

## Sótlan vidék

*Az elkülönülő ágazati gondolkodásmód, a központi közigazgatás által legyártott külön gazdasági-, oktatási-, egészségügyi-, agár-, vidékfejlesztési-, környezeti- és fejlesztéspolitikai robbanó elegyet képezett a magyar vidéken. Az EP választásokon már mérhető a magára hagyott, illetve a központi közigazgatás által perifériára sodort vidék válasza. A válasz a kérdéseket nyíltan megfogalmazó harmadik erő felemelése. A kormány által menedzselt központi közigazgatás azonban továbbra is halad az eddig úton.*

Jelentős problémahegyet sikerült húsz év alatt kitermelni vidéken. Nem csoda, ha a kormányzó pártok kerültek a válaszadáshoz, illetve csak egyes részkérdéseket próbáltak általánosan válaszokat adni. Az általános megoldások azonban új helyeken új problémákat hoztak létre. Magyarországon ugyanis nem beszélhetünk egységes vidékről, a kép árnyalt, térségenként jelentősen eltérnek a problémák.

Éppen az árnyaltság az, ami jelentősen nehezíti a válaszadást, és ami kétségesé tesz minden egységes recept alkalmazását. A hazai vidék régióként, de mondhatjuk, hogy kistérségenként eltérő természeti, humán és gazdasági erőforrásokkal és képességekkel rendelkezik.

A sikeres mezőgazdasági országok, mint Dánia, Hollandia, Izrael nem rendelkeznek hasonlóan sokat ígérő természeti adottságokkal, mégis ezekben az országokban kevésbé jó adottságok mellett sokkal gazdagabb és élhetőbb vidéket találhatunk. Véleményem szerint egy ország kultúrája, szervezettsége, társadalmi rendszereinek emberközpontúsága könnyen lemérhető a vidék és a mezőgazdaság állapotán. Ahol működő vidéki közösségek, helyi (lokális) gazdaság és a helyben lakó emberekre épülő mezőgazdaság működik, ott gondozott, vonzó a környezet és az idegeneket is nagyobb bizalommal fogadják.

Az eltérő adottságokat a hazai központi közigazgatás által működtetett rendszerek (pl. oktatás, egészségügy, szociális, közigazgatás) nem képesek kezelni. A megállapított fejkvóták, működési költségek mást érnek, a kötelezettségek, szakmai elvárások mást jelentenek egy aprófalvas térségben, egy kisvárosban, mást egy mezőgazdasági térségben, mást egy depressziós térségben. Az eltérő körülmények, helyi szükségletek figyelmen kívül hagyása az átlagnál magasabb költséggel működő ellátások színvonalát csökkentette és nem biztosította az alternatív megoldások kidolgozásának lehetőségét.

Az országos szinthez képest nagyobb költséggel működő intézmények (pl. iskola, egészségügyi rendelők, posta, vasúti közlekedés) az önkormányzatok forráshiánya miatt, fűnyíró elven bezárásra kerültek. A kistelepüléseken ezek az intézmények fejkvótára vetítve tényleg magasabb költségen működnek. Azonban ha nem ágazatonként vizsgáljuk a költségeket, hanem a szolgáltatásokra fordított összes állami működési és fejlesztési költséget összeadjuk és összehasonlítjuk, mondjuk Budapestet egy baranyai kistérséggel, a budapesti szolgáltatások biztosítása összességében drágább. Például a négyes metró költsége egy régió teljes úthálózatának felújítására elegendő lenne.

Ha ehhez hozzászámoljuk az alacsony szolgáltatási színvonal által létrehozott élethelyzetekben kifizetett szociális segélyeket és más ellátásokat, véleményem szerint a vidéki életfeltételek biztosítása kerül kevesebbe.

A központi közigazgatás döntéseit azonban csak olyan számok támasztják alá, amelyek az egyes intézményekre vonatkoznak, és azt igazolják, hogy mennyivel drágábbak az egyes vidéki szolgáltatások.

