

## TÉNYKÉP / REPORTS

### Vidékfejlesztési programok jellegzetességei a periférikus térségekben

#### *The characteristics of rural development programmes in peripheral regions*

FINTA ISTVÁN, HORECZKI RÉKA

**FINTA István:** tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde utca 22.; [finta.istvan@krtk.hu](mailto:finta.istvan@krtk.hu); <https://orcid.org/0000-00016916-7325>

**HORECZKI Réka:** tudományos főmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde utca 22.; [horeczki.reka@krtk.hu](mailto:horeczki.reka@krtk.hu); <https://orcid.org/0000-0003-3131-681X>

**KULCSSZAVAK:** ágazati szemlélet; LEADER; fejlesztéspolitika; integrált fejlesztés; támogatáspolitikai

**ABSZTRAKT:** A periférikus helyzetű térségek fejlesztése ugyan sosem állt a hazai fejlesztéspolitika középpontjában, az uniós csatlakozást követően azonban sor került néhány olyan kísérletre, mely igyekezett felszámolni a periférikus jellegét, és csökkenteni az egyes térségek közötti területi különbségeket. A tanulmány központi kérdése az, hogy milyen beavatkozási forma lehet az, amely eredményesen képes elősegíteni a hátrányos helyzetű térségek fejlődését. A válaszok kialakítása során alapvetően két olyan eltérő filozófiájú beavatkozási formát mutatunk be (LEADER megközelítés, Magyar Falu Program), amelyek a tanulmány megírásának idején is zajlanak. A tanulmány számba veszi azokat a feltételeket, amelyek nélkülözhetetlenek a periférikus térségek fejlődéséhez, bemutatja azokat a beavatkozási sajátosságokat, amelyek biztosítják e feltételek teljesülését, illetve összehasonlítja azokat a pénzügyi forrásokat, amelyek a különböző beavatkozási formák számára rendelkezésre állnak. A LEADER fejlesztési megközelítés mellett ismertetésre kerülnek a Magyar Falu Program célkitűzései és támogatotti köre. A tanulmány részleteiben elemzi Baranya megye támogatottságát, illetve példaként bemeli a Hegyháti járás összehasonlító eredményeit is. A forráseloszlási sajátosságok rámutatnak arra, hogy nem elég csupán a pénzügyi feltétel, a települések fejlődéséhez szükségesek egyéb tényezők is. Végül – az előnyök és hátrányok, valamint egyes számszerűsíthető eredmények mérlegelése alapján – egyértelműnek tűnik az, hogy csak olyan fejlesztési módszer lehet hosszú távon is sikeres a perifériák felzárkóztatásában, amely alulról építkezik, a belső erőforrásokra támaszkodva, a partnerség elve alapján a komplex kérdésekre komplex válaszokat, megoldásokat kínál.

**István FINTA:** research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary; [finta.istvan@krtk.hu](mailto:finta.istvan@krtk.hu); <https://orcid.org/0000-00016916-7325>



**Réka HORECZKI:** senior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary; horeczki.reka@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3131-681X>

**KEYWORDS:** sectoral approach; LEADER, development policy; integrated development; funding policy

**ABSTRACT:** Peripheral regions have gained once again a growing interest in academic discussions and development policy analyses. The optimal form of development policy interventions in these territorial units can lead to reducing of territorial disparities. Peripheral regions are vulnerable to the complexity of interventions, as they are characterised by deficiencies in several areas (human capacity linked to the ability to governance, the activity or initiative of local society, lack of internal financial and external development resources, etc.), which cannot be addressed by any development method. It is therefore particularly important for the development of peripheral regions that the instrument used should be able to respond to local needs, help to strengthen local governance capacity and contribute to a more efficient use of development resources. After the integration into the European Union, there have been several attempts in Hungary to intensify development policy interventions, especially in peripheral areas, with the aim of reducing territorial disparities between regions.

This paper contributes to the field of analysis of rural development programmes by studying intervention characteristics and available financial resources in Hungary. It examines features of the LEADER approach and spells out ways the complementary role of LEADER is being transformed into a gap-filling source of funding in peripheral regions. The study compares the resource absorption data of two programmes (LEADER and the Hungarian Village Programme) by territorial unit. The Hungarian Village Programme is a national resource for settlements with fewer than 5.000 inhabitants, focusing on four main areas: economic development, social cohesion, settlement planning and cultural heritage, and the implementation of smart technologies. The programme offers the possibility to apply for several target areas at the same time, with 100% public funding. In this way, municipalities could apply for several objectives that were not strictly necessary, but which could have a positive impact on the community. If we look at the characteristics of the Hungarian Village Programme at the national level, we can conclude that it does not differ from the territorial distribution of EU funds, neither in its trend nor in the development classification of the assisted areas.

Our research shows that all bottom-up programmes can be successful in deprived areas if the leaders of the municipalities are people with local embeddedness, who are known and trusted by the target group. Therefore, the results of the projects implemented have had a positive impact in the municipalities, significantly improving the quality of life of the inhabitants and making continuous work a part of they life. The success of the programmes required local knowledge, personal contacts, flexibility, responsiveness, and the right competences on the intervention side. A value-conscious and engaged local society is a cornerstone of bottom-up projects because a strong community means a robust settlement image. The key to the success of a bottom-up approach is the ability to engage, even down to the individual level, and to ensure participation in shaping the vision. The intensity of involvement is important both during the programming period and the development process. Our observations indicate that it is generally very strong during the planning period, while it is indirect (often representative) during the decision-making, implementation and monitoring phases, or in programme elements that are explicitly based on involvement (training, events, environmental programmes, etc.).

## Bevezetés

A fejlesztéspolitikai beavatkozások tervezése, kialakítása során korántsem közböbs, hogy milyen eszköz, milyen módszer kiválasztására kerül sor, amely érdemileg képes elősegíteni a fejlesztési célok megvalósulását. Mindez fokozottan érvényes a periférikus térségek esetén, amelyek még inkább érzékenyek a beavatkozások differenciáltságára, hiszen számos területen olyan hiányosságok jellemzik (a kormányzási képességhez kötődő humánkapacitások, a helyi társadalom aktivitása, kezdeményezőképesége, a belső pénzügyi és külső fejlesztési források hiánya stb.), amelyek orvoslására nem alkalmas akármilyen fejlesztési módszer. A periférikus térségek fejlődése szempontjából tehát különösen fontos, hogy az alkalmazott eszköz képes legyen reagálni a helyi igényekre, segítse elő a helyi kormányzási képesség erősödését, járuljon hozzá a fejlesztési források hatékonyabb felhasználásához. Kérdés – egyúttal tanulmányunk egyik kulcskérdése –, hogy létezik-e a felsorolt követelményeket teljesíteni képes fejlesztési megközelítés, és ha létezik, sor kerülhet-e annak alkalmazására.

A periférikus térségek fejlesztése szempontjából hazánkban ez ideig négy jelentősebb program azonosítható. Földrajzi értelemben véve a legszélesebb körű, napjainkban is zajló program az Európai Unió által a vidékfejlesztés rendszerén belül kötelezően előírt LEADER program. (A LEADER programban részt vesz minden 10 000 fő és 120 fő/km<sup>2</sup> alatti népsűrűséggel rendelkező település.) A LEADER megközelítés bázisán fejlődött ki az ún. közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD), melyet Magyarországon a 2014-2020-as programozási időszakban 97 db, 10 000 főnél nagyobb lélekszámú városban alkalmaztak. Hazai forrásokra építkezve 2018-ban hirdették meg, majd 2019-ben indították újtjára az azóta is folyamatban lévő Magyar Falu Programot, mely némiképp szűkebb fókusszal, az 5 000 fő alatti lakosságszámú településeket kívánta támogatni. Jóval szűkebb területi fókusz mellett került sor a 2007-2013-as programozási időszakban a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérségekre koncentráló (LHH) program kialakítására, mely sajnos érdemben nem tudott javítani a periférikus térségek gazdasági-társadalmi helyzetén, így a program nem folytatódott a 2014-2020-as programozási időszakban (HÉTFÁ 2013). Még szűkebb kört ölel át a leghátrányosabbnak minősített 300 település felzárkóztatására 2019-ben újtjára indított ún. Felzárkózó Települések Programja. Ez utóbbi program értékelésére még nem került sor, míg az LHH program már lezárult és értékelése is megtörtént, így a négy program közül a továbbiakban a LEADER/CLLD, valamint a Magyar Falu Programot mutatjuk be. A vizsgálati eredményeknek a keretet a K-132294. számú NKFIH kutatás jelentette (interjúk, beszélgetések, adatbázis elemzések stb.), melyet kiegészítenek a másfél évtizedet meghaladó személyes helyi önkormányzati, illetve LEADER vezetői tapasztalatok.

