

# OTKA Szakmai Zárójelentés 2.0.

Realized and missed synergies in development policies -  
Effects of EU and Domestic Development Aid in Territorial Framework (Synergies)

## Megvalósult és elmaradt szinergiák a fejlesztéspolitikában – Uniós és hazai támogatások kölcsönhatásai földrajzi keretben (Szinergiák)

NEMES GUSZTÁV, JENEY LÁSZLÓ, VARGA ÁGNES, JUHÁSZ PÁL, KOROMPAI ATTILA

### I. Bevezetés

A „Szinergiák” Program 2012–2016 között valósult meg OTKA támogatással, a Budapest Corvinus Egyetem Agrárközgazdasági és Vidékfejlesztési Tanszékének gondozásában, az egyetem öt oktatójának és számos diákjának részvételével. Az alábbi rövid összefoglaló a kutatás fő kimeneteit, közvetlen és közvetett eredményeit mutatja be. A kimenetek, témák, esettanulmányok egy része már publikálásra került a kutatás ideje alatt különféle folyóiratokban, konferencia-kiadványokban, ezeket a témákat itt csak vázlatosan mutatjuk be<sup>1</sup>. Jelen beszámolóban elsősorban az eddig még nem publikált eredményekre koncentrálunk. Ezek elsősorban a történeti, területi meghatározottság, útfüggőség fejlesztéspolitikai hatásainak összefüggésével, illetve a szinergiával kapcsolatos kérdések. A kutatás 4 éve során gyűjtött adatok, információk feldolgozása nem fejeződött be a projekt végével. A munkát és a feldolgozást tovább folytatjuk, a később elkészült, publikált cikkeket folyamatosan elérhetővé tesszük majd.

1990-es évek óta hatalmas összegeket költöttek el különböző EU-s (Kohéziós Alap, Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap) és hazai forrásokból Európa régióiban a hátrányos helyzetű térségek fejlesztése címén. A fejlesztési erőfeszítések néhány jó példa ellenére különösen a perifériális vidéki területek esetén alacsony hatásokkal működnek, a fellépő kudarcok tovább gátolhatják a területi és társadalmi kohéziót. Ennek felismerése érzékelhető változást eredményezett az Európai fejlesztéspolitikában. A kvalitatív célok (pl. az életminőség növekedése) fontosabbá váltak, a szakpolitikákat egyre inkább az Új Vidéki Paradigma (OECD 2006) szellemében tervezik és hajtják végre, számolván a részvételi demokráciával, a források hatékonyabb és a szubszidiaritás elvein nyugvó felhasználásával és a társadalmi és regionális különbségek csökkentésével. Ezzel egy időben felismerték a monitoring, az értékelés és a hatásvizsgálat fontosságát is, amelyek bevett gyakorlattá váltak az EU Strukturális és Kohéziós Politikáiban (EUROPEAN COMMISSION 2010). Ugyanakkor a valódi hatások megbízható mérésével kapcsolatban mindmáig számos módszertani probléma maradt megoldatlan:

- A szakpolitikákba épített hivatalos monitoring ma is többnyire kvantitatív indikátorokon és módszereken alapul, amelyek a nehezen számosítható hatásokat (pl. életminőség, identitás, stb.) nem mutatják ki. A fejlesztési támogatások valódi, aggregált hatásának mérése (pl. holtteherhatás kizárása, a szinergikus hatások és minőségi változások figyelembevétele) egyebek mellett a komplexitás, a széttagozottság és a helyi beágyazottság miatt is nehézkes a jelenleg elterjedt egyszerű kvantitatív mérőeszközökkel.
- Ugyanakkor a fejlesztési politikák fragmentáltak, vagyis külön-külön hajtják végre és értékelik őket (különböző EU Strukturális Alapok, hazai minisztériumok) a végrehajtó szervezet intézményi kultúrájának és eljárásrendjének megfelelően. Így a legérdekesebb/legfontosabb kérdések az együttes hatásokkal kapcsolatban a szokásos értékelések, gazdasági kutatások által többnyire megválaszolatlanok maradnak.
- Harmadrészt, a fejlesztési alapok abszorpciójának hatásfoka nagymértékben függ a helyi kontextustól, vagyis a helyi közösségek fejlesztési kapacitásától, a képességüktől, hogy hogyan kapcsolódnak külső finanszírozású intézményekhez és a kormányzat politikában alkalmazott stílusától. Van ahol elég egy szikra a helyi fejlődés elindításához, ugyanakkor erősen elmaradott területeken sokszor a nagy befektetéssel elért apró javulás is nagyon jó eredménynek számíthat. Az útfüggőség következtében tehát nagyon nehéz értelmezni, értékelni a mért hatásokat, változásokat.

<sup>1</sup> A kutatás fő eredményei az alábbi linken elérhetőek:

<https://www.dropbox.com/sh/lpc9o5966ty07pa/AACPJNMQZTVE27pnmS6lbbq2a?dl=0>

Kutatási programunk során ezeket a módszertani problémákat interdiszciplináris megközelítésre, kvantitatív és kvalitatív adatgyűjtési és elemzési módszerekre alapozva kíséreltük meg áthidalni. A fejlesztéspolitika végrehajtását a különböző intézmények, szereplők tevékenységét, eredményeit az indukált változásokat konkrét területi keretben, az Encsi járás területén vizsgáltuk meg. A kutatás során igazolt előzetes feltételezésünk szerint a fejlesztési erőfeszítések az Encsi járásban nem értek el akkora hatást, amit elérhettek volna akkor, ha az Új Fejlesztési Paradigmát (OECD 2006) kellő körültekintéssel alkalmazzák a fejlesztéspolitika különböző szintjein. A támogatási programok fragmentáltak maradtak, a szinergiák és a strukturális fejlődés lehetőségei nagyrészt elmaradtak.

E jelenségek magyarázata a történelmi meghatározottság és a periférikus helyzet mellett néhány, a fejlesztéspolitika működéséből levezethető, egymással szorosan összefüggő tényezőkre vezethető vissza.

- Egyrészt a szélesebb szakpolitikai és politikai kontextusra, úgymint a részvételi demokrácia és a politikai kultúra alacsony szintje, bizalom, a decentralizálásra való törekvés, az erőforrások és a felelőségek delegálásának hiánya a nemzeti és/vagy a regionális kormányzati szervek által. (OECD 2006; BOONSTRA, W. J. 2006).
- Másrészt a helyi erőforrások, fejlesztési kapacitások, az együttműködésre való hajlandóság alacsony szintje, a társadalmi feszültségek és a pozitív jövőkép hiánya.
- Harmadrészt a helyi és a külső körülmények és célok közötti gyenge kölcsönhatás, a kommunikáció, visszacsatolás és alkalmazkodó képesség hiánya.

A kutatás során az alábbi fő kérdésekre kerestük a választ:

- Milyen településtípusokat találunk az Encsi járásban, hogyan változtak a vizsgálati időszakban (2004–2014) a különböző típusok társadalmi–gazdasági körülményei?
- Hova milyen támogatások érkeztek a vizsgálati időszakban, összhangban voltak-e a támogatások a szükségletekkel és a lehetőségekkel?
- Milyen típusú együttes hatásai (szinergiái) vannak a fejlesztéspolitikai programoknak, szakpolitikáknak egy konkrét területi/társadalmi keretben?

A vizsgálat során kvantitatív és kvalitatív módszereket is használtunk. Először is, a rendelkezésre álló adatbázisokból összegyűjtöttük a térségbe érkező támogatásokat. Ez nem volt egyszerű feladat, mivel a különböző forrásokból és kifizető ügynökségeken (NFÜ, MVH) keresztül érkező támogatások nyilvánossági foka egyrészt erősen eltérő, másrészt a pályázatokról tárolt adatok strukturája is erősen különbözik, ami jelentősen megnehezítette a támogatások felhasználásának települési szintű elemzését.

Mivel a fejlettség meghatározása egy sokdimenziós és azon belül sokmutató fogalom, az Encsi járás településeinek fejlettségének meghatározásához különböző forrásokból – KSH T-Star, Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TeIR), Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) – származó adatokat gyűjtöttünk össze. Itt figyelembe vettük a fejlesztéspolitikában a leghátrányosabb térségek lehatárolásához használt jelzőszámokat és módszertant, amelyet a vizsgált települési szintnek és időszaknak megfelelően módosítottunk. A gazdag mutatókészlet lehetőséget teremtett többváltozós kvantitatív módszertan alkalmazására a járás és a hozzá tartozó települések dimenziónkénti és komplex fejlettségének meghatározásához, a települések klaszterelemzéssel történő tipizálásához.

Az online elérhető adatok mellett primer adatgyűjtést is folytattunk. A különféle helyi szereplőkkel és a fejlesztéspolitika regionális intézményeivel a kutatás során interjúkat készítettünk (összesen 63 db-ot). Ezek egy részét a kutatók, más részét a kutatásba bevont diákok készítették és dolgozták fel. Az interjúk egy részéről hangfelvétel és leirat készült, más részéről írásos összefoglalókat készítettünk. Egyes szereplőkkel a kutatás folyamán többször is beszélünk (helyi fejlesztési intézmények vezetői, képviselői, polgármesterek, stb.), így a kutatás ideje alatt történt változásokat is próbáltuk nyomon követni. Egy jelentősebb kérdőíves felvételt csináltunk, 2015 őszén a támogatási időszak végén a vidékfejlesztési pályázatok kedvezményezettjeinek körében összesen 82 db kérdőívet kérdeztünk le a fejlesztések egyedi és szinergikus hatásaival kapcsolatban. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a 2015-ig<sup>2</sup> a járás támogatásban részesült projektgazdáinak több mint 50 százalékát sikerült megkérdeznünk. A kérdőíves felvételek során alapvetően a kutatásba bevont diákok munkaejére támaszkodtunk, ami lehetővé tette a széleskörű lekérdezést viszonylag rövid időn (néhány napon) belül. A diákok bevonása terepgyakorlatokon és nagyobb kutatóúton keresztül történt, ilyenkor mindig

---

<sup>2</sup> 2004 és 2014. december 31.

találkoztunk jelentősebb helyi szereplőkkel, csoportos interjúk készültek és különféle workshopokat szerveztünk. Az utóbbiak speciális változatát jelentették például a helyi értékeket összegyűjtő és azokat túraútvonalakra felfűző műhelymunkák, illetve a térségi fejlesztés főbb szereplőit (önkormányzatok, fejlesztési intézmények vezetői, fontos gazdasági szereplők) összehozó találkozók szervezése. Az akciókutatás része volt még a helyi Abauj-LEADER HACS 2014–2020-as stratégiai tervezésének aktív segítése.

## II. A szinergia fogalmának fejlesztéspolitikai értelmezése

### II.1 A szinergia általános megközelítésének dimenziói

*A szinergia jelensége a kölcsönhatások sajátos eredménye.* Lényege, hogy két vagy több különböző szervezet, szerveződés, működő objektum vagy más hatótényező működésének eredményeként olyan egyirányú hatások, következmények jelennek meg, amelyek nagyobbak, mint az egyes tényezők külön-külön generált hatásainak összege<sup>3</sup>. Számszerűen, szinergikus hatások esetén  $1+1 \neq 2$ , hanem  $1+1 > 2$ ! A szinergiával kapcsolatos irodalomban (TÓTH K. 2004) szó van még az ún. disz-szinergikus vagy antiszinergikus hatásokról, melyek esetében a kölcsönhatások eredménye nem nagyobb és nem is azonos a külön-külön vett hatások összességénél, hanem annál kevesebb. Vagyis ebben az esetben a számszerű összegzés eredménye  $2+2 \neq 4$ , hanem  $2+2 = 3$ !

A kölcsönhatások iránya szerint megkülönböztethetők az egyirányú és az egymással ellentétes irányú hatások. Az egyirányú hatások a szinergikus hatások, az egymással ellentétes irányú hatások az antagonisztikus hatások.

Kölcsönhatások irány szerinti kombinálódása			
		B tényező	
		+ hatás	- hatás
A tényező	+ hatás	<ul style="list-style-type: none"> <li>• összehatás</li> <li>• szinergikus hatás</li> <li>• disz-szinergikus hatás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• antagonisztikus hatás</li> </ul>
	- hatás	<ul style="list-style-type: none"> <li>• antagonisztikus hatás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• összehatás</li> <li>• szinergikus hatás</li> <li>• disz-szinergikus hatás</li> </ul>

Szemben a szinergikus hatásokkal, amikor a kumulált hatás nagyobb az összegzett részhatásoknál, a disz-szinergikus hatások esetében kisebb, itt a hatások összegződése nem jár többlethatással. Az antagonisztikus hatások esetében a kimenet a tényezők hatóerejének egymáshoz való viszonyától függ. A különböző fejlesztési támogatások kölcsönhatásainak értékelése kapcsán a szinergikus hatásokat tipikusan a pozitív irányúnak értékelt hatásokkal kapcsoljuk össze. Ez a szemléleti hiba a kedvezőtlen irányú szinergikus hatások mellőzését eredményezheti és súlyos következményekkel járhat például egyes fejlesztési projektek másodlagos környezeti hatásainak mérésével, becslésével összefüggésben. Ilyen esetben ugyanakkor a disz-szinergikus hatás akár kedvezőnek is ítéltető<sup>4</sup>.

#### II.1.1 Idő-dimenzió

*A szinergikus hatások nem azonosak a multiplikatív (illetve tovagyrűző) hatásokkal.* Az előbbi ugyanis egymást egy időben kölcsönösen befolyásoló hatások együttese, utóbbi pedig egymást követő hatások láncolata! A szinergia az együttműködésből vagy egymásra hatásból eredő hatékonyság fokozódása, növekvő változása az adott szervezet vagy csoport tevékenységéhez kapcsolódóan. A multiplikatív hatás egy adott szervezet vagy csoport tevékenysége által másokban kiváltott hatások időben egymást követő, tovagyrűző láncolata. A kétféle hatás jól elemezhető és megkülönböztethető az értéklánc modell segítségével.

#### II.1.2 Diverzitás-dimenzió

*Ahhoz, hogy szinergikus hatás jöhessen létre, különböző elemek egymásra hatására van szükség.* A szinergikus potenciált tehát jól jelzi az adott rendszert alkotó elemek diverzifikáltsága és specializáltsága. Társadalmi

<sup>3</sup> 'Synergy' can be defined as the 'interaction or cooperation of two or more organizations, substances, or other agents to produce a combined effect greater than the of their separate effects'. (CONCISE OXFORD DICTIONARY, idézi UN FCCC 2005, p. 5.)

<sup>4</sup> Például egy újonnan létesített ipari park esetében a vállalkozások sűrűsége szinergikus gazdaságfejlesztési hatásokhoz vezethet, ugyanakkor a beruházások területi koncentrációja nemcsak költségtakarékos, hanem környezetkímélő is ahhoz képest, mintha hasonló építkezések térben és időben elszórva valósulnának meg (pozitív disz-szinergikus hatás).

folyamatok esetében „ha a sokféleség biztonságos és értéknek tekintik, akkor a különbségek a tudásvágy, a tanulás és a szinergia forrásaként felhasználhatók a társadalmi változások érdekében. Amennyiben azonban a különbségek meghatározzák, hogy ki nyer és ki veszít, a sokféleség fenyegetővé, nem biztonságossá, és viszontagságok okozójává válik; ezért sosem sikerülhet a rendszer egészét átfogó szinergia összegyűjtése egy társadalmi változás elérése érdekében. Egy társadalmi rendszerben a változás érdekében létrehozott szinergikus energia mennyisége közvetlenül arányos azzal a mértékkel, ahogy az adott rendszer implicit és explicit formában értékeli és tanul saját diverzifikáltságából.” (BROOM 2015, p. 3.). *A társadalmi és gazdasági folyamatokkal összefüggő szinergikus hatások kibontakoztatásának tehát kulcseleme a társadalmon és a gazdaságon belüli sokféleséghez való viszony, és a sokféleség szintje, a különbözőségek mértéke, és az együttműködési hajlandóság.*

### **II.1.3 Területi dimenzió**

A területi szinergia, regionális fejlesztési szempontból kétféleképpen értelmezhető.

1. Egy adott jellemzők alapján lehatárolt földrajzi területi egységen belüli folyamatok kölcsönhatásainak eredményeképpen fellépő szinergikus hatások hozzájárulnak az adott területi egység belső integráltságának kialakulásához, fennmaradásához, önálló, sajátos területi egységként való működéséhez – ez leginkább a regionális földrajzi szemléletmódnak felel meg, a regionális földrajzi szintézis szerves része. A területi egység lehet adott földrajzi térhez kötődő igazgatási, funkcionális, ágazati vagy más szempontok alapján lehatárolt térség.
2. Két vagy több, valamilyen szempontból lehatárolt területi egység egymással való kapcsolataival összefüggő hatások eredményeképp kialakuló szinergikus hatás. A különböző terek, területi egységek nagyobb térségekké történő integrálódását lehetővé tevő, ezt generáló folyamatok hatásainak részeként megjelenő szinergia. Jelentős része van abban, hogy az adott magasabb szintű integráció (integrált térség) önálló egységként több legyen, mint egyes alkotó részterületeinek összege. Egyaránt fontos közelítésmód a fizikai földrajzi terek és a virtuális terek tanulmányozása és a gyakorlati téralakítás szempontjából

## **II.2 A fejlesztéspolitikai szinergiák típusai**

A vidékfejlesztés világa alapvetően két alrendszerre oszlik (NEMES G. – VARGA Á. 2014). Jellemzően először a fejlesztés központi, politikai alrendszere jut eszünkbe, amiben az állam, vagy valamilyen „felsőbb hatalom” különféle korlátozások illetve közpénzekre alapozott támogatások révén próbálja a vidéken még meglévő, közjavaknak tekintett különböző értékeket (kulturális, épített, természeti, közösségi) az egész társadalom érdekében megőrizni, továbbfejlesztetni. Mindezt szerencsés esetben valamilyen átgondolt, hosszú távú stratégia mentén teszi, formális szabályok, intézményrendszer, fizetett hivatalnokok és szakemberek segítségével. A másik alrendszer annyira nyilvánvaló, hogy sokszor el is feledkezünk róla. Ez a vidékfejlesztés helyi, heurisztikus alrendszere, ami a vidéken élő emberek mindenkori törekvése a saját környezetük, gazdasági és életlehetőségeik javítására. Mindez a helyi kontextus, az elérhető erőforrások mélyreható (bár sokszor „tacit szinten” maradó) ismeretén, rokoní, társadalmi hálózatokon alapul, és a polgármester, a helyi vállalkozó, a tanár, a közmunkás vagyis a teljes vidéki közösség mindennapi munkájában, törekvéseiben nyilvánul meg.

