

Kullmann Ádám – Janza Frigyes – Herczeg Béla

A leghátrányosabb helyzetű kistérségek célzott támogatásának kísérlete, és első tapasztalatai Észak-Magyarországon

A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben sajátos kísérlet zajlik, melynek célja a szerzők szerint az EU támogatások újszerű, a kistérségek igényeit a korábbiaknál nagyobb mértékben figyelembe vevő módon történő felhasználása. A cikkben az LHH program irányításában személyesen részt vevő szerzők áttekintik a leghátrányosabb helyzetű térségek korábbi fejlesztési programokban való szereplését és adatokkal igazolják a fejlesztési források elosztásában érvényesülő szempontok átértékelésének, az új felhasználási mód bevezetésének szükségességét. Ezt követően bemutatják a kistérségi programozáson alapuló elosztási rendszer lényegét, a program indulását. Mintegy összegzőként idézik a programról készült egyik független értékelése megállapítását, mely szerint: „A komplex területfejlesztési kistérségi programok alkalmazása az LHH-n kívül az összes kistérség vonatkozásában indokolt annak szellemében, hogy pályázatok helyett hatékonyabban támogathatóak a fejlesztési programok”.

Kulcsszavak: hátrányos helyzetű térségek, integrált fejlesztés

JEL-KÓD: R58

A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben sajátos kísérlet zajlik: az LHH program célja szerint az EU támogatásokat újszerű módon, a kistérségek igényeit a korábbiaknál nagyobb mértékben figyelembe véve használja. A cikkben áttekintjük, hogy mi indokolja a törekvést az EU támogatások újszerű módon történő felhasználására, hogyan állt össze az LHH program, és az eddig eltelt idő alatt milyen mértékben sikerült elérni a célt.

Észak-Magyarország több szempontból is kiemelt figyelmet érdemel az LHH program tárgyalásakor.

- A régióban van a legtöbb LHH kistérség, itt a legmagasabb az LHH kistérségben élők száma, és itt a legmagasabb az LHH kistérségekben élők aránya a régió népességéhez képest.¹
- A régióban vannak az LHH kistérségek között is a legrosszabb mutatókkal rendelkező kistérségek, és itt van a legrosszabb foglalkoztatási mutatókkal rendelkező összefüggő térség.²

A fentiek alapján nem meglepő, hogy a leghátrányosabb helyzetű térségeket célzó korábbi programok, projektek közül több is a régióban valósult meg (ld. Cserehát program az Abaúj-Hegyközi, Edelényi, Encsi és Szikszói kistérségben, befogadó falu a Hevesi kistérségben, Tarnabodon), vagy a régióban indult (ld. gyerekesély program a Szécsényi kistérségben, wifi falu az Edelényi kistérségben, Tomoron, majd a Szikszói kistérségben, Selyeben).³

¹ Az LHH kistérségek száma Észak-Magyarországon 12, Észak-Alföldön és Dél-Dunántúlon 8-8, Dél-Alföldön 5. Az LHH kistérségekben élők száma Észak-Magyarországon 350 ezer fő, Észak-Alföldön 320 ezer fő, Dél-Dunántúlon 170 ezer fő, Dél-Alföldön 120 ezer fő. Az LHH kistérségekben élők aránya a régió népességéhez képest Észak-Magyarországon 28%, Észak-Alföldön 21%, Dél-Dunántúlon 18%, Dél-Alföldön 9%.

² A legrosszabb mutatókkal az Abaúj-Hegyközi kistérség (174.) és a Bodrogi kistérség (173.) rendelkezik. A legrosszabb foglalkoztatási mutatókkal rendelkező összefüggő térség az Abaúj-Hegyközi, Edelényi, Encsi és Szikszói kistérségeket lefedő, közel 100 ezer fős Cserehát.

³ <http://www.cserehat.hu/>, <http://www.tutorialapitvany.hu/>, <http://www.gyerekesely.hu/>, <http://wififalu.blog.hu/>

Ennek megfelelően az LHH programot – ahol lehet – észak-magyarországi példákon keresztül mutatjuk be.

Megjegyezzük, hogy mindannyian személyesen részt vettünk/veszünk az LHH program irányításában, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségben (NFÜ) az LHH programiroda munkájában, így – bár természetesen igyekszünk objektív képet rajzolni – a cikk nem tekinthető független elemzésnek. A mások által készített független elemzéseket a cikk végén, külön mutatjuk be.

Fogalmak

A kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. kormányrendelet a 174 kistérséget több kategóriába sorolja. A kistérségek besorolása az összesen 32 társadalmi, gazdasági illetve infrastrukturális mutatót tartalmazó komplex mutató alapján történik.

Hátrányos helyzetűnek minősülnek az országos átlag alatti komplex mutatóval rendelkező kistérségek (94 kistérség). Ezen belül

- leghátrányosabb helyzetűnek minősülnek a legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező kistérségek, ahol az ország népességének 15%-a él (47 kistérség). Ezen belül

- komplex programmal támogatandók a legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező kistérségek, ahol az ország népességének 10%-a él (33 kistérség). Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban *LHH kistérségekként* hivatkozunk rájuk.

A komplex programnak több neve is volt: „Nem mondunk le senkiről” zászlóshajó projekt, Új Magyarország felzárkóztatási program, végül *LHH program*.

Az LHH program több elemből áll.

- Az LHH kistérségek számára elkülönített támogatás
 - legnagyobb része *kistérségi programozás* formájában,
 - egy része a *gyerekesély program* formájában,
 - egy része az LHH kistérségek számára meghirdetett *pályázatok* formájában került felhasználásra.
- Az NFÜ a forrást szabályozási és szervezési eszközökkel igyekezett kiegészíteni. A továbbiakban *támogatáson túli eszközökként* hivatkozunk rájuk.

Az LHH program illetve a kistérségi programozás indokoltsága

Az LHH program és azon belül kistérségi tervezés indítását elsősorban a hazai EU támogatások illetve területfejlesztési támogatások korábbi felhasználásának gyakorlati problémái indokolták.

Az LHH program egészét indokolta egyrészt az LHH kistérségek helyzete, másrészt az EU támogatások korábbi felhasználásának az a tapasztalata, hogy a támogatások területi megoszlása nem segítette az LHH kistérségek felzárkózását.

Az LHH programon belül a kistérségi programozást indokolta egyrészt az EU támogatások korábbi felhasználásának az a tapasztalata, hogy a támogatások területi megoszlása újratermelte a különbségeket, másrészt a területfejlesztési támogatásoknak az a tapasztalata, hogy a támogatások felhasználása és a kistérségi tervezés nincs összehangolva.

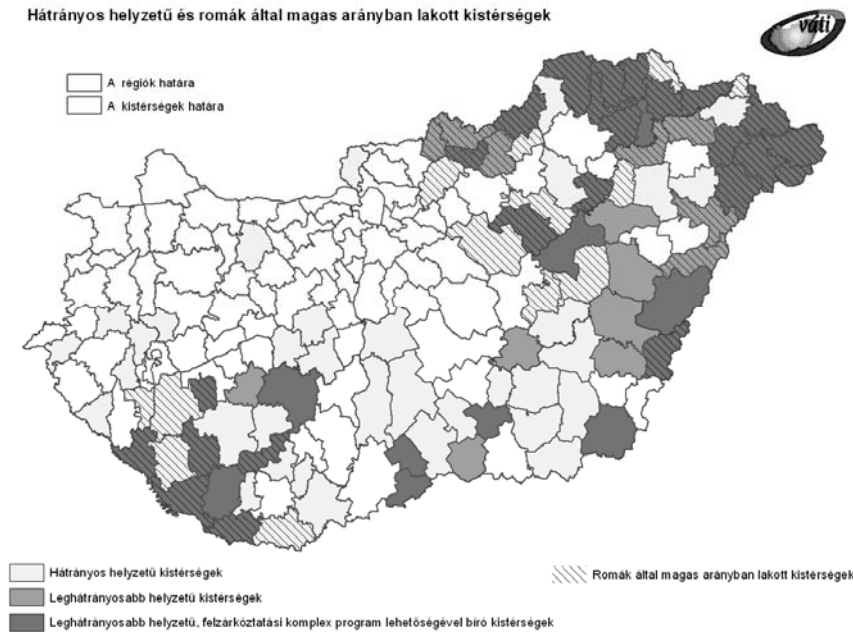
A kistérségi programozás számos kardinális elemét – így a kistérségek és a partnerség szerepét – az endogén források fontosságát hangsúlyozó elméletek és európai uniós iránymutatások is befolyásolták, ugyanakkor a kényszerűen rövid határidők miatt ezek csak korlátozottan érvényesülhettek.

