

**Kovách I., Czibere I. (szerk.):
Fejlesztéspolitika – Vidékfejlesztés
(Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2013. 317 o.)**

LENNERT JÓZSEF

LENNERT József: tudományos segédmunkatárs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, Kecskemét; lennert@rkk.hu

József LENNERT: junior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Kecskemét; lennert@rkk.hu

Bátran kijelenthetjük, hogy mára a projektekkel és projektmenedzsmenttel kapcsolatos ismeretek a vidékfejlesztésben az érintettek számára megkerülhetetlené váltak. A projekt mint szervezeti forma igen rövid idő alatt tett szert mai elterjedtségére. Először a hadiiparban és az űrkutatásban hódítottak teret a komplex, nagy költségvetésű és hosszú időtartammal rendelkező projektek, később más iparágak is átvették ezt az ideiglenes szervezeti formát. Az 1990-es évektől pedig növekedésnek indult a kisméretű, illetve a közepes komplexitású projektek jelentősége is. A fejlesztések projektjesítése az ezredfordulót megelőző évtizedben vált uralkodóvá az Európai Unióban, nagyrészt felváltva a piaci rendszerű és a közvetlen szétosztás technikáival megoldott forráselosztás módszereit.

Bár e szervezeti forma számos előnyös tulajdonsággal rendelkezik (pl. hálózatossodásra, endogén fejlődésre ösztönözhet), a döntően projektalapokra helyezett fejlesztés előre nem látott következményekkel (pl. a „projektosztály” kialakulása) és hátrányokkal is jár (pl. rövid időtartama nem elég a programok beágyazódására). Ezekről a pozitív és negatív következményekről nyújt színes metszetet a Czibere Ibolya és Kovách Imre szerkesztésében készült könyv.

A két szerkesztő neve nem cseng ismeretlenül a hazai tudományos élet berkeiben. Kovách Imre a vidékszociológia egyik kiemelkedő magyarországi művelője, és Czibere Ibolya is több mint egy évtizedes szociológiai munkássággal rendelkezik. A két szerkesztőn kívül pedig további tíz szerző tanulmánya szerepel a kötetben. Több tanulmány is egy-egy korábbi cikk fordítása, ami jó lehetőséget teremt arra, hogy a hazai szerzők mellett külföldi kutatók tapasztalatai is megjelenjenek a könyvben. Az eredeti cikkek egy része ugyan már több mint egy évtizede megjelent, de ez nem jelenti azt, hogy a levont következtetések érvényüket veszítették volna.



A kötet két fejezetre (a projektesített fejlesztéspolitika; működési tapasztalatok, fejlesztési irányok) oszlik, és amelyek tizenkét, változatos témákra fókuszáló tanulmányt tartalmaznak. A tanulmányok egy része inkább elméleti, elemző megközelítésű, de vannak közöttük konkrét javaslatokat megfogalmazó gyakorlatias szemléletű írások is (önkormányzatiság és projektesítés). A következőkben e tanulmányok egy részének ismertetésére térek ki.

Mivel a projekt fogalmának meghatározása nem felel meg minden projekt-helyzetnek, Czibere Ibolya tanulmányában (Projektek a szervezetekben) több, egymással párhuzamosan használt fogalommagyarázatot is bemutat. Ezek közül egyes definíciók az egységiséget, az egyszeri előfordulást, az ideiglenességet, míg mások a szervezet, menedzsment mindennapi rutinjába való beilleszthetlenséget említik. A projekteket csoportosítani lehet a projekteredmények alapján (beruházási projektek, kutatási és fejlesztési projektek, szervezetfejlesztési projektek), valamint a teljesítésükben részt vevő szereplők szerint is (belső projektek, külső projektek, vegyes projektek). A szakirodalom többféle projektszervezeti modellt különböztet meg (hierarchikus, lineáris-funkcionális; projektre orientált; mátrixstruktúrán alapuló). A projektek többnyire érdekcsoportok érdekei mentén, azok szolgálatában jelennek meg. A projekt érintettjei – jellegüket tekintve – sokfélék lehetnek, belső (a projekttulajdonosi szervezeten belüli) és külső (a projekttulajdonosi szervezeten kívüli) érdekcsoportokhoz tartozókként kategorizálhatjuk őket. A projektben érintett csoportok többféle érdeket is képviselnek. Bár a gazdaságiak dominálnak, nem szabad megfeledkezni a más érdekek mentén lehatárolható csoportokról sem (valamilyen küldetést érintő érdekek, az előnyszerzés lehetőségéhez, a fennmaradáshoz vagy politikai támogatáshoz, az életminőséghez, a biztonsághoz és a törvényben szabályozott jogokhoz fűződő érdekek).

