

TANULMÁNYOK /ARTICLES

A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szemszögből – Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemlélettől az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon

Conditions and tools of the catching up process of rural areas from European aspect – Return from an endogenous resource mobilising development approach to the redistributive subsidy policy in Hungary

SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT

SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar; 9026 Győr, Egyetem tér 1.; somlyody@sze.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3372-4083>

KULCSSZAVAK: place-based fejlesztés; integrált szemlélet; partnerség; jó kormányzás; elmaradott térségek; kedvezményezett járások; Magyar Falu Program

ABSZTRAKT: G. Fekete Éva széles kutatási spektrumának egyik fontos csomópontját alkotja a települési közösségek együttműködésének és integrált fejlesztésének témaköre, amit a kistelepülések és a perifériák fejlődése szempontjából kulcsfontosságúnak tekintett. Ezek a kérdések a jelenben is aktuálisak, már csak azért is, mert a nemzetközi térben felértékelődött a lokalitás és az endogén erőforrásokra építkezés, valamint a szervezetek és szereplők hálózatokba szerveződése. Hazai viszonylatban viszont ezzel éppen ellentétes folyamatok játszódtak/játszódnak le. Ennek a két fejlődési iránynak az ütköztetésére, illetve eszközeinek összemérésére vállalkozik a tanulmány elméleti és kisebb részt gyakorlati oldalról, mindenekelőtt az intézményesítést és szabályozást, valamint azok hatásait a fókuszba helyezve. Az elemzés segítségével a szerző rámutat a fejlesztések tervezettségének mellőzöttségére, az integrált szemlélet alkalmazásának hiányára, valamint a helyi kezdeményezés helyébe lépett top-down fejlesztések problematikájára. A tanulmány elemzési keretét a place-based fejlesztési szemlélet, valamint a jó kormányzás elvei jelentik. A feldolgozás módszertanát tekintve a tanulmány mind a releváns szakirodalmak összefoglalására, mind pedig a szerző saját kutatásaira támaszkodik.

Edit SOMLYÓDYNÉ PFEIL: professor, Kautz Gyula Faculty of Business and Economics, Széchenyi István University; Egyetem tér 1., H-9020 Győr, Hungary; somlyody@sze.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3372-4083>

KEYWORDS: place-based development; integrated approach; partnership; good governance; underdeveloped areas; beneficiary district; Hungarian Village Programme

ABSTRACT: One of the important nodes of Éva G. Fekete's wide research spectrum was territorial cooperation and integrated development, which she considered to be key factors for the



development of small settlements and rural areas. These issues are still relevant today, as the concept of locality, endogenous development and the mobilisation of diverse stakeholder networks have gained central role in the European policy agenda. Likewise, the implementation of place-based development interventions has been recommended by the EU in the current planning period as an efficient tool to foster the catching up process of poorer regions. In Hungary, despite increasing territorial disparities, the significance of the place-based approach was not communicated by the government and its implementation was neglected.

This study argues that the development policy pursued by the EU and the Hungarian government bifurcate in two different ways. Despite EU guidelines, the latter does not apply principles of the place-based approach and partnership when financed from national sources. The study investigates and confronts the two development approaches and compares their means from theoretical and practical aspects by focusing on the institutional and regulatory framework, and their effects. The study focuses on the analysis of the Hungarian Village Programme introduced in 2018, which has targeted all settlements with 5000 and less inhabitants. Data suggests that the programme is lacking the planning background and the integrated approach of domestic support allocation, and reveals the problem of centrally led development policy replacing local initiatives. The intervention does not take into account urban-rural linkages for problem solving and favours isolated local authorities, NGOs and churches.

The results of the study show that the tools used for reducing the backwardness of rural areas express a clear return to top-down resource allocation, while the implementation of multi-level governance method and transparency is missing. The analytical framework of the study is the place-based development approach, as well the principles of good governance and multi-level governance. In terms of processing methodology, it relies on the relevant literature and the author's own research.

Bevezetés

A rendszerváltást követően G. Fekete Éva érdeklődése hamar a lokális közösségek fejlődési lehetőségei felé fordult, hiszen Észak-Magyarország periférikus helyzetű térségében élt és dolgozott, ami személyes felelősséget ébresztett benne a vidék felemeléséért és dinamizálásáért. Széles kutatási spektrumának egész pályája során egyik csomópontját adta az alulról jövő kezdeményezéseken alapuló integrált fejlesztés, különösképpen a helyi gazdaságfejlesztés és a foglalkoztatás kérdésköre, melynek nemcsak elméleti alapjait fektette le Magyarországon, de gyakorlatba való átültetésében is elhivatottan közreműködött (G. Fekete 2001, 2010). Úttörő szerepet vállalt a helyi és szupralokális térségek közösségi tervezési folyamataiban, mert meggyőződése volt, hogy csak a köz-, a civil és az üzleti szektor kooperációjával határozható meg adott térség jövőképe és a hozzá vezető utak (G. Fekete 2000). Hitt abban, hogy a helyiek hagyományos értékeinek és kreativitásának ötvözésén keresztül vezet az út az innovációig. Igazolta, hogy a hátrányos helyzetű térségek tekintetében is értelmezhetőek a versenyképességi faktorok, azok nem sajátíthatók ki a fejlett térségek részéről. Egyik ma is aktuális művében az „Együtt, de hogyan?” kérdésre kereste és találta meg a választ (G. Fekete 2008).

Kutatói érdeklődésünk először az 1990-es évek derekán találkozott, amikor a települési önkormányzatok fragmentáltságát ellensúlyozni igyekvő kistérségi szervezetek kerültek elemzéseink homlokterébe. Egy évtizeddel később a többcé-

lú kistérségi társulások számos előremutató és legalább annyi megoldatlan jegyének vizsgálata nyomán pályánk ismét keresztezte egymást. Az együttműködés problematikájához ő a civil szféra, a helyi közösségek felől, magam a közigazgatás és az önkormányzatok oldaláról közelítettem, mégis széles volt az érintkezési felületünk.

A felsorolt kérdések a jelenben is aktuálisak, már csak azért is, mert a nemzetközi térben felértékelődött a lokalitás és az endogén erőforrásokra építkezés, valamint a szervezetek és szereplők hálózatokba szerveződése, míg hazai viszonylatban ezzel éppen ellentétes folyamatok játszódtak/játszódnak le. A tanulmány ennek a két fejlődési iránynak az ütköztetésére, illetve eszközeinek összemérésére vállalkozik elméleti és gyakorlati szemszögből, mindenekelőtt az intézményesítést és szabályozást, valamint azok hatásait helyezve a fókuszba. Az elemzésen végighúzódik az együttműködés és partnerség problematikája mint a közigazgatási és funkcionális terek illeszthetősége szempontjából izgalmas kérdés, és a fejlesztéspolitika hatékony működésének záloga. Feltételezésem szerint a magyar viszonyokat tekintve a vidék életfeltételeit kifejezetten rontja az önkormányzatok pozíciójának gyengülése, csakúgy, mint az érdekérvényesítés csatornáinak beszűkülése. Emellett igyekszem igazolni, hogy a belső területi egyenlőtlenségek szűnni nem akaró jelenléte összefüggésbe hozható a fejlesztések tervezettségének és programozottságának mellőzöttségével, az integrált szemlélet alkalmazásának hiányával, valamint a helyi kezdeményezés helyébe lépett „állami irányvonalak mentén való fejlesztés” metodikájával (lásd G. Fekete 2013). A feldolgozás módszertanát tekintve a tanulmány a releváns szakirodalmak összefoglalására és saját kutatásaimra egyaránt támaszkodik.

A helyalapú fejlesztési szemlélet elméleti háttere európai kontextusban

Mire vezettek az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk óta a vidéki térségek fejlődéséért tett erőfeszítések, azaz milyen mértékben erősödött a kohézió és csökkent az elmaradott térségek leszakadása az ország fejlettebb régióitól? Azért érdemes a kérdést ilyen formában megfogalmazni, mivel 2004-től 2013-ig Magyarországon a fejlesztési források csaknem egészét az EU-tól származó támogatások tették ki, majd a 2014–2020 közötti tervezési időszakban jelentek meg ismét hazai fejlesztési pénzek. Ez a körülmény két szempontból is lényeges; egyfelől mert az EU kohéziós politikájának prioritásai irányt szabnak a hazai történéseknek, másrészt lehetőséget kínálnak a többnyire a régi tagállamok fejlesztéspolitikájában kipróbált tervezési-fejlesztési eszközök, módszerek elsajátítására. Kétségbevonhatatlan, hogy az uniós támogatások abszorpciója pénzügyi és eljárásrendi szempontból sikeres volt, azonban a formális teljesítés, az outputot és a hatásokat tekintve, tetemes eredményességbeli veszteséggel párosult, aminek az a helyzetértékelés is bizonyítéka volt, melyet a 2014-ben az Országgyűlés által elfogadott Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (OFTK)¹ tartalmazott. A doku-

mentum szerint a hétéves fejlesztéspolitika eredményeként növekedtek a területi különbségek, s további hátrányba kerültek a kistelepülések, minthogy 1 580 település számított továbbra is társadalmi, gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradottnak. A kedvezőtlen helyzet fő okaként a térségek gazdasági funkcióvesztését, a valódi gazdasági központ szerepet ellátó városok hiányát és a rossz elérhetőséget emelték ki. Mindezt Pénzes (2015, 7.) akként összegezte, hogy Magyarország térszerkezete 2000 után egyértelműen megmerevedett, a területi problémák összeadódva, meglehetősen stabilan elkülönítik az elmaradott és fejlett térségeket.

Újabb vizsgálati eredmények igazolják, hogy az alapvető növekedési tényezők térbeli eloszlásában jelentősek maradtak a területi különbségek, ugyanis a nagy volumenű uniós fejlesztési források elköltése nem tudott kohéziós hatást kifejteni az utóbbi két programozási ciklus során. Annak mechanizmusa rendszerint projektcentrikus volt, és nem vette figyelembe a térségi hatásokat (Lengyel, Varga 2018). Sajátos ellentmondás, hogy a gazdaságfejlesztési források nagy részét annak ellenére a centrumtérseg szívta fel, hogy a központi régió fejlettsége okán nem is részesülhetett volna a Strukturális Alapokból (KPMG 2017). A fejletlen térségek pedig egyértelműen háttérbe szorultak a forrásallokáció során, ami az intézményrendszerbeli állandósult problémákra vezethető vissza, hangsúlyosan is arra, hogy a döntéshozók a központi szinten vannak és érzéketlenek a területi érdekek iránt. A helyzet súlyosságát mutatja, hogy a foglalkoztatás bővülése ellenére a munka termelékenysége 2016-ra mind a vidéki tudásrégiókban, mind a rurális térségekben a 2000. évi szintre csúszott vissza, holott ezek a térségek voltak a kohéziós politika kedvezményezettjei (Lengyel, Varga 2018). Mindennek ellenére igaz az, hogy a hazai szakpolitika az uniós források felhasználása során jórészt követi az EU elvárásait, viszont a nemzeti beavatkozások körében egészen más szemlélettel jár el, és fölülről irányított fejlesztéspolitikát követ. Fontos kérdés, hogy utóbbi mennyire alkalmas a vidék célzott fejlesztésére és felzárkóztatására.

