

## Kistérségek mai megítélése, a leghátrányosabb helyzetűek fejlesztési forrásai, kihasználásuk tapasztalatai a Sarkadi kistérségben

**Horváth Péter**

Debreceni Egyetem Agrár- és Gazdálkodástudományok Centruma,  
Gazdálkodástudományi és Vidékfejlesztési Kar,  
Vidékfejlesztési és Funkcionális Gazdálkodási Intézet, Debrecen  
phorvath@agr.unideb.hu

### ÖSSZEFOGLALÁS

*A hazai kistérségi rendszer változás előtt áll, szerepét a magyar közigazgatásban rendezni kell, ami az elkövetkező évek legfontosabb feladatai közé tartozik. A témában jártas szakemberek között általános az a kérdés, hogy a kistérségek önkormányzattá válnak-e, vagy továbbra is megmarad a koordináló-feladatellátó funkciójuk? A kistérségi közigazgatási rendszer kialakítása három funkció köré képzelhető el, amelyek az intézményrendszer kiegészítését is meghatározzák: önkormányzati funkció, területfejlesztési funkció, államigazgatási funkció. Stratégiai kérdés a leghátrányosabb helyzetűek felzárkóztatása, fejlesztése. Ehhez nyújt segítséget a leghátrányosabb helyzetű kistérségek fejlesztését célzó LHH projekt. A kormány által meghirdetett program fő üzenete, hogy „nem mondunk le senkiről”. Cikkemben a program jelenlegi állására is kitérek az általam vizsgált Sarkadi kistérségben.*

**Kulcsszavak:** kistérség, közigazgatási reform, leghátrányosabb, LHH projekt, Sarkad

### SUMMARY

*The system of our nation's sub-statistical regions is before a change; its role in the Hungarian public administration has to be settled, which will be one of the most significant tasks of the forthcoming years. A prevalent question among the learned professionals is whether the sub-statistical regions will become local governments or they will keep their regulating and task-performing functions? Public administration system of sub-statistical regions can be framed around three functions, which also determine the complements of the establishment: local government function, area development function, polity function. A strategic question is the equalization and development of the most disadvantaged. Here is where the LHH project, aiming at the development of the most disadvantaged sub-statistical regions, provides support. The main message of the program initiated by the government is "we will not abandon anyone". In my article, the current state of the program in Sarkad's sub-statistical region, the area of my study, will be discussed.*

**Keywords:** sub-region, public administration reform, most disadvantaged, LHH project, Sarkad

### BEVEZETÉS

A sokféle definícióval illetett kistérségek helye a magyar közigazgatásban egyelőre tisztázatlan. Milyen funkciókat lát el a jövőben? Fog-e a jelenleginél szélesebb hatáskörrel rendelkezni? Ezek mind olyan kérdések, amelyek megválaszolására a közeljövőben sor kerül. A témám aktualitását

indokolja az Európai Unió tagságunk is, hiszen sikeresen kell az Európai Közigazgatási Térbe bekapcsolódnunk. Írásomban az aktuális vélemények áttekintésével bemutatom a kistérségi közigazgatási rendszer kialakításának azt a három funkcióját, melyek köré a reformok kialakítása szükséges. Kiemelt és stratégiai kérdés a leghátrányosabb helyzetű kistérségek jelenlegi helyzete és lehetőségük a fejlesztésekre, itt egy gyakorlati példán keresztül a Sarkadi kistérséget mutatom be, mivel ezt a térséget választottam a doktori értekezésem témájául. A tanulmány elkészítésével az volt a célom, hogy a témakörben szakértőknek számító kutatók véleményei alapján, illetve a saját adatgyűjtésemből származó információkból bemutassam a kistérségek kialakulását a rendszerváltás után, helyzetüket napjainkban, valamint a velük kapcsolatban felmerülő legfontosabb kérdéseket. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatására irányuló program, és e program alakulásának ismertetésével a jelenlegi helyzetet vázolom fel. A céljaim között szerepelt, hogy helytálló, tényszerű, aktuális következtetéseket és javaslatokat szűrjek le a témát illetően.

### ANYAG ÉS MÓDSZER

Vizsgálataim során primer és szekunder adatgyűjtéseket végeztem. A másodlagos adatgyűjtésem a tárgykör hazai szakértőinek számító szerzők könyveire, tanulmányaira irányult. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapjáról tájékozódtam az aktualitásokról. Az interneten elérhető, a témát érintő jogszabályok, rendeletek, határozatok ismertetésére is sort kerítettem. Primer adatgyűjtésem során a térség polgármestereivel, kistérségi koordinátorral, vállalkozókkal készített interjúkat használtam fel. Az előzmények és a jelenlegi helyzet bemutatása után vontam le a kérdéskör szempontjából számomra fontos következtetéseket és javaslatokat.

