

SCHRANZ EDIT

*Czibere Ibolya - Kovách Imre szerkesztésében:
Fejlesztéspolitika – Vidékfejlesztés*

Debreceni Egyetem Kiadó Debrecen University Press, 2013

Az Európai Unió fejlesztéspolitikai törekvései, az Unióba az elmúlt két évtizedben belépett – így a kelet-európai - országok lemaradt térségeinek felzárkóztatására tett kísérletei új megvilágításba helyezték az EU tagországok – így Magyarország – társadalmát meghatározó osztályait. A fejlesztési projektekhez kötődő, a redisztributivitás elvén alapuló forráselosztás új - a Weber által felállított foglalkozási hierarchia szerint az „elithez” tartozó - „projektosztály” (Kovách 2007) megjelenését és megerősödését hozta a '90-es évek elejétől a versenyképességet meghatározó „projektesítés”, amely a gazdaság – vidékfejlesztés – jellemző támogatói formájává vált. Az elmúlt több mint 20 év azonban azt is bizonyította, hogy e projektosztály, amely – ahogy Kovách Imre fogalmaz - „intellektuális” tudástökéje nyomán nyer hatalmat a fejlesztési források felett, csak akkor tudja megtartani előnyét, ha folyamatosan legitimizálja azt, s amely legitimitást újabb és újabb intellektuális tőkée biztosít. A projektosztály így sajátos társadalmi helyzetbe került, amelyet az iskolázottság mellett (amelybe beleértjük a tudás tudományos, intellektuális, menedzseri és más formáit) a szaktudáson kívül a megszerzett tudás megfelelő konvertálása is erősít (beleértve az információszerzés és kommunikáció képességét is). Azon kívül, hogy a projektosztály, mint „osztály” létét alátámasztandó, Marx, Weber, Crompton, Bourdieu elméletein át a Szelényi Iván vezette 2002-es kutatásig vezet le Kovách Imre részletesen az új osztály fogalmát, a tanulmány lényege mégsem annak elemzése, hogy miként alakult ki ez az új, európai „tudás-elit”. Ez egyébként egyben egyfajta gazdasági „közösséget” is alkot, hiszen a projektekhez köthető pénzforrások, s ezek megszerzése az, amely „összetartja – eltartja” a projektosztályt. Annak felismerése, hogy miközben az egész „projektesítés” működtetésének konzisztenciája arra irányul, hogy az EU a térségen belüli területi - anyagi, tudásbeli, gazdasági – egyenlőtlenségeket, lemaradásokat rövid távú, kiigazító támogatásokkal kiegyenlítse, épp a projektesített forráselosztás az, amely a társadalmi egyenlőtlenségek egyik meghatározó erdejévé vált. A projektosztály maga az evidencia arra, hogy az új redisztributív - piaci viszony teremtette meg az újfajta társadalmi egyenlőtlenségeket, hiszen az e körben végzett kutatások¹ egyértelműen azt jelzik, hogy a társadalmon

¹ Csurgó Bernadett – Kovách Imre – Megyesi Boldizsár: Helyi hálózatok Európában és Magyarországon, tanulmány - MTA Politikatudományok Intézete; http://www.poltudszemle.hu/szamok/2009_2szam/2009_2_csurgo.pdf - letöltve 2014.02.01.

belül nem egyenlőek a projektekhez való hozzáférési esélyek, amely tény tovább növelheti a kirekesztést és forrása lehet a szegénységnek.² Ugyanakkor e tanulmánykötet szerkesztői, Czibere Ibolya és Kovách Imre nem elégedtek meg azzal, hogy a „projektessített Európa” következményeit, kizárólag a projektosztály megjelenésével elinduló, hatalmi változások sorozatainak elemzéseivel foglalják össze. Egy, szinte az alapoktól (mi a projekt) elinduló, a szó legnemesebb értelmében vett tanítást/útmutatást vállalnak a szerkesztők azzal, hogy hazai és külföldi kutatók tanulmányai³ segítségével kompletten és precízen viszik végig az olvasót Európa „projekt történetén” és elméletein, egészen a 2014-2020-as időszak várható, változó tendenciáival foglalkozó elemzésig, középpontba állítva, pontosabban inkább közös jellemzőként aposztrofálva az EU országok vidékfejlesztésében, az Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága által 1991-ben bevezetett LEADER programot, annak előzményeit is érintve természetesen, hiszen e program tapasztalatai/hatásai megjelentek az EU tagországok 2000-es éveinek fejlesztéspolitikai jellemzőiben.

