

FINTA ISTVÁN – PÁLNÉ KOVÁCS ILONA – BRUCKER BALÁZS
– PÉNZÁR ÁRPÁD – PÁMER ZOLTÁN – PÓLA PÉTER

A területi tervezés elmélete és gyakorlata Faragó munkásságában

*Theory and practice of spatial planning
in the work of Faragó*

SZERZŐK:

FINTA ISTVÁN, tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde utca 22., finta.istvan@krtk.hu, ORCID: 0000-00016916-7325

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA, tudományos tanácsadó, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., palne.kovacs.ilona@krtk.hu, ORCID: 0000-0003-2286-6326

BRUCKER BALÁZS, tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., brucker.balazs@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-1448-1488

PÉNZÁR ÁRPÁD, PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 7622 Pécs, Rákóczi út 80., penzar.arpad@tk.pte.hu, ORCID: 0000-0003-0977-5614

PÁMER ZOLTÁN, tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., pamer.zoltan@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-5046-9590

PÓLA PÉTER, tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., pola.peter@krtk.hu, ORCID: 0000-0003-3169-2874

JEL-kód: R580

Kulcsszavak: területi tervezés • kormányzás • területfejlesztés • uniós fejlesztéspolitika

„*Aki nem tervez, a bukást tervezi meg.*”
(„*He who fails to plan is planning to fail.*”)
Winston Churchill

Absztrakt: A területi kormányzás, a területfejlesztés, a közigazgatás előre kiszámítható, hatékony működtetésében kiemelt szerepet játszik a tervezés. A tervezés mind tudományos, mind gyakorlati oldalról számos szempontból vizsgálható. A regionális tudomány művelői közül nem mindenki vállalkozott arra, hogy a tervezés sokszínűségét egyszerre elemezze a kor tudományos eszköztárának és kutatási eredményeinek széleskörű felhasználása mellett. Faragó László – az MTA RKK, majd a KRTK kutatója – ezen szakemberek közé tartozott. A tanulmány Faragó László munkássága alapján számba veszi a tervezés azon aspektusait, amelyek ma is különösen fontosak mind a tudományos megközelítések, mind a gyakorlati tervezési munka során.

AUTHORS:

ISTVÁN FINTA, research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary, finta.istvan@krtk.hu, ORCID: 0000-0001-6916-7325

ILONA PÁLNÉ KOVÁCS, scientific advisor, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary, palne.kovacs.ilona@krtk.hu, ORCID: 0000-0003-2286-6326

BALÁZS BRUCKER, research fellow, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary, brucker.balazs@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-1448-1488

ÁRPÁD PÉNZÁR, PhD student, Doctoral School of Regional Policy and Economics, Faculty of Business and Economics, University of Pécs, Rákóczi út 80., H-7622 Pécs, Hungary, penzar.arpad@krtk.hu, ORCID: 0000-0003-0977-5614

ZOLTÁN PÁMER, research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary, pamer.zoltan@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-5046-9590

PÉTER PÓLA, research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary, pola@krtk.hu, ORCID: 0000-0003-3169-2874

Keywords: *spatial planning • governance • territorial development • EU development policy*

Abstract: *Planning plays a key role in the predictable and efficient operation of territorial governance, territorial development and public administration. Planning can be studied in several aspects both from scientific and practical sides. Not everyone in the field of regional science has attempted to analyse the diversity of planning while making extensive use of the scientific tools and research findings of the time. László Faragó, a researcher at the Hungarian Academy of Sciences Centre for Regional Studies and later at the CERS, was one of these specialists. This paper based on the work of László Faragó is taking those aspects of planning into account that are still particularly relevant today, both in scientific approaches and in practical planning.*

BEVEZETÉS

A tervezés nem csupán a mindennapi emberi lét szükségszerű eleme, de az állam kialakulása óta része bármely típusú közhatalmi tevékenységnek is. Jelentősége, szerepe ugyan koronként eltérő (szocialista tervgazdálkodás, Európai Unió tervezési ciklusok), ám hatása nem csupán országok fejlődési pályáit határozhatja meg hosszú távon, de a tervezés társadalom egészét átszövő aspektusai széles kutatási témát kínálnak a tudomány képviselői számára is. Faragó László munkásságának nem csupán jelentős részét képezte a tervezés tanulmányozása, de – sokoldalúságát bizonyítva – annak számos, eltérő elemét vizsgálta olykor gyakorlati, más esetben filozofikus megközelítésben. Az alábbi gondolatok e sokszínű életmű egyes elemeire kívánnak reflektálni.

KORMÁNYZÁS TERVEKKEL?