### A KISTÉRSÉGEK KIALAKULÁSÁNAK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE

A járási rendszer 1984. január 1-től a járási hivatalok bezárásával megszűnt, átmeneti megoldásként a városkörnyéki igazgatás váltotta fel. A városkörnyéki igazgatás a rendszerváltozásig működött (Bércesi, 2002; Bekényi et al., 2003). A városkörnyéki struktúrában a kistelepülések hanyatlása nem szűnt meg, a fejlesztésre fordítható

pénzeszközök mértéke nem növekedett (Szörényiné, 2002). A rendszerváltás egyik első eredménye volt a kistérségek tekintetében a lokális identitástudat részbeni újjáéledése. Talán ez is motiválta azt, hogy a kistérség, mint területi statisztikai számbavételi egység a rendszerváltozást követően bevezetésre került (Csatári, 1996).

Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatok önállóságát és szabad társulási lehetőségét is lehetővé tette, ami alapul szolgált az önként szerveződő kistérségi társulások létrehozásához. 1991-es életbelépésével megszűnt a városkörnyék beosztás, létrejött a kétszintű közigazgatás, az új közigazgatási törvény szerint a feladatok a közigazgatás elemi egységeire, a településekre hárultak. Ezért ezt a törvényt az alulról építkezés modelljének tekinthetjük. Az önkormányzati törvény a decentralizációt, vele együtt a helyi döntéseket helyezte előtérbe, s ezért válhatott az első önkormányzati választás helyi szinten a rendszerváltás szimbólumává (Szörényiné, 2002). A kistérségek 1994-ben a KSH-besorolása alapján, elnöki közleménnyel (9006/1994 (S.K.3)) jöttek létre. Az elnöki közlemény 138 statisztikai körzetet alakított ki. Egy későbbi közleményben 1997. augusztus 1-től kezdődően 150 kistérséget rögzítettek. A megyéknél kisebb területi egységekre különböző szempontú statisztikai megfigyelések miatt volt és van szükség. A kistérség területfejlesztési-statisztikai területi egység, amely a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja. A területfejlesztési-statisztikai kistérség földrajzilag összefüggő területi egység, amelyet a hozzá sorolt települések teljes közigazgatási területe alkot, továbbá amelynek határai e települések közigazgatási határai által meghatározottak. Egy település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozhat (Baranyi és Czeglédy, 2009).

Az 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szól, ami lehetővé tette a helyi önkormányzatok számára bizonyos feladatok közös ellátását (Frücht, 2003). A KSH által megfogalmazott statisztikai kistérség fogalmát lényegében átvette a 1996-os XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről. E törvény módosítását és egyben a kistérségi rendszer átalakítását szolgáló változást a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény hozott 2004. január 1-jei hatállyal, amelyben a 150 KSH kistérség helyett 168, ún. többcélú (komplex) kistérségi társulás kialakításáról döntöttek. Az új törvény a következőképpen fogalmaz: „A kistérségben – kivéve a fővárost és azt a kistérséget, amelyben egy település alkot kistérséget – működő települési önkormányzatok képviselőtestületei a kistérségi együttműködés hosszú távú biztosítására írásbeli megállapodással a kistérségben egy többcélú kistérségi társulást alakíthatnak. A többcélú kistérségi társulás részt vehet a kistérség területének összehangolt fejlesztésében (különösen: fejlesztési tervek, programok, pályázatok készítésében,

megvalósításában) és a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, valamint intézmények fenntartását” (Netjogtár, 2009a). Azonban a kistérségek nem kaptak valós közigazgatási tartalmat, miközben újfajta funkcióval bővültek (Baranyi és Czeglédy, 2009).

Az 1996. évi XXI. területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény 2004. évi módosítása 10/A. §-a szerint azokban a kistérségekben, ahol nem alakult többcélú társulás, ott a Közigazgatási Hivatal a törvény erejénél fogva megalakította a Kistérségi Fejlesztési Tanácsot, mely a kistérség teljes területén az összes település bevonásával működő, a területfejlesztési feladatok összehangolását végző szervezet (Századvég, 2009). Az Országgyűlés 2007. szeptember 10-én fogadta el a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény módosítását, ami révén további hattal nőtt a kistérségeink száma, amelynek eredményeként létrejött a jelenleg 174 kistérségből álló kistérségi beosztás (Csatári, 2009). A rendszer mára túl bonyolulttá, nehezen átláthatóvá vált, hiszen az önkormányzatok társulhatnak, az Alkotmány, az önkormányzatokról szóló törvény, a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló törvény, a területfejlesztési törvény, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló törvény továbbá két kormányrendelet alapján is, amelyek többféle társulási típust is lehetővé tesznek (Baranyi és Czeglédy, 2009).