Miközben Czibere Ibolya és Kovách Imre a projekt dilemmákkal foglalkozó bevezető tanulmányban arra keresi a választ, hogy a különböző projektek eredményessége szempontjából mi a baj, a pályázatok sikerességét feltételező projekt tervezéssel (pénzügy, határidők, a kimenetelt befolyásoló, nem várt társadalmi változások humanitárius projektek esetén). Czibere és Kovách azt is megfogalmazzák, hogy milyennek kellene lennie a jövő projektjeire vonatkozó szabályozásnak, amely jobban képes alkalmazkodni a valódi területi, humán –és szociális gondok igényeihez, az egyenlőtlenségek feloldásához. „Stratégiai szempontból a projekt a szimbolikus politizálás, a konfliktuscsökkentés eszköze, a káosz leküzdésének tudománya és az innováció elsődleges katalizátora.” – írja Czibere és Kovách. Annak tükrében, hogy visszatekintve az elmúlt évtizedekre, gazdasági, társadalmi, hatalmi funkcióin keresztül a projektessedés milyen átrendeződéseket indított el minden területen – úgy, mint tervezés, menedzselés, finanszírozás, új típusú szaktudás, szemléletváltás a forráselosztásban – egészen világosan látszik, hogy versenyképesség és a fenntartható fejlődés szempontjából ez az út a továbbiakban igen fontos az EU tagországok számára. Czibere és Kovách szerint azonban az is elengedhetetlen: pontosan lássuk, hogyan kellene „újratervezni” a fejlesztéspolitikát. Sok más, gyakorlati tudásgyarapítás mellett, ehhez nyújt segítséget a tanulmánykötet.

Az endogén összeurópai rendszernek kitalált – az imént már említett – LEADER program fókuszában az szerepelt, hogy ne csak az alulról jövő, helyi szintű kísérletezéseket működtesse, hanem - Ray megfogalmazásában - segítse egyes területek között is a kapcsolatok létrejöttét. Vagyis nemzetközi együttműködésekkel új piacok létrehozását várták – a beszűkült - Európán belül a program kezdeményezői. Azonban a területi egyenlőtlenségek kiegyenlítésének teóriáját megzavarhatja az az „ellenhatás”, ami akkor jelenik meg, amikor a különböző országok helyi közösségei egyenlőtlen arányban vesznek részt a programban, ami „alááshatja az európai regionális,

² Mark Shucksmith: Sociologia Ruralis, 2004. január p. 43–59,

³ A kötetben szereplő külföldi szerzők: Christopher Ray, Stefan Sjöblom, Kjell Andersson

társadalmi-gazdasági konvergencia célját.”⁴ Vagyis - Ray szerint - a neoendogén fejlődési folyamatok dinamikáját befolyásolja, „az aki előbb ér, az a király” elve szerint kialakuló hierarchia. Amelyik közösség később csatlakozik, az kénytelen „beállni a sorba”, jöllehet, elvileg a nyílt rendszer folyamatában a minőségi pályázatok élveznek előnyt, vagyis azok a vidéki pályázatok a nyerők, amelyek képesek az önszerveződés után jó pályázatokat beadni.

