

G. FEKETE Éva

SASOK VAGY KÍSÉRLETI NYULAK?

A PHARE Borsod és Szabolcs megyei kísérleti programjának tapasztalatai kistérségi nézőpontból

A szerző az 1993-ban indult PHARE kísérleti programok Borsod és Szabolcs megyei történéseinek sajátos nézőszögű összehasonlítására vállalkozik. Az okokra is rávilágítva írja le a kistérségi társulások szerveződésének feltűnően eltérő, majd pedig visszaszorítá-suk alig különböző útjait-módjait. Megállapítja, hogy a kistérségi fejlesztések irányainak és területeinek alakulásában meghatározó szerepe volt a különböző PHARE programok-nak. Az e program keretében kiírt pályázatok és elbírálásuk követelményrendszere a kistérségi szerveződések tevékenységében a korábbinál átgondoltabb tervezést, az erőfor-rások számbavételét, az együttműködési készség erősödését és a szakszerűség iránti igény növekedését hozta magával. Szerző a kistérségi szerveződések célkitűzéseit és jövőjét szem előtt tartva fogalmazza meg következtetéseit.

A területfejlesztési források decentralizálása felé vezető úton jelentős mérföldkőként jegy-zik azt a programot, mely 1993-ban indult és célja az ország két legkritikusabb helyzetben levő megyéjében a decentralizált területfej-lesztési döntéshozásra való felkészülés, az ehhez szükséges intézmények és képességek kialakítása. A kísérlet és annak tapasztalatai okulásul szolgálhatnak az ország más térségei, a hatalom decentralizálásáért küzdő helyi poli-tikusok és a technikai megvalósítás kidolgozá-sán fáradozó szakemberek számára is. Jelen tanulmányban nem törekszem a kísérlet ta-pasztalatainak átfogó értékelésére, csupán a területfejlesztés és a döntéshozás decentralizá-lásának következő szintje, a kistérségi szerve-ződések és a települések szempontjából, az úgymond „alulról” láthatóvá vált sajátossá-gokat kívánom összefoglalni. A területfejlesz-tés decentralizációs folyamatának kiterjedése szempontjából ugyanis korántsem közömbös, hogy a kistérségi szerveződésekre – mint a kísérleti program kiemelt résztvevőire – mi-lyen szerep vár: tudnak-e szárnyalni, mint a sasok, elejtve a „zsákmányt”, utat mutatva má-soknak is, vagy be kell érniük a kísérleti nyu-lak szerepével, életük rövid lesz és ők maguk

válnak az idő, a megbicsaklott demokratizáló-dás zsákmányává.

A kísérleti program indításának és működtetésének körülményei

Az 1993. júniusában indított hároméves PHARE Területfejlesztési Program második komponensként jelent meg a „Kísérleti pro-gramok végrehajtása Észak-Keleten”. Célja „a területfejlesztés átfogó, stratégiai megközelí-tésének kialakítása, valamint a regionális stra-tégia kialakításának és végrehajtásának régiók-ban történő decentralizálása”. A regionális decentralizáció alapvető feltételeként jelent-kező erős középszint hiányának ellensúlyozá-sára, valamint annak érdekében, hogy „kiala-kuljon egy koordinált fejlesztési szemlélet a régiókban és megvalósuljon a pénzügyi támo-gatás régiókba való eljuttatásának egy haté-konyabb módja”*, a kormány regionális fej-lesztési tanácsok felállítását kezdeményezte Észak-Kelet-Magyarország válságövezeteiben, Borsod és Szabolcs megyékben. E fejlesztési

* Összefoglaló a PHARE magyarországi területfejlesz-tési programjáról. Budapest, 1993 november

tanácsok működésének megerősítésére regionális fejlesztési ügynökségek létrehozását támogatták, melyek hosszas előkészítő munka után mind a két megyében létre is jöttek.

A kormány és a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat 1994 augusztus 14-én közel tizenhét millió forintos alapítási vágyonnal hozta létre a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Fejlesztési Közalapítványt, amelyhez több megyei szervezet, pénzügyintézet, vállalkozás csatlakozott. A közalapítvány vagyonának kezelő szerve az alapítók által létrehozott fejlesztési tanács névvel illetett kuratórium. E tanács elnöke a megyei közgyűlés mindenkor elnöke, tagjait az alapítók delegálják. A vagyon felhasználásával kapcsolatos stratégiai és a személyi kérdésekkel kapcsolatos döntéshozó szerepkörrel az alapítók igazgatótanácsot hoztak létre, melynek elnöke fejlesztési tanács elnöke. Az igazgatótanács dönt többek között a fejlesztési tanács által meghatározott fejlesztési prioritások megvalósításáról. Az operatív feladatokat a megyei fejlesztési ügynökség látja el. Az ügynökség tevékenységi körébe tartozik a megye területfejlesztési igényeinek és forrásainak feltárása, az ehhez illeszkedő stratégiai programok kidolgozása, az elfogadott programok szerinti projektumok szervezése, működtetése és koordinálása, ügyviteli és pénzügytechnikai feladatok elvégzése. Ugyancsak az ügynökség feladata a hatékony hálózati kapcsolatrendszer kialakítása, működtetése és a régióon belüli hatóságokkal, a termelő szektor képviselőivel és az egyéb érdekelt intézményekkel.*