A budapesti, nagyvárosi, vagy városi önkormányzatok saját bevételeikből valamilyen szinten képesek a központi közigazgatás által generált problémákat kezelni, azonban a kistéleplési és kistérségi szinten az ágazatokra tagolt és elkülönülten működő központi közigazgatás nem képes a helyi szükségletekre átfogó választ adni. Az ellátási rendszerek nem érnek össze, a lukakat pedig a települési önkormányzatok saját forrásaikból nem képesek betömni. Sok település kényszerül trükközésre. A jövedelem hiányában fejlesztési forrásokkal, pályázati pénzekkel próbálják áthidalni a szakadékokat. Így azonban épp a kilábalás lehetőségét veszítik el és tovább nő a leszakadásuk.

A pályázatokon való részvételhez önrészre, vagy legalábbis pályázatíróra van szükség még olyan konvencionálisan indokolt esetekben is, mint az alapszolgáltatások infrastruktúrájának biztosítása, például az iskola tetőszerkezetének felújítása. Ezeket a költségeket szintén az önkormányzatoknak kell megfinanszírozniuk. Az ÜMFT eddigi időszaka alatt számításom szerint csak a pályázatírókra több mint 25 milliárd forintot fordítottak a vidéki települések önkormányzatai. A saját forrással nem rendelkező önkormányzatok ebben a versenyben is hátrányt szenvednek, vagyis leszakadásuk növekszik.

A rendszerváltást követő évtizedekben a központi közigazgatás jogszabályalkotását, fejlesztési tervezését folyamatos hiányosságok és hibák terhelik, ezekre az Állami Számvevőszék is többször felhívta a figyelmet:

- nem készülnek hatáselemzések, amelyek egyrészt az eltérő élethelyzetben lévő állampolgárok, vállalkozások és egyéb szervezetek körülményei alapján szimulálnák a jogszabályok hatását, másrészt az azonos élethelyzetre vonatkozó ágazati szabályozások közös hatását vizsgálnák;
- a jogszabályok többségénél nincs, vagy csak vázlatos a preambulum, amelyben közérthetően megfogalmazásra kerülhetne a jogszabály célja, hatásmechanizmusa;
- a törvények ágazati végrehajtási rendeletei, valamint a kormányrendeletek nem mindig illeszkednek a törvényekhez, nem támogatják a törvény szellemének megvalósítását, melynek egyébként a hiányzó részletes preambulumból kellene kiviláglania,
- a jogszabályalkotás legtöbbször nem stratégiák mentén történik, hanem problémák mentén, az ötlet alapú kormányzás pedig olyan, mint a kátyúzott utak: rázós.

A jogszabályalkotás hiányosságait erősíti a központi közigazgatás ágazati tagoltsága. Nem vizsgálják az adott élethelyzetre vonatkozó összes ágazati szabályozás együttes hatását, így bár az ágazatok kötelezően egyeztetnek egymással, ezek az egyeztetések csak feltételezésekről szólnak, a valós hatások csak a jogszabály bevezetését követően derülnek ki.

Az ágazatilag tagolt központi közigazgatás által előidézett állapot önmagától nem képes megváltozni. A központi rendszerek közötti rések új forrásokkal és helyi együttműködéssel hidalhatók át. Az együttműködés önmagában nem elegendő. Ha az elszegényedő térségekben pusztán pénzügyi kérdés lesz továbbra is az iskolák, képzési intézmények, az egészségügyi és szociális intézmények fenntartása, az EP választás által előre jelzett következmény valósággá válik.

Mára a vidéki települések nagy része csak lakóteleplés maradt, elvesztette kapcsolatát a termőfölddel, a helyben található elsődleges jövedelemszerzési lehetőséggel. Ennek több oka is van. Az okok egyik csoportjában a rendszerváltást követő, a vidék gazdasági berendezkedését meghatározó három jogszabály van: a kárpótlási, a szövetkezeti és a privatizációról szóló törvény. Az okok másik csoportját az EU csatlakozás kapcsán a

jogszabály harmonizációban és a hazai támogatási rendszer kialakításában a vidék érdekeinek és a mezőgazdasági termelés jövedelmezőségének szembeállítására képezi.