Sjöblom más oldalról, a közigazgatás életébe, mintegy halvány másodirányítóként megjelenő projektesítési folyamat oldaláról ír, mint a szokatlan helyzetekre való reagálás egyfajta magasabb rendű módjáról. A közigazgatás, mint valóban hierarchikus – lineáris – szervezet, befogadja ugyan a projekteket, amelyek feladata - irányítási szempontból vett – rövid távú célokkal helyzeteket megoldani - belül elkezdett, vagy kívülről jövő projektekkel. Ám azt is megjegyzi, hogy bár elvileg a közigazgatás „nem természetes közege” a projekteknek, Anell és Wilson 2002-es tanulmányára hivatkozva mégis érdemesnek tartja megemlíteni, hogy mindeközben hatnak egymásra. A közigazgatás – mint rutinszerűen működő szervezet – egyre inkább projektifikálódik, az ideiglenes szerveződések pedig egyre rutinszerűbben működnek, mintegy átveszik a rutinszerűen működő szervezetek jellegzetességeit. Ennek ellenére a közigazgatás esetén a forrásfelhasználás „átláthatóságát”, az elszámoltatást és az eredmények ellenőrzését illetően, még tartogat a rendszer kihívásokat. Egyszerűen azért, mert a döntéshozatal körülményei sokszor az átmenetek miatt kevés rálátást engednek a kívülállók számára. Czibere Ibolya a projektet, mint „ideiglenes szervezet” emlegeti, amely a rutinszerűen működő szervezeteknek „felhívás keringőre” az elkerülhetetlen változásokhoz. Elemezve a piaci és közszféra közötti alapvető különbséget, Czibere szerint az vált láthatóvá, hogy amíg a projektesített szemlélet fel nem lazította a tradicionálisan lineáris, közigazgatási struktúrát, addig nem jöhetett szóba a vertikális és horizontális működési struktúrák összekapcsolása, amely kialakította az új típusú szervezeti működés és szakértelem iránti igény kialakulását. Czibere e logika mentén jut el oda, hogy hatásmechanizmusát tekintve a köz- és a magánszféra projektjei olyan erős azonosságot mutatnak - különösen a gazdasági oldalát tekintve -, hogy nem érdemes az elemzések szempontjából elkülönülten kezelni. A projekt típusok - beruházási, kutatás-fejlesztési, szervezetfejlesztési projektek – bemutatása, valamint a finanszírozás jellemzőinek ismertetése szükséges felvezetése a projektszervezeti modellek strukturális jellemzőinek leírásához. E nélkül nem lenne képünk arról, hogy milyen hatásai vannak - a projektek sikeressége szempontjából - a projektmenedzsmentnek, valamint az adott szakmai területnek a szervezeten belüli vezető(k) között kialakuló/lefektetett hatáskör megoszlásoknak. Czibere szerint attól függően, hogy lineáris – funkcionális struktúrán alapuló, a projektre orientált⁵ és a

⁴ Christopher Ray: Nemzetközi együttműködés a vidéki területek között: az EU vidékfejlesztésének politikai gazdasági elemei, in: Fejlesztéspolitika – vidékfejlesztés, szerk.: Czibere Ibolya - Kovács Imre, Debreceni Egyetem Kiadó Debrecen University Press 2013.; p. 35.

⁵ A tisztán projektszervezetben a projektmenedzsernek döntési hatásköre egyensúlyban van a projekt teljesítésére vonatkozó felelősével. Ez így egy igen hatékony működési formát feltételez.

kettő kombinációjaként előállt, mátrix- struktúrán alapuló projektszervezetről⁶ beszélünk-e, érdemes kialakítani a szervezetnek, a vállalt (pályázott) projektek típusát. Egyetlen példával illusztrálva az iménti mondatokat: ott, ahol a projektvezető a szervezetbe beágyazódva középvezetőként funkcionál – ilyen a lineáris-funkcionális projektszervezet (közigazgatás) - stratégiai jellegű projektek nem alkalmazhatóak, mert ebben az esetben a projektvezetőnek a vállalati/szervezeti felső vezetésben van a helye. Czibere említésében a projektek, fentebb már említett sikeres kimenetele azonban jó néhány tényezőtől függhet még. Ilyen a vezetési stílus, a vezetési képességek rendszere, amelyeknek mind-mind megvan a maga irodalma, s amelynek részletezésére e tanulmány szerzője fel is hívja a figyelmet.