A helyalapú fejlesztési szemlélet főbb jellemzői és illeszthetősége az unitárius intézményi környezetbe

Az EU kohéziós politikai diskurzusa az Európai Bizottság javaslatára bekerült a *place-based* (helyalapú) narratíva a 2014–2020-as támogatási időszakra vonatkozóan. Támogatáspolitikai szempontból az állami újraelosztás helyett lokális szinten növekedésserkentő politikákat és beavatkozásokat ösztönöz annak érdekében, hogy a közösségek mozgósítsák kiaknázatlan potenciáljukat. Kormányzási szempontból a szupranacionális és a szubnacionális területi szintekre helyezi a hangsúlyt, és vertikálisan koordinált modellt, horizontálisan pedig policy integrációt kíván létrehozni a többszintű kormányzás keretei között. A horizontális kormányzás szempontjából a több alpból (*multi-fund*) történő finanszírozást, illetve több program általi támogatást helyezi előtérbe. Az EU segítségével ösztönzi a helyi

kísérleteket és a regionális politikai innovációknak kölcsönös tanulás útján történő szisztematikus diffúzióját (Mendez 2011; Keller 2020).

Noha a Barca-jelentésre szokták visszavezetni a helyalapú szemlélet eredetét, valójában már az 1960-as évek derekán megfogalmazódott az USA-ban (Winnick 1966, idézi Mendez 2011), majd az OECD-nél is megjelent a place-based narratíva a hátrányos helyzetű régiók segélyezésében bekövetkezett paradigmaváltás kontextusában. Az OECD (2009) tekinthető az új típusú fejlesztéspolitikai megközelítés egyik legfőbb patrónusának. Eloszlatandó azonban azt a tévhitet, amely szerint nemzetközi szervezetektől érkező, ideológiai töltetű eszközről lenne szó, meglemlíthető, hogy Kanadában egy évtizeddel ezelőtt szakemberek már a place-based fejlesztés mellett érveltek, mivel különös relevanciáját látták a vidékfejlesztésben. A vitákban rámutattak arra, hogy a fejlesztés tárgyát sok dimenzióból közelíti meg, amelyek közül kiemelkedik a természet, a táj és az erőforrások számbavétele. E tényezők pedig a gazdasági diverzifikáció motorjaivá válhatnak, amiben a hely mint dinamikus tényező jut szerephez. A helyalapú szemlélet a lokális kapacitásoktól függő termékekre irányítja a figyelmet, szemben a „helynélküli” árucikkkel. Ez arra utal, hogy a gazdaságfejlesztés szempontjából a komparatív előnyökkel szemben a kompetitív előnyökre épít, ami nemcsak a városi gazdaságok sajátja, de a vidékfejlesztés számára is értelmezhető. További specifikuma, hogy a kormányzás (*governance*) és a képviselő fontosságát hangsúlyozza, mert lényegéhez tartozik a bevont szereplők és intézmények sokfélesége, amelynek révén a társadalmi hálózatok létrehozásával hozzá tud járulni a kohézióhoz. A helyi kapacitások kihasználása miatt a helyalapú fejlesztés segítségével fennmaradhat a vidék társadalmi és gazdasági változatossága (Markey 2010).

Általános értelemben a place-based szemlélet gyökerei az endogén növekedésméletekben, a regionális gazdaságtanban és az institucionalista társadalomelméletekben található meg (Barca et al. 2012; lásd még Keller 2020). Mendez azonban arra hívja fel a figyelmet, hogy az új kohéziós politikai szemlélet valójában azt a régóta létező kérdést feszegeti, hogy vajon a szakpolitikák a földrajzi területet vagy az egyéneket célozzák-e (Mendez 2011). Ugyanis az új eszköz alkalmazása szempontjából nagy kihívást jelent, hogyan lehet a támogatások elosztása során a szegényebb régiókat preferáló egyenlőséget, illetve méltányosságot és az unió egész területén érvényesítendő hatékonyságot egyidejűleg számon kérni. Mendez álláspontja szerint ez a látszólagos ellentmondás feloldható. „Általában az szokott lenni a probléma, hogy a támogatások tárgyait összekeverik a támogatások céljaival. Miután a támogatások célpontjai elsősorban a szegényebb régiók lehetnek, a növekedést serkentő fejlesztési politikának a célja, hogy felszabadítsa a kihasználatlan helyi erőforrásokat hatékonysági szempontból, valamint kiterjessze az egyének lehetőségeit a méltányosság követelménye szerint” (Mendez 2011, 12.).

A globalizáció keretei között a helyek jelentősége felértékelődött. Ugyanis ahhoz, hogy helyalapú regionális fejlesztéspolitikát lehessen alkalmazni, az adott helyhez szabott intézményekre és beruházásokra van szükség. Ez összefügg azzal

a kiindulóponttal, hogy a területi kapacitások a helyi társadalmi, intézményes és gazdasági szövetben rejlenek, amelyek a gazdaságot sikeressé tehetik (Pike et al. 2006; Lengyel 2014; Rechnitzer 2016; Pálné 2019b). Önmagukban az intézményi reformok tehát kevés eredménnyel kecsegtetnek. Ezt Barca és szerzőtársai (2012) úgy fordították le, hogy ha a gazdaságföldrajzot tekintjük, akkor az intézmények számítanak, a helyalapú nézőpont azonban ezen túlmegy, és a helyileg beágyazott tudás azonosítására és fejlesztésére épít. A helyi közösség nyitottsága és képessége a külső értékek befogadására társadalmi tőkeként viselkedik, mely meghatározza azt az intézményi környezetet, amelyben a fejlődésnek végbe kell mennie. Tehát *participatív fejlesztési folyamatot igényel*, amely minden lehetséges helyi és külső szereplőt bevon, így mozgósítja az endogén erőforrásokat. Ez a felfogás szakít azzal az állami támogatáspolitikával, amely a 'one-size-fits-all' (mindent egy kaptafára) elvet követte és elvesztegette az erőforrásokat (Pike et al. 2006).

A helyalapú fejlesztés értelmezése során figyelembe kell venni a szubszidiaritás elvét és a 'multi-level governance' gyakorlatát (többszintű kormányzás, a továbbiakban MLG), illetve azokkal való összefüggését. Tehát először is az ágazati politikák horizontális integrációjára van szükség, másodsor és egyidejűleg a közpolitikák vertikális integrációjára, mégpedig területi szemléletben (Böhme et al. 2011).

A Barca-jelentés (2009) megvilágította a többszintű kormányzási struktúra és a szubszidiaritás kölcsönös kapcsolatát. E viszony kifejezi a feladatok szétosztását a különböző kormányzási szintek és speciális célú helyi intézmények között (magántársaságok, helyi önkormányzati testületek, határon átnyúló együttműködések, köz- és magánjogi partnerségek stb.). Ezek összességét nevezhetjük hálózatoknak, melyeket a közpolitikai folyamat formál, és amelyek gyakran a kooperáció révén határozzák meg, hogy mi is maga a „hely”. Ehhez az MLG csúcsán elhelyezkedő szereplő, vagyis a központi kormányzati szint állapítja meg az általános célokat és fekteti le a működési normákat, illetve játékszabályokat ('rules of the game') (Somlyódy 2019).

A place-based szemléletben viszont a lokalitás szempontjából fontos lehet a szupralokális és szubnacionális kormányzatok szerepe is. *Ugyanis a konzisztens fejlesztési politikát* adott esetben nem tudja a választópolgárok által közvetlenül megválasztott önkormányzati testület végrehajtani, mert az adminisztratív határoktól el kell térni, és azt *funkcionális téregységben kell kialakítani*. Eszerint a funkcionális térségek különböző típusú területeket fognak át, melyek egymástól kölcsönösen függő al-téregységekből (*sub-areas*) állhatnak. Ezért is indokolt az integrált szemlélet alkalmazása, hogy az adminisztratív határokat át lehessen lépni, és újra lehessen formálni a tereket a földrajzi, gazdasági, társadalmi létnek megfelelően. Erre legegyszerűbb példa, amikor a helyi önkormányzatok együttesen formálják fejlesztési politikájukat, és e célból közös területfejlesztési tervet fogadnak el (Böhme et al. 2011).

Összegzésként megállapítható, hogy a place-based szemlélet a korábban alkalmazott területi szempontból vak (*spatially-blind*) fejlesztések ellenében hat,

mely nem volt érzékeny a területre, és főként az agglomerációk és más sűrűsödési területek problémáinak kezelésére irányult. Ahhoz képest a helyalapú megközelítés figyelembe veszi a konkrét területet és az ott élők igényeit. Alkalmazása két döntő elemet feltételez: először a terület társadalmi, kulturális és intézményi karakterét, másodsor a policy beavatkozásokban megjelenő új tudást és ötletet. Barca és szerzőtársai megfogalmazásában a lényege: „Ki tudja, mit kell tenni, hol és mikor?” (Barca et al. 2012, 139.).

Ebben a kontextusban vitathatók azok a kritikák, amelyek azt hangsúlyozzák, hogy az európai uniós támogatások igénybevétele miatt a posztszocialista országok szemszögéből túlzottan nagy az adaptációs kényszer mind a területfejlesztési irányokat, mind az intézményi struktúrákat tekintve (Faragó 2016; Buček, 2017; Pálné 2017). Az utóbbiak szerint egyre szűkebbé válik az a mozgástér, amely a nemzeti sajátosságok figyelembevételét, valamint a gazdasági szempontból periférikus régiók felzárkóztatását lehetővé tenné, illetve figyelmen kívül maradnak a területi jellemzők. Sőt, az is fölmerül az érvek körében, hogy a projektszelektív eljárások területileg vakon működnek, amiért, mint más posztszocialista országokban, úgy nálunk is az EU versenyképességi alapú kohéziós politikája lenne felelős (Faragó 2016; Leowen, Schulz 2019). Valójában ezt a nézőpontot erősen árnyalják a nemzeti területpolitikák, illetve az azokat levezénylő intézményi mechanizmusok negatív hatásai, amelyek legalább annyira felelőssé tehetők az elmaradott térségek további leszakadásáért, mint az uniós politika cél- és eszközrendszere.

