

Bevezetés: kormányzási kihívások periférikus térségekben

Editorial: Governance challenges in peripheral regions

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA, HORECZKI RÉKA

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: tudományos tanácsadó, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; palne.kovacs.ilona@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

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

KULCSSZAVAK: periféria; kormányzás; önkormányzat; fejlesztés; Baranya megye

ABSZTRAKT: E tematikus szám alapját képező kutatásba kezdve azt feltételeztük, hogy a fejlesztési központoktól távoli perifériák fejlődése a települési központok, a település-hálózat dinamikájától, valamint a hatalmi intézményi központoktól, szereplőktől függ. A periféria érdekérvényesítési képessége azonban kiegészül a saját helyi erőforrások mozgósításának képességével is. A bevezetőben kutatásunk elméleti kereteit és módszertanát mutatjuk be. Kutatásunk eredményei rámutatnak arra, hogy a perifériák kormányzati szereplői a hiányzó intézményi erőforrások, a rossz érdekérvényesítési pozíció, a politikai függés okán egyre kevésbé képesek a mozgósításra és fejlesztési koalíciók kiépítésére.

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; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

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: periphery; governance; self-governance; development; Baranya county

ABSTRACT: Based on the empirical research (NKFIH project no. 132294 Governance challenge in peripheral areas) to be introduced in this special issue, we supposed that the development of peripheral regions depends on the dynamics of settlement centres and their network as well as on the power of actors and institutions. Interest representation, however, is determined by the ability of generating local resources as well. The theoretical and methodological frames will be introduced in this short contribution.

We assume that the eastern peripheries of the EU, and so the selected research area is strongly dependent on external resources, on the superior and therefore more remote power centres, mainly due to the centralized resource allocation mechanisms and centralised governance features. The studies in this thematic issue support this hypothesis from several aspects. The changing power relations of the multi-level governance system in different historical periods (Hajdú, Horeczki 2023), centralisation and development policy priorities (Pámer et al. 2023; Finta, Horeczki 2023), or the weakening influence of the European Union (Brucker, Finta 2023) have



produced multiple disadvantages for most municipalities of Baranya county. A special aspect of the region is that the decline of the county's capital city makes it more difficult for the county to catch up (Póla, Pálné Kovács, Gibárti 2023).

Our research results have pointed out the fact that local power actors in the periphery are less capable of mobilising local resources, building development coalitions due to the lack of institutional capacity, bad power position, and political dependence. However, the results also show that there are also settlements considered successful on the periphery (Horeczki, Póla 2023), although as an exception rather than a realistic scenario for all municipalities. The study by Pálné and her colleagues (2023), as a summary, interprets development policy failure in light of the views of different levels of government and actors on their scopes for manoeuvre and position of power.

A Tér és Társadalom e tematikus száma azokat a tanulmányokat tartalmazza, amelyek a címben jelölt projekt kutatási eredményeit mutatják be. Kutatásunk elméleti keretét egy korábbi tanulmányban vázoltuk fel (Pálné Kovács 2021). Azt feltételeztük, hogy a fejlesztési központoktól távoli perifériák kettős kihívással néznek szembe. Fejlődésük egyrészt függ a települési központok, a településhálózat dinamikájától, másrészt a hatalmi intézményi központoktól, szereplőktől is. A perifériák földrajzi és hatalmi értelemben is távol vannak, ami sorsuk szempontjából alapvetően hátrányt jelent, de nem teljes esélytelenséget. A településhálózat városi központjaival tudatosan szervezett kapcsolatok járhatnak előnyökkel, és az erőforrásokhoz való korlátozott hozzájutást kompenzálhatja a perifériákra érzékeny fejlesztéspolitika. A perifériák kedvezőtlen, stagnáló vagy hanyatló fejlődési pályája azonban nehezen korrigálható az erősen centralizált és polarizált politikai szerkezetű országokban, elsősorban azért, mert hiányoznak a helyi kormányzatok érdekérvényesítésének alapvető kormányzási feltételei. Ahol a modernizáció és a nemzeti léptékű növekedés, felzárkózás a cél, s ezek megvalósulását döntően külső erőforrások finanszírozzák, ott a méltányosság és a társadalmi felzárkózás, a perifériák érdeke háttérbe szorul (Hayoz 2015; Kühn 2015). Találkozunk ugyan olyan kutatásokkal, amelyek a központok és perifériák viszonyát kölcsönösen előnyös kapcsolatokkal írják le (Siroky, Mueller, Hechter 2016; Harders 2015; Khün, Bernt, Colini 2017), a perifériák azonban jellemzően alárendeltek a centrumoknak, marginalizálódnak, az urbánus központi térségek és a rurális, szegény perifériák közötti a konfliktusok mélyülnek (Dalton 2019).

Az Európai Unió kohéziós politikája ambivalens módon, eredeti céljával ellentétben a közép-kelet-európai országokban nem tudott hozzájárulni a perifériák, vidéki térségek fejlődéséhez (Piattoni, Polverari 2016). Az Európai Unió felismerte a decentralizált kormányzás fontosságát, formálására általános alapelveket alakított ki. A perifériákon különösen fontos a horizontális és vertikális kapcsolatrendszerek működtetése. A helyi erőforrásokat mozgósítani képes fejlesztéspolitikára csak a szereplőket integráló nyitott, decentralizált kormányzási rendszerekben van lehetőség (Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney 2011; Torre, Traversac 2011). Az uniformizált intézményi, döntési modellek a konkrét kormányzási és térbeli környezethez azonban nem mindig illeszkednek. Az értékelések gyakran említik az adminisztratív kapacitások hiányát, ritkábban teszik fel

azonban azt a kérdést, hogy a perifériák gyenge adminisztratív kapacitásait milyen kormányzási mechanizmusok, eszközök erősíthetik, hogyan biztosítható a hatékonyabb érdekérvényesítés.

A jelenlegi magyar területi kormányzási rendszer egyre kevésbé tud megfelelni a fejlesztéspolitika decentralizációs kihívásainak (Pálné Kovács 2019). Magyarországon a külső, uniós kohéziós forrásoknak meghatározó szerepe van, melyek elosztásában erősen központosított döntési mechanizmus érvényesül, ennek negatív hatásai tetéződnek azzal, hogy a centralizált kormányzási, hatalmi modell kevés mozgásteret hagy a helyi politikának. A mélyen gyökerező társadalmi-kulturális jellemzők mellett a hatalmi szerkezet, a szintek közötti erőviszonyok erős hatást gyakorolnak a helyi vezetés kapcsolatrendszerére, a helyi együttműködési hálózatokra (Kovács, Póla, Finta 2011; Chevalier, Maurel, Póla 2012; Finta 2015; Bodor, Grünhut, Horeczki 2017). Nem csupán a területi kormányzás elaprózott szerkezete, a középszint gyenge kapacitása a magyarázat, hanem a döntéshozási modell hierarchikussága, az autonóm szereplők bevonására szolgáló platformok, mechanizmusok hiánya is (Pálné Kovács 2016; Kovács 2012).

Kutatásunk eredményei rámutatnak, hogy a perifériák kormányzati szereplői a hiányzó intézményi erőforrások, a rossz érdekérvényesítési pozíció, a politikai függés okán egyre kevésbé képesek mozgósítani, fejlesztési koalíciókat építeni. A vizsgálati terepül szolgáló Baranya megye hanyatlása összefügg a periférikus földrajzi helyzettel, az elaprózott, városhiányos településszerkezettel, a közlekedési elzártsággal, a dinamikáját veszítő nagyvárosi központ integráló erejének hiányával. A hátrányos, periférikus jelleghez véleményünk szerint hozzájárult az érdekérvényesítési kudarc a forráselosztási versenyben, miután nem sikerült a térség szereplőit tartós szövetségbe összekapcsolni és a kormányzati kapcsolatrendszereket a térség fejlődésének a szolgálatába állítani. Ezt a kudarcot nemcsak a centralizáló kormányzási kontextus, hanem a helyi szereplők szerepfelfogása is magyarázza.

Empirikus kutatásainkban többfajta módszert alkalmaztunk, alapvetően az érintett szereplők véleményének megismerésére törekedtünk, de a terv- és egyéb működési dokumentumok, pénzügyi adatok elemzésével igyekeztünk az önkormányzati intézményi működés sajátosságait is feltárni. A telefonos kérdőíves lekérdés 2020-ban zajlott annak érdekében, hogy felvázoljunk egy problématerképet és azonosítsuk annak a helyi elitnek a körét, amellyel a következő szakaszban személyes interjúk készültek. 2021-2022 között zajlott az interjúk kutatás, elsősorban a megye településszerkezetét reprezentáló mintával, másrészt speciálisan a megyeszékhelyhez, illetve az Európai Unió valamely intézményéhez kapcsolódó vezetők körében, némileg eltérve az általános tematikától. A megkérdezettek rendszeresen és hosszabb időn át vesznek/vettek részt az egyes települések döntéshozatali folyamataiban, olyan véleményformálók, akik a kérdőíves felmérés eredményei szerint tényleges befolyást gyakoroltak a települések kormányzására különböző (választott politikusi, köztisztviselői, intézményi, vállalati cégvezetői vagy civil szervezeti) minőségben.

1. táblázat: Baranya megye települései közül a kérdőíves lekérdezésbe bevontak száma
Number of settlements of Baranya county included in the questionnaire survey

Településnagyság	Összes település	Megvalósult kérdőív	Lekérdezett személyek
0-100 fő	27	1	2
101-200 fő	75	2	6
201-500 fő	109	9	19
501-1 000 fő	50	19	50
1 001-2 000 fő	20	16	57
2 001-5 000 fő	13	13	49
5 001-10 000 fő	3	3	14
10 001-20 000 fő	2	2	25
20 001-50 000 fő	1	1	11
50 001 fő felett	1	-	-
Összesen	301	66	233

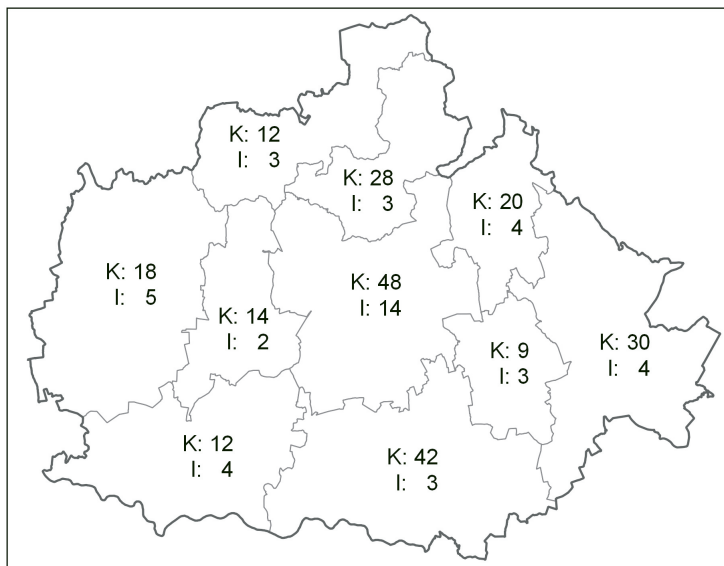
Forrás: saját szerkesztés

A kérdőíves lekérdezés során az elsődleges lehatárolási szempont a jogállás és a népességekategória szerinti besorolás volt, a másodlagos szempont pedig a központi, illetve a speciális periférikus jelleg (földrajzi, infrastrukturális és egyéb szempontok alapján). A felmérésbe tizenhárom várost, három nagyközséget és 50 községet sikerült bevonni, s keretében 233 személyt¹ kérdeztünk le.

A lekérdezetteket hólabdamódszerrel választottuk ki. Az adott településen valamilyen közeleti szerepkört betöltő személyt kerestünk fel, aki ajánlott a településen és/vagy a szomszédos településeken élő fontos pozíciót betöltő személyeket. Az 500 fő alatti falvak esetében 1-3 főt; 1 000 lakos alatti falvakban 3-4 főt, az 5 000 lakost meghaladó kisvárosokban átlagosan 5-8 főt kívántunk megszólítani. A megkeresettek közel egyharmada azonban nem válaszolt az érzékenynek tartott kérdések többségére, így ezek a kérdőívek értékelhetetlennek bizonyultak. A legtöbb értékelhető válasz a Pécsi és a Siklói járásból származik; míg a Szentlőrinci járás és a 100 lakos alatti falvak alul reprezentáltak lettek a mintában. A lekérdezettek közül 76,8% felsőfokú, 21,9% középfokú végzettségű volt. A kérdőívet kitöltők döntő többsége, 80,2%, legalább tíz éve részese (lakóként vagy ott tevékenykedve) a település életének, 32,1% születésétől fogva. A válaszadók 31%-a 60 év feletti, 8%-a 40 év alatti; egyötöde többféle közeleti szerepkört is betölt a lakóhelyén, negyede az önkormányzathoz vagy valamely civil szervezethez köthető.

Félig strukturált interjúkat a szereplők három körében készítettünk: az európai uniós érdekvégyesítéshez kapcsolódóan 20 interjú az Európai Parlament és a Régiók Bizottsága képviselőivel, a Baranya megyében élő elit körében 45 interjú, míg a megyeszékhely vezetésében részt vevő képviselőkkel hét speciális interjú. A kérdések érzékenysége miatt a legtöbb interjúalany nem járult hozzá hangfelvételhez, ezért a beszélgetéseket írásos feljegyzésekkel archiváltuk. Az interjú elkészítését a Covid-19 időszaka, valamint kérdések témája is nehezítette;

1. ábra: A primer kutatásban lekérdezettek száma járásonként (K: kérdőív, I: interjú)
Number of respondents per district in the primary survey (K: questionnaire, I: interview)



Forrás: saját szerkesztés

több esetben érkeztek visszautasító vagy éppen sablonos válaszok. Az interjúalanyok 90%-a politikai/hatalmi pozíciót tölt vagy töltött be; három fő vállalkozó, három fő civil, illetve nonprofit szervezeti vezető, négy fő intézményvezető volt; a lekérdezettek fele nő, a válaszadók jellemző életkora 45 év feletti. A megkérdezettek jelentős része Pécsen és a kisvárosokban él, függetlenül a tisztségük ellátásának helyétől.

E tematikus szám tanulmányai több oldalról is alátámasztják a perifériák rosszabb érdekérvényesítésének hipotézisét. A többszintű kormányzási rendszer korszakonként változó erőviszonyai (Hajdú, Horeczki 2023), a nemzeti szintű kormányzati centralizáció, a térségnek nem kedvező fejlesztéspolitikai prioritások (Pámer et al. 2023; Finta, Horeczki 2023), vagy éppen az Európai Unió befolyásának gyengülése (Brucker, Finta 2023) hátrányos meghatározottságot jelentettek Baranya megye településeinek többsége számára. A térség speciális sajátossága, hogy a megyeszékhely város hanyatlása további hátrányokkal nehezíti a megye felzárkózását (Póla, Pálné Kovács, Gibárti 2023). Az eredmények arra is rámutatnak viszont, hogy az útfüggőség, a földrajzi távolság, a helyi erőforrások korlátozottsága ellenére a helyi szerepvállalásnak pozitív hatása lehet, vannak sikeresnek tartott települések is a periférián (Horeczki, Póla 2023), bár inkább kivételként, semmint minden település számára reális forgatókönyvként. Pálné és szerzőtársai tanulmánya (2023), mintegy összefoglalásként, a fejlesztéspolitikai kudarcot a kormányzás különböző szintjeinek és szereplőinek a saját mozgásterükről, hatalmi pozíciójukról alkotott véleménye tükrében értelmezi.

Jegyzet

- 1 A kérdőíves lekerdezés során 233 személy töltötte ki teljes mértékben a kérdőívet, így e személyek adatait elemeztük. A nem vagy részlegesen, illetve nem értékelhető mértékben kitöltött kérdőíveket nem értékeltük.

Irodalom

- Bodor Á., Grünhut Z., Horeczki R. (2017): Városi bizalmatlanság, vidéki bizalom. Esetleg fordítva? - A bizalom és a településtípus összefüggései Európában. *Területi Statisztika*, 4., 406-421. <https://doi.org/10.15196/TS570404>
- Brucker B., Finta I. (2023): Perifériák az Európai Unió perifériáján? A szubnacionális érdekvérvényesítés keretei és korlátai EU-szinten. *Tér és Társadalom*, 3. 32-52. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3505>
- Chevalier, P., Maurel, M-C., Póla, P. (2012): L'expérimentation de l'approche LEADER en Hongrie et en République Tchèque: Deux logiques politiques différentes. *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, 3., 91-143. <https://doi.org/10.3917/receo.433.0091>
- Dalton, Y. (2019): *Define and critically discuss the concept of centre-periphery cleavage*. <https://www.researchgate.net/publication/332754530>, DOI: 10.13140/RG.2.2.31525.96483
- Finta I. (2015): Az integrált terület- és vidékfejlesztés eszközei és korlátai Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 1., 132-149. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2673>
- Finta I., Horeczki R. (2023): Vidékfejlesztési programok jellegzetességei a periférikus térségekben. *Tér és Társadalom*, 3., 53-76. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3504>
- Hajdú Z., Horeczki R. (2023): Pécs és Baranya megye fejlődése a történetileg változó földrajzi periférián. *Tér és Társadalom*, 3., 10-31. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3499>
- Harders, C. (2015): Provincializing and Localizing Core-Periphery Relations. *Middle East - Topics & Arguments*, 5., 36-45, <https://doi.org/10.17192/meta.2015.5.3790>
- Hayoz, N. (2015): Cultures of Informality and Networks of Power in Post-Soviet-Non-democracies. In: Beunen, R, Assche, K.V., Duineveld, M. (eds): *Evolutionary Governance Theory. Theory and Applications*. Springer, Heidelberg, New York, London https://doi.org/10.1007/978-3-319-12274-8_5
- Horeczki R., Póla P. (2023): Fejlődési lehetőségek a periférián egy Baranya megyei felmérés tükrében. *Tér és Társadalom*, 3., 77-97. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3503>
- Kovács I. (2012): *A vidék az ezredfordulón*. Argumentum, MTA Társadalomtudományi Központ, Szociológiai Intézet, Budapest
- Kovács D., Póla P., Finta I. (2011): A LEADER program és az alulról építkező vidékfejlesztés néhány tapasztalata Magyarországon. *Gazdaság és Társadalom*, 3-4., 81-108. <https://doi.org/10.21637/GT.2011.3-4.05>
- Kühn, M. (2015): Peripheralization: Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities. *European Planning Studies*, 2., 367-378. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.862518>
- Kühn, M., Bernt, M., Colini, T. (2017): Power, politics and peripheralization. Two Eastern German cities. *European Urban and Regional Studies*, 3., 258-273. <http://doi.org/10.1177/06697764/6637207>
- Pálné Kovács I. (szerk.) (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest
- Pálné Kovács I. (2019): A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 2., 3-19. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3088>
- Pálné Kovács I. (2021): A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei. *Tér és Társadalom*, 4., 215-240. <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3372>
- Pálné Kovács I., Finta I., Brucker B., Péntár Á. (2023): Tér hatalom nélkül, hatalom tér nélkül. A periférikus térségek kormányzása – empirikus tapasztalatok. *Tér és Társadalom*, 3., 119-147. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3501>

- 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>
- Póla P., Pálné Kovács I., Gibárti S. (2023): Pécs, egy periféria centruma. *Tér és Társadalom*, 3., 148-175. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3493>
- Piattoni, S., Polverari, L. (eds.) (2016): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar, Cheltenham <https://doi.org/10.4337/9781784715670>
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (eds.) (2011): *Handbook of Local and Regional Development*. Routledge, London and New York <https://doi.org/10.4324/9780203842393>
- Siroky, D. S., Mueller, S., Hechter, M. (2016): Center-Periphery Bargaining in the Age of Democracy. *Swiss Political Science Review*, 22., 439-453. <https://doi.org/10.1111/spsr.12235>
- Torre, A., Traversac, J-B. (eds.) (2011): *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*. Physica-Verlag, Springer, Berlin, Heidelberg <https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2422-3>

TANULMÁNYOK /ARTICLES

Pécs és Baranya megye fejlődése a történetileg változó földrajzi periférián

The development of Pécs and Baranya county on the historically changing geographical periphery

HAJDÚ ZOLTÁN, HORECZKI RÉKA

HAJDÚ Zoltán: tudományos tanácsadó, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; hajdu@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2055-5962>

HORECZKI Réka: tudományos főmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; horeczki.reka@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3131-681X>

KULCSSZAVAK: periféria; gazdaságtörténet; Pécs; Baranya megye

ABSZTRAKT: A tanulmány a főbb történelmi korszakok politikai, gazdasági és egyéb jellegzetességeit figyelembe véve írja le Baranya megye és a megyeszékhely nexusát, a perifériára kerülés történetileg meghatározott folyamatát. Pécs kapcsolatrendszere már a Római Birodalom időszakában is mikro-, mezo- és makroterületi vonatkozásokat hordozott. A város fejlődése a mindenkori földrajzi környezetbe, hatalmi-területi, állami, közigazgatási rendszerbe illeszkedett, földrajzi pozíciója korszakonként változott a hatalmi-államterületi átrendeződések következtében. Már a magyar honfoglalás előtt is földrajzi-topográfiai periféria volt az éppen aktuális befogadó államában. Királyi döntés eredménye volt az első jelentős regionális szerepkörű intézmény létrejötte Pécsen, mely – a török megszállás időszakát leszámítva – folyamatosan működött. Baranya határmezeként jött létre, a korai időszakban lényegi szerepe volt a déli országhatár védelmében. Pécs és Baranya a mindenkori országterület déli részén helyezkedett el, perifériaadottsága objektívizálódott, de ez korántsem jelentett mindig hátrányt.

A tanulmány – egy áttekintő történelmi földrajzi bevezetés után – az 1945 utáni folyamatokat részletezi érdemben, hiszen Pécs a periféria egyik centrumaként – a kiépülő államszocialista politikai berendezkedés miatt – széles lehetőségeket kapott a település- és területfejlesztés rendszerében. A periféria nagyvárosaival – mint Budapest nevesített, tervezett ellenpólusaival – szinte folyamatosan számolt a szak- és a nagypolitika egyaránt. A történelmileg objektív országon belüli periféria-helyzet megjelenítése mellett hangsúlyt kap Pécs megyén belüli pozíciója. Topográfiai elhelyezkedéséből adódóan (szinte a megye középpontjában fekszik) mindenkor, minden tekintetben központ volt.

Zoltán Hajdú: scientific advisor, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; hajdu@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2055-5962>



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

KEYWORDS: periphery; economic history; Pécs; Baranya county

ABSTRACT: *The study describes the nexus between Baranya county and the county seat with regard to the process of historically defined peripheralization. The county seat, Pécs had diverse micro-, meso-, macro-level regional economic connections already in the Roman period. While the development of the city adapted to the geographical environment and the territorial and state administrative system, the geographic position of the city changed over periods as a result of the reorganisation of state territory and power relations. Due to its location close to the border, the city of Pécs played a central role, always taking into account the current state borders. Although Baranya County is more often referred to as a periphery, Pécs has historically always been referred to as a central settlement. From the point of view of the county, Pécs functioned as a kind of small capital city - both in terms of population and economic power.*

Christianity played an important role in the life of both the town and the county. In the reign of Stephen I, Pécs became the seat of the episcopate and one of the most important settlements in the country, and thus institutions with a regional role were also established in the city. The establishment of the first university in Pécs was the result of a royal decision, which has become a symbol of advanced urban life.

After an overview of the historical and geographical background, the study turns to the analysis of developments after 1945, since the city's role as a 'peripheral centre' gained importance in settlement and spatial development in the context of the emerging state socialist political system. From the early 1960s, the focus of Pécs' internal development shifted to the western areas of the city. Uranium Town (the western part of the city, which is currently a panel residential area) was built according to the needs of the uranium mine workforce, and was essentially shaped by international and national interests. Peripheral cities, the designated and planned 'counterpoles' of Budapest, such as Pécs, were taken into account both by policy-makers and politicians. In addition to the historically objective peripheral position within the country, the city's location within the county is emphasised in planning documents of the 1960s and 1970s (VÁTI 1971). Due to its topographical location (almost in the centre of the county), Pécs has always been a centre in every respect.