A területfejlesztés, területi tervezés fogalmának meghatározásával számtalan tanulmány foglalkozott, és nagyon sokféle fogalom született. Az egyik legelfogadottabb közülük Faragó László nevéhez fűződik, aki szerint a területfejlesztés a politika és az intézményrendszer által a társadalom érdekében tett fejlesztő, újraelosztó tevékenység, ami befolyásolja egy adott régióban/megyében/településen élők életét (Faragó, 1997). A területfejlesztés és a tervezés szorosan összefonódó elemeire – mint intézményrendszer, szakértelem, politikai támogatás – más szerzők is felhívták a figyelmet, mivel ezek befolyásolják a stabil, hosszú távú tervezést (Enyedí, 2010).

Faragó – mint a tervezés elkötelezett híve – egyik főművét is e témának szentelte, ami valóban hiánypótló és bátor munka (Faragó, 2005, 240.). A címválasztás azt üzeni, hogy a tervezés tulajdonképpen „társadalomtechnika”, egyértelműen a kormányzás mozgásterét és szerepét a középpontba helyezve, konstrukcionista filozófiával megalapozva. Faragó nem vádolható konformizmussal, mégis az a feltételezése, hogy a területi különbségek csökkentéséért a kormányzat racionális tervezéssel sokat tehet, olyan optimizmusra vall, amelynek

még akkor sem voltak meg a politikai feltételei, amikor a hivatalos kormányzati narratíva, s lényegében a jogalkotás is neoliberális és EU konform volt.

Nehéz megválaszolni, hogy a hazai kormányzati rezsimek miért mutatnak absztinenciát a valódi, működő tervezéssel szemben, miközben a tervezés (a területi tervezés) szükségessége és célszerűsége a közpolitikai és társadalomfilozófiai mainstream számára evidencia (Bevir, 2011). Faragó megtapasztalhatta, amikor különböző helyi, területi és országos szintű tervdokumentumok tudományos előkészítésére vállalkozó kutatásokat vezetett, hogyan feszül egymásnak a hatalompolitikai és a szakpolitikai, tudományos logika, s hogyan marad alul az utóbbi. A hazai területfejlesztési (kohéziós politikai) ciklusok tervekben megjelenő prioritásai, és a konkrét forráselosztási döntésekben megnyilvánuló kormányzati intézkedések annak ellenére, hogy volumenében hatalmas, jellemzően uniós forrásokat emésztettek fel, érdemben nem vezettek a területi különbségek csökkenéséhez. Ami a jellemzővé vált tervezési mechanizmusokat illeti, a centralizáltság és a partnerségi elemek szinte hivatalos negligálása, a tervezés társadalmi kohéziót erősítő, integratív funkcióját sem képesek megvalósítani. Az utóbbi évek válságai pedig megkérdőjelezzik a hosszútávúság, a kiszámíthatóság realitásával kapcsolatos elképzeléseket is.

Nem volt igaza Faragónak? Dehogynem. Csak nem feledkezhetünk meg a hatalompolitikai, kormányzati kontextusról, arról, hogy milyen módon rendeződik vissza a szakpolitikai tanulási hajlandóság (Boda, 2020), s ami a területi tervezést illeti, a centralizáció-decentralizáció közötti erőviszony. A központi, területi, helyi szereplők közötti viszonyrendszerben a magyar állam többnyire nem követte a fejlett nyugat trendjeit, s nem sikerült felzárkózni az uniós csatlakozást követően sem. Az Európai Unió jelentős forrásokkal, a tervezésre, forráselosztásra vonatkozó szabályozással a régiók, városok bevonásának előírásával ezt a decentralizációra, szakpolitikai racionalitásra, tervezésre, partnerségre irányuló kormányzati modellt elvárja. Faragó ennek megvalósulási esélyét már a csatlakozás idején is megkérdőjelezte.

Kísérletek voltak az adaptációra, legalábbis a területi léptékek és prioritások kérdésében. Faragó térszemléletét és tervezési alapállását tekintve is urbanista, felismerve a városok térszervező szerepét, ami meghatározta alapállását a régió vagy megye vitában is. A regionalista reformelképzelésekkel kapcsolatos szkepszise jogosnak bizonyult. Az Európai Unió többszintű kormányzati rendszerében a régiók (megyék stb.) és a nagyvárosok évtizedek óta keresik a helyüket. A regionalizmus egy átmeneti fellendülés ellenére csak tagállamban erősödött meg. A területi önkormányzatok térnyerése, a decentralizáció azonban markáns trend maradt, a helyi politikusok kormányzati ambíciói töretlenek (Vallier et al., 2018), s az egyes kormányzati szintek között egyre kevésbé a hierarchia jellemző (Ladner et al., 2019).