#### **A KISTÉRSÉGEK LEHETSÉGES KÖZIGAZGATÁSI SZEREPE, UNIÓS KITEKINTÉSSEL**

Ma a magyar közigazgatással szembeni legnagyobb kihívás az Európai Unió tagságunkból ered. Egyfelől azért, mert a versenysemlegesség elvére épülő belső piac körülményei között az ország gazdasági versenyképességének javítása szempontjából felértékelődik a közigazgatási infrastruktúra teljesítőképességének színvonala. A korszerű, költségtakarékos és hatékony állam a gazdaság növekedésében is kimutatható versenyelőnyt jelent. Fontos rámutatni arra is, hogy a közigazgatás teljesítőképességének emelése nemcsak gazdasági, hanem etikai okok miatt is szükséges. A közigazgatás teljesítőképességének megerősítése ugyanis alapvető feltétele annak, hogy a globalizáció mindenki hasznára váljon, és eredményes legyen a szegénység elleni küzdelem. A magyar közigazgatásnak eredményesen kell megvalósítania az Európai Közigazgatási Térbe való illeszkedését (Dudás, 2005). Az Európai Unió csak áttekinthető rendszereket tud fejlesztési, támogatási politikájába bekapcsolni. A támogatási jogosultságok meghatározása többek között szükségessé tette az egységes statisztikai rendszer alkalmazását.

Ez a Területi Statisztikai Egységek Nomenklatúráján, az ún. NUTS rendszeren alapul. A NUTS öt szintet különböztet meg, melyek közül az 1-3. a regionális

szint. Magyarországon az 1. szint maga az ország, a NUTS 2. a jelenlegi 7 tervezési statisztikai régió, a 3. szint pedig a 19 megye, valamint a főváros. A lokális szinteket a „helyi adminisztrációs egységek (Local Administrative Units)” jelzik, a LAU1, ami Magyarországon a kistérségnek felel meg, illetve a LAU2, ami a települési szinttel egyenlő. Ezek a szintek Európában nagy változatosságot mutatnak, egyes országokban, például Franciaországban nem találkozunk LAU1-es szinttel. A francia modell a területi önkormányzati struktúrára épül. A szétaprózott településszerkezetből adódóan jelentős hangsúlyt kapnak az önkormányzati rendszerbe szervezeten illeszkedő települési együttműködési formák. Írország, a „kelta tigris”, a 90-es években hihetetlen fejlődésen ment keresztül. Ez a rendkívül koncentrált, kevés prioritásra épülő támogatási politikának, valamint a helyi sajátosságokra és hagyományokra építő területpolitikának volt köszönhető. Ez utóbbiban kapott helyet a kistérségi léptékű gondolkodás, elsősorban a turizmus, a helyi ipar, a helyi szolgáltatások programozott fejlesztése révén. Azonban a kistérségek nem váltak általánossá és szervezetté, mert az ír megfontolás szerint ez már a közigazgatási szintek elaprózottságát jelentette volna (Századvég, 2009; Bekényi et al., 2003; Baranyi és Czeglédy, 2009).

A témában megszólaló szakértők szerint a kistérségek alkalmasak arra, hogy a rendkívül heterogén és többféle jogi definícióval illetett kistérség feladat-ellátási tartalommal töltsék meg, a jelenleg differenciálatlan önkormányzati feladatok és hatáskörök felülvizsgálására. Képes strukturált feladat-ellátási szempontok érvényesítésére. A többcélú kistérségi társulás önkormányzati közszolgáltatás, területfejlesztési és államigazgatási feladatok ellátására alkalmassá tehető. Többen szorgalmazzák, hogy a kistérségek kapjanak több államigazgatási hatáskört, ezzel a szakmai munka színvonala, az elektronikus ügyintézés elterjedése és a törvényesség helyzete tovább fejlődhet. A többcélú kistérségi társulási rendszer működése, a társulási feladatellátás már ma is pozitívan értékelhető. A szakértők véleménye szerint egyértelmű, hogy a hazai önkormányzati rendszerben csak társulási formában oldható meg az önkormányzati feladatok finanszírozása (lásd. LHH projekt) (Csefkó, 2007).