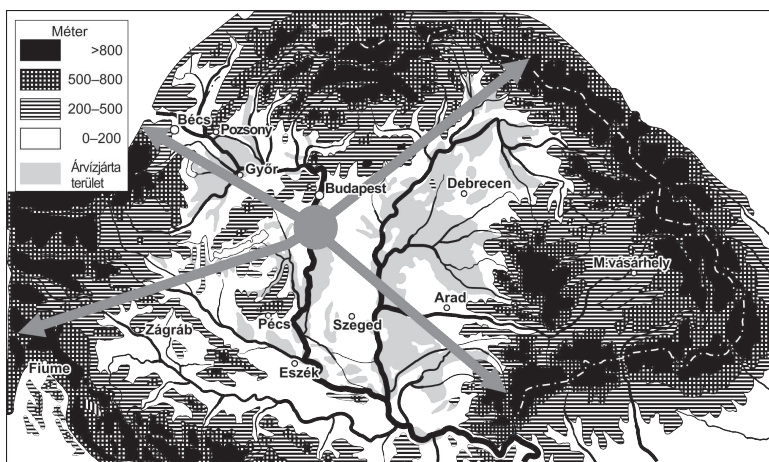
All in all, there were not only relative or real winners, but also losers in the administrative and urban development policies of the period examined in the study. A significant number of municipalities in the county, particularly those with poor transport networks, were more likely to be losers, both demographically and economically.

Baranya és Pécs: földrajzi periféria a Közép-Duna-(Kárpát-)medencében

Egy-egy terület vagy város földrajzi helyzetét többféle (államterületen belüli mértani, topográfiai, gazdasági, népességi súlyponti, tájhierarchikus stb.) struktúrában kereste, illetve minősítette a földrajztudomány a 19. század második felétől kezdődően.¹ A természeti földrajzi tájstruktúrában megfigyelhető elhelyezkedés egy-egy településnek a leghosszabb távú meghatározottsága, bár történeti mércével mérve ez sem változatlan (Csanálosi 1982). A 20. század elejétől több generáció tagjai² fogalmazták meg vélekedésüket Pécs városa és Baranya (vár)megye földrajzi fekvéséről. A város és a megye (relatív) földrajzi helyzete, illetve annak változásai – a korábbi kutatási eredmények figyelembevételével – több területi dimenzióban minősíthetők:

- Pécs nagytérségi földrajzi pozíciójának meghatározó eleme a Közép-Duna-medencében (Kárpát-medencében) való elhelyezkedés (Hajdú 2006).
- A Dunántúlon belül – mely régió lehatárolása, értelmezése többször változott – sorolták a várost az Alsó-, a Dél- és a Délkelet-Dunántúlhoz is, miközben mindegyik területi kategória esetében megfogalmazódott a periférikus fekvés gondolata (Hajdú 2007).
- A 19. század második felében végrehajtott árvízmentesítés és folyószabályozás előtti hosszú történeti időszakban a város mezotérségi, kistérségi és lokális lehetőségeit, közlekedési pozícióinak alakulását a vízzel borított, az árvízjárta és a száraz területek konfigurációja lényegi módon befolyásolta. Ha a több évszázadon keresztül ható hidrogeográfiai alaptérképet kiegészítjük Tóth (1996) András-keresztjével (1. ábra), Pécs medencén belüli meghatározottsága és periférikus helyzete rajzolódik ki.
- A Délkelet-Dunántúlon (azaz a Balaton, a Duna és a Dráva közötti területen) a Mecsek és a dombsági területek szinte szigetként emelkedtek ki a víz- és mocsárvilágból (Karay-Szabó 1926).
- A székhely a Mecsek déli lejtőin, árvízmentes térszínen, biztonságos és egészséges ivóvízellátással rendelkező, kedvező mikro- és mezoklimájú területen jött létre (Erdősi 1987).
- Alapvető fordulatot eredményezett Pécs és Baranya természeti erőforráskészletében a 19. század közepén a szén-, majd a 20. század közepén az uránérckészlet felfedezése és kiaknázása (Barabás, Konrád 2008).
- Pécs és környéke geológiai és felszíni tekintetben összetett és sokszínű (Lovász, Wein 1974), a bányászathoz kapcsolódóan az ország egyik legérdekesebben feltárt területe.

1. ábra: Pécs topográfiai és hidrogeográfiai helyzete a vízrendezések előtt
Topographical and hydrogeographical features of Pécs before river water management



Forrás: a szerzők saját szerkesztése

A megye és központjának története nem a magyar honfoglalással kezdődött. Pécs nem egyszerűen a Római Birodalom keretei között vált várossá (városi kiváltságát a 117-138 között uralkodó Hadrianus császártól kapta), de környezetével együtt kialakult meghatározó adottsága, a birodalmi periféria szerepköre is. Helyzete meghatározta római területszervezésben betöltött funkcióját. A 3. században a felosztott Pannonia egyik utódterületének (Valéria) székhelye lett, rákerült Róma birodalmi közigazgatási térképére. A tartományi közigazgatási szerepkörhöz szükséges úthálózat és a korabeli városi szinthez rendelt infrastruktúra is kiépült (Fedeles, Kovács, Szilágyi 2021). Pécs a birodalom keleti periferiáján korán befogadta a kereszténységet, melynek temetkezési emlékei – az UNESCO világörökség részévé válva – a város kulturális értéktárának kiemelkedő részét képezik. Pécs történetét később is meghatározta, hogy a mindenkorai magyar államterület fővárosaihoz képest távoli település volt. Megszokhatta, hogy a periférián helyezkedik el: e fekvés lehetőségeit, előnyeit kellett megélnie, illetve a potenciális piacára (azaz a megyére) vonatkozóan is jelentkező hátrányokat korrigálnia.

A hosszú távú fejlődési folyamatok történeti földrajzi összetevői 1945-ig

A honfoglalástól kezdődően mind Pécs városa, mind a vármegye magyar jelleget kapott, az országos folyamatok természetes módon megjelentek a térség életében, hatottak sorsának és fejlődésének alakulására, formálták annak tartalmát és irányait. I. István felszámolta a decentralizált törzsszövetségi államot, megtörte a törzsi vezetők hatalmát, a törzsi-területi beosztás meghatározó jellegét. Létrehozta a keresztény királyságot, megszervezte a római katolikus egyházat és annak területi intézményeit. Pécs a püspökség létrehozásával (1009) az akkori ország legfontosabb települései közé emelkedett. Az egyházmegye határai egybeestek az ország déli határaival. István templomépítési rendelkezései nyomán létrejötték az egyházas helyek. A királyi birtokok igazgatásának székhelye Baranyavár lett. A püspökség és a királyi vármegye székhelyének eltérése bizonyos értelemben kétpólusúvá tette a formálódó vármegyét.

Károly Róbert ki- és átalakuló állami gazdasági-pénzügyi igazgatásában Pécs – a tíz kamarai székhely egyikeként – új, öt vármegyére kiterjedő regionális szerepkörű intézményt kapott. Nagy Lajos – dél-európai külpolitikai és hatalmi törekvéseihez kapcsolódóan – 1367-ben tudatosan hozta létre az ország első egyetemét Pécsen. A korabeli viszonyok között fejlett városi élet volt jellemző, jelentős építkezések folytak a településen: nem túlzott tehát sokat az 1664-ben több napra a városba látogató Evlia Cselebi korabeli leírása (Hancz 2013). Pécs – elmentétben a vármegye településeinek legnagyobb részével – nem néptelenedett el a török hódoltság idején, hanem alkalmazkodott az új feltételekhez. A vármegye

településeinek legnagyobb része kiürült, megsemmisült (Follajtar 1942; Elek et al. 1936; Kolta 1967). A város 1686-ban szabadult fel a török uralom alól, és 1688-ban már délnémet telepések érkeztek. Az 1698. évi lakossági összeírás 637 családfőt regisztrált. Az életet újrakezdő Pécs soknyelvűvé és soknemzetiségűvé vált, ahol a németek dominanciája volt jellemző (Fehér 1996; Rúzsás 1970). A vármegyében a betelepítések helyválasztásakor a megszűnt, elnéptelenedett települések kerültek meghatározó szerepkörbe: csak a déli területeken jöttek létre újonnan létrehozott szabályos (sakktábla) alaprajzú települések. A feudális korban kétféle várostípus volt a vármegyében: néhány (1720-ban 5 db, 1773-ban 8 db) mezőváros és egy szabad királyi város (Gyimesi 1975). 1780-ban Mária Terézia szabad királyi városi kiváltsággal ruházta fel Pécsset, így az kikerült a püspökség közvetlen igazgatása alól, állam lett az államban. A püspökség, a vármegye, egyes állami intézmények, valamint a szabad királyi város egyetemessége egyaránt helyet és szerepet kapott a későbbi városi és területi folyamatokban. Pécs adminisztratív pozícióinak alakulása szempontjából jelentős reform volt a II. József által véghezvitt 1785. évi területrendezés. Pécs az ország tíz kerületi székhelyének egyike lett, illetékessége öt vármegyére (Baranya, Somogy, Tolna, Szerém, Verőce) terjedt ki. Igazgatási tere a Duna és a Balaton déli partja között a Délkelet-Dunántúl teljes területét felölelte, illetve túlnyúlt a Dráván is. A 22 351 km² kiterjedésű terület 682 409 lakost foglalt keretbe, akik egy szabad királyi városban, 62 mezővárosban, 1 053 faluban és 232 pusztán éltek (Hajdu 1982). Az akkori népszámlálás idején a 2 000 fő feletti településeket tartották jelentősnek. A vármegye korabeli határai között ezt az értéket ugyan Pécs többszörösen meghaladta (8 922 fő), de mégis elmaradt az ország legnépesebb városai mögött. Az 1800-as évek elejének állapota-iról és folyamatairól – hasznosítva a korabeli államismereti munkák, lexikonok anyagát és támaszkodva a térség korabeli katonaföldrajzi feldolgozására – T. Mérey (2000) adott részletes képet. Pécsen haladt át az országos jelentőséggel bíró Bécs-Kőszeg-Szigetvár-Eszék-országhatár postaút. Pécs tehát közúti központtá vált Baranya vármegyén belül a postautak és országutak tekintetében is. A város számára a postakocsiközlekedés a rendszeres, időben kezelhető kapcsolatok lehetőségét teremtette meg Bécs és Pozsony felé. Bácskai-Nagy (1984) elemzése rámutatott arra, hogy Pécs piacközponti szerepe meghatározó volt, jelentős – korabeli népességének hússzorosát meghaladó – körzettel rendelkezett, amely alapján a második helyet foglalta el az országban.

A vármegye földrajzi sajátosságai nyomán kialakult „kincses Baranya” minősítés a 19. század közepén azt jelentette, hogy a kortársak tisztában voltak a térség előnyös természeti adottságaival. Ennek ellenére, Széchenyi István 1847. évi közlekedésfejlesztési koncepciójában Pécs nem kapott kiemelt szerepet.³ Az 1848. évi polgári átalakulás pozitívan érintette a várost is, de a jobbágyfelszabadítás a falvakban alapvető gazdasági, társadalmi és politikai átalakulásokat indított el. A változások elősegítették a szénbányászat felfutását. A szénkészlet már 1807-ben ismertté vált, de kitermelése majd csak fokozatosan, az igények növekedését követve

kezdődött meg. A Bach-rendszerben Pécs kiváltságos város és megyeszékhely maradt, de nem kapott szerepet az ország kerületi közigazgatásában: Sopron kerületébe sorolták be. A (még) vasút nélküli világban a Sopron-Pécs távolság az adott közúti közlekedési lehetőségek között mérsékelte a közigazgatás hatékonyságát, ugyanakkor az elnyomó hatalom vármegyei szinten is erősen jelen volt. Az abszolutizmus időszakában készült összeírások – kisebb bizonytalanságok mellett – Baranya vármegye népességszámának gyarapodásáról szólnak (1857-ben a jelenlévő népesség száma 262 000 fő volt). Pécs népességszáma növekedett: 1850-ben 15 821 főt, 1857-ben 18 113 főt tett ki. A város mellett a vármegye hét járásra (Dárdai, Mohácsi, Pécsi, Pécsváradi, Sásdi, Siklósi, Szent-Lőrinczi) tagozódott. A járási székhelyek közül – népességszáma alapján – 1850-ben a Duna menti Mohács követte Pécsset, gazdasági-kereskedelmi téren a megyeszékhely ellenpólusa volt. Az Üszög és Mohács között 1857-ben megépült vasút kezdetben a Duna Gőzhajózási Társaság (DGT) részére végzett teherszállítást. A DGT révén jelentős hazai és nemzetközi tőke áramlott a városba és a környék bányáiba. A Pécs környéki szénmedence meghatározóvá vált a Duna déli szakaszának hajózása számára, miközben a város más ágazatokban is bekapcsolódott a nemzetközi kereskedelembe.

A kiegyezés utáni első magyar népszámlálás idején (1870-ben) Baranya vármegye az ország kisebb területű megyéi közé tartozott: az ország területének 1,9%-át, lakosságának 1,58%-át adta. A Dunántúlon ugyanakkor a nagyobb vármegyék közé sorolták. Pécs lakosságszáma 23 863 fő volt. A vármegye második legnépesebb településének változatlanul Mohács számított, 12 140 lakossal. Népeségi és gazdasági tekintetben Baranya vármegye tehát kétpólusú volt a társadalmi és gazdasági modernizációs folyamatok kibontakozásakor. A vármegye egy szabad királyi városra, hat járásra, 15 mezővárosra, 340 falura, illetve 263 puszta- és lakott telepre tagolódt (Erdősi, Hajdú, Hrubai 1985; Fánecy 1976). A vármegye településsűrűsége országos átlag feletti volt, egy négyzetmérföld területre 6,9 község esett. A népszámláláskor a 2 000 fő feletti településeket tekintették jelentősnek. Országos szinten 1 324 település haladta meg ezt az értéket.⁴

A dualizmus időszakában Pécs, a várostól keletre fekvő szénbányavidék, valamint a vármegye egésze is jelentős fejlődésen, modernizáción ment keresztül. Pécs – Barcs elérésével – 1868-ban kapcsolódott be a kiépülő vasúthálózatba, majd 1882-ben létrejött a közvetlen kapcsolat Budapesttel is. Pécs központtal néhány év alatt kiépültek a helyi érdekű vasutak is (Erdősi 1981), míg a vármegye északi része a Dombóvár-Bátaszék vasútvonal révén kapcsolódott be a regionális és országos forgalomba. A vasútigazgatóság Pécsre kerülése nagyregionális szerepet biztosított a város számára a közlekedés szervezésében. A vármegye székhelyének népességszáma dinamikusan nőtt a dualizmus időszakában (Fánecy 1976; Kovács 1928): 1870-1910 között megduplázta lélekszámát, növekedési ütemében csak Zágráb (266%), Budapest (219%), Fiume (171%), Miskolc (129%), Kolozsvár (120%) és Nagyvárad (110%) előzte meg. Pécs haszonélvezője volt a tőle keletre

folyó nagyipari széntermelés begyűrűző gazdasági hatásainak is, miközben a tericizáció jelentősen előrehaladt a városban (Kaposi 2006).

Az Osztrák-Magyar Monarchia I. világháborús vereségével és összeomlásával a Magyar Királyság tragikus helyzetbe került. A földrajzi perifériákon és a nemzetiségek által lakott területeken rövid életű államképződmények alakultak. A megszálló szerbek támogatásával 1921. augusztus 14-én pécsi népgyűlés mondta ki a Baranya-bajai Szerb-Magyar Köztársaság megalapítását. A fővárosa Pécs lett, kormányának elnöke pedig Dobrovits Péter festőművész. (A szerb megszállás alatt lévő bábállam „ráfeküdt” a Barcs-Pécs-Bátaszék-Baja vasútvonalra.) Később a békeszerződés határozatait végrehajtó szerb hadsereg – sok kollaboráns kíséretében – kivonult a megszállt területről, a magyar haderő pedig 1921. augusztus 21-én bevonult Pécsre és véget vetett az egyhetes önálló államnak, felszámolta Pécs fővárosjellegét (Szűts 1991).

A két világháború közötti időszak meghatározó kihívása és feladata az állam politikai, gazdasági és társadalmi konszolidációja volt. A veszteség a vármegye esetében a Szerb-Horvát-Szlovén Királysághoz csatolt, több ezer holdas uradalokkal bíró Délkelet-Baranyát jelentette. Pécs számára a déli (dunai, balkáni) gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok leépülése jelentett közvetlen veszteséget. Baranya vármegye a korábbi belső (társországához kötődő) határ menti meghatározottsága helyett egyértelműen nemzetközi államhatár menti területté vált.

A két világháború között tudományos viták folytak az ország területi szerkezetéről és a közigazgatás új területi rendjének kialakításáról (Prinz 1933), majd állami politika rangjára emelkedett az elcsatolt nagyvárosi központok pótlásának kérdése, a regionális közigazgatás kialakításának programja (Gömbös Nemzeti Munkaterv). Pécs az új államterület hét természetes központja közé került. Magyary (1931) közigazgatási reformprogramja áttekintette a regionális jellegű (vármegyék feletti) területi és központrendszer, valamint lefektette a regionális közigazgatás logikusabb területi alapjait. A koncepcióban Pécs majdnem teljes értékű regionális központként szerepelt, többféle (két-, három-, négymegyés) formációban is székhely lett volna. Az ország négy egységre tagolásakor azonban Budapest szakigazgatási régiójába osztották: „Pécsset, mint általános helyzeténél fogva a megmaradtak közt a legkevésbé jelentékeny s legkisebb centrumot eltörljük, területét Budapesthez adva” (Hantos 1932, 13.).

A vármegyén belüli folyamatok szempontjából lényeges, hogy Pécs szerepe némileg növekedett a korszakban. Ugyanakkor a város fejlődésének egyik akadályaként fogalmazták meg a történetileg kicsi közigazgatási területét, amely mindössze 12 267 kataszteri holdat tett ki 1910-ben. A beépített területeken kívül csak a mecseki szőlő- és erdőterület, illetve közel 2 000 kataszteri hold szántóterület tartozott hozzá. Emiatt már a két világháború között megfogalmazódott Nagy-Pécs gondolata. Korántsem függetlenül Pécs érdemi gazdasági hatásaitól, a két világháború között jelentős községösszevonások történtek a város szomszédságában.⁵ Mohács, a vármegye második városa ugyanakkor

1929-től kezdődően többször került a bonyolult magyar-jugoszláv kapcsolatok kelepchéjébe (Erdősi, Lehmann 1974).

Baranya és Pécs az államszocialista korszakban, a közigazgatás új rendszere

Pécs csak kisebb anyagi károkat szenvedett a II. világháborúban, ugyanakkor valószínűleg demográfiai katasztrófák bontakoztak ki a városban és a vármegyében a háború alatt és közvetlenül utána. Pécsről és Baranya vármegyéből – a némileg eltérő statisztikai adatok szerint – az 1941. évi zsidó lakosság (Pécsett 3 486 fő) döntő részét koncentrációs táborba szállították, akik közül – különösen a vidéki lakosság esetében – csak kevesen tértek vissza. 1949-ben a megyében mindössze 1 053 személy vallotta magát izraelita vallásúnak, ebből 928 fő Pécsett élt (Krassó 2011). A másik – szintén súlyos – népességvesztést a svábok egy részének Pécsről és a vármegyéből a Szovjetunióba történő erőszakos elhurcolása (málenkij robot), majd az országból való kitelepítése jelentette. Az 1941. évi népszámlálás szerint Baranya vármegye területén – elsősorban a keleti részeken – 95 ezer német élt. Kistérségi és települési léptékben több esetben a többséget jelentették. A kitelepítések nyomán egyes települések helyi társadalma megroppant, amit csak részben tudott pótolni a Csehszlovákiából elűzött felvidéki magyarok és a bukovinai székelyek egy részének betelepítése Baranyába (Szenyéri 2001). Egészen vége az 1944-1948 közötti erőszakos demográfiai beavatkozások azzal jártak, hogy az új lakosok jelentős része nem ismerte sem a szűkebb (települési), sem a tágabb (járás, vármegye) környezetét valós viszonyait, szinte tájékozatlanul mozgott a térségben (Babics, Kopasz 1961).

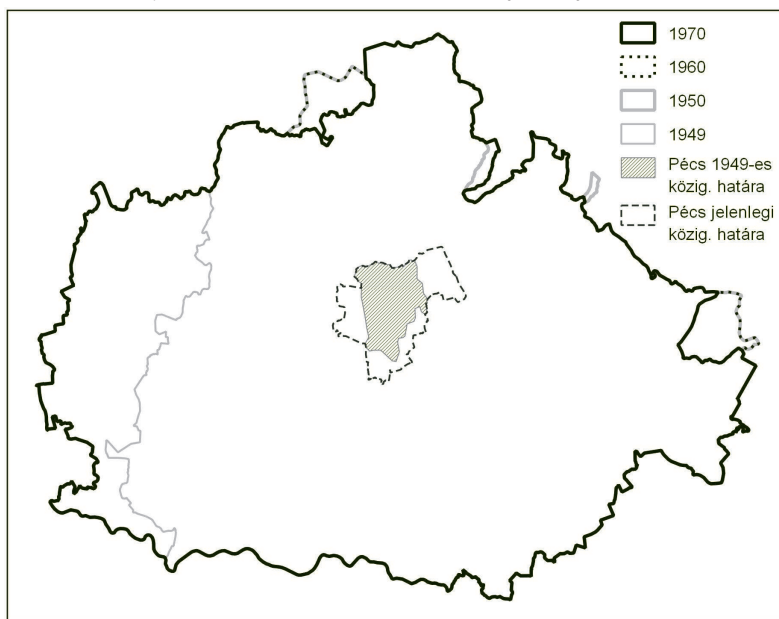
A II. világháborút lezáró párizsi békeszerződés (1947. február 10.) újra rögzítette Magyarország határait, és ezzel megszabta Baranya és Pécs pozícióját. Magyarország modern fejlődésében – részben az államhatárok változásaihoz kapcsolódva – többször megjelent a belső közigazgatás szervezésének hierarchikus és horizontális kérdésköre. A területfejlesztési folyamatokban eddig egyszerre volt jelen a horizontalizmus (egymás mellett, azonos szinten létező területegységek köre, melyek egyben funkcionális tartalmakat is hordoznak) és a hierarchizmus (egymás alá rendelt, avagy funkcionálisan betagolt egységek köre), s feltehetően így lesz ez a jövőben is. Az igazi kérdés az, hogy horizontálisan, vagy a hierarchikus szintek között erősebbek-e a közös érdekeken alapuló folyamatok.

Pécs közigazgatási területének bővülése 1945 után lendületet vett, jelentős részben a szénbányászat fejlesztésének és Nagy-Pécs megteremtésének köszönhetően.⁶ Nem csak a terület nőtt (162 km²), de a történeti várostesthez képest a városszerkezet is bonyolultabbá vált.

Baranyában az 1949-1950. évi közigazgatási reform jelentős változást hozott: Somogy megyétől 1950-ben Baranyához csatolták a Szigetvári járás 34, a

Barcsi járás egy községét. Baranya megye területe így 460 096 hektárra nőtt, ahol 362 543 fő élt. A megye kialakított határain később csak a perifériákon történtek kisebb határmódosítások (2. ábra).⁷

2. ábra: Baranya megye és Pécs közigazgatási határainak alakulása
Development of the administrative borders of Baranya county and Pécs



Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Az 1949. évi népszámlálás eredményeit már az 1950. június 1-i új megyei és járási közigazgatási felosztás alapján dolgozták fel. Baranya népsűrűsége a városokkal együtt 75,3 fő/km² volt, e tekintetben a 14. helyet foglalta el az országban. A Mohács (19 093 fő) és Pécs (78 199 fő) nélküli községi népsűrűség 61,1 fő/km² volt, ami alapján a 16. helyet szerezte meg. A Sellyei járás volt az ország második legritkábban lakott járása, 48,1 fő/km² értékkel. A megye területi stabilitásával szemben a belső járási, városkörnyéki területfelosztás gyakran változott. 1950-ben Baranyában kilenc járást alakítottak, míg mindössze két település (Mohács, Pécs) működött városként. Pécs 1950-ben megyei, Mohács járási tanács alá rendelt város lett (Kovacsics 2001). A tanácsok az államhatalom területi és települési szervei lettek az új politikai és igazgatási rendszerben. Az állam – a községi közös tanácsok révén – lényegében minden településen jelen volt. Az új székhelyeken a járási szintű intézmények viszonylag széles köre épült ki alapvetően igazgatási, de részben közszolgáltatási jelleggel. Az újonnan kialakított járások többféle célt szolgáltak (1. táblázat).