Az Európai Bizottság kohéziós jelentései összefüggést keresnek a decentralizáció és a területi fejlődés között (Charron, 2016), más kutatások is igazolják, hogy az erősebb régiók hatékonyabban használják ki a kohéziós politikai lehetőségeket (Rodríguez-Pose – Courty, 2018), és a gyengébben teljesítők abszorpciós képessége kisebb.

Akadnak azonban bőven ellenvélemények is. A centralizáció azokban a kelet-közép-európai tagállamokban erősödött leginkább, amelyek a kohéziós politika első számú kedvezményezettjei (Varró – Faragó, 2016, 22.; Baun – Marek, 2017; Dyba et al., 2018). A decentralizáció támogatottságát csökkentették a környezeti, biztonsági, gazdasági válságok

és a világvárvány is, miközben a preventív állami funkciók (Baldersheim – Rose, 2010), a biztonság, a reziliencia szempontjai felértékelődnek.

A magyar politikai, kormányzási rendszer fordulata és évtizedes gyakorlata azonban nem átmeneti korrekció, hanem koncepcionális, s rendkívül kedvezőtlen a területfejlesztés szempontjából is. Sem a városi, sem a megyei önkormányzatok nincsenek olyan közjogi helyzetben, hogy a térbeliség, a területi tervezés pozíciója erősödhesen, a Faragó alkotta ideáltípus, a „téri lét” értelmében (Faragó, 2019).

EURÓPAI UNIÓS ALAPÉRTÉKEK ÉS A TERVEZÉS

Ami a tervezés és az egyes – alapvetően uniós – fejlesztéspolitikai elvek összefüggéseit illeti, Faragó már a csatlakozás időszakában értékelte az egyes területi szintek szerepét. Ez az értékelés azonban nem csupán a tervezési gyakorlatra korlátozódott, hanem széles látókörűen magában foglalta a kormányzási, politikai hatalomgyakorlási aspektusokat is (Faragó, 2004). Mindez azért is érdemel külön figyelmet, mert a nemzetközi szakirodalomban kifejezetten újnak számító, és hazánkban ekkor még meglehetősen kevésbé idézett többszintű kormányzás elméleti megközelítése világította meg hasonló formában az egyes területi szintek szerepét és jelentőségét (Hooghe et al., 1996). A tervezést és a világot alapvetően kritikus szemmel szemlélő Faragó az uniós csatlakozást követően rámutatott olyan problémákra is, amelyek napjainkban éppoly aktuálisnak tűnnek, mint csaknem két évtizeddel ezelőtt. Ilyen például a tervezés centralizáltsága, vagy a csekély kompetenciákkal rendelkező területi szereplők maradékelven kialakított programjai, melyek érdemben nem képesek hatást gyakorolni a regionális és helyi gazdaságra (Faragó, 2004). Mindez azért is tűnik aggasztónak, mert az – egyfajta tervezési jogosultságot is magában foglaló és hatalommegosztást feltételező – többszintű kormányzás elve 2014-től beépült az uniós jogi szabályozásba, amit – elvileg – minden egyes tagállamnak figyelembe kellene vennie.

Mind a tervezéshez, mind a többszintű kormányzás gyakorlatához szorosan kapcsolódik az az uniós alapérték, mely a részvételt hivatott biztosítani a tervezéstől kezdve a döntéshozókészítésen át a monitoringgal bezáróan. Ez az alapelv a partnerség, mely az 1988-as megjelenésétől kezdve egészen napjainkig jelentős fejlődési utat járt be az uniós jogi szabályozásban és fejlesztéspolitikában. Ahogy Faragó megállapította, „sajnos a kommunikatív a kollaboratív/participatív tervezés ma még csak vonzó idea” (Faragó, 2010, 248.). Ez a megállapítás azonban nem csak akkoriban, de különösen a 2021–2027-es programozási időszak tervezése során is helytállóan bizonyult (Finta, 2021). Ez különösen annak fényében tűnik visszásnak, hogy 2014-ben önálló uniós jogszabály készült a partnerségről szóló magatartási kódex formájában, amelyet olyan mai napig fontos és széleskörűen elfogadott dokumentumok alapoztak meg, mint a partnerségről szóló fehér könyv (2009), vagy a Van den Brande jelentés (2014). Bár Faragó bírálta és paternalistának vélte az Európai Unió tervezési gyakorlatát (Faragó 2010, 249.), az bizonyos, hogy ez a paternalizmus a partnerség szabályainak betartásáig már „nem ér el” (Finta, 2022, 19.). Így azok az alapértékek, melyek a tervezés – és ezáltal a társadalmi fejlődés és gazdasági növekedés – hatékonyságát is hivatottak szolgálni hazánkban, csak parciálisan, vagy egyáltalán nem érvényesülnek az uniós csatlakozást követő csaknem két évtized után sem.