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 1994. októberében írták alá az alapító tizenegy városi, a Miskolc megyei jogú városi, a megyei önkormányzatok és a Kormány képviselői a megyei fejlesztési közalapítvány alapító okiratát. A közalapítvány induló vagyona közel húszmillió Ft volt. A közalapítvány első intézkedéseként létrehozták a kuratóriumot, valamint az alapítók és csatlakozók gyűlését, ami a megyei fejlesztési tanács elnevezést kapta. E tanács dönt a megyei területfejlesztési stratégia elfogadásáról, a fejlesztési prioritásokról, jóváhagyja a megyei fejlesztési programokat, elfogadja a programok végrehaj-

tásáról szóló beszámolókat, megvitatja a közalapítvány éves tevékenységéről szóló beszámolót és elfogadja az alapítók és csatlakozók gyűlésének ügyrendjét. A tizenöt tagú kuratórium vagy igazgatótanács a közalapítvány vagyónának kezelő szerve. Az igazgatótanács tagjait az alapító okiratban rögzített szervezetek delegálják. A tagok között szerepel pl. a KTM, a megyei önkormányzat, Miskolc város, a megye tizenegy városának három, a gazdasági kamarák, a munkavállalói képviselők, a megyei vállalkozásfejlesztési központ, a Miskolci Akadémiai Bizottság, a tizenegy településszövetség két, a Közgazdasági Társaság által kijelölt pénzügyintézet, a GYOSZ, a megyei munkaügyi központ és az ÉRÁK közös delegáltja. A megyei fejlesztési tanácsnak nincs utasítási joga a kuratórium működése felett. Bár erre az alapító okirat előírását nem tartalmaz, az alakuló ülés mindkét döntéshozó szerv elnökének Szabó Györgyöt, a megyei közgyűlés elnökét, majd annak távozása után az új megyei elnököt, Gyárfás Ildikót választotta. A közalapítvány vagyona kezelésével kapcsolatos adminisztratív, gazdálkodási és döntéshozó feladatokat az ügyvezető irányítása alatt álló megyei fejlesztési ügynökség látja el.

Mindkét megyében a fejlesztési tanácsok és ügynökségek kiemelt feladataként jelentkezett a PHARE Kísérleti Programalapba tartozó pénzek elosztásának előkészítése, a pályázatok kiírása és elbírálása. Az 1994–95-ben rendelkezésre álló két-két millió ECU (kb. 270 millió Ft) terhére Szabolcsban az első fordulóban 83, a második fordulóban 172, Borsodban 127, ill. több mint kétszáz pályázat érkezett be. Közülük az első fordulóban húsz, ill. tizenhat megyei fejlesztési projektum kapott támogatást.

A pályázati prioritások valamelyest elértek a két megyében. Szabolcsban kiemelt fontosságúnak tartották a mezőgazdasági és élelmiszeripari tevékenységek fejlesztését, a technológiai fejlesztést és innovációt, a befektetések ösztönzését és a külső tőkének a térségbe való vonzását, gazdasági övezetek létrehozását, az idegenforgalom és a határmenti együttműködés fejlesztését. Borsodban az üzleti szektor, a munkaerő, a széles értelemben vett termelőbázis, az üzleti szektort kiszolgáló környezeti fejlesztés, a gazdasági és szociális kohézió megteremtése és ágazati prioritásként az idegenforgalom és turizmus, az agrárágazati ver-

* Beszámoló a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Fejlesztési Közalapítvány tevékenységéről. Nyíregyháza, 1995 ápr. 5.

tikum és a feldolgozó ipar szerepeltek a támogatandó célok között.

A PHARE Kísérleti Programalap elosztásán kívül a fejlesztési ügynökségek kiemelt feladataként jelent meg a megyei fejlesztési stratégiák kidolgozásának szervezése, a kapcsolati rendszer építése, a nyilvánosság megteremtése, a befektetés-ösztönzés feltételrendszerének kialakítása, a megyei projektumok menedzselésére való felkészülés. A két megyében a fenti feladatok eddig eltérő mértékben teljesültek. A borsodiak energiáinak jó részét lekötötte a rögtön a felállításuk után elkezdődött stratégiaalkotási folyamat, kevesebb idejük maradt a többi feladatban való előrejutásra, mint a részletes megyei fejlesztési stratégia kidolgozásához csak később hozzájáró szabolcsiaknak.