Többen figyelmeztetnek arra, hogy az egyes nemzetek közjogi megoldásait nem szabad lemásolnunk, mert azok egyszerűen nem fognak működni új környezetükben, de a tapasztalatokat, gyakorlatokat, és az egyes megoldásokat nem csak érdemes, hanem egyenesen kötelességünk megismerni. Ennek alapján profitálhatunk abból, hogy Nyugat-Európában 1950-1980-as években lezajlottak a főbb közigazgatási reformok (Torma, 2002). Mára világossá vált, hogy a kistérségi közigazgatási rendszer kialakítása három funkció köré képzelhető el, amelyek az intézményrendszer kiegészítését is meghatározzák: **önkormányzati funkció, területfejlesztési funkció, államigazgatási funkció.**

## **A KISTÉRSÉGEK ÖNKORMÁNYZATI FUNKCIÓJÁNAK ÉRTÉKELÉSE**

Véleményem szerint ez a legkényesebb téma a három funkció közül, a kistérséget alkotó települések érdekei itt sérülhetnek leginkább, ezért ennek a kezelése, illetve változtatása fokozott érzékenységet igényel. A magyar településhálózat gyengeségeihez tartozik, hogy az azt megjelenítő önkormányzati rendszer széttagolt, annak elemei egymással mérsékelt módon működnek együtt, a nagytérségi, a térségi hálózatok alulról építkezve kevésbé hatékonyan szerveződnek. A fejlesztést megalapozó tervezés súlytalanná vált, nincs kapcsolat a települési és területi tervezés között. A településhálózat alapegységei, a térségi szervezést és együttműködést képviselő kisvárosok funkcióhiányosak, strukturális gondokkal küzdenek, nem képesek betölteni a térségi szervező, irányító, fejlesztő szerepköreiket. A hálózat ugyanakkor számos előnnyel rendelkezik, amelyek kedvezően szolgálhatják a fejlesztést, illetve annak megújítását. Elsőként kiemelendő, hogy az elmúlt 20 évben kialakult egy olyan településhálózat, amelynek centrumai, a városok lefedik az ország egész területét, a fővárost leszámítva a hálózat policentrikusnak mondható. A településközi kapcsolatok már több régióban alulról is szerveződnek, ami az együttműködési érdekek fokozatos felismerésén alapul. Például sok település között tart fent intézményeket (iskolákat), körjegyzőséget, a szociális feladatokat közösen oldják meg. A települések önmagukra találását jelzi, hogy a helyi, illetve térségi értékek tudatos megtartása és fejlesztése megindult, ami a lokális erőforrások (gazdasági, társadalmi, környezeti, kommunikációs) hatékonyabb kihasználását eredményezheti (Rechnitzer, 2008).

## **A KISTÉRSÉGEK TERÜLETFEJLESZTÉSI FUNKCIÓJÁNAK ÉRTÉKELÉSE**

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 2004. évi módosítása következtében jöttek létre a kistérségi fejlesztési tanácsok, amelyek alapvető feladata a területfejlesztés lett. Ugyanebben az évben született a társulási törvény is, amely a társulás feladatai közé sorolta a területfejlesztést is. Ismeretes azonban, hogy a kistérségi fejlesztési tanácsok semmilyen területfejlesztési forrásnak nem címeztek, tehát mint területfejlesztési tanács, területfejlesztési források felett nem rendelkezhetnek. A többcélú kistérségi társulások működését a normatív állami támogatás biztosítja, aminek célterületeit a költségvetési törvény pontosan meghatározza, és ezek között a területfejlesztés nem szerepel. Tehát a többcélú kistérségi társulás a területfejlesztésben érdemi szerepkört nem lát el (Finta, 2008). A területfejlesztés karakterisztikus kistérségi szerepkörre válhatna, amennyiben decentralizált pénzügyi források révén alapját képeznék a települések együttműködésének. Források hiányában azonban az önkormányzatok területfejlesztési

társulásai jelenleg áttekinthetetlen, koordinálatlan, finanszírozhatatlan rendszert alkotnak. A megoldás útja, hogy az általános hatáskörű komplex kistérségi társulásokat alkalmassá tesszük a kistérségi infrastrukturális fejlesztések összehangolására, programok kidolgozására is. Ez ellen hat, hogy a régiókban gondolkodók véleménye szerint a kistérség nem alkalmas területfejlesztési funkciók befogadására, jelenleg sem ezt a funkciót gyakorolják, hanem településfejlesztést, vidékfejlesztést végeznek, lényegében forrásfelhasználók. A területfejlesztés, és annak lényegét adó gazdaságfejlesztés a kistérségnél nagyobb területi léptéket követel (Bekényi et al., 2003).