A helyi alrendszer nagyon gazdag információban, praktikus tudásban, de szinte definíciószerűen erőforrás-hiányos, gyakran rövidlátó, illetve érzékeny a pillanatnyi előnyök irányában. A központi alrendszerben ott van a pénz (EU-s és hazai), és a lehetőség a hosszú távú és nagyobb léptékű gondolkodásra, stratégiai tervezésre, ugyanakkor alapvetően információ és tudáshiányos, gyakran esik különböző politikai és gazdasági érdekellentétek áldozatává és végletesen elválk munkája tárgyától és céljától (NEMES G. et al 2015). A vidékfejlesztés két világa valójában csak együtt, egy integrált rendszerben képes minőségi eredményeket, strukturális változásokat elérni, úgy hogy a tudások, erőforrások, érdekek és törekvések egymást kiegészítve, egy irányban hatnak. Egy ilyen sikeres, integrált rendszer egyszerre feltételezi a különböző fejlesztési szintek (helyi, járási, regionális, stb.) és területek (humán erőforrás-, vállalkozás-, gazdaság-, közösségfejlesztés, stb.) közötti vertikális és horizontális kommunikációt és feladatmegosztást, a helyi értékek feltárását és fejlesztési erőforrásként való hasznosítását, a külső erőforrások, tudások bevonását a fejlesztési folyamatba, stb. Az általános tapasztalat mégis az, hogy a központi és a helyi szint általában nem érti egymást, integráció helyett sokszor dezintegrációt, együttműködés helyett konfliktust és értetlenséget, fejlődés helyett pedig az erőfeszítések ellenére a társadalmi, gazdasági, természeti problémák súlyosbodását tapasztaljuk. (NEMES G. – VARGA Á. 2014)

A fejlesztéspolitikában mindez a különféle szektorális és területi fókuszú szakpolitikák stratégiai tervezésén és végrehajtásán, illetve a hozzájuk kapcsolódó redisztribúción és ellenőrzési folyamatokon keresztül manifesztálódik. A szakpolitikáknak gyakran nagyon komplex társadalmi, gazdasági, környezeti problémákat kell megoldaniuk, egyszerre kezelve sok különféle aspektust, figyelembe véve a helyi kontextust és a központi

redistribúció mellett lehetőleg támaszkodva a helyi erőforrásokra is. Mindennek hatékony kivitelezése csak olyan fejlesztési környezetben elképzelhető, ami díjazza a különböző szektorok és fejlesztési szintek együttműködését, integrációját; lehetővé teszi a sokféle bonyolult problémát egyszerre kezelő komplex projekteket és elősegíti a különböző fejlesztéspolitikai eszközök közötti pozitív együttműködéseket, szinergiákat.

**A fejlesztéspolitikában pozitív szinergikus hatásról akkor beszélhetünk, amikor két vagy több eszköz (pályázat, program, szabályozás) illetve az ezek nyomán létrejövő projektek egymást egy időben, kölcsönösen úgy befolyásolják, hogy az együttműködés vagy egymásra hatás eredményeképpen a fejlesztéspolitika által megcélzott területek társadalmi, gazdasági, környezeti állapotában a vizsgált szakpolitikai eszközök külön-külön generált hatásainak összegénél nagyobb, pozitívabb egyirányú hatások, következmények jelennek meg.**

Az európai és a hazai fejlesztéspolitika egyszerre működik *szektorális* és *területi* dimenziókban. A *szektorális politikák* célzottan valamilyen gazdasági szektor támogatását, vagy valamilyen körülhatárolt társadalmi, környezeti probléma megoldását, enyhítését tűzik ki célul. Erre a típusra jó példa az elmúlt időszakból az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) intézkedéseinek többsége; a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) intézkedései, vagy a Környezet és Energia Operatív Program (KEOP). Ezeket a programokat az arra szakosodott Uniós alapokból finanszírozzák, úgymint az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA), az Európai Szociális Alap (ESZA)<sup>5</sup>. A fejlesztéspolitika másik fajtája *területi alapon* működik, vagyis egy-egy régió, térség dedikált, csak ott elkölthető támogatást kap különféle helyspecifikus problémák megoldására, valamilyen stratégiai terv alapján. Ennek a típusnak a legfőbb eszközei voltak az elmúlt időszakban a Regionális Operatív Programok (ROP), a LEADER helyi akcióscsoportok által megvalósított fejlesztések, vagy a leghátrányosabb térségeket segítő program (LHH). Ezeket szintén dedikált forrásokból finanszírozzák, mint például az Európai Regionális Fejlesztési Alap, illetve a Vidékfejlesztési Alap erre elkülönített része.

A komplex problémák kezelése, a szinergikus hatások elérése a fejlesztéspolitika sokszorosán deklarált célja. A valódi sikerhez a különböző alapok és programok stratégiai integrációjára lenne szükség, ami lehetővé tenné a rendszer szintű, stratégiai szinergiát. Ugyanakkor a különböző alapokhoz különböző intézményi kultúra, eljárásrend, szabályozás, adminisztratív, pénzügyi és monitoring követelményrendszer (stb.) tartozik<sup>6</sup>, melyek az európai gyakorlatban jellemzően nincsenek egymással összehangolva. Vagyis a deklarált célokkal (területi, társadalmi kohézió, stb.) ellentétben a rendszer a magasabb szinteken nem kedvez a komplex, különböző ágazatokat integráló fejlesztési környezetnek. Ez a megvalósítás során a lehetséges szinergiák gyengüléséhez, elmaradásához, esetenként disz-szinergiák, vagy antagonisztikus hatások fellépéséhez is vezethet. Ugyanakkor a fejlesztési gyakorlatban, különböző szinteken és területeken mégis gyakran találkozhatunk szinergikus hatásokkal. A jelen kutatás során többek között annak próbáltunk utánajárni, hogy egy konkrét régióban, a különböző szakpolitikák által finanszírozott, megvalósított konkrét projektek közötti szinergikus hatások kialakulásának illetve elmaradásának milyen feltételei, következményei vannak. A szinergikus hatásokhoz valamiféle integrációra van szükség, ami az egyes fejlesztéseket összekapcsolva, létrehozza a projektek pozitív együttműködéséhez szükséges kritikus tömeget. Kutatásunk eredményei alapján a fejlesztéspolitika szinergikus hatásait, illetve azok okait és következményeit az integráció forrása szerint kétféle szempontból vizsgáltuk.

### **II.2.1 A proximitás jellege szerint: területi versus szektorális szinergiák**

Vizsgálatunk eleve területi keretben, az Encsi járásban zajlott, ugyanakkor már a kutatás korai szakaszában észleltük, hogy fejlesztési szempontból még ezen a viszonylag kis földrajzi területen belül is nagyon jelentős környezeti, gazdasági, társadalmi, kulturális különbségek vannak (lásd bővebben JENEY L. – VARGA Á. 2016). Ezek a támogatásokhoz kapcsolódó adszorpciós kapacitás és egyáltalán a fejlesztések hatékonyságának jelentős eltéréseit vonják maguk után, és a támogatások felhasználásának egyenetlen eloszlásához vezetnek. Egyes területeken fejlesztési gócpontok alakulhatnak ki, ahol a viszonylag sok projekt könnyen szinergikus hatásokat eredményezhet. Ugyanakkor egyes szektorokon belül, a földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül is kialakulhatnak uralkodó fejlesztési irányok, melyek a projektek kritikus sűrűségét és diverzitását eredményezve szinergikus hatásokhoz vezethetnek. Ebben a dimenzióban tehát a szinergia két típusát különböztetjük meg:

<p><b>Települési/mikrokörzeti</b> Egy településen belül, különböző támogatási forrásokon alapuló fejlesztések passzívan vagy aktívan egymást erősítik</p>	<p><b>„Szektorális”</b> Egy szektoron belül (pl.: oktatás, gyerekvédelem, mezőgazdaság, építőipar, stb.) egymáshoz térben közel, vagy távolabb eső fejlesztések erősítik egymást passzívan vagy aktívan</p>
---	---

<sup>5</sup> Részletesen lásd a támogatási forrásokkal és a támogatások megoszlásával foglalkozó fejezetet.

<sup>6</sup> Lásd a fejlesztési intézményhálózattal, intézményi kultúrával foglalkozó fejezetet.

## II.2.2 Az integráció kezdeményezője (ágense) szerint: rendszerszintű (stratégiai) versus kontextus-függő (heurisztikus) szinergiák

Mint azt feljebb már tárgyaltuk, a különböző szektorális és területi fejlesztéspolitikai eszközök, intézmények, alapok EU-s illetve nemzeti szintű horizontális és vertikális integrációja meglehetősen gyenge lábakon áll. Így az átfogó fejlesztéspolitikai környezet nem kedvez a rendszer szintű, tervezett, stratégiai szinergiák megvalósulásának. Ugyanakkor egyes szektorok (pl. agár- és vidékfejlesztési-, területfejlesztési-, humán fejlesztési szakpolitika) önmagukban is komplex, összetett rendszerek sokféle fejlesztési eszközzel, az egyes szektorokon belül koherens stratégiával, intézményi kultúrával és végrehajtási szabályokkal. Így a fejlesztéspolitika egy-egy szektorán belül már érdemes a rendszer szintű, tervezett, stratégiaileg átgondolt szinergiák lehetőségét megvizsgálni (*szektorális szinergia*). Másrészt a *területi fókuszú fejlesztés* oldaláról az elmúlt évtizedben egy sor intézmény, program jött létre, ezek próbálták a különböző fejlesztéspolitikai irányokat járási szinten integrálni, bekapcsolni a helyi kontextus által adott fejlődési folyamatokba. Ebben az irányban értelmezhető az LHH, a térségi fejlesztési társulások és a hozzájuk kapcsolódó önkormányzati és civil kezdeményezések (ATÖSZ) vagy a helyi részvételen és stratégiai tervezésen alapuló LEADER HACS által menedzselte programok. A *rendszerszintű, stratégiai szinergiák* a fejlesztéspolitika szándékolt és tervezett következményeként, a létrehozott pozitív támogatási környezet révén állnak elő. Az integráció és ezzel együtt a szinergia kezdeményezője, ágense tehát itt maga a fejlesztéspolitikai rendszer, illetve az annak részét képező intézmények. A területi fejlesztésben ezek az intézmények (pl. HACS-ok és munkaszervezeteik) kulcsszerepet játszanak. Ha sikerrel működnek, akkor reflexív ágensként hidat képeznek a fejlesztés helyi és központi alrendszere között, egyszerre támogatva a vertikális (különböző fejlesztési szintek közötti) és a horizontális (különböző fejlesztési szektorok közötti) integrációt, és nagymértékben segítik a pozitív szinergiák kialakulását. A rendszerszintű szinergia tehát a különböző fejlesztési irányok (alapok) stratégiai szintű összehangolásának következménye, ebben az értelemben a szinergia itt *pro-aktív*, vagyis (a projektszint feletti) magasabb szinten előre tervezett. A megvalósítás (vagyis a projektek) szintjén a szinergia lehet *aktív*, ilyenkor az egyes projektek tervezetten együttműködnek, közösen pályáznak, hálózatokat építenek. Máskor a szinergia *passzív*, ilyenkor a térben, vagy szektorálisan egymás közelében lévő projektek nem tervezetten, együttműködve, hanem egyszerűen a proximitásból, illetve a magasabb szintű stratégia révén előálló támogató fejlesztési környezet révén kerülnek egymással pozitív szinergiába.

A *heurisztikus szinergiák* is a szakpolitika által létrehozott fejlesztési környezetben alakulnak ki, de alapvetően nem a központi stratégia folyamánai, hanem helyi (projekt szintű) kezdeményezéseken alapulnak, a helyi kontextustól (szereplők, erőforrások, hálózatok, társadalmi innovációs kapacitás, stb.) függenek. A szinergia itt abból adódik, hogy a támogatási rendszer által nyújtott különböző lehetőségeket (pályázatok, támogatások, szabályozások) a helyi szereplők heurisztikusan használják ki, brikolázs-szerűen összerakva a fejlesztéshez szükséges elemeket, az adott kontextusban a legjobban használható rendszert kialakítva a saját maguk számára. Az integráció, illetve a szinergia kezdeményezői, ágensei tehát itt helyi szereplők (egyének, vállalkozások, civilek, önkormányzatok, esetleg ezek hálózatai). Előfordul, hogy mindez valamiféle hosszú távú stratégia mentén történik, de jellemzőbb, hogy rövid- vagy középtávon adódó lehetőségek (pl. pályázatok, támogatások, üzleti ajánlatok, stb.) irányítják. A fejlődés és a projektek, támogatások közti szinergiákhoz vezető integráció ebben a típusban tehát nem tervezett, hanem esetleges, erősen kontextus függő. A sikerhez a támogató szakpolitikai környezet mellett feltétlenül szükség van helyi tudásra, saját anyagi és humán erőforrásokra, de általában külső kapcsolatokra, információkra és valamiféle társadalmi (esetleg ezzel összekapcsolódó technológiai) innovációra is. Fontos az innovátor, információs bróker vagy „helyi hős” megléte és személye (JENEY L. – VARGA Á. 2016). Ez a szereplő gyakran kívülről jön, vagy legalábbis van a helyi kontextuson lényegesen túlmutató tapasztalata, tudása, kapcsolatrendszere, de legalább ilyen fontos a helyi beágyazottság, befolyás, kapcsolati, bizalmi tőke. Szerepe hasonlít a rendszer szintű szinergiáknál tárgyalt reflexív ügynökségére (ő is összeköt, közvetít, integrál) de tevékenysége nem a fejlesztéspolitikai környezet által tervezett, szervezett, finanszírozott, hanem ad- hoc, esetleges. Ebben a típusban az integráció és a szinergia is *aktív*, hiszen helyi kezdeményezés, aktivitás nélkül nehezen lehetne valamilyen célhoz, projekthez többféle forrásból különböző támogatásokat szerezni.

Rendszerszintű, stratégiai szinergia	Kontextusfüggő, heurisztikus szinergia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Top-down, a fejlesztés központi alrendszeréhez kapcsolódik</li> <li>• a támogatási rendszerből adódik;</li> <li>• tervezetten kapcsolnak össze szinteket, szereplőket, támogatási forrásokat;</li> <li>• stratégiaileg tervezett, generált, elvárt integráció eredménye;</li> <li>• lehet szektorális, vagy területi fókuszú</li> <li>• formális intézmények segítik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bottom-up, a fejlesztés helyi alrendszeréhez kapcsolódik</li> <li>• helyi kezdeményezésből adódik;</li> <li>• a támogatási rendszer elemeit heurisztikusan használja ki (brikolázs);</li> <li>• helyi tényezők, erőforrások, lehetőségek, társadalmi innovációs kapacitás függvénye;</li> <li>• esetleges integráció eredménye;</li> <li>• 'helyi hősök' mozgatóják</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• projekt szinten aktív, vagy passzív szinergiákat is eredményezhet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• projekt szinten többnyire aktív szinergiákat eredményez</li> </ul>
---	---

Az eredmények, hatások vizsgálatánál külön kezeljük a társadalmi és a gazdasági hatásokat. A kutatás során a környezeti hatásokat külön nem vizsgáltuk. Az alábbiakban a kutatás eredményei alapján ezeket a dimenziókat, illetve a szinergiák megvalósulását, elmaradását és hatásait befolyásoló tényezőket járjuk körül röviden. Az elemzés során hivatkozunk a jelen tanulmány későbbi részeiben, illetve a már publikált tanulmányokban közölt információkra.

### **II.2.3 Rendszerszintű elmulasztott fejlesztési szinergiák – két helyi példa**

#### *Szektorális rendszerszintű szinergia: agrárfejlesztések*

Rendszerszintű szektorális szinergiára a legjobb példa talán az agrárgazdasággal kapcsolatos fejlesztések, támogatások szinergikus hatása. Az EU csatlakozás óta, de különösen az elmúlt támogatási időszakban az agrártermelők sokféle címen nagyon sokféle tevékenységre vehettek igénybe különböző projekt alapú és normatív támogatásokat (területalapú támogatások, AKG, fiatal gazda, különféle beruházási támogatások, képzési, szaktanácsadási támogatások, stb.). Ezek túlnyomó részt hagyományos területalapú és beruházási támogatások, melyek évtizedek óta kipróbált, bevált elosztási és kontroll mechanizmusok mentén működnek, így viszonylag könnyen, kis kockázattal alkalmazhatóak. Ugyanakkor a tudásátadás, társadalmi tanulás, kutatás, fejlesztés támogatására a mezőgazdasági tudásrendszeren belül egy sor intézmény, információs bróker szakosodott (Nemzeti Agrárkamara, NAKVI, falugazdászok, szaktanácsadók, beszállítói hálózatok, stb.). Az 1990-es évek közepén a terület nagy része műveletlen volt (ez számított a legsúlyosabb környezeti problémának is), a korábbi tevékenységeket, ültetvényeket, még az épített infrastruktúrát (hűtőház) is felhagyták. A támogatások azonban újra vonzóvá tették a térségben az agrártermelést és az elhagyott domboldalakat újra művelés alá kerültek. Ráadásul a földterületek nagy részét néhány, világszínvonalon működő tőkeerős gazdaság birtokolja. Gyümölcsstermesztésben, állattartásban és szántóföldi művelésben is nagyfokú gépesítéssel, birtokkoncentrációval, gyakran az ökológiai, vagy integrált termelés révén plusz támogatásokkal.

A sokrétű, összetett támogatási, szakpolitikai rendszer tehát nagyon jelentős változásokat idézett elő a térség egyik gazdasági szektorában, a mezőgazdaságban. A termelés gazdaságossága, hatékonysága, technológiai színvonala jelentős mértékben nőtt. A szakpolitika intézkedéseinek eredményeként tehát egyértelműen megjelenik a rendszerszintű stratégiai szinergia, legalábbis ami a gazdaságfejlesztési dimenziót illeti. Ugyanakkor a magas színvonalú mezőgazdasági cégek ugyan lefedik a termelőeszközök (elérhető földterület, géppark, állattállomány, stb.) túlnyomó részét, de valójában alig vannak kapcsolatban a helyi társadalommal és gazdasággal. Ezen a szegénységgel, súlyos munkanélküliséggel, inaktivitással sújtott vidéken csupán néhány, vagy néhány tucat, többnyire jól képzett, sokszor a térségen kívülről importált embert foglalkoztatnak, távoli beszállítókkal, kereskedőkkel dolgoznak, a profitot pedig elviszik a befektetők. A mezőgazdasági szakpolitika vizsgálatakor tehát jelentős szinergiákat, erősen pozitív gazdasági és környezeti hatásokat találunk, ugyanakkor a vidéki társadalom, foglalkoztatás, helyi gazdaságfejlesztés, összefoglalóan a vidékfejlesztés szempontjából az eredmény erősen negatív, kudarcos.