Tagadhatatlanul voltak olyan időszakai a magyar területpolitikának, amikor megkísérelt a helyalapú fejlesztések módszertanából meríteni, ami részben sikerre vezetett. Ilyenek voltak a belső erőforrásokat kiaknázó tervezésen alapuló fejlesztések hazai előfutárjaiként számon tartott, leghátrányosabb helyzetű kistérségeket támogató komplex programok, továbbá a vidéki mélyszegénység kezelését szolgáló TÁMOP 5.1.3. konstrukció az előző uniós tervezési periódusban (Kovács 2013). Általános értelemben azonban a helyi fejlesztések magyar gyakorlatával összefüggésben Pálné (2019a) rámutatott arra a rendszerproblémára, amely az üzleti és a civil szféra nem kellő fejlettségéből fakad, s ami a közhatalmi túlsúly folyamatos érvényesülésében ölt testet, szemben a governance hálózatosodási igényével. A fő gond azonban ott látszik, hogy az adott terület szempontjából adekvát és kooperációt generáló sikeres fejlesztések által kiváltott hazai tanulási folyamat belső intézményes okból, a központi kormányzati szint támogatásának hiányában teljességgel megszakadt. Ennek következménye, hogy G. Fekete (2013) a 2010-es évek vidékfejlesztési beavatkozásainak esetlegességéről, ötletszerűségéről, továbbá országos és helyi koncepciókat nélkülöző jellegéről tudott csak beszámolni. Így nem véletlen, hogy Kovács (2013) a 2013–2020 közötti uniós tervezési időszak küszöbén a területi és társadalmi problémák együttes kezelését biztosító, és az ő megfogalmazásában „területre szabott” vidékfejlesztési politika szükségessége mellett tört lándzsát. Azt is hozzá lehet tenni, hogy a ná-

lunk sokat kárhoztatott uniós városfejlesztési szemlélet mint a hatályos versenyképességi kohéziós politika vezérfonala, a városhálózat teljes amplitúdójában gondolkodik, nem a vidéki térségek hátrányára. Ennek egyik bizonyítékaként az EU két újszerű eszközt, a közösségvezérelt helyi fejlesztést és az integrált területi beruházást – lényegüket tekintve helyalapú fejlesztési modelleket – javasolt bevezetni a város és vidék, illetve a városi vonzásokörzetek viszonyában. A fejlesztési irány pozitívuma, hogy nem a források passzív fogadására kárhoztatja a lokalitást, hanem aktivizálni próbálja azt, amit a magyar fejlesztéspolitika sajnálatos módon negligált.

A „jó kormányzás” pragmatikus szempontból és a partnerség elve

Magyarország folyamatosan ki van téve az ún. europaizáció folyamatának. Ennek egyik fő területe az uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó közmenedzsment mechanizmusok alkalmazása, melyeket hazánk az előcsatlakozási alapok fogadása óta folyamatosan tanul. A strukturális alapok hatékony felhasználása érdekében a projekt támogatások helyébe átfogó programokra alapozott integrált szemlélet lépett. Ennek hátterében azt találjuk, hogy miután közjavak, *közforrások allokációjáról van szó, azokat stratégiai jellegű közpolitikai irányítás, valamint politikai és közösségi ellenőrzés alá kell helyezni.* Megvalósításában lényeges szerepet tölt be a partnerség elvének érvényesítése.

A partnerség elvének első megjelenése a Strukturális Alapok 1988-as szabályozásához kötődik, melynek jelentéstartalma napjainkig folyamatosan bővült. Párhuzamos folyamatként látni kell az Európai Közösség kormányzási reformját, mely 1999-től indult és – többek között – az európai kormányzásról szóló Fehér könyv (*White Paper on European Governance*) (EC 2001) kibocsátásához vezetett. Az abban lefektetett „jó kormányzás” elvei érték- és részvételalapon közelítik az állami szféra működését. Alaptétele, hogy a társadalmi problémákat az állampolgárok és a társadalmi szervezetek bevonásával lehet eredményesen megoldani, ami egyúttal azt is magában foglalja, hogy ösztönözni kell a közjogi szférán kívüli stakeholdereket a közpolitikai döntések meghozatalában való szerepvállalásra. Ez is az állam, illetve a kormányzatok felelőssége. Irányt mutatott abban, hogy a politikák területi szemléletű integrációját mind horizontálisan, mind vertikálisan meg kell valósítani. A Fehér könyv szerint az európai kormányzás öt alapelve a következő:

- nyitottság (*openness*),
- részvétel (*participation*),
- hatékonyság (*effectiveness*),
- elszámoltathatóság (*accountability*),
- koherencia (*coherence*).

A „jó kormányzás”-hoz – a kohéziós politika eredményes végrehajtásának értelmében – a partnerség elve az Európai Strukturális és Beruházási Alapok

(ESB) felhasználása során az elkötelezettség, a hozzáférhető tudás, a szakértelem, és a nézőpontok számának növelésével, valamint az átláthatóság biztosításával járul hozzá.² Tág értelemben az integrált fejlesztési személet egyik lényeges pilléreként is meghatározható a partnerség, amely az állami és nem állami szereplők bevonása mellett magában foglalja az ágazati politikák közötti koordinációt, az állami kormányzási szintek vonatkozásában a vertikális koordinációt, valamint a funkcionális határok közötti működés lehetőségét. Kifejeződik benne az államnak az endogén erőforrásokra való ráutaltsága is.

A partnerség érvényesülésének kétségszűbevonhatatlan előnyei az alábbiakban foglalhatók össze (Kelleher et al. 1999):

- lehetőséget kínál a tanulásra és innovációra a szervezeti határok átlépésével, a tagságok párhuzamosságával, átfedésével, ami lehetővé teszi a tapasztalatok, információk informális átadását;
- hozzájárul az intézményi kapacitások fejlesztéséhez szektorálisan és területi szinten egyaránt;
- a döntések nagyobb legitimitását és átláthatóságát biztosítja, amiben megnyilvánul a partnerség politikai dimenziója;
- a programozás és a monitoring nagyobb hatékonysággal végezhető; végül
- a partneri részvétel szinergiahatása úgy érvényesül, hogy a későbbiekben ösztönzi a konkrét fejlesztési beavatkozásokra irányuló erőfeszítéseket, másodsorban megkönnyíti a döntéshozást (Bachtler, Taylor 2004).

A „jó kormányzás” fogalmába tehát beletartozik a hatékonyság és eredményesség, mely az értékeket a menedzsmenttől kölcsönzi, s amelyek nem elválaszthatók a kapacitásépítés vagy kapacitásfejlesztés fogalmától. Hope hangsúlyozza, hogy a megfelelő képességekkel rendelkező államnak (*capable state*) mind nemzeti, mind helyi szinten működnie kell ahhoz, hogy jól kormányozzon. A *kapacitásfejlesztés az egyének, intézmények, kormányzatok és szektorok stratégiaiilag koordinált aktivitása*, így az nem egyszerű tréningeket jelent, ahol képességek és készségek kialakítása történik. Megfogalmazása szerint olyan kompetenciáról van szó, mely a különféle szereplők tevékenységeit fenntartható szemléletben összekapcsolja, ami által lehetővé válik olyan jótékony célok megvalósítása, mint a szegénység csökkentése, a hatékony szolgáltatások biztosítása vagy a gazdasági növekedés (Hope 2009). Azaz egyszerűen beszélünk dinamikus és instrumentális fogalomról. Mindebből pedig arra lehet következtetni, hogy ahol rosszul működik a kormányzás, ott nincs megfelelő gazdasági fejlődés, melynek révén növekedhetne a társadalom mind szélesebb rétegeinek életszínvonala, s bővülne a választási lehetősége (lásd Lengyel 2014).

A stratégiai partnerség mobilizációs eszközként határozható meg, mely egy egyeztetett stratégia készítése és megvalósítása mentén működik a köz-, az üzleti és a civil szektorok erőforrásai közötti, illetve az azonos szektoron belüli szereplők akciói közötti szinergiák kiváltásának céljával (Péti, Jakab, Sain 2012). A partnerség úgy tételezhető, mint az állam által kezdeményezett, részvételével zajló és általa dinamizált együttműködés, amely a többszintű kormányzás struk-

túróját követi. A szervezeti forma a célhoz igazodik, hogy erősítse a partnerségi célok elérését. Tehát az integratív partnerség kormányzási szemszögből a többszintű, többszereplős és ágazatközi (többszektórú) jelzőkkel írható le.

Visszatérve vezérfonalunkhoz, a helyalapú szemlélet jelentőségét és értelmezését Magyarországon a kormányzat nem artikulálta és nem kommunikálta az aktuális kohéziós politikai időszakra való felkészülés folyamatában. Nálunk azt az általános szimptomát lehet megfigyelni az utóbbi hét-nyolc évben, hogy a nemzetközi, de még inkább az EU-tól érkező különféle közpolitikai irányok, eszközök, eljárások szélesebb közintézményi és társadalmi befogadására azért nem kerül sor, mert azok a kormányzati vagy a szakértői elit szintjén megrekednek, és nem kerülhetnek a társadalmi és szakmai közbeszéd napirendjére. Egyszerűbben fogalmazva, eltűntek azok a közjogi és társadalmi viták, kollektív tanulási folyamatok, amelyek a regionális és kohéziós politikához kapcsolódóan az uniós narratívát segítenék dekódolni a helyi és területi szereplők számára, és amelyek az uniós csatlakozás időszakában és azután megszokottak voltak. Ennek következményeként érzékelhető a hazai fejlesztéspolitika felfogásbeli elszigetelődése a fősodor-tól, ami magában rejtje a hatékonyságromlás veszélyét. Ezért a fentiek alapján fontos kérdés, hogy a hazai fejlesztéspolitika új intézményi környezete mennyiben akceptálja a „helyet” és annak közösségét a maga igényeivel a fejlesztési beavatkozások során. Továbbá, a korábbi decentralizációt célzó államépítési filozófia feladása után az unitárius állami környezet milyen mértékben képes befogadni az integrált szemléletet?

Az önkormányzatok autonómiavesztésének következményei, avagy az államtól függővé tett településfejlődés

Az Alaptörvény már nem részesíti alkotmányos védelemben a helyi közösségek önkormányzathoz való jogát, miközben megszűnt a helyi közügyek önkormányzatok általi ellátásának főszabálya is. A helyi önkormányzatok autonómiát birtokló entitásokból egyszerűen a közigazgatás részeivé transzformálódtak, mely változás feladatcatalógusuk, pénzügyi mozgásterük és számos egyéb jellemzőjük összeszűkülésében ölt testet (Hegedűs, Péteri 2015). Az állam elvonta stratégiai jelentőségű kompetenciáikat (a közoktatási és köznevelési feladatokat, a szakképzést, a pedagógiai szakmai és szakszolgáltatásokat, az egészségügyi intézményeket stb.). Korábban, a területfejlesztés mellett, ezek a közpolitikai területek motiválták a legtöbb településközi együttműködést. A 2011. évi új önkormányzati törvénnyel (továbbiakban Möt.v.-vel) megtört az intenzív kooperációval jellemzett szerves fejlődési ív, mivel ma már csak egyetlen társulási típus létesítésére jogosultak az önkormányzatok, a közös döntéshozó szervvel rendelkező jogi személyiségű társulás alakítására (lásd Möt.v. IV. fejezet). Az új konstrukcióval a jogalkotó célja az volt, hogy a központi helyzetű önkormányzatok szolgáltatásszervező

tevékenységét helyezze előtérbe, valamint nagy létszámú és nagy földrajzi területet lefedő társulások alakítására készítse a helyhatóságokat. Így a korábbiakban a kistéleplések által favorizált mikrotársulási együttműködések integrálódtak a makrotársulásokba. A gond abban mutatkozik meg, hogy a makrotársulások nem rendelkeznek sem a területfejlesztési feladat ellátására vonatkozó jogosultsággal, sem általános tervezési felhatalmazással, miközben a szociális törvényből kifolyólag kötelezettek ágazati szolgáltatástervezési koncepció készítésére. Bár kereteik között nem kizárt a közös fejlesztési tevékenység, a társulási tanács nem jogosult fejlesztési stratégia elfogadására. E társulásokat jellemzően az intézmények működtetése köti le, holott közszolgáltatási tevékenységük átfogó koordinációjára alkalmas menedzsmentkapacitásuk – önálló munkaszervezetük – általában nincs. Szemben a felszámolt többcélú kistérségi társulásokkal, nem tagolódnak be a kormányzati szerkezetbe. A kiüresedett szupralokális szint szereplőiként vajmi kevés esélyük van arra, hogy tevőlegesen részt vállaljanak a vidéki térségek felemelésében.