A centrum-periféria viszonyok szempontjából tudatos struktúra került kialakításra, a déli határsáv és a határral párhuzamosan kialakított négy járás

1. táblázat: A járási rendszer főbb jellemzői Baranya megyében, 1950
 Main characteristics of the district system in Baranya County, 1950

Járás neve	Központi település	Településszerkezet	Funkció	Probléma
Komlói	Komló (4 147 fő)	26 település, 24 ezer fő, aprófalvas jelleg	Komló problémáinak (munkaerő-, lakás- és élelmiszerhiány) enyhítése.	Komlónak sem szerepe, sem tapasztalata nem volt a községek irányítása terén.
Mohácsi	Mohács (19 000 fő)	21 község 32 ezer fő, közepes és nagyméretű községek	Határmenti települései határsávvá váltak, az épülő déli erődrendszer dunai kulcspontjává.	Város és térsége változó szerepe a tervekben: a tervezett vas- és acélmű északra épült fel.
Pécsi	Pécs (78 000 fő)	61 község, 44 ezer fő közepes méretű községek	Új, szisztematikusabb bányászati fejlesztések, kiszélesedett az ingázó települések köre.	A megyeszékhely meghatározó súlya a megye gazdaságában és térszerkezetében.
Pécsváradi	Pécsvárad (3 000 fő)	34 település, 33 ezer fő, aprófalvak és közepes méretű községek	Igazgatási funkció.	Társadalmi átalakulás, részben új lakosság.
Sásdi	Sásd (2 200 fő)	43 község, 20 ezer fő aprófalvas jelleg	Igazgatási funkció, hagyományos járás.	Társadalmi átalakulás, részben új lakosság.
Sellyei	Sellye (2 200 fő)	35 község, 21 ezer fő, aprófalvas jelleg	Déli határ ellenőrzése, a határsáv a járás nagy részét magába foglalta.	A járás kialakításának oka a határ menti fekvés.
Siklói	Siklós (6 800 fő)	51 település, 36 ezer fő, aprófalvas jelleg	Déli határ ellenőrzése, a határsáv a járás nagy részét magába foglalta, hagyományos járás.	Pécs és a szénbányavidék biztonsága a fókuszban, ezért nem alakult ki specifikus funkció.
Szigetvári	Szigetvár (6 500 fő)	41 község, 33 ezer fő, aprófalvas jelleg	Funkcionális térség: igazgatási funkción túlmutató kapcsolatok.	A térség megyébe történő beintegrálása.
Villányi	Villány (2 400 fő)	24 község, 17 ezer fő, aprófalvak és közepes méretű községek	Déli határ ellenőrzése, a határsáv a járás nagy részét magába foglalta.	Társadalmi átalakulás, részben új lakosság.

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

elsődleges célja a védelemre való felkészülés volt. Az épülő déli erődrendszer megerősítette ezeket a funkciókat. A helyzet ugyanakkor azzal is járt, hogy a periféria minden korábnál nagyobb figyelmet – részben fejlesztési forrásokat is – kapott. A rendőrség, az ÁVH és a hadsereg jelenléte erősen látható és érezhető volt a déli járásokban. A határsávból való kitelepítések (délszlávok, kulákok) minden tekintetben súlyos társadalmi és gazdasági deformációkhoz vezettek.

Külön kérdésként jelent meg a közlekedési hálózat működőképessége. 1950-ben mind az országban, mind Baranya megyében a vasút volt a legfontosabb közlekedési lehetőség,⁸ de a közúthálózat fejlesztése országos és megyei szinten is felgyorsult (Krauter 1977). Baranya megye úthálózata Krauter térképsorozata szerint (1945, 1950, 1954, 1975, 1977) lényegében Pécs központtal épült ki, de minősége és kapacitása egyaránt korlátozott volt. A járási székhelyek kistérségi úthálózati központokká váltak. Az 1950-ben kialakított járási beosztás többször módosult a közigazgatási-politikai és településhálózat-fejlesztési tervek függvényében: 1952-ben összevonták a Sásdi és a Komlói járást, 1956-ban megszűnt a Villányi, 1963-ban a Sellyei, 1966-ban pedig a Pécsváradi járás. A teljesebb közszolgáltatási infrastruktúrával rendelkező települések járási székhelyek maradtak és fokozatosan városi jogállásra emelkedtek.

A településhálózat-fejlesztési politika hatásai Baranyában és Pécssett

Az 1951 decemberében, a TERINT (Területrendezési Intézet) keretei között készült első országos településfejlesztési koncepció a településeket fejlesztési osztályokba sorolta (Hajdú 1987). Osztályon felüli (2 db), I. osztályú (73 db), II. osztályú (81 db) és III. osztályú (3 067 db) településeket különböztetett meg. A II. osztályú településeket két (A - 52 db és B - 29 db), a III. osztályú településeket három alosztályba (A - 1 254 db, B - 283 db, C - 1 530 db) osztották. A koncepció országos összesítő ábrája (Hajdú 2001, 181.) jól mutatja, hogy Baranya megyében csak Komló, Mohács és Pécs került az I. osztályú települések közé, és csekély a II. osztályba sorolt települések (Sásd, Sellye, Siklós, Szigetvár) száma is, ugyanakkor az egyik legmagasabb a III/c (nem fejlesztendő) községek aránya. Az elképzelés egy része határozat szintjére emelkedett, az I. és II. osztályba sorolt települések köre nyilvánosan is megjelent. A koncepció ugyanakkor részben titkos maradt: a III. osztály, illetve azon belül a III/c települések körét nem publikálták. Az anyagot azonban a TERINT kutatói részben egyeztették a megyei pártbizottságokkal és tanácsokkal: belső dokumentumokban, döntések meghozatalakor használták a besorolásokat.

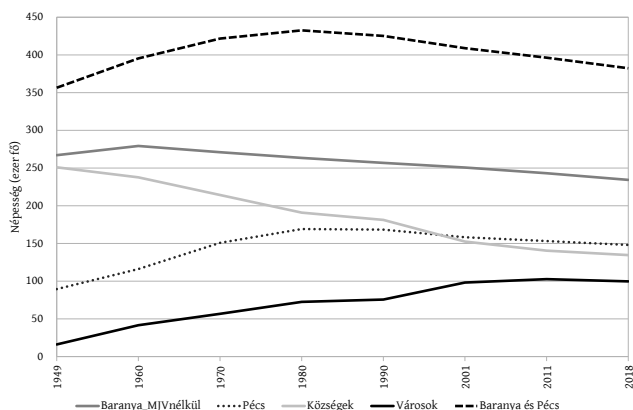
Komló esetében hamar kiderült, hogy alkalmatlan a községek irányítására, ezért több környező kisközség (Mecsekjánosi, Mecsekköfalva, Kisbattyán) hozzácsatolásával várossá léptették elő (1951). A település vezetésének minden energiáját a szénbányászat fejlesztéséhez kapcsolódó országos célkitűzések, feladatok helyi

segítése, megoldása kötötte le. Komló és a szénvidék fejlesztésével kapcsolatos döntések nem Baranyában és a városban, hanem országos szinten születtek. Az 1950-es évek elejétől a Pécs-Komló várostengely lett a megye minden téren meghatározó centruma. A hozzájuk képest periférikus Mohács a tervezett vas- és acélmű északra mozgatásával elvesztette naggyá válásának lehetőségeit. Emellett a jugoszláv határ közelsége, a létrehozott határsáv más tekintetben is korlátozóssal járt a város életében.

Az egész megye gazdasági, társadalmi, város- és településfejlesztési helyzetét érintette a Pécs fejlesztésére vonatkozó koncepció (Horeczki 2022). 1960. november 16-17-én átfogó országos, megyei és városi érdekeltségű konferenciát rendeztek „Az épülő Pécs városrendezési kérdései” címmel. A konferencián megszólalt szinte minden szakma képviselője (természetesen az építészek voltak a legtöbben), de településpolitikus is hallatta a hangját (Erdélyi, Dénesi 1961). A szénbányászat hatásainak elemzése mellett visszafogottan kezelték az akkor még titkos uránbányászat hatásait, illetve az ágazat beépítését a városfejlesztési koncepcióba. Nagy-Pécs víziója (amely többször megjelent 1945 előtt is) ugyanakkor hangsúlyos maradt. Pécs fejlődése szempontjából a keleti, szénbányászatban érintett településrészek kerültek előtérbe. A Meszes területén épült lakótelep lakásainak nagy részét a szénbányákban dolgozók, kisebb részét az újonnan épített laktanyákban szolgáló katonatisztek kapták. A szénbányászat kiemelt fejlesztése (bérszínvonal, lakáshoz jutás lehetősége) okán Pécs és Komló országos és megyén belüli bevándorlási célponttá vált, különösen Pécs népessége nőtt erősen (3. ábra).

A 2046/1961/VIII. 9. sz. Korm. határozat elrendelte egy egész országot átfogó településhálózat-fejlesztési tanulmányterv elkészítését. Az anyagot a VÁTI

3. ábra: A népesség átrendeződése Baranya megyében, a települések jogállása szerint
Population reallocation in Baranya County, by legal status of settlements



Forrás: KSH adatok alapján a szerzők saját szerkesztése

(Városépítési Tudományos és Tervező Intézet) dolgozta ki 1963-ban, majd számozott példányokban publikálták is (VÁTI 1965). A tanulmányterv feltárta és bemutatta az ország ágazati és területi struktúráit, az államigazgatás területi beosztásának potenciális kölcsönhatásait. Kilenc régióra tagolta az országot Budapest, Debrecen, Győr, Miskolc, Nagykanizsa, Pécs, Szeged, Székesfehérvár és Szolnok központokkal. A Pécsi régió Baranya és Tolna megyére, illetve Bács-Kiskun megye egy részére terjedt ki. A Pécsi régióban tíz alrégiót terveztek: Baranyában Mohácsot, Pécsét, Siklóst és Szigetvárt, Tolnában Dombóvárt, Paksot, Szekszárdot és Tamásit, Bács-Kiskun releváns részén pedig Baját és Kalocsát nevesítették alrégió-központként. Baja és Kalocsa alrégiójának Pécshez kerülése alapvető térszerkezeti kérdőjeleket hordozott: a tervek szerint Pécs lett volna a teljes Alsó-Duna-szakasz regionális központja. Baranya alrégióiban összesen 76 falukörzet-központot jelöltek ki: a Pécsi alrégióban 32 db, a Mohácsi alrégióban 11 db, a Siklói alrégióban 21 db, a Szigetvári alrégióban pedig 12 db települést.

A tanulmányterv példaként emelte ki Siklós fejlesztését: az 5 905 lakossal bíró járási székhelyet 15 ezres alrégió-központtá kívánták kiépíteni. Ennek érdekében elindult a település iparosítása. Az alrégió kiterjedését látván megfogalmazódott, hogy Sellyével társközpontként lehetne számolni. Siklós és Harkány közigazgatási egyesítésének terve szintén felvetődött, ugyanakkor azt – különösen a dinamikus fejlődésnek indult Harkányban – elutasították.

Az Országos Tervhivatal a racionálisan üzemeltethető települések alsó lélekszámhatárát 800-900 főben határozta meg az 1960-as évek elején. Ezzel szemben a tanulmányterv a falukörzet-központok kialakításánál a 3 000 fős körzeti lélekszámot tekintette racionális alsó határnak. Úgy vélték, hogy aprófalvas területeken az egyes körzetek akár több évtized alatt fogják elérni ezt az értéket. A tanulmányterv megfogalmazott célja volt a népesség települési koncentrálódási folyamatainak elősegítése (VÁTI 1965).

1963 szeptemberében két kormányhatározat (2021/1963, 2022/1963) intézkedett a népgazdasági területi tervezés rendszeréről és a regionális tervezés rendszerének módosításáról. Ekkor úgy tűnt, hogy terület- és településfejlesztési kérdésekben a kormányzat átlép a megyehatárokon, regionális léptékben kívánja megoldani a területfejlesztést (4. ábra).

Kolta (1965), az országos településhálózat-fejlesztési keretű közreműködője a Dél-Dunántúl, különösen Baranya demográfiai folyamatait elemezve három kategóriába sorolta a megye akkor 323 községét: 72 fejlődő, 38 stagnáló és 213 elhaló települést különített el.

Pécs a bányászat kiemelkedő jövedelmi viszonyai és a lakáshoz jutás kedvező lehetőségei okán országos jelentőségű migrációs céltelepüléssé vált. Ugyanakkor a város vezetésének még annyi befolyása sem volt az uránbányászat terén, mint a szénbányászat esetében. Pécsi és baranyai szakértelmiségi vitákban az 1960-as évek közepétől mindinkább nyilvánosságot kaptak a településekkel, városokkal és településhálózattal kapcsolatos fejlesztési kérdések. A legtöbb esetben

4. ábra: A kormányzat által 1963-ban kijelölt gazdaságfejlesztési körzetek
Economic development districts designated by the government in 1963



Forrás: a szerzők saját szerkesztése

ezek nem hordoztak közvetlen politikai ellenvéleményt, de megjelent a társadalmi és politikai felelősség kérdése.

Az új gazdasági mechanizmus bevezetése után némileg újrafogalmazott Országos Településhálózat-fejlesztési Keretterv 1969-ben, a felsőfokú központok mellett életre hívta a részleges felsőfokú központok kategóriáját. Pécs felsőfokú, Kaposvár és Szekszárd részleges felsőfokú központ lett a Dél-Dunántúlon. Baranyában Mohács, Siklós és Szigetvár lett középfokú központ. Ettől kezdve Pécs és a három periférikus helyzetű déli ellenpólus vált a megye térszerkezeti szemléletének alapjává. A Keretterv az ország akkori község- és városállományának (3 178 település) 67,2%-át (2 137 település) sorolta be a falvak azon kategóriájába, melyek semmilyen érdemi fejlesztésre nem számíthattak. A szocialista piacgazdaság kialakításának első, bizonytalan lépései tehát tovább rontották a falvak esélyeit.

1971-ben az Országos Tervhivatal a gazdasági körzetek kijelölése kapcsán – Hantos 1932. évi módszerét alkalmazva – feltárta az ország teljes igazgatási, vállalati stb. központ- és területrendszerét. A kijelölt körzetekben a megyeszékhelyek pozícióit kívánták megerősíteni saját megyéjükön belül, viszont a megyék feletti (regionális) területi struktúra kialakítása sokszíniűen alakult, többféle lehatárolás látott napvilágot (Németh, Kászón, Kis 1986).

Mintegy két évtizedes, többfordulós tervezési folyamat eredményeként 1971-ben elkészült, majd kormányzati jóváhagyásra és nyilvánosságra került az ország Településhálózat-fejlesztési Konceptiója (OTK). Az OTK hierarchikusan tagolva rendszerezte a településeket központi szerepkörük alapján (1 db országos központot, 5 db kiemelt felsőfokú központot, 7 db felsőfokú központot, 11 db

részleges felsőfokú központot, 65 db középfokú központot és 41 db részleges középfokú központot azonosított be), és meghatározta a fejlesztési irányokat. A kiemelt alsófokú (152 db), alsófokú (537 db) és részleges alsófokú (303 db) központokról – a VÁTI közreműködésével – a megyei tanácsok döntöttek. Országos szinten összesen mintegy 2 000 település lett központi szerepkör nélküli, „egyéb” település.

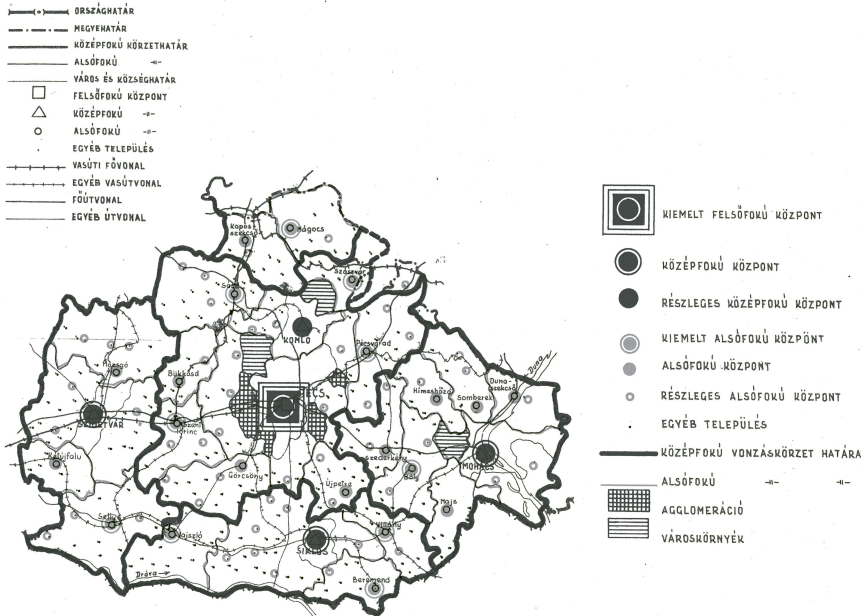
A folyamat részeként elkészült Baranya megye Településhálózat-fejlesztési Terve is (VÁTI 1971). A terv készítésekor figyelembe vettek minden korábbi országos és megyei kutatási eredményt, koncepciót. 1970-ben több fórumon egyeztettek, tárgyaltak előbb a megyei párt- és tanácsi vezetéssel, majd szélesebb körben is. A tervezet vitája idején Baranya öt járásra (Mohácsi, Pécsi, Sásdi, Siklósi, Szigetvári), négy városra (Komló, Mohács, Pécs, Szigetvár) és 316 községre tagolódott. A községek közül 4 nagyközség, 17 önálló tanácsú község, 85 községi közös tanács székhelyközsége volt. 116 községben ugyanakkor már csak tanácsi kirendeltségek működtek. A községi tanácsok körzeti jellegű integrációja 1970-re – tehát az OTK és a Baranya megyei településhálózat-fejlesztési koncepció elfogadása előtti időszakban – megvalósult (VÁTI 1978). Ezzel a folyamatosan fennálló kérdés, miszerint a közigazgatás alkalmazkodjon-e a településhálózat-fejlesztéshez, vagy pedig fordítva történjen-e a dolog, lényegében eldőlt.

A terv a megye demográfiai, gazdasági, közlekedési, ellátási, települési stb. állapotának komplex áttekintése és értékelése után két ütemre (1985-ig és 2000-ig) osztva fogalmazta meg a települések megyén belüli szerepkörét. A 2000-re kialakítandó szerkezet (5. ábra) megvalósítása érdekében ütemezték a különböző lépéseket.

Az országos koncepcióhoz hasonlóan a megyei terv is a különböző hierarchikus szinteken meghatározott központokra, a városi és községi központhálózat megerősítésére koncentrált. Adott szinten belül közelítéseket tervezett az ellátás és a közszolgáltatások terén, míg a különböző szintű központok között a differenciálódást szinte természetes módon legitimálta. Mindennek a 232 „egyéb” település lett a legnagyobb vesztese (Lázár et al. 1983): a megyei statisztikai évkönyvek „A települések intézményi ellátottsága központi szerepkör szerint”, valamint „Fontosabb adatok települések szerint” című statisztikai táblázatai dokumentálták a települések közötti ellátottsági különbségek növekedését, az „egyéb” települések intézményvesztését (KSH 1976, 1986, 1991).

A településhálózat-fejlesztési terv és a közigazgatás-racionalizálási törekvések a megyei és a városi politikai és tanácsi vezetés szintjén is összekapcsolódtak (Czente 1974). A terv kiindulópontja a megye aprófalvas jellegű településszerkezetének országos tekintetben is megmutató egyedisége volt. Megközelítése szerint ugyanakkor a gazdaság és a társadalom – sőt, a falvak – modernizációja megköveteli a népesség koncentrálódását nagyobb lélekszámú településeken. Sajátos gazdaságossági megfontolásokat vetett fel a megyei bekötőutak építése kapcsán. Számításai szerint a IV. ötéves tervben bekötőút építéséért sorban álló

5. ábra: Baranya megye településhálózatának 2000-re vonatkozó tervezete
Planned settlement network of Baranya County for the year 2000



Forrás: VÁTI 1971

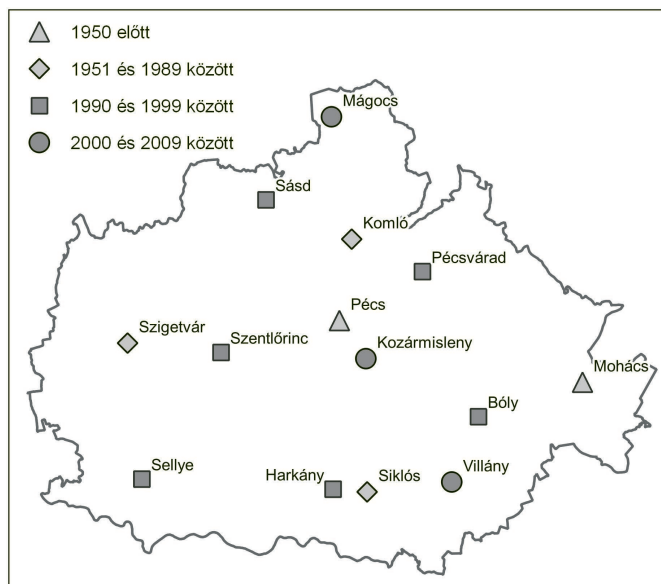
14 településen összesen 2 800 fő él: a számukra kiépítendő 40-45 km hosszúságú, buszközlekedésre alkalmas bekötőút bekerülési költsége meghaladja az érintett települések teljes ingatlanértékét. Gyűrűfű helyzetének megoldását elfogadható példaként említette (BMTT 1981; Erdősi 1981; VÁTI 1978).

Az elemzés abból a szempontból tanulságos, hogy a megyei párt- és tanácsi vezetés számára belső szakértői szinten már 1974-ben világos volt: a településhálózat-fejlesztés és a közigazgatás (tanácsrendszer) összehangolása nem egyszerű feladat, súlyos társadalmi és települési konfliktusokat hordoz. Nem az elhallgatás, hanem a kibeszélés, az őszinte és nyilvános vita vezethet társadalmilag leginkább legitimált eredményekre. Az egyre inkább súlyosbodó makrogazdasági nehézségek mellett ugyanakkor az 1970-es évek végére az is világossá vált, hogy a település- és településhálózat-fejlesztésre fordítható szűkebb erőforrások nem teszik lehetővé a korábban megfogalmazott célkitűzések elérését. Az 1980-as évek elejére az OTK módosítása politikai kérdéssé vált (MTA 1982). A 12/1980-1985. (IV. 26.) OGY határozat a terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatairól végül a módosítás mellett döntött.

A tervek és a valóság: a megye urbanizációjának sajátosságai

A megye jelenlegi településhálózata azt mutatja, hogy a városodás „túlfutott” a terveken. Az 1980-as években meginduló várossá nyilvánítási hullámok által okozott városszámnövekedés országos szinten is észlelhető volt. Az 1970-es évekig a városok alacsony száma nagy vonzaskörzetekkel és a központok egyenetlen területi eloszlásával párosult. Ezek a városok ugyanakkor tényleges központi funkciókkal rendelkeztek. A mellettük létező egykori kisvárosok és nagyközségek kiegészítő szerepet játszottak, részleges központi funkciókat birtokoltak. Az 1950-es években meginduló iparosítás és a városhiányos térségek formális városokkal való feltöltése adta a gazdasági fellendülés alapjait. Az 1971. évi tervekben részleges középfokú és kiemelt alsófokú központként szereplő településekből tevődött össze a mai értelemben vett új városok köre. 1980-ig a terveknek megfelelően haladt a várossá nyilvánítás, Baranya megyében Siklós 1977-ben érdemelte ki a városi rangot a megfelelő infrastrukturális, ellátási és foglalkoztatási színvonala miatt. A járási rendszer átszervezésével 34 település kapott az országban „városi rangú nagyközség” címet (Zongor 2017): Baranya szomszédságában, Tolna megyében e várossá váló települések harmada már 1986-ban városi címet szerzett. A rendszerváltásig főként objektív szempontok alapján avattak új városokat: az 1974. évi ÉVM-MTTH közlemény alapján azon nagyközségeket léptették elő, amelyek vonzaskörzete elérte a 30 000 főt és az 1007/1971. (III.16.) kormányhatározat

6. ábra: Baranya megye városodása, 1960–2022
Urbanisation of Baranya county, 1960–2022



Forrás: a szerzők saját szerkesztése

szerint középfokú vagy részleges középfokú központ szerepkörrel bírt. A 7010/1983. ÉVM irányelv már térségi adottságokat és egyedi értékelést is figyelembe vett.