### **A KISTÉRSÉGEK ÁLLAMIGAZGATÁSI FUNKCIÓJÁNAK ÉRTÉKELÉSE**

A közigazgatási reform érinti a területi, kistérségi, települési szintű államigazgatást, ennek az önkormányzati rendszerrel történő összehangolását, a kistérségi államigazgatási dekoncentráció súlypontjait. A kistérségi államigazgatási feladatok részben az államigazgatás/hatósági igazgatás, részben az igazgatási szolgáltatás körébe tartoznak. A feladatokat kétféle szervezet látja el. A településszintű államigazgatási feladatok és hatáskörök általános címzettje a jegyző. Az ágazati feladatokat, hatásköröket a különböző dekoncentrált egységek gyakorolják. Az államigazgatási funkció tekintetében elsőrendű feladat a szervezeti keretek egységesítése. Az egységesítés irányába ható első lépés volt a 2001. év végén hatályba lépett kormányrendelet, amely összehangolta a gyámügy, az okmányügyek, egyes építési és szociális ügyeket intéző körzetközpontok illetékességi területét. A kistérségek területe és az államigazgatási körzetek száma nem feltétlenül egyezik, számos esetben a körzetek illetékességi területe átlépi a kistérségi határokat. A rendező elv az lehet, hogy az államigazgatási körzetek az általános kistérség határain belül helyezkedjenek el (Bekényi et al., 2003).

### **A LEGHÁTRÁNYOSABB HELYZETŰ KISTÉRSÉGEK**

Magyarországon a gazdasági átalakulás kezdete óta nem csökkentek a területi különbségek sem regionális, sem települési dimenzióban. Regionális szinten az tapasztalható, hogy beruházások a 7 hazai régió közül sokkal nagyobb volumenben és koncentrációban tendálnak a központi, illetve a két dunántúli régióba, mint amennyire keletre és délre. Települési szinten az állam döntései maguk is fokozzák a különbségeket, úgy a fejlesztés, mint a működtetés terén. A fejlesztési források ugyanis elsősorban a nagyobb települések számára hozzáférhetők. A működési források ugyancsak a koncentrációt erősítik. Mindezek halmozottan jelentkeznek a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben és településeken, amelyek jellemzően

egyrészt az ország keleti, északkeleti és déli határai közelében található, vagy alapvetően vidéki térségek (Kullmann, 2008). 2007. év őszén a kormány gazdasági, társadalmi, infrastrukturális ellátottsági mutatók alapján meghatározta a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérséget, és döntött ezek komplex programmal történő fejlesztésének szükségességéről (Netjogtár, 2009b). A Központi Statisztikai Hivatal által felállított, több mint 30 mutatóból álló rendszer alapján kategorizálták az ország kistérségeit, és országgyűlési határozat értelmében az ország lakosságának 10%-ára, egymillió emberre kell a programnak kiterjednie. A felzárkóztatási program fő üzenete, hogy „Nem mondunk le senkiről”.

„A hátrányos helyzetű kistérségek közül leghátrányosabb helyzetű kistérségnek azokat kell minősíteni, amelyekben a lakónépesség együttes száma nem haladja meg az ország népességének 15%-át. A hátrányos helyzetű 94 kistérségből e népesség-küszöb figyelembevételével 47 tartozik a leghátrányosabb kistérségek közé. Együttes lakónépességük 2007. január 1-jén 1 millió 496 ezer fő, 903 településen, mely az ország lakónépességének 14,9%-a. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek városainak száma 82, településeik átlagos népessége 1657 fő. A leghátrányosabb helyzetű térségek közül azokban, ahol a népesség aránya az országos átlag 10%-ának felel meg, felzárkóztatásuk érdekében komplex programot kell megvalósítani. A 2007. január 1-jei népességszám alapján e kritériumnak 33 kistérség felel meg, együttes népességszámuk 962 ezer fő. Az e kategóriába tartozó kistérségek 719 településének átlagos lélekszáma 1338 fő. A települések közül 49 városi jogállású” (NFGM, 2009). Kullmann Ádám, a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket felzárkóztató program vezetője kiemelte egy konferencián: „a leghátrányosabb helyzetű kistérségek nem azért hátrányos helyzetűek, mert kevés uniós támogatást kaptak, hanem a földrajzi, gazdasági, társadalmi viszonyok miatt vannak nehéz helyzetben. Azaz a hátrányos helyzetet nem azzal változtatjuk meg, ha önmagában több támogatást nyújtunk, hanem ha a szabályozási-működési környezetet megfelelően alakítjuk.” Mások úgy látják, hogy ezeken a területeken nemzetközi összehasonlításban kifejezetten alacsony a foglalkoztatottság, nem versenyképes az oktatás, veszélyesen nő a lakosság eladósodása. Ezek a folyamatok halmozottan érintik a roma lakosságot, ami szegregációs, diszkriminációs jelenségekhez is vezet. Jelentős részük az ország periférikus részein helyezkedik el, ahova a rossz infrastruktúra miatt nem áramlik a tőke.