Amennyiben a nemzetközi fejlődési trendet figyeljük, egyértelmű, hogy az önkormányzatközi együttműködések felértékelődtek, s azokat mint kormányzati formákat veszik számba. Bell és Warner (2015) szerint az interkommunális együttműködés a hálózati kormányzás egy formája, ahol a hierarchikus viszonyt jellemző utasítás és ellenőrzés helyett az üzleti szférából ismert tárgyalás és meggyőzés kerül előtérbe. Az önkormányzatok közötti hálózatok mint komplex rendszerek viselkednek, melyek ún. intézményi kollektív akcióknak tekinthetők (Feiock 2013). A hálózatok tagjai között a személyes kapcsolatokon túl a területi (regionális) koordináció struktúrájának is jelentősége van, mivel az a kollektív cselekvést hivatott előmozdítani. A kapcsolati oldalon egyfelől fontosak a kölcsönösségen alapuló bizalom és normák, másfelől meghatározóak az adott térségben (régióban) a jólétben, a szükségletekben és a preferenciákban jelenlévő különbségek.

A centralizáció áldozatává vált „egycélú” középszint és a területi koordináció esete

Magyarországon a közszolgáltatásszervezés átfogó tervezésének hiánya állapítható meg. A megyei önkormányzatoktól az Országgyűlés elvette a közszolgáltatásnyújtás jogát, vele együtt az ágazati tervezési jogosultságok nagy részét is. Viszont az önkormányzati középszint megkapta a régóta áhított területfejlesztési és tervezési feladat- és hatásköröket, továbbá a Területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvény (Tft.) értelmében a megyék vidékfejlesztési és koordinációs feladatokat is ellátnak, aminek során jogosultak összehangolni a kormányzat, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztéseit. E felhatalmazást az eddigiekben éppúgy nem tudták kiaknázni, mint azt, amely a megye gazdaságának és foglalkoztatásának fellendítése érdekében teendő gazdaságfejlesztési tevékenységre vonatkozik. Megemlíthető a szociális célú foglalkoztatási paktumokban

való részvételük, melyek domináns szereplőivé mégsem ők, hanem a hierarchikusan szervezett megyei kormányhivatalok váltak.

A jogi környezet alaposabb vizsgálata alapján kiderül, hogy az integrált fejlesztési szemlélet érvényesítéséhez a megye formálisan birtokolja a kompetenciákat. Nemcsak általános értelemben, de a vidékfejlesztés területén különös részletezettséggel kapott feladatokat, noha a kifejezést a törvényhozó nem használja. Ilyen értelmű felhatalmazása, hogy összehangolhatja az államigazgatási szervek, a települési vagy kerületi önkormányzatok, a megyei jogú város önkormányzata, a gazdasági és civil szervezetek fejlesztési elképzeléseit.³ Továbbá kifejezetten a vidékfejlesztés körében került nevesítésre összehangoló funkciója a vidékfejlesztési stratégiák és akciók vonatkozásában, megyei, térségi és határon átnyúló jelleggel. Ezen kívül elláthatja a helyi akciócsoportok, a közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervezetek munkaszervezeti feladatait, részt vehet azok tevékenységében. Sőt, a helyi akciócsoportok tevékenységét is össze kellene hangolnia. S bármennyire meglepő, a jogszabályhely szerint „ösztonzi a települési önkormányzatok összefogását vidékfejlesztési programok kidolgozására és megvalósítására...”⁴

Az előbbiekhöz képest a valóságban a kormány a nemzeti fejlesztési döntésekből a szubnacionális szintet következetesen kiszorítja, például a Modern Városok Program tekintetében a döntéshozó testület tagjai között a megyei önkormányzat képviselői nem jelennek meg, holott ennek a központi és a helyi kormányzatok közötti közvetítő szintként evidensnek kellene lennie. Ellenben annyi tudható, hogy a Miniszterelnökség koordinál a témában. Hasonlóképpen, a hatályos programozási időszakban a vidékfejlesztés uniós pénzeinek pályázati elosztásától a kormány a megyei önkormányzatokat a lehető legtávolabb tartotta. Egyébként is gondosan ügyelt arra, hogy a szubnacionális szint ne jusson önálló mozgástérhez, ne legyen képes középszinten önálló vidék- vagy területi szakpolitika formálásra. Ennek kipróbált módszere, hogy a megyének saját bevételi forrásai nincsenek, financiai függésben van a központi költségvetéstől, melyből korlátozottan tud szakapparátust fenntartani. Ahogy Pálné (2019a) az aktuális tervezési időszak történéseit összegezte, az uniós tervezés és menedzsment ágazati szemléletű maradt, miközben a döntéshozás miniszteriális szinten zajlott. Annak ellenére, hogy a megyei önkormányzatok intenzív tervezési és egyeztetési folyamatokat hajtottak végre, a hatékony fejlesztéspolitika gátját képezte, hogy nincsenek csatornák a városi és községi önkormányzatokkal való élő kapcsolattartáshoz, s még kevésbé a civil szektorhoz.

A város-vidék viszony intézményi metszetei

Az állam 2010 óta, az államközpontú téralakítás jegyében megerősítette az adminisztratív határokat, sőt új adminisztratív területi téregységet vezetett be alsó középszinten, másik oldalról viszont szubnacionális és szupralokális szinten az

intézményesített érdekintegráció legtöbb formáját felszámolta. A fejlesztés funkcionális léptékével összefüggésben még optimizmusra adott okot az unióval megkötött Partnerségi Megállapodást megalapozó Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció. Kezdetben ugyanis a kormányzati törekvések követni igyekeztek az új kohéziós politikai irányvonalat. Az elmúlt hat évben azonban semmivé foszlott az OFTK-ban megfogalmazott⁵ területi vízió, mely azt ígérte, hogy a helyi szint – egyúttal a területi fejlesztések – alapegységeit a város-vidék együttműködést megvalósító várostérségek fogják alkotni, melyek fontos tényezői a települési önkormányzatok és az egyéb szereplők közötti együttműködések lettek volna. Valójában az Országgyűlés a governance számára nyitott volna utat a funkcionális várostérségek formálásával. Azt is meg lehet említeni, hogy az OFTK-ban szerepel a belső erőforrásokat feltáró és hasznosító „autonóm térségek” modellje,⁶ aminek megvalósulását talán soha nem fogjuk megérni, holott azzal a dokumentumot elfogadó országgyűlési képviselők a place-based szemlélet vidéki térségeinkbe történő átültetésére szavaztak annak idején.

A folyamat talán akkor siklott félre, amikor a kormány úgy döntött, hogy a 2013–2020-as időszakra vonatkozóan fejlesztési szempontból az összes magyar várost leválasztja a vonzáskörzetéről, és viszont. Ennek megfelelően a megyei jogú városok és a megyék elkülönülten terveztek, s ugyanígy az összes magyar város a megyék területén belül. A helyzet zavarosságát fokozta, hogy a megyei szint alatt, a LEADER helyi akciócsoportoktól eltekintve, nem voltak térségi tervezési-fejlesztési kapacitások (Finta 2019). Egyes megyék kényszerűségből a járásszékhely városokhoz fordultak, hogy azok kíséreljék meg a lokális önkormányzatok közötti koordinációt, ami kevés eredményt hozott. Így a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program égisze alatt alig születtek integrált projektsomagok.

Az integrált tervezési és térségi szemlélet fokozatos visszaszorulását példázza továbbá az önkormányzatok felhatalmazása az integrált településfejlesztési stratégia (ITS) megalkotására. Az EU ösztönzésére meghonosított ITS 2009-ben épült be az Építési törvénybe⁷ (Étv.), s 2012-ig a városok és több település közös tervezési tevékenységét preferálta. Azóta az Étv. értelmében az integrált településfejlesztési stratégiát a települési önkormányzat képviselőtestülete állapítja meg. Viszont a szabályozás eggyel alacsonyabb szintjén, a végrehajtásról szóló kormányrendeletben pontosították a változásokat. Mert míg 2016 augusztusáig a stratégiát a közös tervezésben érintett önkormányzatok közös dokumentumként fogadhatták el, azóta a törvény kötelezi a települési önkormányzatokat, hogy a saját közigazgatási területükre önálló önkormányzati döntésként fogadják el az ITS-t, még akkor is, ha azt együttesen terveznék. A gyakorlatban az utóbbi, sajnos, nem működik, önkormányzataink gondolkodásában elszigetelődés mutatkozik (Somlyódyné 2019).⁸

Végül megemlíthető, hogy az EU a jelenlegi tervezési időszakban a fenntartható városfejlesztés céljával több új eszközt vezetett be, amelyek esetében súlypontosította az integrált szemléletet. A magyar kormány a közösségvezérelt helyi

fejlesztés eszközét (*Community Led Local Development*, továbbiakban CLLD) befo-gadta, melynek hivatása a korábbi LEADER programban⁹ nyert tapasztalatok ki-terjesztése a városi térségekre. Ez azért fontos számunkra, mert az uniós metodika szerint alkalmas volt volna a város-vidék kapcsolatrendszer megerősí-tésére. A közösségvezérelt helyi fejlesztésnek területspecifikus helyi stratégiákon kell alapulnia, a helyi igényekre és lehetőségekre koncentrál. Fő jellemzője az in-tegrált megközelítés és a különféle szektorok szereplői által alkotott hálózatok létrehozása, ami együttműködést és innovativitást kölcsönöz az intézménynek. Magyarország viszont korlátozottan számol a CLLD-vel mint a helyi és térségi társadalmak újjáélesztésének eszközével, a TOP 7. prioritási tengelye keretében a pályázati támogatások kizárólag a városokon belül, városrészi léptékben teszik lehetővé akciócsoportok létrehozását a kultúra és közösségépítés terén. Ebből megint az látható, hogy a területileg integrált partnerség eltűnt az intézményi mechanizmusból, a vidék fejlődési perspektívához ezen az úton sem jutott.

Természetesen a kooperáció jövője szempontjából kulcskérdés, hogy a köz-ponti állam hajlandó-e, illetve milyen mértékben kész lemondani hatáskörökről és eszközökről az új területi szervezetek/struktúrák javára. Ezzel összefüggésben osztom G. Fekete Éva (2010) álláspontját, aki úgy vélekedett, hogy a vidéket nem lehet városok nélkül fejleszteni, a centrum intézményeihez és az ott élőkhez fű-ződő kapcsolatok, valamint az elérhetőség javítása a vidék versenyképességének elengedhetetlen tényezői közé tartoznak.

A magyar intézményi környezetre elvégzett elemzésünk szerint e kondíciók alig vagy igen korlátozottan teljesülnek. Így a szomorú helyzetképnek pusztán az egyik oldala (Finta 2019), hogy az aktuális programozási időszakban a vidék nem jut a fejlődéshez szükséges forrásokhoz, ami az Európai Beruházási és Strukturális Ala-pokat, s különösen a vidékfejlesztési támogatásokat illeti. Legalább ekkora problé-mának látszik az endogén fejlesztési lehetőségek becsatornázásának hiánya.