Lebontva a közigazgatás formáit és közel kerülve a helyi legjobb gyakorlatok önkormányzati szintjeihez, figyelembe véve azokat a településekre ma jellemző adottságokat, hogy a környezetük szokatlan módon igen gyorsan változik, valamint azt, hogy működtetésük igen összetett, nem beszélve a helyi érdekek „sokszínűségéről”, az „élhető településmodell” nem kevés faladatot ad a menedzmentnek. Barabás Eszter – Kézy Béla - Komádi Mónika – azon kívül, hogy részletesen elemzi a projektek kapcsolatát a költségvetés optimalizálása és a helyi igazgatás szervezeti struktúraátalakítása között, kifejtően ír a folyamatos hatásvizsgálatok jelentőségéről (outputorientált kontrollig), éppen ezen a ponton nem mulaszt el igen plasztikus betekintést adni az önkormányzati projekteket átható politikai célkitűzések lényegéről sem. „A tapasztalatok azt mutatják, hogy a haszon kiszámítása annál könnyebb, minél közelebb tevékenykedik a közigazgatás az ügyfélhez (..) a különböző kontrollig-számítások ismeretében egyértelműen kirajzolódik az erőforrások és a haszon közötti kapcsolat” (71). A projektek forrásfelhasználási lehetőségeinél ugyanakkor fontosnak tartják a szerzők többször is hangsúlyozni, hogy az outputorientált kontrollig sikerkritériumai között első helyen szerepel a költségvetési, személyzeti, szolgáltatási feladatok és felelősség megfelelő decentralizációjának és allokációjának szükségessége, azzal a kitételrel, hogy ha a projekthez megnyert források felhasználásánál alkalmazhatnák a globális költségvetés bevezetését⁷, sokkal hatékonyabban költhetnék el a rendelkezésre álló összegeket. A tanulmány szerzői igen részletesen írnak az „élhető” város modell buktatóiról is, amikor stratégia hiányában semmi nem működik, a pályázati lehetőség sem, de maga a település sem, ami a jövő szempontjából természetesen nem tartható állapot, ezért a tanulmány bővelkedik a kézzelfogható, gyakorlati tanácsokban, ami kétségtelenül olyan ritka kincs, amit nem hagyhatunk említés nélkül. Ilyen elgondolkodtató gyakorlati

⁶ A mátrix –struktúrán alapuló projektszervezet a lineáris szervezeti struktúrában akkor alkalmazzák, ha a projektek nem eseti jelleggel, hanem rendszeresen valósulnak meg –például időben egyszerre több is -, illetve, ha a szervezet maga is mátrix - szerűen működik.

⁷ A globális költségvetés egy globális nettó összeg hozzárendelését jelenti egy meghatározott feladatkörhöz, vagy szervezeti egységhez. Így a költségvetésben szereplő összegeknél magasabb kiadásokra is lehetőség nyílik, mert azok a plusz bevételekből finanszírozhatóak, illetve, hogy nincs inputkategóriák szerinti eszközleltetés. A szervezeten belüli vezetésének nagyobb a döntési mozgástere, könnyebben csoportosít át összegeket, amelyek a bruttó összeghatár eltörlése miatt a következő évre is átvihetőek akár. Így csökken az éves terv jelentősége. Ez kiszámíthatóbbá teszi a szervezeti egység működését.

tapasztalat mondatta ki a kötetben szereplő másik két tanulmány szerzőivel ugyanakkor azt is, hogy a több évtizedet igénylő, összetett társadalmi problémák feloldását segítő humán programok – mint amilyen például a gyermekszegénység elleni program, amely generációkon átívelő (példa a Szécsényi kistérség) - projekt alapon nem, vagy csak igen nehezen értelmezhető. Részlegesen beépíthetőek ugyan a projektek a folyamatba, azonban azok valódi szinergiája nehezen kivitelezhető a projektet meghatározó formák tükrében. Az időhatárok, a cél, mint egyedi újdonság, a termék vagy szolgáltatás, a folyamatok és költségek tervezése, illetve az eredmények mérhetősége, indikátorai olyan határokat szabnak az időigényes összetett programok számára, amelyek épp azt nem teszik lehetővé, hogy a menet közben megváltozott (például társadalmi) körülményekhez igazodjon a projekt. Darvas Ágnes és Ferge Zsuzsa ebben látja a különböző gyerekszegénység elleni projektek kudarcát: *„Még ha komplex is egy program, akkor is csak az előre definiált projektelemekkel tud foglalkozni (i.e. a projektvezetés – a szerk.), de nem törődhet azon kívül, akár alapvető hiányokkal vagy menet közben felmerülő, alkalmasint létfontosságú szükségletekkel”* (185). Egy egyszerű példával illusztrálva a helyzetet, ha a gyermeket sikerül beírni a megfelelő középiskolába, de annak megközelítése költséges, vagy épp a tömegközlekedés hiányával szembesül a projektteam, a gyerek gyors lemorzsolódása garantált. A hiányosságok tehát új megközelítésű elvek és módszerek modelljének igényét vetik fel a szakemberek részéről, a társadalmi beavatkozást jelentő projektek esetén. Különben a hasonló humán programok kimenetele nemcsak kiszámíthatatlansággal párosul, de csalódottságot, feszültséget is indukál az adott kistérségben, ahelyett, hogy valódi problémamegoldó szerepet töltené be. Különösen hangsúlyos ez utóbbi megállapítás annak tükrében, ha figyelembe vesszük, hogy az említett Szécsényi Kísérlet működése során hamar kiderült: maga a program, amelyben mintegy ötven munkatárs dolgozott, jórészt helyi munkaerőt foglalkoztatva, a kistérség egyik legnagyobb (!) foglalkoztatójának számított (260).