### **A LEGHÁTRÁNYOSABB HELYZETŰ KISTÉRSÉGEK CÉLIRÁNYOS, FONTOSABB FEJLESZTÉSI FORRÁSAI**

Az Új Magyarország Fejlesztési Tervben a különböző fejlesztésekhez három támogatási csatorna áll rendelkezésre a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség számára. Az egyik a kistérségi szintre

elkülönített keret, elsősorban a Regionális Operatív Programok (ROP), a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) és a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) forrásain belül. Nagyságrendjét tekintve 96,9 milliárd forint áll rendelkezésre a kistérségek projektsomagjaira a 2013-ig tartó időszakig. Ezen túl a kistérségek számára elérhető a vállalkozások fejlesztésére, a továbbra is a klasszikus pályázati rendszerben történő (GOP, ÚMVT 3. tengely), nyílt versenyzéssel kiválasztásra kerülő pályázatok. Az értékelő rendszerben alkalmaznak olyan eszközöket, amelyek előnyt biztosítanak a leghátrányosabb helyzetű kistérségek számára. A harmadik a normál pályázati rendszer, ahol sok esetben a 33 kistérségből érkező pályázatok az értékelésnél plusz pontszámban részesülnek. A központi programokat tekintve a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket részesítheti többletforrásban például a Start, illetve a Lépj egyet előre program (NFÜ, 2009).

Az elkülönített fejlesztési források kihasználásához a kistérségeknek egy projektsomagot kellett készíteni, amelyekben a tervek fontossági sorrendbe vannak állítva, és egyértelműen tartalmazzák a prioritásokat. Minden kistérségre meghatározták, hogy mennyi pénzre lehet terveznie létszám-, településszám- és egyéb mutatók alapján. Fontos elv a programban, hogy az alapvető döntések és a tervezés is helyben történik. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség meghatározta a fő prioritásokat, a kistérségek munkacsoportjai nagyjából ezek köré rendezték az igényeket. Kérték, hogy dupla annyi projekt ötlet szülessen, mint amennyi megvalósítható az ide dedikált forrásból, így született egy 100 és egy 200%-os projekt lista, amely alapján a NFÜ véglegesítette a dokumentumot. A rendelkezésükre álló adataik alapján felmérték az egyes térségek fejlesztésre szoruló területeit, és azon projektjavaslatokat preferálták, amelyek ezen problémás területeket hivatottak jobbá tenni, illetve fejleszteni. Például a Sarkadi kistérség esetében az oktatás, egészségügy, településfejlesztés területén láttak hiányosságokat, tehát ezek fejlesztése élvez prioritást a pályázások folyamán.

Mik a legfontosabb célok? A leghátrányosabb helyzetű kistérségek is sikerrel szerepeljenek a pályázatokon. Hiába jön létre ezen programok eredményeképpen a közszolgáltatásoknak egy új minősége, hogyha nem jelenik meg benne gazdaságélénkítés, munkahelyteremtés, tehát nagyon fontos cél, hogy az elért eredmények fenntarthatók legyenek. Az oktatási, foglalkoztatási, lakhatási és egészségügyi viszonyok közül azokat kell javítani, amelyek szűk keresztmetszetet képeznek; törekvés: ezen fejlesztések komplexen jelenjenek meg. Fokozott figyelmet kell fordítani a helyi tudás és együttműködések fejlesztésére. A fejlesztések járuljanak hozzá a gazdaság élénkítéséhez, munkahelyek teremtéséhez. Nagyon fontos elv a romakérdés. Ezekben a kistérségekben koncentrálódik a magyarországi roma kisebbség nagy százaléka, bár ez a program nem teljesen romaprogram, de kiemelten kezeli a kérdést. Segíteni

kell a legnagyobb kisebbség visszatérését a munka, az adózás, oktatás, a szociális intézkedések világába. Az Európai Unióba való integrációnk igazi feltétele, ha nem csak területi, hanem kisebbségi szempontból is sikerül felemelni a romaságot (NFÜ, 2009).