A két megyében működő kistérségi szerveződések

1993-ban, a PHARE kísérleti program indulásakor Borsod megyében nyolc, Szabolcsban azonban csupán egyetlen kistérségi szövetség működött. Bár ezeket is többségükben települési önkormányzatok hozták létre és alkották tagságukat, kialakulásukban és működési módszereikben a civil vagy gazdasági jellegű kezdeményezéseknek meghatározó szerep jutott.* A PHARE Területfejlesztési Program már említett két, és a kimondottan a településközi együttműködések ösztönzését célul tűző három komponense átütő változást hozott a kistérségi szerveződésben.

A megyei önkormányzat és a PHARE-szabóérték ösztönzésére Szabolcs megyében robbanásszerűen jelentek meg a településközi együttműködések intézményesült formában deklaráló kistérségi fejlesztési társulások. Ezek kimondottan önkormányzati társulások, a települési önkormányzatok mellett tagként egységesen a megyei önkormányzat és a PRIMOM Vállalkozásfejlesztési Alapítvány szerepel. Megalakulásukat alapvetően meghatározta a PHARE forrásokhoz való hozzájutás és a területfejlesztés decentralizációjában elérhető kulcsszerep ígérete. 1995 nyarán tizennégy kistérségi társulást jegyeznek Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, melyek csaknem teljesen le is fedik a megye területét. Külsőre ezek a szervezetek meglehetősen hasonlítanak egy-

máshoz, az alapító okiratokban megfogalmazott céljaikban és szervezeti felépítésükben a felülről ajánlott formák köszönnek vissza.

Borsodban is történtek felülről érkező erőfeszítések a megye egészét lefedő, a városok köré szervezendő kistérségi beosztás kialakítására, ezek a kezdeményezések azonban megbuktak a városok motiváltságának hiányán, a falvak és városok közötti ellentéteken, a "felülről jött" kezdeményezéssel szembeni idegenkedésen és a már meglévő, nem városkörnyéki alapon szerveződött szövetségek ellenállásán. A kistérségi együttműködések intézményesülése így sokkal kiegyensúlyozottabban, "szabálytalanabban", vagy ha úgy tetszik: szeresebben ment végbe, mint Szabolcsban. A "város és környéke" önkormányzati társulásoktól kezdve a civil társadalom képviselőit bevonó szövetségeken és a döntően gazdasági szereplőkre épülő egyesületeken keresztül a szerveződések országos kitekintésben is nagy változatossága alakult ki. A viszonylag szerves fejlődéssel járó kuszaságot mutatja, hogy nem ritka a szerveződések közötti területi átfedés és vannak a megyének máig lefedetlen részei.

A megyei fejlesztési tanácsok és ügynökségek, valamint a kistérségi szervezetek működésének kölcsönhatásai

A PHARE Területfejlesztési Program és a kistérségi szerveződések között tagadhatatlanul erős kölcsönhatás figyelhető meg. E kölcsönhatás tanulmányozása a társadalomépítés szempontjából tanulságokkal szolgál a decentralizációs folyamatot felülről, kívülről alakító erőfeszítések és a döntési mechanizmus decentralizációjáért, illetve a fejlesztési forrásokért vívott küzdelmek viszonya tekintetében.

A. A PHARE Területfejlesztési Program hatása a kistérségi szerveződésekre

A PHARE program hatása a kistérségi szerveződések létrejöttében, szerveződési sajátosságaiban, a kistérségi szerveződések további működését meghatározó feltételek kialakulásában és a kistérségi szervezetek tevékenységének formálódásában nyilvánult meg.

- *A program hatása a kistérségi szerveződések kialakulására*

A PHARE Kísérleti Program maguknak a szerveződéseknek az elindulására és a szer-

* PHARE Kísérleti Program Alap Pályázat kiírásai, 1995

vezeti formák kialakulására az előbbieken már ismertetett módon hatott. Szabolcsban a kilátásba helyezett és csak ilyen módon hozzáférhető forrásoknak és beleszólási jogosultságnak alapvető szerepe volt a kistérségi társulások létrejöttében, míg Borsodban ez a hatás - tekintettel az 1989 óta elindult, előzményekkel rendelkező folyamatra és a kissé eltérőbb politikai környezetre - kisebb mértékűnek bizonyult, nem váltott ki oly mértékű szervezeti uniformizálódást sem, mint a másik megyében. Valószínűleg más lett volna a helyzet, ha az 1993-ban elkészült "Kistérségfejlesztési Tanácsadó Iroda BAZ megye elmaradott térségeinek fejlesztésére" üzleti tervének* megvalósításához sikerül a megyének forrásokat szerezni. A tervzetben szereplő kistérségi fejlesztő központok felállítása és fenntartása ugyanis szükségsszerűvé tette volna az önkormányzati hozzájárulás behajtására alapot nyújtó társulások megalakításának, ill. kiterjesztésének siettetését, s könnyen oda vezetett volna itt is, hogy előbb rendezik be a szobát és csak utána épül fel a ház.