1995-ben a várossá nyilvánítások száma elérte azt a küszöböt, amikor a formális városok köre meghaladja a funkcionális értelemben vett városok halmazát. Az új városok fejlettsége, népességszáma, foglalkoztatási és gazdasági szerkezete, valamint jövőképe is rendkívül eltérő. 1993-ban Pécsvarad, 1995-ben Sásd nyerte el a városi címet a megyében. 2000-re a városok száma 1970-hez képest megháromszorozódott, a jelenlegi 14 városból csupán kettő nyerte el később a városi címet (Kozármisleny 2007-ben és Mágocs 2009-ben). A megyeszékhelyen, valamint Komlón és Mohácson kívül mindegyik baranyai város kisvárosnak minősül. Szigetvár és Siklós népessége közelítette a 10 000 főt az elmúlt negyven évben. A többi 9 kisváros népessége tartósan 8 000 fő alatti: Szentlőrinc és Kozármisleny népessége haladja meg csupán a 6 000, Harkányé a 4 000 főt. Az elmúlt tíz évben tartósan 3 000 fő alatti lélekszámú település Mágocs, Sásd, Sellye és Villány. A tervekkel ellentétben nem valósult meg a regionális központok középfokú ellépüléseinek felépítése és kifejlesztése. A megyében a tervezési-gazdasági körzetek meghatározásakor három részleges felsőfokú (Mohács, Siklós, Szigetvár) és egy részleges középfokú (Komló) szerepkörrel bíró központot terveztek. A városok gazdasági funkcióinak (pl. bányászat, élelmiszeripar, gépipar) leépülését ugyanakkor nem tudták megfelelő mértékben ellensúlyozni. Így a megyében a területi kiegyenlítődés, mint fő cél nem valósult meg. A koncepció decentralizált funkcionális várostérségekkel operált, melynek keretében a kistérségek vonzáskörzeteire és speciális funkció ellátására épültek volna. A speciális – Baranyában ilyenek az üdülési-idegenforgalmi és országhatár menti – körzetek meghatározása kiállta az idő próbáját. Mohács fejlesztési dokumentumaiban jelenleg is kiemelt szerepet kap a határmentiség, ami mind a határon átnyúló együttműködések, mind a kihívások, kockázatok kontextusában megjelenik. Siklós térsége – kiegészülve Villány társközponttal – a belföldi turisztikai körzetek egyik meghatározó példájává vált. Az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióban nem nevesített települések „egyéb” kategóriába kerültek: funkcióik leépültek, mivel fejlesztési forrást nem különítettek el a számukra (Rechnitzer, Smahó 2011).

Összegzés

Baranya (vár)megye és a területéből kiemelkedő Pécs eredendően a Római Birodalom keretében jött létre, a birodalom periferiáján. A város a birodalom keleti periferiáján tett szert közigazgatási központi szerepkörre. Pécs hosszú távú történeti fejlődése a honfoglalástól kezdődően magán viselte az ország történeti fordulópontjainak következményeit. A város és a megye többször kényszerült alkalmazkodásra, többször is képes volt némileg korrigálni az ország helyzetéből

fakadó negatív hatásokat. Pécs – a maga történelmi határai között – a török kiűzésétől kezdve szerves fejlődést mutató város volt. A dualizmus időszakában a város egyszerre volt egyházi és közigazgatási (járási, vármegyei, állami szakigazgatási, regionális) székhely, pénzügyi, kereskedelmi és kulturális-oktatási központ, vasúti csomópont, több lábon álló, részben nemzetközi hírű termékeket gyártó iparral rendelkező település.

Az 1949-1990 közötti államszocialista korszak a modernizációs törekvések (utolérési kísérletek) ellentmondásos időszakának tekinthető mind Pécs városa, mind a megye életében. Az adminisztratív úton szervezett és ellenőrzött társadalom keretei között felértékelődött a közigazgatás területi- és központrendszere. A szakpolitikának ugyanakkor minisztériumi szinten is gondot okozott a közigazgatás és a településfejlesztés rendszerszintű összehangolása.

Baranya megye politikai és szakmai képviselői érdemben ugyan nem szólhattak bele az országos településhálózat-fejlesztés alakításába, de lehetőségük volt arra, hogy véleményt formáljanak a megyét érintő kérdésekről. Néha radikálisabb megoldásokat szorgalmaztak. Így jött létre a megyében a közigazgatási értelemben elismert kisvárosok csoportja, és csökkent le a városhiányos területek nagysága. Ugyanakkor nem valósult meg e kisvárosok megfelelő funkciókkal történő feltöltése, többségük jelenleg is csupán formális városként működik.

Az országos központoktól és a mindenkori fővárostól elválasztó távolság, a periférikus fekvés nem volt abszolút negatív tényező, hiszen a püspökség megalapításától kezdve Pécs ezen a jogon kapott szerepet az országos közigazgatás területi rendszerének átalakításai során. Pécs minden korabeli problémája, gazdaság szerkezeti deformációja ellenére a korszak relatív nyertesének tekinthető, hiszen megőrizte azon történeti-funkcionális meghatározottságát, hogy a Budapest alatti második vonalbeli városok közé tartozott. Az uránbányászat nemzetközi katonai vonatkozásai miatt a város vezetésének kevés lehetősége volt önálló út kialakítására.

Ugyanakkor a korszak közigazgatási és településfejlesztési politikájának nemcsak relatív vagy igazi nyertesei voltak, hanem vesztesei is. A megye községeinek – különösen a rossz közlekedési hálózati viszonyok között maradt településeknek – jelentős része demográfiai és gazdasági tekintetben is inkább a vesztesek közé sorolható.

Jegyzetek

1. Az 1890-es években szinte közmegegyezés született a tekintetben, hogy az akkori ország területének mértani közepe Szarvas közelében van. A trianoni országterületen Pusztavacs vált mértani középpé.
2. A város földrajzi helyzetének, változó pozíciójának legmélyebb feltárását a pécsi kutatóműhelyek (egyetem, kutatóintézet) munkatársai valósították meg. Közülük is kiemelendő Csanálosi Sándor (1982), Erdősi Ferenc (1981, 1987), Hajdú Zoltán (1979, 1987), Karay-Szabó Pál Zoltán

- (1926), Kolta János (1956, 1965, 1967), Lovász György, Prinz Gyula (1933), Rúzsás Lajos (1970), Tóth József (1996) és Várkonyi Nándor. A külső kutatások közül a két világháború közötti időszakból Kogutowicz Károly kétkötetes Dunántúl és Kisalföld feldolgozását, valamint az MTA FKI (későbbi) tájféldrajzi jellegű Dél-Dunántúl monográfiáját kell megemlítenünk.
3. Pécs Nagykanizsán keresztül kapcsolódott volna be a vasúthálózatba, a Duna jobb parti történelmi közlekedési tengelye leértékelődött az új konstrukcióban.
 4. Baranya vármegyében Pécs szabad királyi városon túl Baán, Dárda, Duna-Szekcső, Hercegszőlős, Hidas, Hosszú-Hetény, Mágocs, Mohács, Nádasd, Német-Bóly, Pécsvárad, Siklós, Somberek, Véménd és Vörösmart. Szembetűnő, hogy a megye déli és Duna menti települései nagyobb számban voltak képviselve e települési körön belül.
 5. 1930-ban a várostól nyugatra Magyarürög, Mecsekszentkút, Rácváros és Patacs összevonásával létrejött Mecsekalja. Péctől keletre 1946-ban hasonló okokból egyesítették Somogy községet Vasassal.
 6. 1947-ben Mecsekszabolcs csatolásával kelet felé, a szénbányászati területek irányába bővült. 1954-ben Vasas beolvasztásával erősödött Pécs bányász karaktere, de 1954-ben az agrárjellegű Málomot, a korábban négy községből létrehozott Mecsekalját, majd 1955-ben Nagyrápadót is a városhoz csatolták. Hird 1977. évi beolvasztásával ismét keleti irányba bővült erősen (Rác et al. 2021).
 7. 1954-ben Kiskeresztúr Somogyból Baranyába, 1959-ben Zsibrik Baranyából Tolnába, 1974-ben Dombóvár térségében Kaposszekcső, Csikóstóttós és Jágónak Tolnába, 1975-ben Máza Tolnából Baranyába került. Dunafalva 1954-en alakult Dunaszekcső területéből. Bajától csak mintegy 20 kilométerre fekszik, és a Duna elválasztja Baranyától, ezért 1996-ban Bács-Kiskunhoz csatlakozott.
 8. Az 1960-ban megjelent országos, részletes autóatlasz még azt szemléltette, hogy milyen magas a földutak aránya a megyén belül. A kétszámjegyű utak egy része is csak szórt út volt.

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

- 1007/1971. [III. 16.] Korm. határozat az országos településfejlesztési koncepcióról (Országos Településhálózat-Fejlesztési Koncepció).
- 2021/1963. [IX. 21.] Korm. határozat a népgazdasági területi tervezés rendszeréről (Országos Településfejlesztési Keretinterv.)
- 2022/1963. [IX. 21.] Korm. határozat a regionális tervezési rendszer módosításáról.
- 23/1974. számú ÉVM-MTTH közlemény. http://www.abparancsok.hu/sites/default/files/parancsok/10_26_5_1974.pdf (Letöltés: 2023. 08. 20.)
- 7010/1983. számú ÉVM irányelv. https://library.hungaricana.hu/hu/view/DTT_KOZL_Tanacsok-Kozlonye_1983/?pg=14&layout=s (Letöltés: 2023. 08. 20.)
- A Gömbös kormány nemzeti munkaterve. <http://www.freepress-freespeech.com/holhome/kiscikk2/gombosmunkat.htm> (Letöltés: 2023. 08. 20.)
- Az Országgyűlés 12/1980–1985. számú határozata a terület és településfejlesztés hosszú távú feladatairól. Törvények és rendeletek gyűjteménye 1985.
- Babics A., Kopasz G. (1961) (szerk.): *Tanulmányok Baranya és Pécs történetéhez 1944–1960. Felszabadulásunk emlékére*. Pécs Megyei Jogú Város Tanácsa VB. Művelődési Osztálya, Pécs

- Bácskai V., Nagy L. (1984): *Piackörzetek, piacközpontok és városok Magyarországon 1828-ban*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Barabás A., Konrád Gy. (2008): A Mecseki kőszén és uránérc bányászatának múltja és lehetséges jövője. *Földrajzi Közlemények*, 1., 3–19.
- BMTT (1981): *Baranya megye VI. ötéves területfejlesztési terve*. Baranya Megyei Tanács Tervosztálya, Pécs
- Czente Gy. (1974): *Baranya megye állami területi közigazgatásának alakulása a településhálózat-fejlesztési koncepció keretében. Községszervezetünk problémái*. Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, Budapest
- Csanálosi S. (1982): *Pécs funkcionális településmorfológiai sajátosságainak alakulása és jelenlegi képe*. PTE Tanárképző Kara, Pécs
- Erdélyi E., Dénesi Ö. (szerk.) (1961): *Az épülő Pécs városrendezési kérdései*. (Az 1960. november 16-17-én Pécsen megtartott ankét anyaga.) Pécs Megyei Jogú Város Tanácsa VB, Pécs
- Erdősi F., Lehmann A. (1974): *A környezetváltozás és hatásai*. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest
- Erdősi F. (1981): A dél-dunántúli megyeközpontok tömegközlekedési összeköttetés rendszerének fejlődése, hierarchikus tagozódása és intenzitása. In: Tóth T. (szerk.): *Az igazgatás és a gazdaság területi rendszere*. MTA Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs, 157–183.
- Erdősi F. (1987): *A társadalom hatása a felszínre, a vizekre és az éghajlatra a Mecsek tágabb környezetében*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Erdősi F., Hajdú Z., Hrubai L. (1985): A vonzáskörzeti viszonyok alakulása Baranya megyében a felszabadulás óta. In: Ádám A., Farkas K. (szerk.): *Államigazgatás, terület- és településpolitika: tanulmányok Baranya megyéből*. JPTE ÁJK, Pécs, 65–81.
- Fáncsy J. (1976): *Baranya megye községeinek anyakönyvi és közigazgatási beosztása 1895-1975*. Módszertani Füzetek 10. Baranya Megyei Tanács VB Továbbképzési és Módszertani Intézete, Pécs
- Fedeles T., Kovács V., Szilágyi M. (2021) (szerk.): *PÉCS: Magyar Várostartó Atlasz 8*. (Hungarian Atlas of Historic Town No. 8.) Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, Budapest-Pécs
- Fehér I. (1996): *A soknemzetiségű Baranya a 20. században*. Pro Pannónia Kiadói Alapítvány, Budapest
- Follajtár E. (1942): *Baranya vármegye eltűnt helységei*. Községi Adattár 4. Magyar Szociográfiai Intézet, Pécs
- Elek P., Gunda B., Horváth S., Pócsy F., Kerényi Gy. (1936): *Elsüllyedt falu a Dunántúlon. Kemse község élete*. Sylvester Irodalmi és Nyomdai Intézet Rt., Budapest
- Gyimesi S. (1975): *A városok a feudalizmusból a kapitalizmusba való átmenet időszakában*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Hajdu L. (1982): *II. József igazgatási reformjai Magyarországon*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Hajdú Z. (1979): A településhálózat differenciálódásának tényezői a Siklósi járásban. *Földrajzi Közlemények*, 4., 282–291.
- Hajdú Z. (1987): Közigazgatási és ellátási körzetesítések a Dél-Dunántúl falusi településhálózatában (1950-1980). In: Degré A., Foki I. (szerk.): *A dél-dunántúli aprófalvak és szórványok település- és társadalomtörténete*. Zala Megyei Könyvtár, Zala Megyei Levéltár, Zala Megyei Múzeumok Igazgatósága, Zalaegerszeg, 145–168.
- Hajdú Z. (2001): *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- Hajdú Z. (2006) (szerk.): *Dél-Dunántúl. A Kárpát-medence régiói 3*. MTA Regionális Kutatások Központja és Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Budapest
- Hajdú Z. (2007): Dunántúl: változó térszemlélet, átalakuló térszociális-tudat, vergődő identitás. *Limes*, 3., 23–33.
- Hancz E. (2013): Pécs mindennapjai a török félföld alatt. *Archaeologia - Altum Castrum Online*. A MNM Visegrádi Mátyás Király Múzeumának Középkori Régészeti Online Magazinja. <https://archeologia.hu/content/archeologia/184/pecstorok.pdf> (Letöltés: 2023. 08. 05.)
- Hantos Gy. (1932): *Administrative boundaries and the rationalisation of the public administration*. Printing Office Athenaeum, Budapest
- Horeczki, R. (2022): The major stages in the development of a regional centre. The case of Pécs (Hungary). *Studies of the Industrial Geography Commission of the Polish Geographical Society / Prace*

- Komisji Geografii Przemyslu Polskiego Towarzystwa Geograficznego, 3., 30–42. <https://doi.org/10.24917/20801653.363.3>
- Kaposi Z. (2006): *Pécs gazdasági fejlődése 1867–2000*. Pécs-Baranyai Kereskedelmi és Iparkamara, Pécs
- Karay-Szabó P. (1926): *Adatok Pécs környékének településföldrajzához. A térszín befolyása a Duna, Dráva és a Kapos közti terület népsűrűségére és településeinek alakjára*. Geographia Pannonica I. Danubia, Pécs
- Kolta J. (1956): *Tervezési feladatok Baranya megyében településföldrajzi vizsgálatok alapján*. Dunántúli Tudományos Gyűjtemény 7. MTA Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- Kolta J. (1965): *Adalékok Baranya megye távlati településfejlesztési tervéhez*. Pécsi Műszaki Szemle, 3., 5–19.
- Kolta J. (1967): *A népesség- és településföldrajzi kutatómunka tudományos eredményeinek gyakorlati alkalmazása Magyarország délkelet-dunántúli részén*. Közlemények 4. MTA Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- Kovács A. (1928): *Pécs lakosságának összetétele*. Statisztikai Szemle, 4., 349–374.
- Kovacsics J. (2001): *Magyarország történeti statisztikai helységnévtára 18. Baranya megye*. KSH, Budapest
- Krassó S. (2011): *Kötéltánc. Adalékok a pécsi zsidóság és Pécs 20. századi történetéhez*. Pannónia Könyvek, Pécs
- Krauter Gy. (1977): *Baranyai utak*. KPM Pécsi Közüti Igazgatóság, Pécs
- KSH (1976): *Baranya megye statisztikai évkönyve, 1975*. KSH Baranya Megyei Igazgatósága, Pécs
- KSH (1986): *Baranya megye statisztikai évkönyve, 1985*. KSH Baranya Megyei Igazgatósága, Pécs
- KSH (1991): *Baranya megye statisztikai évkönyve, 1990*. KSH Baranya Megyei Igazgatósága, Pécs
- Lázár I., Huszár T., Orbán S., Enyedi Gy., Csizmadia E., Romány P., Eleki J. (1983): *A szocialista átalakulás jellemzői falun*. (Országos elméleti tanácskozás Kecskemét, 1982. november 24-26.) Kossuth Könyvkiadó, Budapest
- Lovász Gy., Wein Gy. (1974): *Délkelet-Dunántúl geológiája és felszínfejlődése*. Baranya Megyei Levéltár, Pécs
- Magyary Z. (1931): *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. A M. Kir. Miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest
- MTA (1982): *A magyarországi falusi települések fejlesztési kérdései*. A Magyar Tudományos Akadémia Településtudományi Bizottsága 1982. október 14-15-én rendezett konferenciájának anyaga. Településtudományi Közlemények 31. Budapest
- Németh J.-né, Kászón J., Kis Gy. (szerk.) (1986): *Baranya megyei pártterkezetek dokumentumai (1946-1975)*. MSZMP Baranya Megyei Bizottsága, Pécs
- Prinz Gy. (1933): *A földrajz az államigazgatás szolgálatában*. Földrajzi Közlemények, 4-6., 69–81.
- Rácz Sz., Kovács S. Zs., Horeczki R. (2021): Pécs. In: Rechnitzer J., Berkes J. (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 207–218.
- Rechnitzer J., Smahó M. (2011): *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Rúzsás L. (1970): *A nyugati közvélemény és Magyarország harca a török ellen*. Dunántúli Tudományos Gyűjtemény 97., *Series Historica* 54., 63–76.
- Szenyéri Z. (2001): *Baranya és Tolna megye német kisebbsége etnikai földrajzi vizsgálata a XVIII. századtól napjainkig*. PhD értekezés. PTE Természettudományi Kar, Pécs
- Szűts E. (1991): *Az elmerült sziget*. A Baranyai Szerb-Magyar Köztársaság. Baranya Megyei Könyvtár, Pécs
- T. Mérey K. (2000): *Baranya megye útjai és útmenti települései a 19. század elején*. Tanulmányok és források Baranya megye történetéből VI. Baranya Megyei Levéltár, Pécs
- Tóth J. (1996): *Általános társadalomföldrajz*. JPTE jegyzet, Pécs
- VÁTI (1965): *Magyarország Településhálózat-fejlesztési Tanulmányterve 1963*. 1-2. kötet. Építésügyi Minisztérium Építésügyi Dokumentációs Iroda, Budapest
- VÁTI (1971): *Baranya megye településhálózatának fejlesztési terve*. VÁTI, Budapest
- VÁTI (1978): *Baranya megye településhálózata fejlesztési tervének 1978. évi felülvizsgálata*. VÁTI, Budapest
- Zongor G. (2017): *Város és vidék, illetve a városkörnyéki közpolitikai kapcsolatok alakulása Magyarországon*. In: Laki I., Szabó T. (szerk.): *Agglomerációs városréségi tanulmányok*. Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században. TÖOSZ- Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 10–44.

Perifériák az Európai Unió perifériáján? A szubnacionális érdekérvényesítés keretei és korlátai EU-szinten

Peripheries on the periphery of the European Union? The framework and limits of subnational interest representation at the EU level

BRUCKER BALÁZS, FINTA ISTVÁN

BRUCKER Balázs: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde utca 22.; brucker.balazs@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-1448-1488>

FINTA István: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; finta.istvan@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

KULCSSZAVAK: érdekérvényesítés; többszintű kormányzás; periféria; centrum; EU fejlesztéspolitika; LEADER

ABSZTRAKT: A tanulmány azt vizsgálja, hogy miként jelenik meg a perifériák kérdésköre az Európai Unió intézményrendszerében. Az írás első részében kísérletet teszünk az EU periféria fogalmának meghatározására, illetve bemutatjuk, hogy a perifériák kérdését hogyan kezelik az EU dokumentumai. A második részben az Európai Unió fejlesztéspolitikájának és a periférikus térségek fejlődési esélyeinek összefüggéseit vesszük górcső alá, míg a harmadikban a perifériák EU-n belüli érdekérvényesítési lehetőségeit járjuk körül. A vizsgálatok európai politikai szereplők (elsősorban EP-képviselők, a Régiók Bizottságának tagjai, brüsszeli képviselők munkatársai) körében készített interjúkon és az Európai Unió (Európai Bizottság, Európai Parlament, Régiók Bizottsága, Európai Gazdasági és Szociális Bizottság) 2004 és 2020 közötti fejlesztéspolitikai dokumentumainak elemzésén alapulnak.

A tanulmány – egy átfogó, alapvetően kormányzással foglalkozó kutatás részeként – bemutatja az Európai Unió fejlesztéspolitikai alapelveinek, módszereinek és jogszabályainak rendszerét, amelyek megfelelő alkalmazása esélyt teremt a tagállamok periférikus térségeinek felzárkóztatására. Az egyes beavatkozási lehetőségek értékelése külön kiemeli a LEADER megközelítés hatékonyságát, miközben hangsúlyozza, hogy e módszer érvényesüléséhez nélkülözhetetlen a tagállami közreműködés.

A kutatási eredmények azt mutatják, hogy a fejlettebb, jól szervezett szereplők érdekei jobban megjelennek és beépülhetnek a döntési folyamatokba, míg a perifériák esetében gyakran még az igények azonosítása is nehézségekbe ütközik. Függetlenül attól, hogy az érdekek a kohéziós politika többszintű kormányzási rendszerén, illetve az érdekérvényesítés más intézményesített vagy informális csatornáin keresztül artikulálódnak-e európai szinten, a fejlesztéspolitika formálásában betöltött szerepük vitathatatlan. Ha az érdekek megjelenítésére nem kerül sor, akkor a perifériák sajátosságaihoz illeszkedő (fókuszált) beavatkozások kialakításának – így a területi különbségek mérséklésének is – csekély az esélye.



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; <https://orcid.org/0000-0002-1448-1488>

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; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

KEYWORDS: interest representation; multi-level governance; periphery; center; EU development policy; LEADER

ABSTRACT: This study aims to analyse the ways issues of the periphery appear in the institutional system of the European Union. In the first part of our study, we attempt to define the term periphery at the EU level, and show how the issue of the periphery appears in EU documents. In the second part, we scrutinize connections between the EU's development policy and development opportunities of peripheral regions, while in the third part, opportunities for representing EU interests in peripheral regions will be presented.

Our research is based on interviews with EU actors (mainly MEPs and members of the Committee of the Regions, members of Brussels-based representation offices) and the analysis of EU development policy documents between 2004 and 2020 (European Commission, European Parliament, Committee of the Regions, European Economic and Social Committee).

The study – as part of a comprehensive governance-oriented research – presents the system of EU-level development policy principles, methods and legislation, whose proper functioning and application enables the development of peripheral regions in member states. The evaluation of individual intervention options highlights the effectiveness of the LEADER approach and emphasizes that the cooperation of the member states is indispensable for the success of this method.

Our research results indicate that the interests of well-organized actors are much more likely to appear and be integrated into various decision-making processes, while in the case of the peripheries, even the identification of needs is often difficult. Regardless of whether individual interests appear through the multi-level governance system of cohesion policy or through other institutionalized or informal channels of interest representation at the EU level, their role in shaping development policy is indisputable. However, if interests do not even emerge, there is little chance of developing (focused) interventions that match the specificities of the peripheries, and mitigate regional differences.

Bevezetés

Az Európai Unió fejlesztéspolitikai irányait tükröző legújabb dokumentum, a Területi Agenda 2030 különböző tércategóriákat határol le. Ezek a térségtípusok a következők: fővárosi és nagyvárosi régiók, kis és közepes méretű városok, városkörnyéki területek, vidéki térségek, belső peremterületek, peremterületek, legészakibb területek, ritkán lakott térségek, szigetek, part menti területek, hegyvidéki területek, legkülső régiók,¹ határokon átnyúló régiók, makrorégiók, demográfiai visszaeséssel küzdő területek, valamint gazdasági és ipari átalakulás által érintett területek (Területi Agenda 2030). A különböző lehatárolások természetesen nem öncélúak: leginkább a fejlesztéspolitikai beavatkozások sikerességét kívánják megalapozni, hiszen az Európai Közösség alapítói már korán felismerték, hogy a területi (és társadalmi) kohézió erősítése alapfeltétele az integráció további mélyítésének (Faragó 2016).