UNIÓS FEJLESZTÉSPOLITIKAI ALAPCÉLOK ÉS A NEMZETI VERSENYKÉPESSÉG TERVEZÉSI ASPEKTUSAI

Az uniós tervezés kérdése meghatározó szegmense Faragó munkásságának, hiszen az utóbbi jó negyed évszázad hazai tervezéspolitikájának formálódása szorosan összefügg az uniós szinten meghatározott területpolitikai prioritásokkal.

Faragó tanulmányaiban (Faragó, 2010, 2016) kifejezetten kritikus az Európai Unió területi politikájával szemben. Az EU tervezéspolitikájával szembeni kritikájának két legfőbb eleme: 1.) az Unió „területi vaksága” (térvakság); valamint – ezzel összefüggésben – 2.) a kohéziós támogatások kiterjesztése a (nyugat-európai) dinamikus városi térségekre és fejlett(ebb) régiókra. A legutolsó – EU-s tervezéspolitikával foglalkozó – Faragó-tanulmány (2016) megjelenése után hét évvel az abban foglalt megállapítások a mai napig helytállónak bizonyulnak.

Az EU területi tervezési rendszere és annak gyakorlata alapvetően kettős célt szolgál: egyrészt a különböző régiók közötti fejlettségi különbség, valamint a kedvezőtlen adottságú területek elmaradottságának csökkentését, másrészt pedig a régiók, a területi gazdaság kiegyensúlyozott fejlesztését, a munkahelymegtartó képesség növelését és a munkahelyteremtést. Ennek elérése érdekében az Unió a tagországok számára ajánlásokat, az ezek eléréséhez szükséges források elnyeréséhez célokat és prioritásokat fogalmaz meg (Nagy, 2000). Az uniós célok és prioritások kötelező jellegét az adja, hogy az uniós forrásokat csak ezeknek a közös céloknak az elérése érdekében lehet felhasználni (Faragó, 2016).

A 2000-es éveket megelőzően az uniós kohéziós politika kizárólag elmaradott, szerkezeti gondokkal küzdő, ritkán lakott régiók és többnyire ilyen régiókból álló országok felzárkóztatását segítette. Ezzel szemben – mint Faragó is rámutatott – a leggyakoribb kritika az volt, hogy „nagyon bizonytalan a gazdasági fejlődésre gyakorolt hatása” (Faragó, 2016, 13.). E problémára válaszul a lisszaboni stratégia célul tűzte ki, hogy az Uniót a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává tegye (EC, 2000) és ezáltal a versenyképességi, valamint a munkahelyteremtéssel és fenntartható fejlődéssel összefüggő prioritásokra helyezte a hangsúlyt. Emellett talán az sem elhanyagolható tényező, hogy – a nagy kelet- és közép-európai bővítés „költségvonzatát” ellensúlyozandó – a nettó befizető országok is részesedni szeretnének a kohéziós támogatásokból (Brucker, 2020). A lisszaboni stratégiához hasonlóan az Európa 2020 stratégia sem határozott meg területi célokat, azaz – Faragó rendkívül találó kifejezésével élve – a stratégiát „térvakság” jellemezte. Ez azt jelenti, hogy a fejlesztéspolitikai prioritások politikai és gazdaságpolitikai elvárások mentén kerültek megfogalmazásra (Faragó, 2010, 2016). A versenyképességgel összefüggő feltételek dominanciája tetten érhető a 2014–2020 és 2021–2027 közötti programozási időszak célrendszerében is. Tehát megállapítható, hogy ezek a dokumentumok szembe mennek az Európai Unió Működéséről szóló Szerződéssel: míg a fejlesztéspolitikai jogi alapját jelentő Szerződés 174. cikkében megjelenik a térszemlélet (a Szerződés külön is nevesít bizonyos területi egységeket, amelyek esetében beavatkozásra van szükség), addig a hivatkozott anyagokban az ágazati megközelítés a meghatározó (Finta, 2019).

A versenyképességi kritérium ugyanakkor a fejlett(ebb) régiókat és a dinamikus városi térségeket állította középpontba, ezzel a nyugat-európai dinamikus városi térségek relatíve

több forráshoz juthattak (Pálné, 2014). A nagyvárosi agglomerációkba koncentrálódó fejlődés azonban aligha segíthet Európa, illetőleg a tagállamokon belüli perifériák helyzetén.