#### *Területi rendszerszintű szinergia: terület-, infrastruktúra-, és helyi gazdaságfejlesztés*

Az Encsi járás LHH térségként a különféle vidék- és területfejlesztési programok kiemelt célpontja, ezek révén a vizsgált időszakban, különböző fejlesztési stratégiák mentén (LHH, LEADER, komplex kistérségi és a járásra vonatkozó egyéb fejlesztési programok, stb.) 20 milliárd Ft<sup>7</sup> körüli fejlesztési forrást nyert el a járás. Ez az összeg különféle szakpolitikai csatornákon, intézményeken keresztül érkezett nagyon sokféle célra, erősen fragmentált módon (különféle pályázati és elszámolási szabályok, pályázati időszakok, támogatási intenzitások, intézményi kultúra, stb.). Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy akinek volt ötlete, önrésze, pályázói és végrehajtói kapacitása az szinte bármilyen viszonylag egyszerű, egyértelmű projektre, fejlesztésre kaphatott támogatást valamilyen szektorális programból. Ugyanakkor a komplex projektek szinergikus finanszírozása (pl. ami egyaránt igényel beruházást, fenntartást, humán fejlesztést, marketinget, stb.) a pályázati rendszerek integrációja, összehangolása hiányában szinte lehetetlen, de legalábbis nagyon nehéz volt. A komplex problémák megoldásához a hagyományos mellett új fejlesztési irányokra, társadalmi innovációra, hálózatépítésre, a helyi értékek fejlesztési erőforrásként való hasznosítására is szükség lett volna, ami szintén nehezen kezelhető feltételként jelentkezett a fejlesztési rendszer szempontjából. Mindennek következményeképpen ezen a területen is az egyszerűbb, szektorális projektek domináltak (infrastruktúra, épület-felújítás, stb.) az önkormányzati kezdeményezésű projektek erős túlsúlya mellett. Ez természetesen hozott fejlődést, teremtett munkahelyeket,

<sup>7</sup> A területalapú támogatások nélkül a Nemzeti Fejlesztési Terv, az Új Magyarország Fejlesztési Program és az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program keretén belül megítélt támogatás.

javitotta a vállalkozási- és életfeltételeket, de a különböző programok szinergia helyett egymás mellett, néha még egymás ellen is dolgoztak és az egész rendszer határfoka nagyon alacsonyan maradt. Ugyanakkor a gazdasági és főleg a társadalmi problémák, a gettósodás, elszegényedés, a helyi társadalom fragmentálódása a kistérség perifériáin erősen romló képet mutat. Vidékfejlesztési szempontból tehát ez az irány is zsákutcás.

#### **II.2.4 Megvalósult heurisztikus szinergiák – még két helyi példa**

##### *Szektorális heurisztikus szinergia – brikolázs az oktatásban.*

Az elmúlt időszakban az Encsi járásban a terület-, humánfejlesztésre érkező források révén az oktatási, gyermekvédelmi szektorban nagyon jelentős fejlődés volt megfigyelhető. A fejlesztések kiterjedtek az egész térségre és az oktatási munka szinte minden területére. Egy sor iskola, óvoda épületének felújítása és sok eszköz beszerzése mellett került pénz a tanárok képzésére, tananyagok kidolgozására, speciális igényű gyerekek szakértő segítségére, tanodák és biztos kezdet házak létrehozására, működtetésére, gyerekek táboroztatására, szabadidős sport és kulturális programokra. Mindezt némi önkormányzati segítség és sok önkéntes munka mellett elsősorban különféle pályázatok, programok (TIOP, TÁMOP, ROP, KEOP, LHH) stratégiailag átgondolt, szinergikus egymásra építésének segítségével került megfinanszírozásra. Ezen a területen különösen fontos a programok integrációja, hiszen szinergikus hatások nélkül nagyon rossz a fejlesztések határfoka (pl.: megfelelő tananyag, hozzáértő tanár nélkül semmit nem ér a digitális tábla, bútorok, tanszerek nélkül használhatatlan a felújított iskola, stb.). A vázolt fejlődés a heurisztikus szinergia szép példája, ahol valamilyen konkrét cél érdekében a helyi szereplők összefogásával nagyon különböző területekről érkező, egymással nem, vagy kevéssé integrált, összehangolt támogatásokat foglaltak brikolázs-szerűen komplex rendszerbe.

A sikerhez nagyon sok mindenre volt szükség, de alapvetően két tényezőre vezethető vissza. Egyrészt az Encsi térségben a szegénységben élő, tanulási és beilleszkedési gondokkal küszködő főleg roma gyerekek problémája annyira nyilvánvaló és fenyegető, hogy az ügy célja és fontossága politikai és társadalmi konszenzust teremtett, mindenki támogatta. A másik „tényező” a szinergia központi ágensének, a projekt fő mozgatójának emberi és szakmai kvalitása, intézményi és helyi politikai beágyazottsága volt. A térségben 1998 óta működik a Közigazgatási és Ellátási Körzet (KEK), ami az önkormányzatok együttműködésével folyamatosan felügyelte, fejlesztette az oktatási, gyermekvédelmi rendszert. A fejlesztések kezdetén tehát több mint 15 év közös tapasztalat, bizalmi hálózat, jelentős intézményi és humán kapacitás állt rendelkezésre (különös tekintettel a KEK vezetőjére, aki jó 20 éven keresztül gondozta ezt a területet). Természetesen arra is szükség volt, hogy a pályázati rendszer mindegyikre megadja a lehetőséget, de az elkötelezettség és a kellő fejlesztési, intézményi, emberi kapacitás hiányában lehetetlen lett volna a különböző forrásokból származó támogatásokat ilyen sikeresen összehangolni és a sikerhez szükséges szinergikus hatásokat biztosítani.

##### *Lokális, szektorok közötti szinergia – települési brikolázs*

Egy másik sikeres példa a heurisztikus szinergiára és a brikolázs jelenségre Hernádszentandrás esete, ahol különböző pályázatok segítségével komplex gazdaság- és társadalomfejlesztési projektet hoztak létre. Az egyetemi végzettségű (politológus) polgármester 2006-os megválasztása után szakított az általános (segítség, megoldást kívülről váró) környékbeli gyakorlattal és a kertművelés helyi hagyományaira, a jó természeti adottságokra és a falu közepén kihasználatlanul álló nagy önkormányzati földterületre alapozva belevágott egy közösségi alapon működtetett biokertészet létrehozásába. Azóta a program nagy utat járt be: 2013-ban Bécs városával megosztva Európai Territoria Innovációs Díjat kapott. Ötvözi a helyi foglalkoztatást, ökológiai gazdálkodást, feldolgozást, termékfejlesztést, marketinget, humán- és közösségfejlesztést, melyek nagyon erősen támogatják egymást. Az első lépést egy 2009-ben induló 18 hónapos TÁMOP támogatás jelentette, amit további sikeres egyidejű és egymásra épülő pályázatok követtek, különböző foglalkoztatási, vidék- és területfejlesztési alapokból. Mára több mint 180 millió forintnyi elnyert támogatásnál tartanak. A sikerben itt is kulcsszerepe van a „helyi hősnek”, vagyis a polgármesternek, aki ebben a projektben egyértelműen az innováció és a szinergikus hatások legfontosabb ágense. Neki tősgyökeres helyiként, polgármesterként megvolt a kellő befolyása a folyamatokkal, erőforrásokkal kapcsolatban (földterület, intézmény, költségvetés, helyi kapcsolatrendszer, bizalom, stb.). Ugyanakkor, egyetemi végzettségű politológusként, világlátott, tapasztalt emberként megvolt a kellő tudása, képessége, külső kapcsolatrendszere, indíttatása a program kitalálására és végrehajtására. Az esetben jól tetten érhető a különböző szektorok, fejlesztési irányok, a helyi és a kívülről jövő tudás integrálása és a felhasznált támogatások szinergikus hatásai (Katonane et al. 2016).

### **II.3 A fejlesztéspolitikai szinergiákkal kapcsolatos következtetések**

- A rendszer szintű szinergiák rendre elmaradnak a dezintegráció következtében
- Heurisztikus szinergiákat találunk, de ezek is ritkák és esetlegesek



- Az összekötő kapocs (innovációs bróker, reflexív ügynökség) szerepe nagyon fontos

A gazdaságfejlesztési programok általában viszonylag egyszerűek. Ezekben vállalkozóknak kell pénzt adni konkrét fejlesztésekre, gyorsan megvan a teljesítés, látható, mérhető, kézzel fogható eredmények vannak. Ezek a területeken viszonylag egyaránt jól működnek a szinergia passzív és aktív formái. A fejlesztési gócpontokban a vállalkozások viszonylag nagy sűrűsége miatt a gazdaságfejlesztési folyamatok gyakran spontán is érintkeznek, összekapcsolódnak, egymást támogatják (passzív szinergia). Ugyanakkor a nagyobb „mozgás” miatt a helyi szereplők is viszonylag jól ismerik egymást, könnyebben lépnek kapcsolatba, nagyobb az esélye a „brikolázs” jelenség kialakulásának, amikor a rendelkezésre álló külső és belső erőforrásokat, lehetőségeket átgondolt, innovatív módon kihasználva több szereplő, vagy több különböző fejlesztéspolitikai eszköz együttesen vezet a szinergikus hatások megvalósulásához. Ezek a területeken a pro-aktív, stratégiaileg tervezett és szervezett szinergia is sokkal valószínűbb, egyszerűbb, hiszen vannak megkereshető, bevonható szereplők, véleményformálók és vannak olyan pozitív gazdasági, társadalmi fejlődési folyamatok, amelyekre rá lehet kapcsolódni, erősíteni lehet őket anyagi, szakmai, hálózatszervezési vagy másfajta támogatás révén.

Ugyanakkor az igazán hátrányos helyzetű területeken nincsenek dinamikus gazdasági folyamatok, szereplők, akiket meg lehetne támogatni, illetve ha vannak, akkor kevés helyi kapcsolódásuk van, kívülről jönnek és elviszik a profitot is. A gazdaságfejlesztésnek így nagyon kevés, vagy semmilyen köze nincs a helyi társadalmi, szociális problémák megoldásához. (Pl. Magrima98). Ezek a területeken tehát nem nagyon van mit/kiket támogatni, kevés a vállalkozás, a fejlesztés és a pályázat is. Így nagyon kicsi az esély a bármiféle szinergiára. A szinergia stratégiaileg tervezett, pro-aktív módon történő elérése is sokkal nehezebb, hiszen nem nagyon vannak a stratégia készítésébe, végrehajtásába hatékonyan bevonható helyi szereplők, nincs együttműködési és vitakultúra. A fejlesztési folyamat során mindezt meg kellene teremteni, ami kívülről nagyon nehéz, szinte lehetetlen feladat. Mindennek eredményeképpen a fejlesztési folyamat és a külső anyagi, szakmai támogatás végső soron a térségen belüli polarizáció, fejlődési, fejlettségi különbség további növekedéséhez vezethet. Az egész térség szinten marad, egyes területek jelentősen fejlődhetnek is, ugyanakkor a legszegényebb, periférikus, gettósodó területek még jobban leszakadnak.

A gazdasági fejlődés beindulásához (a fejlesztéspolitikai eszközök használatához) ezeken a területeken először a fejlesztési környezet megteremtésére és jelentős mértékű társadalomfejlesztésre lenne szükség. A legjobb, amit tehetünk, a fejlődést segítő környezet kialakítása és az ígéretesnek tűnő kezdeményezések, szereplők személyre szabott támogatása. Ugyancsak fontos a helyi innovációk segítése úgy, hogy megengedjük a próbálkozást, esetleg a kudarcot is. A társadalom és humán erőforrás fejlesztés ugyanakkor sokkal hosszabb időt vesz igénybe, nehéz feladat, ahol bonyolult folyamatokat kell kezelni hosszú időn keresztül, lassan építkezve egy alaposan átgondolt, megtervezett, konszenzussal elfogadott és következetesen megvalósított komplex stratégia mentén. Intézményeket kell létrehozni és hosszú időn keresztül fejleszteni, működtetni; értékrendeken, gondolkodásmódokon, egyéni és csoportos viszonyulásokon kell változtatni; identitást, jövőképet építeni, a bontakozó társadalmi innovációkat támogatni, stb. E nélkül nehéz elképzelni a helyi erőforrások kihasználásához és a gazdaság organikus fejlődéséhez szükséges fejlesztési környezet megteremtését és az elérhető támogatások szinergikus felhasználását. A fejlesztői oldalon mindez magas szintű szakmai kompetenciát, szilárd elhatározást és hosszútávon stabilan, biztonsággal működtethető programokat feltételez. Az ilyen típusú fejlesztésre a jelenlegi fejlesztéspolitikai eszköztár gyakorlatilag alkalmatlan. A támogatások fragmentáltak, beruházásokra koncentrálnak (fenntartásra csaknem lehetetlen pénzt szerezni), és rövidtávon akarnak minél jelentősebb eredményeket felmutatni.

### **III. A „Szinergiák” kutatási program eredményei**

#### **III.1 „Kiegészítő” célok és eredmények**

A „Szinergiák” elsősorban természetesen kutatási program volt, de gyakorlati vidékfejlesztésben is dolgozó egyetemi oktatókként a tudományos cél mellett már a kutatás elején oktatási, módszertani és fejlesztési célokat is kitértünk magunk elé. Az alábbiakban az ezekkel kapcsolatos eredményeket mutatjuk be röviden.

##### **III.1.1 Oktatási eredmények – kutatóutak, terepgyakorlatok**

A kutatásban résztvevő tanárok a Corvinus Egyetem (elsősorban gazdasági és vidékfejlesztési agrármérnök szakos) hallgatóit oktatják különféle fejlesztéssel és kutatás módszertannal kapcsolatos tárgyakra. Célunk volt, hogy a hallgatóknak kutatóutak, terepgyakorlatok keretében lehetőséget adjunk a település- és vidékfejlesztés gyakorlati problémáival való személyes találkozásra, érintkezésre. A program négy éve során 7 több napos terepgyakorlatot szerveztünk, melyek révén 75 diák (közülük többen visszatérőek voltak) töltött rövidebb-hosszabb időt az Encsi járásban és szerzett életre szóló személyes tapasztalatot a vidéki hátrányos helyzetről és a

fejlesztési környezetről és lehetőségekről. Mindennek eredményeként 5 BSc, 3 MSc szakdolgozat, 1 TDK dolgozat, 5 egyéb versenydolgozat és 62 szemináriumi dolgozat született. Ugyanakkor a diákok bevonása jelentősen segítette a tudományos és módszertani célok elérését is, hiszen a kérdőívek és interjúk felvételénél jelentősen támaszkodtunk a bevont diákok munkáerejére. A hallgatók személyes tapasztalataikról és élményeikről blog formájában számoltak be (<http://krasznokvajda.blogspot.hu/>), illetve a KöVi (Közösségi Videós) módszertan eredményeképpen filmek is készültek<sup>8</sup>.

### **III.1.2 Fejlesztési eredmények – akciókutatás**

A „Szinergiák” program konkrétan az Encsi járáshoz, valóságos élethelyzetekhez, problémákhoz, emberekhez kapcsolódott. Gyakorlatilag egyetlen járás két mikro-körzetébe (Ötfalu, illetve Encs és környéke) jártunk éveken keresztül, kapcsolatrendszer, bizalmi hálót építettünk, ami lehetővé tette bizonyos helyi fejlődési, fejlesztési folyamatokba való aktív bekapcsolódást. Ez része volt a projekt által tudatosan felvállalt akciókutatási megközelítésnek, és az egyszerű megfigyelésnél jóval szélesebb lehetőségeket adott a helyi szereplőkkel való érintkezésre, az információgyűjtésre, részvételi elemzésre, a helyi tudásnak a kutatásba való bevonására. Ugyanakkor, etikai okokból fontos volt számunkra, hogy ne csak elvigyünk a térségből (tudományos eredményeket, tapasztalatokat) hanem ott is hagyjunk valamit, lehetőség szerint hozzátegyünk a térség életéhez, fejlődéséhez. Az ehhez kapcsolódó tevékenységek különböző területeken hoztak eredményeket:

Stratégiai tervezés – A vezető kutató részt vett a 2014–2020-as időszak LEADER helyi fejlesztési stratégiák központi módszertanának, dokumentumainak kidolgozásában és a HFS-ek értékelésében is. Ebbe a tevékenységbe beépült a kutatás során szerzett tapasztalat, tudás. A másik oldalról, a területileg illetékes Abaúj LEADER Egyesülettel szorosan együttműködtünk, megosztottuk egymással a különféle tudásokat, adatokat és gyakorlatban is segítettük a 2014–2020-as HFS megírását.

Hálózatépítés, megerősítés (empowerment) – A projekt előkészítő fázisában és a későbbiekben is törekedtünk a fejlesztésben érdekelt helyi szereplők összekötésére, találkozók, események szervezésére, melyek semleges, facilitált kommunikációs teret biztosítottak a találkozásra, érdekegyeztetésre, a fejlesztés különböző szintjein és szinterein.

Településmarketing, turizmusfejlesztés – A járás északi részén, Krasznokvajda környékén több faluban dolgoztunk a helyi turisztikai lehetőségek feltárásán. Közösségi videós módszerrel filmeket készítettünk<sup>9</sup>, GIS alapú túraútvonalakat fejlesztettünk<sup>10</sup>.

BioSzentandrás – Hernádszentandrás, illetve a falu polgármestere által gondozott innovatív, magas hozzáadott értékű, feldolgozott kertészeti termék program a kutatás egyik fontos esettanulmányává vált. A programot a rendelkezésünkre álló módokon (információk, kapcsolatok, szakmai tanácsok, marketing tervezés) segítettük, és a Corvinus diákjaival együtt rendszeresen részt vettünk a rendezvényeiken.

GIS rendszer – A kutatás során gyűjtött adatokat, információkat egy térinformatikai rendszerben elérhetővé tesszük a helyi szereplők és általában a hazai tudományos és fejlesztési szakemberek számára. <http://agivarga.web.elte.hu/otka/otkagis.htm>

## **III.2 Tudományos eredmények – megvalósult és elmaradt szinergiák a vidékfejlesztésben**

### **III.2.1 Útfüggőség, történeti meghatározottság**

Az Encsi járáshoz tartozó települések elmaradottságában jelentős szerepet játszik az útfüggőség, vagyis a járás fejlődésének történelmi meghatározottsága. A vizsgált terület a történelem során veszteségek sorozatát szenvedte el, amelyek lenyomatai hatással vannak a fejlettségének jelenlegi szintjére és a fejlesztési kezdeményezések várható eredményeire.

