

# Ténykép

**Margitics György:**

## Észak-magyarországi LHH-s tapasztalatok – regionális ügynökségi nézőpontból

A folyóirat jelenlegi számának első két tanulmányához illeszkedve az Észak-magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség munkatársa a régió egészének fejlesztését célzó a regionális programok szempontjából, kicsit a kívülálló szempontjából követi a régió LHH-s kistérségeiben megvalósult tervezési, és elindult fejlesztési folyamatot. A közölt adatok az első tanulmányokban megjelentekhez képest új információkat jelentenek, valamint a vizsgált sikerkritériumok is eltérnek az előzőekben vizsgáltaktól. A szerző – részint a Miskolci Egyetemen végzett szakirányú tanulmányai hatására – a programok, ill. az azokban megjelenő projektlisták relevanciáját, megvalósíthatóságát, a pályázati kiírásokat és eddigi eredményeket, valamint a fenntarthatóságát értékeli.

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

### A programozás keretei

Az lhh programba az Észak-magyarországi régió 28 kistérségéből 12 db kistérség (43%) került be. Ez az összes lhh-s kistérség több mint 1/3-a. A kiválasztott kistérségek összesen 260 db településében élő 346 ezer fő, a régió településeinek 43%-a, lakosságának 28,3%-a..

A Program tervezési fázisában egy központilag készült tervezési dokumentum meghatározta az egyes kistérségekben preferált fejlesztési irányokat és a kistérség számára elérhető forrásokat. Ezeket mintegy kiinduló pontként adták át a helyi tervezés számára.

1. táblázat: A programba bekerült kistérségek, fejlesztési prioritások és források

Kistérségek	Fejlesztési irányok	elérhető források: milld. Ft
Abaúj-Hegyközi	környezeti fejlesztések, szociális fejlesztések, foglalkoztatás bővítés,	2,3
Bátonyterenyei	oktatásfejlesztés, környezeti fejlesztések,	2,2
Bodrogközi	gazdaságfejlesztés, közlekedésfejlesztés, foglalkoztatás bővítés,	2,1
Edelényi	gazdaságfejlesztés, településfejlesztés, foglalkoztatás bővítés,	3,9
Encsi	gazdaságfejlesztés, szociális fejlesztések, foglalkoztatás bővítés,	3,1
Hevesi	humán erőforrás fejlesztés, egészségügyi fejlesztés,	2,7
Mezőcsáti	humán erőforrás fejlesztés, foglalkoztatás bővítés,	1,7
Ózdi	gazdaságfejlesztés, településfejlesztés, oktatásfejlesztés, foglalkoztatás bővítés,	4,3
Sárospataki	közlekedésfejlesztés, oktatásfejlesztés,	2,3
Szerencsi	humán erőforrás fejlesztés, településfejlesztés, környezeti fejlesztések,	3,0
Szikszói	gazdaságfejlesztés, foglalkoztatás bővítés, szociális fejlesztések,	2,4
Tokaji	egészségügyi fejlesztés, szociális fejlesztések,	1,7
<b>Összesen</b>		<b>31,7</b>

(Saját szerkesztés. Forrás: NFÜ)

A kistérségek egyéni mutatóik alapján különböző konstrukciók feltöltésére kaptak iránymutatást. A konstrukcióktól való eltérést csak indokolt esetben lehetett megtenni.

*ROP* keretében kijelölt ágazati források:

- Gazdaságfejlesztés
- Közlekedésfejlesztés
- Humán infrastruktúra fejlesztése
- Településfejlesztés
- Környezetvédelem

*TÁMOP* keretében megjelölt források:

- Foglalkoztathatóság, alkalmazkodóképesség, társadalmi befogadás fejlesztése
- Minőségi oktatás fejlesztése
- Egészségfejlesztés és egészségügyi humán erőforrás fejlesztése.

*TIOP* keretében megadott források:

- Oktatási infrastruktúra fejlesztése
- Munka erőpiaci- és társadalmi befogadást támogató infrastruktúra fejlesztése

A kistérségek a vezető tervezők szakmai segítségével ezen keretek között állították össze programjukat és az abban szereplő projektlistákat.