STRATÉGIAI VERSUS FORRÁSORIENTÁLT TERVEZÉS

Faragó több tanulmányában állítja szembe a stratégiai tervezést mint a stratégiaileg megalapozott területpolitika kötelező gyakorlatát, és a forrásorientált tervezést, ami az uniós kohéziós politika velejárója, egyértelműen az előbbi mellett érvelve. Ha áttekintjük a területfejlesztésről szóló törvény (Tft.) által meghatározott és a kohéziós politika által „diktált” fejlesztési dokumentumokat, a Tft. által meghatározott dokumentumok jellemzően stratégiaiaknak, a kohéziós politikaiak pedig forrásorientáltaknak tekinthetők. Ugyanakkor a kettő egymáshoz való viszonya, a kettő közötti átjárás – ha volt egyáltalán – időszakonként eltérő volt.

Az EU kohéziós politikája már az uniós csatlakozást megelőzően gyakorolt áttételes hatást a hazai területfejlesztési politikára. A Tft. által meghatározott dokumentumok alapján véve nem az uniós ciklusokhoz kötöttek, nem forrásorientált tervek voltak. Az előcsatlakozási alapokból (PHARE) finanszírozott kísérleti programok, a határon átnyúló együttműködési források felhasználása mind igényelte valamifajta stratégia, program lefektetését (Rechnitzer, 1998; Lados, 2001), melyek a Tft. hatókörén kívüli, viszont forrásorientált dokumentumoknak tekinthetők. Az uniós csatlakozást megelőzően elkészült megyei koncepciók és programok mellett elkészültek a NUTS 2 régiók stratégiai fejlesztési dokumentumai is (Faragó – Horváth, 1995). Bár ezek elvileg nem forrásorientált szemüveggel készültek, a tervezési folyamatot folyamatosan belengte az uniós forrásokból való finanszírozás lehetősége, a régió és a megye tisztázatlan szerepe az aktuális és az uniós csatlakozást követő időszak kohéziós politikájában. Megyei szinten a területfejlesztési koncepciók készítését a Tft. a megyei területfejlesztési tanács hatáskörébe utalta, megkettőzve a már meglévő választott megyei struktúrát. Az egyes megyék – mind időzítésben, mind szakértői bázis tekintetében – eltérő gyakorlatot követtek. Az MTA RKK a Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Hajdú-Bihar, Győr-Moson-Sopron, Fejér, Vas és Veszprém megyei koncepciók és programok kidolgozásában vett részt (Rechnitzer, 1998). Az akkori, a területfejlesztési koncepciók és programok elfogadásának rendjéről szóló kormányrendelet szinte kizárólag a központi kormányzati szervek bevonására vonatkozóan adott iránymutatást (Fodor et al., 2003), így a horizontális partnerség kialakításában a szakértők szabad kezet kaptak, mely szintén igen változatos gyakorlatot eredményezett az egyes megyék esetében.

Bár az uniós csatlakozás időszakában a „megye vagy régió” kérdése a régió fele billent, forrásorientált régiós dokumentumok kezdetben nem készültek. A 2004–2006-os csonka időszak Regionális Operatív Programja nem tekinthető valódi területfejlesztési dokumentumnak (Varró – Faragó, 2015), mivel a Nemzeti Fejlesztési Terv szektorális programjait kiegészítő, országos hatókörű forrásorientált program volt. Bár a 2007–2013-as időszak európai szinten a belső erőforrásokra épülő területpolitika reneszánszának jegyében indult (place-based – lásd Barca, 2009), a gazdasági válság rávilágított a költségvetési politika összehangolásának szükségességére (európai szemeszter – Faragó, 2016, lisszaboni célok – Varró – Faragó, 2015), mely a központi koordináció növekedését sejtette. Ezzel mintegy

párhuzamosan lezajlott a magyar regionális struktúrájú területfejlesztési intézményrendszer centralizálása, a regionális hatáskörök centralizációja az irányító hatóságok szerveibe. A „forrásorientált regionalizmus” jegyében a 2007–2013-as időszakban több megyében megyei koncepció és program nem is készült (Pámer, 2021), illetve a korábbi dokumentumok maradtak érvényben, esetleg kerültek felülvizsgálatra.