Az elmaradott térségek felzárkóztatásának és a kistelepülések fejlesztésének hazai eszközei

Az előbbieken alapján időszerű, hogy a centralizációval átítatott fejlesztéspolitika vidéki térségekre gyakorolt hatását megvizsgáljuk. Adódik a kérdés, milyen me-chanizmusok mentén zajlik 2014 óta az elmaradott térségek és a kistelepülések fejlesztése, és hogy az aktuális fejlesztéspolitika hatásaként van-e esély a vidék felzárkóztatására.

Hazánkban tradíciója van annak, hogy a területi fejlettségbeli különbségek kimutatásának alkalmas területi léptéke a szupralokális szint, mely jelenleg a kis-térség helyére lépett járás. A járás 2011 óta államigazgatási téregység, melyet az Alaptörvény nem emelt be a területi hatalommegosztás struktúrájába, ezért kép-viseleti szerve nincs, következésképp területi határait a kormány jogosult megál-

lapítani. Első ránézésre az alsó középszintnek megfelelő térkategória egységei számszerűen megegyeznek a felszámolt kistérségekével, ami a fővárosi kerületek nélkül 174 körzetet takar. Lényeges különbség, hogy míg a kistérség 2004-től kezdve tervezési, fejlesztési és közszolgáltatás-szervezési téregységként működött, addig a járások egyik előbbi funkciót sem birtokolják. Leszámítva azt, hogy az Möt. szerinti differenciált hatáskörtelepítés okán a járásközpont városi önkormányzatok kötelező jelleggel családsegítő és gyermekjóléti központok fenntartóivá váltak, járási illetékességgel. A járás nem tervezési egység, és mióta a megyei önkormányzatok közszolgáltató szerepe megszűnt, hiányzik a tervezési rendszerből a mezoszint, amely a közszolgáltatásszervezés vonatkozásában összefésülné és koordinálná a települési, járási és térségi (társulási) igényeket és érdekeket. A pont- és foltszerű ellátási struktúráknak jelenleg nincs integráló eszközüik Magyarországon (Somlyódyné 2019). Mint már említettük, az új önkormányzati érában nagyszámú helyi kompetencia került a lokális közösségektől az államigazgatási szektorhoz. Az utóbbin belül is megfigyelhető azonban a feladat- és hatáskörök alulról felfelé irányuló mozgása, mivel a 2013-ban még önálló szakszervezeti szervként működött járási hivatalokat is felszámolták, osztályként beolvastva őket a megyei kormányhivatalokba. Föltehetőleg azért, mert a centralizált államépítési filozófiába nem illeszkedett a területi decentrumok képlete. Ezzel együtt, ma a kedvezményezett térségek besorolásának alapegységei az EU felé LAU1 szintként bejelentett államigazgatási járások lettek.

A kedvezményezett térségek felzárkóztatásának támogatási logikája eltér egymástól az előző és a jelenlegi támogatási időszakban. Az Új Magyarország Fejlesztési Tervnek köszönhetően, 2008-tól elkülönített forráskeret állt rendelkezésre a hátrányos helyzetű kistérségek javára, s a leghátrányosabb helyzetűekben (LHH) komplex programok végrehajtására került sor, melyek pozitív elmozdulást eredményeztek a 33 kistérség többségében. Azonban 2014-től a program nem folytatódott. Ekkor a területi fejlettség alapján, az NGM felkérésére, a KSH ismételten lehatárolta a kedvezményezett téregységeket, minek alapján a hatályos szabályozás azok három kategóriáját nevesíti: kedvezményezett járások, fejlesztendő járások, komplex programmal fejlesztendő járások. A beavatkozási térségek azonosításának fontossága kétségteljes, ugyanakkor aggályos, hogy a lehatárolás során az indikátorcsoportok számát lecsökkentették, azok körében elhagyták a K+F foglalkoztatottak arányát és az elérhetőségi mutatókat, továbbá az infrastrukturális ellátottság is háttérbe szorult (Pénzes 2015).

A vonatkozó kormányrendeletre¹⁰ figyelemmel, az aktuális támogatáspolitikai az előnyben részesítés módszerét érvényesíti, azaz a kedvezményezett járásokból érkezett pályázók mindössze többletpontokat kapnak az uniós pályázatok bírálati folyamatában (Gergely, Kocsis 2017), ami miatt a támogatás ténye és volumene finoman szólva is bizonytalan. Gergely és Kocsis (2017) elemzése alapján a kedvezményezett járások előnyben részesítése Operatív Programként eltérő mértékben, és összességében kevés számú pályázati kiírásban szerepelt kritéri-

umként. A kedvezményezett járáások a legnagyobb arányban a Vidékfejlesztési OP keretében a 2015–2017 között meghirdetett pályázati felhívásokban jutottak potenciális lehetőséghez és némi előnyhöz, ami a források maximálisan 31,83%-át érintette. Míg ez az arány a Gazdaságfejlesztési és Innovációs OP-n belül mindössze 8,03%-ra, s az Emberi Erőforrás OP-n belül 2,46%-ra rúgott. Ráadásul ez pusztán lehetőség volt, garanciát nem jelentett a tényleges támogatásra. A módszer fő problémája, hogy nem tesz lehetővé egymással összefüggő, céljukban és hatásukban egymást erősítő beavatkozásokat.

Persze nincsenek kétségek afelől, hogy *a stratégiai tervezésen alapuló programozott forrásfelhasználás követelménye mentén kettéágazik a magyar fejlesztéspolitika*. Az ESB alapok felhasználása az EU által előírt szigorú pályáztatási és elszámolási metódus szerinti tervezésen alapul. A magyar támogatáspolitikában viszont az elmúlt években a hazai források újbóli megjelenésével jellemzett pozitív fordulatot beárnyékolja, hogy egyfelől a forrásallokáció általában nem tervezésen alapul, másfelől a pályáztatás – ha van ilyen – jellemzően nem egyértelmű szempontrendszerek és nem transzparens mechanizmusok szerint folyik. Terjedőben van továbbá a közvélemény és a szakma által nem ellenőrizhető *ad hoc* támogatási gyakorlat tanuszodák, tornatermek és stadionok építése formájában (lásd Faragó 2017), amikor az önkormányzatok kormányhatározatokból értesülnek a településeikre központilag irányított beruházásokról (Somlyódyné 2019). Ezt a folyamatot reprezentálja a témánkon kívül eső Modern Városok Programja, továbbá a bemutatásra kerülő Magyar Falu Program. Ennek következményeként majdnem idealisztikus gondolat számon kérni a támogatáspolitikán olyan hatásokat, hogy járuljon hozzá a területi különbségek csökkentéséhez, illetve a területi, gazdasági, társadalmi kohézió megteremtéséhez.

Az integrált fejlesztési szemléletet és programozottságot nélkülöző Magyar Falu Program

Csatári és Farkas (2006) részletesen kidolgozott tipológia alapján megállapította, hogy Magyarországon mintegy 2 000 településen él 3,4 millió fő tekinthető terület- és vidékfejlesztési szempontból rurális népességnek, és ez a rendszerváltás óta lényegesen nem változott. Rámutattak arra, hogy a vidéki térségek fogalma alatt a mezővárosi és kisvárosi központjukkal szimbiózisban élő kis- és aprófalvakról, városokhoz kapcsolódó tanyákról és külterületi lakott helyekről kell gondolkodnunk, nem pedig elszigetelt, magányos településekről. Ebből a dimenzióból kiindulva érdemes górcső alá venni a 2018-ban Magyarország miniszterelnöke által meghirdetett, megközelítően 2 900 ötezer fős és kevesebb népességű falu és város fejlesztését előírányzó Magyar Falu Programot (MFP).¹¹ Lényegében a magyar vidéki népességről van szó, hiszen lakhelye szerint mintegy 3,1 millió állampolgárt céloz.

A Magyar Falu Program végrehajtásához a kormány tisztán hazai forrást társított, amivel elismerte, hogy az uniós pályázatok döntő hányada nagyságrendjénél fogva nem hozzáférhető a kistelepülések számára. E tény egyet jelent azzal is, hogy nem tervezésen alapuló támogatási rendszerként működik, s az uniós támogatásfinanszírozás során megszerzett tudás nem épül be a nemzeti fejlesztési rendszerbe. Nem okoz meglepetést a Modern Városok Programja után, hogy a Magyar Falu Program mint tervdokumentum nem létezik, így a forrásfelhasználás nélkülözi a programozottságot, és az integrált partnerség érvényesítését sem lehet rajta számon kérni. Az allokáció ún. pályázati rendszer közbeiktatásával történik, melynek két irányban is hatékonyságcsökkentő jellemzői vannak. Egyrészt a pályázati döntéshozatal folyamata nem transzparens, másrészt a döntések többségükben egyedi, kis léptékű beruházásokat finanszíroznak. Az utóbbi jelenség odáig megy, hogy a támogatási célokkal kapcsolatosan az is kétségessé válik, hogy a „program” milyen mértékben irányul fejlesztésekre, és milyen mértékben egyszerű vagyon- vagy állagmegóvási, illetve karbantartási feladatokra. Elszomorító az a kép, ami célrendszere alapján elének tárul, mert arra utal, hogy az önkormányzati szektor önfinanszírozó képessége soha nem látott alacsony szintre került. A szektor pénzügyi helyzetének átfogó okaival helyszíne okán nem tudunk foglalkozni, de hangsúlyozni kell, hogy a településhálózat széttagolt fejlesztésével, érteve ezen a vidéki önkormányzatok természetes hálózati kapcsolataiktól és a központjuktól elszakított fejlesztését, legfeljebb az öntözőkanna effektust lehet elérni. Az utóbbin a szakirodalomban azt szokás érteni, hogy egy tévesen felfogott egyenlősítő szándék a településhálózat sok pontjába, az igények rangsorának kialakítása, továbbá ésszerű differenciálás vagy koncentráció nélkül szórja a forrásokat, amiktől fejlesztési hatások kevésbé várhatók.

A program előkészítő fázisában a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) kezdeményezésére alakított szakértői munkacsoportok igyekeztek a folyamatot a rendszerezettség irányába terelni. A falvak helyzetéről elemzést készítettek, és szinergiát célzó beavatkozási javaslatot dolgoztak ki a Magyar Falu Programhoz (Gyergyák 2019). Kiemelkedő hozzáadott értéke az elkészült szakmai anyagnak, hogy a kistelepülések vezetőivel, szakértőkkel és az érintett minisztériumokkal folytatott széles körű párbeszéd során került kialakításra. A kiinduló állapot rögzítése kvázi vészkiáltásként hatott: „A mezőgazdaság szerkezeti átalakulása, az értelmiség kistelepülésekről történő kivonulása, az alapszolgáltatások (egészségügyi ellátás, oktatás, kultúra, vallásgyakorlás lehetősége, közösségi tér, posta, kereskedelmi szolgáltatások, közlekedés) minimálisra csökkenése vagy teljes megszűnése a falvak arculatára és funkciójára negatív hatást gyakorol. Az érintett falvakban lakók életminősége jelentősen romlott” (TÖOSZ 2018, 8.).