## A LEADER/CLLD megközelítés

A LEADER fejlesztési megközelítés, mely ma már több mint három évtizedes múltta tekinthet vissza, olyan ösztönző vizsgálati témát kínál, amely számos kutatási programot képes generálni, mind nemzeti, mind transznacionális szinten. E kutatások leginkább arra irányulnak, hogy ellenőrizzék e megközelítés hatékonyságát, különböző nézőpontokból feltárják jellemzőit és hozzáadott értékét, és nem utolsó sorban rámutassanak a szűk keresztmetszetekre, ellentmondásokra és az elszalasztott lehetőségekre (Servillo 2019). A fejlesztési módszer jelentőségét aláhúzza az a megállapítás, mely szerint a hagyományos regionális fejlesztési megközelítés, pontosabban egy kaptafára készült megközelítésének kudarca nyilvánvaló, miközben a helyi erőforrások támogatására irányuló beruházások, valamint, hogy a társadalmi és területi tőke döntő szerepe korábban kevéssé került előtérbe az uniós és tagállami fejlesztéspolitikákban (Barca 2009). Az olyan stratégiai és alapvető jelentőségű dokumentum, mint a Területi Agenda 2030 (TA), szintén megerősíti a *place-based* szemlélet fontosságát, valamint a területi különbségek mérséklésében játszott olyan eszközök jelentőségét, mint a CLLD/LEADER (TA 2020). A LEADER fejlesztési módszer jelentőségének elismerésén túl a szakirodalom valóban szerteágazó módon, nagyon eltérő mélységben és terjedelemben vizsgálja e módszer sajátosságait és hozzáadott értékét. A 2000-es évektől kezdődően a LEADER-t a demokrácia olyan kísérleteként tárgyalta pl. Pylkkänen, Hyyryläinen (2004); Ramos, Mar Delgado (2003); Kull (2008); Wade, Rinne (2008), valamint Nousiainen, Makinen (2015), amely megújítja vagy kiegészíti a képviseleti politikai rendszert, és a fokozott részvétel révén megfelelő elszámoltathatóságot is biztosít. Az olyan jelentős terjedelmű, széles látókörű és kellően mély elemzések, amelyeket az Európai Bizottság készítettett (EC 2021), a LEADER számos hozzáadott értékét feltárják, azonban a legalapvetőbb európai értékekhez való kapcsolatok kérdéseit mindeddig kerülik. Az értékek – illetőleg a hozzáadott érték – megítélése ugyan szoros összefüggésben áll az adott állami berendezkedéssel (Pollerman et al. 2020), azonban empirikusan is meg kell vizsgálni, hogy a partnerség – az uniós fejlesztéspolitika csaknem fél évszázados alapértéke – és az egymásba fonódó hálózatok hogyan alakulnak ki helyi szinten, hogyan kapcsolódnak a regionális és nemzeti kormányok más fejlesztési beavatkozásaihoz, és hogyan működnek az innovatív válaszok kialakításában (Jørgensen, Arp Fallow, Skovgaard Nielsen 2021). A LEADER megközelítés szempontjából ez azért tűnik nélkülözhetetlennek, mert a helyi akciócsoportok "a partnerség helyi intézményesítésének és a partnerség jogilag kötelező elve formalizált megjelenésének" tekinthetők (Courades, Brosei 2018, 220.). A LEADER tevékenység viszont ebben a kontextusban az aktív szubszidiaritás elvének érvényesülését is biztosítja (Moodie, Salenius, Wøien Meijer 2021). Más szerzők mindezt megerősítik azzal, hogy az európai vidékpolitikán belül a LEADER megközelítést a szubszidiaritás érvényesülésének egyik letéteményeseként kezelik, amelyet kifejezetten a terüle-

ti szintű kormányzás megerősítésére terveztek a programozásban, projektfejlesztésben és együttműködésben részt vevő gazdasági és társadalmi hálózatok sűrűségének és minőségének javítása érdekében (Pisani et al. 2017). A LEADER módszer, valamint a regionális politika alapelvei közötti összefüggések szakirodalmi hangsúlyozása épp azokra az eltérésekre hívja fel a figyelmet, amelyek e módszert megkülönböztetik a hagyományos területfejlesztési beavatkozásoktól, és rávilágítanak azokra a megkülönböztető sajátosságokra, amelyek közül több – talán egyedüli – lehetőséget biztosíthat a periférikus térségek felzárkóztatására. A megkülönböztető sajátosságok így nem csupán arra a kérdésre adnak megnyugtató választ, hogy mi e fejlesztési módszer hozzáadott értéke, hanem arra is, hogy ezek miként járulhatnak hozzá a periférikus jelleg oldásához. Mielőtt a LEADER megközelítés sajátosságainak bemutatására sor kerülne, szükséges egy – a periférikus térségek szempontjából – különösen relevánsnak tekinthető kérdésre választ adni.

### *A kiegészítő vagy hiánypótló szerep?*

Az uniós fejlesztéspolitikában a kezdetekkor – vagyis a kísérleti program indulásakor, a '90-es évek elején – a LEADER megközelítésnek kiegészítő szerepet szántak. A kiegészítő jelleget a nagy ágazati típusú beavatkozásokhoz képest, az általuk le nem fedett területekre és el nem érhető célokra értették. A kiegészítő értelmezés uniós szinten ugyan még mindig létezik, de a gyakorlati tapasztalatok azt igazolják, hogy ez a szemlélet messze meghaladottnak tekinthető. A LEADER módszer alkalmazása az esetek legnagyobb részében ugyanis nem azt jelenti, hogy milyen módon és minőségben érünk el egy célt, hanem azt, hogy a kitűzött cél megvalósulására egyáltalán sor kerül-e, vagy sem. Ha ugyanis nincs LEADER program, akkor nagyon sok fejlesztés egyszerűen nem történhet meg (Masot, Alonso 2017). (Ennek számos különböző oka lehet, pl. mert más fejlesztési lehetőségek a LEADER kedvezményezettjei számára nem elérhetők, segítség nélkül nincs kezdeményezés, összefogás, koordináció nélkül nem kerül sor együttműködésre). Ezekben az esetben a LEADER nem kiegészítő, hanem hiánypótló szerepet tölt be a fejlesztéspolitika egészén belül. Az esetek kisebb részében kiegészítő szerep betöltésére is sor kerülhet (pl. a szolgáltatás létezik, de a LEADER fejlesztésnek köszönhetően elérhetősége könnyebbé válik, illetőleg szélesebb körű lehet, vagy épp magasabb minőségű termék előállítására kerül sor). Mindez azt is jelenti, hogy – szemben egyes korai szakirodalmi megállapításokkal – nem az a kérdés, hogy e fejlesztési módszernek létezik-e társadalmi-gazdasági hatása, hanem az, hogy ez a hatás milyen mértékű és irányú, milyen területi léptékű (Berriet-Sollicet et al. 2018). A periférikus térségekben ez azért különösen hangsúlyos, mert a nagy országos, ágazati programok nagyon gyakran nem érnek el a helyi szereplőkhöz, pontosabban azok a feltételek (saját forrás, megtérülés, foglalkoztatottság mértéke, humán erőforrás stb.), amelyeket a fejlettebb térségek zökke-

nőmentesen teljesítenek, a perifériák számára leküzdhetetlen akadályt képeznek. A LEADER program testreszabott stratégiáival – ahogy ezt a Vidékfejlesztési Program ex-post értékelése is megerősítette – ezáltal nyújthat szinte egyedüli támogatást a periférikus térségek számára. Mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a kezdeti kiegészítő szerepet napjainkra alapvetően felváltja a hiánypótló szerep (gyakorlati nézőpontból, ha elérhető LEADER támogatás, akkor sor kerülhet fejlesztésre, ha nincs, akkor semmi sincs).

Arra kérdésre, hogy a LEADER megkülönböztető sajátosságait mi képezi, a válasz rendkívül egyszerű. A megkülönböztető sajátosságokat nem csupán a szakirodalom (Thuesen, Nielsen 2014; Courades, Brosei 2018), de a közösségi jogalkotás által is (a különböző programozási időszakokban részben-egészben) deklarált hét alapelv képezi: alulról felfelé építkezés, a területi alapú tervezés és fejlesztés, a köz- és magánszféra együttműködése, a partnerség, az integrált és multiszektoriális megközelítés, a hálózatépítés és hálózati együttműködés, az innováció (European Commission 2006). Mindezek közül – témánk szempontjából – külön érdemes kiemelni a *place-based* szemléletet, illetőleg az alulról építkező jelleget, a partnerséget, valamint az integrált megközelítés súlyát.

### *Place-based szemlélet versus helyi-területi érzéketlenség*

A fejlesztéspolitikai intézményrendszerben – legalábbis Magyarországon – a helyi szinthez a LEADER helyi akciócsoportok állnak a legközelebb. Az alulról építkező szervezetek „társadalmi kérdésekre irányuló érzékenysége vitathatatlan hozzáadott értéket képvisel” (Lopolito, Nardone, Sisto 2011, 48.). Az egyes fejlesztési beavatkozások keretén belül a periférikus térségek problémáinak megoldásában a foglalkoztatás kérdései jelentették az első számú prioritást. A már említett, központilag kialakított és irányított 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség felzárkóztatását célzó program – sajnálatos módon – ebben nem tudott gyökeres változásokat elérni. Ugyanakkor egy LEADER módszert alkalmazó program Baranya megye egyik leghátrányosabb helyzetű térségében (Hegyháti járás) egy olyan integrátori (zöldségtermesztő és -feldolgozó) projektet indított el, amely képes volt több kistelepülés azon lakóit elérni, akik tartós munkanélküliségként, helyi foglalkoztatási hiányában, a legkevesebb eséllyel juthattak volna vissza a munkaerőpiacra. Miért volt ez a kezdeményezés eredményes? Azért, mert a program vezetői helyi beágyazottsággal rendelkező személyek voltak, akiket a célcsoport tagjai ismertek, bíztak bennük, és a saját munkájuk kézzelfogható eredményein alapuló meggyőzés olyan szemléletformáló hatást fejtett ki, amely nem csupán megélhetésüket javította jelentősen, de a folyamatos munkavégzést is életformává tette. A program sikeréhez a „beavatkozási oldalon” a helyi ismeret, a személyes kapcsolatok, a rugalmasság, gyors reagálókészség, a megfelelő kompetenciák voltak szükségesek. E LEADER sajátosságok súlyára nem csupán a különböző jelentések hívják fel a figyelmet, de a szakirodalom is hasonló megállapításokat tesz

(Berriet-Sollicet et al. 2018, 7.). A tények – különösen a fejlettségi mutatókat mérő statisztikai adatok – egyértelműen bizonyítják, hogy a központi beavatkozások nem tudtak fenntartható eredményeket produkálni, míg a helyi – LEADER típusú – kezdeményezések igen.