- *A program hatása a kistérségi szerveződések működési feltételeinek megteremtésében*

A kistérségi szerveződések ösztönzésének és a már meglévők fejlesztésének egyik leghatásosabb, a PHARE program harmadik komponensében megjelenő módja a településközi együttműködések sikeres és hatékony működéséhez bizonyítottan szükséges technikai feltételek (irodai felszerelések, helyiség) megteremtéséhez és a személyi feltételek alakításához (képzés) nyújtott segítség volt.

Nem jelentek meg azonban a két kísérleti megyében - holott az alulról és a felülről való építkezés egymással való találkozásához meg kellett volna jelennie - a létező kistérségi szerveződések operatív szervei, mint a fejlesztési ügynökségek kulcsfontosságú partnerei alapműködésének kiemelt, a hálózatszerű működést is erősítő támogatása. Azok, akik komolyan gondolják a térségfejlesztésben való együttműködést, előbb-utóbb létre is hozzák saját kis koordinációs irodájukat. Másrészt, a megyei fejlesztési ügynökségek csak akkor

* G. Fekete Éva - Bodolai Éva : Együtt! - De hogyan? A kistérségi szerveződések megjelenése a területfejlesztésben. PHARE-MTA RKK, Miskolc, 1995

tudják kitűzött feladatukat, a megyei fejlesztési igények összegyűjtését, a projektumok koordinálását ellátni, ha kiépítik csápjaikat a területfejlesztés alapelemei, a települések ill. azok integrált egységei, a kistérségek felé. Márcsak a párhuzamosságok elkerülése végett is, nyilván célszerű a két vonalat egyesíteni és a megyei ügynökségek mellett a helyi fejlesztéseket közvetlenül koordináló, a közösségi kezdeményezéseket inicializáló, az információkat terítő és a megyei ügynökség munkatársaival az egyeztetések során ugyanazon (szakmai) nyelven beszélő munkatársakat foglalkoztatni. A fenti gondolat nem egyedülálló, a Borsod Megyei Fejlesztési Stratégia megfogalmazásakor is felszínre került, és a gazdasági és térségi együttműködési szervezetrendszer alakítására vonatkozó javaslatokban a megvalósítás feladatai is megjelentek.

A gazdaságfejlesztés integrált kistérségi rendszerének kialakítása alprogramon belül tervként szerepel, hogy "a megyei fejlesztési tanács 1995 második felében pályázatot ír ki a meglévő kistérségi gazdaságfejlesztő irodák indokolt továbbfejlesztésére, ill. új irodák létrehozására. Az irodák fő feladata a kistérségi erőforrások feltárása, kistérségi stratégia és programok kidolgozása, a projektumok menedzselése, külső befektetők segítése."*

- *A program hatása a kistérségi szerveződésekben folyó fejlesztő tevékenységre*

A magyarországi kistérségek fejlesztésének irányait és területeit 1994-ben is, de az 1995-ös évben még inkább meghatározták a különböző PHARE programok, e két megyében pedig sajátosan a PHARE Kísérleti Program is. A Kísérleti Program Alapból elérhető támogatások megszerzésének rendje, a pályázatok kiírása és elbírálása - hibái ellenére is - a kistérségi szerveződések tevékenységében a korábnál átgondoltabb tervezést, az erőforrások számbavételét, az együttműködési készség erősödését, a szakszerűség iránti igény növekedését hozta magával.

Természetesen, mint minden olyan esetben, amikor az elosztható pénzmennyiséget az igények nagyságrendekkel meghaladják, a pályázatok nyomán számtalan csalódás is született.

* Young, Ronald: Puzzling Development. Odyssey of modern Candide. April, 1995

(Szabolcsban az első fordulóban beérkezett igények kielégítéséhez két milliárd, Borsodban másfél milliárd Ft-ra lett volna szükség.)

Szabolcsban a családások egyik forrása az volt, hogy a kistérségi szerveződések az előkészítés során megbeszéltnél kisebb szerephez jutottak a projektumok formálásában. Itt az eredeti elképzelés úgy szólt, hogy a pályázatokot vállalkozók, intézmények adják majd be, de a kistérségi társulások véleményezik azokat, illetve természetesen ők maguk is kezdeményezhetnek projektumokat. A gyakorlatban - valószínűleg éppen a társulások formális működése és a saját térségükben még nem kellőképp kialakult hálózataik miatt - a kistérségi ajánlások el-el maradtak, az elbírálásnál nem jutottak szerephez. A pályázók több mint felét alkották a különböző gazdasági szereplők (főként Kft.-k és Bt.-k), akikkel az önkormányzatok társulásaiként működő kistérségi szervezeteknek közvetlen kapcsolatuk nincs, feltehetően nem is nagyon értik, hogy milyen alapon véleményezi pályázatukat a kistérségi szövetség. Természetesen ez sértette azokat a társulásokat, ahol ezt a funkciót komolyan vették, igyekeztek felelősségteljesen segíteni a helyi pályázókat.