A 2014–2020-as időszakra erőteljes top-down koordináció volt jellemző, és valamennyi megyére elkészültek a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal felügyelete alatt a megyei koncepciók és programok (Pámer, 2021). Egyértelműen forrásorientált programnak tekinthető viszont a megyei program és a központilag végrehajtott Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) között hidat képező megyei integrált területi programok (ITP) rendszere, mely a megye számára rendelkezésre álló TOP forráskeret felhasználásának szerkesztését szabályozza (Pámer, 2021), beleértve a Magyarországra definiált EU 2020 indikátorok megyei lebontását is a TOP által támogatott területeken.

Bár egyetérthetünk Faragóval (2016), hogy a 2014–2020-as időszak inkább szolgálta az uniós versenyképességi célokat, mint a kevésbé fejlett szubnacionális egységek felzárkóztatását, az uniós centralizációval párhuzamosan lezajlott hazai centralizáció – a korábbi regionálisához képest finomabb léptékű megyei fejlesztéspolitika mellett – elvileg adhatott volna lehetőséget az elmaradott térségek felzárkóztatására, azok endogén adottságaira építve. Ennek sikere vagy kudarca, tekintettel az erős nemzeti szintű koordinációra, nem írható az európai kohéziós politika működésének számlájára.

A LEADER MINT SAJÁTOS TERVEZÉSI, FEJLESZTÉSI MÓDSZER

Faragó (1997) szerint a tervezés a modern piacgazdaságban egyebek mellett többszintű és sokszereplős (a rendszer nem csak a gazdaság elemeiből áll), két irányú (egyszerre top-down és bottom-up); elfogadja az állami beavatkozás szükségességét; érték-pluralista; duális (részben segíti, részben korlátozza a magánszférát). E tervezési mechanizmusok hazánkban viszonylag újszerű intézményesített formáját az uniós csatlakozást követően 2004–2006 között csak részleges, majd 2007-től kezdődően a vidéki területek esetén teljes országos lefedettség mellett működő LEADER program képezi.

A program alapelvei között a terület alapú megközelítés, a szubszidiaritáson alapuló, alulról építkező (bottom-up) tervezés és fejlesztés, a helyi partnerség, a szektorok közötti együttműködés is megjelenik. Rugalmasan reagál a belső és külső kihívásokra, képes megőrizni a helyi értékeket. Fontosabb elemei között a helyi gazdaság, a helyi politikai és társadalmi szereplők, a helyi szereplők tudása jelenik meg. Ezek alapján sem kérdés, hogy ez a tervezési logika a vidéki térségekben megkerülhetetlen. A valódi alulról jövő kezdeményezések ösztönzése azért fontos, mert mind a helyi fejlesztési stratégia tervezése, mind pedig annak megvalósítása az érintettek bevonásával, az ő igényeik alapján történik. Ez a megközelítés ösztönzi a decentralizált döntéshozatalt és felismeri a helyi lakosok szerepét a fejlesztési folyamatban. A tervezés sikeréhez szükség van társadalom- és gazdaság szervezésre, helyi közösségfejlesztésre, a helyiek lelkesítésére. Az alulról vezérelt módszer egyik buktatója éppen az, hogy feltételezi, hogy valamennyi térségben megtalálhatóak azok az elhivatott lelkes és felkészült emberek és szervezetek, akik olyan önszerveződő közösséget formálnak, amelyek

alkalmasak arra, hogy kialakítsák saját fejlesztési elképzeléseiket és megfelelő forrásokat szerezzenek hozzá.

A LEADER Helyi Akciócsoportok a helyi fejlesztési céloknak megfelelő Helyi Fejlesztési Stratégiát dolgoznak ki és valósítanak meg. E folyamatnak egyaránt része az alulról felfelé és a felülről lefele történő tervezés, ugyanakkor a hazai tapasztalatok a top down irány túlsúlyát mutatják. A szabályok összessége a LEADER program központosított és felülről vezérelt jellegét erősíti, és a folyamat állami ellenőrzését sejteti. A tapasztalatok szerint az állam e tekintetben jelentősen csorbította a LEADER bottom-up jellegét, és egy olyan vidékfejlesztési tervezési eszközzé alakította, amely a központi hatalom elvárásai szerint működik (Chevalier et al, 2015). A LEADER programban a helyi fejlesztés jelentőségét felismerték, a bottom-up megközelítés azonban továbbra is inkább a retorika szintjén létezik, mint a gyakorlatban.