### ***A partnerség***

A partnerség napjainkra már közismertnek tekinthető előnyei közül az alábbiak különösen értékesek lehetnek a periférikus térségek számára:

- hiányzó szakértelem, információ biztosítása a kormányzati és nem kormányzati együttműködés segítségével;
- helyi igények, sajátosságok lehető legnagyobb mértékű figyelembevételé;
- megnövekedett hatékonyság és fenntarthatóság (a részvétel, a bevonás gazdaságilag is mérhető hatása az olcsóbb, rugalmasabb, gyorsabb megvalósítás és működtetés);
- átláthatóság növekedése, a korrupció esélyének csökkenése;
- a közösség iránti felelősség növekedése az egyén és a kisebb csoportok szintjén is (valós szemléletformálás, személyiségfejlesztés);
- a politikai kultúra fejlődése, a demokratikus értékek kiteljesedésének esélye;
- a bizalom és hitelesség elmélyülése, ami az egészséges társadalomfejlődés alapja;
- ambíciók kialakulása, motivációk erősödése, innovatív kezdeményezések bölcsője az egyén, a helyi közösség szintjén (Finta 2022).

Ezek az előnyök csak akkor képesek érvényesülni a periférikus térségekben, ha létezik olyan fejlesztési módszer, amelynek segítségével ezek „életre kelthetők” (Courades, Brosei 2018). Országos központból irányított ágazati programok esetén ez nehezen képzelhető el, hiszen a periférikus térségekben a hiányok pótlása, a lehetőségek kiaknázása személyhez kötött, és közvetlen kapcsolattartást, jelenlétet feltételez. A LEADER megközelítés sikerességének kulcsa az akár a konkrét személyekig terjedő bevonási képesség, a jövőkép alakításában való részvétel biztosítása. Szükséges azonban megjegyezni azt is, hogy – legalábbis a hazai tapasztalatok szerint – a bevonás intenzitása nem azonos és egyenletes az adott programozási időszakon, a fejlesztési folyamaton belül. A tervezési időszakban nagyon erős, míg a döntési, végrehajtási és monitoring szakaszban közvetett (gyakran képvisleti) formában érvényesül, illetőleg az olyan programelemekben jelenik meg, amelyek kifejezetten a bevonásra épülnek (képzések, rendezvények, környezetvédelmi programok stb.).

### ***Integrált megközelítés***

Az „integrált” szó használata nem ismeretlen a hazai fejlesztéspolitikában (jelenleg is alkalmazzák a megyei programokkal, illetőleg egyes városfejlesztési doku-

mentumokkal összefüggésben), ám ez természetesen nem jelenti azt, hogy valóban egy komplex fejlesztési módszer megvalósítására kerülne sor. Különböző fejlesztési elképzelések egymás mellé helyezése éppúgy nehezen teljesítheti az integrált megközelítés követelményeit, mint ahogy egyetlen szereplő (a megyei vagy helyi önkormányzat) sem képes egyetlen ágazaton belül (önkormányzati beruházások) egy térség vagy egy település sokszereplős együttműködését igénylő, komplex problémáit megoldani (Hugenot, Pineiro 2022). Az integrált megközelítés feltételezi az egymással szoros logikai kapcsolatban álló, különböző típusú ágazati célok egyidejű, illetőleg egymásra épülő kialakítását és megvalósítását (CoR 2023). Ez a követelmény az országos szintű ágazati operatív programok esetén egyáltalán nem, míg a megyei, települési programok esetén az egyszereplős fejlesztési modell (önkormányzati támogatások) miatt sem tűnik megvalósíthatónak (még akkor sem, ha az integrált jelzõt előszeretettel használják).

A komplex megközelítésnek – ahogy erre már 2009-ben a Barca-jelentés is utalt – megvannak a területi határai (a jelentés szerint ez nem képzelhető el országos szinten), és vélhetően létezik az a területi lépték is, ahol ez a megközelítés optimálisan alkalmazható. Talán, ha nem is az optimum, de inkább a maximum e tekintetben a magyar LEADER program által átlagosan lefedett egy-két járásnyi terület lehet. (Megjegyezhető, hogy a komplex beavatkozás szükségességét épp a járások szintjén, azok fejlettségi besorolása esetén ismerhette fel a döntéshozó, amikor 2014-ben egy kormányrendeletben megalkotta a komplex programmal fejlesztendő járások kategóriáját. Épp csak a komplex program hiányzik azóta is.) Az integrált megközelítés hatékonysága közvetlenül mérhető és pénzben is kifejezhető. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy az integrált megközelítés a teljesítménymutatók alapján 40 %-kal jobb eredményt hoz egy olyan forgatókönyvvel szemben, amelyben az egyes projekteket külön-külön hajtják végre (EGSZB 2020/C 429/20).

Ennél talán még inkább meggyőző a Vidékfejlesztési Program (2014-2020) ex-post jelentése, amely a LEADER és a központi ágazati beavatkozás munkahelyteremtésre vetített hatékonyságát hasonlította össze (1. táblázat). Az adatok azt mutatják, hogy a hagyományos ágazati fejlesztési módszerhez képest (központi pályázat), a LEADER megközelítés segítségével tized-ötödannyi költség ráfordítása mellett sikerült egy munkahelyet létesíteni. (A munkahelyteremtés az uniós szintű értékelés évtizedek óta következetesen alkalmazott indikátora, mely független attól, hogy milyen típusú és léptékű programban alkalmazzák.) Mindez azt is jelzi, hogy a periférikus térségek számára – a nem korlátlanul rendelkezésre álló támogatási források mellett – a LEADER módszer által nyújtott források nagyságrendileg szélesebb kör számára nyújthatnak esélyt céljaik megvalósítására, mint az országos ágazati programok forrásai.

Nem csupán az integrált megközelítés érvényesülése, de a LEADER program egésze szempontjából is alapvető – bár közel sem egyedüli – feltétel a rendelkezésre álló források mértéke és a területi forrásallokáció gyakorlata.



1.táblázat: A munkahelyteremtés fajlagos költsége, 2014-2020  
Unit cost of job creation, 2014-2020

Intézkedések megnevezése	Létszámbővítési vállalás összesen	Létszámbővítési vállalással érintett támogatási kérelmek száma	Egy kérelemre jutó átlagos létszámvállalás	Munkahelyteremtés fajlagos költsége (HUF)
VP-M19.2.1 - Helyi Fejlesztési Stratégiák megvalósítása (LEADER)	1 497	1 382	1,1	6 356 754
VP6-6.4.1-16 Nem mezőgazdasági tevékenységek beindítására és fejlesztésére irányuló beruházások támogatása	755	548	1,4	34 474 665
VP-M04.2.1-15 Mezőgazdasági termékek értéknövelése és erőforráshatékonyosság elősegítése a feldolgozásban	2 360	428	5,5	43 394 123
VP-M04.4.2.1-4.2.2-18 Mezőgazdasági termékek értéknövelése a feldolgozásban	1 191	270	4,4	57 641 210

Forrás: Vidékfejlesztési Program ex-post értékelés, 82-83.

### **A LEADER program forráselosztási sajátosságai az ágazati beavatkozások tükrében**

A periférikus, túlnyomó többségében saját fejlesztési forrásokkal nem rendelkező kistelepülések fejlődése szempontjából a külső támogatás elengedhetetlen. A LEADER módszer egyik lényegi eleme – és az országos programokhoz képest eltérő jellege –, hogy megyei szint alatti területi egységekre (egy-két járásnyi terület) allokál bizonyos mértékű forrást, ami által képes csökkenteni a fejlettebb térségi központok elszívó erejét, képes megakadályozni, hogy néhány nagyváros, valamint a főváros váljon a források elsődleges hasznélvezőjévé. A központi szabályozás bizonyos korlátok felállításával – pl. egy programon belül egyetlen településre sem juthat a források 20%-nál magasabb összeg – akadályozhatja a nemkívánatos koncentrációt. Ez a szabály azonban kizárólag a LEADER programon belül érvényesül.