Ugyancsak sértette a kistérségi társulásokat, hogy a támogatott tizenhét pályázat közül tizenhárom valamilyen gazdasági társaságot juttatott előnyökhöz és a kistérségi társulások közül csupán a Közép-Nyírségi Területfejlesztési Társulás projektuma nyert támogatást (a kért hat millió Ft-tal szemben két millió Ft-ot). Egy szóval a szabolcsi kistérségi társulások családóttan vették tudomásul, hogy kiszorultak abból a programból, melyben nekik korábban főszerepet ígértek. Ehhez képest már csak kisebb elégedetlenséget okozott, hogy a Fejlesztési Tanács döntéséről nem kaptak visszajelzést, az elutasításokról valamilyen indoklást.

Borsodban az első fordulóban beérkezett 122 pályázat közül tízet adtak be kistérségi társulások vagy szövetségek. Közülük négy (öt projektummal) bekerült az összesen tizenhat támogatott közé és így kb. huszonhat millió Ft-hoz jutottak. Az arányok tehát lényegesen kedvezőbbek. A térségi/kistérségi szemlélet általában is erősebben érvényesült a borsodi pályázat során. A támogatásra javasolt, majd a támogatott pályázatok mindegyike hordoz valamilyen regionális tartalmat. Ugyanakkor a borsodi program kevésbé bizonyul vállalko-

záscentrikusnak. Éppen a regionalitás és az együttműködés mint fő prioritások érvényesítése miatt az gazdasági szereplők teljes egészében kiszorultak a nyertesek közül az első fordulóban. Képzési, tanácsadó és inkubációs intézmények, önkormányzatok jutottak támogatáshoz. Ezek között pedig a kistérségi szerveződések eredményesebb szereplésében az is közre játszhatott, hogy ezek a szövetségek már összeszokottak, rutinosabbak pályázatok készítésében.

A támogatott (kis)térségfejlesztési célok között Szabolcsban a mezőgazdaság és az élelmiszeripar, Borsodban az oktatás és a turizmus fejlesztése volt hangsúlyos a kísérleti program első fordulójában. Ez utóbbi hatására - az előzetes információk szerint - ugrásszerűen megnőtt a térségi idegenforgalmi fejlesztésekhez és oktatási, szaktanácsadási programok megvalósításához támogatásra pályázók száma. A programok megvalósításának tapasztalatairól ez idáig nem sokat mondhatunk, többek között az elhúzódozó szerződéskötések és a kezdés késése miatt sem. Az összegek kicsinysége és az eltelt idő rövidsége miatt azt sem mondhatjuk, hogy valamely kistérségben átütő változásokat váltott volna ki a kísérleti program keretében kapott támogatás. Az eredmény, a program hatása a kistérségek fejlődésére egyelőre nem a közvetlen regionális fejlesztésekben mérhető. Inkább a már említett szemléletalkító, képességfejlesztő hatás az, ami jó alapot nyújtva a tényleges decentralizációhoz, a lényegesen megnövelt forrásokat is az immár kipróbált, ám még tovább tökéletesítendő rendszer keretein belül elosztva, valóban elősegítheti a kistérségek önerős és fenntartható fejlődésének megalapozását.

B. A kistérségi szervezetek hatása a programra

A demokrácia viszonyai között természetes a hatás-kölcsönhatás eme másik irányának felvetése. A kistérségi szervezetek, optimális esetben a program döntéshozó szervezetében való részvételükön keresztül, közvetlenül hathatnak a program alakítására (ehhez persze eleve feltételezzük, hogy a PHARE a döntéshozói szerepet átengedte a hazai, sőt a decentralizáció jegyében a megyei szereplőknek), vagy közvetve, véleményük kinyilvánításával és a napi munkakapcsolatban kialakult magatartásukkal gyakorolhatnak befolyást.