Ennek ellenére az EU kohéziós politikájában – különösen a 2021-2027-es programozási időszakban – háttérbe szorulni látszik a társadalmi és gazdasági felzárkóztatás célja, míg a globális (környezetvédelemmel, éghajlatváltozással összefüggő) prioritások hangsúlyosabbá válnak. Ez a folyamat már a 2007-ben indult programozási ciklusban elkezdődött azzal, hogy a kohéziós politikai célok közé bekerült a versenyképesség, ami a szegényebb régiók és országok szempontjából negatív következményekkel járt. A versenyképesség növelése elsősorban a dinamikus városi térségeket állította középpontba, ezzel a nyugat-európai dinamikus városi térségek több forráshoz juthattak (Pálné Kovács 2014). A nagyvárosi agglomerációkba koncentrálódó fejlődés azonban aligha segíthet Európa és a tagállamokon belüli perifériák helyzetén.

A fejlesztéspolitikával foglalkozó szakirodalomban széles körben elfogadott álláspont, hogy a periférikus térségek fejlődése érdekében olyan többszintű kormányzásra van szükség, amely döntési alternatívákat kínál a helyi közösségek számára és támaszkodik a helyi-területi szint endogén erőforrásaira (Navarro, Woods, Cejudo 2020). Ehhez a szereplőket érdekeltté kell tenni és hozzáférést szükséges biztosítani a döntéshozatali folyamatokhoz (Dolinar 2010) területi, tagállami és európai szinten is (Pazos-Vidal 2019). Ugyanakkor a szereplők közötti helyi interakciók is fontosak (Furmankiewicz 2012). Számos szerző hívja fel a figyelmet arra, hogy ezek megvalósulásának fontos eszköze a LEADER fejlesztési módszer (Pollerman et al. 2020), amely különösen hatásos lehet a periférikus térségekben. Böcher (2008) szerint a LEADER-típusú kezdeményezések fontos jellemzője (1) a területi kormányzás feladatkörének bővülése, (2) a közigazgatási terület elvének felváltása a funkcionalitási elvvel és (3) az ágazatközi együttműködés regionális hálózatokon és partnerségeken keresztül. Ez a fejlesztési módszer ugyanakkor nem minden poszt-szocialista országban népszerű (Dvořáková-Lišková, Pártlová, Krogmann 2018).

A kormányzási és fejlesztéspolitikai módszereken túl, az érdekérvényesítés témakörén belül, több szerző rámutat a szubnacionális szereplők – különösen a perifériák – érdekérvényesítési korlátaira az EU döntéshozatali folyamataiban (Featherstone, Kazamias 2001). Mindez azért fontos, mert a települések és térségek gazdasági és társadalmi felzárkózási esélyei az érdekérvényesítő képességeikkel is szoros összefüggésben állnak.

A perifériák európai szintű vizsgálata során a szakirodalom egy része a centrum és a periféria lehatárolására helyezte a hangsúlyt (Faludi 2015; Hospers 2003; Lóránd 2009; Probáld, Szabó 2007; Szabó 2009; Zimny 2015). Emellett a közösség mediterrán és keleti bővítése kapcsán jelentek meg olyan tudományos munkák, amelyek az EU átlagos fejlettségi szintjétől elmaradó térségek csatlakozásának integrációs folyamatra gyakorolt hatásait vizsgálták (Brühlhart, Crozet, Koenig 2004; Faragó 2016; Seers, Schaffer, Kiljunen 1979; Seers, Vaitos 1980, 1982).

A szakirodalom eddigi eredményeire alapozva jelen tanulmány célja a perifériák EU-fejlesztéspolitikán belüli helyzetének értékelése, illetve azon érdekérvényesítési lehetőségek vizsgálata, amelyek esélyt jelenthetnek az európai szintű

szakpolitikai döntések formálására. A fejlesztéspolitikai értékelés az elmúlt másfél évtized európai dokumentumainak, jellemzően a döntéshozatali mechanizmusban meghatározó szereplők – Bizottság, Európai Parlament, Régiók Bizottsága (RB), Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) – állásfoglalásaiban, véleményeinek, nyilatkozatainak és jogszabályainak vizsgálatán, valamint kutatási jelentések elemzésén alapul. E dokumentumok világítanak rá azokra a lehetőségekre – vagy épp azok hiányára –, amelyeket az európai fejlesztéspolitika nyújthat a periférikus térségek számára. Az érdekvényesítés témakörének empirikus vizsgálata alapvetően 12 strukturált interjú alapján, melyek elsősorban magyar és külföldi EP-képviselőkkel, RB-tagokkal és a magyarországi régiók, illetve Budapest főváros jelenlegi és volt brüsszeli képviselővezetőivel készültek. Az interjúk kérdései a centrumok és a perifériák érdekvényesítési eszközeire, akadályaira, valamint a céljaik eléréséhez szükséges partnerek körére vonatkoztak.

A tanulmány első részében a periféria fogalmának európai megközelítését mutatjuk be, míg a második részben az EU fejlesztéspolitikájának és a periférikus térségek fejlődési esélyeinek értékelését végezzük el. A harmadik részben a perifériák Európai Unión belüli érdekvényesítési lehetőségeit tárgyaljuk.

Periférikus térségek az EU dokumentumaiban

Az Európai Unió fejlesztéspolitikájában a perifériák egységes fogalmi meghatározására mindezidáig nem került sor, és térbeli azonosításuk sem tűnik következetesnek. Gyakran távoli, ritkán lakott, hegyvidéki területeket értenek a periféria fogalma alatt (EP 2015a), vagy a vidéki területekkel összefüggésben – e kategórián belül – helyezik el őket (EIT 2006). A periférikus sajátosságokat gyakran kötik össze a gazdasági fejlettség alacsonyabb szintjével, a régiók gazdasági fejlődésének történetileg eltérő módjával, az európai támogatásoktól való függőséggel és a gyengébb alkupozícióval (Featherstone, Kazamias 2001). Ez a vélekedés azonban még kevésbé alkalmas arra, hogy konkrét földrajzi lehatárolás alapja legyen.

A NUTS [*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*] rendszerről szóló jogszabály (1059/2003/EK rendelet) ugyan már konkrét földrajzi határokat jelöl ki (EU 2003), de 2017-es módosítási vitája során a periféria mint önálló területi kategória továbbra sem került az Európai Unió területi tipológiájába. A bizottsági javaslat a tércategóriákat a „vidéki térségek” vagy „ritkán lakott térségek” kategóriájával javasolta bővíteni. Ezt a Régiók Bizottsága egy további önálló elemmel, a „periféria” típusával kívánta kiegészíteni, melyen belül „peremterületeket” és „nem peremterületeket” különítettek el. Ez utóbbi javaslat elfogadására azonban nem került sor, melynek okait a dokumentumelemzés sajnos nem tudta feltárni.

Ugyanakkor kevésbé vitatható, hogy a közös sajátosságok alapján – nyilván nem kizáró jelleggel – azonosítható az a konkrét területtípus, amelyet az európai dokumentumok gyakran hoznak összefüggésbe a periférikus jelleggel. Erre utal

az Európai Parlament EP 2017/C 366/04 állásfoglalása is, miszerint – különösen a vidéki és hátrányos helyzetű területeken – a marginalizált közösségek közös jellemzője lehet a területi jelleg (EP 2015b).

A periférikus térségeknek tulajdonított sajátosságok valóban jelentős átfedést mutatnak a vidéki térségek, pontosabban a hátrányos helyzetű vidéki térségek olyan jellemzőivel, mint az

- elvándorlás, előregedő települések, jelentős népességfogyás;
- alacsony iskolázottság;
- alacsony jövedelemszint;
- a gazdasági növekedés feltételeinek hiánya;
- átlagosnál magasabb munkanélküliség;
- a közszolgáltatások rendelkezésre állásának, elérhetőségének nehézségei;
- informatikai infrastruktúra fejletlensége;
- közlekedési, közösségi közlekedési problémák;
- sokszínűség, és – ezzel összefüggésben – a homogenitást feltételező, sablonszerű, helyi sajátosságokra érzéketlen beavatkozások sikertelensége.

A periférikus helyzet minden esetben viszonyítás kérdése is. A kutatási program keretében vizsgált Baranya megye egésze az ország más megyéivel összevetve periférikusnak tekinthető, miközben a megyén belül periférikusnak minősíthető járáások – például a Hegyháti és a Sellyei járás – központjai centrális helyzetűek az őket körülvevő vidékhez képest. Általánosságban megállapítható, hogy az Európai Unió fejlesztéspolitikájában a vidékfejlesztési beavatkozások a vidéki, periférikus térségek fejlődését kívánják előmozdítani, míg a centrumok problémáival és lehetőségeivel a városfejlesztési programok és alapok foglalkoznak.

Az EU-dokumentumok vizsgálatának egyik legáltalánosabb és legfontosabb tanulsága a vidéki (és periférikus), valamint városi térségek eltérő hivatkozási aránya. A vizsgált dokumentumok kétharmada alapvetően a városokkal, városfejlesztéssel, városi térségekkel foglalkozik. A középpontban a városi problémák vagy épp az egyes szakpolitikákon (például klímavédelem) belüli városi együttműködés lehetőségei állnak, míg a vidékre, periférikus térségekre vonatkozó átfogó, stratégiai állásfoglalások kialakítására elvétve került sor. Mindez azt jelenti, hogy az EU-fejlesztéspolitika homlokterében – egészen 2018-ig – a városok álltak.

Az eltérő arányokkal valószínűleg szoros összefüggésben áll a vidék és a város eltérő mértékű közösségi képviselete, illetve lobbitevékenysége. A városok európai szinten több együttműködés, szervezet (pl. URBACT, Polgármesterek Paktuma) és program létrehozására képesek, amelyek mögött ott állnak a tagállamok városfejlesztésért felelős miniszterei. Jól tükrözi ezt a 2007-es Lipcsei Charta, majd annak 2020-as megújítása, amely alapján fejlesztési irányok és valós beavatkozások is tervezhetők. A vidék érdekképviselete ugyanakkor szinte láthatatlan. Létezik ugyan egy Vidék Parlamentje elnevezésű kezdeményezés, de érdemi beágyazottság, valós stratégia nélkül. Születtek nyilatkozatok (pl. Corki Nyilatkozat 1-2.), de mögöttük semmilyen komoly politikai támogatás vagy lobbierő nem állt.

Említést érdemel a Bizottság által létrehozott ENRD (*European Network for Rural Development*) tevékenysége, azonban hatása a vidékfejlesztési politika főáramára nem igazán érzékelhető, és tagállami beágyazottsága sem erős. A tagállami LEADER szervezetek érdekképviselőt EU szintjén szolgáló ELARD (*European LEADER Association for Rural Development*) hatékonysága nagymértékben függ az aktuális elnökségtől, de a hatás ebben az esetben sem hasonlítható a Régiók Bizottsága vagy az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szerepéhez.

Összességében tehát megállapítható, hogy az Európai Unió szintjén ugyan nem került sor ezidáig a periféria definíciószerű meghatározására, azonban a periférikus jelleghez társított sajátosságok nagy átfedést mutatnak a vidéki és távoli térségek jellemzőivel (Chatzichristos, Perimenis 2022; Ferrer et al. 2023; Mantino, Forcina, Morse 2023). Másrészt hangsúlyozandó, hogy az Európai Unió fejlesztéspolitikája leginkább a városi térségekre fókuszál.

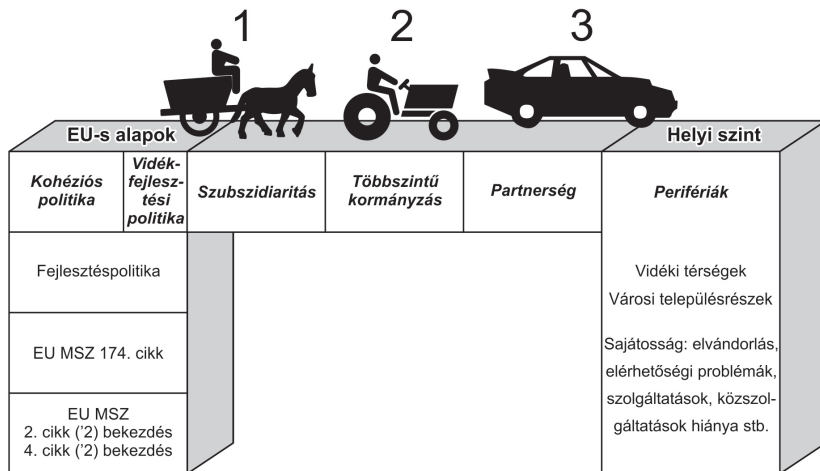
Az EU fejlesztéspolitikája és a periférikus térségek fejlődési esélyei

Az EU fejlesztéspolitikai dokumentumainak vizsgálata az alábbi kérdésekre keres választ:

- Az Európai Unió politikája, illetve jogi szabályozása a kormányzási mód-szerek, filozófiák, de akár a konkrét jogok és kötelezettségek meghatározásával képes-e hozzájárulni a periférikus jelleg helyi-térségi szintű oldásához a tagállamokon belül?
- Létezik-e olyan mechanizmus, módszer, amely képes közvetíteni, érvényesíteni az európai értékeket, illetve az Európai Unió szintjén meghatározott célokat az integráció legkisebb területi egységeiben, vagyis települési-térségi (LAU1, LAU2) szinten?

A Régiók Bizottsága 2009-ben alkotta meg a többszintű kormányzásról szóló fehér könyvet. Eszerint a többszintű kormányzás az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvése, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása (RB 2009). Mindezt az Európai Unió számos dokumentuma megerősítette, melyek közül a legfrissebb – és talán legjelentősebb – a már idézett Területi Agenda 2030. Ugyanakkor a gyakorlatban az európai és a helyi szint közötti távolság – nem csupán földrajzi értelemben – óriási. Az EU-dokumentumok, jogszabályok alátámasztják, hogy a periférikus térségek és az Európai Unió törekvései közötti kapcsolatot a fejlesztéspolitika képezi. E „híd” pillérei az alapelvek, a pillérek közötti kapcsolatok stabilitását a jogi szabályozás hivatott szolgálni, miközben a híd egyik oldaláról a másikra történő eljutást az eljárások, mechanizmusok, módszerek biztosíthatják (1. ábra). Ha bármely elem sérül(t), vagy hiányos (például nincs vagy nem megfelelő a mechanizmus, amely a hídon történő áthaladást biztosítaná), akkor a kezdeményezés már az út elején elakadhat, és a legjobb szándék mel-

1. ábra: Az európai és a helyi szint közötti kapcsolat alapjai, elemei és működési mechanizmusai
The foundations, elements and operating mechanisms of the relationship between the European and local levels



1. nyitott koordináció; 2. paktumok; 3. CLLD/LEADER

Forrás: saját szerkesztés

lett sem jut el a címzettekhez, vagy csak nagyobb nehézségek, akadályok leküzdésével, kerülő utakon, esetleg olyan módosult tartalommal, amely már alkalmatlanná teszi az eredeti cél helyi szintű megvalósítását. Ezért is lenne különösen fontos e híd állapotának folyamatos monitorozása, az üzenetek eljutását, a célok megvalósulását biztosító mechanizmusok folyamatos fejlesztése, amint erre számos vélemény és ajánlás fel is hívja a figyelmet.

A továbbiakban a híd egyes szelvényeinek, illetve az átjutás hatékonyságát meghatározó módszereknek és mechanizmusoknak a lényegi elemeit világítjuk meg, alapvetően a kutatás egészének középpontjában álló kormányzás szempontjából. (A kutatási program és a tematikus szám részeként önálló tanulmány mutatja be, hogy ezek az elemek hazánkban, azon belül Baranya megye periférikus térségeiben miként fejtik ki a hatásukat, lásd Horeczki, Póla 2023).

A közösségi szintű jogi szabályozás kiindulópontját az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174. cikke jelenti, amely célul tűzi ki a területi különbségek mérséklését, különös tekintettel a demográfiai problémákkal küszködő, alacsony népsűrűségű, távoli, vidéki területekre. E sajátosságok főként periférikus – gyakran endogén erőforrásokra támaszkodó – területekhez kapcsolhatók (Shucksmith 2002). Az EU e célt leginkább a kohéziós politika eszközeivel kívánja elérni, mely lefedi a közösségi szintű fejlesztéspolitika legnagyobb részét.

A kohéziós politika alapelvei közül a szubszidiaritás elve irányítja rá a figyelmet a legalacsonyabb területi szint fontosságára. A Strukturális Alapok reformjával egyidős (1988) partnerség elve a helyi-területi szereplők bevonására helyezi a hangsúlyt. A többszintű kormányzás a területi kohézió megvalósításának előfel-

tétele az 1303/2013/EU rendelet 5. cikke szerint (EU 2013). A többszintű kormányzás a bevonáson túl hatalommegosztást, aktív, közvetlen szerepvállalást is jelent az EU fejlesztéspolitikájának alakításában és végrehajtásában. Ezek az – egymástól elválaszthatatlan – elvek nem csupán értékek, hanem a mindennapi gyakorlat során is alkalmazandó és folyamatosan fejlődő eszközök. A szubszidiaritás újszerű megközelítése az ún. aktív szubszidiaritás. Ennek keretében a hangsúly azokra a tényezőkre helyeződik, amelyek az elv érvényesülését segíthetik elő (Moodie, Salenius, Meijer 2021). Az aktív szubszidiaritásról a Bizottság által készített kutatási jelentés javasolja a városok és régiók szakpolitikai döntéshozatalba történő bevonását (EB 2020). A Régiók Bizottságának 2019/C 275/01 véleménye hangsúlyozza, hogy amennyiben Európa sikert akar elérni a 2030-ig kitűzött fenntarthatósági paradigmaváltással kapcsolatban, akkor teljes mértékben be kell vonnia a helyi és regionális önkormányzatokat, mivel ők felelősek a fenntartható fejlesztési célok 65%-áért (RB 2019). A Régiók Bizottságának 2020/C 141/07 véleménye szerint az európai demokrácia záloga a polgárok európai folyamathoz történő csatlakozása (RB 2020).

Az Európai Unió szintjén zajló jogi kodifikáció szempontjából mérföldkőnek tekinthető a 2014-ben bizottsági rendeletként hatályba lépő európai partnerségi magatartási kódex (EB 2014), amelynek betartása minden tagállam számára kötelező. A kódex meghatározza, hogy mely szereplők mely programozási és végrehajtási fázisban tekintendők partnernek, és milyen módon szükséges őket bevonni a folyamatokba. A többszintű kormányzásról és partnerségről szóló Van den Brande-jelentés (2014) hangsúlyozza, hogy kormányzás terén az Európai Unió fokozatosan fejlődött a „felülről lefelé irányuló” modellből egy inkluzívabb modellbe, amely a politikai ciklus során nagyobb mértékben vonja be a szociális és gazdasági partnereket – és idővel a társadalmi szereplőket is. A jelentés szerint a fejlődés mozgatórugója, hogy az egyoldalú döntések már nem elfogadhatók a demokráciákban, a többszintű demokrácia alternatívája pedig nem az egyszerű demokrácia, hanem a nem hatékony demokrácia. A jelentés megállapította, hogy míg tíz tagállam jelentős javulást ért el, és megszilárdította a már meglévő és kiváló MLG- [Multi-Level Governance] és partnerségi kultúrát, nyolc másik tagállamban még szükség van a többszintű kormányzás és a partnerségi kultúra jövőbeli javítására. További kilenc tagállamban pedig stabilizálódott az MLG- és a partnerségi kultúra.

Diplomatikusan fogalmaz az Európai Parlament 2015. november 24-i állásfoglalása is, mely aggasztónak tartja, hogy nem valósul meg megfelelően a partnerek kötelező bevonása a közös rendelkezésekről szóló rendeletben és a partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexben megállapított elvek szerint (EP 2015b). A Régiók Bizottságának 2019/C 275/01 véleménye ennél sokkal határozottabban emeli ki, hogy a régiók és az önkormányzatok – néhány követendő példa kivételével – kevéssé vagy egyáltalán nem vesznek részt a nemzeti reformprogramok kidolgozásában (RB 2019). Ez megkérdőjelezi az európai szemeszter demokratikus jellegét és területi legitimitását. A Van den Brande-jelen-

tés (2014) szerint a partnerség, illetve az MLG számos tagállamban az érintettek pusztta tájékoztatásában merül ki. Napjainkban pedig a Régiók Bizottsága hangsúlyozza a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kapcsán, hogy a helyi és regionális önkormányzatok a tagállami kormányok önkormányzatokat érintő döntéseinél is pusztán végrehajtó szervekké válnak (RB 2022). A viszonyok változatlanlansága csaknem egy évtized távlatában a tagállamok adaptációs készségének hiányát mutatja. 2021-2022-ben a partnerségi megállapodások és operatív programok kapcsán a tagállami kormányok legtöbb esetben konzultáltak a helyi és regionális önkormányzatokkal, bevonásuk azonban nem azonos az európai partnerségi magatartási kódexben meghatározott részvételi mechanizmussal. A fentiek alapján joggal vetődik fel a kérdés: mi lehet az oka annak, hogy az elmúlt nyolc év során – legalábbis egyes tagállamokban – a kötelező jogszabályi rendelkezések ellenére szinte semmi sem változott?

Az egyértelműnek tűnik, hogy az EU fejlesztéspolitikai szándékai és követelményei törekednek a részvételi demokrácia meghonosítására, illetőleg elmélyítésére, ami közvetlenül hozzájárulhat a perifériák érdekeinek érvényesüléséhez és helyzetük javulásához. Ugyanakkor, a tapasztalatok szerint, ezen törekvések sikeressége országonként meglehetősen eltérő, ami közvetlen kapcsolatban állhat azokkal az eszközökkel, amelyek a többszintű kormányzás és a partnerség érvényesülését szolgálják. A megfelelő eszköz megválasztása, illetőleg annak kialakítása, támogatása és továbbfejlesztése hiányában esélytelennek tűnik az Európai Unió szintjén meghatározott célok helyi megvalósítása. Kérdés, hogy a jelenlegi eszköztár tartalmaz-e olyan fejlesztési módszert, amely egyszerre biztosítja a szubszidiaritást, a partnerség és a többszintű kormányzás esélyét úgy, hogy az alkalmas a periférikus térségek megsegítésére.

A Régiók Bizottságának 2018/C 164/08 véleménye elismeri az alulról építkező helyi fejlesztések eredményességét, így a LEADER módszer és az újabb keletű közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) sikereit (RB 2018). A vidék újjáélesztéséről szóló vélemény hangsúlyozza, hogy az érdekelt felek és polgárok alulról építkező kezdeményezései – például LEADER vagy CLLD – révén növelni kell a helyi akciócsoportok részvételét, mivel ezek alkalmasak a térségek képviselőire, és végre tudják hajtani az elnéptelenedett vagy demográfiai kockázatnak kitett területek igényeihez és szükségleteihez igazított fejlesztéspolitikákat. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Közös Agrárpolitika vidéki térségek területfejlesztésére gyakorolt hatásáról szóló jelentése szerint a LEADER és a közösségvezérelt helyi fejlesztések támogatása bizonyult a leghatékonyabb intézkedésnek, amely segítette a vidéki területek gazdaságának diverzifikálását, új irányítási mechanizmusok létrehozását, a történelmi és kulturális örökség megőrzését és a vállalkozói szellem támogatását (EGSZB 2021). Az utóbbi időszak egyik legfontosabb európai dokumentuma, az Európai Bizottság hosszú távú jövőképről szóló közleménye szintén kiemeli, hogy a kiegyensúlyozott területfejlesztéshez helyi alapú megközelítések és valamennyi kormányzati szint bevonására van szükség (EB 2021).