Az LHH kistérségek helyzete

Az LHH kistérségek súlyos helyzete gyakorlatilag bármely fejlettségi mutatóval szemléltethető. Pl. az érettségizettek aránya a Bodrogi kistérségben az országos átlag alig több mint harmada, az egy főre jutó jövedelem kevesebb mint fele. Az állástalanok aránya az Abaúji-Hegyközi kistérségben az országos átlag több mint 3,5-szerese, a rendszeres szociális segélyben részesítettek aránya több mint 6-szorosa, stb. Igaz, más LHH kistérségek (pl. Észak-Magyarországon a Sárospataki és a Tokaji kistérség) lényegesen jobb, legalább is kevésbé rossz helyzetben vannak.

Az utóbbi években a leghátrányosabb helyzetű térségekben a fokozódó társadalmi feszültségek elérték azt a szintet, hogy a problémák országos üggyé váltak. Megjegyezzük, hogy az LHH program még ezt megelőzően került kialakításra, és – sajnos – eszközei sem tették alkalmassá e problémák megoldására, legfeljebb enyhítésére.

Hátrányos helyzetű és romák által magas arányban lakott kistérségek



Az EU támogatások korábbi felhasználásának tapasztalata: a támogatások területi megoszlása nem segítette az LHH kistérségek felzárkózását, és újratermelte a különbségeket

Az LHH program tervezésekor az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) támogatásainak területi megoszlását lehetett elemezni. Az elemzésbe az NFT támogatásainak lehető legszélesebb körét vontuk be. Egyedül a humán erőforrás fejlesztési források országos programok keretében megvalósuló részére nem terjedt ki vizsgálatunk. Mivel az országos programok területileg nem azonosíthatók, ezen esetekben a projektgazda székhelye (Budapest) szerinti azonosítás kifejezetten félrevezető lenne (pl. az aktív munkaerő-piaci programok támogatásai éppen a magasabb munkanélküliséggel sújtott térségekbe irányulnak). Az elemzésbe bevont források összege így mintegy 600 milliárd forint, az NFT forrásának 90%-a.

A régiók egy főre jutó támogatása az országos átlaghoz viszonyítva

Az NFT forrásaiból a fejlettebb régiók alacsonyabb, a kevésbé fejlett régiók magasabb fajlagos támogatásban részesültek (1. táblázat). Észak-Magyarország egy főre jutó támogatása kétszer annyi volt, mint Közép-Magyarorszáé.

1. táblázat: Egy főre jutó támogatás régiók szerint, országos átlag %-a

Régió	NFT	AVOP	ROP	KIOP	HEFOP	GVOP	NFT, AVOP nélkül
Közép-Magyarország	68	24	35	35	98	125	77
Közép-Dunántúl	80	67	68	80	76	99	82
Nyugat-Dunántúl	90	117	64	110	85	82	85
Dél-Dunántúl	109	154	150	46	142	74	100
Észak-Magyarország	135	87	161	242	123	80	146
Észak-Alföld	118	166	140	112	103	84	108
Dél-Alföld	122	162	113	137	79	117	113
A négy hátrányos helyzetű régió együtt	122	143	140	138	109	90	117

Operatív programok: Agrár- és vidékfejlesztési (AVOP), Regionális fejlesztés (ROP), Környezetvédelmi és infrastruktúra (KIOP), Humán erőforrás fejlesztés (HEFOP), Gazdasági versenyképesség (GVOP)

Forrás: EMIR

Kistérség-csoportok egy főre jutó támogatása az országos átlaghoz viszonyítva

A régiókhoz hasonlóan kistérségi szinten is kiegyenlítő tendencia rajzolódott ki, de ennek mértéke kisebbnek bizonyult. Az NFT forrásaiból a fejlettebb kistérségek alacsonyabb, a kevésbé fejlett kistérségek magasabb fajlagos támogatásban részesültek (2. táblázat). A leghátrányosabb helyzetű kistérségek egy főre jutó támogatása 20-30%-kal több volt, mint a nem hátrányosaké. Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) nélkül azonban egyáltalán nem beszélhetnénk kiegyenlítésről. (Ez azért érdekes, mert míg az előző tervezési időszakban a vidékfejlesztési támogatások egy része az NFT-ben jelent meg, az EU szabályok változása miatt az új ciklusban ezek már nem részei az ÚMFT-nek.)

2. táblázat: Egy főre jutó támogatás kistérségi kategóriák szerint, országos átlag %-a

Kistérség	NFT	AVOP	ROP	KIOP	HEFOP	GVOP	NFT, AVOP nélkül
80 nem hátrányos h.	92	59	68	91	120	117	100
47 hátrányos h.	105	178	122	96	62	76	89
14 leghátrányosabb h.	121	192	185	146	49	52	105
33 LHH kistérség	114	190	188	105	54	53	97

Forrás: EMIR

Kistérség-csoportok egy főre jutó támogatása a régiók átlagához viszonyítva

A hátrányos illetve leghátrányosabb helyzetű kistérségek átlagosan régiók átlagához közeli, vagy annál lényegesen alacsonyabb egy főre jutó támogatásban részesültek (3. táblázat). Egyetlen régió sincs, ahol akár a hátrányos, akár a leghátrányosabb helyzetű kistérségek a régió átlagánál lényegesen magasabb egy főre jutó támogatásban részesültek volna (eltekintve Közép-Magyarországtól, amely egyetlen hátrányos helyzetű kistérségével statisztikailag nem elemezhető).

3. táblázat: Egy főre jutó támogatás régiók és kistérségi kategóriák szerint, eFt

Régió	Összes	80 nem hátrányos helyzetű	47 hátrányos helyzetű	14 leg-hátrányosabb helyzetű	33 LHH kistérség
Közép-Magyarország	40	40 (0)	55 (+15)	-	-
Közép-Dunántúl	47	49 (+2)	35 (-12)	-	-
Nyugat-Dunántúl	54	54 (0)	50 (-4)	-	-
Dél-Dunántúl	65	66 (+1)	67 (+2)	60 (-5)	63 (-2)
Észak-Magyarország	80	80 (0)	73 (-7)	84 (+4)	78 (-2)
Észak-Alföld	70	82 (+12)	52 (-18)	72 (+2)	66 (-4)
Dél-Alföld	72	80 (+8)	71 (-1)	58 (-14)	51 (-21)
összesen	60	55 (-5)	62 (+2)	72 (+12)	68 (+8)

Zárójelben: eltérés a régió átlagától.

Forrás: EMIR

A hátrányos illetve leghátrányosabb helyzetű kistérségek az országos átlagnál magasabb támogatása tehát kizárólag abból származott, hogy az ilyen kistérségek nagyobb arányban találhatók azon régiókban, amelyek az országos átlagnál magasabb támogatásban részesültek. A támogatás területi megoszlása nem csökkentette a régió belüli területi különbségeket, nem segítette az LHH kistérségek felzárkózását.

Az egyes kistérségek egy főre jutó támogatása a többi kistérséghez viszonyítva

Az egy főre jutó támogatás a legtöbb támogatást elnyert kistérségekben 20-25-szöröse, mint a legkevesebbet elnyert kistérségekben (4. táblázat).