#### **A pénzügyi keretek kitöltése a tervezés során**

Az Észak-Magyarországi Régióban a *TÁMOP* ágazati felhasználás első körben megelőzte a *ROP* keret felhasználását. Az előbbiben 93%-os, az utóbbiban 77%-os lekötést sikerült elérni. A *TÁMOP* források ilyen mértékű lekötése a többi régióhoz hasonlítva és a tervezés kezdetén tapasztalt idegenkedés tudatában válik értékelhetővé.

2. táblázat: Ágazati források felhasználása

	<b>Keret millió Ft</b>	<b>Felhasznált millió Ft</b>	<b>Maradék millió Ft</b>	<b>Felhasználás %-ban</b>
Észak-Magyarország <i>ROP</i>	23 300	18 021	5 279	<b>77%</b>
Észak-Magyarország <i>TÁMOP</i>	9 230	8 568	662	<b>93%</b>
Észak-Magyarország <i>TIOP</i>	1 480	1 582	-102	<b>107%</b>

(Saját szerkesztés. *Forrás:* NFÜ)

A *TÁMOP* források felhasználásánál az Észak-Magyarországi Régió 93 %-os előzetes támogatást kapott. A *TÁMOP* forrásra mind a három fejlesztési irányban pályáztak, az oktatási, szociális és egészségügyi programok között ugyanazon felhasználási irány rajzolódott ki. A régió a legnagyobb arányban a szociális programokat kérte, második helyen szerepelt az oktatás és legvégül az egészségügyi csoport zárt. A tendencia nem meglepő, igazolja az LHH kistérségekben kialakult szociális nehézségek meglétét, problémaként az első helyek egyikét foglalta el. Nem mintha az egészség nem lett volna fontos, mégis a kimutatások azt mutatták, hogy a kistérségek ez iránt kevésbé támasztottak igényt.

A *TIOP* források iránt az igények nagyobbak voltak, mint a korábban kiadott ütemezésben. A legmagasabb *TIOP* felhasználást az Észak-Magyarországi régió érte el 107 %-al. (ezt követi Dél-Dunántúl 105 %-al, valamint Észak-Alföld 102 %-al).

A *TIOP* forrás felhasználásában követi a *TÁMOP* forrásban tapasztaltakat. Itt is a szociális jellegű felhasználás minden kistérségben meghaladta az oktatási igényeket.

A ROP keretében, a projektsomag első körös bírálatát követően 3 kistérség rendkívül magas szabadkerettel rendelkezett. A nagy szabadkerettel rendelkező kistérségek a következők voltak:

Heves(ÉM)szabadkeret összege 1101 millió Ft  
 Szerencs (ÉM)szabadkeret összege 930 millió Ft  
 Sárospatak (ÉM)szabadkeret összege 467 millió Ft

A szabadkeret fogalmával kapcsolatban tudnunk kell, hogy a meghatározás az IH szemszögéből nézve értelmezhető, mint szabadkeret. Ezen kistérségek az első körben beadott projektsomag elemeire közel 50%-os jóváhagyást kaptak. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a Szabadkeret felhasználás fölött nem a kistérségek saját maguk rendelkeztek, hanem a kidolgozásra javasolt projektek összegzését követően, a fennmaradó ágazatoknál fellehető (megmaradt) szabad keret terhére nyújthattak be projekt terveket.

A túligénylési okok között szerepelt, hogy nem minden kistérség tartotta be az előirányzatok formájában megadott ágazati irányokat. Így alakulhatott ki, hogy a humán infrastruktúra és településfejlesztés terén az igényelni kívánt fejlesztés összege többszöröse lett a keretben kialakított forrásnak.

Az előirányzattól eltérően kevés volt a ROP keretében benyújtott környezetvédelmi projektervek mennyisége. A településfejlesztést és humán infrastruktúra keretére pedig sokkal többen pályáztak az előirányzat számaihoz képest.

A ROP gazdaságfejlesztés mind a négy régióban megjelent, legnagyobb részt az ÉM régió kötött le - 5110 millió Ft összeggel, mely 90 millió Ft-tal meghaladta az előirányzatot.

A ROP településfejlesztésnél a régió 4191 millió Ft összeggel vezeti a sort a többi régióval szemben.