Szükséges rámutatni arra is, hogy – a kedvező hatékonysági mutatók ellenére – Magyarországon ezt a módszert csak az uniós jogszabályok által előírt minimális források mellett működtetik (a kohéziós forrásokhoz képest kifejezetten csekély összegű Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési alap mindössze 5%-a).

Történt mindez annak ellenére, hogy a 2014-2020 közötti időszakban az uniós szabályok szerint további plusz 10%-os támogatásintenzitás-növekedésben részesülhetett volna az ország e módszer alkalmazása esetén. Igaz a LEADER megközelítés – a közösségi jogszabály rendelkezései alapján – centralizált döntés helyett decentralizációt jelent, a központi befolyás helyett a helyi szereplőket, az alulról építkező kezdeményezéseket hozta volna/hozná helyzetbe.

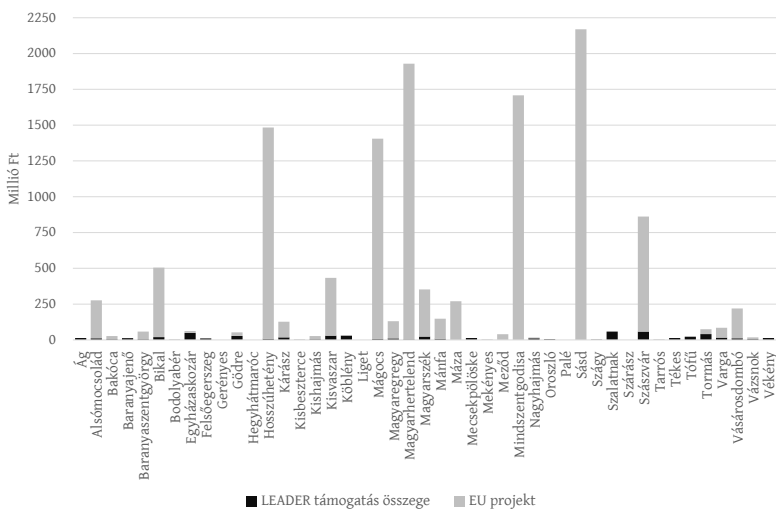
Ugyanakkor a LEADER megközelítés ismertetett előnyeinek kiaknázáshoz szükséges egy bizonyos kritikus méretű forrástömeg. A LEADER szervezetek számára rendelkezésre bocsátott források, valamint az egyéb uniós források közötti különbségeket jól szemlélteti egy Baranya megyén belül véletlenszerűen kiválasztott LEADER szervezet, mely egy komplex programmal fejlesztendő és egy nem kedvezményezett járás településeit fogja át.

Szembetűnő, hogy a LEADER források más uniós forrásokhoz képest rendkívül csekély mértékűek, így maga a LEADER megközelítés messze a potenciálja alatt járulhat csak hozzá a periférikus térségek fejlesztéséhez.

A fejlesztési módszer központi támogatottságának mértéke azonban nem csak a forrásokban mérhető. A 2014-2020-as időszakban a városok körében népszerűnek tekintett CLLD programot a 2021-2027-es időszakban megszüntették. Miközben a vidéki LEADER és a városi CLLD harmonizálása a város-vidék együttműködés hídját képezhetne volna, és uniós szinten, valamint más uniós tagállamokban e fejlesztési módszer egyre szélesebb körű alkalmazásán fáradoznak, addig hazánkban ellenkező előjelű folyamatok zajlanak.

1.ábra: A LEADER és az ágazati kohéziós források megoszlása a Hegyháti, és a Komlói járás 45 településén

*Distribution of LEADER and sectoral cohesion funds in the 45 municipalities of Hegyhát and Komló districts*



Forrás: saját szerkesztés IIER adatok alapján

## A Magyar Falu Program

### *A Magyar Falu Program történeti előzményei és területi illetékessége*

A Magyar Falu Program kialakításának első lépései a 2018-as országgyűlési választásokat követő kormánybejelentéshez köthetők, amikor is kinyilvánították, hogy a modern városok mintájára, életre kívánják hívni a modern falvak programját is. Ez egyfajta gesztus lehetett a vidék települései számára, amelyek döntő arányban támogatták a kormányzó párt újraválasztását. A történeti hűség kedvéért azonban meg kell jegyeznünk, hogy a bejelentés mögött dokumentálhatóan nem állt előre kidolgozott program, vagyis ebben az esetben inkább egy politikai szándéknyilatkozat született. Ez viszont komoly esélyt jelentett azon önkormányzati szövetségek számára, amelyek a vákuum kitöltésére lehetőséget láttak. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) vezetésével (és több más önkormányzati szövetség támogatásával) 2018 nyarán felállt egy munkacsoport, amely már szeptemberre elkészítette és át is adta a program felügyeletét ellátó kormánybiztosnak azt a változatot, amely az önkormányzati szakértők és a szövetségek javaslatait tartalmazta. A dokumentum egy alulról építkező és nagyon széles társadalmi bázison kialakított javaslatcsomag volt, amely a végrehajtásra vonatkozóan is megfogalmazott irányokat. Ezek az irányok alapvetően a kétezres években működő önkormányzati decentralizált fejlesztési forráselosztást vették alapul, amelyben kiemelkedő szerep jutott a megyéknek és a kistérségeknek. 2019-ben – immár megváltozott név alatt – megjelentek a Magyar Falu Program első pályázati felhívásai. A pályázati rendszert azonban teljesen centralizált formában alakították ki, ahol a területi szereplőket egyáltalán nem vonták be a döntésekbe. Térségi szinten ugyan beszereztek egyfajta döntést megelőző háttérinformációkat, de erre alapvetően informális csatornákon, az illetékes országgyűlési képviselőkön keresztül került sor. Ami az eredeti célokat illeti, a központi döntéshozó figyelembe vette a megfogalmazott problémákat és az alulról építkező javaslatokat, a támogatási rendszert azonban nem egy koherens, hosszú távú célokat megfogalmazó stratégiai dokumentum alapján alakította ki.

A – meglehetősen szerény arányú – uniós forrásokra épülő LEADER program, valamint a Magyar Falu Program célrendszere alapvetően az önkormányzati fejlesztések esetén kerülhet átfedésbe. A gyakorlatban azonban – ahogy erről egy kutatási jelentés beszámolt (Századvég 2020) – a két program inkább kiegészíti egymást, mintsem, hogy vetélkednének egymással. Ez a megállapítás (mely leginkább a helyi polgármesterek véleményén alapult) a célok szintjén helytálló lehet, ám a hazai forrásokra épülő finanszírozás (100%-os támogatásintenzitás és előfinanszírozás), szemben az utófinanszírozásra épülő, gyakran túlbürokratizált és lassú uniós forrásokhoz kötődő eljárásrenddel, mindenképp vonzóbbá teheti a Magyar Falu Programot. A LEADER elvitathatatlanul tartott előnye viszont – a hivatkozott jelentés szerint – abban rejlik, hogy azt finanszírozza, amire az adott

településnek leginkább igénye van, és nem azt, amire központi szinten pályázatot írnak ki.

Földrajzi értelemben véve a LEADER szélesebb települési kört fog át (a 10 000 főnél alacsonyabb lakosságú településeket), míg a Magyar Falu Program az 5 000 fő alatti falvakra koncentrál. Magyarország 3 155 települése közül 2 887 népessége kevesebb, mint 5 000 fő, vagyis a települések 90 %-a, 101 város és 2 786 község tartozik ebbe a körbe, ahol a magyar lakosság csaknem egyharmada, több mint 3 millió ember él.

### ***A Magyar Falu Program forráselosztási sajátosságai***

Az elmúlt évek során a programok illetékességi területe ugyan nem változott, de ez – legalábbis a Magyar Falu Program esetén – nem mondható el a támogatáspolitikai filozófiára. A 2019-2021 közötti adatok elemzése alapján egyrészt arra keressük a választ, hogy a program az uniós források elosztásához (Pámer et al. 2023) hasonló vagy attól eltérő módon viszonyul-e a periférikus térségek támogatásához. A másik sarkalatos kérdés, hogy a Magyar Falu Program támogatási gyakorlatában történt-e elmozdulás a 2019-es kiinduló állapothoz képest, és ha igen, a változás milyen irányú.

A kérdések megválaszolása során a kiindulási pontot a kezdeti időszak egyik legfontosabb pályázati felhívása képezi, amely a „nemzeti és helyi identitástudat erősítése önkormányzatok és nemzeti kulturális intézmények bevonásával” címet viselte. E pályázati cél azért is tekinthető különösen jelentősnek, mert a többi célkitűzés (pl. orvosi rendelő, szolgálati lakás) messze nem érintett olyan széles kört és nem tartalmazott olyan széles támogatási lehetőséget, mint a jelzett konstrukcióban támogatható tevékenységek. A felhívásban rögzített – átfogó – cél szerint a „Kormány célul tűzte ki a kistépülések népességmegtartó erejének növelését, a fiatalok helyben maradását, az elvándorlás visszaszorítását”. Statisztikai adatokkal is bizonyítható, hogy a lakosságszám csökkenése leginkább a kis lélekszámú, valamint periférikus helyzetű térségekben található településeket sújtja, szemben a kedvezőbb helyzetű (nagyobb városok környezetében lévő), valamint jó foglalkoztató képességű (prosperáló üzemekkel rendelkező) településekkel, amelyek a saját erőből történő fejlesztések mellett a lakosságszámukat is képesek növelni. Mindezekből az következhet, hogy leginkább azokat a településeket célszerű támogatni, ahol a lakosságszám csökkenése jelentős, és saját erőből nem képesek a lakosságot megtartó infrastrukturális beruházásokra. Kérdés az, hogy a jelzett pályázati kiírás milyen mértékben szolgálta e célok elérését. A vizsgálati eredmények azt mutatták, hogy az 1 500 fő feletti települések sokkal jelentősebb számban szerepeltek a támogatottak között, mint a legkisebb lélekszámú települések. A népességváltozással összefüggésben álló adatokból pedig azt tűnt ki, hogy 111 olyan település is részesült támogatásban, ahol a népesség nem csökkent, hanem növekedett. Ha tehát kizárólag a lakosságszám csökkenése lett

volna a támogatási jogosultság kritériuma, akkor a támogatottak csaknem fele nem is részesülhetett volna támogatásban.