#### *Belsőből külső periféria*

A vizsgált terület Trianon előtt csupán a három részre szakadt Magyarország idején számított külső perifériának. Itt húzódott ugyanis az oszmán török megszállás és a Magyar Királyság között húzódó végvárvonal egy szakasza. A hódoltság után a császárhű földesurak által megkezdett újratelepítések alapvetően megváltoztatták a térség társadalmi-gazdasági szerkezetét, a kedvezőtlen külpiaci értékesítési lehetőségű gabonatermesztő nagybirtok vált dominánssá. A dualizmus korában megszilárduló közigazgatás idején a dombsági terület belső

<sup>8</sup>Például: <https://www.youtube.com/watch?v=6TnzgJRnbb8>; <https://www.youtube.com/watch?v=J1TJ1hW61M>

<sup>9</sup>Példák: <https://www.youtube.com/watch?v=cYEe7WOzOIA>; <https://www.youtube.com/watch?v=wc5I-CY7a8k>

<sup>10</sup> Például: <http://agivarga.web.elte.hu/otka/turautvonalak.htm>

perifériának számított, hiszen Abaúj-Torna vármegye Borsoddal határos elzártabb határszéleit foglalta magába. A térség leszakadásának egy következő, súlyos mérföldkövét jelentették az I. világháborút lezáró határváltoztatások, amelyek nyomán az Encsi járás mentén húzódik Magyarország északi határa, így az addig is belső perifériának számító térség külső perifériává vált. Az új államhatár szerves települési vonzásokapcsolatokat vágott ketté. A Trianon után kettészakadt vármegye Magyarországon maradt déli fele központihiányossá vált. Települései nem csupán a megyeszékhelyüket, Kassát veszítették el, de egyetlen város sem maradt a dél-abaúji területen..

#### *Funkcióhiányosság a szocialista falupolitika alatt*

A fejlődésbeli lemaradás tovább nőtt a szocialista településhálózat-fejlesztési politika hatására. Városodottság és ipartelepítést segítő helyi energiák híján az Encsi járás nem tartozott a fejlesztések középpontjába, sőt a környező jelentős nehézipari központok és szocialista iparvárosok (Miskolc-Diósgyőr, Kazincbarcika, Ózd) irányába erőteljes ingázás vagy végleges elvándorlás indult meg. Az 1971-ben napvilágot látott Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió (OTK) fő kedvezményezettjei a központi funkciójú települések voltak, amelyek a potenciális várososhálózatot jelentették. A térségből csupán az időközben járásszékhelyé vált, a szomszédos falvak hozzácsatolásával 1984-ben városi rangot kapott Encs számított középfokú központnak.

A falvak fejlődését viszont igen hátrányosan érintette a szocialista településpolitika. Az új gazdasági mechanizmus „racionalizálási” törekvéseinek megfelelően fokozatosan leépítették a különböző funkciókat. Szinte minden állami szakpolitikát az OTK szerint alakították át (a mezőgazdaságban a termelészövetkezetek összevonása, az iskolák felső tagozatának kitelepítése, a falusi kultúrházak megszüntetése, a kétszintű tanácsrendszer bevezetése miatt a járásokkal együtt a járásszékhelyek közigazgatási szerepe is fokozatosan megszűnt). A funkciók megvonását ugyan pótolhatta volna a közlekedés fejlesztése, amellyel a szolgáltatások a szomszédos központi településen akadálytalanul elérhetővé váltak volna. Azonban a méretgazdaságosság elvére épülő közlekedéspolitika miatt az Encsi járás kistelepülései még inkább elszigetelődtek. Az alacsony járatsűrűség és a járatok időbeli megoszlásából adódó rendkívül hátrányos forgalmi helyzet különösen a Cserhát határ menti településeit (például Krasznokvajdai mikrotérség) érintette érzékenyen (BELUSZKY P. 1977). A hosszú ideig tartó korlátozások, tiltások egyes települések, jellemzően a kistalvak krónikus elnéptelenedéséhez vezettek, 1970 és 1990 között évente átlagosan majdnem fél százalékkal fogyott a térség népességszáma (JENEY L. 2014).

#### *Versenyképesség hiánya a rendszerváltoztatás után*

Az Encsi járás számos településének társadalmi-gazdasági lemaradása sajnos tovább folytatódott a rendszerváltoztatás után is. A piacgazdasági átmenet nyomán az észak-magyarországi iparvidékek szerkezeti válságba kerültek. Egyrészt sok kistelepülésről korábban a nagyobb ipari központokba (például Miskolc) jártak dolgozni. A tömeges elbocsátások miatt ekkor viszont megszűntek a korábbi ingázási lehetőségek. Másrészt a piaci körülmények között számos közszolgáltatás (közlekedés, közművek, kommunikáció, oktatás, egészségügy) esetében „racionalizálási” szempontokra való hivatkozással elhanyagolták a ritkán lakott vidéki térségeket, ami tovább nehezítette a kistalvak életkörülményeit. A foglalkoztatási lehetőségek beszűkülése, a falusi életmód romlása így az elvándorlás újabb hullámát indította el.

Az elvándorlás sajátos társadalmi csoportokra korlátozódott, ami megváltoztatta a térség településeinek társadalmi összetételét. Az elvándorlásban elsősorban a fiatalabbak, a képzetebbek és az innovatívabbak vettek részt. A kistelepüléseken főleg az idősebbek maradtak, így jó néhány település népessége nagymértékben elöregedett. A folyamat következtében többnyire az alacsony iskolai végzettségűek, sok esetben munkanélküliek maradtak helyben, akik kevésbé voltak innovatívak, aktívak és rugalmasak a piacgazdasági körülmények között (G. FEKETE É. 2001). Az elvándorlás által érintett településeken zuhanásszerűen visszaestek az ingatlanárak, amellyel vonzó úti céllá váltak a mélyszegénységben élő cigányság számára (például Csenyete). A cigány közösségek társadalmi integrációjának nehézségei további elvándorlási hullámot indítottak el az őslakosság köréből, igaz a vizsgált térség vándorlási veszteségét kompenzálta a cigányság magasabb születési rátája (KOVÁCS K. 2013). A folyamat révén a vizsgált falvak esetében a kihálás helyett inkább a társadalmi struktúra változásával együtt járó szociális problémák, devianciák kerültek előtérbe. A rendszerváltoztatás óta az Encsi járásban – ha kismértékben is (évente átlagosan 0,2 százalék), de – növekszik a népességszám, ami figyelemre méltó, hiszen országosan és különösen Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a népesség fogyásának vagyunk tanúi.

A bemutatott folyamatok révén az Encsi járás mára Magyarország leghátrányosabb térségei közé tartozik, amelyeket a hazai fejlesztéspolitika kiemelten kezel a fejlesztési források ide koncentrálásával. A 2007 és 2013 közötti programozási időszakban az Encsi kistérség egyike volt Magyarországnak 33 komplex programmal is támogatandó, ún. leghátrányosabb helyzetű kistérségének. A 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet alapján az Encsi kistérség a fejlettségi rangsorban a 8. leghátrányosabb helyen állt.

A járásrendszer 2013. évi bevezetése nemcsak az alsó területi szinten lévő egységek nevének megváltoztatásával (kistérségről járásra) és szerepének kibővítésével (statisztikai és fejlesztési mellett közigazgatási is), hanem földrajzi kiterjedésének módosulásával is együtt járt a legtöbb járás esetén. Míg az egykori Encsi kistérség 36, addig az újonnan megalakult Encsi járás összesen 29 településből áll. A korábban az Encsi kistérséghez tartozó Abaujalpár, Abaujkér, Gibárt, Hernádbüd és Pere a Gönci járáshoz, míg Pamlény és Szászfá a Sziksói járáshoz került. 2014-ben felülbírálták a leghátrányosabb helyzetű térségek lehatárolását, immár a járások esetében. A 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet 2. sz. melléklete alapján az Encsi járás továbbra is a 8. leghátrányosabb helyzetben lévő, komplex programmal is fejlesztendő járásunk.

### **III.2.2 A támogatások hatása az Encsi járás agrárgazdaságára (remélt és megvalósult szinergiák – egy vizsgálat tanulságai)**

#### *Az 1990-es évek kudarcai*

Az 1980–1990-es évek fordulóján a bányászat, majd a miskolci ipar leépülése az ingázásra berendezkedettek munkahelyét ritkította meg. Az évtized kísérletei az encsi és forrói ipari, építőipari vállalatok és a tsz-melléküzemek továbbműködésének biztosítására részben kudarcosak lettek. A családok harmadának az 1980-as években részben vagy egészben egzisztenciát biztosító mezőgazdaság foglalkoztatási kapacitása is évről évre csökkent. Bár a közszolgáltatásokban megindult a fejlődés, a szolgáltatási szféra többi része – a lakosság fizetőképességének csökkenése miatt – szűkült.

A mezőgazdaság relatíve jelentős foglalkoztatási kapacitása már az 1980-as években is csak azért volt fenntartható, mert a dombvidéki tsz-ek támogatást kaptak összetett tevékenységszerkezetük fenntartására és ültetvény-telepítésre, és mert a szövetkezetek egy része ügyesen építette be gazdálkodásába a melléküzemeket valamint a háztáji termékek forgalmazását és a nem elsősorban tsz-tagokra számító szakcsoporti üzletágat. Másik oldalról: a parasztportákon való tevénytartásnak és hízalásnak valamint az ültetvényápolást és szüretelést vállaló szakcsoporti tagok munkájának biztonságát épp a szövetkezeti „gondoskodás” adta. Nem csak azért, mert csökkentette a mellékfoglalkozású árutermelők tőke szükségletét, hanem mert az inputok beszerzésében való közreműködéssel, szaktanácsadói, állatorvosi és növényvédelmi szolgáltatásokkal megbízhatóvá tették a termelést, az értékesítés szervezésével pedig a kistermelők munkájának értékesülését biztosították. (Az állam exportalapok biztosítására törekvő politikája meg a gazdálkodási környezet kiszámíthatóságát jelentette.) Egy – az együttműködő elemek biztonságát szolgáló – rendszer működött.

Azt is mondhatjuk, hogy az 1970-es, 1980-as évek agrárrendszere gazdag példatárat nyújt mind a stratégiaileg tervezett rendszer szintű szinergiára, mind az egymásra-hatások révén spontán kialakuló heurisztikus szinergiára. KGST viszonyok között ez a rendszer még kellőképpen rugalmasnak is számított. Hiszen az intézményrendszerbe politikai okokból beépített korlátozottság ellenére a szereplőknek volt annyi autonómiája, hogy új kapcsolatrendszerek és új együttműködési minták tudjanak kialakulni s így tere legyen az agrotechnikai újulásnak és a piac igényelte változásoknak. Változtak és differenciálttá tudtak válni a tsz és a háztáji közti kapcsolatok, összetett hálózatok alakultak ki a második gazdaság rendszerében is. Ráadásul az egész rendszer képes volt a megújulásra, változás-menedzsmentre. Úgy tűnik, hogy az államilag tervezett, terelt és felügyelt agrárrendszerek közül csak a dán volt ennél szofisztikáltabb és sikeresebb.

Ám a tsz-es idők agrárrendszere csak a KGST-n belül volt versenyképes. Már az 1980-as évek elemzései megmutatták, hogy nyitott piacon egyes vertikumok annak ellenére drágábban dolgoznának, mint a világ agrár-exportőreinek vertikumai, hogy sokkal kisebbek nálunk a bérköltségek. A rendszer tehát nem volt fenntartható. Ám felbomlásának módja nem csupán az agrárium szereplőinek biztonságérzetét rendítette meg, hanem a változásmenedzsment lehetőségét is megszüntette.

Mivel ezen a vidéken az 1920-as évekig visszakovethető, hogy a családok egyre tágabb köre természetesnek veszi, ha tagjai szerencsésebb vidékeken próbáljanak boldogulni – s az 1960-as évekre a „kiaraszolás” stratégiája is kialakult (amikor a nyugdíjba vonuló szülők is közelebb költöznek elszármazottaikhoz) – a kárpótlási és az átalakulási törvény nagyjából távollakóknak biztosította a földek tulajdonjogát. Rajtuk kívül még a nyugdíjazás körüli korban lévők kaptak 20 aranykoronásnál jelentősebb nevesített földtulajdont. A könnyen megvehető portákra bevándorlók csoportjai: a közszolgáltató értelmiség tagjai, az agronómusok és erdészek, a tsz-ek biztosította munkahelyekre jövő szakmunkások csaptak le. A szerencsét próbáló szegény-emberek és az ingatlanpiaci lejtőn lefelé csúszó emberek (nagyjából mászónnan kiszorult cigányok) esélytelenek voltak.

Csak néhány faluban szerveződött pár tsz-ből kivált gazda és néhány gazdálkodással próbálkozó nyugdíjas részvételével olyan gazdálkodó résztársadalom, amelyben a munka és szolgáltatáscserék formái kialakultak. Így – gyakran csak néhány évig – fenntarthatók lettek az egyes gazdaságok. Agrárvállalkozások ugyanis – ha csak nem olyan nagyok, hogy minden fontos szolgáltatást belülről tudnak biztosítani s az alkalmilag szükségességeket a piacon megvenni – csak egymásra támaszkodva lehetnek rentábilisak. (Avagy rájuk szakosodott, könnyen elérhető, szolgáltató vállalkozásokkal együttműködve.) A különböző vállalkozások egymást erősítése, a

szinergia, egzisztenciális feltétel. Ahol nem alakult ki ilyen egymáshoz igazodókból álló (kényszer)társulás – amelyen belül a maga természetes útján formálódik néhány ésszerűen befektető és a szakmában folyamatosan tájékozódó gazdából „patrónus” – ott addig tudtak fennmaradni paraszti nosztalgától is hajtott, többnyire nyugdíjas gazdaságok, amíg a tsz, vagy legalábbis az ott kialakult kapcsolatrendszer működött (s ameddig a gazda azzal hitegette magát, hogy valamelyik utódja folytatni fogja.) (A 2001 és 2003 között egyre nagyobb összegekkel támogatott gépcserék egyik mellékhatása: az új, sokat tudó óriásgépekkel nem éri meg széttagolt parcellákat járni.)

Az 1990-es években az agrártér formálásának három szereplő-csoportját tudjuk megkülönböztetni. A tovább működő tsz-eket, a gazdálkodó résztársadalmakban kiemelkedő (általában korábbi tsz tisztségviselő) patrónusokat és azokat a „jövevényeket”, akik látva az érdekeltek tehetetlenkedését és bizván a megnyíló új lehetőségekben, mezőgazdasági vállalkozásokba kezdtek.

A tsz-ek legtöbb faluban, együtt maradvá vagy szétválva, kisebb nagyobb mértékben átalakulva, már csak azért is tovább működtek, mert a tagság több mint 90 százaléka nem élt a kiválás lehetőségével. A törvény – elsősorban a dolgozó tagokat sújtó – hibái mellett az is a bennmaradást tette indokolttá, hogy az 1990-es évek értékesítési válsága természetesen sokkal nagyobb mértékben sújtotta az elaprózott és egyenetlen kínálatot nyújtó kistermelőket, mint a nagyüzemeket. És az is, hogy az agrotechnikai újlásban jártas tagoknak inkább a humorérzékét, mint a nosztalgiait aktiválta a kisgazda romantika. Csoportos kiválással ugyan volt lehetőség igényes, új gazdaságokat kialakítani, de ezt az utat a törvény veszélyessé tette.

Ám csak két tsz-jogutód érte meg a 2000-es éveket és tagolódott be az addigra újra stabilizálódott határrendbe. Az encsi Agrár Rt és az Ináncsi Szövetkezet. A többiek idővel bekövetkezett csődjét nem csak a törvényekbe épített akadályok – avagy az 1999-es, a jelentős likvid vagyonnal nem rendelkező szövetkezetek halálát jelentő, de három hónap múlva az Alkotmánybíróság által eltörölt törvény – okozta. Hanem hol az, hogy a beépült hagyományok akadályozták a gazdaság racionalizálását, hol az, hogy vezető tisztségviselők saját maguk boldogulásának útját keresve cserben hagyta a többieket, hol pedig az önáltató üzleti tervek érdekében vállalt terhek csődbe vitték a céget.

Önáltatásnak bizonyult az árutermelő háztáji hagyományainak folytathatóságába vetett hit is. Az inputellátást biztosító és az értékesítést szervező háttér gyengülésével majd megszűnésével a parasztportán való hizlálás rentabilitása megszűnt. A tejipar egyre kevésbé vállalta a költséges begyűjtési rendszert igénylő és megbízhatatlan minőségű „háztáji tej” felvásárlását. A hosszú ideig nyolcszáz családnak kiegészítő jövedelmet biztosító bogyósgyümölcs szakcsoportból az értékesítési fegyelem lazulása miatt 1996-ban kiszállt az Encsi Tsz. Két év alatt, 1998-ra az önmaga megszervezésére képtelen társaság kezén tönkrementek az ültetvények.

A lehetőségek vonzásában az agrár üzletkörbe belépők többnyire szintén csődbe mentek. Azok, akik – a szövetkezetek funkcióját pótolandó – közvetítői (felvásárlói, termeltetői) szerepekbe kezdtek (megnyíló export lehetőségek, avagy rekonstruált, távoli fagyasztó üzemek vonzásában) rendre „túlajtszották” magukat és fizetéképtelenné válva végül becsapták partnereiket is. A kicsiben földművelésbe kezdők idővel abbahagyták a kísérletet. Három olyan „családi” vállalkozásról tudunk, amelyik igényes közép-vállalkozássá nőtt – támaszkodva a kétezres évek támogatásaira, tagjai megtanulták a gazdálkodást és ma is formálói a gazdasági térnek.

A térformálás harmadik szereplői köre a gazdálkodói résztársadalmak patrónus szerepbe került tagjai, akik kiegészültek a szövetkezetekből magukat később „kimentőkkel”. A szövetkezetek megszűnésével rohamosan nőtt a fejlesztést vállalók növekedési lehetősége. Ám a domboldalak művelésére már alig vállalkoztak. Nőtt a gazdátlan tér.

#### *A támogatások hatásai*

Az Unióba lépéssel meginduló földalapú támogatások megnövelték a kedvet a terület használatba-vételére (azaz újra akadtak bérbevevők és földvásárlók). A vagyonuk értékét megtapasztaló földtulajdonosok ébersége is nőtt fokozatosan: arra törekedtek, hogy fizetőképes vállalkozásokra bízzák a földjük használatát. Helyi és alföldi vállalkozók marha hizláló vállalkozásokat (kezdetben magyar tarka és szürke marha, majd charolais és limousine is) és néhány juhászatot hoztak létre. Ezeknek a vállalkozásoknak már csak egy-két alkalmazottra szűkül a kapcsolatuk azokkal a falvakkal, amelyeknek határában működnek.

A lankásabb részekben megjelentek olyan távoli földművelő vállalkozók is, akik messziről, helyi bérmunkásokkal próbáltak gazdálkodni. A 2010-es évekig eltartó szelekciós folyamatban választódtak ki közülük azok, akik nem légvárat építettek. A támogatás első hatása, hogy ma már a határ nagy része – szemben a 15 évvel ezelőtti állapotokkal – igényesen van használva.

A patrónusok, a meggyökeresedésre esélyes új vállalkozások és a két tsz-jogutód tudták üzletfejlesztési stratégiájukba illeszteni a támogatási lehetőségeket. A családi vállalkozások első ütemben a gépésítés

korszerűsítésével saját művelő kapacitásukat növelték meg, hogy birtokba vehessék a tsz-ek felbomlása miatt hozzáférhető (bérbe vehető, lépésenként megvehető) területeket. Így a mintaadók párszáz hektárosra nőttek.