• *A döntéshozásban való részvétel*

A fejlesztési tanácsok szervezése időszakában az éppen akkor felerősödő és a PHARE Területfejlesztési Program harmadik komponense által támogatott kistérségi szerveződések arra számítottak, hogy a területfejlesztés decentralizációját és az alulról építkezés elvét következetesen végigvezetve, ők – mint a területfejlesztés alapegységeként megjelenő települések elsődleges integrációi, s mint a területi érdekek megjelenítői és a helyi fejlesztések koordinálói és kezdeményezői – a megyei fejlesztési tanácsokban hangsúlyos szerephez jutnak. Ezzel szemben csalódnuk kellett. Bár az előkészítő folyamatba workshopok formájában bevonták őket és egy időben még az is felvetődött, hogy a fejlesztési tanácsot maguk, a megyét akkorra majd teljesen lefedő kistérségi társulások hozhatnák létre, a tanácsok szervezésében a területi képviseleti elv helyett ismét az ágazati elv érvényesült. A kistérségi szerveződések visszaszorításában ezen szervezetek státusának tisztázatlansága, a nem száz százalékos területi lefedés, az elaprózódástól való félelem és a kistérségek politikai érdekérvényesítésének gyengesége is szerepet játszott.

Végül is a források elosztásáról döntő tizenöt, ill. tizenkilenc fő Igazgatótanácsban Borsodban két fő, Szabolcsban három fő képviseli a tizenhét, ill. tizennégy kistérségi szövetséget. Ilyen módon való jelenlétük a döntéshozó testületben meglehetősen ellentmondásos. A testületben az ő tisztük megjeleníteni az ún. területi szempontokat és érdekeket, de ezek a képviselők, egy-egy kistérségi szövetség vezetőjeként, hivatásuknak elsősorban saját térségük érdekeinek megjelenítését érzik, és nehéz is lenne számon kérni tőlük a más kistérségek szempontjainak érvényesítését, amikor ahhoz sem információval sem motiváltsággal nem rendelkeznek. A kistérségi szerveződések lényegüként megjelenő térségen belüli regionalitás és a kifelé megnyilvánuló lokalitás nem keverhető össze a megyei szinten jelentkező regionalitással. A megyét felépítő kistérségek érdekei csorbulásmentesen csakis teljes körű képviselet esetén érvényesülhetnek. Az már más kérdés, hogy a döntéshozásban való részvételt milyen mértékű integrációk számára biztosítják. A jelenlegi felállítás szerint fél, ill. harmad megyénként kellene a már meglévő kistérségi kezdeményezőket integrálni, ami – a kistérségek nézőpont-

jából és szakmailag is – elfogadhatatlan. Borsod megye például minimálisan is öt-hat, közel szervesnek tekinthető, sajátos fejlődési pályával és ebből következően markánsan eltérő érdekekkel rendelkező területi egységre osztható, ami azt jelenti, hogy a területi képviseleti elv érvényesítésére törekedve legalább ennyi ún. térségi képviselőnek kellene lennie.

• *Véleménynyilvánítás*

Az, hogy a kistérségi szerveződések jószerivel kiszorultak a döntéshozásból, persze még nem föltétlenül jelenti, hogy semmilyen hatással sem voltak a Kísérleti Program egyes elemeire, így döntően a források elosztó pályázati rendszer alakítására és az elosztás tartalmát hosszú távon megszabó megyei fejlesztési stratégia és annak prioritásai megfogalmazására.

A pályázati rendszer kimunkálása idején az abban részt vevő szakértők több ízben és több helyszínen találkoztak a kistérségi szervezetek képviselőivel, ahol is lehetőséget biztosítottak számukra véleményük kifejtésére, a már elkészült javaslatok vitájára.* A visszajelzések szerint ezek a találkozók eredményesek voltak, a pályázati kiírások és az elbírálás meghirdetett szempontjai nem estek távol a kistérségek felől megnyilvánuló elvárásoktól. (Azt már érintettük, hogy a rendszer működésének gyakorlatával több kistérségi vezető nincs megelégedve. A rendelkezésre álló források szűkössége mellett elsősorban a visszajelzés hiányát [Szabolcs], a szerződéses nehézségét [Borsod] és a pénzáttalások késelemességét [Borsod] kifogásolták.)

A megyei fejlesztési stratégia kidolgozásában a két megyében némileg eltérő módszereket követtek. Mindkét megyében hatalmas apparátussal folyt a helyzetfeltárás, a célkitűzés és feladatmeghatározás munkálatai, ám Szabolcsban inkább tekintették mindezt kutatási jellegű, szakemberekre tartozó munkának, míg Borsodban a stratégiai tervezés egy társadalmiasítottabb formáját valósították meg. Ebből következően a terület- és gazdaságfejlesztési szakemberekben még egyáltalán nem bővelkedő, jelentősebb helyi fejlesztési tapasztalattal és saját kidolgozott koncepciókkal sem igen rendelkező kistérségi társulások Szabolcs-