Természetesen a lakosságszám növekedése mellett is lehet egy település kedvezőtlen társadalmi-gazdasági helyzetű (elég a többségében vagy egészében romák lakta szegregátumokra gondolni). Éppen ezért érdemes figyelembe venni a gazdasági helyzetre valamilyen mértékben reagáló helyi adóerő-képességet is. Ha a 2. táblázat adatait – az egyes települések adóerőképességét és a fejlettséget mérő komplex mutató értékeit is figyelembe véve – abból a szempontból vizsgáljuk, hogy kapott-e támogatást olyan település, amely valószínűsíthetően saját forrásból is meg tudta volna valósítani a helyi fejlesztést, akkor látható, hogy 98 település – a források csaknem 20%-át felhasználva – részesült olyan támogatásban, amelyet maga is képes lett volna előteremteni. Ha csupán azt vizsgáljuk, hogy a relatíve kedvező és kedvezőtlen adóerő-képességgel rendelkező települések milyen arányban részesültek támogatásban, akkor megállapítható, hogy a támogatási források csaknem fele arányban az amúgy is jobb helyzetű településekhez vándoroltak. A népességmegtartó erő és az egyes járások kedvezőtlen helyzete között szoros a kapcsolat, ami azt is jelenti, hogy amennyiben cél a népességmegőrzés, akkor a hátrányosabb helyzetű térségek településeit célszerű előnyben részesíteni, szemben a kedvezőbb vagy kifejezetten jó helyzetű térségek településeivel. A 2. táblázat adataiból látható, hogy a nem kedvezményezett (vagyis nem hátrányos helyzetű) járások települései kétszer nagyobb arányban részesültek támogatásban, mint a leginkább hátrányos helyzetű, komplex programmal fejlesztendő járásoké. A forráskoncentráció itt is a jobb helyzetben lévő településekre irányul.

2. táblázat: A 2016. évi kedvezményezett járáskategóriák szerinti támogatott csoportok, 2019  
Subsidised groups by beneficiary district category (based on 2016 calculation), 2019

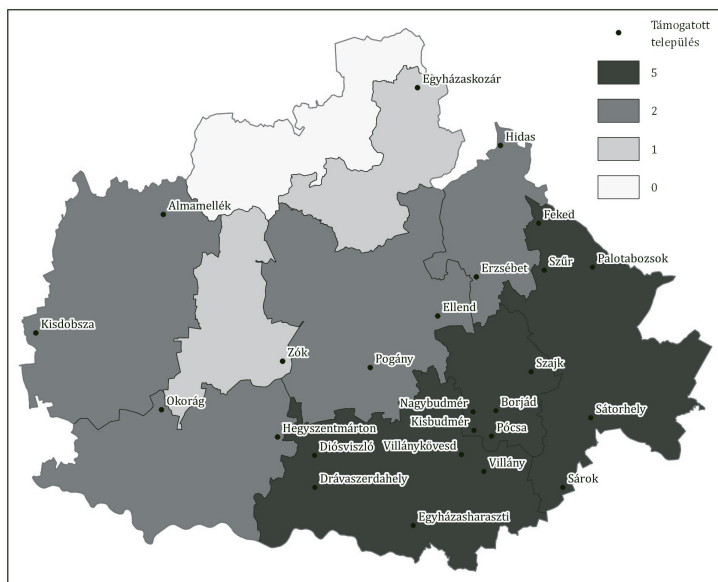
	Alsó értékhatár	Felső értékhatár	Támogatott települések száma (db)	Támogatás összege (MFt)
Nem kedvezményezett járás települései (1097)*	46,96	77,15	181	2 133
Kedvezményezett járás települései (894)*	34,80	46,96	142	2 027
Fejlesztendő járás települései (223)*	31,09	34,80	45	574
Komplex programmal fejlesztendő járás települései (658)*	18,62	31,09	93	1 265

Forrás: saját szerkesztés a közzétett döntési lista alapján

\*Az alsó és felső értékhatár oszlopában a fejlettséget jelző komplex mutató szélsőértékeit tüntettük fel. Zárójelben a kedvezményezetti kategóriák 5 000 fő alatti településeinek számai.

2019-ben létezett tizenhét olyan leghátrányosabb helyzetű járás, ahol a vizsgált felhíváson belül a támogatott települések száma nulla vagy maximum kettő volt. Mindeközben a sokkal jobb besorolású és helyzetű járások települései nagyságrenddel több támogatásban részesültek (Finta 2019). Ha az országos eredmények alakulásának okairól nem is áll rendelkezésre megfelelő információ, Baranya megyét tekintve – a helyismeretnek köszönhetően – közelebbi kép is alkotható (2. ábra). A Baranya megyei eredmények alapján – beleértve a támogatott településeket és a támogatás mértékét – a megye politikai viszonyainak minimális ismeretében is kirajzolódni látszanak azok az erővonalak, amelyek a befolyás erősségét mutatják. Ezek az erővonalak személyekhez (befolyásos képviselő), illetve jó kormányzati kapcsolatokkal rendelkező településekhez köthetők. A politikai kapcsolatokon túl természetesen meghatározó a helyi humánkapacitás és szakértelem megléte vagy hiánya, illetve a kezdeményezőkézség és ambíció. A kutatás eredményei azt mutatják, hogy a szakértelmet és humánkapacitást részlegesen a megyei önkormányzat apparátusa igyekszik pótolni, bár ők maguk is kapacitásproblémákkal küzdenek, de Baranya megye hátrányos járásai, illetve települései előszeretettel veszik igénybe a hozzájuk földrajzilag legközelebb álló LEADER munkaszervezetek segítségét. Természetesen a külső segítség sem elegendő, ha az adott településvezetés úgy dönt, hogy nem nyújt be pályázatot. A ta-

2. ábra: A támogatott települések elhelyezkedése Baranya megye egyes járásaiban (Magyar Falu Program „Nemzeti és helyi identitástudat erősítése” című felhívás, MFP-NHI/2019)  
Location of the supported settlements in various districts of Baranya County (Hungarian Village Programme "Strengthening National and Local Identity", MFP-NHI/2019)



Forrás: saját szerkesztés a közzétett döntési lista alapján (a számok a támogatott települések számát jelölik az adott járásban belül)

pasztaatok szerint azonban a helyi kezdeményezőkéesség és a megfelelő szakértelem jelentősége is eltörpül a politikai támogatottsághoz képest. A további részleteket nem boncolgatva, a politikai kapcsolatokról teljesen eltekintve is szembetűnő lehet az, hogy például Villány, a híres borvidék városi jogállású központja részesült támogatásban, miközben az ország egyik leghátrányosabb helyzetű járásának – a Hegyháti járásnak – egyetlen települése egyetlen pályázatot sem nyert. Valószínűsíthető, hogy Villány a viszonylag csekély összegű támogatást maga is elő tudta volna teremteni, az viszont bizonyosnak tűnik, hogy a Hegyháti járás településeinek 90%-a képtelen lett volna önerőből bármilyen érdemi fejlesztést megvalósítani.

A Magyar Falu Program kezdeti eredményei – a vizsgált pályázati felhívás vonatkozásában – arra engednek következtetni, hogy a támogatások, valamint a pályázati alapcélok nem feltétlenül álltak összhangban egymással. 2023-ban, az indulástól számított három lezárt pályázati év adatai, valamint az empirikus vizsgálatok tükrében már értékelhetők azok a változások vagy épp standard elemek, amelyek e támogatási rendszert jellemzik. Pozitív változásként értékelhető a támogatottak számának növekedése, különösen a községi jogállású települések körében (3. táblázat). Támogatást kapott szinte a teljes 5 000 fő alatti települési kör, köztük 93 kisváros (2019-ben). Csupán nyolc törpefalu, néhány (13), az ötezres küszöb környékén levő település és négy egyéb község nem kapott támogatást.<sup>1</sup> Elvértve akadtak a 2021-es adatok alapján 5 000 főnél nagyobb népességű települések, amelyek viszont kaptak (Balatonlelle, Délegyháza, Mikepércs, Nagymaros, Nagytarcsa, Rajka). 2019-hez képest feltűnően sok, több mint 500 új község pályázott a következő két évben, és ezek jelentős részben (344 db) aprófalvak voltak.