4. táblázat: Egy főre jutó támogatás a legtöbb illetve legkevesebb támogatást elnyert kistérségekben, eFt

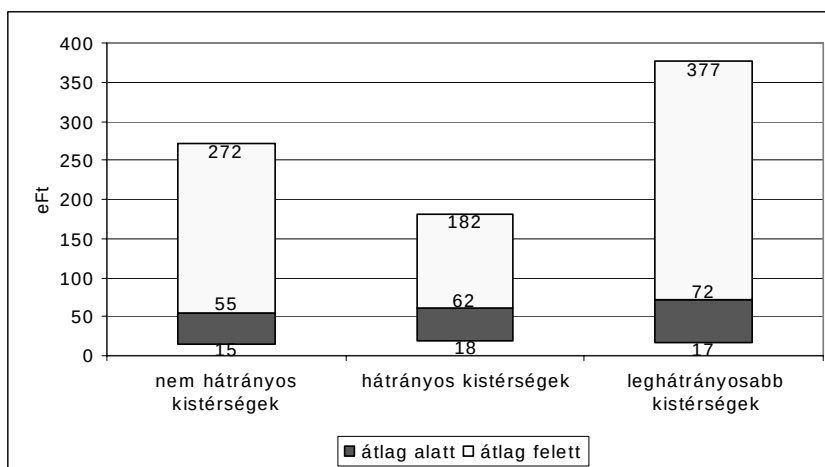
Legtöbb támogatást elnyert kistérségek	Egy főre jutó támogatás, eFt	Legkevesebb támogatást elnyert kistérségek	Egy főre jutó támogatás, eFt
Bodrogi***	377	Ercsi	19
Tokaji***	312	Dunakeszi	19
Gárdonyi	272	Sarkadi***	18
Sátoraljaújhelyi*	182	Kiskunmajsai*	18
Békéscsabai	166	Kapuvári	18
Ibrányi-Nagyhalászi**	157	Aszódi	18
Dombóvári*	148	Lengyeltóti***	17
Orosházi*	142	Nagykátai	17
Sárvári	140	Monori	15
Salgótarjáni**	139	Tapolcai	14

*47 hátrányos helyzetű, **14 leghátrányosabb helyzetű, ***33 LHH kistérség

A Bodrogi kistérség egy főre jutó támogatásának kiugró értékét a Vásárhelyi terv keretében megvalósult cigándi víztározó okozza. Ez a projekt legalább annyira szolgálja a Tisza-völgy egészének fejlődését, mint a Bodrogi, ezért a statisztika megtevesztő.

Forrás: EMIR

A „szórás” egyaránt magas a nem hátrányos helyzetű, a hátrányos helyzetű és a leghátrányosabb helyzetű kistérségek körében. Sokkal nagyobbak a különbségek adott kistérség-kategórián belül, mint a kistérség-kategóriák átlaga között (1. ábra).



1. ábra: Egy főre jutó támogatás kistérségi kategóriák szerint (átlag, min. és max.)

Forrás: EMIR

A támogatás területi megoszlása néhány leghátrányosabb helyzetű kistérségben felzárkózást eredményezhetett, de közben más leghátrányosabb helyzetű, valamint hátrányos helyzetű kistérségben leszakadást okozhatott, újratermelte a különbségeket.

A területfejlesztési támogatások tapasztalata: a támogatások felhasználása és a kistérségi tervezés nincs összehangolva

A támogatások felhasználása nem veszi figyelembe a kistérségi terveket. Ez a kritika több szinten is megfogalmazható:

- A kiírók szűkre szabják a támogatható tevékenységek kereteit, így egyes projekteket nem lehet megvalósítani, más projekteket pedig csak jelentősen torzítva lehet megvalósítani. (Később bemutatunk néhány konkrét példát, amivel az LHH programban szembesültünk.)
- A számos feladatot ellátó önkormányzatok minden lehetséges kiírásra benyújtják pályázatukat, és amelyik projektre kapnak támogatást, azt megvalósítják. Könnyen előfordulhat, hogy a település számára kevésbé fontos fejlesztés valósul meg.
- Az önkormányzatok kistérségi koordináció nélkül nyújtják be pályázatukat. Előfordulhat, hogy egymás mellett több hasonló fejlesztés is megvalósul.

A kistérségi tervezés pedig nem veszi figyelembe a lehetséges támogatásokat. A kistérségek egy évtized alatt számos tervezési kampányban vettek részt – pl. 1997 és 2001 között minden évben száz fölött volt a jóváhagyott területi koncepciók, illetve programok száma (Brodorits 2004) –, de minden alkalommal a kistérség forrásának meghatározása nélkül.

A fenti probléma következményeit a VÁTI a kistérségi tervezés indulása előtt négy LHH kistérségben készített elemzése részletesen bemutatja. (Brodorits 2008)

- A kistérségi fejlesztési tervek minősége változó: van, ahol a helyi adottságokhoz igazodó célokat fogalmaznak meg, de van, ahol csak sztereotípiákat tartalmaznak.

- A fejlesztéspolitika forrásaiból támogatáshoz jutott fejlesztések igazodása a kistérségi fejlesztési tervekhez esetleges. Mindegyik kistérségben találhatók olyan fejlesztések, amelyek összhangban vannak a tervekkel, de a fejlesztések köre alapvetően egyéni cselekvésekből áll össze, ahol a projektek kitalálása, kidolgozása és támogatása többnyire kistérségi szempontból koncepció nélküli, nem tudatosan átgondolt, és nem hosszú távra tekintő fejlesztéseket eredményezett.
- A tervekben még szerepel a képzés, foglalkoztatás, gazdaságfejlesztés, roma integráció célja, de a fejlesztésekhez ténylegesen megszerzett támogatások nagy része csak a lakossági infrastruktúra fejlesztését (út, járda, kerékpárút, szennyvíz, gáz), valamint mezőgazdasági gépek beszerzését szolgálta.
- Nem sikerült mobilizálni a belső erőforrásokat, sem gazdasági, sem társadalmi oldalról. A vállalkozások és a civil szervezetek is jóval kisebb arányban részesültek a fejlesztésekből, mint az önkormányzatok, pedig ezekben a térségekben különösen fontos lenne a helyi közösségek erősítése.

A fenti probléma a forrásalapú kistérségi tervezéssel, és a támogatások felhasználásának a kistérségi tervekhez igazításával oldható meg. Erre tett kísérletet az LHH program keretében a kistérségi programozás.

Az LHH program bemutatása

Időbeli áttekintés

2006: zászlóshajó projekt meghirdetése

A leszakadó térségek célzott támogatásának, és ennek érdekében komplex programok, ún. zászlóshajó projektek indításának szüksége már az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) első változatában is és az operatív programokban is megfogalmazásra került.

Az ÚMFT melléklete – a teljesség igénye nélkül – az alábbi zászlóshajó projekteket sorolja fel:

1. „Nem mondunk le senkiről” – leszakadó térségek felzárkóztatása
2. Versenyképességi pólusok
3. Kis- és közepes vállalkozások komplex fejlesztése
4. XXI. századi iskola
5. Gyermekekésély
6. A tudás – esély
7. Akadálymentes Magyarország
8. Egészségügy
9. Takarékosan az energiával
10. Pécs – Európa Kulturális Fővárosa
11. Tiszta környezet

Az operatív programok számos további zászlóshajó projektet említene.

A „Nem mondunk le senkiről”, leszakadó térségek felzárkóztatása című zászlóshajó projekthez való kapcsolódást a Gazdaságfejlesztési operatív program (GOP), az érintett regionális operatív programok (ROP-ok) – köztük az Észak-Magyarországi operatív program (ÉMOP) –, a Társadalmi megújulás operatív program (TÁMOP) és a Társadalmi infrastruktúra operatív program (TIOP) is tartalmazza.

A zászlóshajó projektek tartalmáról illetve formájáról sem az ÚMFT, sem az operatív programok nem szóltak. A „Nem mondunk le senkiről” zászlóshajó projekt esetében az érintett kistérségek köre sem volt meghatározva.