### **A SARKADI KISTÉRSÉG LHH PROGRAM TAPASZTALATAI**

A Sarkadi kistérség a Dél-alföldi régióban, Békés megye északkeleti csücskében helyezkedik el, közel 25.000 ember él itt, és 11 települést foglal magába. A kistérségek fejletlenségi rangsorában a 6. helyet foglalja el, egyrészt az országhatár mellett fekszik, távol a fővárostól, másrészt a kistérség települései a megyeszékhelytől is viszonylag távol fekszenek, amit még a rossz közlekedési infrastruktúra is súlyosbít. Ez az a térség, ahol perifériák találkoznak perifériákkal (Hardi, 2000). Mit hozhat ez a kezdeményezés az itt élők számára? Adatgyűjtéseimben erre is kerestem a választ a térség polgármesterei, a kistérségi koordinátorral folytatott interjúim során. A térségben megállapított támogatási összeg 3 milliárd forint, ami gazdaságfejlesztésre, településfejlesztésre, és az egészségügyi alapellátás javítására fordítható. Bár ez az összeg a térség számára van megítélve, ahhoz, hogy hozzáférjenek a forráshoz, ugyanúgy pályázniuk kell, mint eddig. A problémák itt merültek fel, folyamatos viták folynak az Irányító Hatóság és a kistérséget képviselők között, ami abból fakad, hogy különböző pontozási feltételeknek kell megfelelni a jóváhagyott projektterveknek. További problémát jelent, hogy a kistérségi igények nem fedik a pályázati igényeket, ugyanis ez a térség is, mint a legtöbb hátrányos helyzetű, elsősorban a mezőgazdaságra épül, azonban ez a program erre a területre nem igazán kínál megoldást. Abban nem szeretnék állást foglalni, hogy ezekben a vitákban kiknek van igazuk, valószínűleg mindkét félnek. Az viszont tényszerű és szembevetendő, hogy a felzárkóztató program 2007-es meghirdetése óta egyetlen pályázat sem valósult meg a térségben e projekt keretében. Cikkem megírásával egyidőben ezidáig két pályázat került beadásra egészségügy, illetve bábterápia témakörben, amelyekből leghamarabb is 2010. márciusában lehet megvalósulás.

Az egyik település polgármestere a következőket mondta: „Az LHH-s kistérségeket segítő komplex felzárkóztató programok megvalósítása 3. éve húzódik, sok település eddig is erején felül teljesített, hogy az előkészítő munkákat megtegye. Ideje volna a tettek mezejére lépni! Bizakodva tekintünk a jövő elé, a projektek megvalósításával segíteni szeretnénk a térség felzárkózást az ország fejlettebb vidékeihez.”

### **KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK**

1. A Sarkadi kistérség polgármesterei körében általánosság, hogy nem igazán gondolkodnak kistérségi szintű önkormányzatban, aminek fő oka, hogy nem szívesen adják fel az önállóságukat. A kormány megszorító

- intézkedéseinek következtében a kistelepülések pozíciója romlott, például megvonásra kerül a 2010-es költségvetésben az iparüzési adó, illetve további normatíva csökkenéssel számolhatnak a települések. Számos olyan feladat van, amit a pénzügyi kényszerek hatására kénytelenek kistérségi vagy más társulásban ellátni. Például: körjegyzőség, iskolatársulás, szociális feladatok. Ezek a folyamatok mind előrevetítik a közigazgatási reform szükségességét. Ennek módja azonban alapos átgondolást igényel.
2. A társulási törvény ugyan tartalmazza, hogy a kistérségi fejlesztési tanácsok területfejlesztési funkciókat látnak el, azonban a tanácsok egyetlen területfejlesztési forrásnak sem címzettjei. A helyi adottságok ismeretének birtokában fontos lenne, hogy tényleges területfejlesztést lássanak el. Az államigazgatásban fontos lenne az ügyintézés korszerűsítése, a fölösleges kiadások csökkentése, az emberek magas szintű kiszolgálása. Az államigazgatási reform keretében várható, hogy egyes feladatok, amelyeket az önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban látnak el, központosítva kerülnek megoldásra.
  3. A magyar állam a bürokrácia tekintetében pazarló. El kell ismernünk azt, hogy kis állam vagyunk, és nincs szükség ennyi bürokráciára, a jelenleg zajló gazdasági válság nyomán ez eléggé kényes kérdés, hiszen az állami apparátus csökkentésével állások is szűnnek meg. Azonban Dudást idézve a korszerű, költségtakarékos és hatékony állam a gazdaság növekedésében is kimutatható versenyelőnyt jelent.
  4. Az LHH projekt esetében érthetetlen az a zűrzavar, ami e program körül van. Nagyobb összhangot kellene teremteni pályázatokat kiírók és a kistérségek között. Fontos a párbeszéd, illetve hogy politikamentes legyen a program! Ismerni kellene az egyes kistérségek adottságait, és ennek következtében a pályázati kiírásoknál is olyan indikátorokat kellene felállítani, amik teljesíthetőek. Megemlítek egy példát: a Sarkadi kistérségben számos olyan település van, ahol nagyon alacsony a tanulólétszám, Körösnagyharsányban 13 fő. Azonban az épület fenntartási költségei ugyanazok, mint egy szegedi iskolának. Ezért van az, hogy nem tudja azokat a mutatókat hozni, mint egy városi iskola, és véleményem szerint nem is várható el.
  5. Milyen következtetést lehet levonni a vállalkozások tekintetében? A legfőbb következtetést primer adatgyűjtésem során a térség vállalkozóival folytatott beszélgetéseimből, illetve a tényekből vontam le. Az itteni kis- és középvállalkozások pályázati szempontból nem annyira életképesek. A legtöbb gondot az önerő, illetve az utófinanszírozás okozza. Hiába kapnak a pályázás folyamán többletpontot, ha bele se tudnak kezdeni a pályázatba. Ugyan hitellel megoldható az előfinanszírozás, illetve az önerő is, de napjaink gazdasági válságában a hitelfelvételt nem nagyon fontolgatják a helyi vállalkozások.