* Young, Ronald: *Puzzling Development. Odyssey of modern Candide*. April, 1995

ban szinte teljesen kiszorultak ebből a munkából. Borsodban ugyanakkor intenzíven részt vettek a stratégiaalkotásban, részint a kistérség- és önkormányzatcentrikusabb megyei szemléletnek, részint a gazdagabb térségfejlesztési tapasztalatnak, de a legalább féltucatnyi már elkészült kistérségi fejlesztési programnak is köszönhetően. A kistérségi szerveződések szakembereinek munkájára a gazdaság-, a humán erőforrás-fejlesztés kérdéseivel foglalkozó és különösen a gazdasági és térségi együttműködés szervezeti rendszerének kialakításának lehetőségeit mérlegelő munkacsoport számított. A kistérségi tapasztalatok a legszemelláthatóbban ez utóbbi munkacsoport anyagaiba épültek be. Az elkészült integrált szerkezetátalakítási és válságkezelési programban a kistérségi irodák már említett megerősítése mellett "a megye területén fekvő kistérségek gazdasági fejlődését elősegítő program pénzügyi támogatására" Kistérségi Fejlesztési Alap képzését is tervezik. Kérdés azonban, hogy a regionalitásnak mint a gazdaságfejlesztés egy lehetséges rendező elvének Borsodban tapasztalt előretörése tartósan bizonyul-e, lesz-e forrás a megyei programban megfogalmazott célok megvalósítására, ill. ha a források elégtelensége miatt valamit "ki kell húzni" a programból, akkor a kistérségi programok megmaradnak-e. Némi leegyszerűsítéssel: a kistérségi lobby fel tudja-e venni a harcot az ágazati lobbykkal.

• *Napi munka- és információs kapcsolatok*

A kísérleti program során létrejött intézmények, a fejlesztési tanács, ill. a fejlesztési ügynökség és a kistérségi szervezetek kölcsönhatásának legalapvetőbb eleme a köztük fennálló információs kapcsolat léte, intenzitása, ill., az ügynökséggel kialakított napi munkakapcsolat. Ezen a téren még bőven van mit fejlődni mindkét megyében.

Szabolcs megyében, az ügynökség által rendszeresen kiadott Hírlevél következtében valamivel jobb a helyzet. Ez, az immár 6. számot túlhaladott, ügyesen szerkesztett és valóban hasznos információkat közvetítő periodika képes a fejlesztési tanács és az ügynökség munkájának nyilvánosságát biztosítani, és a kapcsolatokat legalább az egyik irányban megalapozni. Az újságon és az esetleges workshopokon kívül más kapcsolat az Ügynökség és a kistérségi társulások vezetői között nincs.

Talán jellemző módon, de az Ügynökség megyén belül építendő kapcsolatrendszerében sem jelennek meg a regionális fejlesztésben szerepet játszó, fontos partnerként a kistérségi társulások. Élő azonban a kistérségi társulások menedzserei és az ügynökség közötti kapcsolat, ami elsősorban a polgármesteri hivatalok alkalmazottjaiként vagy a PRIMOM Vállalkozásfejlesztési Alapítvány munkatársaiként működő térségmenedzserek és a szintén PRIMOM-os múltú ügynökségvezető közötti személyes kapcsolatokon alapul. Ez a személyes kapcsolat jó alapot ad a közvetlen munkakapcsolatok kialakulásához, ám ez idáig a kistérségek még nem bombázták kérdéseikkel, ajánlataikkal vagy szakmai segítséget igénylő terveikkel az ügynökség munkatársait.

Borsodban élenkebb a napi munkakapcsolat, gyakrabban keresik fel a kistérségek vezetői, menedzserei az ügynökség munkatársait, azonban ez az együttműködés esetleges és csak néhány kistérségi szerveződésre terjed ki. A rendszeres információáramlás egyáltalán nincs megoldva, a tájékoztatást csak az időnként összehívott tanácskozások, műhelybeszélések szolgálják. Emiatt és talán az ügynökség elhelyezése, az épülethez kötődő és a paternalisztikus gondolkodást erősítő asszociációk miatt is a kistérségi szövetségek vezetői gyakran valami misztikus, tőlük távol eső és felettük álló dolognak, nem pedig a térségfejlesztésben segítő partnernek tekintik az ügynökséget.

Következtetések

A rendszer általánossá válása esetén tisztában kell lenni azzal, hogy a kistérségi szerveződések az országos területpolitikához csak a megyei fejlesztési tanácsokon keresztül kapcsolódhatnak, elképzeléseik megvalósításához anyagi támogatást e csatornákon keresztül kaphatnak. Ezért egyáltalán nem közömbös a szabolcsi és a borsodi példák tanulságainak összefoglalása. A fenti, teljességre korántsem törekvő áttekintés alapján, a kistérségi szerveződések célkitűzéseit és jövőjét szem előtt tartva, az alábbi következtetéseket tartom kiemelésre érdemesnek:

1. A PHARE Területfejlesztési Program második és harmadik komponense meghatározó mértékben hatott a magyarországi kistérségi szerveződések formálódására. A két kísérleti megyét tekintve ez a hatás Szabolcsban erő-

sebben érezhető, mint Borsodban. Ugyanakkor ez a hatás - minden ellentétes irányú erőfeszítés ellenére - lényegesen erősebb volt, mint a kistérségi szerveződéseknek a kísérleti program keretében szereplő feladatok (fejlesztési tanácsok és ügynökségek létrehozása, pályázati rendszer kialakítása, megyei fejlesztési stratégia megfogalmazása) megvalósulására gyakorolt hatása. A demokratizálódás jegyében a véleménnyilvánítás lehetőségének és az ahhoz szükséges ismeretek elsajátításának nagyobb fontosságot kellene tulajdonítani.

2. A PHARE kísérleti program megvalósulása során a politikai érdekérvényesítés vagy a korábbi beidegződések következtében a regionális szemlélet és az azt megjelenítő kistérségi szerveződések ismét háttérbe szorultak az ágazati elv mögött.

3. Ahhoz, hogy a kistérségi szervezetek a kísérleti program keretében felállított elosztási rendszerben boldogulni tudjanak, meg kell tanulniuk térségfejlesztési projektumokat felépíteni, pályázatot írni, a projektumot a szerződésnek és a helyi igényeknek egyaránt megfelelő módon menedzselni, vagy meg kell tudni fizetniük az erre alkalmas szakembert. Mindkét feltétel teljesítéséhez speciális képzési formákra, rendszeres tapasztalatcserékre és természetesen pénzre van szükség. Ha önálló anyagi források és támogató szakmai segítség híján ezt nem tudják megtenni, a közösségi jellegű térségfejlesztő kezdeményezések a gazdasági vállalkozások mögött maradnak. Azokban a térségekben pedig, ahol nincsenek gazdasági vállalkozások, a lemaradás fokozódik.

4. A kistérségi szervezetek sikeres gazdaságfejlesztési projektumokat a térség gazdasági szereplőivel együtt, az azok térségi hálózatainak kialakításából adódó előnyöket kihasználva tudnak felállítani és megvalósítani. Ennek legbiztosabb útja azonban az, ha a szervezet vezetői túllátnak az önkormányzati működés korlátain, a menedzserek vállalkozói szemlélettel rendelkeznek és/vagy a vállalkozók maguk is részt vesznek a kistérségi szervezetben.

5. A jól kialakított kistérségi fejlesztési stratégia, a szakmailag magas színvonalú vezetés

ebben a rendszerben még nem elegendő az igényelt fejlesztési források megszerzéséhez. Szükség van az ún. saját erőre. Ez megteremthető a tagdíjakból, más támogatásokból, vagy saját vállalkozásokból. Hacsak nem egy konkrét gazdasági vagy infrastrukturális fejlesztés megvalósítására szerveződött társulásról van szó, nem valószínű, hogy a tagok hozzájárulása elegendő a térségi programok saját részének fedezésére. Azok a kistérségi szerveződések juthatnak előnyökhöz, amelyek rendelkeznek vagyonnal. Ezt közülük már többen felismerték, és a társadalom többi szereplőjéhez hasonlóan közöttük is megindult a későbbi működés anyagi biztonságának zálogaként tekintett vagyon felhalmozása.

6. A kistérségi szerveződések jelen kétséges helyzetének másik forrása az, hogy a területfejlesztés decentralizációjának a megyei szint alatti kiterjesztése meglehetősen zavaros. A kistérségi szerveződések területfejlesztési feladatainak és lehetséges hatásköreinek tisztázására a területfejlesztési törvénytervezet tesz kísérletet. A jelen helyzet alapján ott, ahol erősebbek, harcedzettebbek és rámenősebbek a kistérségi szervezetek, valamelyest jobb pozíciókat sikerült elérniük, de ezek a kedvezmények esetlegesen, nem a rendszer lényegéből adódnak. A területfejlesztési döntések decentralizációjának térbeni kiterjesztése mellett a hierarchia szerinti kiterjesztés lehetőségeit is tisztázni kell.

7. A jogi státus tisztázása, a megyei térségfejlesztés döntéshozó szervezetében való képviselés, a kistérség gazdasági, civil és önkormányzati szereplőinek térségfejlesztő tevékenységét összehangolni és ösztönözni képes vezetés, a fejlesztési ügynökségekkel szakmai kapcsolatra képes, jól képzett menedzserek, a megyei ügynökség és a kistérségi menedzsment közötti rendszeres munkakapcsolat, az anyagi biztonságot jelentő vagyon és a kistérségi szervezetek közötti információs hálózat azok a tényezők, melyek léte eldönti, hogy a kistérségi szervezetek vagy azok egy része sasokká válik-e, vagy kísérleti nyúlként fejezi be pályafutását.