Tevékenységgazdagítás, a lejtők kihasználása (és foglalkoztatás) céljából ültetvénytelepítési támogatásokat (sárgabarack, bogyósok, egyik faluban szőlő) is igénybe vettek. A patrónusok segítették néhány patronált gép- és ültetvény-pályázatát is, hogy minél többen tudjanak megkapaszkodni az együttműködő hálózatokon belül. Ebben a folyamatban – legalábbis a társaságokon belül – tervezettnek ugyan nem mondhatóan, de nem is véletlenszerűen, egymásra támaszkodás alakult ki a gazdaságfejlesztésben is. (Azok, akik hálózaton kívül csaptak le a gépvásárlási lehetőségekre könnyen maradtak ügyfél nélkül.) Csupán a harmadik ütemben került sor a néhány „domboldal hasznosításában érdekelt” vállalkozás esetén az állat-férőhelyek és a takarmánykezelés korszerűsítésére.

A tsz-jogutód encsi Agrár Rt – a bogyós gyümölcs szakcsoport és a hozzá kapcsolt hűtőház kudarcából is tanulva – alaptevékenységében a Hernád völgyében jó esélyekkel rendelkező gabonatermesztésre és a környék gabonatermelőinek kiszolgálására, szárításra és kereskedelmi célú tárolásra rendezkedett be. A 2000-es évek második felében elsők közt vette igénybe a szárító és tároló-fejlesztési támogatásokat, és az évtized végéig, amíg nem jelent meg a konkurencia, ezek a fejlesztések jó üzletnek bizonyultak. Akkor azonban egy nagyobb (egy földbérleti és vásárlói lehetőségekkel élő földmérő–agronómusnak tanult gyerekei által vezetett gazdaságban) szárító és tároló telep is felépült Encsről Északra és egy kisebb üzem is a völgy délebbi szakaszán. Mindhárom gazdaság egy-egy országos hálózat helyi alközpontjaként nem csak gabonakereskedelmi, hanem integrátori feladatokat is ellát: gépekkel, műtrágyákkal, növényvédő szerekkel kereskedik, szaktanácsot ad, egy körben permetezést és kombájnolást is vállal. Hatásukra az egész térségben igényessé vált a gabonatermelés.

Az 1980-as években az Encs központú tsz melléküzemként jött létre egy, a miskolci céget kiszolgáló tejüzem Forróon. Az Agrár Rt mint fő tulajdonos megértette, hogy egy döntően a háztáji tej felvásárlására, pasztörizálásra, zacskós tej valamint tejföl és túró készítésére alkalmas üzemnek nincs jövője. A támogatási lehetőségeket is felhasználva igényes tejfeldolgozóvá fejlesztették az üzemet („Abaújtej”), s mivel igényes termékhez igényes alapanyag kell, Tisza-parti nagygazdaságokból hozzák a nyerstejet. Így a tejüzem „szigetvállalkozássá” vált. A beszállítók Dél-Borsodban vannak, az áruterítés Miskolcon és Gödöllőn. E befektetés logikája vezette aztán az Agrár Rt-t, amikor megvett egy fizetésképtelenné vált egykori tsz-t nagy tehenészettel a Tisza partján. (Igényes tehenészet Abaújban nincs.) Hiszen egy holding társaság tágasabb térben szervezi magát, mint egy magányos gazdaság.

Az ináncsi szövetkezet ellenkező stratégiát követ, alig vesz igénybe fejlesztési támogatásokat. Nem akarja üzletkörét bővíteni és eszközeit is csak mértékkel korszerűsíti. Hiszen a radikális korszerűsítés egy alapvetően szántóföldi gazdaságban megszüntetné a munkahelyek zömét. Ők meg az elkötelezett családok foglalkoztatására ügyelnek.

Egy izraeli „szuperintenzív” (csepegtető öntözéses) almatermesztési technológia terjesztésében érdekelt nemzetközi társaság 1998-ban megvette a végelszámolás alatt álló krasznokvajdai szövetkezet telepét és Ótfalu almáskertnek alkalmas domboldalainak bérleti jogát. Az itt szervezett Magrima98 társaság, és két fiók-gazdasága, több száz hektáros mintagazdaságot hozott létre (és Krasznokvajda legnagyobb foglalkoztatójává vált). Példájuk – nem csak a beruházás-igényes technológia, hanem az is, hogy igénybe vették az elérhető támogatásokat – inspirálta a baktakéki szövetkezet megalakulását és a szövetkezet fejlesztési programját.

Ez a program mintája volt (avagy lehetett volna) az egymást erősítő és a környezete gazdaságát is élénkítő vállalkozások hálózatának. 2000-től 2007-ig rendre megkapta az igényelt támogatásokat. Ebben a programban tucatnyi vállalkozó vállalta, hogy egységes terv szerint, egymáshoz illeszkedő módon öntözhető alma ültetvényeket hoz létre, a szövetkezet meg azt, hogy biztosítja a vízellátást és egy tározót épít. A programot egy hűtőház koronázta meg. A múlt tapasztalata és a mai helyzet elemzése is azt jelzi, hogy egy gyümölcs tárolásra szakosodott hűtőház sokat lendíthet az itt élő termelők kereskedelmi esélyein és a termelési kultúra terjedésén.

Mire az ültetvények termőre fordultak és a hűtőház elkészült a szövetkezet fizetésképtelenné vált. A felszámoló nem szervezte meg a hűtőház hasznosítását s az rövidesen tönkrement, elemeit széthordták. A csődöt részben a dzsentroid (a munkálatokkal nem együtt élő) cégvezetés okozta, részben pedig az, hogy nálunk nem alakult ki a szövetkezeti kultúrának az az eleme, amit célszerű „gondos partnerkiválasztásnak” nevezni. Azok lettek tagok, akik vállalták, és azok lettek vezetők, akiknek az ötlet eszébe jutott.

Az 1990-es évek anarchiája után rendeződő birtokstruktúra lehetővé tette, hogy az agrárfejlesztési támogatások zöme értelmesen, a gazdálkodás minőségét és rentabilitását javítva legyen felhasználva. Ahhoz azonban, hogy ezek a támogatások hatékonyabbak tudjanak lenni, az egyes fejlesztések jobban javítsák mások gazdálkodási esélyeit is, tagoltabb intézményrendszerre lenne szükség.

Az Encsi járás mezőgazdaságának hozzáadott értéke ugyan legfőljebb a fele, mint a 1980-as években volt és foglalkoztatási kapacitása legfőljebb a harmada, ám ami létrejött működőképes és néhány területen bővülni is tud. A folytatásnak azonban vannak akadályai is.

1. Mivel a környék lakóinak szemében is leértékelődött, a képzett, cselekvőképes embereket csábítják más vidékek lehetőségei.
2. A nagy munkanélküliség ellenére megjelent a mezőgazdaságban a munkaerőhiány. Részben azért, mert – mivel a faluból, a parasztportákról – kivonult az igényes gazdálkodás, az új nemzedék nem úgy szocializálódik, ahogy arra a gazdálkodásnak szüksége lenne. (Legfőljebb kapálni tud, de annak van a legkisebb jelentősége.) Másrészt azért, mert az egykori nagyüzemekben szocializálódott traktorosok, növényvédők, állattenyésztők visszavonulásával nyilvánvalóvá vált, hogy mi a következménye annak, hogy a gazdaságok – az alkalmas munkavállalók kínálatának bősége miatt – az elmúlt évtizedek szakmunkás tanulóiból nem neveltek szakembereket.
3. Bár az állandó foglalkoztatottak a harmadát sem érik el az 1980-as évekbelinek a mezőgazdaságban, a most alakuló szerkezetben nagyon megnőtt a szezonmunka szerepe. Míg a tsz-időkben, amikor a háztáji révén nem csak a dolgozó, hanem családtagjai is kapcsolatban álltak a tsz-szel és így a családok mozgósításával lehetett a szezonmunka-szükségletet biztosítani, ma szinte csak két szervezési mód áll rendelkezésre. Egyik a patrónus-kliens kapcsolatok kiterjesztése a potenciális szezonmunkások családjaira, másik a vállalkozó bandák mintájának felélesztése. Ám mindegyik gyakorlat felvet jogi és szervezési problémákat és alig lehet őket összehangolni a közmunka intézményével.

### **III.2.3 Fejlesztési környezet**

Az kutatásunk vizsgálati időszakában (2004 és 2014 közötti időszak) az egyes közigazgatási egységek (kistérség, járás) és az egyes települések kedvezményezettségi kategóriájuktól függően eltérő támogatás struktúrában pályázhattak. A támogatások legfőbb forrása az Európai Unióhoz történt csatlakozásunkat követően 2004 és 2006 között a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT), 2007 és 2013-as tervezési időszakban pedig az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) és az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) keretében megpályázható támogatások voltak. Az ÚMFT részeként a jelenlegi Encsi járás településeit is érintette a „Nem mondunk le senkiről” zászlóshajó program (későbbiekben: LHH-program), amely garantált, bár a problémákhoz mérten eléggé csekély fejlesztési keretösszeget biztosított az akkori kistérség számára. A hazai fejlesztési támogatások azonban az európai uniós támogatásokkal párhuzamosan fokozatosan elapadtak. A 2004 és 2009 közötti időszakban jelentősebb hazai fejlesztési támogatások voltak: a Terület-és Régiófejlesztési Célelőirányzat (TRFC), Területi Kiegyenlítést Szolgáló Önkormányzati Fejlesztések Támogatása (TEKI), Céljellegű Decentralizált Támogatás (CÉDE), Leghátrányosabb Helyzetű Kistérségek Felzárkóztatásának Támogatása (LEKI), Települési Önkormányzatok Szilárd Burkolatú Belterületi Közutak Burkolatfelújításának Támogatása (TEUT), Települési Hulladék Közszolgáltatás Fejlesztésének Támogatása (TEHU).

Az előbbi források kiegészítéseként az önkormányzatok legjelentősebb állami támogatásai a különböző munkaügyi támogatások (közfoglalkoztatás, Strat-munka stb.), az ÖNHIKI (önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő (forráshiányos) helyi önkormányzatok támogatása), amelynek célja az volt, hogy az önkormányzatok rendezni tudják a 60 napon túli közüzemi díjtartozásaikat, az önkormányzati intézmények ellátottainak élelmezésével összefüggő adósságokat, valamint a közoktatási intézmények fenntartásához kapcsolódó forráshiányokat. Utóbbihoz hasonló a MŰKI (működőképesség megőrzését szolgáló kiegészítő támogatás) és a különböző vis major támogatások. Ezen kívül az egyes önkormányzatok pályázhatnak egyedi önkormányzati támogatásokra is.

### **III.2.4 Az Encsi járás fejlettségi pozíciója különböző dimenziókban**

A járás társadalmi-gazdasági fejlettségét egy többdimenziós fejlettségi mutatóval mértük. A hazai szakirodalomban számos kísérlet történt különböző komplex regionális fejlettségi mutatók kidolgozására és alkalmazására. A komplex mutató meghatározásához általánosan alkalmazott módszerek: az ún. pontozásos módszer, a rangsorolás, a standardizálás, a szélsőértékekhez való igazítás (maximumra vetítés a Bennett-féle komplex mutatóval vagy a normalizálás), a mértani átlag, valamint a főkomponens- és a faktoranalízis. TÁNCZOS T. (2011) szerint a társadalmi-gazdasági fejlettséget jellemző komplex mutatók esetében az egy, maximum két évre vonatkozó állapotvizsgálatok vannak túlsúlyban, amelyek központi módszere valamiféle pontozásos eljárás (CSATÁRI B. 1996 és 1999, FALUVÉGI A. 2000, HAHN Cs. 2004, FALUVÉGI A. – TIPOLD F. 2007, OBÁDOVICS Cs. – KULCSÁR L. 2003) vagy főkomponens-analízis (FAZEKAS K. 1997, FALUVÉGI A. 2003, DOBOSI E. 2003, CSERHÁTI I. et al. 2005, BÍRÓ P. et al. 2004, CSATÁRI B. – FARKAS J. 2006), esetleg a főkomponens-analízis valamely többváltozós statisztikai eljárással kombinált változata (OBÁDOVICS Cs. 2004, RITTER K. 2008, LUKOVICS M. 2007, BELUSZKY P. – SIKOS T. T. 2007). TÁNCZOS T. – EGRI Z. (2010) egy olyan komplex relatív

fejlettségi index kidolgozására tett kísérletet, amelyet a hazai kistérségek külső és belső fejlettségi differenciáinak időbeli és térségi vizsgálatára használnak (FERTŐ I. – VARGA Á. 2014).

Az Encsi járás fejlettségi térszerkezetének mérésére (indikátorkészlet, módszertan) a leghátrányosabb helyzetű (LHH) térségek 2007. évi lehatárolásánál használt komplex fejlettségi mutatót vettük alapul. Az eredeti komplex mutatóhoz képest változtatások egyrészt az indokolta, hogy időközben egyes jelzőszámok már nem elérhetőek, másrészt települési szinten nem relevánsak, ezért módosítottuk a vizsgálatba bevont mutatók körét. Egyes jelzőszámok tehát változatlanul megmaradtak, másokat kisebb mértékben kiigazítottunk, illetve újakat is bekapcsoltunk közéjük. Az LHH módszertánához hasonlóan a jelzőszámokat egy 1 és 5 közötti értékskálára alakítottuk át, azonban nem pontozásos módszerrel, hanem az eredeti értékek normalizálásával. A fordítottan értelmezett jelzőszámok (pl. a közlekedési elérhetőség értékei, az elvándorlási és halálozási ráta, a laksűrűség, a segélyekben, támogatásokban részesülők, a veszélyeztetett kiskorúak aránya és az álláskeresői mutatók) esetében természetesen az adatsor minimuma kapta az „5”, a maximuma pedig az „1” értéket.

A vizsgálatban alkalmazott összesen 33 jelzőszámot – illeszkedve a 2007. évi LHH-lehatároláshoz – 5 csoportba (dimenzióba)<sup>11</sup> soroltuk be. (FALUVÉGI A. – TIPOLD F. 2007) Megtartottuk a gazdasági, az infrastrukturális, a szociális és a foglalkoztatási dimenziókat, az LHH-lehatárolásnál szereplő, nehézkesen értelmezhető társadalmi dimenzió helyett bevezettük a demográfiai dimenziót (ezekbe kerültek a népmozgalmi és korszerkezeti jelzőszámok is). A dimenziók értékei a hozzájuk tartozó jelzőszámok egyszerű, súlyozatlan számtani átlagából számíthatók ki, maga a komplex fejlettségi mutató is az öt dimenzió értékeinek ugyanilyen átlaga. A korlátozó tényezők függvényében a komplex mutatót a 2008 és 2013 közötti időszakra számítottuk ki.

A komplex fejlettségi (vagy találójában: elmaradottsági) mutató igazolta azt a feltevésünket, hogy az Encsi járás egészének átlagos fejlettsége jelentősen elmarad mind a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei, mind az országos átlagtól. A vizsgált járás a megyei átlagos fejlettségi szint körülbelül négyötödét, az országosnak pedig mintegy háromnegyedét érte el. Vagyis, bár a térség már több évtizede a fejlesztéspolitika kiemelt célterületei közé tartozik, mégsem valósult meg a felzárkózása sem országos, sem megyei szinten. *A 2008 és 2013 közötti évekre kiszámított komplex fejlettségi mutató értékében jelentős mértékű, határozott irányú változás ugyanis nem következett be, így megállapítható, hogy a kedvezményezett fejlesztéspolitikai státusz ellenére az elmúlt években a járás számottevően nem tudott felzárkózni, igaz további leszakadása sem mutatható ki.*

A megyei és az országos színvonalától való elmaradás mértéke azonban dimenzióként jelentősen eltér egymástól. A járás egy kivétellel valamennyi vizsgált dimenzióban elmaradt a megyei és az országos átlagtól. Általánosan jellemző, hogy a humán jellegű mutatóktól a gazdasági jelzőszámokig haladva egyre nagyobb az Encsi járás elmaradottsága. Már a 2007. évi LHH-térségek lehatárolását megelőző vizsgálatok is rávilágítottak arra, hogy az Encsi járás legnagyobb mértékű elmaradottsága gazdasági téren figyelhető meg (a megyei átlag 55 és az országos 42 százalékával), ezért a térségnek nagyobb arányú gazdaságfejlesztési – Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) finanszírozású – forrásokat irányoztak elő. Ennek indokoltságát jelen tanulmányunk is megerősíti. A gazdasági téren megfigyelhető jelentősebb elmaradás ismeretének ideális esetben tükröződnie

---

<sup>11</sup> **I. Gazdasági mutatók:** 1.\* A regisztrált vállalkozások ezer lakosra jutó száma; 2.\* A kereskedelmi és magánzálláshelyeken regisztrált vendégszakai ezer lakosra jutó száma (utolsó 5 év átlaga); 3. A kiskereskedelmi boltok ezer lakosra jutó száma; 4.\*\* A vendéglátóhelyek ezer lakosra jutó száma; 5. Az önkormányzatok helyi adóbevétele egy lakosra, forint/év (utolsó 5 év átlaga) **II. Infrastrukturális mutatók:** 6. A közüzemi vízhálózatba bekapcsolt lakások aránya, %; 7. Az egy km vízvezeték-hálózatra jutó zárt csatornahálózat hossza, méter; 8. A vezetékes gázt fogyasztó háztartások aránya a lakásállomány százalékában; 9. A hétköznapi elérési mutatója, perc; 10. A gyorsforgalmi csomópontok elérési mutatója, perc; 11.\*\* A számítógépet használó általános iskolások aránya, %; 12.\*\* A kiépített önkormányzati utak és közterek aránya, % **III. Demográfiai mutatók:** 13.\* Bevándorlási ráta, időszak közepi ezer fő népességre jutó évi átlag, ezrelék (utolsó 5 év átlaga); 14.\* Elvándorlási ráta, időszak közepi ezer fő népességre jutó évi átlag, ezrelék (utolsó 5 év átlaga); 15.\*\* Születési ráta, időszak közepi ezer fő népességre jutó évi átlag, ezrelék (utolsó 5 év átlaga); 16.\* Halálozási ráta, időszak közepi ezer fő népességre jutó évi átlag, ezrelék (utolsó 5 év átlaga); 17. Fialodási index (a 15 évesnél fiatalabbak a 60 éves és idősebbek százalékában); 18.\*\* Az aktív korúak a 15–59 évesek aránya a teljes népesség százalékában **IV. Szociális mutatók:** 19. Az épített 3 és annál több szobás lakások aránya az időszak végi lakásállományból, % (utolsó 5 év átlaga); 20.\* A személygépkocsik ezer lakosra jutó száma; 21. Az egy állandó lakosra jutó szja-alapot képező jövedelem, forint; 22.\*\* Laksűrűség (száz lakásra jutó népesség); 23.\*\* Az épített lakások tízezer főre jutó száma, darab (utolsó 5 év átlaga); 24.\*\* Az épített lakások átlagos alapterülete, m<sup>2</sup> (utolsó 5 év átlaga); 25. Az önkormányzatok által rendszeres szociális segélyben részesítettek évi átlagos száma ezer lakosra, fő; 26.\*\* Az adófizetők aránya, %; 27.\*\* A közgyógyellátottak aránya, %; 28.\*\* A lakásfenntartási támogatásban részesültek aránya, %; 29.\*\* A veszélyeztetett kiskorú gyermekek a 15 évesnél fiatalabbak százalékában (utolsó 2 év átlaga); 30.\*\* Az ismertté vált bűncselekmények százezer főre jutó száma; 31.\*\* Az ismertté vált bűnelkövetők (lakóhely szerint) százezer főre jutó száma **V. Foglalkoztatási mutatók:** 32. A nyilvántartott álláskeresői arányának évi átlaga a munkaképes korú népességből, %; 33. A tartósan – legalább 12 hónapja folyamatosan – nyilvántartott álláskeresői arányának évi átlaga a nyilvántartott álláskeresőkből, % A leghátrányosabb helyzetű térségek 2007. évi lehatárolásánál alkalmazott mutatókhoz képest módosított mutatószámok sorszáma \*-gal, az új mutatókét \*\*-gal jelöltük..



kellene a területi kiegyenlítést célzó fejlesztéspolitikában is, bár rögtön hozzá kell tennünk, hogy a járás igazán mélyszegénységben élő falvai csak akkor lesznek képesek abszorbeálni a gazdaságfejlesztési támogatásokat, ha azt megelőzik az ezekre fogadóképes helyi társadalmat formáló helyi közösségfejlesztések. Így fordulhat elő, hogy a szükséges rövidtávú akut beavatkozások nem feltétlen a legnagyobb problémák kezelésére kell, hogy irányuljanak.