2007: az első pályázatok meghirdetése, az LHH kistérségek körének meghatározása

Az zászlóshajó projekt tartalmának, formájának meghatározatlansága az első pályázatokban is tetten érhető.

- A Gazdaságfejlesztési operatív programban, a vállalkozásfejlesztés terén, megjelentek olyan pályázatok, amelyek kifejezetten a hátrányos helyzetű térségek számára kerültek kiírásra (GOP 2.1.2/B, C, D).
- Ezzel szemben a többi operatív programban (ROP-ok, TÁMOP, TIOP) nem jelentek meg ilyen pályázatok. Az általános pályázatokba kerültek be enyhe preferenciák (pl. többlet pont, magasabb támogatási arány a hátrányos helyzetű térségek pályázói számára).

Év végére megtörtént az LHH kistérségek körének meghatározása: a 67/2007. (VI. 28.) országgyűlési határozat az elveket, a 311/2007. (XI. 17.) kormányrendelet pedig ez alapján a konkrét listát tartalmazza.

2008: komplex program indítása, kistérségi programok kidolgozása

Folytatódtak a vállalkozásfejlesztési pályázatok, de már a kormányrendeletben meghatározott LHH kistérségeknek lettek kiírva.

Az érintett regionális operatív programok, a Társadalmi megújulás operatív program és a Társadalmi infrastruktúra operatív program forrásaival kistérségi programozás indult. Ennek érdekében módosultak a támogatások felhasználásáról szóló rendeletek (255/2006. kormányrendelet, 16/2006. MeHVM-PM rendelet), az egyfordulós pályázat, kétfordulós pályázat, kiemelt projekt eljárása mellett bevezetésre került a kistérségi program eljárása. Minden kistérség számára meghatározásra került a felhasználható összeg, amelyre a kistérségek összeállították projektcsomagjukat, rövid projekt-javaslatokkal.

2009-10: a kistérségi programok megvalósítása

Folytatódtak a vállalkozásfejlesztési pályázatok.

A kistérségi programozás keretében megtörtént a kistérségek projektcsomagjainak értékelése és – a szükséges változtatásokkal – azok jóváhagyása. Megjelentek a vonatkozó kiírások, amelyek alapján a projektgazdák részletesen kidolgozták a projekteket. Megindult a projektek megvalósítása.

Párhuzamosan elindult néhány támogatáson túli eszköz alkalmazása.

Kistérségi programozás

A folyamat

Az LHH programon belül a kistérségi programozás logikája:

- annak érdekében, hogy az LHH kistérségek ne szakadjanak le még jobban az országos átlagtól, minden LHH kistérség részesedjen legalább a népességarányoshoz közeli mértékben az önkormányzatok, civil szervezetek fejlesztéseit finanszírozó forrásokból, minden LHH kistérség számára kerüljön meghatározásra egy ennek megfelelő keret,
- minden LHH kistérség valósítsa meg a számára legfontosabb fejlesztéseket az így meghatározott keretből,
- a magasabb abszorpciós képességű LHH kistérségek valósíthassanak meg további fejlesztéseket az összes kistérségnek szóló normál pályázatokon elnyerhető támogatásból.

Vagyis, az LHH program illetve a kistérségi programozás ambíciója az volt, hogy egyrészt az LHH kistérségek további leszakadását megállítsa, másrészt az EU támogatásokat a kistérségek igényeit a korábbiaknál nagyobb mértékben figyelembe véve használja. Az LHH program nem kapott eszközöket – a népességarányosnál nagyobb keretet – az LHH kistérségek tényleges felzárkóztatásához.

Az önkormányzatok, civil szervezetek fejlesztéseit finanszírozó források a regionális operatív programok (ROP-ok) – köztük az Észak-Magyarországi operatív program (ÉMOP) –, a Társadalmi magújulási operatív program (TÁMOP) és a Társadalmi infrastruktúra operatív program (TIOP) legtöbb prioritása. Nem került be a kistérségi programozásba a ROP-ok turisztikai prioritása (a forrás elaprózásától tartva), a TÁMOP felsőoktatási és a TIOP egészségügyi prioritása (mert az LHH kistérségekben alig van felsőoktatási intézmény illetve kórház, a kistérségi járóbeteg-szakellátó központok kialakítását szolgáló forrás felhasználásáról pedig korábban megszületett a döntés).

A fentiek alapján az LHH kistérségek számára összesen 82MrdFt-os keret került meghatározásra.

Az összeg harmada egyenlően, harmada a népességszám arányában, és harmada a településszám arányában került felosztásra az LHH kistérségek között. Utóbbi az aprófalvas térségeknek, és azok jellemzően rosszabb mutatói miatt a legrosszabb mutatójú térségeknek kedvezett. Így az egyes LHH kistérségek számára 1,3-4,3MrdFt-os keret került meghatározásra (1,3MrdFt a 12 ezer fős, 10 településből álló Lengyeltóti kistérségnek, 4,3MrdFt a 72 ezer fős, 29 településből álló Ózdi kistérségnek, 5. táblázat).

5. táblázat: Az Észak-magyarországi kistérségek kistérségi programozási kerete

Kistérség	Népesség-szám, ezer fő	Település-szám	Keret, MrdFt
Abaúj-Hegyközi	15,1	24	2,3
Bátonyterenyei	25,7	14	2,2
Bodrogházi	17,8	17	2,1
Edelényi	36,2	47	3,9
Encsi	24,2	35	3,1
Hevesi	35,9	17	2,7
Mezőcsáti	14,8	9	1,7
Ózdi	72,3	29	4,3
Sárospataki	26,4	16	2,3
Szerencsi	44,3	18	3,0
Szikszói	19,3	23	2,4
Tokaji	14,2	11	1,7
összesen	346,2	260	31,7

A kistérségek a számukra meghatározott forrásnak megfelelő projektsomag mellett egy ugyanakkora forrásnak megfelelő tartaléklistát is készítettek. Amennyiben egy projekt nem volt támogatható, a tartaléklistáról másik projekt került a helyére. Minden kistérség a forrás mintegy háromnegyedét beruházásokra, negyedét képzési, foglalkoztatási, egészségfejlesztési projektekre fordíthatta.

A kistérségi projektsomagok összeállítását az NFÜ számos eszközzel támogatta:

- a kistérségek munkaszervezeteik megerősítéséhez célzott támogatásban részesültek (ÁROP 1.1.5/C);
- a kistérségi koordinátorok munkaidejük nagy részét erre fordították (ÁROP 1.1.5/B);
- közbeszerzésen régióként egy-egy szakértői konzorcium került kiválasztása, akik minden kistérség számára egy vezető tervezőt, és a régió egésze számára tucatnyi szakterületen ágazati szakértőt biztosítottak;

- a roma integrációs szempontok képviselésének erősítéséhez az oktatási és a szociális minisztérium közoktatási, illetve szociális-lakhatási esélyegyenlőségi szakértőket delegált;
- a tervezésben résztvevők megkapták a szükséges statisztikai adatokat, köztük a leghátrányosabb helyzetű településekről és településrészekről (szegregátumok) néhány kifejezetten e célból előállított adatot.

A partnerség biztosítása érdekében az NFÜ előírására minden kistérségben létrejött az önkormányzatok, a kisebbségi önkormányzatok, a társadalmi szervezetek és a vállalkozási szféra képviselőit tömörítő, az utóbbiak többségével működő kistérségi fejlesztési bizottság. Minden kistérségben legalább 7 fórumot tartottak, sorrendben: indító workshopot, egy-egy tematikus kerekasztalt az oktatás-gyerekesély, a gazdaságfejlesztés-foglalkoztatás és a roma integráció témákban, stratégiai workshopot, kistérségi fejlesztési bizottsági ülést a benyújtandó projektcsomag előzetes jóváhagyása céljából, kistérségi tanácsai ülést a benyújtandó projektcsomag jóváhagyása céljából. A kistérségi fórumokon összesen több mint 5000 résztvevőt, kistérségenként átlagosan mintegy 150 résztvevőt regisztráltak. Sok helyen ezek a fórumok teremtettek alkalmat a kistérség szereplői számára az első kapcsolatfelvétellel, valamint a kistérség problémáinak megvitatására.