A CLLD/LEADER módszer eredményeiről szóló EU-dokumentumokból még hosszasan lehetne idézni, azonban a fenti megállapítások is elegendőnek tűnnek annak bizonyítására, hogy – az Európai Unió szintjén – beazonosítható az a módszer, amely egyidejűleg képes több követelmény kielégítésére. Ez a fejlesztési módszer ugyanis esélyt teremt:

- a szubszidiaritás elvének érvényesülésére, mert biztosítja a lehetőséget a településhez, lakossághoz legközelebb álló területi szintű szervezet kialakítására (ezen túl a működési terület nem kötött a közigazgatási határokhoz, így közös érdekek, sajátosságok mentén funkcionális térségek is létrejöhetnek);
- a partnerség elvének érvényesülésére, mert a tagság, illetőleg a döntéshozó szint optimális esetben 1/3-1/3-1/3 arányban a civil, a vállalkozói és az önkormányzati szférát képviseli (a kormányzati, önkormányzati szféra aránya pedig a jogszabály erejénél fogva semmiképp sem lehet több mint 49%);
- a többszintű kormányzás elvének érvényesülésére, mert a szervezet – az uniós jogszabály erejénél fogva – fejlesztési forrásokra jogosult, amelyek felett önállóan dönthet, miközben hozzájárul a nemzeti és uniós célok megvalósulásához;
- a komplex, integrált térségi-települési fejlesztések megvalósítására, mert helyi fejlesztési programja több szektort is átfog, ahol a fejlesztési célok egymásra épülve, együttesen szolgálják az adott térség egészének egységes fejlesztését.

Ami tehát a fejezet első részében vázolt, európai és helyi szintet összekötő hidat és a hídon áthaladó járműveket – vagyis mechanizmusokat, fejlesztési módszereket – illeti, a legnagyobb hatékonysággal a LEADER megközelítés rendelkezik, míg a nyitott koordináció csupán a tagállamok és az Európai Unió szervezetei között működik, a paktumok rendszere pedig – nélkülözve a LEADER imént felsorolt sajátosságait – csupán a NUTS 3 szintig „ér el”.

A LEADER megközelítés érvényesülésének számos feltétele létezik, amelyek többsége hiányzik a magyar fejlesztéspolitikában. (Ezekről a feltételekről és érvényesülésükről Finta (2023) írása számol be részletesebben.) A fejlesztéspolitikai módszereken és alapelveken túl azonban az is fontos, hogy a települési és területi önkormányzatok szintjén jelentkező fejlesztéspolitikai prioritások, érdekek miként juthatnak el az Európai Unió szervezeteiig és jelenhetnek meg azok tevékenységében.

A perifériák érdekérvényesítésének fóruma

A szakirodalomban eltérő vélemények jelentek meg azzal kapcsolatban, hogy melyek a területi/helyi szereplők fő prioritásai az Európai Unióban történő érdekérvényesítés során. Goergen, a brüsszeli régió egykori EU-képviselőjének

vezetője szerint a régiók egyrészt befolyásolni akarják a regionális politika forrásainak elosztását, másrészt demonstrálják, hogy az európai politika közvetlen hatással van rájuk (Goergen 2006). Ansell és szerzőtársai szerint az európai intézményekkel kialakított információcsere és kapcsolat lényegében legitimációs eszköz (Ansell, Parsons, Darden 1997). A szubnacionális szereplőket két cél vezérli az európai szinten: befolyásolni kívánják a regionális politika pénzügyi forrásainak elosztását, valamint elő kívánják segíteni régiójuk vagy városuk részvételét az EU által társfinanszírozott programokban. A célok tekintetében nincs különbség a centrumok és perifériák szubnacionális szereplői között, azonban a megvalósításhoz szükséges eszközök korlátozottabban állnak rendelkezésre utóbbiak számára. A szubnacionális érdektörékvések több csatornán, egymással többnyire párhuzamosan jelennek meg (Simon 2007). Ezeket mutatjuk be a továbbiakban.

A nemzeti út

A nemzeti út azt jelenti, hogy a helyi és térségi szereplők kormányzati szervekkel és intézményekkel, illetve az adott tagállam Állandó Képviselével² kialakított kapcsolatok révén próbálják meg a Tanácsban kifejezésre jutó nemzeti álláspontot befolyásolni (Simon 2007). A tagállami Állandó Képviseltek azért sem kerülhetők meg az európai érdekérvényesítésben, mert a tagállamok nagyköveti vagy nagykövethelyettesi rangú képviselőiből álló Állandó Képviselők Bizottsága az a fórum, amely a Tanács üléseit készíti elő, és amelynek feladata a tagállami álláspontok egyeztetése, illetve a javaslatok miniszteri döntésre történő előkészítése. A Tanács legtöbbször már „csak” szavaz az Állandó Képviselők által kialakított jogszabálytervezetről.

Ez a módszer – különösen a kelet-közép-európai konfliktusos demokráciákban – abban az esetben vezethet eredményre, ha a kormányzat és a települési vagy területi önkormányzat vezetése, illetve a közgyűlési többség azonos politikai oldalhoz tartozik. Mivel a kisebb városok és falvak vezetői, önkormányzati képviselői sokszor függetlenként indulnak a választásokon (Policy Solutions 2010; Republikon 2014), gyengébb a formális pártpolitikai kötődésük, a perifériák csak ritkán – megfelelő kormányzati kapcsolatok megléte esetén – tudják igénybe venni a nemzeti utat érdekeik becsatornázásához. Ugyanakkor a jogalkotási hatáskörrel bíró periférikus régiók (pl. Olaszországban Szicília és Szardínia) hatékonyabban tudják az érdekeiket érvényesíteni, hiszen a Maastrichti Szerződés 146. cikke – jelenleg az EUMSZ 16. cikkének (2) bekezdése – lehetővé tette a tartományi és regionális miniszterek számára, hogy – amennyiben a tagállamuktól erre felhatalmazást kapnak – részt vehessenek a Tanács ülésein, felszólalhasanak és akár szavazhassanak is tagállamuk nevében. Ugyanígy, a tanácsi és a bizottsági munkacsoportok ülésein is részt vehetnek (De Winter 2001; Hooghe, Marks 2001).

Az integráció első szakaszában, a Tanács döntéshozatali monopóliuma miatt a nemzeti út a szubnacionális érdekérvényesítés szinte kizárólagos csatornáját jelentette. Mára azonban a nemzeti út és a brüsszeli stratégia kombinációja került előtérbe.

A brüsszeli stratégia

A brüsszeli stratégia³ lényege, hogy az érdekek érvényesítésére törekvő szubnacionális szereplők az Európai Unió szupranacionális intézményeibe – elsősorban a Bizottságba és az Európai Parlamentbe – próbálják meg az érdekeiket becsatornázni.

A Bizottság kiemelt szerepet játszik a „brüsszeli stratégiában”, hiszen – formálisan – az egyetlen olyan EU-intézmény, amely jogalkotást kezdeményezhet (direkt jogszabály-kezdeményezési jog). Ugyanakkor a Maastrichti Szerződés lehetővé tette az EU Tanácsa és az Európai Parlament számára, hogy javaslat előterjesztésére kérje fel a Bizottságot (indirekt jogszabály-kezdeményezési jog). Ha egy javaslat elhagyja a Bizottságot, a befolyás lehetősége jelentős mértékben csökken, mivel a döntéshozatali folyamat későbbi szakaszában már kiforrott álláspontokat kellene megváltoztatni (Kéglér 2006).

A Bizottság a területi kormányzati szereplők számára is az érdekérvényesítés fontos csatornáját jelenti, hiszen az EU végrehajtó szerve felelős a kohéziós politika végrehajtásáért. A konzultáció azonban az egyes szakpolitikai területeken eltérő intenzitású, hiszen a régiók figyelmébe elsősorban az őket fokozottan érintő politikákra, különösen a regionális politikáért, a környezetvédelemért, a közlekedésért, az energiapolitikáért, a foglalkoztatási ügyekért és a szociálpolitikaért felelős főigazgatóságok munkájára irányul (Simon 2007). A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság játszik kiemelt szerepet a régiókkal és a városokkal kapcsolatos EU-szakpolitikák végrehajtásáért. A tagállamokkal, régiókkal és egyéb érdekelt felekkel együttműködésben felméri a helyi szükségleteket és pénzügyi beruházásokat, majd az eredményeket hosszú távú, európai szintű hatásuk alapján értékeli. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság rendelkezik a közösségi programokra vonatkozó döntési jogosultsággal, továbbá szerepet játszik a támogatások engedélyezési eljárásában.

A perifériák érdekeinek Európai Bizottságon keresztül történő becsatornázása szintén kétséges, mivel a kisebb városok és falvak legtöbbször nem rendelkeznek bizottsági kapcsolattal, és arra sincs megfelelő apparátusuk, hogy a jogalkotási folyamat Bizottság általi megindítását nyomon kövessék.⁴ A jogalkotási hatáskörrel rendelkező periférikus régiók számára azonban a bizottsági érdekérvényesítés is járható út, hiszen – mint a nemzeti út kapcsán utaltunk rá – képviselőik részt vehetnek a bizottsági munkacsoportok ülésein.

Bár az Európai Parlamentnek a szerződésekben nem nevesített feladata a települési és területi önkormányzatok érdekeinek becsatornázása az EU döntésho-

zatalába, a polgárok közvetlen képviselét ellátni hivatott EP természetes szövetségese az unió polgáraihoz közelebb elhelyezkedő szubnacionális szintnek.⁵ Az EP-választáson a legtöbb tagállam egyetlen választókerületet alkot, de négy tagállamban (Belgium, Írország, Lengyelország, Olaszország) az ország területét több választókerületre osztották.⁶ Ezekben az országokban a választópolgárok területi alapú listákra szavazhatnak. Az uniós képviselők regionális/helyi érdekek megjelenítésében játszott szerepét az adott képviselő politikusi profilja is nagyban befolyásolja, például, hogy volt-e korábban egyéni választókerületben megválasztott nemzeti parlamenti képviselő, vagy korábban töltött-e be bármilyen önkormányzati tisztséget. Az EP-képviselők nemcsak az adott település, régió képviselét tekintik kiemelt feladatuknak, hanem gyakran a hasonló társadalmi és strukturális problémákkal küzdő területi egységek érdekeivel is hangsúlyosan foglalkoznak. Például a Franciaországhoz tartozó Réunion szigetről származó EP-képviselő felszólalásaiban, árnyékjelentéstevőként beterjesztett jelentéseiben és parlamenti kérdéseiben⁷ igen gyakran tesz utalást a legkülső régiók helyzetére. Ezt egyébként a kabinetfőnöke is megerősítette, kiemelve, hogy – bár Franciaország 2019-től ismét országos lista alapján választja EP-képviselőit – a réunioni EP-képviselőnek az érintett területek speciális jellege miatt fontos a legkülső régiók és különösen Réunion érdekeinek becsatornázása az EU döntéshozatalába.⁸ Az is gyakori, hogy Spanyolország valamely autonóm közösségének képviselője egy másik, kisebbségi helyzetben lévő közösség érdekében szólal fel az Európai Parlamentben.⁹ Az EP működési szabályaiból adódóan ugyanakkor egy-egy képviselő fellépése csak arra elegendő, hogy ráirányítsa a többi EP-képviselő figyelmét az adott problémára.

Tehát az EP megfelelő terepet kínálhat a perifériák érdekeinek becsatornázására. Ennek azonban az a feltétele, hogy az adott politikus megfelelő pártpolitikai beágyazottsággal rendelkezzen, mert csak így van esély arra, hogy befutó helyet kapjon egy nemzeti politikai párt EP-listáján. Fontos hangsúlyozni, hogy az önkormányzati vezetők és képviselők is sok esetben rendszeres kapcsolatban állnak az azonos politikai elveket valló EP-képviselőkkel. Ugyanakkor – mint ahogy arra már Tabajdi Csaba volt EP-képviselő és politikai tanácsadója, Korányi Dávid is általánosságban rámutatott (Tabajdi, Korányi 2006) – a hatékonyabb (területi) érdekérvényesítés érdekében szükség lenne az adott tagállamhoz tartozó képviselők közötti koordinációra. Ezt azonban egyes országok esetében¹⁰ a kormánypárt(i) és ellenzék(i) EP-képviselők közötti konfliktusos viszony nem teszi lehetővé.¹¹

Az Európai Parlamentben is szakbizottságokban zajlik a kérdések megvitatása, előzetes és részletes kidolgozása. A regionális kérdések szempontjából az egyik legmeghatározóbb szakbizottság az EP Regionális Fejlesztési Bizottsága (REGI), amelynek a hatásköre a kohéziós politikára terjed ki. Ugyanakkor a területi és települési érdekek szinte valamennyi EP-szakbizottságban megjelennek, gondoljunk csak a transzeurópai hálózatok, a mezőgazdaság, a környezetvéde-

lem, az oktatás és szakképzés, az egészségügy, a foglalkoztatás, az iparpolitika, az energiapolitika vagy a kutatási és fejlesztési politika területi dimenziójára.

Az Európai Parlament képviselői emellett bekapcsolódhatnak az EP keretében működő „félhivatalos” képviselői csoportosulások, az ún. közös munkacsoportok (intergroupok) tevékenységébe (Brucker 2019). Costa (2002) a közös munkacsoportok két típusát különíti el:

- adott földrajzi területhez kötődő közös munkacsoportok (pl. Atlanti Part, Balti Régió),¹²
- regionális specifikumok, témák szerinti közös munkacsoportok (pl. Városok; Vidéki, Hegyvidéki és Távoli Területek, Intelligens Falvak; Tengerek, Folyók, Szigetek és Part Menti Területek; Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek).

Jelenleg négy olyan közös munkacsoport működik az Európai Parlamentben, amelyek fórumot biztosítanak helyi és regionális relevanciájú kérdések megvitatására. A városokkal és urbanizált térségekkel a Városok Közös Munkacsoport foglalkozik. A rurális térségek hosszú távú fejlesztésére vonatkozó gazdasági, társadalmi, politikai és környezetvédelmi kérdéseket a Vidéki, Hegyvidéki és Távoli Területek, Intelligens Falvak Közös Munkacsoport vitatja meg. A tengerparti területek és szigetek problémáit a Tengerek, Folyók, Szigetek és Part Menti Területek Közös Munkacsoport tárgyalja. Végül, a nemzeti és etnikai kisebbségek mellett az önkormányzatiság és területi autonómia kérdését is napirendjére tűzi a Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek Közös Munkacsoport.¹³ Míg az első a centrumterületek problémáival foglalkozik, addig a második és harmadik csoportosulás munkájában a perifériát érintő kérdések szerepelnek hangsúlyosabban (Brucker 2022a; b).

A Régiók Bizottsága

A Régiók Bizottsága a „helyi és regionális önkormányzatok hangja”, a „szubszidiaritás elvének őre” (RB 2018). A Bizottságnak, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek konzultálnia kell a Régiók Bizottságával a helyi és regionális önkormányzatokat érintő és az EUMSZ-ben meghatározott témákban (pl. oktatás, kultúra, közegészségügy, transzeurópai hálózatok, távközlés, gazdasági és társadalmi kohézió). A Régiók Bizottságának tagjai politikai csoportokban tevékenykednek. A nemzeti delegáció szerepe az európai parlamentinél erősebbnek mondható (Simon 2007). Ezt egyébként – legalábbis magyarországi vonatkozásban – interjúalanyaink is megerősítették, kiemelve az Állandó Képviselőt magyar koordinátorának „hídépítő” szerepét.¹⁴ Az Európai Parlamenthez hasonlóan az RB-tagok is az általuk képviselt települési vagy területi önkormányzat érdekeinek becsatornázására helyezik a hangsúlyt. Az RB működési sajátosságai azonban megnehezítik a specifikus problémák megjelenítését: ezért inkább az összes, hasonló gondokkal küzdő önkormányzat problémáját képviselik a szaktanácsadói és plenáris üléseken, így biztosítva a megfelelő számú támogató szavazatot.¹⁵

Emellett a nemzeti szintű koordináció minden bizonnyal azért is működőképesebb a Régiók Bizottságában, mert a tagállami önkormányzatok tagjait tömörítő szerv munkájában a „nagypolitikai”, következésképpen erősebb kormánypárti-ellenzéki szembenállást kiváltó kérdések csak a legritkább esetben kerülnek napirendre. Ehelyett a testület inkább a települési és területi önkormányzatok jó gyakorlataira helyezi a hangsúlyt.¹⁶

A Régiók Bizottságán belül is léteznek ún. régióközi csoportok, amelyek keretében az Európai Unión belüli és kívüli helyi és regionális önkormányzatok egyeztetethetnek és új elképzelésekkel állhatnak elő. Jelenleg hét régióközi csoport működik, amelyek közül három – a Balti-tengeri régiók, a Kárpátok és a Szigeti régiók – régióközi csoport a perifériák érdekeit hivatott becsatornázni a testület döntéshozatali folyamatába.

A helyi és területi önkormányzatok képviselőiből, közigazgatási régiók, tartományok minisztereiből, illetve kisvárosok és falvak küldötteiből, centrumterületek, félperifériák és perifériák politikusaiból álló testület heterogenitása megnehezíti az együttműködést (Trobbiani 2016). Emellett a Régiók Bizottságának korlátozott reprezentativitása is problematikus, hiszen a periférikus térségek Régiók Bizottságán belüli képviseletét az Európai Unió egyetlen jogi aktusa sem írja elő. A periférikus térségek és települések képviselete kizárólag a helyek – tagállami szinten történő – elosztásának a függvénye.

Európai önkormányzati érdekszövetségek és hálózatok

A szubnacionális érdekvényesítés további fontos csatornáját jelentik az európai önkormányzati érdekszövetségek és hálózatok (pl. Európai Régiók Gyűlése, Eurocities). Térnyerésükhöz jelentős mértékben hozzájárult, hogy a Bizottság kiemelt partnereinek tekinti ezeket az ernyőszervezeteket. E szubnacionális érdekszövetségek pozitívuma, hogy széles kapcsolati hálóval rendelkeznek, igyekeznek megtalálni és összekapcsolni a szubnacionális és szupranacionális szintű partnereket. Emellett jól ismerik az EU döntéshozatalának sajátosságait, így megfelelő szakmai támogatást tudnak nyújtani a tagszervezeteknek. Legfőbb hátrányuk ugyanakkor a sokféleségükben rejlik: az eltérő érdekek és politikai kultúrák következményeképpen az ernyőszervezetek tagjaik számára gyakran csak a legkisebb közös nevezőt képesek megjeleníteni az EU döntéshozatalában. A legtöbb érdekszövetségben a részvétel díja igen borsos, ezért a periférikus térségekben fekvő önkormányzatok kevésbé tudják kiaknázni az ezekben rejlő lehetőséget (Simon 2007). Bár vannak olyan szervezetek is, mint például az Európai Régiók Gyűlése, amelynek tagdíja részben függ az ország GDP-jétől és a régió népességétől.¹⁷ Az Eurocities esetében – amelyben a tagsági díj 2012-ben elérte a 15 800 eurót¹⁸ – hazánkból csak Budapest és Debrecen rendelkezik tagsággal.¹⁹ Ugyanakkor a Polgármesterek Globális Szövetsége az Éghajlatért és Energiáért (*Global Covenant of Mayors for Climate and Energy*) nevű nemzetközi ernyőszervezetben a tagság ingyenes,²⁰ így ennek munkájában több hazai,

periférikus térségben található település (pl. Ózd, Hatvan, Szarvas, Bátorterenye, Nyékládháza, Felsőtárkány) is részt vesz.²¹

A brüsszeli regionális képviseleti irodák

Több szerző szerint a brüsszeli regionális képviseleti irodák működése elengedhetetlen feltétele a nemzeti szint alatt jelentkező érdekek EU-döntéshozatalba történő becsatornázásának (Simon 2007; Trobbiani 2016). Brüsszeli képviseleti irodát elsősorban jobb anyagi helyzetben lévő régiók, fővárosok, metropoliszok tudnak fenntartani, mivel az Európai Unió intézményeinek közelében fekvő irodák bérleti díja jelentős. Következésképp a perifériák ezt az érdekérvényesítési csatornát a legtöbbször nem tudják igénybe venni.²² Mint a Dél-Dunántúli Régió Brüsszeli Képviseletének egyik volt munkatársa elmondta, a működéshez szükséges források hiánya vezetett a hazánk EU-csatlakozásának idején alakult magyarországi regionális képviseleti irodák megszűnéséhez is.²³ Jelenleg az ellenzéki vezetésű Budapest az egyetlen magyarországi szubnacionális szereplő, amely brüsszeli képviselettel rendelkezik. A főváros képviseleti irodájának legfőbb feladata az információszerzés, kapcsolatépítés és a főváros érdekeinek megjelenítése az európai intézményekben.²⁴

Összegzés

Az Európai Unió kohéziós politikáján belül napjainkra kialakult az a keretrendszer, amely – a jogi szabályozás, az egyes alapelvek és fejlesztéspolitikai eszközök segítségével – megteremti a perifériák és az európai intézmények közötti kapcsolatok lehetőségét, és ezzel növeli a periférikus helyzetű térségek fejlődési esélyeit. Szükséges azonban hangsúlyozni, hogy mindez csupán egy lehetőség, ahol a siker legalább olyan mértékben függ az ún. puha tényezőktől, mint a kemény – leginkább pénzügyi – feltételektől. Mindaddig, amíg a helyi kezdeményezéseket, a többszintű kormányzást, a LEADER fejlesztési módszer sikerességét biztosító alapelveket a puha tényezők közé sorolják és akként is kezelik (akkor is, ha betartásuk jogszabályban rögzített kötelezettség), a perifériák gazdasági-társadalmi felzárkózása kevésbé lehet hatékony. Szintén a puha tényezők közé sorolhatók azok az érdekérvényesítési struktúrák, szereplők és folyamatok, amelyek a különböző érdekek és igények érvényesülését igyekeznek biztosítani az Európai Unió szintjén zajló döntéshozatali, döntéselőkészítési munkában. Ugyan számos modell és út létezik a helyi-térségi érdekek európai szintű megjelenítésére többféle szervezet vagy informális szerveződés keretében, a különböző fejlettségű térség és települések esélyei e folyamatban rendkívül eltérőek. A tapasztalatok szerint a fejlettebb, jól szervezett szereplők érdekei sokkal inkább megjelennek és beépülhetnek a döntési folyamatokba, míg a perifériák esetében gyakran az igé-

nyek azonosítása is nehézségekbe ütközik. Az érdekérvényesítés kapcsán fontos elkülöníteni a jogalkotási hatáskörrel rendelkező, periférikus fekvésű régiókat a kisebb településektől és falvaktól, ugyanis az előbbiek – hazai és európai kapcsolataikat, személyi és anyagi forrásaikat felhasználva – jóval hatékonyabban tudják érdekeiket becsatornázni az uniós döntéshozatalba. Bár a megyei önkormányzatok – amint azt a kutatás keretében készült másik tanulmány (Pálné Kovács et al. 2023) megvilágítja – szerepüknél fogva biztosíthatnák a periférikus érdekek koncentrált közvetítését, erre a tapasztalatok szerint nem mutatkozott szándék. Az egyes térségi érdekek a kohéziós politika többszintű kormányzási rendszerén, illetve az érdekérvényesítés más intézményesített vagy informális csatornáin keresztül megjelennek ugyan európai szinten, azonban a perifériák sajátosságaihoz illeszkedő (fókuszált) beavatkozások kialakításának csekély az esélye.