Az Encsi járás elmaradása az infrastrukturális és a foglalkoztatási dimenzió esetében közepes mértékű, mind országos, mind pedig megyei szinten. Érdeemes megjegyezni, hogy országos viszonylatban a foglalkoztatás terén súlyosabb a lemaradás, a megyei átlagtól viszont infrastrukturális szempontból jelentősebb az Encsi járás elmaradása. E dimenziók értékelésekor tekintetbe kell venni, hogy egyrészt az infrastrukturális mutatókban szerepet játszanak a megye borsodi térségeinek korábban szebb időket megélt, infrastrukturálisan már a szocializmus évtizedei alatt relatíve jobban felszerelt iparvidékei (például Kazincbarcika, Miskolc, Ózd vagy Tiszaújváros), másrészt pedig a foglalkoztatási mutatókban megjelennek a megye szerkezeti átalakulással küzdő depressziós iparvidékei, amelyektől viszont már nem túl nagy a lemaradása az abaúji periferiának.

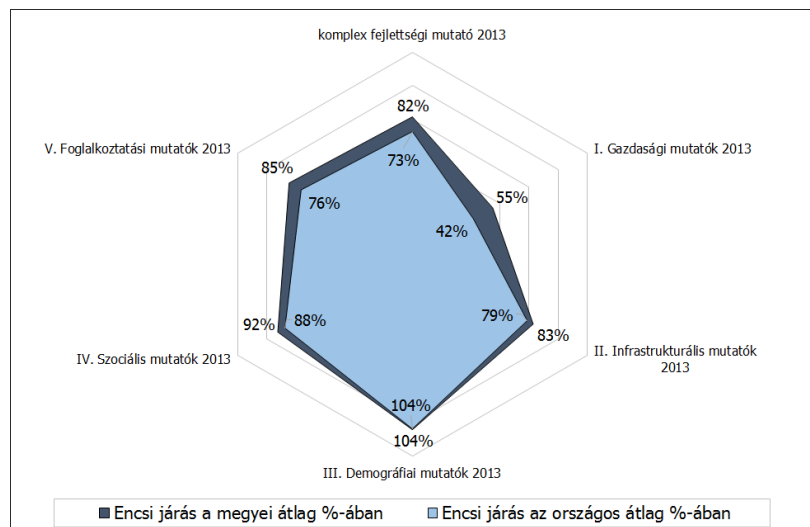
Az Encsi járás egyedül a demográfiai dimenzióban teljesít jobban az országos és még inkább a megyei átlaghoz képest. Ez a relatíve kedvező helyzet azzal függ össze, hogy a népmozgalmi mutatószámok (szaporodási ráta, bevándorlás) az országosnál és különösen a megyei átlagnál magasabbak (elsősorban a helyi cigányságnak köszönhetően).

### III.2.5 Komplex társadalmi–gazdasági különbségek az Encsi járáson belül

A komplex fejlettségi mutató értékeinek térbeli differenciái kirajzolják a térségen belüli különbségeket. A fejlettségi térszerkezetben a komplex fejlettségi mutató alapján egyrészt kimutattuk a járásszékhely környékének vezető szerepét, másrészt a járás társadalmi–gazdasági fejlettségi térszerkezetében régóta megjelenő észak–déli kettőséget a történelmileg öröklött és újratermelő relatív pozitív helyzetű Hernád-völgyi települések javára.

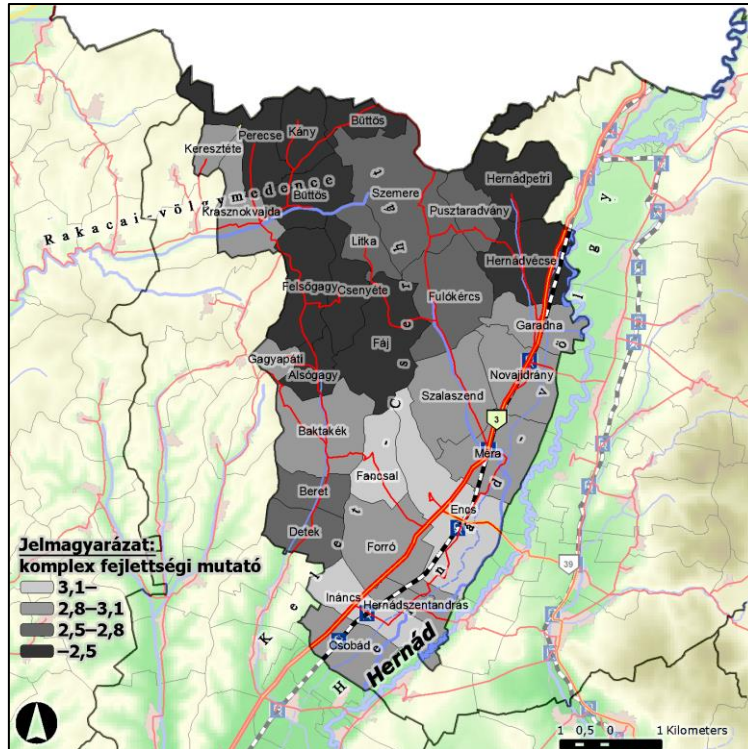
A földrajzilag is kettős arculatú Encsi járás északi része – a dimbes-dombos Cserehát (és kisebb részben a Rakacai-völgymedence) – falvai hagyományosan elmaradottabbak. A térség periferia jellegét tovább erősítette az, hogy a Budapestet Kassával és Kelet-Lengyelországgal összekötő egyetlen fontos fővonal a járás szélén északkelet–délnyugati irányban érinti a térséget, a cserehádi területet viszont – részben domborzati okokból – elkerülték az országos fő ütőerek. A cserehádi térség kedvezőtlen földrajzi fekvéséhez ma is hozzájárul a kevésbé fejlett infrastrukturális hálózat, a „forgalmi árnyék” helyzet és az elégtelen közösségi közlekedési lehetőségek. A cserehádi falvak közül csupán a mikrotérségi központok tűntek ki, valamint néhány tudatos és aktív fejlesztéspolitikát folytató apró- és törpefalu.

A járáson belül a legkedvezőbb helyzetben vannak a járásszékhelyhez közelebb fekvő települések: Encs, Fancsal, illetve Ináncs. A járási átlaghoz (2,92) közeli pozícióban vannak a Hernád-völgyi települések, egyes mikrotérségi központok (Baktakék, Krasznokvajda) és egyes tudatos és aktív fejlesztéspolitikát folytató aprófalvak (Gagyapáti, Keresztéte). A felsoroltak szomszédságában lévő települések azonban már nagyobb mértékben elmaradnak térségi átlagtól. A leghátrányosabb helyzetű települések közé pedig a nehezen megközelíthető, jelentős számú cigány népességgel rendelkező belső-cserehádi falvak, valamint az északkeleti periferián lévő települések (Hernádpetri és Hernádvécse) tartoznak.



ábra 1 Az Encsi járás komplex fejlettségi mutatója a megyei és az országos átlag százalékában, 2013

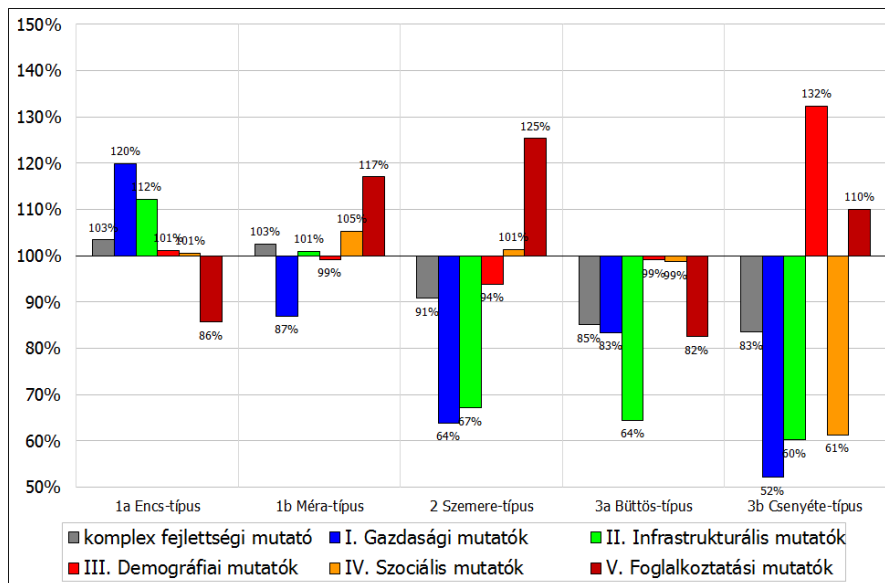
Adatforrás: a KSH T-Star, az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TeIR), a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) és a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) adatai.



ábra 2. Településszintű fejlettségi különbségek az Encsi járásban, a komplex fejlettségi mutató alapján, 2013  
 Forrás: az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TeIR), alaptérképének felhasználása alapján a szerzők szerkesztése

### III.2.6 Az Encsi járás településtípusai

Az Encsi járás települései a fentiekben kiszámított 5 dimenzió alapján jellegzetes típusokra különíthetők el. A klaszterelemzés módszerével a járás 29 települése 5 karakteres típusba (klaszterbe) sorolható. Az SPSS segítségével elvégzett vizsgálatban a települések klaszterbe sorolásához az ún. „legtávolabbi szomszéd” („furthest neighbor”) módszerét használtuk. Az elemzés eredményeként viszonylag homogén klaszterek jöttek ki. A települések többsége 3 nagyobb elemszámú klaszterhez került. Egyedi értékeik miatt Csenyete, illetve a másik végtelen Encs és Forró önálló (1, illetve 2 elemű) klasztert képezett. Valamennyi klasztert/településtípust a rá leginkább hasonlító (ezt is a távolságszámítás módszerével mértük meg) településről neveztük el.



Az öt dimenzió alapján általunk elvégzett csoportosítást párhuzamba állíthatjuk ezt Szelényi Iván 1971-ben kialakított „faluosztály elméletével”. Az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió továbbgondolásával kialakított modell azt feltételezte, hogy mivel a Konceptió kijelöli azokat a településeket, ahová a törekvő családoknak költöznie érdemes, a kialakuló migrációs csatornák kialakítanak egy *ingatlanpiaci lejtőt*. A

városiasodó településeken nőnek a lakás- és a telekárak, ahonnan pedig a törekvők elköltöznek, ott lezuhannak. Így a szegényebb és képzetlenebb családok nem tudnak elköltözni, sőt, az olcsó porták iskolázatlan „szerencsét próbálókat” vonzanak. A településhierarchia csúcsán gazdagodik a társadalmi szerkezet, változatosabbá válik a foglalkozási megoszlás, gyorsan nő az iskolázottak aránya, – a hierarchia alján lévő falvakban azonban „lefelé nivellálódnak” a lakosság: a képzetlenek maradnak ott, és a „lecsúszók” csatlakoznak hozzájuk.

Bár már az 1970-es évek végétől szaporodtak azok a települések, amelyek társadalmi szerkezete – részben a szuburbanizálódástól is függetlenül – nem a településfejlesztési koncepció hierarchiájával párhuzamosan változott, az 1980-as évek közepéig alapvetően a Szelényi által megjósolt folyamatok érvényesültek. (Egyes alsófokú központként fejlesztett falvakból is elmentek a törekvők, ám az elnéptelenedési folyamatok is lelassultak.) Az állami fejlesztéspolitika elbizonytalanodásával, a piacgazdaság kialakulásával és az önkormányzatisággal láthatóvá vált az egyes települések egyedisége; most úgy tűnik, hogy a közlekedési helyzetnek és a településre jellemző kulturális adottságoknak nagyobb a szerepe a migrációs folyamatok befolyásolásában, mint annak, hogy hol fejlesztenek iskolát, avagy más közszolgáltatást. A klaszterelemzésünk eredményeként egy-egy település azért is kerülhetett adott „településosztályba”, mert múltja, intézményrendszere erre predesztinálta, de azért is, mert volt ereje ahhoz, hogy a közlekedési helyzetben vagy kulturális adottságaiban adott lehetőségeket kihasználja: infrastruktúrájának fejlesztésére, lakosságvonzásra. Más települések pedig – hiába váltak iskolaközponttá sőt, nagyobb cég központjává - elvesztették vonzerejüket; és az 1989–1993-as és a 2008–2012-es válság is megtette a maga hatását.

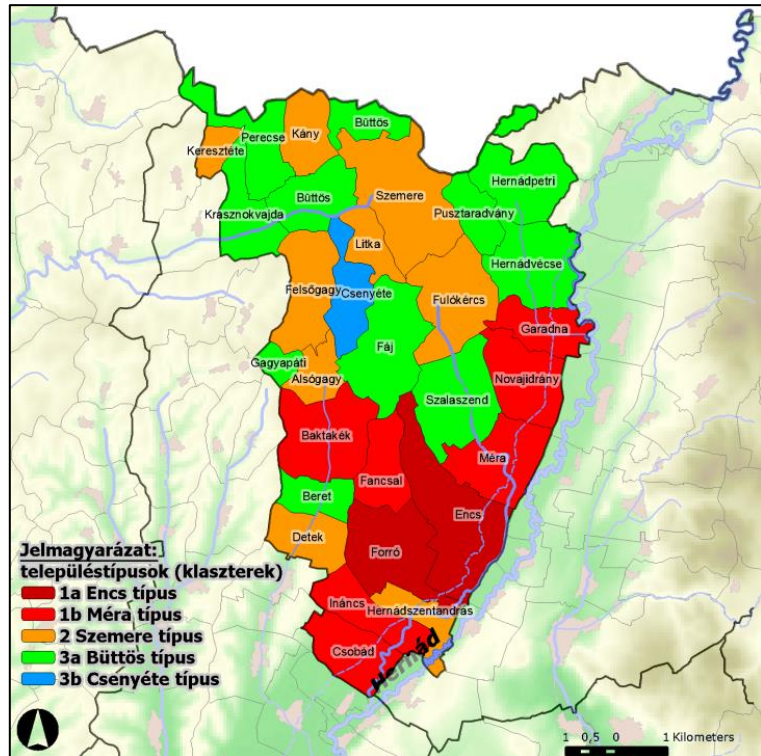
Az 1a klaszterhez Encs és Forró tartozik. Ezek a járás legfejlettebb településeinek számítanak, különösen gazdasági és infrastrukturális területen. Érdemes megemlíteni, hogy a fejlettségi helyzet ezen dimenziói erősen összefüggnek a településnagysággal, hiszen ezek egyúttal a járás legnépesebb települései is. Az 1a Encs-típus megfelel Szelényi *városiasodó falvak* kategóriájának (időközben Encs 1984-ben várossá is vált). Ezeknek a településeknek – ambiciózus családok elvándorlása ellenére – ma is van népességvonzó szerepe és az értelmiség egy része is talál magának itt érvényesülési utat. Foglalkozási összetételük sokkal tagoltabb, mint a többi településé és a településen belüli társadalmi távolságok is nagyok. Abban is városiasok, hogy szegényember lakta negyedek alakultak ki bennük. Mivel ezekben sok a munkaerőpiacon esélytelen ember, közmunkába kisebb arányban tudták ezeket bevonni, mint a kisebb településeken. Ezért Encsen és Forróon nagyobb az aktuálisan munkanélküliek aránya, mint a falvakban.

klaszter (elemszám)	települések
1a Encs-típus (2)	Encs, Forró
1b Méra-típus (7)	Baktakék, Csobád, Fancsal, Garadna, Ináncs, Méra, Novajidrány
2 Szemere-típus (9)	Alsógagy, Detek, Felsőgagy, Fulókércs, Hernádszentandrás, Kány, Keresztéte, Litka, Szemere
3a Büttös-típus (10)	Beret, Büttös, Fáj, Gagyapáti, Hernádpetri, Hernádvécse, Krasznokvajda, Percese, Pusztaradvány, Szalaszend
3b Csenyété-típus (1)	Csenyété

A többnyire Hernád-völgyében elhelyezkedő 1b Méra-típusú falvak a legtöbb dimenzió esetében valamelyest gyengébb értéket érnek el az előző két településhez képest, ez alól egyedüli kivételnek a szociális dimenzió számít, amelyben ez a típus éri el a legjobb értékek a járáson belül. Az 1b Méra-típus településeinek infrastruktúrája sokkal fejlettebb, mint az alacsonyabb „osztályokba” sorolt falvaké, lakosságuk gazdasági ereje azonban már nem sokkal nagyobb. Szelényi ezt a „településosztályt” a *bővülő társadalmú falvak osztályának* nevezte. S valóban az értelmiség és a szakmunkások aránya ezekben nagyobb, mint a többi faluban. Ám két különböző történeti úton kerültek ebbe a klaszterbe az Encsi járás falvai. Egy részük olyan egykori alsófokú illetve részleges alsófokú központ, amelyik nem ment annyira tönkre a gazdaságszerkezeti átalakulás miatt, mint a többi, fejlesztett település, – ám van köztük három olyan falu is, amelyik „saját erejéből” biztosította, hogy törekvő családok számára is vonzó tudjon maradni. Csobádot a kedvező közlekedési helyzet, Fancsalt az egykori evangélikus parasztpolgári háttér tudta segíteni ebben.