Kovách Imre tanulmányában (A felemelkedő projektsztyál) arra mutat rá, hogy nemcsak a projektek szerveződnek érdekcsoportok mentén, hanem a projektalapú fejlesztéspolitika is jól körülhatárolható jellemzőkkel és érdekekkel rendelkező társadalmi csoport kialakulásához vezetett. A projektsztyál megjelenése együtt járt a tudásfelhasználás módjainak megváltozásával és az elitcsoportok hatalmi kapcsolatainak átrendeződésével. Ezen új társadalmi pozíció közvetlen forrása az átszervezett és folyamatosan bővülő közigazgatás és üzleti adminisztráció; a bonyolult és gyakran angol nyelvű pályázatok; európai és nemzeti fejlesztési rendszerek; a kultúragazdaság. A projektsztyál osztályhelyzete az ezredvég redisztribúciós rendszerében keletkezett, és elsősorban nem a gazdaságban. Fő funkciója a közvetítői szerep a tőkét, eszmét, tudást, hatalmat magába foglaló közösségi és magán fejlesztési alapok között. E sajátos társadalmi csoport megjelenése hatalmi változások sorozatát indította el, projektek felett szerzett befolyásuk a politikai osztályokkal és a gazdasági elittel való hatalommegosztást eredményez. Kovách Imre arra is felhívja a figyelmet, hogy a projektesített forráselosztás nem vezet a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenéséhez, a projektsztyál megjelenése önmagában illusztrálja, hogy ez az új redisztributív rendszer újfajta társadalmi egyenlőtlenségeket szül. A negatív

tapasztalatokat a külföldi szerzők is megerősítik. Kjell Anderson arra hívja fel a figyelmet, hogy egyrészt a projektmunka szakmává válásának következtében a fejlesztésre allokált pénzek nem kerülnek közvetlenül a pályázók kezébe. Másrészt, a pályázó közösséghez nem tartozó fejlesztési és projektmenedzserekből hiányzik az a törekvés, hogy az elkészült projekteket szervesen integrálják, a tudást terjesszék.

A kötet két, finnországi tapasztalatokon alapuló tanulmányt is tartalmaz. Stefan Sjöblom a közsféra projektesítésének folyamatáról számol be, Kjell Anderson pedig a projektalapú vidékfejlesztés innovációs paradoxonját mutatja be részletesebben. Stefan Sjöblom szerint a közsféra projektjei a központi állam legitimitációs és újjászervezési eszközei lehetnek, hozzájárulhatnak az erőforrás-függőség lazításához, valamint az európai uniós politika tagállamokon belüli legitimitációjához, és közvetítő szerepet tölthetnek be a vertikális közigazgatásban. A szerző rámutat arra, hogy a közsféra projektjeit nemcsak a külső és belső igényekhez való alkalmazkodás szükségessége hívhatja életre, hanem különböző stratégiai indokok is. Így a projektek például a valódi cselekvést helyettesítő szimbolikus politika eszközei lehetnek vagy létrejöhetnek konfliktuscsökkentés céljából is. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy nincs garancia arra, hogy a projektek széles körű elterjedése a közsféra hatékony működéséhez és a bürokrácia csökkenéséhez vezetne. Kjell Anderson arra az ellentmondásra hívja fel a figyelmet, hogy az elmaradott vidéki régióknak az innovációs potenciálja is alacsonyabb, mégis általános elvárás a finn vidékfejlesztési projektekkal kapcsolatban, hogy innovatívak legyenek. Mindez ugyan indokolható az – endogén erőforrásokat is kiaknázó – felzárkózás kívánalmával, ugyanakkor éles konfliktusokhoz vezethet a pályázó közösségek és a fejlesztéssel foglalkozó hivatalnokok között. Gyakori panasz, hogy nem veszik figyelembe a pályázók valós igényeit, és kevésbé értékelik a kulturális projekteket.