Jegyzetek

1. Legkülső régiók: néhány EU-tagállam területének egy része Európától távol helyezkedik el. E régióknak – földrajzi adottságaik miatt – számos nehézséggel kell megküzdeniük, így a távoli fekvéssel, a szigetjelleggel, a kis területtel, valamint – nem ritkán – a kedvezőtlen domborzati és éghajlati viszonyokkal (EP 2023a).
2. A Tanács munkáját segítő, illetve üléseit előkészítő testület, amely a tagállamok EU mellé rendelt nagyköveteiből és azok helyetteseiből áll.
3. Ez az elnevezés onnan ered, hogy az Európai Unió döntéshozatalában meghatározó szerepet játszó intézményi háromszög (Bizottság, Tanács, EP) mindegyik komponense Brüsszelben található. A Tanács azonban nem része a „brüsszeli stratégiának”, hiszen fő feladata a nemzeti érdekek megjelenítése. Ugyanakkor az EP kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) (6.) jegyzőkönyvének egyetlen cikke szerint hivatalosan az „Európai Parlament székhelye Strasbourg”, de az EP-képviselők évente mindösszesen 12 hetet tartózkodnak az elzászi városban, míg idejük nagy részét Brüsszelben töltik. Következésképpen az európai parlamenti érdekérvényesítés színhelye is leggyakrabban Brüsszel.
4. Interjú Szabolcs-Szatmár-Bereg megye közgyűlésének elnökével, RB-taggal (2021. május 27.).
5. Online interjú egy magyar ellenzéki EP-képviselővel (2021. május 20.).
6. Franciaország a 2004., 2009. és 2014. évi EP-választásokon regionális választási körzetekre volt osztva. A Brexit előtt az Egyesült Királyság is regionális választási körzetekkel vett részt az EP-választásokon.
7. Erre több példa is található az Európai Parlament anyagaiban (EP 2020a; EP 2020b; EP 2021).
8. Online interjú egy Réunion szigetéről származó EP-képviselő (Renew) kabinetfőnökével (2021. június 18.).
9. Interjú egy katalán (S&D) EP-képviselővel (2016. október 24.).
10. Jelenleg ez a helyzet áll fenn a magyarországi EP-képviselők esetében is, ugyanakkor 2010 előtt rendszeres egyeztető fórum működött, amely elősegítette a magyar érdekek hatékonyabb becsatornázását az európai parlamenti döntéshozatalba (Tabajdi, Korányi 2006).
11. Online interjú egy magyar ellenzéki EP-képviselővel (2021. május 20.).
12. A 2019 és 2024 közötti parlamenti ciklusban e közös munkacsoportok nem jöttek létre.
13. A közös munkacsoportok jegyzéke megtalálható az Európai Parlament oldalán (EP 2023b).
14. Online interjúk a Régiók Bizottságának magyar (DK, KDNP, LMP, Jobbik) tagjaival (2021. május 18., 19., 27.).
15. Online interjú Sértő-Radics Istvánnal, az RB korábbi alelnökével (2020. május 15.).

16. Online interjúk Sértő-Radics Istvánnal, az RB korábbi alelnökével (2020. május 15.), a Régiók Bizottságának magyar (DK, KDNP, LMP, Jobbik) tagjaival (2021. május 18., 19., 27.), illetve az Állandó Képviselő magyar koordinátorával (2021. június 17.).
17. A kapcsolódó információk a szervezet honlapján érhető el (AER 2023).
18. Az Eurocities tagdíjakról információt Belfast honlapján találtunk (BCC 2023).
19. A tagok listája elérhető a szervezet honlapján (Eurocities 2023).
20. A kapcsolódó információk a szervezet honlapján érhető el (GCOM 2023a).
21. A kapcsolódó információk a szervezet honlapján érhető el (GCOM 2023b).
22. Online interjú a Dél-Dunántúl régió brüsszeli képviselőjének volt munkatársával (2021. június 11.).
23. Online interjú a Dél-Dunántúl régió brüsszeli képviselőjének volt munkatársával (2021. június 11.).
24. Online interjú Budapest brüsszeli képviselőjének vezetőjével (2021. május 17.).

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

- AER (2023): Assembly of European Regions. AER Procedures. <https://aer.eu/aer-statute/aer-procedures/> (Letöltés: 2023. 04. 10.).
- Ansell, C. K., Parsons, C. A., Darden, K. A. (1997): Dual Networks in European Regional Developments Policy. *Journal of Common Market Studies*, 3., 347–375. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00066>
- BCC (2023): *Belfast City Council. Agenda item. Eurocities Update.* <https://minutes3.belfastcity.gov.uk/mgAi.aspx?ID=10226> (Letöltés: 2023. 04. 10.).
- Böcher, M. (2008): Regional Governance and Rural Development in Germany: the Implementation of LEADER. *Sociologia Ruralis*, 4., 372–388. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2008.00468.x>
- Brucker B. (2019): Az Európai Parlament félhivatalos érdekvénesítő csoportjai: a közös munkacsoportok. *Politikatudományi Szemle*, 3., 57–84. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.3.57>
- Brucker B. (2022a): Az Európai Parlament szerepe a szubnacionális érdekek képviselésében. *Politikatudományi Szemle*, 1., 99–124. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2022.1.99>
- Brucker B. (2022b): Az Európai Parlament közös munkacsoportjainak (intergroupjainak) szerepe a területi érdekvénesítésben. *Tér és Társadalom*, 4., 3–31. <https://doi.org/10.17649/TET.36.4.3449>
- Brühlhart, M., Crozet, M., Koenig, P. (2004): Enlargement and the EU Periphery: The Impact of Changing Market Potential. *The World Economy*, 6., 853–875. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2004.00632.x>
- Chatzichristos, G, Perimenis, A. (2022): Evaluating the social added value of LEADER: Evidence from a marginalised rural region. *Journal of Rural Studies*, 94., 366–374. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.07.016>
- Costa, O. (2002): Le travail parlementaire européen et la défense des intérêts locaux. Les députés européens dans la gouvernance multi-niveaux. Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action politique. *Economica*, 195–226.
- De Winter, L. (2001): *The Impact of European Integration on Ethnoregional Parties.* Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona. <https://core.ac.uk/download/pdf/13283223.pdf> (Letöltés: 2023. 08. 01.)

- Dolinar, M. K. (2010): Multilevel governance within the European Union. *European View*, 1., 97–103. <https://doi.org/10.1007/s12290-010-0119-1>
- Dvořáková-Lišková, Z., Pártlová, P., Krogmann, A. (2018): Multi-level Governance Towards Regional Development in Postcommunist Countries. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 2., 5–20.
- Faludi A. (2015): The „Blue Banana” revisited. *European Journal of Spatial Development*, 1., 1–26. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5141230>
- Faragó L. (2016): Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból. *Tér és Társadalom*, 2., 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Featherstone, K., Kazamias, G. (2001): Introduction: Southern Europe and the process of “Europeanization”. In: Featherstone, K., Kazamias, G. (eds.): *Europeanization and the Southern periphery*. Frank Cass, London, 1–22.
- Ferrer, J. N., Kiss-Gálfalvi, T., Postica, D., Marcinkowska, I., Zubeł, K. (2023): *The cost of non-rurality - preparing for a better urban-rural balance in EU funding*. European Committee of the Regions <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-cost-of-non-rurality/> (Letöltés: 2023. 08. 01.)
- Finta, I. (2023): Comments on the European Court of Auditors’ Special Report on the Leader Programme. *European Countryside*, 2., 328–345. <https://doi.org/10.2478/euco-2023-0018>
- Furmankiewicz, M. (2012): LEADER+ territorial governance in Poland: success and failures as a rational choice effect. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 3., 261–275. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2011.00680.x>
- Goergen, P. (2006): *Lobbying in Brussels. A practical guide to the European Union for cities, regions, networks and enterprises*. Goergen, Brussels
- Hooghe, L., Marks, G. (2001): *Multi-Level Governance and European integration*. Rowmann & Littlefield Publishers, Lanham, Boulder, New York, Oxford
- Horeczki R., Póla P. (2023): Fejlődési lehetőségek a periférián egy Baranya megyei felmérés tükrében. *Tér és Társadalom*, 3., 77–97. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3503>
- Hospers, G. (2003): Beyond the Blue Banana? Structural Changes in Europe’s Geo-Economy. *Intereconomics*, 2., 76–85.
- Kéglér Á. (2006): *Érdekvérvényesítés az Európai Unióban*. MTA PTI, Budapest
- Lóránd B. (2009): *Konvergencia és fejlesztéspolitika az Európai Unióban és Magyarországon*. Doktori Disszertáció. Pécsi Tudományegyetem, Pécs
- Mantino, F., Forcina B., Morse, A. (2023): “Exploring the rural-urban continuum”. *Methodological framework to define Functional Rural Areas and rural transitions*. https://rustik-he.eu/wp-content/uploads/2023/04/RUSTIK_D-1-1_Methodological_Framework_31.03.23.pdf (Letöltés: 2023. 08. 01.)
- Moodie, J. R., Salenius, V., Meijer, M. W. (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>
- Navarro, N. A., Woods, M., Cejudo, E. (2016): The LEADER initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis*, 2., 270–288. <https://doi.org/10.1111/soru.12079>
- Pálné Kovács I. (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció*. Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián. MTA, Budapest
- Pálné Kovács I., Finta I., Brucker B., Pénczár Á. (2023): Tér hatalom nélkül, hatalom tér nélkül. A periférikus térségek kormányzása, empirikus tapasztalatok. *Tér és Társadalom*, 3., 119–147. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3501>
- Pazos-Vidal, S. (2019): *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas*. Routledge, London <https://doi.org/10.4324/9780429453373>
- Policy Solutions (2010): *A Narancsvidek trendjei*. Policy Solutions. https://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/81/a_narancsvidek_trendjei_az_onkormanyzati_valasztasok_melyelemzese.pdf (Letöltés: 2023. 08. 01.)
- Pollermann, K., Aubert, F., Berriet-Sollic, M., Laidin, C., Lépiciér, D., Pham, H. V., 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. <https://doi.org/10.2478/euco-2020-0009>

- Probáld F., Szabó P. (2007): *Európa regionális földrajza*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest
- Republikon (2014): *Hogyan lehet országosan összegezni az önkormányzati választási eredményeket? Módszertan*. Republikon Intézet http://republikon.hu/media/18009/onkval_meres_modszer-tan_3.pdf (Letöltés: 2023. 08. 01.)
- Seers, D., Schaffer, B., Kiljunen, M.-L. (szerk.) (1979): *Underdeveloped Europe: Studies in the European Periphery*. Branch Line, Humanities Press
- Seers, D., Vaitos, C. V. (1982): *The Second Enlargement of the EEC: The Integration of Unequal Partners*. Palgrave Macmillan
- Seers, D., Vaitos, C. V. (ed.) (1980): *Integration and Unequal Development. The Experience of the EEC*. Palgrave Macmillan
- Simon Z. (2007): Regionális érdekérvényesítés az Európai Unióban. In: Kaiser T., Ágh A., Kis Varga J. (szerk.): *A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok*. MTA–MEH PROJEKT, MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 141–173.
- Shucksmith, M. (2002): Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: perspectives from leader in the UK. *Sociologia Ruralis*, 2., 208–218. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00143>
- Szabó P. (2009): Európa térszerkezete különböző szemléletek tükrében. *Földrajzi Közlemények*, 2., 121–134.
- Tabajdi Cs., Korányi D. (2006): Az uniós nemzeti érdekérvényesítés három modellje. Másfél éves európai parlamenti érdekérvényesítés tapasztalatai (2004. július–2005. december). In: Sándor P., Vass L., Tolnai Á. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005-ről*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 836–851.
- Trobbiani, R. (2016): European regions in Brussels. Towards functional interest representation? *Bruges Political Research Papers*, 53. [http://aei.pitt.edu/76115/1/wp53_trobbiani_\(5\).pdf](http://aei.pitt.edu/76115/1/wp53_trobbiani_(5).pdf) (Letöltés: 2023. 08. 01.)
- Van den Brande, L. (2014): *Multilevel Governance and Partnership. The Van den Brande Report*. https://egtcmmonitor.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2021/01/EUDOK_SZAKIR_EC_2014_Van_den_Brande_Report_MLG.pdf (Letöltés: 2023. 08. 01.)
- Zimny, A. (2015): „Blue Banana” or Central and Eastern Europe. The Development of European Logistics Hubs. *Revija za ekonomske in poslovne vede*, 1., 97–111.

Dokumentumok

- EB (2014): A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.) az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240> (Letöltés: 2023. 08. 04.)
- EB (2020): Az Európai Bizottság 2019. évi éves jelentése a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról, valamint a nemzeti parlamentekkel fennálló kapcsolatokról (2020.6.30. COM (2020) 272). <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a872e48c8e017304fe40860f24> (Letöltés: 2023.08. 04.)
- EB (2021): Hosszú távú jövőkép a vidéki területek számára: az erősebb, összekapcsolt, reziliens és virágzó uniós vidéki területekért. Brüsszel, 2021.6.30 (COM2021)345 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0345> (Letöltés: 2023. 08. 04.)
- EGSZB (2021): A KAP vidéki térségek területfejlesztésére gyakorolt hatásának értékelése (tájékoztató jelentés). NAT/806-EESC-2020. <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2020-05153-00-00-RI-TRA-HU.docx/content> (Letöltés: 2023. 08. 04.)
- EU (2003): Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32003R1059> (Letöltés: 2023. 08. 02.)
- EU (2013): Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra

- vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&qid=1691159652626> (Letöltés: 2023. 08. 04.)
- EP (2015a): Az Európai Parlament 2016. május 10-i (2018/C 076/02) állásfoglalása a kohéziós politikáról az EU hegyvidéki régióiban (2015/2279(INI)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0213> (Letöltés: 2023. 08. 04.)
- EP (2015b): Az Európai Parlament 2015. november 24-i állásfoglalása a kohéziós politikáról és a marginalizálódott közösségekről (2014/2247(INI)) (2017/C 366/04). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:366:FULL&from=DE> (Letöltés: 2023. 08. 04.)
- EP (2020a): Compte rendu in extenso des débats. Dispositions transitoires relatives au soutien du Feader et du FEAGA en 2021 et en 2022 (suite du débat). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2020-12-15-INT-2-082-0000_FR.html (Letöltés: 2023. 03. 10.)
- EP (2020b): Parlamenti kérdés O-000030/2020. A POSEI programok költségvetésének tervezett csökkentése. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-9-2020-000030_HU.html (Letöltés: 2023. 03. 10.)
- EP (2021): Jelentés A9-0205/2021. Ajánlás második olvasatra az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet elfogadása céljából első olvasatban kialakított tanácsi álláspontról. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0205_HU.html (Letöltés: 2023. 03. 10.)
- EP (2023a): Ismertető az Európai Unióról. A legkülső régiók. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/100/a-legkulso-regiok> (Letöltés: 2023. 08. 02.)
- EP (2023b): Képviselők. Az Európai Parlament közös munkacsoportjai. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/organisation-and-rules/organisation/intergroups> (Letöltés: 2023. 03. 15.)
- EiT (2006): A Tanács 2006. február 20-i 2006/144/EK határozata a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról (2007-2013 közötti programozási időszak). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0144> (Letöltés: 2023. 08. 04.)
- Eurocities (2023): Cities. <https://eurocities.eu/cities/> (Letöltés: 2023. 04. 10.)
- GCOM (2023a): Global Covenant of Mayors for Climate and Energy. Does the GCOM require membership fees? <https://www.globalcovenantofmayors.org/faq/does-the-gcom-require-membership-fees/> (Letöltés: 2023. 04. 10.)
- GCOM (2023b): Global Covenant of Mayors for Climate and Energy. Our Cities. <https://www.globalcovenantofmayors.org/our-cities/> (Letöltés: 2023. 04. 10.)
- RB (2009): A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló fehér könyve. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/livre-blanc_/livre-blanc_hu.pdf (Letöltés: 2023. 08. 01.)
- RB (2018): A Régiók Európai Bizottsága véleménye – Vidéki térségek rehabilitációja az „intelligens falvak” segítségével (2018/C 164/08). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IR3465&from=EN> (Letöltés: 2023. 08. 01.)
- RB (2019): A Régiók Európai Bizottsága véleménye – Az európai szemeszter és a kohéziós politika: a strukturális reformok hosszú távú beruházásokkal való összehangolása (2019/C 275/01). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IR5504&rid=1> (Letöltés: 2023. 08. 01.)
- RB (2020): A Régiók Európai Bizottsága véleménye – Úton a fenntartható városrészek és kisközösségek felé környezetvédelmi politikáról a települési szint alatt (2020/C 141/07). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IR3195> (Letöltés: 2023. 08. 01.)
- RB (2022): A Régiók Európai Bizottsága véleménye – A helyi és regionális önkormányzatok hatékony bevonása a 2021–2027-es időszakra vonatkozó partnerségi megállapodások és operatív programok előkészítésébe (2022/C 61/04). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2022:061:FULL> (Letöltés: 2023. 08. 01.)
- Területi Agenda 2030. https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_ma.pdf (Letöltés: 2023. 08.01.)

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; <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; <https://orcid.org/0000-0003-3131-681X>

KULCSSZAVAK: ágazati szemlélet; LEADER; fejlesztéspolitika; integrált fejlesztés; támogatáspolitiká

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; <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 their 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 közömbös, 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/km² 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 útjára 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 érdeemben 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 útjára 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 kudarcra 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 képviselői 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 akciócsoporthoz 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 képviselési) 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.

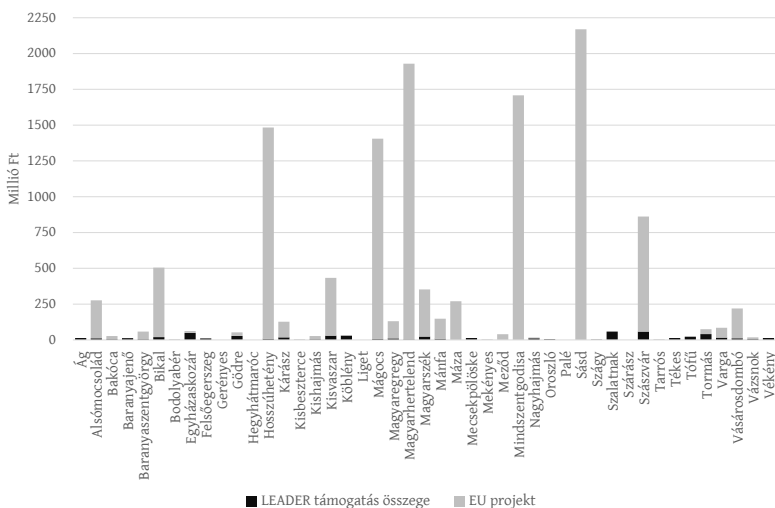
Ugyanakkor a LEADER megközelítés ismertetett előnyeinek kiaknázáshoz szükséges egy bizonyos kritikus méretű forrástömeg. A LEADER szervezetek számára rendelkezésre bocsátott források, valamint az egyéb uniós források közötti különbségeket jól szemlélteti egy Baranya megyén belül véletlenszerűen kiválasztott 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

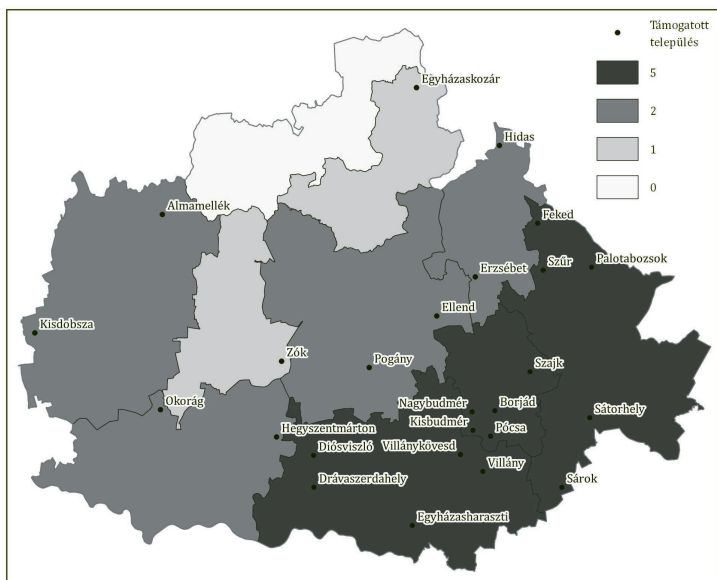
	Alsó értékhatár	Felső értékhatár	Támogatott települések száma (db)	Támogatás összege (MFt)
Nem kedvezményezett járás települései (1097)*	46,96	77,15	181	2 133
Kedvezményezett járás települései (894)*	34,80	46,96	142	2 027
Fejlesztendő járás települései (223)*	31,09	34,80	45	574
Komplex programmal fejlesztendő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

paszttalok szerint azonban a helyi kezdeményezőkézség és a megfelelő szakértelem jelentősége is eltörpül a politikai támogatottsághoz képest. A további részleteket nem boncolgatva, a politikai kapcsolatoktól 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.¹ 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.

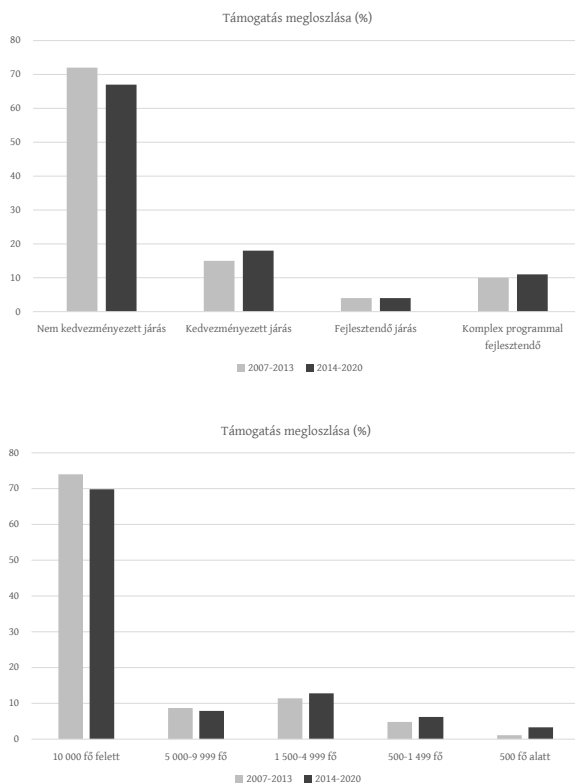
3. táblázat: Az 5 000 fő alatti összes, illetve a támogatott település jogállás szerinti megoszlása (2019-2021)
Distribution by status of all municipalities with less than 5,000 inhabitants and supported municipalities (2019-2021)

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 nyújthattak be pályázatot – amiben semmi kivetnivaló nincs –, azonban mindezt 100%-os állami támogatás és előfinanszírozás mellett tehették. 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 szolgálnák, amelyekre helyben a legnagyobb szükség lenne.

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

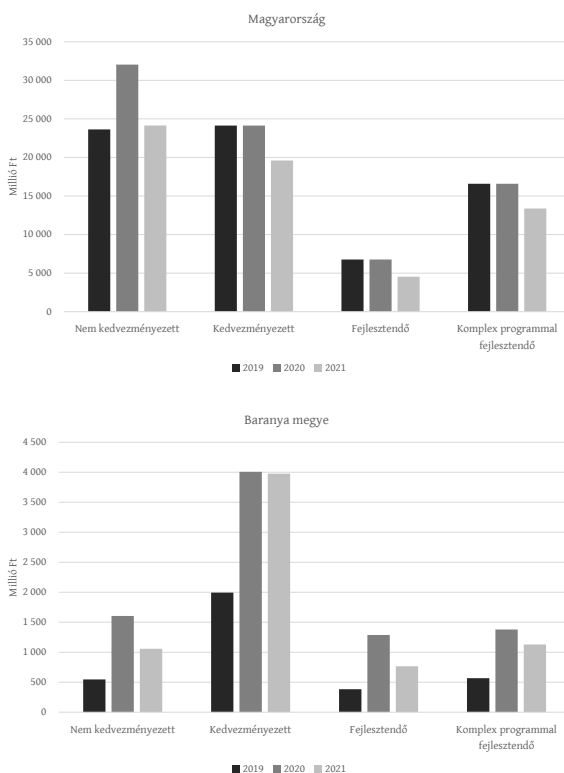


Forrás: saját szerkesztés

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).