A 2 Szemere-típushoz tartozó falvak fejlettségi szempontból átmeneti helyzetben vannak. Gazdasági és infrastrukturális szempontból már kifejezetten elmaradtak, viszont esetükben találkozhatunk a legkedvezőbb foglalkoztatási képpel. A 2 Szemere-típus a legnépesebb. Az ennek megfelelő csoportot Szelényi a *hagyományos társadalmú falvak* osztályának nevezte. A mi klaszterünkben valóban vannak paraszti hagyományaitak őrző – betelepülőket alig fogadó – fogyó népességű falvak, mint Alsógagy, Kány vagy Litka (közülük kettőben értelmiségiek „második otthonai” is segítik a falu fennmaradását). De van iskolaközpont is (Szemere), amelyik annak ellenére a sorvadó lélekszámú települések közé tartozik, hogy jelentős az értelmiségi foglalkozásúak aránya. Ide tartozik Hernádszentandrás is, amelyiknek sikerült megúsznia a települési lejtőn való lejjebb csúszást.

A 3a Büttös-típushoz már a járás legszegényebb falvai tartoznak. Valamennyi dimenzió esetében a járási átlag alatt helyezkednek el, a foglalkoztatás területén a legrosszabb helyzetben vannak a többi településtípushoz képest. A 3a Büttös-típus analógonját Szelényi a *sorvadó társadalmú falvak* osztályának nevezte, utalva arra, hogy ezekben egyre szegényesebbé válik a foglalkozási szerkezet. A mi ebbe a klaszterbe sorolt falvainkra ez egyenként igaz – de van közöttük korábbi nagyfalu is (Hernádvécse), amelyet elhagytak a törekvő családok (az ott mostanában felépült luxus szálló talán megállítja ez a folyamat), és ide került Krasznokvajda, egy egykori alsófokú központ is. Ennek a még mindig iskolaközpontnak (és a Magrima98 központjának) még ma is sokkal gazdagabb a foglalkozási szerkezete mint a klaszter többi falvának, de a népességfogyás úgy tűnik megállíthatatlan benne.



Csenyete legnagyobb, önálló klaszteralkotó sajátossága a pozitív demográfiai képe, gazdasági, infrastrukturális és szociális szempontból pedig esetében találkozunk a legrosszabb értékekkel. A 3b Csenyete-típust Szelényi a *kiürülő falvak* osztályába sorolta volna. S valóban: Csenyete helyzete a megszűnt útvégi falvakéra emlékeztet. Ám hiába hagyták el lakosai, a falu tönkrement cigány családok menekülési helyévé vált. Olyan nyomortelep, amely riasztó példa a törekvő cigány családok számára is. Ön-megkülönböztetésük eszköze.

A klaszterképzés automatizmusa besorolt a klaszterekbe két olyan települést is, amelyeket a szokásos értelemben nem nevezhetünk falunak. Gagypáti és Keresztéte is megszűnt volna, ha jómódú lokálpatrióták nem alakítják saját kapcsolathálójuk számára tágas üdülőtelpé. Úgy tűnik Perecse létét is csak az hosszabbította meg, hogy egy, az északi erdők vadászati jogát megszerző, jómódú alföldiek által alakított vadásztársaság ott alakította ki a központját.

### III.3 Az Encsi járásba érkező fejlesztéspolitikai támogatások jellemzői

#### III.3.1 A támogatások eloszlása

Az Encsi járás támogatás-felhasználási, forráslekötési kapacitását az NFÜ EMIR<sup>12</sup>, az Abaúj Leader Egyesület honlapján található nyertes pályázati listák és az MVH kifizetési adatbázisa alapján elemeztük 2004 és 2014 közötti időszakra<sup>13</sup> vonatkozóan. Az első két adatbázis a beruházás helyszíne szerint rögzítette a nyertes pályázatokat, de arra nem tartalmazott információt, hogy a pályázat megvalósításra került-e, vagy hogy mennyi volt a tényleges kifizetés. Az MVH kifizetési adatbázis viszont a tényleges kifizetéseket tartalmazta a kedvezményezett székhelye szerinti bontásban, azonban egy projekthez több kifizetés is tartozhatott, vagyis arról nem állt rendelkezésünkre információ, hogy hány nyertes projekt volt, és arra sem, hogy ezek hol valósultak meg. Az adatbázisaink heterogenitása miatt az NFÜ EMIR és LEADER nyertes pályázatokat felhasználtuk egy települési szintű fejlesztési cél szerinti támogatás felhasználási összetétel elemzéshez, illetve oknyomozó terepi kérdőíveink alapadatbázisát is e nyertes pályázatok jelentették (összesen: 299 db). Terepi kérdőívünk célja egyrészt annak feltérképezése, hogy a nyertes pályázatok közül melyek és milyen arányban valósultak meg, másrészt, hogy az egyes pályázatok között milyen szinergikus kapcsolatok fedezhetők fel, vagy melyek maradtak el.

<sup>12</sup> <https://www.palyazat.gov.hu/> – 2016. 03. 30.

<sup>13</sup> 2004. május 1. és 2014. december 31. közötti időszak.

Az MVH kifizetések 2008. január 01. és 2014. december 31. között álltak rendelkezésünkre, amelyek települési szintre történt aggregációjával nyert adatbázis csak a kvantitatív adatelemzéseink kiegészítéseként tudunk felhasználni, mivel egyrészt az adatok eltérő települési vonatkozása miatt a két (NFÜ EMIR + LEADER és MVH) adatbázist nem lehetett összevonni, másrészt fent részletezett adattartalom miatt a két adatbázissal teljesen más természetű kérdések megválaszolására nyílt csak lehetőség.<sup>14</sup> Az MVH adatok esetén a projektek beazonosítása sem volt lehetséges, ebből adódóan nem tudtuk bevonni a terepi kérdőívünkbe a Leader projektek kivételével az ÚMVP projektjeit.

Részletekbe menő támogatás elemzésünk célja elsősorban a terepi kérdőívészés előkészítése, másrészt információszerzés, egy átfogó rálátás, háttérdokumentum a járásban elnyert pályázatok települési szintű összetételéről, jellemzőiről és intenzitásáról, a kérdőívek alapján kirajzolódó mozaikos kép egységes keretben történő értelmezéséhez.

### III.3.2 Forrásallokációs elemzések

Az Encsi járás településeire 2004 és 2014 között a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) és az Új Magyarország Fejlesztési Program (ÚMFT) keretein belül 14,07 Mrd Ft elnyert támogatás, míg a 2008–2014 között 9,78 Mrd Ft agrár- és vidékfejlesztési támogatás került kifizetésre, (a földalapú kifizetésektől eltekintve 5,23 Mrd Ft).

Az NFT-ben és ÚMFT-ben összesen hat aprófalú volt (Beret, Gagyapáti, Kány, Keresztéte, Percse, Pusztaradvány), amely nem nyert támogatást, ha a Leader-t is nézzük, akkor négy (Kány, Keresztéte, Percse, Pusztaradvány) település volt ahol fent nevezett programok keretén belül nem volt nyertes pályázat. Az MVH kifizetési adatbázisa alapján nem volt olyan település, ahol valamilyen jogcímen nem történt volna kifizetés. A területalapú támogatásoktól eltekintve a járásba érkező kifizetések 34 százaléka (1,8 Mrd Ft) Encsre érkezett 57 jogcímen keresztül, míg 21,5 százaléka (1,1 Mrd Ft) Forróra, a harmadik helyen álló Ináncsra már csak a 8,4 százaléka. A sereghajtó Beretre a kifizetések három ezreléke érkezett, míg az utolsó előtti helyen álló Csenyétére 0,1 százaléka. Az NFT+ÚMFT nyertes pályázatok számára megítélt támogatások legnagyobb része (54,8 százaléka, 7,7 Mrd Ft) Encsre érkezett. Hernádvécse áll a második helyen az egy településre megítélt legnagyobb támogatás összeggel, azonban ez is csak a járásba megítélt támogatások 8,3 százalékát (1,1 Mrd Ft) jelenti. Az erőteljes koncentrációt a Hirschman–Herfindahl index is jól mutatja, hisz míg az MVH kifizetések esetén 0,07, addig az NFT+ÚMFT nyertes támogatások esetén 0,18 az értéke. Az NFT és ÚMFT időszakát összehasonlítva viszont azt tapasztaljuk, hogy az NFT idején mért 0,23 Hirschman–Herfindahl index ÚMFT idején 0,33 értéket vett fel, amely az elnyert támogatások koncentrációjának növekedését jelenti. Az NFT+ÚMFT nyertes támogatásainak relatív szórása (287 százalék) is magasabb mint a területalapú nélküli MVH kifizetéseké (207 százalék).

Az NFT+ÚMFT-ben a járásban elnyert egy főre jutó támogatás 624 579 Ft volt. A járás településeinek 72,4 százalékában ettől alacsonyabb volt az egy főre jutó elnyert támogatás. A járás települései esetén NFT+ÚMFT-ben az egy főre jutó támogatásokat illetően a súlyozott duál mutató értéke 5,35. A járás népességére és az NFT+ÚMFT támogatásokra számított Hoover-index értéke 36,6 százalék, ami azt mutatja meg, hogy a támogatások 36,6 százalékát kellene átcsoportosítani a települések között, hogy az népességarányos legyen. Az egy főre jutó MVH kifizetések (területalapú támogatások nélkül) területi egyenlőtlenségei is hasonló képet tükröznek a súlyozott duál mutató (5,47) és a Hoover index (31,09 százalék) alapján. NFT idején a járásban legnagyobb arányban az AVOP-on (36,6 százalék), valamint a ROP-on (24,4 százalék) és HEFOP-on (22 százalék) belül elnyert támogatások voltak legnagyobb arányban. Az ÚMFT idején a HEFOP folytatását jelentő TÁMOP-ból (33,7 százalék), a ROP folytatását jelentő ÉMOP-ból (32,6 százalék), valamint a GVOP folytatását jelentő GOP-ból (23,6 százalék) került ki a nyertes pályázatok jelentős része. (Zárójelben az OP részesedése a járásba megítélt támogatások terén.)

A települési szintű támogatás portfólió vizsgálat alapján az alábbi táblázatban láthatjuk, hogy a járás települései mennyire szélesen használták ki a támogatási palettát, vagyis hány különböző operatív programba pályáztak a különböző időszakokban.

OP száma	NFT	ÚMFT
0	Alsógagy, <b>Beret</b> , Csobád, Fancsal, Fáj, Felsőgagy, <b>Gagyapáti</b> , Garadna, Hernádszentandrás, <b>Kány</b> , <b>Keresztéte</b> , <b>Percse</b> , <b>Pusztaradvány</b>	<b>Beret</b> , Büttös, Csenyété, <b>Gagyapáti</b> , <b>Kány</b> , <b>Keresztéte</b> , Litka, <b>Percse</b> , <b>Pusztaradvány</b>
1	Büttös, Detek, Forró, Fulókercs, Hernádpetri,	Alsógagy, Csobád, Fancsal, Felsőgagy,

<sup>14</sup> Például míg az EMIR és Leader nyertes pályázatok esetén releváns vizsgálati kérdés, hogy adott településen mekkora volt a nyertes pályázatok száma, addig az MVH adatbázis alapján erre nem tudunk választ találni.

OP száma	NFT	ÚMFT
	Krasznokvajda, Litka, Szemere	Fulókércs, Hernádpetri
2	Ináncs, Baktakék, Hernádvécse, Csenyete, Méra, Novajdrány, Szalaszend	Detek, Fáj, Garadna, Hernádszentandrás, Hernádvécse, Krasznokvajda, Méra, Novajdrány, Szemere
3	–	Baktakék, Ináncs
4	Encs	Forró, Szalaszend
6	–	Encs

Az ÚMFT mélyebb szintű támogatási portfólió vizsgálatának alapján elmondható, hogy Baktakék és Detek támogatás felhasználási portfóliója hasonló, a legtöbb pályázatuk gazdaságfejlesztési célú volt. Alsógagyon, Csobádon és Felsőgagyon csak az ÉMOP-ban voltak nyertes pályázatok, míg az Garadnán, Hernádszentandrás, Hernádvécse, Krasznokvajda, Mérán, Novajdrányban és Szemerén az ÉMOP-on és TÁMOP-on belül. Ugyan a járásban Encs és Szalaszend mutatkozott a legdiverzebb támogatás felhasználású településnek, azonban a két településre beérkezett támogatások volumene nagy mértékben eltérő.

Megvizsgálva a nyertes pályázatok számának megoszlását, akkor azt láthatjuk, hogy a gazdaságfejlesztési GVOP-s projektek 62,5 százaléka, a GOP-osok 59,5 százaléka encsi, nagyobb arányban még a Száraz-völgy egy-két települését érintették. Míg a HEFOP-os projektek 33,3 százaléka Krasznokvajdát, 22,2 százaléka Baktakéket, (a maradék rész négy további település között oszlott meg), addig a TÁMOP-os nyertes projektek 36,5 százaléka Encset, 11,5 százaléka Hernádszentandrás érintette, a maradék pedig további 10 település között oszlott meg. A ROP-os és ÉMOP-os nyertes pályázatok harmada Encshez kötődik, ROP-on belül Novajdrány, az ÉMOP-on belül Baktakék, Detek, Forró, Hernádvécse és Szalaszend esetén találkozhatunk jelentősebb számú nyertes pályázattal. A járásban elnyert támogatások több mint 40 százaléka a különböző regionális operatív programokon (ROP+ ÉMOP), 29 százaléka KEOP-os pályázatokon, míg 18,5 százaléka a különböző humán erőforrás fejlesztésre irányuló programokon (HEFOP+TÁMOP) keresztül érkezett. A ROP-on belül elnyert támogatások 46,5 százaléka érkezett Encsre, ÉMOP-on belül az elnyert támogatások 25 százaléka Encsre, 18 százaléka Hernádvécésre, míg 10 százaléka Baktakékre érkezett. A KEOP-os pályázatok 96 százalékát szintén Encsre ítélték meg. A legjelentősebb összegben humán erőforrás fejlesztésre (HEFOP+TÁMOP) Encsre (a támogatások 49 százaléka) és Hernádszentandrásra (a támogatások 15 százaléka) érkezett. A gazdaságfejlesztési támogatások 44 százaléka Encset, míg 28 százaléka Baktakéket érinti.

A járás települési szintű támogatás felhasználási mintázatát egybevetve a klaszterelemzéseként kapott településtípusokkal azt láthatjuk, hogy azok között erőteljes összefüggés nincs. Gyenge összefüggésként elmondható, hogy az 1a és 1b települések között gyakoribbak azok, akikre a diverzebb támogatás felhasználás jellemzőbb, de akadnak kivételek, míg a 2, 3a és 3b-ben többségében vannak azok a települések, amelyek gazdasági erejükénél fogva inkább csak a humán erőforrás fejlesztésére tudtak támogatást igénybe venni, vagy egyáltalán nem is vettek igénybe támogatást.

Az uniós fejlesztési támogatások csak részben követték a települések társadalmi–gazdasági problémáinak mintázatát. Bár a járás elmaradottsága a gazdasági dimenzióban a legnagyobb mértékű, a gazdaságfejlesztési támogatások sem arányukban, sem térbeli mintázatukban nem érték el a szükséges szintet. Ez egyrészt azzal magyarázható, hogy a gazdaságfejlesztésben megítélt támogatások földrajzilag erősen koncentrálódnak a járás déli részén lévő, a már eleve nagyobb gazdasági potenciállal rendelkező falvakra. A gazdaságfejlesztési projektek alacsonyabb támogatásintenzitása ugyanis nem tette lehetővé a gyengébb gazdasági potenciállal rendelkező északi települések támogatások révén történő bekapcsolását a vállalkozás- és az egyéb gazdaságfejlesztésbe. Ez pedig hosszabb távon tovább növeli a járáson belüli gazdasági fejlettségbeli különbségeket. Másrészt a járás alacsony vállalkozássűrűsége általában is kedvezőtlenül hat a térség gazdaságfejlesztési támogatásokat megkötő képességére.

Az Encsi járás a komplex mutató más dimenzióhoz viszonyítva infrastrukturális szempontból közepesen elmaradott az országos és a megyei szinthez képest, ugyanakkor települései között e tekintetben jelentősek a különbségek, elsősorban a csereháti falvak rovására. Még – az országos szinten kis szóródást mutató – közüzemi ivóvízhálózatba bekapcsolt lakások arányában is számottevőek a járáson belüli különbségek. Az Encsi járás infrastruktúrafejlesztései földrajzilag nem estek egybe az e szempontból valóban elmaradott településcsoport elhelyezkedésével. A legnagyobb infrastrukturális beruházásoknak számító – főként a járás középső és déli részén elhelyezkedő mikrotérségi központokat (kivéve Krasznokvajda) érintő – szennyvízkezelő-projekt és a záportározó kivételével a viszonylag kisebb összegű támogatások régóta váró, hiánypótló, inkább „tűzoltó” jellegű fejlesztéseket céloztak meg, amelyek rövidtávon nem járultak hozzá az említett települések felemelkedéséhez. Mind az elnyert pályázatok számában, mind pedig a megítélt támogatás összegében a legnagyobb részesedést (több mint egyharmadát) önmagában a humán erőforrás fejlesztése tette ki. Ha figyelembe vesszük, hogy az Encsi járás elmaradása a szociális és a társadalmi mutatócsoportban a legkisebb,

akkor ez felülreprezentálnak tűnhet. Akkor viszont már nem, ha azt is figyelembe vesszük, hogy a humán erőforrás fejlesztéséhez tartoznak a foglalkoztatáspolitikai támogatások is (és e tekintetben már jelentősebb a járás lemaradása). Továbbá a sokszor mélyszegénységben élők esetén tapasztalható kedvezőbb népmozgalmi jelzőszámok indokolják, sőt meg is követelik a humán erőforrás fejlesztésére kiemelten fordított támogatásokat.

Végezetül emeljük ki az Encsi járásba érkezett támogatások két fontos sajátosságát. Egyrészt a pályázati rendszer specifikus tényezői (például az alacsony támogatásintenzitás korlátozó hatása a gazdaságfejlesztések területén) szerepet játszottak abban, hogy a pályázatok prioritások szerinti megoszlása csak részben felelt meg a különböző elmaradottsági szintű dimenziók igényeinek. Másrészt a támogatási prioritások földrajzi eloszlása inkább elmélyítette a járáson belüli belső tagoltságot, semmint elősegítette volna a belső területi kohéziót.