- A kárpótlási törvény, amely megengedte, hogy a termőföld kikerüljön a helyben lakók jövedelmi forrásából, megteremtette egyrészt a földbérlet intézményét, ami a helyi termelők jövedelmét csökkenti; másrészt létrehozta a nagybirtok intézményét, amely a helyieket minimálbéren foglalkoztatott „agrárproletárokká” tette.
- A szövetkezeti átalakulási törvény, amely új együttműködési rendszerek kiépítése nélkül alakította át a meglévő gazdasági hálózatokat, nem csak a szövetkezeteknek vetett véget, hanem a vidék jövedelmét jelentő háztáji termelésnek és melléküzemágaknak. A rendszerváltás előtt a vidéki erőforrások hasznosulni tudtak, jövedelmet termeltek, anélkül, hogy a piacra jutás problémájával törődniük kellett volna.
- A privatizáció, amely az élelmiszeriparban nem biztosított termelői jelenlétet, így az élelmiszerláncban a termelők nem jutottak kiegészítő jövedelemhez a nyugati versenytársaikkal ellentétben
- Az EU csatlakozás kapcsán nemzeti döntést kellett volna hozni, mi a szándékunk a vidékkel, mire és hogyan akarjuk felhasználni az EU által biztosított piaci lehetőségeket és támogatási keretet. Ez a döntés elmaradt, illetve csak utólagosan derült ki, hogy a lehetőségeket a versenyképes mezőgazdaság megteremtésére fordítottuk. Azonban a versenyképes mezőgazdaság a nem helyben lakó földtulajdonosokkal nem jelenti a vidék felemelkedését. Ellenkezőleg: jelentős erőforrásokat köt le vidéken anélkül, hogy a minimálbéren foglalkoztatott munkavállalók bérének kívül hozzájárulna a helyi életfeltételek fejlesztéséhez. Az EU keretszabályozása a közös agrárpolitikán belül is bő teret hagy a nemzeti célok megvalósításának. A nemzeti döntések a versenyképességre hivatkozva a „kis”, versenyképtelen gazdasági egységek felszámolását eredményezték. Bezárásra kerültek a helyi keresletet kielégítő kis vágóhidak, feldolgozók, raktárak. Így a legtöbb vidéki településen bolti tejet, dán sertéshúst és brazil csirkét vásárolhatunk. Minimálisra csökkent a helyi gazdaság jelentősége.

Megoldás két irányból érkezik:

- a már annyiszor emlegetett reform formájában, azonban nem ágazati reformként, hanem a központi közigazgatás reformjaként, beleértve a jogszabályalkotás átfogó reformját;
- a vidéki jövedelem növekedésével, amely bár nem jelenti a közigazgatás működésének változtatását, megállítja a térség leszakadását.

A központi közigazgatás reformjának, az eddigi „reformokkal” szemben nem az euró bevezetését vagy valamelyik költségvetési alrendszer megmentését kell szolgálnia, hanem a központi közigazgatásnak az állampolgárok, a vállalkozások és egyéb szervezetek élethelyzetéhez igazított változtatását. ***A részletes szabályozás helyett szabályozási és finanszírozási keretrendszereket kell felállítani, amelyben a helyi döntéshozók a helyi szükségletek szerint alakíthatják saját rendszereiket.*** A keretrendszereket az ágazati szemlélet helyett a célcsoportok szerint kell kialakítani. A humán erőforrás fejlesztését szolgáló rendszereket (pl. egészségügy, oktatás, képzés, szociális ellátás) egy „keretben” kell kezelni. Hasonlóan a vállalkozásokat szolgáló rendszereket is egy „keretben” kell szabályozni (pl. munkanélküli ellátás, vállalkozásfejlesztés, közigazgatási szolgáltatások pl. építési engedély).

Az egyedi szükségletek és erőforrások beépítésével biztosítható a helyi igényekre alapozott közigazgatási modell megvalósítása. A keretrendszerek működtetésének feltétele a kistérségi

szint, a kistérségi menedzsment megerősítése. A kistérség jelenleg a települési polgármesterek együttműködésével működik, azonban a menedzsment működésének színvonala jelentősen eltérő. A kistérségi szint önállóságának növelésével már a mostani rendszerben is lehetőség van a helyzet gyors változtatására.