Az innovatív (fejlesztés-orientált) tervezés nem a források elosztására összpontosít, hanem a megújulás lehetőségeit tárja fel, s ehhez keresi a mobilizálható forrásokat, a megvalósítás innovatív formáit (Faragó, 1997). A LEADER léptékéhez igazodó tervezésben ez a tertípus lehet a leghatásosabb, a jelentős kreativitást is igénylő erőforrásfeltáráshoz és -hasznosításhoz jól kapcsolódik. Ugyanakkor a támogatási rendszerekhez való kapcsolódás és a magasabb szintű tervekbe való illeszthetőség miatt az allokatív tervezés (Faragó, 1997) sem kerülhető meg. E két szempont figyelembevétele adhatja meg a lehetőségét annak, hogy egy térség képes legyen a helyi fejlesztésekre, helyi problémák megoldására a helyi adottságokból fejlesztési erőforrásokkal, míg ezzel egyidejűleg képes utat találni a külső erőforrásokhoz. Faragó a különböző szintű tervek összehangolásának szabályozását mindig is fontos feladatnak tekintette, megoldási javaslatként a decentralizált irányítási-tervezési modell sémáját is vázolta (Faragó, 2005).

ZÁRÓGONDOLATOK

Faragó László természetesen nem csak a tervezés területén alkotott maradandót, hiszen munkássága a regionális tudomány számos további részét lefedte. Ugyanakkor a tervezéssel kapcsolatos megállapításai nagymértékben hozzájárultak a hazai regionális tudomány fejlődéséhez és a fejlesztéspolitikai gyakorlat alakításához. Külön érdemes kiemelni azt a markáns kritikai szemléletet, amely szinte minden munkájában tükröződik. A tudomány tisztelte és kreatív szkepticizmusa mértékadó lehet az öt követő generációk számára.

IRODALOMJEGYZÉK

- A Bizottság 2014. január 7-i 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről.
- A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló fehér könyve, 2009. Elérhető: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/livre-blanc_/livre-blanc_hu.pdf (Letöltés ideje: 2023.07.01.)
- Baldersheim, Harald – Rose, Lawrence E.: *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010. https://doi.org/10.1057/9780230289826_1

- Barca, Fabrizio: *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 Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009. Elérhető: https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2010-12/docl_17396_240404999.pdf (Letöltés ideje: 2022.10.24.)
- Baun, Michael – Marek, Dan: *The Limits of Regionalisation The Intergovernmental Struggle over EU Cohesion Policy in the Czech Republic*, East European Politics and Societies and Cultures, 2017/4, 863–884. <https://doi.org/10.1177/0888325417720717>
- Bevir, Mark: *The SAGE Handbook of Governance*, London, SAGE, 2011. <https://doi.org/10.4135/9781446200964>
- Boda Zsolt: *Ki dönt. Kormányzási stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002-2014*, Gondolat Kiadó- Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2020.
- Brande, Luc Van den: *Multilevel Governance and Partnership, The Van den Brande Report*, 2014. Elérhető: https://egtcmonitor.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2021/01/EUDOK_SZAKIR_EC_2014_Van_den_Brande_Report_MLG.pdf (Letöltés ideje: 2023.07.01.)
- Brucker Balázs: *Értékek és érdekek harca – az EU 2021 és 2027 közötti kohéziós politikája*, Portfolio.hu, KRTK blog, 2020.12.29.
- Charron, Nicholas: *Quality of government, regional autonomy and Cohesion policy allocations to EU regions*, in: Piattoni, Simona – Polverari, Laura (eds.): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, 2016, 92–104. <https://doi.org/10.4337/9781784715670.00019>
- Chevalier, Pascal – Maurel, Marie-Claude – Póla Péter: *A LEADER akciócsoportok és partnerségi hálózatok működésének tanulságai Baranya megyében*, Tér és Társadalom 2015/1, 175–194. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2687>
- Dyba, Wojciech – Loewen, Bradley – Looga, Jaan – Zdražil, Pavel: *Regional development in Eastern-European countries at the beginning of the 21th century: Path dependency and effects of EU Cohesion Policy*, *Questiones Geographicae*, 2018/2, 77–92. <https://doi.org/10.2478/quageo-2018-0017>
- EC: *The Lisbon European Council – An agenda of economic and social renewal for Europe*, DOC/00/7, 28, CEC, Brussels, 2000.
- Enyedi György: *Terület- és településfejlesztéssel kapcsolatos tudományos kutatások fő irányai és feladatai*, Területi Statisztika, 2010/4.
- Faragó László – Horváth Gyula: *A Dél-Dunántúl területfejlesztési koncepciójának alapelemei*, Tér és Társadalom, 1995/3-4, 43–78. <https://doi.org/10.17649/TET.9.3-4.336>
- Faragó László: *A jövőalkotás társadalom-technikája*, Dialóg Campus, Budapest, Pécs, 2005.
- Faragó László: *A jövőalkotás társadalomtechnikája: a közösségi tervezés elmélete*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs, 2005.
- Faragó László: *A közösségi (területi) tervezés szerepe a gazdaságfejlesztésben*, in: Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás, Tanulmányok a regionális versenyképesség igazgatási feltételeiről*, MTA Regionális Kutatások Központja (MTA RKK), Pécs, 2004, 10., 57–66., 265.
- Faragó László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*, Tér és Társadalom, 2016/2, 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Faragó László: *Hatalomérvényesítés az uniós tervezési gyakorlatban*, in: Fábíán Attila – Lukács Amarella: *Párbeszéd és együttműködés, Területfejlesztési Szabadegyetem 2006–2010*, Nyugat-Magyarországi Egyetem Kiadó, Sopron, 2010, 245–260.
- Faragó László: *Téri lét- társadalmi fordulat a térelméletben*, Dialóg Campus, Budapest, 2019.
- Faragó László: *Tervezéseméleti alapvetések*, Tér és Társadalom, 1997/3, 1–15. <https://doi.org/10.17649/TET.11.3.425>
- Faragó László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*, Tér és Társadalom, 2016/2, 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Finta István: *A 2020 utáni uniós fejlesztéspolitika tervezett jogi szabályozása – avagy merénylet a vidék ellen (Vitaanyag)*, Új Magyar Közigazgatás, 2019/1, 66–77.