Az Európai Unió más országainak fejlesztési gyakorlatait követve, a Christopher Ray által egyszerűen csak „vidékfejlesztési laboratóriumnak” nevezett, már említett LEADER programot elemezve, a következőket látjuk. Egyrészt, a Helyi Akció Csoportok (HACS) partnerségére épülő LEADER program, amely a vidék piacait a hierarchikustól eltérő kvázi-piacok irányába volt hivatott eltolni, abban megoldotta a helyzetet, hogy a stratégiai partnerek mind nagyobb kapacitással tudtak jelen lenni, ám az olaszországi LEADER program tanulmányozása azt is megmutatta, hogy ez a kvázi-piac könnyen rendelődik alá helyi vagy regionális gazdasági érdekeknek. Másrészt viszont a terület alapú vidékfejlesztés feltétlen pozitív hatása, hogy a helyi közösségek jólétének javítására allokált anyagi támogatás, a társadalmi és kulturális értelemben marginalizálódott csoportok számára elérhető segítséget jelent. Kjell Andersson tanulmánya finnországi példákon keresztül ennél is érzékenyebb metszetét tárja elénk a vidéki pályázatok és projektek kultúrájának. A pályázati feltételek kényszerében szenvedő pályázók vidéken gyakran futnak bele az EU innovációs alapelve szerinti igénybe, amely innovatív pályázatok beadását kéri a pályázóktól. Attól a közösségtől, amely egyrészt épphogy híján van az innovatív ötleteknek, másrészt a mindennapjaihoz nagy valószínűséggel nagyobb szükség lenne alapvető hiányosságok

befoltozására, mint a „lyukra épülő” innovációra. Ezt a paradoxont nem könnyű feloldani. Andersson egy finn szigeten élő közösség példáját hozza, amelynek képviselője azt nehezményezte, hogy az EU „őrült ötleteket” támogat, „míg a súlyosan rászoruló hétköznapi emberek – például egy híd megjavítására - egyáltalán nem kapnak pénzt” (236). Ez az éles konfliktushelyzet persze Andersson szerint is inkább ritka, de mindenképpen mutatja az érdekérvényesítés képességéből eredő szelektivitást, ill. ha pontosak akarunk lenni, azt a hiányosságot, amely alapvetően a regionális fejlesztési hivatalnokok és a profi projektmenedzserek konfliktusára épül, akiket épp egy új kulturális gazdaság kialakítása végett „hívott életre” a projekttesedés folyamata. Andersson a következtetésekből két jelenségre hívja fel a figyelmet. Egyrészt a kisprojektek elnöiesedő irányítására – amely az elemzések szerint azért lehet így, mert a nők inkább rendelkeznek azokkal a készségekkel, képességekkel, (társadalmi kapcsolati háló), amelyeket például az iskolák, a szociális háló vagy az egészségügy területén a projektek megkövetelnek. Másik jelenséggént a szerző a projektmunka professzionalizációját említi, amely a képzett szakemberek, projektekre szakosodott „elit” csapatát – tanulmányunk elejére utalva, Kovách Imre által hosszan elemzett – osztályát jelöli.

Végül ha azt nézzük, hogy az EU a munkahelyteremtés, a versenyképesség, a gazdasági növekedés és az életminőség javításáért fogott kohéziós politikájának zálogaként felzárkóztatási projektekbe, s ezen keresztül a területi egyenlőtlenségek felszámolásába, látnunk kell, hogy a tanulmányokban elemzett tapasztalatokat összegezve, új elveken működő stratégiáik felállítását feltételezi a jövő „befektetési politikájának” nevezett regionális fejlesztési igény. A tanulmánykötet, záró „gondolatként” ezt, a 2014-2020-as programozási időszakra vonatkozó elvi, költségvetési, együttműködési irányt vázolja fel, jelezve ezzel, egy következő, átfogó, a pán-európai struktúrák működését elemző tanulmány szükségességét.

Felhasznált irodalom

Kovách Imre: A fejlesztéspolitika projektjesítése és a projekt osztály, Szociológiai Szemle 2007/3–4, p. 214–222.

<http://www.szociologia.hu/dynamic/070304kovach.pdf> - letöltve: 2014. január 31.