A ROP Humán infrastruktúra négy konstrukcióban volt igényelhető. Ezek a következők:

1. Közoktatás térségi sajátosságokhoz igazodó szervezése és infrastrukturális fejlesztése, oktatási-nevelési intézmények fejlesztése
2. Szociális alapszolgáltatások és gyermekjóléti alapellátások infrastrukturális fejlesztése
3. Egészségügyi szolgáltatások fejlesztése / Kistérségi járó beteg szakellátó központok fejlesztése, alap-, járó beteg szakellátás korszerűsítése.
4. Rehabilitációs szolgáltatások fejlesztése.

A ROP „Humán infrastruktúra” források megítélésében az ÉM Régió érte el a legnagyobb értéket. Az előzetesen megadott 5880 millió Ft ellenében a zsűri 6022 millió Ft összegben adott kidolgozásra lehetőséget.

3. számú táblázat: Oktatási felhasználás régiós megbontásban

Régiós humáninfrastruktúra fejlesztés, oktatásra vonatkozólag	Előzetes keret millió Ft	Felhasználás millió Ft	Túllépés mértéke millió Ft
Észak-Magyarországi Régió	4 000	4 908	+ 908
Észak-Alföldi Régió	1 547	2 580	+ 1 033
Dél-Alföldi Régió	1 090	1 790	+ 700
Dél - Dunántúli Régió	1 100	1 505	+ 405

(Saját szerkesztés. Forrás: NFÜ)

#### A program sikerkritériumainak értékelése

A fejlesztések szükségessége nem intézhető el annyival, hogy az elmaradott kistérségekben szinte minden téren fejlesztések maradtak el, ezért az LHH programban tett fejlesztések biztosan megfelelnek a szükségleteknek. A program ellentmondásos, hiszen egyrésztől kistérségi szinten kérte a fejlesztési tervek kialakítását, másrésztől a felhasználás során már előre kijelölte a fejlesztési területeket. A projektsomagban szereplő végleges projektek központilag meghatározott kereteken és prioritásokon belül kerültek véglegesítésre, ami miatt a

szükségleteknek való megfelelés mértéke, a projektek fontossági sorrendje erősen vitatható. Tehát a klasszikus, alulról jövő kezdeményezések szerepe elhalványult, mert előre kijelölt témákban kellett gondolkozniuk a projektgazdáknak. A program tervezési folyamatában rövid idő állt a kistérségek rendelkezésére, a program egész menetére vonatkozólag pedig kevés volt az információ. A külső szakértők a rövid tervezés miatt nem tudták reálisan felmérni a kistérség helyzetét, lehetséges kitérési pontokat. A helyi szereplők személyes tapasztalatuk alapján próbáltak fontossági sorrendet felállítani, de a program rövid távra fókuszálása és a folytatás kiszámíthatatlansága miatt tervezésük nem tartalmazott egymásra épülő fejlesztéseket, inkább helyi tűzoltás jellegű problémákat próbáltak megoldani.

A program céljait tekintve leginkább a humán közszolgáltatások fejlesztése valósult meg. A gazdaságfejlesztés és környezeti fenntarthatóság kérdése nem kapott elegendő teret.

*A megvalósíthatóság kapcsán* a kistérségek keserű százjézzel szembesültek azzal, hogy a tervezést követően magukra maradtak. A megvalósítás során jelentős időbeli csúszás keletkezett, mely során a résztvevők elvesztették kezdeti aktivitásukat. A programban számos feladat kerül megnevezésre, azonban konkrét felelősök nem kerültek kijelölésre. A programban résztvevők nem ismerték egymás feladatkörét, nem tudták pontosan kinek mi a szerepe, hol és miként kapcsolódik a programhoz, pontosan mit várhatnak el egymástól.

A „gazdanélküli” feladatok elvégzése a Kistérségi Társulások Munkaszervezeteire helyeződött, függetlenül attól, hogy időben, humán erőforrásban képesek voltak-e a tevékenység ellátására. A projektgazdák nem kaptak pontos útmutatást arra vonatkozólag, hogy bírálókat során mely okok, indokok játszottak szerepet a projektek támogatásában, illetve elutasításában. Ebből kifolyólag borult a kezdetben a tervezésnél indított komplexitás folyamata.