Mínthogy a konklúzió szerint hazánkban a vidéki kistelepüléseken a 21. század igényeinek megfelelő szolgáltatások nem elérhetők, a TÖOSZ szándéka az volt, hogy komplex megoldás készüljön a falvak népességének helyben tartására,

és a letelepedés segítésére. A részletesen kidolgozott intézkedések négy vertikális (lakhatás, jövedelem, szolgáltatás és közösség) és két horizontális pillér (fejlesztés és térségi együttműködés) alkotta hálóba illeszkedtek, azonban a javasolt beavatkozások területi szemléletének és léptékének felvázolásában nem tudtak utat mutatni a kormány számára. Az anyag kiemelte az együttműködés fontosságát, viszont annak amplitúdója csak a közjogi szféráig terjedt, átfogva a helyi és megyei önkormányzatokat, valamint a központi és területi államigazgatási szerveket. A gazdasági és civil szféra, illetve azok erőforrásai nincsenek megcélözva. A térségi együttműködést támogató jogszabályi környezet megteremtése és a résztvevők kompetenciáinak, illetve a kooperáció módszereinek a fejlesztése kapott hangsúlyt, aminek fontossága persze nem megkérdőjelezhető. Az anyag fesszegeti a minőségi és a méltányos, állam által garantált szolgáltatási minimum kérdését (Gyergyák 2019; Finta 2019), de nem tud praktikus választ kínálni annak megvalósítására.

Vitatható a javaslat (TÖOSZ 2018), mely a gazdaságfejlesztéssel összefüggésben az egymáshoz közel lévő települések összefogásáról és közös tervezési tevékenységéről beszél, miközben megkerüli a térségközpont szerepét betöltő akár kis- vagy nagyvárosok funkcióját a fejlesztési konstrukció keretében. Holott az utóbbiak jelentősége a munkahelyek és a közszolgáltatásszervezés vonatkozásában egyértelmű. Végül a sok szempontú diagnózisra adott kormányzati válasz sem nevezhető adekvátnak, hiszen a megvalósítás fázisába lépett MFP fragmentált módon és ágazati szemléletben támogat egyedi települési fejlesztéseket, miközben csak halványan emlékeztet a hivatkozott szakmai anyagra. A probléma gyökere talán az a felfogás, mely kategorikusan elválasztja egymástól a városok és falvak fejlesztését, külön programok meghirdetésével (leszámítva az 5 000 főnél kisebb alig városokat), s nem ismeri fel a város-vidék partnerség fontosságát.

A Magyar Falu Program céljainak és lehetséges hatásainak disszonanciájáról

A kormány nyilvánvalóvá tette, hogy a program keretében 2019 folyamán három célterületen a közszolgáltatások fejlesztésére, a lakhatás támogatására (falusi CSOK), valamint útfejlesztésekre és -felújításokra kerülhetett sor. A meghirdetett pályázatokból – többek között – a következő célokra lehetett támogatást elnyerni:¹²

- önkormányzati tulajdonú utak felújítása,
- kistelepülések járdaépítésének, felújításának anyagtámogatása,
- polgármesteri hivatal felújítása,
- falu- és tanyagondnoki szolgálat támogatása,
- óvoda udvar,
- temető fejlesztése,
- óvodai játszóudvar és közterületi játszótér fejlesztése,
- nemzeti és helyi identitástudat fejlesztése,

- orvosi eszköz, orvosi rendelő és szolgálati lakás,
- helyi egyházi közösségi tér ki-, illetve átalakítása.

A célok fontosságát nem lehet kétségbe vonni, szembetűnő azonban a pályázatok mikroléptéke és lokális jelentősége, ami köszönő viszonyban sincs a települések gazdasági bázisának megerősítésével, integrált szemléletű revitalizálásával. Dominálnak a különféle intézmények működtetésének javításához kötődő támogatási lehetőségek, melyek nem igénylik önerő biztosítását a vissza nem térítendő szubvenciókhoz. Ha bepillantunk egy-egy pályázati kiírás kritériumaiba, akkor kiderül, hogy a fejlesztések önállóan és önkormányzati társulásban is végezhetőek. Aggodalomra adnak azonban okot a maximálisan elnyerhető összegek és a beszerzések, beruházások tárgyai, mivel arra világítanak rá, hogy hazánkban az önkormányzatiság lényege került veszélybe, tekintettel arra, hogy az ötezer főnél alacsonyabb népességszámú települési önkormányzatok jelentős hányada az intézmények normál működtetéséhez szükséges beszerzésekre sem képes.¹³ Szakmai szempontból önkormányzatiságról akkor beszélhetünk, ha a helyhatóságok bizonyos kompetenciamennyiséget birtokolnak, tehát van mit vezetniük, van miről dönteniük, mert abban fejeződik ki az élő demokrácia (Somlyódyné 2003).

Az átláthatóság nézőpontjából alapvető gondnak látszik, hogy a kormány a döntést megalapozó értékelési szempontokat nem tette egyértelművé, azok közül csak a „főbb” kritériumokat sorolta fel, ami aggályos. Nevesítésre került például a pályázó önkormányzat adóerőképesége, valamint a fejlesztés helye, amire egyrészt a kedvezményezett járáások, másrészt a kedvezményezett települések besorolásáról szóló kormányrendelet ad eligazítást. Viszont nem transzparens, hogy az előbbi tényezők mérlegelése miképp befolyásolta a pályázatok elbírálását. A döntéshozó szerv összetételéről nem érhető el információ, mindössze a Miniszterelnökség van megjelölve, így a fejlesztési beavatkozásokkal összefüggésben a partnerség elvének érvényre juttatására csekély remény sem mutatkozik.

A közszolgáltatások és munkahelyek elérhetősége a közösségi közlekedés színvonalának is függvénye, azonban a fejlesztésnek ez az ága egyelőre nem került be a Programba. A Személyszállítási törvény előír bizonyos minimálisan teljesítendő célokat az alapfokú ellátás tekintetében, melyeket minden érintett település, illetve lakosai számára biztosítani kell. A szabályozás nem ad garanciát az elérésre, mivel feloldja a kötelezettség teljesítése alól a közösségi közlekedési szolgáltatásért felelőst azzal, hogy csak az államháztartás megfelelő teherbíróképesége és a közlekedési hálózat kielégítő műszaki állapota, illetve az infrastrukturális adottságainak fennállása esetén kell biztosítani azokat.¹⁴ Gyakorlatilag ma nem kérhető számon az alapellátás teljesülése, de a helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a köz- és piaci szolgáltatások, valamint a munkahelyek elérésének nincs időbeli korlátja a szabályozás szerint. A jogi szabályozás társadalmi céljának megvalósíthatatlanságára lehet csak rámutatni, mely sok közlekedési szempontból periférikus település lakosának okoz méltánytalan hátrányt. Ehhez képest megmosolyogtató a MFP falusi útalapjának forrásértéke, mivel 2019-ben összesen

8,5 milliárd forintot (Vándorné 2020) fordítottak országosan az önkormányzati tulajdonú utak felújítására. S egyáltalán nem lehetnek illúzióink a felújítások volumenét tekintve sem, ha összeheszerűen a 3,5 és 30 millió forint közé estek a megítélt összegek. Mindeközben a kommunikált cél, a munkába járás megkönnyítése kiemelten fontos. Viszont az is látható, hogy az MFP az útnak mint infrastruktúrának a hálózati jellegére egyáltalán nincs ráhatással. Az összekapcsoltság hiányára utal, hogy 2019-ben például az állam más forrásból végezte a mellékutak rekonstrukcióját, mivel azok nem tartoznak önkormányzati tulajdonba. Ennek következtében egyik nagy területű megyénkben (Bács-Kiskun) mindösszesen 30,5 kilométer összekötő út újult meg.¹⁵

A Magyar Falu Program keretében 2019-ben kiosztott támogatások bírálati szempontjainak egyike volt, hogy a tervezett fejlesztés a kedvezményezett járások területén helyezkedjék el. Vándorné (2020) számításai szerint a helyi közszolgáltatások fejlesztése alprogramon belül a kedvezményezett körbe nem sorolt járások részesedtek a források 40%-ából. Tehát annak ellenére, hogy a döntéshozó szabadon mérlegelt, a program durván hozta az átlagos számokat, hiszen a kedvezményezett járások az összes járás 62,6%-át teszik ki. Hasonlóképp igaz ez a komplex programmal fejlesztendő járások támogatására, melyek érték alapján az összes beruházás 22%-át valósíthatták meg, miközben arányuk az összes járáson belül 20,6%-ot tesz ki.¹⁶ Ha azonban területi, pontosabban regionális aspektusból szemléljük a program működését, már nem megnyugtató a kép (1. táblázat).

A Helyi közszolgáltatások alprogram keretében allokált támogatások összesített értéke alapján abszolút nyertesnek mondható az a Nyugat-Dunántúl régió, amelynek régiószintű összehasonlításban a harmadik legkevesebb kedvezményezett státuszú járása van, és egyetlen komplex programmal fejlesztendő téregységgel sem rendelkezik. Ugyan számszerűen az Észak-Magyarország régió részesedése egy százalékponttal megelőzi nyugati vetélytársáét, viszont ez a régió fejlettségben jóval elmarad mögötte, amit jól tükröz, hogy 10 komplex programmal fejlesztendő járást fog át, amelyek helyzetének súlyosságával a fejlesztési támogatások nem állnak arányban. A MFP problematikus forrásallokációjára mutat rá az utóbbi években leginkább leszakadt Észak-Alföld régió pozíciója, tekintve, hogy a komplex programmal fejlesztendő járások közel 42%-a innen kerül ki. Mindeközben a fejlesztési pénzekből való részesedése indokolatlanul alacsony, mindössze 16% volt 2019-ben.

Megállapítható, hogy az MFP centralizált pályázati rendszere nem tartalmaz garanciát arra, hogy a fejlesztési források a legnagyobb szükségét szenvedő térségekbe kerüljenek. Jogosan vetődik fel a kérdés, hogy amennyiben komplex és objektív mutatószámok alapján azonosították társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból leginkább hátrányos helyzetű térségeinket – sőt azok településeit is –, vajon az állami szubvenciók elosztása során azt miért nem veszik kellő súllyal figyelembe. Azt is muszáj megemlíteni, hogy a hivatkozott kormányrendelet felhatalmazást ad arra, hogy a megyei önkormányzatok mélyebb területi

1. táblázat: Az MFP Helyi közszolgáltatások fejlesztése alprogram keretében megítélt pályázati támogatások megoszlása régiók és járások szerint, 2019

Distribution of grants awarded in the framework of Local Public Service Development sub-programme of MFP by regions and districts in 2019

Régió	Osszes járás	Kedvezményezett járás	Fejlesztendő járás	Komplex programmal fejlesztendő járás	Részesedés a támogatásokból érték szerint (%)
Dél-Alföld	27	15	4	4	10
Dél-Dunántúl	24	9	3	5	16
Észak-Alföld	32	9	5	15	16
Észak-Magyarország	29	10	4	10	19
Közép-Dunántúl	24	3	1	2	12
Közép-Magyarország	18	4	0	0	8
Nyugat-Dunántúl	20	5	1	0	18
Összesen	174	55	18	36	100

Forrás: Saját szerkesztés a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet melléklete és Vándorné (2019) számítása alapján

szempontokat érvényesítsenek a térségek besorolásánál. Ismeri ugyanis a regionális szempontból kedvezményezett járások fogalmát, amelyeket a megyei közgyűlések lennének jogosultak kijelölni. Erre tekintettel különösen visszas, hogy a szubnacionális szint semmilyen befolyásolási vagy véleményezési jogosultsághoz nem jut az MFP menedzselési folyamatában, holott a Ft. szerinti település- és vidékfejlesztési koordinációs szerepe erre predestinálná.