Az eddigi hazai reformok nem érintették az állam és benne a közigazgatás működésének céljait és hatásait. A célok és hatások helyett csak az úgynevezett eszközök szintjét érintették. Ilyen eszköz az euró bevezetése vagy az egészségügyi kassa fizetőképességének megtartása. A valódi reformok a célokhoz igazítják az eszközök működését. Például az iskolai testnevelés növelésével, egészséges táplálkozással, egészséges életmód támogatásával javítja a lakosság egészségi állapotot, így csökkenti az egészségügyi kassa terhelését. Hasonlóan, a gazdaság teljesítőképességének növelésével növeli az állami bevételeket és éri el a konvergencia kritériumokat az euró bevezetéséhez.

Nap mint nap lehet hallani, hogy mekkora összegek kerültek lekötésre, vagy kifizetésre az uniós forrásokból. Azonban keveset hallani arról, milyen hatással működnek ezek a források. A legtöbb forrás a központi közigazgatás ágazati tagoltságát követi, nem a célcsoportok élethelyzetét. Komplex fejlesztési programokat csak több pályázat benyújtásával és menedzselésével lehet végrehajtani. Ez a széttagolt rendszer megnöveli a programok kockázatát, hiszen a program bármely pályázati lehetőségének meghíúsulása az összes többi forrás hasznosulását is megakadályozhatja. Fontos lenne az ÚMVP és ÚMFT pályázati rendszerének átalakítása az ügyfél oldali igények alapján a komplex fejlesztési lehetőségek biztosítása érdekében.

Az eszköz szint módosítása sajnos nem visz közelebb a célokhoz és a várt hatásokhoz. Az érintetteket sem érinti közvetlenül, a legtöbb ember nem is érti, miért van rá szükség. A legtöbben nem tudják, miért jó nekünk az euró bevezetése, vagy miért kell az egészségügyi, vagy nyugdíjkasszát megmenteni. A legtöbb ember jó esetben a saját családi költségvetésével van elfoglalva és a saját egészségével.

A politikai elit nem érti a közigazgatási reform jelentőségét, jól mutatják ezt azok a számok, amelyek reform eredményeit az elbocsátott közigazgatási alkalmazottak számában, vagy szervezeti összevonások által megtakarított költségek nagyságával mutatják be. Azt gondolom, hogy jelenleg nem a közigazgatásban dolgozók számával, irodáik nagyságával, autók számával van a probléma (ez az eszköz szint), hanem a hatékonysággal (ez a cél), az elért eredményekkel és hatással. Sajnos jelenleg a hazai központi közigazgatásban nem a hatékonyságot kell növelni, hanem a gátló és kárt okozó tevékenységeit kell csökkenteni. A legtöbb országban felismerték, hogy a központi közigazgatás globális versenytényezőnek számít. Multinacionális cégek a közigazgatás működése alapján választanak székhelyet, de még a lakosság egészségi állapotában is rizikófaktor az ágazatilag tagolt, ügyközpontú közigazgatás. Éves szinten tízmilliárdokban mérhető például a vállalkozások adózásra fordított ügyintézési költsége.

A központi közigazgatásban sok művelt, tapasztalt, okos ember dolgozik, s bár az utóbbi időben jelentősen növekedett a tapasztalattal nem rendelkező fiatalok száma, a probléma nem a munkaerő képzettségében keresendő. Alapvetően menedzsment problémával állunk szemben, amelybe beletartozik a cél meghatározásának hiányossága, a részletes tervezés hiányossága, a terveket végrehajtó szervezet kialakításának hiányossága.

Sajnos a hazai közigazgatási menedzsment, ami részben a politikusokat, részben a politikusok által kinevezett vezetőket jelenti, továbbra is eszköz szinten gondolkodik, napi problémákra ad nem elemzett válaszokat.

A közigazgatási reform politikai akarat és idő kérdése. A megosztott politikai viszonyok között csak igen nehezen kivitelezhető, de szükséges.

A vidéki jövedelem növelése nem azonos a munkahelyteremtéssel. A jövedelem növeléséhez egyaránt szükséges a lokális gazdaság fejlesztése, valamint a helyi feldolgozási, termelési kapacitás fejlesztése és az előállított termékek külső piaca juttatása. A lokális gazdaság erősítése nélküli fejlesztések a térség erőforrásait felhasználják, de csak munkabéren (legtöbbször minimálbéren) keresztül járulnak hozzá a jövedelem növekedéséhez.

