi továbbképző programok kidolgozása és működtetése nem pályázatos alapon, melyben a térség minden intézménye kötelezően részt vesz, vagy a normatívában elismert többlet pedagógusi létszám és elismert képzési támogatás, vagy a közalkalmazotti bértáblába is beépített pénzügyi ösztönzők alkalmazása.

Az elmaradott kistérségekben szükség lenne a felnőttképzés és foglalkoztatás jelenleginél jobb összehangolására. A jelenlegi intézményi háttér erre nem megfelelő – megfontolandó lehet – kizárólag a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben állami többlet-finanszírozással – ösztönözni a 2-3 fős, kistérségi képzési-foglalkoztatási koordinációs kapacitás létrehozását, felhasználva az ún. foglalkoztatási paktumok ezirányú tapasztalatait is. A foglalkoztatás terén ennél többet is fel kellene vállalnia az államnak a térségek ezen körében. Megfontolandó az állam foglalkoztató szerepének erősítése, ennek keretében kistérségi – esetlegesen több, hasonló adottságú térségre kiterjedően – állami foglalkoztatási és tranzit-foglalkoztatási társaságok létrehozása, esetlegesen önkormányzati részvétellel.

Célszerű az önkormányzatok együttműködésére épülő kistérségi illetve mikro-térségi szintű feladatellátás további ösztönzése, esetlegesen kikényszerítése a támogatásokhoz kapcsolódóan,

az adott feladat sajátosságaihoz és a térség elsősorban településszerkezeti és közlekedési viszonyaihoz igazodva. Ennek elősegítésére hasznos lenne a kistérségi feladatellátás különböző módjainak összegyűjtése, elemzése, a jó gyakorlatok terjesztése, mind az ellátandó feladatok körét, mind a feladatellátás módját illetően.

A támogatások elosztásához kapcsolódóan hasznos lenne a többcélú kistérségi társulási tanács feladatának egyértelműsítése, például az egyes kisléptékű projektek kiválasztásától eltekintve konzultatív szerep kereteinek egyértelmű kialakítása a számukra. Célszerű lenne – a tanács ezen szerepkörében – a partnerségi konzultáció kereteit is szabályozni, ennek keretében esetlegesen a fejlesztési bizottság, mint partnerségi alapon működő konzultációs és monitoring testület beemelését a szabályozásba.

### **Miként lehetnek sikeresebbek a kistérségek a fejlesztések területén?**

Olyan összefoglaló javaslatokat teszünk, amelyek alapvetően a kistérség belső működésére vonatkoznak, megjegyezvén azt, hogy a mindenkori külső – régiós, nemzeti, közösségi – lehetőségek függvényében, de alapvetően a kistérség társadalmán múlnak.

A térségi szereplők jobb együttműködésének további ösztönzése terén:

- Vállalkozók és önkormányzatok közötti párbeszéd rendszeresen működő fórumainak megteremtése, függetlenül az állam elvárásoktól
- Civil szervezetek együttműködésének segítése, pl. kistérségi civil fórum megszervezése, civil szereplők képzésének ösztönzése, valamint a civil szervezetekkel való együttműködés a közfeladatok ellátása terén

A fejlesztések összehangolt irányítása terén:

- A kistérségi fejlesztési bizottság működésének kiértékelése, a bizottság egyben tartása, későbbi programok döntés-előkészítő feladataiba történő bevonása, valamint a többcélú kistérségi társulás tanácsával való világos viszony kialakítása a térségfejlesztési kérdésekben
- Rendszeres, formális és a stratégiai fontosságú projektek azonosítására, fejlesztésére és megvalósítására koncentráló érdemi egyeztetések a többcélú kistérségi társulás munkaszervezete, az állami támogatások képviselőjeként megjelenő kistérségi koordinátor és a helyi vidékfejlesztési iroda illetékese között

A térségek közötti együttműködés javítása terén:

- Szomszédos kistérségekkel való együttműködés kulcsterületeinek azonosítása, ezeken a területeken az „ágazati” típusú párbeszéd és közös fejlesztési tervezés előmozdítása, ösztönzése, közös projektek azonosítása, közös projektfejlesztés.

Felkészült térségi vezetők jelenléte. Az elmúlt években sikeresen fejlődő kistérségek, települései, valamint az LHH tervezés tapasztalatai azt mutatják, hogy egy térség, település fejlesztése nagyban függ meghatározó, vezető személyiségétől a polgármesterektől, illetve a kistérségi elnöktől. Az alábbiakban szedjük össze azt a néhány ismérvet, melyek általában jellemzik egy sikeresen fejlesztő kistérségi, települési vezetőt:

- Térségi szinten egyeztet, elfogadott világos stratégiával, vízióval rendelkezik, elfogadottak a jövő fejlesztési kulcsprojektjei
- Nyitott, befogadja a külső véleményeket, megosztja az információkat
- Tiszteli partnereit, együttműködik a partner szervezetekkel, intézményekkel
- Magas színvonalú projektfejlesztési, projektmenedzsment szolgáltatást vesz igénybe tervei megvalósításhoz (hivatalon, munkaszervezeten belülről, vagy kívülről)
- Következetes a feladatkiadásban és a feladatok elvégzésének számonkérésben.