Ez azért is jelent különösen nagy problémát, mint azt Christopher Ray tanulmánya is bemutatja, mert a kultúragazdaság-alapú vidékfejlesztés sikerrel alakíthatja át a helyben meglévő tudást erőforrássá, és ezáltal belső alapokra helyezheti az elmaradott területek fejlődését. A szerző a kultúragazdaság négy működési módját különíti el: a helyi vagy regionális kultúra áruvá tételét; a terület identitásának népszerűsítését a külső szereplők körében; a helyi kultúra belső megerősítését és a kultúragazdaságban rejlő normatív lehetőségeket, valamint a nemzetgazdasági fejlődési modell alternatív módon történő lokális újraszerveződését. A kultúragazdaságra történő átállásnak számos pozitív következménye van, ilyen például a regionális nyelvek megújulása és az a lehetőség, hogy a kultúragazdaság etikus módon működjön. A szerző azonban kitér arra is, hogy ha a lokális tudás széles körben ismertté válik, nem feltétlenül marad meg az adott régió keretei között (elég csak egy térség gasztronómiai különlegességeire specializálódó éttermekre gondolni, amelyek a világ bármely pontján megtalálhatók).

A kötet Christopher Ray két további két tanulmányát is tartalmazza: az egyik általánosságban mutatja be a LEADER programot, a másik pedig a LEADER

program keretében a helyi akciócsoportok térségek, nemzetek közötti együttműködési projektjeit vizsgálja. A LEADER-t 1991-ben vezették be, eredetileg kísérleti projektnek szánták, amely a helyi szintű vidékfejlesztést ösztönzi, főleg kis léptékű tevékenységekkel. Christopher Ray hangsúlyozza, hogy a LEADER program jelentőségét elsősorban nem a bőségesen felhasználható források adják (az eredeti cikk megírásakor a LEADER program az EU vidékfejlesztésére szánt költségvetésének csak 1,7%-át tette ki). A szerző négy olyan szempontot emel ki, amely a LEADER programot az egyik legjelentősebb fejlesztési beavatkozássá teszi. A beavatkozás modern formájaként a lemaradó vidéki területek problémáit viszonylag kis közpénzből, és a magán- vagy önkéntes szektor bevonásával kísérli megoldani. A LEADER, mivel anarchikus elemekkel is tarkított, egyúttal a fejlesztés posztmodern formája is. Ezekre az anarchikus elemekre szükség is volt, hiszen a LEADER az EU vidékfejlesztési laboratóriumaként szolgált, ahol a helyi akciócsoportok tapasztalataiból próbálták összegyűjteni a vidékfejlesztés legjobb gyakorlatait. Végül a LEADER jelentőségének negyedik magyarázata, hogy a program az akkor még csatlakozás előtt álló kelet-közép-európai államokba is átültethető volt.

A LEADER második szakaszában a helyi akciócsoportok költségvetésének bizonyos részét már más LEADER-területekkel lebonyolított térségek vagy nemzetek közötti együttműködési projektekre kellett fordítani, mivel az EU a páneurópai kapcsolatok jelentőségét kívánta hangsúlyozni. A LEADER-térségek részvételét az együttműködési projektekben három tényező motiválja: a hasonlóság előnyévé kovácsolása, a kölcsönös tapasztalatokból fakadó előnyök kiaknázása és a nagyobb tömegek elérésének lehetősége. Azon túl, hogy az együttműködésekben való részvételnek közvetlen gazdasági haszna van, még számos kevésbé látható következménnyel jár: például bizonyos tényezők áramlása a létrejövő kapcsolatokon keresztül (személyek és dolgok, figyelem, tágran értelmezett kultúra, módszerek és szabályok), a lokális és a helyi szinten kívüli területek közötti kapcsolatok intenzitásának növelése, a résztvevők európaizálódása. Az elemzés rámutatott arra, hogy egyes helyi akciócsoportok aktivitása eltérő az együttműködési projektekben, az endogén fejlődés logikája alapján kialakuló rendszer hajlamos a hierarchikus struktúra kialakítására. Ez a tendencia – a LEADER program forrásredistribúciós szerepének köszönhetően – éppen az endogén fejlődés előnyeitől foszthat meg egyes vidéki területeket. Ugyanakkor ha a központ erősebb kontrollal próbálná ennek útját állni, azzal viszont az endogén vidékfejlesztés alapelveit lenne kénytelen feladni.