A központi közigazgatás jelenleg a gazdaságfejlesztés alatt a munkahelyteremtést, a külső befektetők letelepítését, a turizmust, valamint a helyi termelők összeszervezését, és a multinacionális áruhálózatokba való beszállításra való felkészítést érti.

Azonban a lehetőségek tárháza ennél bővebb, és elsősorban hálózatépítési feladatokat jelent. Az első feladat a térség mezőgazdasági erőforrásainak hasznosítása, az önellátásban, a térségi ellátásban és ezt követően a térségen kívüli fogyasztók ellátásában. A kistérségek többségében a helyi ellátásba (pl. közétkeztetés, élelmiszer kereskedelem, vendéglátás) a helyi kistermelők nem szállítanak be. Az áruk, alapanyagok többsége kívülről érkezik, s miközben a helyi erőforrás nem hasznosul, a távolabbi térségeket terheli például a szállítás, csomagolás környezeti hatása.

#### ***Az első lépcső a helyi gazdaság fejlesztése, a helyi termelés és helyi fogyasztás összekötése.***

Fontos lenne például a helyi intézményi konyhák helyi termékekkel való ellátásának szervezése, helyi termékek arányának növelése a helyi ellátásban. A helyi szolgáltatások fejlesztése, valamint a kis erőforrások integrálása a szociális gazdaság keretein belül lehetséges.

#### ***A második lépcső a helyi termelők közvetlen értékesítési lehetőségeinek bővítése térségen kívüli piacokon.***

***A harmadik lépcső a térségbe érkezett külső fogyasztók helyben történő kiszolgálása,*** például autópálya parkolóknál létesítendő termelői piacokon, vagy ahol van, a turizmusra épülve.

A külső befektetők természetesen fontos elemei a helyi jövedelem növelésének, azonban növelni lehet részvételüket, ha helyi beszállítókat, szolgáltatásokat vesznek igénybe.

A kistérségek egyedi erőforrásrendszere miatt nincs egységes recept. A központi közigazgatás feladata a helyi gazdaságfejlesztésben újra a keretrendszerek megalkotása, amit a helyi, kistérségi résztvevőknek kell feltölteni.

A vidék fejlődésének egyik kiemelten fontos lépése a kistérségi menedzsment létrehozása, megerősítése, szabályozási és finanszírozási stabilitásának biztosítása. Jelenleg a kistérségi menedzsment nagy részét a központi közigazgatás által saját ágazati célok mentén kitalált, létrehozott és működtetett hálózatok adják. A hálózatokba felvett munkatársak sokszor a központi közigazgatás érdekei alapján, nem szakmai, hanem bizalmi alapon lettek kiválasztva. Így a helyi hálózatépítéshez szükséges szakmai és bizalmi tőkék hiányzik, a kibocsátott teljesítményük (információ, szervezés) a legalapvetőbb célokat sem éri el (például a helyi erőforrások szisztematikus számbavétele).

A bevétel-növelés és szolgáltatás- (azaz: kiadás-) csökkentés közötti arany középutat varázsvesszővel kereső kormányzat ideje lejárt. A közigazgatás hatékonyságának növelésére sem járható a centralizáció és létszámleépítés útja. A következő kormánynak fel kell vállalnia

a kormányzást és a közigazgatást is ki kell emelnie a csupán pénzügyi szemléletből. A nemzetközi példák mutatják, hogy van más út. Ehhez azonban a kályhát kell megtalálni: a kormányzás és a közigazgatás központi értéke az állampolgárok és vállalkozások életét és működését biztosító, támogató környezet kialakítása, fenntartása legyen. Az élet és a működés problémáit az állampolgároknak és vállalkozásoknak kell megoldaniuk. A keretszabályozások alkalmazásával biztosítani kell, hogy beleszóljanak saját környezetük kialakításába, hogy a demokráciát ne csak a négy évenkénti választásokon gyakorolják, hanem folyamatosan a mindennapjaik részévé váljon.

**Varga Péter**  
*stratégia tanácsadó*