A tervezés hosszas előkészítés után 2008 nyarán indult, majd szeptember végén vált intenzívvé (a részletes tervezési útmutató kiadásával és a vezető tervezők megbízásával). A kistérségek projektcsomagjuk 0. verzióját 2008. december elejére készítették el. Ezeket felkért szakértők véleményének figyelembevételével az NFÜ értékelte, két kistérség esetében – a komplexitás alacsony szintje, az esélyegyenlőség sérülése, stb. miatt – átdolgozásra visszaadta, a többi esetben a továbbfejlesztés lehetőségét megadta. A kistérségek átdolgozott illetve továbbfejlesztett projektcsomagjukat 2009. január végén nyújtották be.

Az ezekben szereplő projekteket az NFÜ, a minisztériumok, illetve a régiók részletesen értékelték, majd a kistérség képviselőivel személyes konzultáció keretében egyeztettek (hasonló párbeszéd teljesen hiányzik a normál pályázati rendszerből). Az egyeztetést követően az NFÜ – a minisztériumok és a régiók mellett az MTA Gyerekesély Programiroda és egy civil szervezet képviselőjét is magába foglaló – zsűrit hívott össze. 2009 áprilisára valamennyi kistérség esetében megszületett a döntés, hogy mely projektek kerültek előzetesen jóváhagyásra (a forrás mintegy 10%-át nem fedték le a döntések, ez az év végéig került pótlásra). Észak-Magyarországon a zsűri közel 400 projektet hagyott előzetesen jóvá, 32,7MrdFt támogatási értékben.

Az NFÜ az év közepéig elkészítette a részletes feltételeket tartalmazó kiírásokat. A kiírások olyan feltételeket is tartalmaztak, amelyek megnehezítették vagy ellehetetlenítették előzetesen jóváhagyott projektek megvalósítását. Részben ez az oka annak, hogy az előzetesen jóváhagyott projektek végleges jóváhagyása nehézkesen halad, közel másfél évvel az előzetes jóváhagyást követően még csak a forrás 40%-ára született meg a támogató döntés, és várhatóan a forrás mintegy 15-20%-a nem lesz felhasználható.

Az eredmény

A kistérségi programozás egyik fő kérdése, hogy ki tud jobb döntést hozni a forrás felhasználásáról, az NFÜ vagy a kistérség. Persze a kérdés a gyakorlatban nem ennyire végtelenesen merül fel, de nyilvánvaló, hogy a pályázati rendszerben az NFÜ-nek, a kistérségi programozás rendszerében a kistérségnek van meghatározó szerepe.

A kérdés több szinten is felmerül:

- Milyen fejlesztésekre lehet felhasználni a forrást?
- Az egyes fejlesztésekre milyen arányban lehet felhasználni a forrást?
- Adott kistérségben mely projektekre lehet felhasználni a forrást?

Milyen fejlesztésekre lehet felhasználni a forrást?

A támogatható tevékenységek körét egyrészt korlátozzák az Európai Bizottság által elfogadott operatív programok, másrészt tovább szűkítik a hazai hatáskörben jóváhagyott akciótervek, pályázati kiírások. A kistérségi programozás felvetette, hogy ne a projektek igazodjanak a korábbi kiírásokhoz, hanem a kiírások igazodjanak az ismert kistérségi igényekhez, ezáltal olyan projektek is megvalósulhassanak, amelyek az operatív program kereteibe beleférnek, ugyanakkor a korábbi kiírások kereteibe nem értek bele.

A legnagyobb rugalmasság a TÁMOP, különösen annak társadalmi befogadási prioritása esetében volt tapasztalható. Az NFÜ a kistérségi igényekből kiindulva készítette el a kiírásokat. A projektek a képzés, foglalkoztatás, közösségfejlesztés tág köreit célozhatják.

Az ÉMOP településfejlesztési prioritása esetében az NFÜ az előzetes kistérségi igények ismeretében, az eredeti tervtől eltérően, lehetővé tette csapadékvíz elvezetési projektek megvalósítását is.

Az ÉMOP esetében az NFÜ a normál pályázatokból kiindulva készítette el az LHH kiírásokat, de pl. a telephely-fejlesztésre, az oktatási és szociális infrastruktúra fejlesztésére hosszas egyeztetés után úgy véglegesítette illetve módosította azokat, hogy legalább a jelentős, ésszerű kistérségi igényeket ellehetetlenítő feltételek kikerüljenek. Egyetlen példa: a normál pályázatok előírják, hogy egy közkonyha fejlesztésének költségét az ott étkező tanulók, gondozottak, stb. száma alapján arányosítani kell, és az oktatási pályázat csak a tanulók arányának, a szociális pályázat pedig csak a gondozottak arányának megfelelő költséget finanszírozza. Kisebb településeken egyrészt általában egy konyha szolgálja ki a tanulókat és a gondozottakat, másrészt ritkán van lehetőség egyszerre oktatási és szociális pályázatot is elnyerni, vagy a költségek egy részét saját forrásból finanszírozni, így az arányosítás előírása gyakorlatilag egyet jelent az ilyen fejlesztések ellehetetlenítésével. Az LHH kiírások már lehetővé teszik az összes költség finanszírozását.

Az egyes fejlesztésekre milyen arányban lehet felhasználni a forrást?

A támogatható tevékenységek köréhez hasonlóan az egyes tevékenységekre rendelkezésre álló forrást is korlátozzák az Európai Bizottság által elfogadott operatív programok, és tovább szűkítik a hazai hatáskörben jóváhagyott akciótervek, pályázati kiírások. A kistérségi programozás felvetette, hogy ne a projektek igazodjanak az LHH program előzetes pénzügyi táblájához, hanem a pénzügyi tábla igazodjon az ismert kistérségi igényekhez.

A prioritás kerete a humán infrastruktúra fejlesztés esetében nőtt a kistérségi igények alapján. Az LHH program előzetes pénzügyi táblája az ÉMOP humán infrastruktúra fejlesztési prioritásából 5,9MrdFt-ot tartalmazott, végül közel 1MrdFt-tal több került jóváhagyásra (a településfejlesztési prioritásból pedig ugyanennyivel kevesebb).

Adott prioritáson belül a kiírás kerete minden esetben igazodott a kistérségi igényekhez. Pl. az ÉMOP településfejlesztési prioritásán belül a falvak fejlesztésére több, a városok fejlesztésére kevesebb került jóváhagyásra.

A keretek a kistérségi igényekhez igazítását igen megnehezítette, hogy a lehetséges fejlesztések pl. Észak-Magyarországon 3 operatív program, 8 prioritás, 14 kiírás között oszlottak meg. A következő időszakban a kistérségi programozást nagymértékben segítené, ha az operatív programok úgy készülnek, hogy a lehetséges fejlesztések a lehető legkevesbé legyenek széttagolva ágazati operatív programok, prioritások, kiírások között.

Adott kistérségben mely projektekre lehet felhasználni a forrást?

A kistérségi programozás indulásakor az NFÜ döntéshozói a fő kockázatok között tartották számon, hogy ha a kistérségeknek – konkrétan a polgármesterekből álló kistérségi tanácsnak – lesz meghatározó szerepe a forrás felhasználásában, akkor a forrás nagy része nem a kistérség hosszú távú gazdasági-társadalmi fejlődését, hanem az önkormányzati intézmények működését segítő projektekre „megy el”.

A tapasztalatok vegyesek. A kistérségi programok többségében egyszerre vannak jelen a hosszú távú gazdasági-társadalmi fejlődést, és az önkormányzati intézmények működését segítő projektek. Ugyanakkor egyes kistérségekben az előbbiek, más kistérségekben az utóbbiak kerültek jelentős többségbe.

Mindkét szélsőségre bemutatunk egy-egy észak-magyarországi példát.