A Kistérségi Koordinátori Hálózat próbált segíteni ahol tudott, de a tervezés első szakaszában jellemző „megkötések nélküli” tervezésen alapuló módszer miatt nem talált kellő támpontot. Problémásnak mondható a helyi érdekképviseletek és a bíráló bizottságban helyet foglaló érdekképviseletek eltérő szemlélete. A statisztikai számok a szakértőknek összehasonlítást adhatnak, de a számok mögött a kistérségi sajátosságok, kitérési pontok, megoldások nem jelennek meg. A problémákat könnyebb megnevezni, tanácsot adni, mint helyi szinten megfelelő megoldást találni. A bírálóban résztvevő szakértők, érdekképviseleteket ellátó személyek nem komplex módon látták és értelmezték a helyzetet. Céljuk a szakmán belüli elvárások érvényesítésére korlátozódott. Mivel a bíráló folyamatában nem érvényesült a komplexitás elve, a fejlesztések kidolgozása során a projektkidolgozás komplexitása is jelentősen lecsökkent.

*A pályázati felhívások* megjelenését követően egyértelművé vált, hogy a kiírások nem kezelik az LHH kistérségben előforduló egyedi sajátosságokat. Bár többségében lazítottak a követelményi szinten, voltak olyan TÁMOP felhívások, melyeknél az LHH pályázati felhívások szigorúbb feltételeket adtak meg, mint a nem LHH felhívások. Elmondható, hogy a fejlesztések egyedi „pontoszerű” fejlesztésekre estek szét, a projektgazdák egyéni döntéseik szerint viszik tovább a programban szereplő projekteket.

Az eredmények nem tekinthetők véglegesnek, hiszen még a projektek pályázati adatlapjainak kitöltése van folyamatban. A pályázati felhívásokat tekintve elmondható, hogy itt sem jelenik meg a komplexitás. A projektelemek önálló fejlesztésként, külön-külön kerülnek értékelésre. Nem követi az LHH kistérség sajátosságait, nem tolerál kivételeket, inkább az általános jogszabályi feltételeken lazít egy kicsit.

*Az elért eredmények* ezért a fejlesztések megvalósulása után válnak majd mérhetővé. Mindenesre látható, hogy a humán erőforrásra szánt keret nem kerül teljes mértékben megvalósításra, a támogatott projektek kivitelezésében „kívülálló okok” léptek fel. Az okok között szerepel, hogy a KSZ szervezetek makacsul ragaszkodnak a „szakmai vonal” képviselőjére, így jelentős források folynak ki projektmenedzsmenti feladatok ellátására. A külső, de a felhívásoknak eleget tevő megvalósító szervezetek végrehajjták a projekteket, de ők

is csak „egy feladatként” és nem komplex módon hasznosítják a forrásokat. Ez az irány sajnos a beruházási projektek esetében is fellelhető. Ellenmondásba keveredik a Kistérség a hatályos jogszabályokkal is, hiszen logikus lenne, ha beruházáshoz a helyi vállalkozásokat vonnának be, ezzel egy időben:

- megvalósítaná a beruházását,
- segítené a helyi vállalkozót,
- a vállalkozón keresztül növelni tudná a foglalkoztatottak számát,
- kialakulna a helyi versenyszellem.

Még tovább sorolhatnánk a kedvező helyi hatásokat, de a Közbiztosítási Törvény ilyen jellegű kivételeket nem fogad el. Sőt kimondottan tilt és keményen bírságol. Ezért a beruházásokon újra a külső, nagyobb tőkével rendelkező cégek jelennek meg, a források egy része pedig tovább erősíti a foglalkoztatást az erős vállalatok esetében és tovább súlyosbítja a munkanélküliséget az LHH kistérségekben. Ezen jelenségek új ellentétek megjelenését válthatják ki, újabb gondokat hoznak az LHH kistérségek számára.

A program eredményességének megítélésében gondot jelent, hogy a gazdasági-válság miatt nem tudjuk az indikátorokat megfelelő módon mérni, kontroll csoport hiánya miatt a fejlődés hatásfokát megállapítani. Így nem dönthető el, hogy a kis települések, kisiskolák többlettámogatásával a települések feltudják-e venni a versenyt a többi kistérséggel, vagy csupán a végső szelektálást tolták el az időben.