A kötet Darvas Ágnes és Ferge Zsuzsa két tanulmányát is tartalmazza (Gyerekesélyprogramok kistérségi alkalmazása – a gyakorlat dilemmái és tanulságai; A gyerekprogram kistérségi szerveződése), akik a Gyerekesélyprogram megvalósításával, a szécsényi kísérlettel és a kistérségi kiterjesztésekkel kapcsolatos tapasztalataikat mutatják be. A program 2005 végén, kormányzati támogatással, az MTA keretében létrejött Gyerekeszegénység Elleni Programiroda működésével vette kezdetét (az iroda 2011-ben megszűnt). Az iroda dolgozta

ki a Gyerekszegénység elleni nemzeti programot, ami az alapját képezte a 2007-ben országgyűlési határozatként elfogadott „Legyen jobb a gyermekeknek!” nemzeti stratégiának. Az MTA GYEP Iroda közfeladata volt a nemzeti stratégia megvalósításának elősegítése, aminek keretében az iroda elindította a stratégia helyi alkalmazását jelentő kistérségi kísérleti programját (szécsényi kísérlet), valamint résztvevője és szervezője volt a program kiterjesztésének más kistérségekben. A programok során a szerzők számos nehézséggel találkoztak. A szervezők és az érintett önkormányzatok egy része között nem egy esetben jelentős szemléletbeli különbségek és érdekellentétek akadályozták a zökkenőmentes együttműködést. A deklarált egyetértés ellenére sokan közönyösek voltak vagy előítéllettel viseltettek a nemzeti stratégia céljaival szemben. A program egyik prioritása a roma gyerekek esélyeinek javítása volt, de a cigánysággal szembeni előítéletek miatt fontos szemponttá vált, hogy ez a program „kifejezett, de nem kizárólagos célja legyen”. A szükséges források előteremtése sem volt egyszerű. A szécsényi kísérletet állami, a kistérségi kiterjesztéseket viszont már európai uniós pénzből (TÁMOP) finanszírozták. A társadalmi beavatkozásoknak számos olyan tulajdonsága van, amelyek rosszul illeszkednek az általános projektfelfogáshoz. Ilyen például a mindent előre rögzítés kényszere, ami miatt az időközben felmerülő igényekre nehéz reagálni. A projekt szervezőinek problémát okozott az is, hogy a TÁMOP-pályázat kötelezően megvalósítandó elemei lényegében felemésztették a rendelkezésre álló keretet. És bár kétségtelenül fontosak ezek a TÁMOP-célok, kizárólagosságuk ellentmondásba került a helyi szükségletek és lehetőségek sokféleségével. Igen komoly gond, hogy az ilyen típusú programoknak legalább 4-5 évre van szükségük, hogy beágyazódjanak. Ezzel szemben a projektek időtartama többnyire hat hónap és három év között van, a végig nem vitt változtatások pedig akár károsak is lehetnek. Ez a probléma nem csak Magyarországon jelentkezik, Kjell Anderson is beszámolt arról, hogy sokszor csak addig van a projekteknek hatása, amíg van mögöttük pályázati finanszírozás. Ennek ellenére a szerzők úgy vélekednek, hogy egy bizonytalanságokkal és bajokkal átitatott világban a jövő miatti szorongások nem béníthatnak meg minden jobbító próbálkozást.

A kötet érdemei mellett negatívumként talán csak a szerkezetét lehetne említeni. A fejezetek sorrendje nem mindig logikus (pl. egymáshoz szorosan kapcsolódó fejezetek egymástól távol kerültek), és céltudatosabb szerkesztéssel hangsúlyozottabbá válnának az egyes tanulmányok legfontosabb következtetései. E hiányosságtól eltekintve a kötetet széles látótere, az önmagukban is értékes tapasztalatokat bemutató tanulmányai a hazai vidéki fejlesztéspolitikai kivételes szakirodalmi forrásává teszik.