Nézzük egyrészt a forrás elaprózottságát, másrészt a forrás felhasználásának céljait. Utóbbihoz erős leegyszerűsítéssel három kategóriába soroltuk a projekteket: gazdaságinak nevezzük az ÉMOP gazdaságfejlesztési prioritásából finanszírozható projekteket, társadalmi a TÁMOP-ból támogathatókat, és önkormányzati az ÉMOP településfejlesztési és humán infrastruktúra fejlesztési prioritásaiból, illetve a TIOP-ból támogathatókat.

A *Bátönyterenyi kistérség* által benyújtott projektcsomag mindössze 9 projektet tartalmazott (a kistérség 14 településből áll, 26 ezer lakója van). Többségük a kistérség egészét érinti. Jelentős a gazdaságfejlesztési projektek aránya (6. táblázat). A társadalmi projektek között vegyesen találhatók a társulás, illetve egy kistérségi roma civil szervezet által megvalósítandók. Az önkormányzati projektek között van egy óvoda-bővítés azon a településen, ahol a legmagasabb a hátrányos helyzetű gyerekek aránya, és egy iskola-átalakítás, ami lehetővé teszi a település összes gyerekének egy iskolában történő tanítását – mindkettő messze túlmutat az intézmény működésén. Egy település sem tervezett kisléptékű felújítási munkát.

A projektcsomagot a zsűri minimális változtatással hagyta jóvá.

A Bátönyterenyi kistérségi program 2010 májusában elnyerte a Kistérségek Fejlesztéséért Tudományos Egyesület által alapított területfejlesztési nívódíjat, amellyel minden évben egy térségi programot ismernek el; a hetedik alkalommal odaítélt díjat első alkalommal kapta észak-magyarországi program.

6. táblázat: A Bátönyterenyi kistérség igénye és a zsűri döntése

Támogatás aránya, %	Első verzió	Második verzió	Döntés
- gazdasági	48	48	56
- társadalmi	20	20	23
- önkormányzati	32	32	21

Forrás: NFÜ

A *Bodrogközi kistérség* által benyújtott projektcsomag 40 projektet tartalmazott (a kistérség 17 településből áll, 18 ezer lakója van). Többségük egy-egy települést érint. Az ország legrosszabb foglalkoztatási mutatói ellenére minimális a gazdaságfejlesztési projektek aránya (7. táblázat). A társadalmi projekteket a társulás valósítja meg, nincs civil szervezet által megvalósítandó. Az önkormányzati projektek között mind a 17 település tervezett kisléptékű felújítási munkákat: polgármesteri hivatalok, művelődési házak, ravatalozók, belterületi utak, járdák felújítását, összesen közel 700MFt értékben.

A projektcsomagot az NFÜ átdolgozásra visszaadta, majd a zsűri további változtatásokkal hagyta jóvá. Mindkét lépésben jelentősen nőtt a gazdaságfejlesztési és a társadalmi projektek aránya, csökkent az önkormányzati projektek aránya.

7. táblázat: A Bodrogi közti kistérség igénye és a zsűri döntése

Támogatás aránya, %	Első verzió	Második verzió	Döntés
- gazdasági	2	6	11
- társadalmi	27	35	46
- önkormányzati	72	58	43

Forrás: NFÜ

Indokolt esetben a zsűri nemcsak a projektek általános jellemzői, hanem adott projektek konkrét jellemzői alapján is változtatott a projektsomagokon. Mivel az LHH kistérségekben különösen fontos az esélyegyenlőségi szempontok érvényesítése, ez elsősorban ilyen szempontok alapján történt. Ennek egy példáját mutatjuk be az alábbi keretes írásban.

Példa az esélyegyenlőség elvű támogatáspolitiká gyakorlatára az LHH programban

Észak-Magyarország 12 LHH kistérségének egyikében történt a következő eset.

A kistérségi tervezési folyamat részeként szervezett szakmai műhelymegbeszélések egyikén, az oktatást is középpontba állító összevetésen a kistérségi központot képviselő alpolgármester javasolta az egybegyűlteknél, hogy a projektsomagba kiemelt helyen kerüljön be városuk egyik általános iskolai tagintézményének korszerűsítése, bővítése. Az önkormányzat két általános iskolai tagintézményt tart fenn; a közvélemény által „cigányiskolának” tartott tagintézmény épületének felújítását szerette volna az LHH program keretei között megvalósítani. A két iskola adatait vizsgálva láthatóvá válik a különbség: a halmozottan hátrányos helyzetű (HHH), valószínűleg többségében cigány tanulók aránya a „cigányiskolának” tartott tagintézményben tizennégyszerese, a sajátos nevelési igényű tanulók aránya hatszorosa a másik iskolában lévő arányuknak.

Az LHH programiroda jelenlévő munkatársa elmondta, hogy a támogatáspolitiká az esélyegyenlőség növelését célozza, ezért a több iskolát fenntartó településeken a szegregációs gyakorlatot folytató intézmények fejlesztését nem támogatja. Többen védelmükbe vették az iskola tervezett felújítását, azzal érvelve, hogy éppen a legszegényebbek számára szükséges jobb fizikai feltételeket biztosítani. Ugyanakkor felmérések alapján kijelenthető, hogy az érintettek oktatását elsősorban nem a fizikai feltételek javításával, hanem az integrált oktatással – az elkülönítés megszüntetésével, valamint kooperáción alapuló tanulási technikák alkalmazásával, befogadó légkör megteremtésével – lehet eredményesebbé tenni (Liskó 2002, Tóthné 2009). Ennek hiányában egyrészt a megoldásra váró pedagógiai feladatok összetettségéből miatti a pedagógusok körében kontraszelekció alakul ki, aminek hatására romlik az oktatás minősége. Másrészt a hátrányos helyzetű gyermekek az iskolában sem találkoznak más mintákkal, mint családjukban. A kettő eredménye, hogy a tanulás nem válik értéké. Azokon a településeken, ahol több iskola van és egyikük a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek gyűjtőhelye, lehetőség van összehasonlítani az intézményeket az oktatás minősége szerint, erre kiválóan alkalmasak a továbbtanulási mutatók. Senkinek nem lehet kételye, hogy ilyen esetben melyik iskolában rosszabb az érettségit adó középiskolákban továbbtanulók aránya. Az érvek ellenére a város vezetése nem kívánt változtatni beiskolázási gyakorlatán.

Alternatívaként az alpolgármester az iskola felújítása helyett óvoda építésének támogatását kérte. Ez a fejlesztési elképzelés be is került a kistérség által benyújtott projektsomagba.

Az értékelés során kiderült, hogy a kistérségi központban, sok más településsel ellentétben, nem volt óvodai férőhely hiány; ami azért különösen fontos szempont, mert az óvoda alkalmas az alacsony iskolázottságú és jövedelmű szülők gyermekeinek hátrányainak kompenzálására, iskolai pályafutásának megalapozására (Bass 2007). Ráadásul a város meglévő óvodájába a gyerekek mintegy 15%-a más településről járt be. A megépíteni szándékozott új óvodával

tovább nőtt volna a kistérségi központ felszívó hatása, ez pedig az esélyegyenlőség ellen ható folyamatokat generálhatott volna: a környékbeli településekről a mobilabb – pl. a kistérségi központban dolgozó – szülők képesek biztosítani gyermeküknek a mindennapi bejárást, míg a hátrányos helyzetű gyerekek aránya nő a helyi intézményekben. Az értékelés alapján a zsűri nem támogatta óvoda építését.

Így végül a kistérségi központban nem valósul meg oktatási infrastruktúra fejlesztési projekt az LHH program keretei között. Ellenben a kistérség több más települése kapott támogatást az óvodai férőhelyek bővítéshez, jelentős részben halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek óvodába járásának lehetővé tételéhez.

A Gyerekesély Program kistérségi projektjei

Az MTA gyerekesély programja arra a felismerésre épül, hogy a korai életkorban történő fejlesztés jóval hatékonyabb, mint a későbbi támogatás, ugyanakkor a gyerekek illetve a gyerekes háztartások körében a szegénységi ráta meghaladja az országos átlagot, tehát a fejlesztés kívánatos szintje csak állami szerepvállalással biztosítható. Ennek alapján került kidolgozásra a „Legyen jobb a gyermekeknek” nemzeti stratégia, amit az Országgyűlés 2007-ben a pártok szinte egyhangú egyetértése mellett fogadott el.