A *fenntarthatóság* a beruházás jellegű fejlesztések esetében bizonyára biztosítható, mivel a tulajdonosi jogkörrel rendelkező Önkormányzatok bevételeikből a fenntartási és működési költséget fedezni tudják. Ezek a költségek elhanyagolhatók a beruházási költség mellett, ugyanakkor eddig is minden évben keletkeztek kiadások, hiszen kénytelenek voltak az állagmegóvással kapcsolatban fellépő hibákat kijavítani. A fenntarthatóság szempontjából inkább a civil szervezetek ereje látszik bizonytalannak. Tőkéjük általában nincs, tagjaik munkájukat általában önkéntes alapon végzik, így bármikor az első kudarcok vagy nehézségek jelentkezésénél feladhatják, hiszen nincs mit veszteniük. Jelenlegi helyzetükben kérdés, hogy eléggé motiváltak és kitartók lesznek-e a vállalt feladatok ellátására.

## **Összegzés**

Összességében elmondható, hogy az LHH program mindenképpen előrelépést jelent, már csak azért is, mert a fejlesztéspolitika felismerte a tény, hogy ezek a térségek nagyon korlátozottan jutnak a forrásokhoz és lemaradásuk egyre inkább nő a többi térséghez képest. A rendelkezésre álló pénzek segítséget nyújthatnak abban, hogy elinduljon a felzárkózási folyamat és ráálljanak egy fenntartható fejlődési pályára. Az már biztosan kimondható, hogy ez önmagában nem lesz elég, a program végeztével további beavatkozások és az addig elért célok továbbgondolása, új, egymásra épülő fejlesztések véghezvitele lesznek szükségesek.

Sajnos a program „felülről vezérelt” menete számos kényszermegoldást szült. A kiírások nem tudták minden esetben kezelni a térségi sajátosságokat. A program tervezési szakaszának rövidege miatt problémák alakultak ki a partnerség megfelelő szintű kialakításában, pedig ezzel lehetne leküzdeni a térségekre jellemző saját források hiányát és megteremteni a közös érdeket. A folytatás esetén a tervezés kereteinek szabadabbá tételére, a helyi sajátosságok beemeléséhez lehetőségek biztosítására nagyobb figyelmet kellene fordítani.

Továbbra is igaz, hogy az önkormányzatok és vezetőik nagyon nagymértékben befolyásolják a térségek fejlesztéseit, ez persze sokszor a szakember hiány miatt is kialakulhat. Ez a tény viszont konzerválhatja a hosszú távú kiszámíthatatlanságot és befolyásolhatja a helyi gondolkodás és megoldások innovativitását. A megoldás a bevont térségi szereplők körének kibővítésében, a civilek feladatra való felkészítésében rejlik.

A vállalkozások számára juttatott közvetlen támogatások csekély aránya és a vállalkozói szféra érdektelensége a térségi fejlesztések iránt alapjaiban akadályozza a helyzet megváltozását, a leginkább kívánatos cél, a munkahelyek teremtését. A párhuzamosan futó LEADER programban is a vidéki mikro-vállalkozások fejlesztése a cél, kérdés azonban, hogy a két program együtt milyen gazdasági fellendülést tud generálni a jövőben azokban a kistérségekben, ahol jelenleg az önkormányzatok a legnagyobb foglalkoztatók.

A folyamatos mérésnek és monitoringnak nemcsak az egyes pályázatok szintjén van szerepe, de főként kistérségi szinten. Látnunk kell, hogy a betervezett indikátorok és eredmények miként alakulnak, hozzák-e az elvárt szintet, és probléma esetén miként lehet majd beavatkozni a folyamatokba. A már elkészült stratégiák áttekintésére is szükség lesz annak érdekében, hogy a program végeztével új célokat lehessen kijelölni és persze megvalósítani!

Program szinten pedig az lenne a leghatásosabb a jövőben – akár 2014-20 tervezési időszakra gondolva – ha az egész LHH programot Operatív Program szintre emelnék, vagy a LEADER program tervezési módszerével és rendszerével állítanák fel, így kifejezetten a helyi igényekhez lehetne igazítani a forrásokat, figyelembe véve a térségi sajátosságokat is.