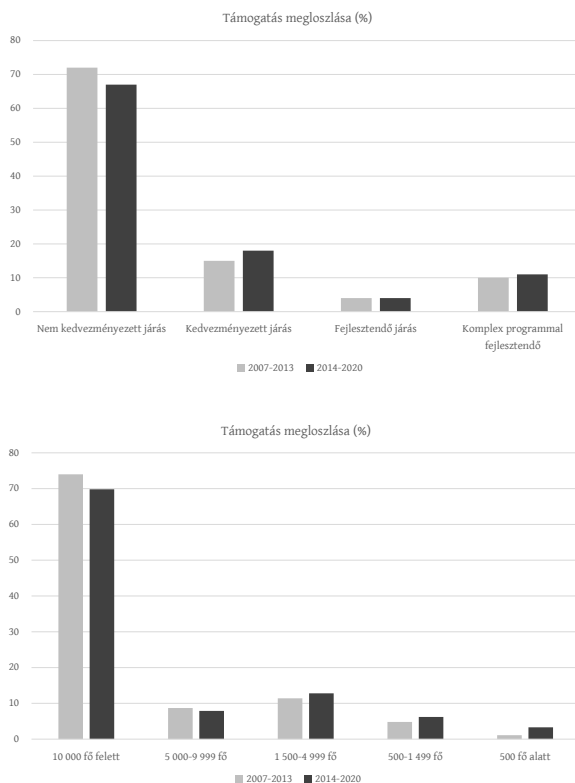
3. táblázat: Az 5 000 fő alatti összes, illetve a támogatott település jogállás szerinti megoszlása (2019-2021)  
*Distribution by status of all municipalities with less than 5,000 inhabitants and supported municipalities (2019-2021)*

Jogállás	Összes	Támogatott települések száma (db)		
		2019	2020	2021
<i>Magyarország</i>				
Község	2 670	2 155	2 316	2 436
Nagyközség	111	105	104	105
Város	102	80	87	86
Összesen	2 883	2 340	2 507	2 627
<i>Baranya</i>				
Község	283	176	219	231
Nagyközség	3	3	3	3
Város	7	6	6	6
Összesen	293	185	228	240

Forrás: saját szerkesztés

A támogatáspolitikát a program indulásához képest napjainkra olyan fordulatot vett, amelyben esszenciális szemponttá vált, hogy minden egyes település részesüljön valamilyen támogatásban. Ezt az önmagában véve pozitív változást ugyanakkor árnyalják a pályázati felhívások feltételei. A pályázat ugyanis nem csupán azt tette lehetővé, hogy a települések egyszerre több célra is nyújthassanak pályázatot – amiben semmi kivetnivaló nincs –, azonban mindezt 100%-os állami támogatás és előfinanszírozás mellett tehetik. Ennek viszont az lett a következménye, hogy az önkormányzatok olyan célokra is pályáztak, amelyekre egyébként egyáltalán nem vagy nem elsődlegesen volt szükségük. Vesztenivaló nem volt, viszont a polgármester, a képviselők eredményként tudták felmutatni a helyi lakosság előtt a nyertes pályázatot. Az adott esetben szükségtelen beruházások azonban – mind a mai napig – nem csupán pazarlást eredményeznek, de egyúttal el is vonják azt a forrást, amely azon igények kielégítését szolgálná, amelyekre helyben a legnagyobb szükség lenne.

3. ábra: A kohéziós források kedvezményezetti és lakosságszám szerinti megoszlása  
*Distribution of cohesion funds by beneficiary and population*



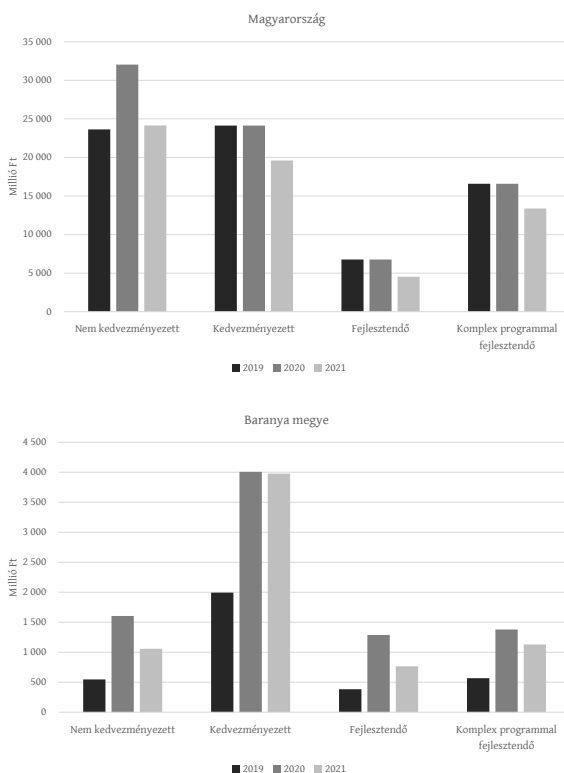
Forrás: saját szerkesztés



A Magyar Falu Program értékelését illető másik alapvető kérdés, hogy vajon képes-e ellensúlyozni, kiegészíteni azt a – perifériák szempontjából pozitívumként semmiképp nem értékelhető – tendenciát, amely az uniós források területi allokációját jellemzi. Az uniós források az eddigi két teljes programozási időszakban (2007-2020) inkább a fejlettebb térségeket (3. ábra), illetőleg a nagyobb lélekszámú településeket segítették. A periférikus helyzet oldásához nem elegendő csupán a pénzügyi támogatás, de az sem hagyható figyelmen kívül, hogy kritikus méretű forrástömeg hiányában a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatására még csak esély sem mutatkozik.

Ha országos szinten vizsgáljuk a Magyar Falu Program forráselosztási sajátosságait, akkor megállapítható, hogy sem trendjében, sem pedig a támogatott térségek fejlettségi besorolása alapján nem tér el az uniós források területi elosztásának jellemzőitől (3-4. ábra összehasonlítása).

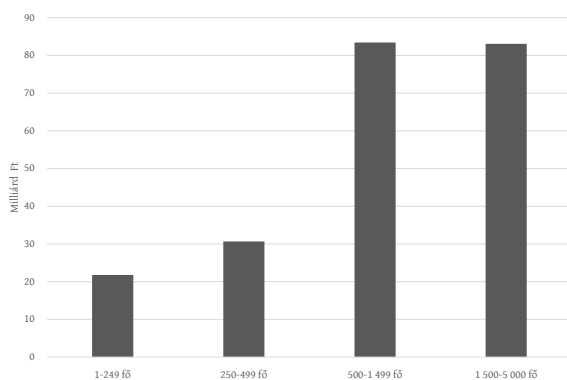
4. ábra: A Magyar Falu Program forrásai kedvezményezetti besorolás szerint Magyarországon és Baranya megyében  
Hungarian Village Programme resources by beneficiary classification in Hungary and Baranya county



Forrás: saját szerkesztés

Ha a program elmúlt három évének forráselosztási adatait a települések lakosság száma alapján vizsgáljuk, akkor ugyancsak az a következtetés vonható le, hogy minél kisebb egy település lélekszáma, annál kisebb az esély arra, hogy támogatásban részesüljön (5. ábra). Mindez azt jelenti, hogy az uniós forráselosztási gyakorlat és a hazai forrású Magyar Falu Program között nincs komplementer viszony, vagyis a Magyar Falu Program országos szinten – még csak forráselosztási filozófiájában – sem képes ellensúlyozni azokat a hiányokat, amelyeket a kohéziós forráselosztás jelent a periférikus térségek szempontjából.

5. ábra: A Magyar Falu Program lakosság szám szerinti forrásallokációja (2019-2021)  
Resource allocation of the Hungarian Village Programme by population (2019-2021)

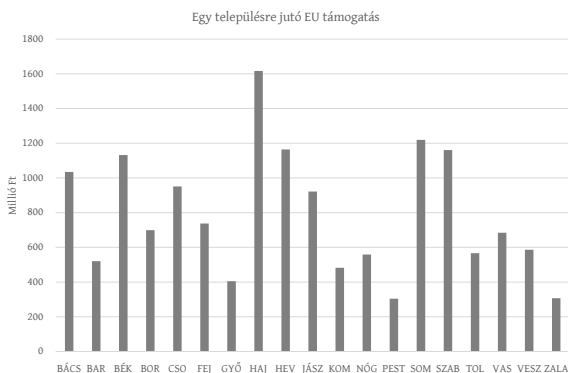
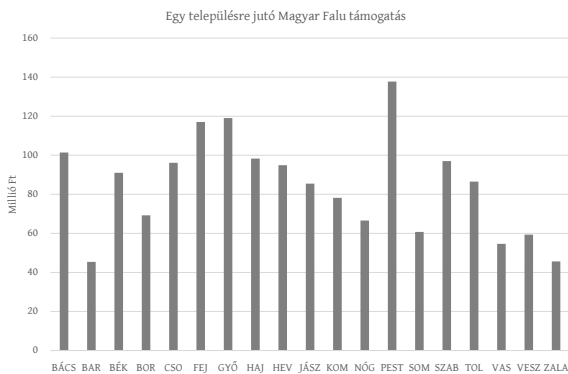


Forrás: saját szerkesztés

Megyei szinten összevetve a különböző támogatási adatokat, megállapíthatjuk, hogy összhangban az országos tendenciákkal, a kutatás terepét képező Baranya megyében sem beszélhetünk az uniós és hazai támogatási források komplementer viszonyáról. (Sajátos módon Pest megye esetén – igaz fordított sorrendben – működik a komplementaritás a Magyar Falu Program és a kohéziós források viszonyában (6. ábra)).