- Finta István: *A véleményezés és részvétel lehetőségei, batárai, korlátai a magyar fejlesztéspolitikában a rendszerváltást követő harmadik évtizedben*, Új Magyar Közigazgatás, 2021/1, 12., 23–34.
- Finta István: *A vidékfejlesztés megítélése az európai és a magyar fejlesztéspolitikában*, in: Nemes Nagy József – Pálné Kovács Ilona: *A regionalizmus: az elmélettől a gyakorlatig*: Illés Ivánra emlékezve 80. születésnapja alkalmából, Publikon, Pécs, 2022, 209–224.
- Finta István: *Az Európai Unió átfogó fejlesztéspolitikai alapelveinek fejlődési trendjei és azok érvényesülése Magyarországon*, Új Magyar Közigazgatás, 2022/2, 1–19.
- Fodor Ágnes – Kálmán Szilvia – Lovász György – Németh Ákos – Wächter Balázs: *Partnerség figyelembe vétele a terület-fejlesztésben, különös tekintettel a civil szervezetekre*, VÁTI Stratégiai Tervező Iroda, 2003.
- Hooghe, Liesbet – Marks, Gary – Blank, Kermit: *European integration from the 1980s, State-centric v. multi-level governance*, Journal of Common Market Studies, 1996/3, 341–378.
- Ladner, Andreas – Keuffer, Nicolas – Baldersheim, Harald – Hlepas, Nikos – Swianiewicz, Pawel – Steyvers, Kristof – Navarro, Carmen: *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2019.
- Lados Mihály: *A területi tervezés kihívásai a kilencvenes években Magyarországon: a területfejlesztési stratégiák kialakításától a programozásig és az értékelésig*, Tér és Társadalom, 2001/2, 25–69. <https://doi.org/10.17649/TET.15.2.802>
- Nagy Annamária: *Terrületi tervezés az Európai Unióban*, 2000. Elérhető: <https://jegyzo.hu/teruleti-tervezes-az-europai-unioban-20004/>
- Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*, Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián, MTA, Budapest, 2014.
- Pámer Zoltán: *A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig*, Tér és Társadalom, 2021/3, 108–130. <https://doi.org/10.17649/TET.35.3.3337>
- Rechnitzer János – Smahó Melinda: *Terrületi politika*, Akadémiai Kiadó, 2016. <https://doi.org/10.1556/9789630598293>
- Rechnitzer János: *Terrületi stratégiák*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1998.
- Vallier, Frédéric – Poth-Mögele, Angelika – Noupadja, Nathalie (eds.): *Europe 2030, Les territoires prennent la parole, Local leaders speak out*, CEMR Editions Autrement, Paris, 2018.
- Rodríguez-Pose, Andrés – Courty, Julie: *Regional lobbying and Structural funds: do regional representation offices in Brussels deliver?*, Regional and Federal Studies, 2018/2, 199–229. Elérhető: <http://real.mtak.hu/165662/1/palne-kormanyzas.pdf> <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1441828>
- Varró, Krisztina – Faragó, László: *The Politics of Spatial Policy and Governance in Post-1990 Hungary: The Interplay Between European and National Discourses of Space*, European Planning Studies, 2016/1, 39–60. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1066760>



Táldekor virággal, amorettel, alkotó: Klein Ármin