A gyerekesély program fontos részét képezik az országos intézkedések mellett az ország egészében megvalósítható, de elsősorban LHH kistérségekben megvalósítandó „biztos kezdet” projektek (TÁMOP 5.2.2), és a kizárólag LHH kistérségekben megvalósítható kistérségi projektek (TÁMOP 5.2.3).

A „biztos kezdet” projektek keretében elsősorban a 0-5 éves gyerekek és szüleik számára közös időtöltést és a gyerekek komplex fejlesztését lehetővé tevő gyerekházak kialakítása és működtetése támogatható.

A kistérségi projektek keretében részletes helyzetelemzés és stratégia alapján a hiányzó szolgáltatások – pl. óvodai-iskolai szociális munka, napközi, tábor, játszótér, egészségügyi és pedagógiai ellátások, adósságkezelés, stb. – megvalósítása támogatható, projektenként mintegy 500Mft értékben. Az első, kísérleti kistérségi projekt 2006 óta a Szécsényi kistérségben valósul meg, költségvetési finanszírozással. További kistérségi projektek két körben összesen 11 LHH kistérségben valósulhatnak meg, immár EU finanszírozással (8. táblázat).

8. táblázat: A gyerekesély program kistérségi projektjei

Régió	Első kör	Második kör
Észak-Magyarország	Báttonyterenyi, Hevesi	Mezőcsáti, Ózdi
Észak-Alföld	Baktalórántházi	Csengeri
Dél-Alföld	Kisteleki	Jánoshalmi, Sarkadi
Dél-Dunántúl	Sásdi	Szigetvári

Forrás: www.gyerekesely.hu, www.nfu.hu/dontesek

Pályázatok

Csak az LHH kistérségek számára az alábbi pályázatok kerültek meghirdetésre:

- kis- és középvállalkozások komplex beruházásainak támogatása (GOP 2.1.2/B),
- vállalkozások komplex beruházásainak támogatása (GOP 2.1.2/C),
- innovatív, kísérleti foglalkoztatási programok (TÁMOP 1.4.3/1).

A különböző vállalkozások komplex beruházásainak támogatására a többi kistérségben is volt pályázat, de külön kerettel, és kevésbé kedvező feltételekkel (pl. alacsonyabb támogatási aránnyal vagy összeggel) vagy a vállalkozások szűkebb köre számára (pl. több éve működő, gyorsabban növekvő vállalkozásoknak). Innovatív, kísérleti foglalkoztatási programokra a többi kistérségben nem volt pályázat.

Eredmények jelenleg a 2008. és 2009. évi GOP pályázatokról, és a 2008. évi TÁMOP pályázat első fordulójából vannak (kétfordulós pályázatok első fordulójából csak a pozitív elbírálásban részesített projektek száma nyilvános, az igényelt támogatás nem).

A régiók közti megoszlást tekintve a KKV-k számára meghirdetett GOP 2.1.2/B pályázat támogatása viszonylag kiegyenlített, a vállalkozás méretétől függetlenül meghirdetett GOP 2.1.2/C pályázat és a civil szervezeteknek szóló TÁMOP 1.4.3 pályázat támogatása nagyobb eltéréseket mutat. Utóbbiakból egyaránt Észak-Magyarország és Dél-Alföld részesedése magasabb, Észak-Alföld és Dél-Dunántúl részesedése alacsonyabb a népességarányosnál (9. táblázat).

9. táblázat: Pályázati támogatás régiók szerint

Régió	GOP						TÁMOP
	2.1.2/B		2.1.2/C		2.1.2 összesen		1.4.3
	projekt, db	tám., MrdFt	projekt, db	tám., MrdFt	projekt, db	tám., MrdFt	projekt, db
Észak-Magyarország	18	1,2	12	4,1	30	5,4	9
Észak-Alföld	12	1,1	9	2,6	21	3,7	3
Dél-Alföld	9	0,7	6	2,6	15	3,4	5
Dél-Dunántúl	9	0,6	2	0,8	11	1,4	2
összesen	48	3,7	29	10,1	77	13,8	19

Forrás: EMIR

Észak-Magyarországon belül a kistérségek közti megoszlást tekintve a GOP 2.1.2 pályázatokból a Hevesi, Bátorfyerenyi és Szikszói kistérség, a TÁMOP 1.4.3 pályázatból az Edelényi kistérség részesedése kiemelkedő (10. táblázat).

10. táblázat: Pályázati támogatás kistérségek szerint, Észak-Magyarország

Kistérség	GOP						TÁMOP
	2.1.2/B		2.1.2/C		2.1.2 összesen		1.4.3
	projekt, db	tám., MrdFt	projekt, db	tám., MrdFt	projekt, db	tám., MrdFt	projekt, db
Abaúj-Hegyközi	-	-	-	-	-	-	-
Bátorfyerenyi	-	-	3	1,1	3	1,1	-
Bodrogközi	-	-	-	-	-	-	-
Edelényi	4	0,2	1	0,2	5	0,4	4
Encsi	-	-	-	-	-	-	1
Hevesi	3	0,2	3	1,0	6	1,2	-
Mezőcsáti	-	-	-	-	-	-	1
Ózdi	1	0,1	-	-	1	0,1	1
Sárospataki	3	0,2	2	0,4	5	0,5	-
Szerencsi	3	0,3	-	-	3	0,3	1
Szikszói	-	-	2	1,0	2	1,0	-
Tokaji	4	0,3	1	0,5	5	0,8	-
összesen	18	1,2	12	4,1	30	5,4	9

1 TÁMOP 1.4.3 projekt a nyilvános adatok alapján nem sorolható be

Forrás: EMIR

Az adatok jól érzékeltetik, hogy amennyiben az LHH kistérségek egésze számára lehatároljuk, de az egyes LHH kistérségek számára nem határoljuk le a keretet, vagyis „versenyeztetjük” az LHH kistérségeket, a támogatás területi megoszlása nem lesz kiegyenlített.

Dél-Alföldön a Kisteleki kistérség több forráshoz jutott GOP 2.1.2 pályázatokból (1,8MrdFt), mint a teljes kistérségi programból (1,7MrdFt). A GOP 2.1.2 pályázatok adataiból az eltérések oka is nyilvánvaló: minden régióban a fővároshoz illetve az autópályához közelebb fekvő kistérségek részesedése kiemelkedő. A magasabb támogatású kistérségek adottságuknak köszönhetik a magasabb támogatást, így a „versenyeztetés” a kistérségek vezetőit motiváló szerepét nem lehet kimutatni.

Az LHH kistérségek szervezetei természetesen az összes kistérség számára meghirdetett pályázatokon is részt vettek. Nagyobb összeget nyertek már az LHH program indítása előtt többek között

- óvodák és iskolák felújítására (ÉMOP 4.3.1 – a Hevesi kistérség 3 településén és a Szerencsi kistérség 2 településén kistérségenként összesen 0,6MrdFt támogatással),
- kistérségi járóbeteg-szakellátó központok kialakítására (TIOP 2.1.1 – az Abaúj-Hegyközi, a Bodrogi, a Mezőcsáti és a Tokaji kistérségben egyenként 0,9MrdFt támogatással),
- turisztikai attrakciók és szolgáltatások fejlesztésére (ÉMOP 2.1.1, 2.2.1 – Tokajban fesztiválatlan és bormúzeum létesül, bővülnek a szálláshelyek összesen 3,1MrdFt támogatással, Edelényben megújul a kastély 1,9MrdFt és a kistérségben több más műemlék összesen 0,5MrdFt támogatással).