#### IRODALOM

- Baranyi B.-Czeglédy G. (2009): Kistérségek válaszáron. In: Tanulmányok az agrár-, és a regionális tudományok köréből az észak-alföldi régióban (Szerk.: Rajhóczy L.) DE AMTC és az MTA Regionális Kutatások Központja, Debrecen, 25-42.
- Bekényi J.-Bércesi F.-Németh J. (2003): A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere. Magyar Közigazgatás, 53. 4. 194-210.
- Bércesi F. (2002): A kistérség helye és szerepe a közigazgatás rendszerében. Magyar Közigazgatás, 52. 9. 522-541.
- Csatári B. (1996): A magyarországi kistérségek néhány jellegzetessége. Falu Város Régió, 10. 6-8.
- Csatári B. (2009): A kistérségek „változásairól”. In: Tanulmányok az agrár-, és a regionális tudományok köréből az észak-alföldi régióban, (Szerk.: Rajhóczy L.) DE AMTC és az MTA Regionális Kutatások Központja, Debrecen, 43-59.
- Csefkó F. (2007): Kistérségekről (nem csak) a kistérségeknek. A falu, 22. 1. 25-32.
- Dudás F. (2005): A közigazgatás teljesítőképességének növelése a kistérségi törekvések tükrében. In: Kistérségi módszertan (Szerk.: Németh J.) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 3-17.
- Finta I. (2008): A kistérség a község szemszögéből. Új Magyar Közigazgatás, 1. 2.
- Frücht P. (2003): Kistérségi koncepció. Magyar Közigazgatás, 53. 3. 129-138.
- Hardi T. (2000): Államhatárok és regionális együttműködések. In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón (Szerk.: Horváth Gy.) MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 595-615.
- Kullmann Á. (2008): A leghátrányosabb helyzetű kistérségek programjainak dilemmái. Falu Város Régió, 3. 69-74.
- Rechnitzer J. (2008): Modellek a településhálózat lehetséges fejlesztési irányaira. Falu Város Régió, 3. 43-51.
- Szörényiné Kukorelli I. (2002): A kistérségi szint megjelenítése a terület- és foglalkoztatáspolitikában. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 13.
- Torma A. (2002): Önkormányzati reformok Nyugat-Európában és tanulságaik. Magyar közigazgatás, 52. 9. 513-522.
- Netjogtár (2009a): 2004. évi CVII. Törvény, [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0400107.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0400107.TV)
- Netjogtár (2009b): 311/2007 (XI.17.) Kormányrendelet, [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0700311.KOR](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700311.KOR)
- NFGM (2009): Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, [www.nfgm.gov.hu/data/cms1918969/Tajekoztato\\_Terfejl\\_v6.pdf](http://www.nfgm.gov.hu/data/cms1918969/Tajekoztato_Terfejl_v6.pdf)
- NFÜ (2009): Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapjának nyilvános információi, [www.nfu.hu](http://www.nfu.hu)
- Századvég (2009): Schultz Gábor: A közszolgáltatások kialakítása és szervezése a kistérségek szintjén, Századvég műhelytanulmányok, 12. <http://www.szazadvég.hu/files/letoltesek/1.pdf>