### III.4 A támogatások közötti szinergiák lehetőségei az Encsi járásban

2015 végén az OTKA kutatás keretében egy kérdőíves terepi felmérést végeztünk az Encsi járásban, melynek során 2004–2014 között az Encsi járás területére megítélt EU-s (NFT, ÚMFT/ÚSzT, Leader) támogatások pályázóit kerestük fel. A kérdőívezéssel alapvetően két kutatási alapkérdést igyekeztünk megválaszolni:

1. A fejlesztéspolitikai támogatások milyen hatást gyakoroltak a pályázókra (pályázat sikeressége, összefüggés a kapcsolatrendszerrel)
2. A fejlesztéspolitikai támogatások között megfigyelhető-e szinergikus kapcsolatok

A kérdőív kérdései az alábbi témák szerint csoportosíthatók:

1. Magára az adott pályázatra vonatkozó kérdések: 1–7. kérdés
2. Pályázók külső kapcsolatai: 8–11. kérdés
3. Adott fejlesztési pályázat és más fejlesztések közötti szinergia: 12–20. kérdés
4. Bekapcsolódás a közös tervezésbe: 21–23. kérdés

Az Encsi járás mikrokörzeti beosztása alapján az alábbi 4 vizsgálati területet határoztuk meg. Kis lakosságszáma miatt összevontuk a Szalaszend központú Kegyetlen és a Krasznokvajda központú Ötfalu mikrotérsegeket, Encs városát viszont külön kezeltük a Hernád völgyétől az alábbiak szerint:

mikrotérség	kérdőívezésnél használt területek
Hernád-völgy (Encs mikrotérsége)	Encs járásszékhely
	Hernád-völgy (Encs környéke)
Szárzsvölgy (Baktakék mikrotérsége)	Szárzsvölgy
Kegyetlen (Szalaszend mikrotérsége)	Észak
Ötfalu (Krasznokvajda mikrotérsége)	

Összesen 299 megítélt EU-s támogatás érkezett az Encsi járás területére 2004–2014 között NFT, ÚMFT/ÚSzT és Leader forrásokból. Ebből 91 fejlesztést tudunk lekérdezni, amely a járás egészének átlagában 30 százalékos lefedettség. A legtöbb kérdőívet Encs városában töltöttük ki, a lefedettség mikrokörzetenként 23–46 százalékos között ingadozott. A 91 lekérdezett megítélt támogatás átlagértéke közel 40 millió Ft volt.

mikrotérség	megítélt támogatás	kérdőív	%	forrás	megítélt támogatás	kérdőív	%
Encs	121	28	23	NFT	41	15	37
Hernád-völgy	87	25	29	ÚMFT/ÚSzT	178	58	33
Szárzsvölgy	45	17	38	Leader	80	18	23
Észak	46	21	46				
<b>Encsi járás</b>	<b>299</b>	<b>91</b>	<b>30</b>	<b>Encsi járás</b>	<b>299</b>	<b>91</b>	<b>30</b>

A kérdőívek földrajzi és források szerinti belső struktúrája többé-kevésbé megfelel a megítélt támogatásokénak. A kérdőívek között alulreprezentáltabb a járásszékhely és környéke, és valamivel felülreprezentáltabbak a csereháti térségek. Ebben szerepet játszott az a tény, hogy mikrotérségek szerinti csoportokban végeztük a felmérést, abban a mikrotérségben ahová összességében több támogatást ítélt meg, ott arányaiban nem töltöttük ki több kérdőívet. A források szerinti megoszlásnál a Leader támogatásokat kevésbé sikerült elérni az NFT és az ÚMFT/ÚSzT támogatások felülreprezentáltabbán a kérdőíves mintában.

mikrotérség	belső megoszlás, %		forrás	belső megoszlás, %	
	megítélt támogatás	kérdőív		megítélt támogatás	kérdőív
Encs	40	31	NFT	14	16
Hernád-völgy	29	27	ÚMFT/ÚSzT	60	64

mikrotérség	belső megoszlás, %		forrás	belső megoszlás, %	
	megítélt támogatás	kérdőív		megítélt támogatás	kérdőív
Szárazvölgy	15	19	Leader	27	20
Észak	15	23			
<b>Encsi járás</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>Encsi járás</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### III.4.1 A fejlesztési pályázatok főbb jellemzői

#### A megítélt támogatások megvalósulási aránya

Előzetesen csak arról volt információnk, hogy az adott fejlesztési pályázatnak megítélték-e a támogatást. Arról viszont nem, hogy az valóban meg is valósult-e. A kérdőívek eredményei alapján a 91 lekérdezett megítélt támogatás közül csupán egy nem valósult meg önrész hiányában (egy LEADER forrásból megpályázott játszótér és közterület felújítása).

#### Külső segítség a pályázatírás során

A megvalósult fejlesztési támogatások túlnyomó többségénél (77 százalék) a pályázó a pályázatírás során igénybe vett külső segítséget, kisebb részük nem (19 százalék), a maradék nem tudta vagy nem válaszolt. A pályázatírási segítséget igénybe vevők közel egyharmada (32 százalék) nem adta meg a segítőjét. 52 támogatás esetében viszont ismert a pályázatíró, a segítség leginkább (40 százalék) Miskolcra érkezett, egyharmaduk Abaújból (jellemzően encsi székhelyű ATÖSZ-től és az Abaúj Leader Egyesülettől, valamint Fancsalról), 27 százalékuk pedig más országrészekből (főleg Budapestről és Debrecenből). Jelentős eltérés figyelhető meg a mikrotérségek között a pályázatíró hovatartozását illetően. Miközben Encsen és a Szárazvölgyben viszonylag kiegyenlítetten bíztak meg pályázatírót járás–megye–ország viszonylatban, az Északi mikrotérségekben a támogatások kétharmadánál miskolci, a Hernád-völgyben a támogatások közel felénél pedig járáson belüli pályázatírókat foglalkoztattak.

A mikrotérségek közötti különbségek hátterében megfigyelhető, hogy a járási fejlesztési szervezetek nem tudják kellő mértékben betölteni integrátori szerepüket a járás egészére. Az északi, csereháti falvakban inkább a miskolci pályázatírói segítséget kapnak, a Hernád-völgye települései sokkal inkább hozzátartoznak az ATÖSZ és az Abaúj Leader akcióterületéhez. Jelentősek az eltérések a pályázatírói segítség hovatartozásában az egyes finanszírozási forrásoknál. A Leaderen keresztül folyósított támogatások esetében többségben a helyi Abaúj Leader Egyesület maga is segíti a hozzá benyújtott fejlesztési pályázatokat, így a járáson belüli segítség meghatározó (58 százalék), az NFT és az ÚMFT/ÚSzT támogatások esetében viszont már a legtöbbször Miskolcra érkezett pályázatírói segítség, utóbbi esetében már megyén kívülről is.

mikrotérség (támogatás)	járás	megye	ország	összes	forrás (támogatás)	járás	megye	ország	összes
Encs (14)	29	36	36	100	NFT (7)	43	43	14	100
Hernád-völgy (18)	44	33	22	100	ÚMFT/ÚSzT (33)	21	45	33	100
Szárazvölgy (11)	27	36	36	100	Leader (12)	58	25	17	100
Észak (9)	22	67	11	100					
<b>Encsi járás (52)</b>	<b>33</b>	<b>40</b>	<b>27</b>	<b>100</b>	<b>Encsi járás (52)</b>	<b>33</b>	<b>40</b>	<b>27</b>	<b>100</b>

Jellemző, hogy a helyi/járási pályázatírói segítséget az alacsonyabb összegű támogatás esetében vették igénybe, míg nagyobb támogatásoknál kívülről (miskolci vagy megyén kívüli) vettek inkább igénybe segítséget. A járáson belüli pályázatírói segítség esetében az támogatások átlagos összege nem éri el a 14 millió Ft-ot, míg a megyei és országos léptékű segítségnyújtást igénybe vett fejlesztési pályázatok esetében a támogatások átlagértéke meghaladta az 50 millió Ft-ot.

#### A pályázat pénzügyi és adminisztratív nehézségei

A kérdőívben különböző oldalról kérdeztük rá a pályázás során felmerülő pénzügyi és adminisztratív nehézségeire. A válaszadók körében a támogatott fejlesztés megvalósítása során a legnagyobb gondot az utófinanszírozás jelentette (40 százalék). Ettől nem sokkal maradt el (35–35 százalék) az önrész és a pályázat adminisztratív körülményei. A legkevésbé a hitelfelvétel okozott nehézséget (18 százalék).

A pályázás során felmerülő nehézségek a járásszékhelyre megítélt támogatások megvalósítása során jellemzően kevésbé jelentettek gondot, különösen figyelemreméltó, hogy a hitelfelvétel szinte elhanyagolható esetben (4 százalék) jelent meg súlyos nehézségként. A járás falvaiban azonban már jóval gyakrabban számoltak be a pályázók súlyos nehézségekről. A pályázók a Hernád-völgyben az utófinanszírozást a biztos válaszok közel kétharmadában (63), az önrészt közel felében (46) súlyos problémaként értékelték. A Szárazvölgyben az utófinanszírozás mellett a hitelfelvételt is súlyos gondként értékelték (33 százalék). A pályázat adminisztratív



követelményei a járás északi mikrotérségeiben jelentkeztek. Érdekesség, hogy Északon az utófinanszírozás (13), a Szárazvölgyben pedig az önrész (25) nem jelentkezett súlyos nehézségként.

A leggyakrabban a LEADER-finanszírozású fejlesztési pályázatok esetében számoltak be a kérdőívet kitöltők anyagi vagy adminisztratív problémákról. A súlyos nehézségekre adott „igen” válaszok aránya a LEADER források esetében mind a négy probléma esetében felülreprezentált. A legkirívóbb az utófinanszírozás, amely 4 Leader pályázatból háromnál súlyos nehézségként jelent meg.

mikrotérség	utófinan- -szírozás	önrész	hitel	adminisz- -tráció	forrás	utófinan- -szírozás	önrész	hitel	adminisz- -tráció
Encs	33	28	4	35	NFT	29	36	25	23
Hernád-völgy	63	46	21	33	ÚMFT/ÚSzT	33	32	14	36
Szárazvölgy	47	25	29	31	Leader	75	41	27	41
Észak	13	37	25	41					
<b>Encsi járás</b>	<b>40</b>	<b>35</b>	<b>18</b>	<b>35</b>	<b>Encsi járás</b>	<b>40</b>	<b>35</b>	<b>18</b>	<b>35</b>

Általánosságban igaz, hogy a kisösszegű támogatások esetében gyakrabban számoltak be a válaszadók súlyos nehézségekről. A nehézségekre adott „nem” válasznál átlagban rendre magasabb volt az egy fejlesztésre jutó támogatás értéke. A nehézség és a támogatás volumene közötti kontraszt az utófinanszírozás esetében jelentkezett a legélesebben, itt azon támogatások, ahol „nem” jeleztek problémát, 2,5-szer nagyobb értékű volt a támogatás. A pályázat adminisztratív követelményeinél ez a hányados 2-szeres. Az önrész és a hitel nehézségei esetében a „nem” és az „igen” válaszú támogatások között csak 1,5-szeres volt az átlagos értékhányados.

válasz	nehézség			
	utófinanszírozás	önrész	hitel	adminisztráció
„igen”	21231964 Ft	33770398 Ft	29038519 Ft	23807185 Ft
„nem”	50703943 Ft	45606904 Ft	41003581 Ft	44109508 Ft
hányados	2.4	1.4	1.4	1.9

A pályázat során jelentkező nehézségek egymással is összefüggnek. Általában, ahol valamelyik nehézséget „igen”-nel jelölt egy válaszadó, ott egy másikra is „igen”-t mondott, ahol adott nehézséget nem tekintettek saját pályázatukra nézve problémaként, ott egy másikat sem. Ha a nehézségeket párba állítjuk, és megnézzük, hogy adott pályázatnál hogyan jelentek meg, megállapíthatjuk, hogy többségben vannak az azonos irányú válaszok, tehát „igen-igen” vagy „nem-nem”, és kisebbségben a fordítottak. A legerősebb összefüggés az utófinanszírozás és az önrész között figyelhető meg (válaszok 84 százalékban megegyeztek), a legkevésbé erős összefüggés, de még mindig többségben egyirányú válaszokkal az adminisztráció és az önrész, valamint az adminisztráció és az utófinanszírozás között figyelhető meg.

#### IV. Irodalomjegyzék

- BELUSZKY P. – SIKOS T. T. 2007: Változó falvaink a magyarországi falvak típusai a harmadik évezred kezdetén. – Tér és Társadalom 21 (3): pp. 1–29.
- BELUSZKY P. 1977: Krasznokvajda – Egy alsófokú központ gondjai a Csereháton. – Földrajzi Értesítő 26 (3–4.): pp. 349–386.
- BÍRÓ P. – MOLNÁR L. – ADLER J.–BARTA J.–MÜLLER E.–PICHOSZKY K.–SKULTÉTY L. 2004: A kistérségi szintű relatív fejlettség meghatározása. – Területi Statisztika 44 (6): pp. 564–585.
- BOONSTRA, W. J. 2006: Policies in the Polder: How Institutions Mediate between Norms and Practices of Rural Governance. – Sociologia Ruralis 46 (4)
- BROOM 2015: Diversity, Synergy, and Transformative Social Change, Center for Human Systems. – <http://www.chumans.com/human-systems-resources/diversity-synergy.html> – 2016. 05. 25.
- CSATÁRI B. – FARKAS J. 2006: A magyar vidékies kistérségek új kategorizálása, különös tekintettel a városi hatásokra és a földhasznosítás változásaira. – Tér és Társadalom 20 (4): pp. 97–110.
- CSATÁRI B. 1996: A magyarországi kistérségek néhány jellegzetessége. – Kecskemét: MTA RKK Alföldi Tudományos Intézete
- CSATÁRI B. 1999: A kedvezményezett kistérségek besorolásának felülvizsgálata (összefoglaló zárójelentés). – Kecskemét: MTA RKK Alföldi Tudományos Intézete
- CSERHÁTI, I. – DOBOSI, E. – MOLNÁR, ZS. 2005: Regionális fejlettség és tökevonzási képesség. – Területi

Statisztika 45 (1): pp. 15–32.

- DOBOSI E. 2003: A regionális elemzések módszertani kérdései – Esettanulmány: Magyarország kistérségi fejlettségének elemzése. A gazdaságelemzés módszerei 1. – Budapest: KSH Gazdaságelemző és Informatikai Intézet (ECOSTAT)
- EUROPEAN COMMISSION 2010: Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. – Luxembourg ISBN 978-92-79-17800-9
- FALUVÉGI A. – TIPOLD F. 2007: A területfejlesztés kedvezményezett térségeinek 2007. évi besorolása. – Területi Statisztika 47 (6): pp. 523–540.
- FALUVÉGI A. 2000: A magyar kistérségek fejlettségi különbségei. – Területi Statisztika 40 (4): pp. 319–346.
- FALUVÉGI A. 2003: A társadalmi–gazdasági jellemzők területi alakulása az átmenet időszakában és várható hatásai. – Tudás alapú gazdaság és munkaerőpiac Magyarországon a XXI. században című, 5/180 nyilvántartási számú, 2001. évi NKFP pályázat, 3.4. részfeladat – Budapest.
- FAZEKAS K. 1997: Válság és prosperitás a munkaerőpiacon – A munkanélküliség regionális sajátosságai Magyarországon 1990–1996 között. – Tér és Társadalom 11 (4): pp. 9–24.
- FERTŐ I. – VARGA Á. 2014: A jólét területi különbségei Magyarországon: egy lehetséges térségfejlettségi index alkalmazása. – Statisztikai Szemle 92 (10): pp. 1–18.
- G. FEKETE É. 2001: Aprófalvak az ezredfordulón. – In: DORMÁNY, G.–KOVÁCS, F.–PÉTI, M.–RAKONCZAI, J. (szerk.): A földrajz eredményei az új évezred küszöbén, Földrajzi Konferencia, Szeged pp. 1–15.
- HAHN Cs. 2004: A térségi fejlődést befolyásoló tényezők Magyarországon. – Területi Statisztika 44 (6): pp. 544–563.
- JENEY L. – VARGA Á. 2016: A felzárkóztatás eredményei és kudarcai az Encsi járásban. – Területi Statisztika 56:(2) pp. 183–208.
- JENEY L. 2014: Geographic Differences in the Long-term Demographic Processes of the Settlements of the North Hungarian Border Region. – Cross-Border Review 1 (1): pp. 37–53.
- KSH 1980: Településhálózat IV. kötet. Országos és megyei összefoglaló adatok 1970–1978. – Budapest: Központi Statisztikai Hivatal
- KATONÁNÉ, K. J., VARGA, E., NEMES, G. (2016) Understandig the process of social innovation in rural regions: some Hungarian case studies, in Studies in Agricultural Economics 118:(1) pp. 22-29. (2016)
- KOVÁCS K. 2013: Területi, társadalmi hátrányok és beavatkozási politikák. – In: KOVÁCS, K. – VÁRADI, M. (szerk.) Hátrányban vidéken. – Budapest: Argentum Kiadó pp. 25–47.
- LIESZKOVSZKY J. – SZABÓ SZ. 2009: A Krasznokvajdai mikrotérség lakosságának közlekedési szokásai. – Tér és Társadalom 23 (4): pp. 117–135.
- LUKOVICS M. 2007: A lokális térségek versenyképességének elemzése. Doktori értekezés. –Szeged: Szegedi Tudományegyetem
- NEMES G. – VARGA Á. 2014: Gondolatok a vidékfejlesztésről – alrendszerek találkozása, társadalmi tanulás és innováció. – Educatio 23 (3): pp. 384–393.
- NEMES G, HIGH C, AUGUSTYN A (2015) Beyond the new rural paradigm: project state and collective reflexive agency In: Copus AK, de Lima Ph (szerk.) Territorial cohesion in rural Europe: the relational turn in rural development. 254 p. London; New York: Routledge, 2015. pp. 212-235. (Regions and Cities; 76.) (ISBN:978-0-415-85950-9)
- OBÁDOVICS Cs. – KULCSÁR L. 2003: A vidéki népesség humánindexének alakulása Magyarországon. – Területi Statisztika 43 (4): pp. 303–322.
- OBÁDOVICS Cs. 2004: A vidéki munkanélküliség térségi eloszlásának elemzése. Doktori értekezés. –Gödöllő: Szent István Egyetem
- OECD 2006: The New Rural Paradigm: Policies and Governance. – ISBN 9264023917 [http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en\\_2649\\_33735\\_37015431\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_33735_37015431_1_1_1_1,00.html) – 2011. 02. 24.
- RITTER K. 2008: Agrárfoglalkoztatási válság és a területi egyenlőtlenségek. Doktori disszertáció. – Gödöllő: Szent István Egyetem

- SZELÉNYI I. KONRÁD GY 1971: A késleltetett városfejlődés társadalmi konfliktusai, Valóság, 12. 19-35.
- TÁNCZOS T. – EGRI Z. 2010: Differenciálódási folyamatok a magyarországi kistérségek társadalmi és gazdasági fejlettségében. – Területi Statisztika 50 (3): pp. 279–294.
- TÁNCZOS T. 2011: A társadalmi és gazdasági fejlettség térbeli folyamatvizsgálata Magyarországon. Doktori disszertáció. – Gödöllő: Szent István Egyetem
- TÓTH K. 2004: Szinergia és valóság. A felvásárlások vezetésének hatása a szinergiák realizálására. Doktori disszertáció. – Budapest: BKÁE
- UN FCCC 2005: Regional synergy in the context of national adaptation programmes of action. – Technical paper FCCC/TP/2005/4, 12 April, GE.05-61227 (E)