A falufejlesztésből adódó következtetések

Tény, hogy a vidék számára az MFP különös jelentőséggel bír, viszont annak forráskeretéből a hátrányos helyzetű térségek számára létfontosságú integrált fejlesztések a pályázati feltételek mentén nem valósíthatók meg. A pályázatok alanyai eddig elsősorban önkormányzatok, valamint egyházak, de 2020-tól azokat civil szervezetek számára is megnyitották. Konzorciumban nem nyújtható be pályázat, s szigorúan csak ágazati fejlesztések célozhatók meg. Bármennyire is szomorú, a helyzet emlékeztet a rendszerváltás utáni autarkióval jellemzett önkormányzati időszakokra. Az a benyomásunk, mintha a kormány ellenérdekelte lenne az együttműködések kialakításában és a szinergiák elérésében.

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a Magyar Falu Program név az önkormányzati szektor finanszírozásának rendszerproblémáit kezelő egyedi akci-

ókat fogja össze, mivel kistelepülési körben a kötött felhasználású feladatfinanszírozás és az önkormányzatok globális pénzügyi mozgásterének radikális szűkítése már a minimális fejlesztési, felújítási, fenntartási kiadásokat is ellehetetlenítette (lásd Bordás 2017). Nem szeretnék nemzetközi példákat kiragadni, de véleményem szerint valamennyi hazai önkormányzatnak jogosultnak kéne lennie egy minimális fejlesztési (beruházási) keretre, amiben kifejeződne gazdasági-pénzügyi autonómiája. Annak hiányában bagatell fejlesztések, vagy inkább felújítások valósulnak meg „pályázati” formában, amelyek térségi hatásait a Miniszterelnökség szemmel láthatóan nem kívánja vizsgálni, de lehetséges, hogy a fennálló elaprózott léptékben kevés értelme is lenne. A pályázati célok több esetben átfedésben vannak az egyes operatív programok keretében, vagy a Belügyminisztérium által önkormányzatoknak meghirdetett pályázatokéval. A nagyszámú odaítélt támogatás azt látszik bizonyítani, hogy igény van a támogatásokra, érdemes azonban felidézni azt a tapasztalatot, ami a 2013-ban kivezetett önkormányzati céltámogatásokhoz kapcsolódott (Koós 2013; Bordás 2017). Többször bizonyítást nyert, hogy az önkormányzatok kényszerűen arra pályáznak, amire támogatás szerezhető, ha fölülről megmondják nekik, mit lehet fejleszteni (Mezei 2019). A többletforrások egyszerű újraelosztása nemkívánatos hatásként ráadásul támogatásfüggőséget is eredményezhet (Kovács 2013). Nagyfokú a hasonlóság mind a pályázati célok központi definiálását, mind pedig a megítélt támogatások elszámolását illetően a MFP és a korábbi céltámogatások között. Mintha csak reinkarnálódott volna a korábbi pályázati szisztéma, mely tipikusan a top-down szemléletre épült, és nem tette lehetővé az alulról jövő kezdeményezéseket, azaz új fejlesztési célok befogadását. Véleményem szerint a Magyar Falu Program az említett jellemzőivel a helyi innováció és valós fejlesztési szükségletek feltárása ellen hat (lásd Szörényiné 2014), társadalmi méretekben a helyi erőforrások mozgósításának mellőzésével pedig a pazarlás is valószínűsíthető.

A probléma mélyül azáltal, hogy az egymástól az MVP-ből és az MFP-ből elszigetelten támogatott elemi önkormányzati egységek között nincsenek ott az 5 001 főnél nagyobb, de nem megyeszékhely városok. Talán kijelenthető, hogy a gazdasági bázisukat veszített és leszakadt térségek (járások) felzárkóztatására sem a terület-, sem a közigazgatás-politikában nincsenek meg a szükséges integrált eszközök.

Összegzés

A magyar vidék és az elmaradott térségek helyzetének és fejlődésük keretfeltételeinek az áttekintése arra utal, hogy egyelőre nincs konzisztens nemzeti fejlesztéspolitika, de újra van éves állami költségvetésre alapozott forráselosztás, ami egymástól elkülönült fejlesztési területekre és tárgyakra allokál támogatásokat.

Amennyiben a fejlesztések területi léptékét, a beavatkozási egységeket kutatjuk, akkor a település, konkrétan a megyei jogú város és a „falú” azonosíthatók be. Óvatosan hozzáteszem, hogy a falú nem területszervezési és nem közigazgatási kategória, közjogi relevanciája egyáltalán nincs. A hazai fejlesztéspolitikában területi szinten nincs gazdája sem a többféle hátránnyal küzdő települések és térségek felzárkóztatásának, sem pedig a vidékfejlesztésnek, holott nyilvánvaló, hogy formálisan a megyei önkormányzatnál vannak e feladatok. Nem kell bizonygatni, hogy az alulról jövő kezdeményezések meglehetősen légüres térben mozognak, hiszen nincsenek decentralizált források, és a lokális, a szubnacionális és a központi szint közötti érdekintegrációs mechanizmusok nem működnek egészségesen. A kistérségeket felváltó járások pedig képviselői szerv nélküli államigazgatási egységek, amelyek hatósági felügyeleti viszonyban állnak az önkormányzatokkal, sem területfejlesztési feladatokat, sem ahhoz szükséges szervezeti és személyi kapacitásokat nem birtokolnak.

A regionális politika uniós elvei, mint a decentralizáció, a partnerség, a szubszidiaritás vagy az adicionalitás elvei már rég kikerültek a területfejlesztési törvényből. Ezért nem lehet csodálkozni azon, hogy hiányzik a fejlesztési beavatkozások koncepcionális háttere, integrált fejlesztések az ESB alapokból támogatott beruházásokon kívül gyakorlatilag nem valósulnak meg Magyarországon. Következésképp a fejlesztések atomizáltak, nem fókuszálnak a vidékfejlesztés térségi megközelítésére, és csak részlegesen a társadalmi, gazdasági, infrastrukturális fejlettségben elmaradott járásokra. Nemes célnak tűnik a vidéki népesség helyben tartása az alapszolgáltatások lokális fejlesztésével és az élhető települések kialakításával, azonban visszatérő problémaként van jelen, hogy a szakpolitika a város-vidék viszonyról nem vesz tudomást. Következésképp a közszolgáltatások hálójának működését és a települések közötti munkamegosztást a pályázati kiírások és aktivitások mentén sok véletlenszerűség terheli (Somlyódyné 2019). A fölülről irányított fejlesztési szemlélet, mely formálisan a helyi igényekre reagál – hiszen „megkérdezi” az önkormányzatokat, hogy a nevesített célokra kívánnak-e támogatást igénybe venni –, nagyon távol áll a helyalapú szemlélet kínálta fejlődési előnyöktől (2. táblázat).

Meggyőződésem, hogy az MFP nem hozott lényeges előrelépést, ugyanis az a fejlődési út – az alulról kezdeményezett és fölülről támogatott integrált fejlesztés –, aminek szilárd és nemzetközi szintű szakmai alapjait az 1990-es évektől kezdve G. Fekete Éva lerakta, egyelőre megszakadni látszik, mert az irányváltás határozott, és nem tud befogadni más fejlesztési felfogásokat. Pedig a területi kohézió növelésére égető szükség lenne, nemcsak európai összehasonlításban, de kiemelten Magyarországon belül. A felvázolt helyzetkép alapján belátható, hogy a vidéki Magyarország felzárkózására felsorakoztatott közpolitikai eszközök egyelőre elégtelenek.

2. táblázat: A place-based és a főlülről vezérelt fejlesztési szemlélet összehasonlítása a gyakorlat tükrében

<i>Comparison of place-based and top-down development approaches in the light of practice</i> Jellemzők	<i>Főlülről vezérelt fejlesztési</i> szemlélet	<i>Helyiatapu fejlesztési szemlélet</i>
Államszervezési filozófia	Centralizált	Decentralizált
Szervezési elv	Hierarchia	Koordináció
Kormányzási jellemző	Átláthatatlan	Transzparens
Tervezéshez való viszonya	Projektcentrikus	Stratégiai tervezésre alapozott
Szereplői kör és a kormányzáshoz való viszony	Zárt – közjogi dominancia (government)	Nyitott – integrált partnerség (governance)
Beavatkozási szemlélet	Ágazati és fragmentált	Integrált és területi
Az együttműködés jelentősége	Fragmentált, illetve az együttműködés mellékes tényező	Kooperációra épülő
Irányítás és/vagy menedzsment	Állami fejlesztési irányvonalakat követő	Közösségi típusú – hálózatalapú
Források szerepe	Önerőt és helyi erőforrásokat mellőző	Endogén erőforrásokra építő
Beavatkozási logika	A „hely” statikus volta	A „hely” jelentősége és dinamikája
Támogatási logika	„Pénzüjraelosztó”	Top-down és bottom-up
Területi lépték	Adminisztratív területi egység	Funkcionális téregység
Támogatotti magatartás	Passzív, elfogadó	Kapacitásfejlesztés, innováció

Forrás: Saját szerkesztése

Jegyzet

- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat A Nemzeti Fejlesztés 2030 – Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17). Az EU Hivatalos Lapja 347/320.
- Területfejlesztésről és -rendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 11. ca) pont.
- Tft. 13. § b),e), f), g) és j) pontok.
- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat A Nemzeti Fejlesztés 2030 – Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról.
- A helyben, helyiek által kiaknázott és felhasznált erőforrások a térséget és az ott élőket garantálják:
 - a belső helyi erőforrások feltérképezésével és kiaknázásával, a térség/település gazdasági erőforrásainak dinamizálásával,
 - a helyi közösségi javak közösségi hasznosításával, a jövedelmek egyenletes elosztásával, az arányaiban jelentős helyi munkahelyek teremtésével, a helyi közösség mozgósításával, a helyi identitás erősítésével,
 - a város-vidék kapcsolat megújításával, az alkalmazkodóképesség növelésén keresztül,

- a helyi gazdasági szereplők összekapcsolásával, helyi piacok kialakításával, a jövedelmek áramlásának minél hosszabb ideig a térségen belül való tartásával.
- Idézet A Nemzeti Fejlesztés 2030 című 1/2014. (I. 3.) OGY határozatból.
- 7 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.
- 8 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sa-
jatos jogintézményekről, 8. §.
- 9 Az integrált vidékfejlesztést reprezentáló LEADER programokkal ehelyütt nem foglalkozunk, mivel az túlmutatna a vállalt tematikán, noha elismerjük, hogy alkalmas eszközei a térségi po-
tenciálok kiaknázásának és a stratégiai alapú fejlesztéseknek.
- 10 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett eljárások besorolásáról.
- 11 Magyar Falu Program 2020. évi végrehajtásáról szóló 1043/2020. (II. 17.) Korm. határozat
- 12 A Magyar Falvak Program keretében meghirdetett pályázatok és azok tanulságai: <https://e-ke-relem.mvh.allamkincstar.gov.hu/enter/mfpbongeszo/mfpBongeszoLite.xhtml>
- 13 A Magyar Falu Program keretében „Óvoda udvar” c. alprogram (A kiírás kódszáma: MFP-OUF/2019) keretében az 5 000 fő és ez alatti állandó lakosságú településeken az óvoda udvaron
kültéri eszközfejlesztést támogat az állam maximálisan ötmillió forint értékben, például kerti
asztal, kerti pad, udvari homokozó, takaróháló, takarítóeszközök, kerti szerszámok stb. beszer-
zését. Az orvosi eszköz beszerzése alprogram pályázati döntései nyomán 2019-ben 446 ezer és
5 000 ezer forint összeghatárok között jutottak forrásokhoz a kedvezményezettek (Pétervására
kivételesen 14 millió forint támogatásban részesült e címen).
- 14 2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról, 27. § (1), (2) és (5) bekezdés
- 15 Bács-Kiskun megyei Híroportál <https://www.baon.hu/kozelet/helyi-kozelet/folytatodik-a-sikeres-program-2624073/>
- 16 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett eljárások besorolásáról.