Baranya megyében a legtöbb pályázati forrást felmutató települések több mint 100 000 000 Ft-t költöttek, az éves eloszlások azonban nem egyenletesek. Alsószentmárton önkormányzata és civil szervezetei 2021-ben 103 millió Ft-ot nyertek a Magyar Falu Program keretében (miközben megyei TOP-ból nulla a részesedésük). Ezzel szemben öt település (Birján, Lothárd, Pécsudvard, Szaporca, Szemely) egyik évben sem szerepel a nyertesek között. A legkevesebb pályázati összeget Királyegyháza (kb. fél millió Ft) és Tarrós (868 ezer Ft) kapta. Királyegyháza ezt az összeget a felelős állattartásra fordította, míg Tarrós közterület-karbantartásra. A megye 100 lakos alatti településeinek mindegyike nyert pályázati forrást a programból valamelyik évben. A települések és az évek mentén az összegek nagyon változóak, ami a többi kategóriába tartozó településnél is tapasztalható (4. táblázat).

6. ábra: Egy településre jutó támogatás megyei viszonylatban, millió Ft, 2019  
Support per municipality by county, HUF million, 2019



Forrás: saját szerkesztés

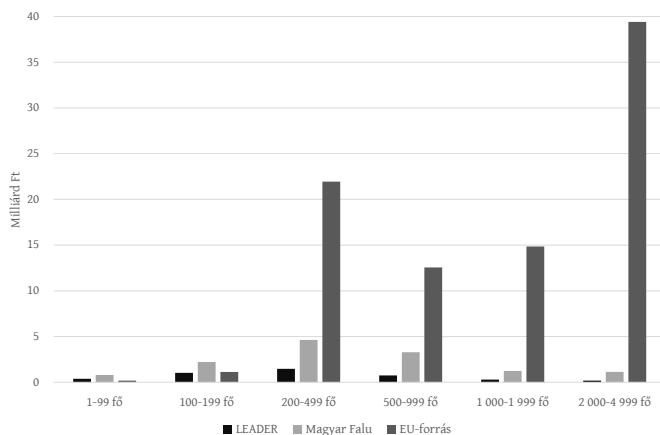
4. táblázat: Baranya megye támogatottsága a Magyar Falu Programból  
Funding of Baranya county from the Hungarian Village Programme

	Minimális	Maximális	Átlagos	Összesen	Támogatott	Mindhárom évben nyertes pályázat
	Támogatási összeg (2019-2021, M Ft)			Települések száma		
100 fő alatt	0,9	73,5	28,6	26	26	5
100-199 fő között	2,0	87,8	29,5	76	76	18
200-499 fő között	3,0	164,2	42,9	109	106	36
500-999 fő között	0,5	142,4	64,3	50	48	31
1 000-1 999 fő között	19,9	103,5	65,0	20	20	13
2 000-5 000 fő között	47,4	166,6	87,8	13	13	10

Forrás: saját szerkesztés

Végül, de nem utolsó sorban indokoltnak tűnik a LEADER, a Magyar Falu Program és a kohéziós források összehasonlítása is. A Baranya megyét jellemző adatok jól mutatják, hogy a kohéziós források hiányában a legtöbb településkategóriában vélhetően nagyon sok fejlesztésre nem kerülhetne sor. Ugyan mind a LEADER, mind a központilag erősen promotált Magyar Falu Program biztosít forrást, ám még nagyon sok támogatási lehetőség hiányzik ezekről a településekről. Az is tanulságos, hogy az igazán kis lakosságszámú településekre a nagy ágazati programok támogatásai szinte egyáltalán nem jutnak el, és itt már nagyobb szerep juthat mind a LEADER, mind pedig a Magyar Falu forrásainak (7. ábra).

7. ábra: A hazai és EU-s forrásból juttatott támogatás összehasonlítása Baranya megyében települési lakosságszám szerint, milliárd Ft, 2019  
*Comparison of subsidies from domestic and EU sources in Baranya county by number of inhabitants, HUF billion, 2019*

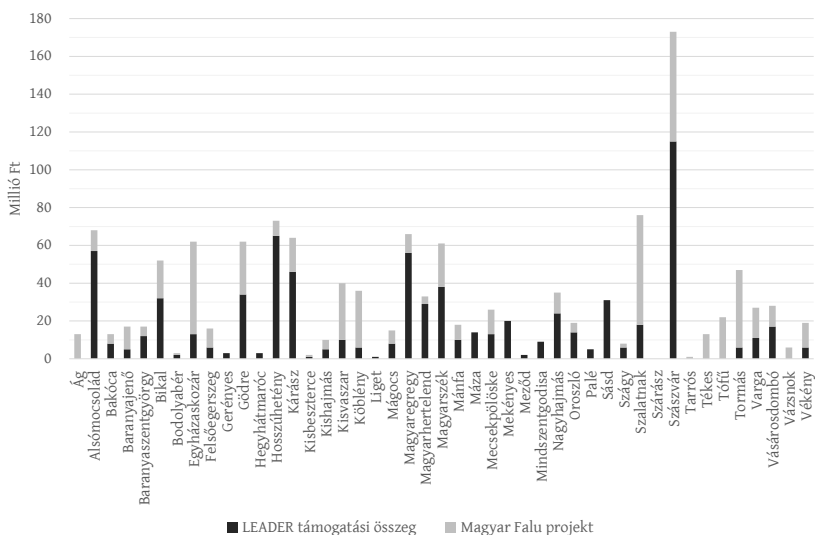


*Forrás: saját szerkesztés*

A források mértéke természetesen nem egyenesen arányos az adott fejlesztési módszer hozzáadott értékével, sőt az arány akár fordított is lehet, ha a közösség szempontjából egy olyan beruházás valósul meg csekély forrásból, amely kifejezetten szükséges, szemben egy felesleges, ám kiemelkedő forrásigényű projekttel. A különböző típusú beavatkozások önálló értékelése nem része a tanulmánynak, ám az egyes források megjelenése és egymáshoz viszonyított aránya beszédes lehet, ha a perifériák fejlődési esélyeit mérlegeljük.

Ha a megyén belül egészen a települési szintig vizsgálódunk, akkor – a korábban más összefüggésben már elemzett Komlói és Hegyháti járás településeinek adatai alapján – az is megállapítható, hogy a LEADER program hiányában a települések többségének a Magyar Falu Program forrásai csupán meglehetősen csekély – és központilag meghatározott – fejlődési irányt és lehetőségeket jelölne ki (8. ábra). Ez a megállapítás akkor is igaz, ha a LEADER forrás a két járás

8. ábra: A LEADER (2014–2020) és a Magyar Falu Program (2019–2021) forrásai a Kumlói és a Hegyháti járás területén  
Resources of the LEADER (2014–2020) and the Hungarian Village Programme (2019–2021) in the Kumló and Hegyhát districts



Forrás: saját szerkesztés miniszterelnökségi, IIER, pályázat.gov.hu adatok alapján

45 településének önkormányzatai, vállalkozói, civil szervezetei számára a hét éves időtartamra csupán nagyon csekély összeget (hozzátétőleg 500 M Ft-ot) tudott biztosítani. (Ez az összeg csupán harmada az előző programozási időszakban rendelkezésre bocsátott forrásnak.)

Kétségtelen, hogy a pályázati források nagysága – függetlenül attól, hogy mely konstrukcióról van szó – nem sokat árul el a támogatások hatékonyságáról, azonban a „legyen miből” kérdése mindenképp megelőzi (sőt nagyságrendje gyakran determinálja is) a „legyen mire” kérdését. A célok megfogalmazása, a forrásfelhasználás módja, a fenntarthatóság problémája olyan további kutatásokat igényelnek, amelyek valószínűleg nem mellőzhetőek a perifériák megfontolt felzárkóztatási folyamata során.