Támogatáson túli eszközök

Mivel a leghátrányosabb helyzetű térségek problémáinak oka nem a korábbi támogatások mértékében keresendő, az NFÜ a támogatások felhasználásának irányításával párhuzamosan hozzákezdett szabályozás és szervezési eszközök alkalmazásának tervezéséhez.

Szabályozási eszközök

A kistérségek projektsomagjának tervezését segítő szakértői konzorciumoknak feladat volt szabályozási javaslatok felvetése. Ezeket felhasználva, további felvetésekkel kiegészítve az NFÜ többek közt az alábbi területeken fogalmazott meg illetve karolt fel szabályozási javaslatokat.

A gazdaságfejlesztés, foglalkoztatás terén – a teljesség igénye nélkül – az alábbi témáknál indokolt a szabályozás felülvizsgálata:

- általában az alacsonyan képzettek munkaereje iránti kereslet bővítése, pl. a minimálbér területi vagy ágazati differenciálásával – a felvetésről az NFÜ megbízásából a Budapesti Intézet készített részletes elemzést és konkrét javaslatot (Scharle 2009), a minimálbér átlagbérhez viszonyított arányának csökkentése az Új Széchenyi tervbe is bekerült,
- mezőgazdasági termékek iránti kereslet bővítése, pl. a kistermelők piacra jutási korlátainak csökkentésével – az LHH programtól függetlenül a Szövetség az Élő Tiszáért Egyesület dolgozott ki konkrét javaslatot, az NFÜ a javaslatok államigazgatáson belüli támogatásával igyekezett hozzájárulni azok elfogadásához, a javaslatok nagy része az 52/2010. (IV. 30.) FVM rendelettel, majd a 4/2010. (VII. 5.) VM rendelettel megvalósult,
- turisztikai szolgáltatások iránti kereslet bővítése, pl. az üdülési csekk „beváltási árfolyamának” területi differenciálásával.

A közszolgáltatások terén a költségvetés lehetőségéhez mérten indokolt a normatívák területi differenciálása. Ennek szükségességét alátámasztja az oktatásügy terén az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal jelentése (Fazekas 2008), az egészségügy terén pedig pl. az a tény, hogy az LHH kistérségekben található a betöltetlen házi orvosi praxisok közel 40%-a.

Szervezési eszközök

Az LHH kistérségek nemcsak földrajzi, hanem társadalmi értelemben is periférikusak. Ezen hatékonyan enyhíthetnek olyan szervezési eszközök, mint

- tudományos, oktatási, kulturális intézmények és az LHH kistérségek intézményei együttműködésének ösztönzése,
- az LHH kistérségek mezőgazdasági és kézműves termékeinek, turisztikai attrakcióinak és szolgáltatásainak promóciója, stb.

Kísérleti jelleggel elindult néhány felsőoktatási intézmény (tanszék, szakkollégium) és egy-egy LHH kistérség tartósnak szánt – legalább 3 félévre kiterjedő – partnersége. Az együttműködés célja egyik oldalról a felsőoktatásban a társadalmi problémák és megoldások gyakorlatias megjelenítése, másik oldalról az LHH kistérségek információkhoz, kapcsolatokhoz való hozzáféréseinek segítése. A partnerség tartósságát segíti a régió belüli kapcsolatok kialakítása. Így indult el a Miskolci Egyetem Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézetének programja a Szikszói kistérségben, az egri Eszterházy Károly Főiskola Földrajz Tanszékének programja az Abaúj-Hegyközi kistérségben, valamint az ELTE Regionális Tudományi Tanszékének programja a Lengyeltóti kistérségben; hamarosan további együttműködések is indulhatnak.⁴

Szintén kísérleti jelleggel elkészült az LHH kistérségekbe irányuló tanulmányi kirándulások szervezését megkönnyítő ajánlat-csomag és módszertani javaslat.⁵ A tanulmányi kirándulások egyszerre segíthetik, hogy minél többen megismerjék a leghátrányosabb helyzetű térségek helyzetét, értékeit és problémáit, és nőjön az LHH kistérségek turisztikai szolgáltatásai iránti kereslet.

Független elemzések a kistérségi programozás tapasztalatairól

Az LHH program elemei közül a kistérségi programozás tapasztalatai érdemelnek külön figyelmet, mert egyrészt ez adja az LHH kistérségek számára elkülönített támogatás legnagyobb részét, másrészt ez a leginkább újszerű. A tapasztalatok levonásához fontosak a független elemzésekben megfogalmazott vélemények. Az utóbbi egy-másfél évben két átfogó elemzés jelent meg az EU támogatásokról, mindkettő kitér az LHH programra, azon belül a kistérségi programozásra.

A PPH Közpolitikai Elemző Kft. 2009-ben a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából készített elemzést A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései címmel (Balás 2009). Az elemzés az LHH programról többek közt a következőket írja: „Az ÚMFT-ben született egy kísérlet, amelyben a pályázati versenyben alapvetően rendszeresen alulmaradó, leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségek szereplői számára külön forrásokat biztosítanak. Ez a program egyelőre a döntési szakaszban van, de jelenleg gyökeresen más, kevésbé pénzügytechnikai filozófia szerint kerültek a források szétosztásra, mint a hagyományos konstrukciókban. Amennyiben a végrehajtás során is sikerül biztosítani a projektek megfelelő támogatását, akkor ez a kísérlet egy sikeres minta lehet a programok torzítási mechanizmusainak csökkentésére.”

A MAPI Magyar Pályázatkészítő Iroda 2010-ben foglalta össze a fejlesztéspolitika gyakorlatának továbbfejlesztésére vonatkozó részletes javaslatait Újratervezés 2.0.1.0 címmel (MAPI 2010). Az anyag egyik fejezete az LHH programról így ír: „Az ÚMFT egyik sajátos képződménye a 311/2007. (XI. 17) Korm. rendeletben nevesített 33 leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérség komplex felzárkóztatását segítő LHH-s kistérségi program, amelynek gyakorlati megvalósulása egy újabb példája annak, hogy hatékonyan működő intézményrendszer

⁴ <http://mitemuhely.hu/LHH/>

⁵ http://www.nfu.hu/LHH_turizmus

hiányában még egy sikeres program is kudarcra van ítélve.” Az anyag hosszú távú javaslata szerint „A komplex területfejlesztési kistérségi programok alkalmazása az LHH-n kívül az összes kistérség vonatkozásában indokolt annak szellemében, hogy pályázatok helyett hatékonyabban támogathatóak a fejlesztési programok”.

Fehasztnált irodalom

- Bass L. (2007): *Az esélyegyenlőtlenségek dinamikája – Gyerekesély füzetek 2.* MTA GYEP
<http://www.gyerekesely.hu/>
- Brodorits Z.–Jusztin V.–Nagy A. (2004): *A területfejlesztési politika eszköz- és intézményrendszerének alakulása.* Falu Város Régió, 9
- Brodorits Z.(2008): *A fejlesztéspolitika érvényesülésének kistérségi minta értékelései.* Nem publikált jelentés
- Balás G. (2009): *A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései – A fejlesztéspolitika 2007-2008-as éve.* http://kozpolitika.hu/blog/wp-content/uploads/2009/10/PPH_osszefogl_fejlesztéspolitika_alapkerdesek.pdf
- Fazekas K.–Köllő J.–Varga J. (2008): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért; Bevezető.* http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/Zoldkonyv_oktatas_bevezeto.pdf
- Liskó I. (2002): *A hátrányos helyzetű tanulók oktatásának minősége.* Új Pedagógiai Szemle, 2
- MAPI (2010): *Újratervezés 2.0.1.0; VIII. Kitörési pontok, megoldások.* http://ujratervezes2010.hu/files/Felvetesek_megoldasok.pdf
- Scharle Á.–Váradi B. (2009): *A területileg differenciált minimálbér indokoltságának vizsgálata.* http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_NFU_regiosminber_091021.pdf
- Tóthné Kecskeméti K. (2009): *„A hódmezővásárhelyi modell” – Az integráció és szegregáció kérdései, Hódmezővásárhely közoktatási rendszerének átalakítása.* Falu Város Régió, 2