Irodalom

- Bachtler J. F., Taylor, S. (2004): *The Added Value of Structural Funds: A Regional Perspective. Strathclyde 1 Q-Net Special Report*. European Policies Research Centre. Glasgow University Strathclyde, Glasgow
- Barca, F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A pace-based Approach to Meeting European Union Challenges and expectations*. Brussels http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (Letöltés: 2015. 01. 16.)
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Poze, A. (2012): The case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 1., 134–152. https://doi.org/j.1467_9787.2011.00756.x
- Bel, G., Warner, M. E. (2015) Inter-municipal Co-operation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration*, 1., 52–67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
- Bordás P. (2017): Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése. *Közjogi Szemle*, június, 56–64.
- Böhme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Zaucha, J., Świątek, D. (2011): *How to Strengthen the Territorial Dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy*. Report Based on the Territorial Agenda 2020. Prepared at the Request of the Polish Presidency of the Council of the European Union. Warsaw, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf (Letöltés: 2015. 01. 16.)
- Buček, J. (2017): Why and When Countries Implement Local Public Administration Reforms: A Long-Term View of Reform Dynamics in Slovakia, 1950–2015. In: Silva, C. N., Buček, J. (eds.): *Local Government and Urban Governance in Europe*. Springer, Cham, 33–70.

- Csatári B., Farkas J. Zs. (2006): A magyar vidékies kistérségek új kategorizálása, különös tekintettel a városi hatásokra és a földhasznosítás változásaira. *Tér és Társadalom*, 4., 97–109.
- European Governance (2001): *A White Paper*. Commission of the European Communities. Brussels, 25.7.2001 COM (2001) 0428 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>
- Faragó B. (2017): A sportstratégiai ágazat erősödése Magyarországon a 2011–2016-os időszakban. *Tér Gazdaság Ember*, 3., 94–109.
- Faragó L. (2016): Az EU területi politikájának változása közép-kelet-európai nézőpontból. *Tér és Társadalom*, 2., 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Feiock, R. C. (2013) The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Study Journal*, 3., 397–425. <https://doi.org/10.1111/psj.12023>
- Finta I. (2019): Fejlesztési filozófiák, szabályozási módszerek és az eltérő települési sajátosságok a községi önkormányzatok világában. In: Laki I., Szabó T. (szerk.): *Kényszerpályák és lehetőségek. A községi igazgatás és a feladatellátás dimenziói napjainkban*. Homo Oecologicus Alapítvány, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest, 157–174.
- G. Fekete É. (2008): *Együtt – de hogyan? Kistérségi tervezés*. Észak-magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség, Miskolc
- G. Fekete É. (2000): A siker titka a kistérségi fejlesztésekben. *A Falu*, 2., 59–66.
- G. Fekete É. (2001): A kistérségi szintről praktikusán. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 6., 14–26.
- G. Fekete É. (2010): *Területi hátrányok és esélyek. Tudományos munkásság áttekintő összefoglalása*. Miskolci Egyetem Habilitációs Füzetei. Miskolci Egyetem, Miskolc
- G. Fekete É. (2013): *Integrált vidékfejlesztés*. Gazdaságtudomány Kar, Miskolc <https://gtk.uni-miskolc.hu/files/5017/Integr%C3%A1lt%20vid%C3%A9kfejleszt%C3%A9s.pdf> (Letöltés: 2020. 02. 20.)
- G. Fekete É. (2013): Aprófalvak fejlesztői "szemüveggel" és a pályázati lehetőségek tükrében 2002–2006 között. In: Kovács K., Váradi M. M. (szerk.): *Hátrányban Vidéken*. Argumentum, Budapest, 296–314.
- Gergely B., Kocsis N. (é.n.): A rangsor legvégén. <http://www.megakom.hu/?p=2908&lang=hu> (Letöltés: 2019. 09. 30.)
- Gyergyák F. (2019): A Magyar (Modern) Falu Program önkormányzati szövetségi szemszögből. (TÖÖSZ Modern Falu Munkacsoport tevékenysége.) In: Laki I., Szabó T. (szerk.): *Kényszerpályák és lehetőségek. A községi igazgatás és a feladatellátás dimenziói napjainkban*. Homo Oecologicus Alapítvány, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest, 62–97.
- Hegedűs J., Péteri G. (2015): Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 2., 88–119.
- Hope, K. R. Sr. (2009): Capacity Development for Good Governance in Developing Lessons from the Field. *Development in Practice*, 1, 79–86.
- Kelleher, J., Batterbury, S., Stern, E. (1999): *"The Thematic Evaluation of the Partnership Principle. Final Synthesis Report."* The Tavistock Institute, February 1999. <http://europa.eu.int/comm/regional-policy/sources/docgener/evaluation/doc/rathe/cov-cont.pdf> (Letöltés: 2010. 01. 12.)
- Keller J. (2020): Csepp a tengerben: Gyerekesély program az Encsi kistérségben/járásban avagy a helyi adottságokra építő fejlesztések lehetőségei. *Tér és Társadalom*, 4., 45–70. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3309>
- Kovács K. (2013): Területi, társadalmi hátrányok és beavatkozási politikák. In: Kovács K., Váradi M. M. (szerk.): *Hátrányban Vidéken*. Argumentum, Budapest, 25–56.
- Koós B. (2013): A közszolgáltatás-szervezés és költséghatékonysági kényszer a kistelepülések körében. In: Kovács K., Váradi M. M. (szerk.): *Hátrányban Vidéken*. Argumentum, Budapest, 248–274.
- KPMG (2017): *A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007–2013-as programozási időszak vonatkozásában*. KPMG Tanácsadó Kft., Budapest http://adko.hu/01_files/adotanutlmanyok/2017/KPMG-eu-elemzes.pdf (Letöltés: 2020. 05. 20.)
- Lengyel I. (2014): A hazai terület- és településfejlesztés dilemmái. In: Berki M., Halász L. (szerk.): *A társadalom terei, a tér társadalma*. Tanulmánykötet Szirmai Viktória születésnapjára. Art Webber Studio, Budapest, 41–54.
- Lengyel I., Varga A. (2018): A magyar gazdasági növekedés térbeli korlátai – hazai helyzetkép és alapvető dilemmák. *Közgazdasági Szemle*, május, 499–524. DOI: <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2018.5.499>

- Leowen, B., Schulz, S. (2019): Questioning the Convergence of Cohesion and Innovation Policies in Central and Eastern Europe. In: Lang, T., Görmar, F. (eds.): *Regional and Local Development in Times of Polarisation. Re-thinking Spatial Policies in Europe*. Palgrave Macmillan, 121–148. eBook <https://www.palgrave.com/gp/book/9789811311895> (Letöltés: 2020. február 28.)
- Markey, S. (2010): *Primer on place-based development. Canadian Regional Development*. Simon Fraser University, Burnaby <http://cdnregdev.ruralresilience.ca/wp-content/uploads/2013/03/primerplacebaseddevelopment-markey.pdf> (Letöltés: 2017. 08. 27.)
- Mendez, C. (2011): *EU Cohesion Policy and Europe 2020: Between places based and people-based prosperity*. Paper for presentation at the RSA Cohesion policy network conference, 29–30 November 2011, Vienna www.sciencespo.fr/coesionet/sites/default/files/Mendez%20-%20EU%20Cohesion%20Policy%20and%20Europe%202020%20Between%20place-based%20and%20people-based%20p. (Letöltés: 2015. 01. 16.)
- Mezei C. (2019): *Fejlesztési kényszerpályák*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- OECD (2009) *Background Report for TDPC Meeting at Ministerial Level*. 31 March 2009, OECD, Paris [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/ENV/EPOC/GOV/TDPC\(2009\)1/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/ENV/EPOC/GOV/TDPC(2009)1/FINAL&docLanguage=En) (Letöltés: 2017. 08. 27.)
- Pálné Kovács I. (2017): Az európai területi reformok és tanulságaik. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs, 29–61.
- Pálné Kovács I. (2019a): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- Pálné Kovács I. (2019b): A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 2., 3–19. <https://doi.org/10.17649/TET/33.2.3088>
- Pénzes J. (2015): A kedvezményezett térségek lehatárolásának aktuális kérdései. *Területi Statisztika*, 3., 206–232. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2015/03/penzes.pdf> (Letöltés: 2019. 08. 24.)
- Péti M., Jakab Cs., Sain M. (2012) (szerk.): *Térségleg integrált fejlesztések*. Területfejlesztési füzetek 3. NFM, VÁTI Nonprofit Kft., Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal, Budapest [https://regionalispolitika.kormany.hu/download/a/d1/31000/TF_fuzet_3_Tersegleg_integralt_progromok_NTH\(1\).pdf](https://regionalispolitika.kormany.hu/download/a/d1/31000/TF_fuzet_3_Tersegleg_integralt_progromok_NTH(1).pdf) (Letöltés: 2019. 08. 25.)
- Pike, A., Rodríguez-Poze, A., Tomaney, J. (2006): *Local and Regional Development*. Routledge, London
- Rechnitzer J. (2016): *A területi tőke a városfejlődésben. A Győr-kód*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs
- Somlyódyné Pfeil E. (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs
- Somlyódyné Pfeil E. (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig*. Nemzeti Közszelektori Egyetem Vezető- és Továbbképző Központ, Budapest <https://tudasportal.uni-nke.hu/>
- Szőrényiné Kukorelli I. (2014): A vidék fejlődésének motorja: A rurális innováció tulajdonságai és megjelenési formái Magyarországon. *A Falu*, 2., 51–62.
- TÖOSZ (2018): *Magyar Falvak Program javaslatok*. 2018. szeptember 25. [http://töosz.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/modern_falvak_program_t%C3%B6osz_v1%20%20\(2\).pdf](http://töosz.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/modern_falvak_program_t%C3%B6osz_v1%20%20(2).pdf) (Letöltés: 2019. 08. 24.)
- Vándorné Polgár A. (2020): *Magyar Falu Program 2019. évi eredményeinek értékelése*. Kézirat. Széchenyi István Egyetem RGDI, Győr
- Winnick, L. (1966): „People Prosperity vs. People Prosperity: Welfare Considerations in the Geography of Economic Activity” *Essays in Urban Land Economics*. LA: Real Estate Program, UCLA