### Következtetések

A kutatási eredmények azt mutatják, hogy az eltérő típusú fejlesztési beavatkozások között létezik olyan módszer, amely leginkább teljesítheti azokat a feltételeket, amelyek elengedhetetlennek tűnnek a periférikus hátrányok oldásához. A „puha” feltételek közül ilyennek tekinthető a helyi szinthez való közelség, mely a személyes jelenlét, közvetlen elérhetőség segítségével pótolhatja a hiányzó szak-

értelmet és humánkapacitást, erősíti bizalmat, a motiváltságot. A „puha” és a „kemény” feltételek között helyezkedik el a részvételt biztosító partneri együttműködés és a bevonást biztosító intézményi kultúra, valamint a komplexitást biztosító holisztikus megközelítés. Inkább a „kemény” feltételek közé sorolható a döntési folyamat közvetlen befolyásolását biztosító szervezeti struktúra és a célok megvalósítását biztosító finanszírozási háttér. E feltételekkel – a megfelelő finanszírozás kivételével – a LEADER/CLLD megközelítés jelen pillanatban is rendelkezik Magyarországon, míg ugyanez a központi irányítású, ágazati logikájú beavatkozásokról nem mondható el. Mindazonáltal a feltételek kiteljesedéséhez elengedhetetlen az olyan fejlesztéspolitikai közeg, amely a helyi kezdeményezések, a helyi kormányzás erősítését, a társadalom széleskörű bevonását célnak tekinti, és nem veszélyforrásnak.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az alulról építkező, a helyi sajátosságokat figyelembe vevő fejlesztési módszerek nélkülözhetetlennek tűnnek a periférikus térségek felzárkóztatása során. Ugyanakkor ez nem azt jelenti, hogy ne lenne szükség a „felülről jövő”, ám a szubszidiaritást tiszteletben tartó és a partneri együttműködésre alapozó külső segítségre. Ennek hiányában a belső erőforrások mobilizálása gyakran nem is lehetséges. Az uniós és tagállami fejlesztéspolitikákban oly gyakran hiányzó integrált megközelítés megvalósítására – az imént vázolt követelményekkel együtt – a LEADER fejlesztési módszer nyújt lehetőséget. E módszer egyes elemei ugyan megjelentek a magyar támogatási rendszer egyes programjaiban (Felzárkózó Települések Programja, közfoglalkoztatási program), azonban az oly kívánatos kiteljesedésükre – magát a LEADER-t is beleértve – mindez ideig nem kerülhetett sor.

## Jegyzet

- 1 Támogatást nem kapott törpefalvak: Darnó, Gomboszeg, Hernyék, Iborfia, Kisszőlős, Komjáti, Teresztenye, Tésa; az ötezres küszöb környékén lévő nagyobb települések: Csenger, Egyek, Jászkisér, Kemece, Komádi, Környe, Lábatlan, Mélykút, Mezőhegyes, Nyékládháza, Nyírmada, Tiszalúc, Újkígyós; egyéb települések: Csanádpalota, Mikekarácsonyfa, Rábahídvég, Serényfalva, Szaporca.

## Köszönetnyilvánítás

A tanulmány az 132294. számú „Kormányzati kihívások periférikus térségekben” című projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

## Irodalom

- Barca, F. (2009): *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* (Independent Report, Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy, Danuta Hübner). European Commission, Brussels
- Berriet-Sollic, M., Laidin, C., Lépiciér, D., Pham, H.V., Pollermann, K., Raue, P., Schnaut, G. (2018): *Governance of policy at a local level LEADER programs analysis*. Research Report <http://hdl.handle.net/10419/190919> (Letöltés: 2023. 03.16.)
- CoR (European Committee of the Regions) (2023): *The cost of non-rurality - preparing for a better urban-rural balance in EU funding*. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-cost-of-non-rurality/> (Letöltés: 2023. 04.16.)
- Courades, J-M., Brosei, P. (2018): CLLD/LEADER: Applying the partnership principle to local development. *European Structural and Investment Funds Journal*, 3., 210–222.
- Európai Bizottság jelentése (2022): *The ESF and community-led local development: Lessons for the future*. <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/publications/esf-and-community-led-local-development-lessons-future> (Letöltés: 2023. 02. 16.)
- European Commission (2006): *The LEADER approach: a basic guide*. Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities [https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd-guidance\\_lds.pdf](https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd-guidance_lds.pdf) (Letöltés: 2023. 02.16.)
- European Commission (2021): *Evaluation Support Study on the Impact of Leader on Balanced Territorial Development*. [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/rural-areas/evaluation-support-study-impact-leader-balanced-territorial-development\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/rural-areas/evaluation-support-study-impact-leader-balanced-territorial-development_en) (Letöltés: 2023. 02. 16.)
- Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az uniós területfejlesztési menetrend, a Lipcsei Charta és az uniós városfejlesztési menetrend felülvizsgálata (feltáró vélemény a német elnökség felkérésére) (2020/C 429/20) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2020%3A429%3ASOM%3AEN%3AHTML> (Letöltés: 2023.02.16.)
- Finta I. (2019): A magyar vidékfejlesztés sikereinek, kudarainak speciális tényezői. In: Farkas J. Zs., Kovács A. D., Perger É., Lennert J., Hoyk E., Gémes T. T. (szerk.): *Alföldi kaleidoszkóp. A magyar vidék a XXI. században. Tanulmányok a 70 éves Csatári Bólint köszöntésére*. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Kecskemét, 84-98.
- Finta I. (2022): Az Európai Unió átfogó fejlesztéspolitikai alapelveinek fejlődési trendjei és azok érvényesülése Magyarországon. *ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS*, 2., 1-19.
- HÉTFA Elemző Központ (2013): *A fejlesztési források szerepe a leszakadó térségek dinamizálásában*. <https://hetfa.hu/2013/08/09/a-fejlesztési-forrasok-szerepe-a-leszakado-tersegek-dinamizalasaban/> (Letöltés: 2023.02.16.)
- Hugenot-Noel, R., Piñeiro. C.V. (2022): Just Transition & Revitalisation, A new EU strategy for rural areas. *FEPS POLICY BRIEF JUNE 2022* <https://feeps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/06/Just-Transition-Revitalisation-A-New-EU-Strategy-for-Rural-Areas.pdf> (Letöltés: 2023. 02. 13.)
- Hyyryläinen T., Ranniko P. (eds.): *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka: Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Vastapaino*. <https://researchportal.helsinki.fi/en/publications/eurooppalaistuva-maaseutupolitiikka-paikalliset-toimintaryhm%C3%A4t-ma> (Letöltés: 2023. 03. 16.)
- Jørgensen, A., Arp Fallov, M., Skovgaard Nielsen, R. (2021): ‘Just ask Eric’: On the Importance of Governance Efficacy, Territorial Ties and Heterogenous Networks for Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 2., 303-321. <https://doi.org/10.1111/SORU.12328>
- Kull, M. (2008): *EU Multi-level Governance in the Making*. University of Helsinki, Helsinki <https://core.ac.uk/download/pdf/52243632.pdf> (Letöltés: 2023.02.16.)
- Lopolito, A., Nardone, G., Sisto, R. (2011): Towards a Comprehensive Evaluation of Local Action Groups in LEADER Programmes. *New Medit*, 1., 43-49.

- Masot, A.N., Alonso, G.C. (2017): 25 Years of the Leader Initiative as European Rural Development Policy: the Case of Extremadura (SW Spain). *European Countryside*, 2., 302–316. <https://doi.org/10.1515/euco-2017-0019>
- Moodie, J. R., Salenius, V., Wøien Meijer, M. (2021): Why territory matters for implementing active subsidiarity in EU regional policy. *Regional Studies*, 5., 866–878. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1966404>
- Nousiainen, M., Mäkinen, K. (2015): Multilevel Governance and Participation: Interpreting Democracy in EU-programmes. *Perspectives on European Politics and Society*, 2., 208–223. <http://dx.doi.org/10.1080/23745118.2014.986970>
- Pámer Z., Finta I., Horeczki R., Pénczár Á., Dombi P. (2023): Területfejlesztési források felhasználása Baranya megyében. *Tér és Társadalom*, 3., 98–118. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3491>
- Pisani, E., Franceschetti, G., Secco, L., Christoforou, A. (2017) (eds.): *Social Capital and Local Development. From Theory to Empirics*. Palgrave Macmillan
- Pollermann, K., Aubert, F., Berriet-Sollic, M., Laidin, C., Lépicier, D., Vu Pham, H., Raue, P., Schnaut, G. (2020): Leader as a European policy for rural development in a multilevel governance framework: a comparison of the implementation in France, Germany and Italy. *European Countryside*, 2., 156–178. DOI:10.2748/euco-202-0009
- Pylkkänen, P., Hyyryläinen, T. (2004) Mainstreaming of the LEADER method into rural development policies in Finland. *Maaseudun uusi aika*, 4., 22–32.
- Ramos, E., Mar Delgado, M. (2003): European rural development programmes as a means of strengthening democracy in rural areas. In: Bell, M., Hendricks, F., Bacal, A. (eds): *Walking Towards Justice. Democratization in Rural Life*. Research in Rural Sociology and Development, 9., 135–157 Elsevier, Oxford
- Servillo, L. (2019) Tailored polities in the shadow of the state’s hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda. *European Planning Studies*, 27:4, 678–698, <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1569595>
- Századvég (2020): *Az intézményes vidékfejlesztés tudatosulása a vidéki lakosságban*. 5.2. stratégiai tanácsadás 2020. december 17.
- Területi Agenda 2030 [TA] (2023): <https://territorialagenda.eu/hu/> (Letöltés: 2023.02.16.)
- Thuesen, A., Nielsen, N. C. (2014): A Territorial Perspective On Eu’S Leader Approach In Denmark: The Added Value Of Community-Led Local Development Of Rural And Coastal Areas. *European Countryside*, 4., 307–326. <https://doi.org/10.2478/euco-2014-0017> (Letöltés: 2023.02.16.)
- Wade, P., Rinne, P. (2008): *A LEADER Dissemination Guide Book*. Rural Policy Committee, Helsinki [http://www.preparenetwork.org/files/LEADER\\_DGB\\_Rinne.pdf](http://www.preparenetwork.org/files/LEADER_DGB_Rinne.pdf) (Letöltés: 2023.02.01)