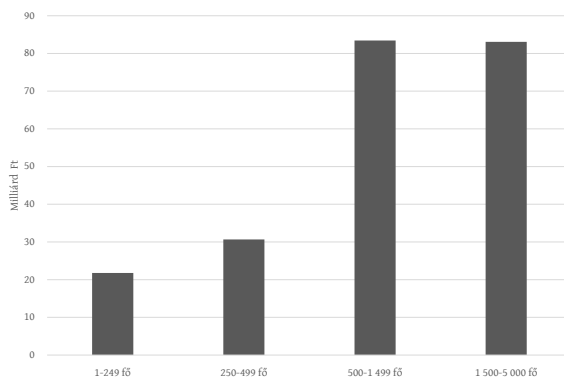
4. ábra: A Magyar Falu Program forrásai kedvezményezetti besorolás szerint Magyarországon és Baranya megyében
Hungarian Village Programme resources by beneficiary classification in Hungary and Baranya county



Forrás: saját szerkesztés

Ha a program elmúlt három évének forráselosztási adatait a települések lakosságának 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 lakosságának szerinti forrásallokációja (2019-2021)
Resource allocation of the Hungarian Village Programme by population (2019-2021)

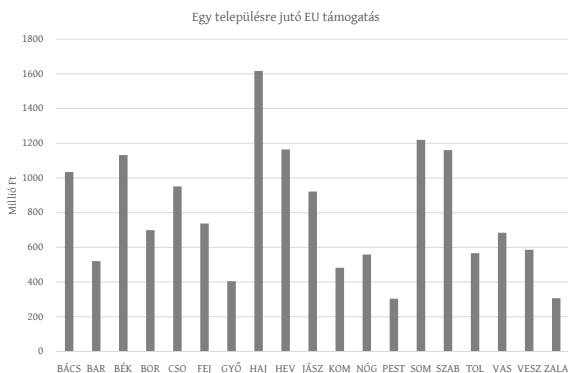
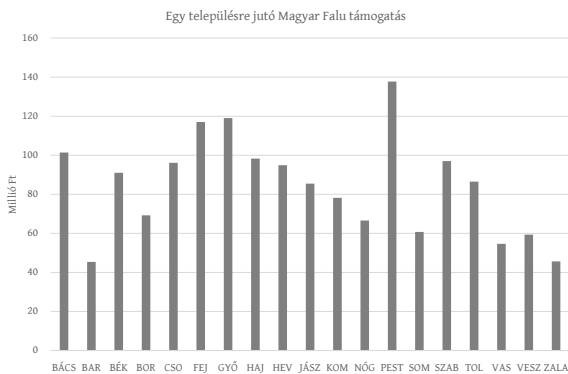


Forrás: saját szerkesztés

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

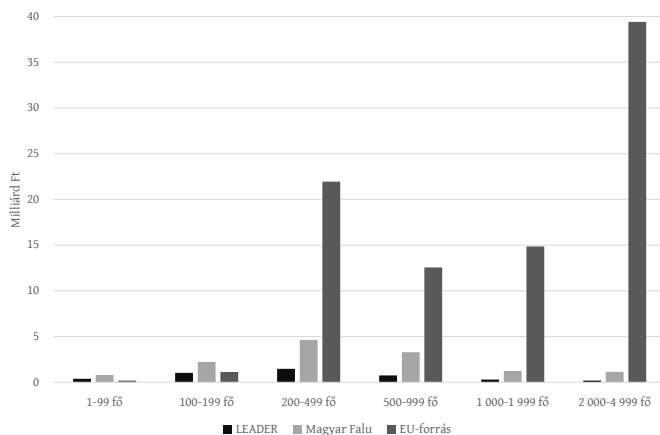
4. táblázat: Baranya megye támogatottsága a Magyar Falu Programból
Funding of Baranya county from the Hungarian Village Programme

	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

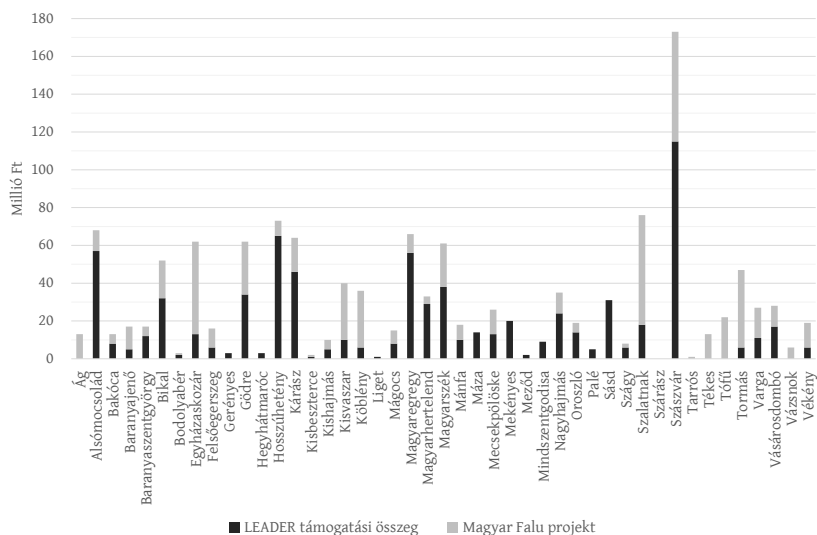


Forrás: saját szerkesztés

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 mellőzhetők 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 tekint, 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_ids.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 (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 Csatóri Bálint 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.
- HÉTFÁ 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 (Letöltés: 2023.02.01)

Fejlesztési lehetőségek a periférián egy Baranya megyei felmérés tükrében

Development opportunities at the periphery in light of a survey in Baranya county

HORECZKI RÉKA, PÓLA PÉTER

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

PÓLA Péter: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; pola@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3169-2874>

KULCSSZAVAK: Baranya megye; periféria; város-vidék; centrum-periféria; sikeresség; helyi gazdaság; településfejlesztés

ABSZTRAKT: A tanulmány két primer adatfelvétellel¹ eredményeinek segítségével elemzi a centrum-periféria gondolatkeret a falu-város, a megyeszékhely-megye viszonylatában. Emellett Baranya megye általános problématerképét vetíti fel, a településeket objektív (statisztikai adatok alapján) és szubjektív (kérdőív és interjúk segítségével) sikeresség szempontjából vizsgálja. Empirikus adatokkal is igazoljuk a központok és perifériák tartós fennmaradását a megyében, s amellel érvelünk, hogy ezt az állapotot csupán a helyi adottságok megfelelő hasznosítása, a lakossági aktivitás, a tudatos tervezés és településmenedzsment, helyenként a polgármester személye képes ellensúlyozni.

A periférikus helyzetű települések fejlesztése a problémák súlya és összetettsége miatt nagy kihívást jelent. A fejletlen infrastruktúra, a munkalehetőségek szűkössége, a közszolgáltatások elérhetőségének akadályai miatt is romlik a demográfia szerkezet, továbbra is jellemző az aktívabb és képzetesebb rétegek elvándorlása. Mégis találunk példákat arra, hogy az ilyen (földrajzi, gazdasági, hatalmi) perifériákon is lehet fejlődni, a jóllétet megőrizni, akár növelni. A tanulmány nem a sikeresség receptjét kínálja, hanem empirikusan is alátámasztja legfontosabb összetevőinek (a gazdasági bázis megléte, a településvezetés felkészültsége, aktivitása, a tudatos tervezés, a humán- és társadalmi tőke stb.) szerepét. Tanulmányunk az objektív és szubjektív mutatók alapján is bemutatja a sikeres vagy sikeresnek tartott településeket, és elemzi, hogy fejlődésük a periférikus régióban minek köszönhető. Ugyancsak empirikusan vizsgáljuk, hogy a megye településeinek a fejlődés szempontjából mely tényezőket tartják a legmeghatározóbbnak, s melyek azok, amelyek a leginkább hiányoznak. A gazdasági bázis megléte (vagy közelsége) a sikerességi faktorok között nyilvánvalóan meghatározó, de kutatásunk rámutat arra, hogy a koncepcióval rendelkező, tudatos településmenedzsment mellett a humán és társadalmi tőke sem nélkülözhető. Ugyanakkor, többek szerint a sikerességhez a lobbitevékenység (politikai kapcsolat, támogatás) is szükséges.

Réka HORECZKI: 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>



Péter PÓLA: research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary; pola@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3169-2874>

KEYWORDS: Baranya county; periphery; urban-rural; centre-periphery; success; local economy; settlement development

ABSTRACT: The study analyses the concept of centre-periphery in the rural-urban, county-capital-county context using the results of two primary data collections. In addition, it presents a general problem map of Baranya county and examines the municipalities in terms of objective (based on statistical data) and subjective (through questionnaires and interviews) success. Empirical data also confirm the persistence of centres and peripheries in the county, a situation that can only be counterbalanced by the proper use of local resources, the activity of the population and conscious planning and settlement management, and in some places by the mayor himself.

The development of peripheral municipalities is a major challenge, given the scale and complexity of the problems. The demographic structure is also affected due to poor infrastructure, lack of employment opportunities and obstacles to access to public services, with an exodus of the more active and educated classes. Yet there are examples of how it is possible to develop, maintain or even increase prosperity in such peripheral areas (geographical, economic, power). Our study does not give a recipe for success, but provides empirical evidence of the decisive role played by its key components (existence of an economic base, preparation and activity of local authorities, conscious planning, human and social capital, etc.).

The study analyses the relationship between success and peripherality along economic and social factors. We examine the attitudes of local elites in Baranya county towards success in four main dimensions: conditions for success, development areas, personal competences, and factors of local economic development. We found that respondents identified success with commitment and an emotional factor (family ties in the municipality, property ownership, friendships, etc.). Our empirical research confirms that the existence of an economic base and jobs is a prerequisite everywhere. Developing a city without its surroundings is a wrong decision (Enyedi 1997). Infrastructural development in rural areas can facilitate access to jobs in the centre, thus reducing the chances of marginalisation. However, good infrastructure, both for passenger car traffic and public transport, is not sufficient for catching up, but is a primary factor. The availability of public services is a key element in the conditions for success, and it would therefore be desirable to ensure that they are organised optimally at local and regional levels. This requires well-prepared municipal management, which, according to the surveys, is also an important prerequisite for success.

Our attempt to assess success shows that grassroots development and local resource management are becoming increasingly accepted in the county. However, the interviews also suggest that the success of local economic development is still a function of complex factors, missing elements can in most cases only be addressed with government assistance through a Member of Parliament.

Bevezetés

A válságok megjelenése és térformáló szerepe átalakította a centrum és a periféria fogalmát, többek között rávilágított az innovációs teljesítmény szerepére, amely a fejlődés forrásává válhat (Friedmann 1972; Pálné Kovács 2021); a versenyképesség felértékelődésére, amely a perifériák fejlesztésében is szerepet játszik (G. Fekete 2008; Horeczki, Pálné Kovács 2023). A periféria mint térkategória

jelenthet peremhelyzetet (külső tér jellegadó fogalma) és függést, elmaradottságot (belső tér fogalma) (Nemes Nagy 2009). Ezáltal a perifériák a regionális politika támogatandó térségeiként jeleníthetők meg. A perifériát sok esetben összekapcsolják a mezőgazdasági termeléssel, míg a centrum az ipar, a szolgáltatások központjaként jelenik meg. Az elmaradott, jellemzően agrárjellegű területi egységek fejlődési potenciálja napjainkra megrekedt, illetve a volt nehézipari, depressziós térségek újraperarásítása is elmaradt (Lux 2017), így ezek a települések demográfiai szempontból kedvezőtlen mutatókkal rendelkeznek.

A centrum-periféria viszonyrendszer helyzeti (földrajzi), fejlettségi (gazdasági) és hatalmi dualitásként is értelmezhető (Nemes Nagy 1996). Hatalmi (társadalmi) jelentésben a centrum-periféria viszonyrendszer függést jelent (Nemes Nagy 2009; Póla, Pálné Kovács, Gibárti 2023). A területi fejlettség „többdimenziós és dinamikus jelenség” (Pénzes, Deák, Hegedűs 2018, 229.), időben is változó, így nincs elfogadott mérési, lehatárolási szempontrendszer, amely a periférikus településeket hosszú idősorokon keresztül beazonosítaná, ezért tanulmányunk is egy adott időszak bemutatására törekedett. A leginkább elfogadott számítási alap a jogszabályban meghatározott komplex társadalmi-gazdasági és infrastrukturális mutatók által elmaradottként azonosított települési kör. A földrajzi centrum leírására a távolságot (költségtér és időtér), a gazdasági centrumra a produktivitást, versenyképességet és a jövedelmezőségi viszonyokat határozzák le, míg a hatalmi megközelítésben a függőségi relációk meghatározóak: így jellemezhető Pécs dinamikus peremként (Lőcsei, Szalkai 2008; Horeczki, Póla 2022). A centrum-periféria kettősség mindhárom dimenziójában többszintű kapcsolatot jelent (Nemes Nagy 1996), ezen viszonyok relatívak, minden vizsgálatnál, települési körnél más jelentéstartalmat hordozhatnak. A periférikus helyzet kialakulásában fontos szerep tulajdonítható az eltérő gazdaságtörténeti előzménynek, az útfüggőségnek, amely mind Magyarország területén, mind az egyes megyéken belül máig azonosítható jelenség (Kocziszky, Benedek 2006). Baranya megyére vonatkozóan ezt a történelmileg kialakult periféria-szerepkört és Pécs egyszerre központi és periférikus jellegét írja le Hajdú és Horeczki (2023) közigazgatás-történeti tanulmánya; ezért tanulmányunkban a jelenkor legfontosabb eseményeire és a települési sikerességre ható tényezők kapcsolatára koncentrálnak.

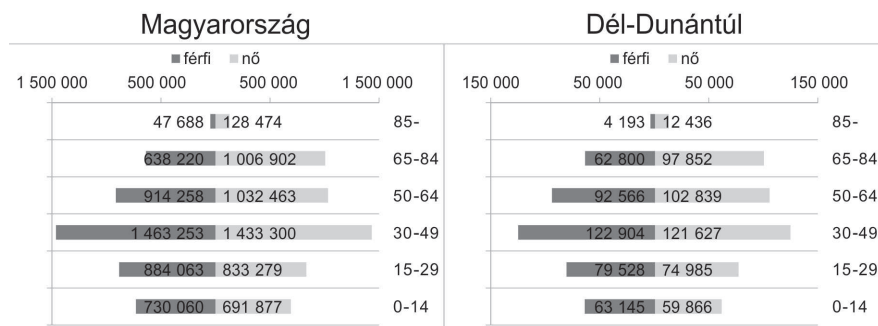
A központ-periféria kapcsolatát a továbbiakban a város-vidék, illetve a megyeszékhely és a megye állandó ellentételezést feltételező kapcsolatával mutatjuk be. Baranya megye mezőgazdasági és demográfiai adottságait tekintve rurális térségnek tekinthető; a települések jelentős része a termelősövetkezetek és állami gazdaságok felszámolásával, az ipar leépülésével elvesztette gazdasági bázisát (Buday-Sántha 2010), amelyet nem sikerült visszaépíteni, így a problémák folyamatosan újratermelődnek. A megyében a városok mindig az ipar fellegvárai voltak (Csatári 2000), míg a kistelepülések a városok kiszolgálóinak, klasszikus mezőgazdasági területeknek számítottak. A megyén belül máig fennmaradtak a tradicionális mezőgazdasági övezetek; az ormánsági dinnyeföldeket, a Villány

környéki szőlőterületet, a hal- és vadgazdálkodás hagyományait egyaránt említhetjük. Baranya mezőgazdasági bruttó hozzáadott értéke a 2016. évi adatok alapján a megyék között a hetedik (KSH 2016), ugyanakkor ezt a szektort erőteljesen sújtja az elöregedés. A népességfogyás a népszámlálások közötti időben egy kisvárosnyi lakosságot (kb. 20 000 főt) jelent, romló korösszetétel mellett. Az országos és a régiós demográfiai összetétel (1. ábra) – a legfrissebb, 2016-os adatok alapján – hasonló tendenciákat mutat.

Baranya megye településeinek kétharmada földrajzi és/vagy gazdasági periféria, a foglalkoztatási lehetőségek szűkösek, magas az agrárfoglalkoztatottak és közfoglalkoztatottak száma, az ingázás feltételei rosszak, a társadalmi mobilitás nagyon alacsony, romlanak a demográfiai mutatók, és egyre több gyermek kerül súlyosan hátrányos helyzetbe. A megye periférikus helyzete állandósult, a megye közúti és vasúti közlekedésében érdemi javulás nem történt és nem is várható. A közösségi közlekedés problémái, az utak állapota, az autópályákhoz való kapcsolódás megkérdőjelezése, a zsáktelepülések nagy száma mind-mind a földrajzi meghatározottságú periféria-helyzetet erősíti. A digitalizáció térhódítása némileg ellensúlyozhatná ezt a helyzetet, viszont ehhez is jelentős fejlesztésekre lenne szükség.

Kutatásunk során egyebek mellett arra kerestük a választ, hogy mi tehet egy települést a periférián is sikeressé, milyen feltételeknek kell teljesülni ahhoz, hogy képes legyen adottságait, helyi erőforrásait mozgósítani, annak érdekében, hogy gazdasági bázisa legalább részben visszaépüljön. Az utóbbi időszakban a hangsúly a komplex – integrált – településfejlesztésre került a fejlesztéspolitikában. A települések köre meglehetősen bonyolult egységet képez; a siker hatóerezeit közvetlenül fejleszteni nem is minden esetben lehet. Fel kell kutatni azokat a forrásokat, amelyek meghatározzák a természetes növekedést, a fejlődés irányát. Ezek után lehet kialakítani a megvalósítás megfelelő cél- és eszközrendszerét. A fejlesztések megvalósítása sikeressé tehetné a településeket, amelynek

1. ábra: Magyarország és a Dél-Dunántúl korfája, 2016
Population pyramid of Southern Transdanubia, 2016



Forrás: KSH 22.1.2.2 táblái alapján saját szerkesztés

térbeliségével számos hazai kutatás foglalkozott (Enyedi 1997; Horváth 2013; Csatári 2000; Lengyel 2000; Rechnitzer 1993; Timár, Velkey 2003; Lukács 2008; Bársony, Horeczki 2018; Nagyné Molnár 2021; Horeczki, Póla 2022). A tanulmányokban az élıhetőség, az eredményesség, a versenyképesség, a támogatottság, az agilitás, a túlélési képesség a siker szinonimájaként jelent meg. A szerzők a sikerességet két megközelítésben vizsgálták. Egyfelől statisztikai, ún. „kemény adatokkal” dolgoztak, másfelől a települések belső struktúráját és viszonyait tárták fel. A megközelítések és vizsgálati módok mentén haladva alakult ki egy, a statisztikai adatokra építkező, ugyanakkor a helyi társadalom szempontját is beemelő modell. Jelen kutatásunk során azonosítottuk ezeket komponenseket: az egyik meghatározó elem az emberi tényezőhöz, mindenképp a településvezető személyéhez, illetve a településmenedzser minőségéhez kapcsolódott. A vezetői kompetenciák és aktivitás mellett az elkötelezettség, a vízió, a tudatosság, a tervezés és a kapcsolati tőke szerepe is megjelent a modellben. A sikeresebb településeket általában eltökélt és céltudatos vezetés és fejlesztési elképzelések jellemzik, ahol „a pályázati tevékenység nem nyűg, hanem kihívás” (Karsai, Trócsányi 2019, 354.), és az ilyen településeken fajlagosan is több forrást sikerül bevonni (Pámer et al. 2023). A sikerességet erősítheti az intézményi ellátottság is (Pirisi 2009; Koltai 2015). Miközben a vezetői képességek lényegesek, a fejlesztések során nem kerülhet meg más helyi szereplők aktivitása, kreativitása sem (Chevalier, Maurel, Póla 2012). Ahogy G. Fekete (2001) fogalmazott: „A lokalitás szociológiai-politológiai értelmezéséből adódóan a fejlesztés helyi jellegét a lokális társadalom, mint kezdeményező és ellenőrző erő részvétele, valamint a nemzeti, ill. a lokálisnál magasabb szintről eredő fejlesztéshez viszonyított saját mozgástér adja” (G. Fekete 2001, 16.). Tehát a helyi fejlesztések akkor lehetnek sikeresek, ha a folyamatokat megfelelő eszköz- és intézményi háttér, valamint a stakeholderek részvétele segíti.

Periférikus települések és térségek sajátos problémái és lehetőségei

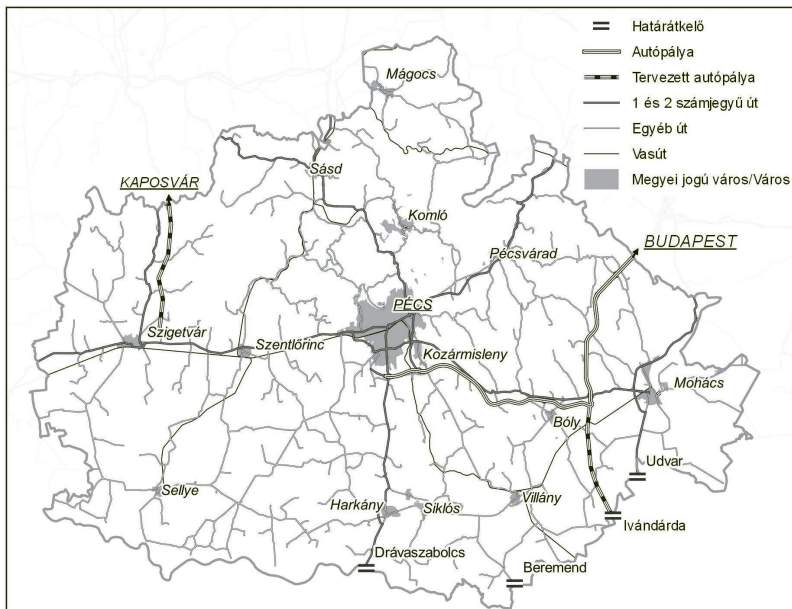
A periférikus térségekben a sikeres fejlesztésekhez komoly helyi szerepvállalásra van szükség (Chevalier et al. 2014; Dedeire 2018), ezért sem mindegy, hogy milyen a településvezetés, illetve a helyi elit aktivitása, kompetenciája, kapcsolati tőkije. A helyi gazdaságfejlesztés egyik nehézsége, hogy a helyi sajátosságok miatt aligha létezik általános recept, mindenütt sikerrel alkalmazható megoldás. A helyi fejlesztéshez ajánlhatók módszerek, megfogalmazhatók alapelvek, de nagyon sok olyan (helyi) feltétel van, amely érdemben befolyásolja a fejlesztési folyamat sikerét. A fejlődést befolyásoló tényezők, a helyi erőforrások nehezen hasonlíthatók össze, így nem biztos, hogy egy-egy térség, település jó gyakorlatainak mechanikus átvétele hasonló eredményeket hoz másutt. Eltérő lehet a helyi kultúra, az aktivitás és a képzettség szintje, az együttműködési készség, az általános

bizalom, a fejlesztési folyamat főszereplőinek célja, mentalitása, aktivitása, kreativitása is. Ahol a társadalmi-gazdasági problémák konzerválódnak látszanak, ahova a hagyományos fejlesztési eszközök nem érnek el (le) – s ha mégis, azok hatásfoka alacsony –, ahol a belső erőforrások feltárása, aktivizálása önmagában is kihívást jelent, ott szerepet kaphatnak a hagyományostól eltérő megoldások (Finta, Póla 2020; Keller, Rác, Váradi 2016). Ezeknek a megoldásoknak a sikeres alkalmazásához a humántőke szerepének felértékelése szükséges. A megyében nyolc sikeres LEADER egyesület működött, amelyek kapcsolatrendszere és helyi gazdaságfejlesztésre gyakorolt hatása is erős volt. A jelenleg helyi akciócsoportként működő egységek feladata továbbra is a helyi tényezőkön alapuló fejlesztés és a közösség összefogása, megtartása. Baranya az ország leginkább aprófalvas jellegű megyéje; a népsűrűség mindössze 83 fő/km²; a Sellyei, a Hegyháti és a Szigetvári járásban 40 fő/km² alatt marad. Alig találni olyan mutatót, amelyben Baranya ne a sereghajtók között lenne, ahol nincs jelentős leszakadás az átlagtól, s főként az élen járó térségektől (főváros, közép- és nyugat-dunántúli régiók), a legnagyobb szakadék ugyanakkor az ipar teljesítményében látszik. Az egy főre jutó ipari termelési érték Baranyában az országos átlag felét sem éri el.

A periférikus vidéki térségek fejlesztése óriási kihívás a problémák súlya és összetettsége miatt, hiszen ezeket a tereket alacsony népsűrűség, rossz és romló demográfia szerkezet, valamint viszonylag fejletlen infrastruktúra jellemzi. Baranya megyében a természetes fogyás az országos átlag másfélszerese, a gazdaságilag aktív népesség aránya (43,6%) is érdemben elmarad az országos átlagtól (47,7%). 2022 júniusában ezer lakosra 34 álláskeresőt tartottak nyilván. Jól mutatja a megyén belüli különbségeket, hogy amíg a Pécsi járásban ez a szám mindössze 18, addig a Sellyei járásban 78. Baranya megye gazdasági, társadalmi helyzete az elmúlt harminc évben jelentősen romlott, hiszen amíg a rendszerváltás előtt a gazdasági mutatókat tekintve a megye a legjobbak, addig ma a sereghajtók között szerepel. Bár a határmentiség a jugoszláviai politikai helyzet miatt már korábban is inkább hátrányt jelentett, a szocialista iparfejlesztés a mecseki szén- és uránércbányászat miatt összességében viszonylag jó gazdasági mutatókat eredményezett. A zártságot erősíti, hogy a megye déli határának nyugati felén a Dráva határfolyóként egyetlen híddal rendelkezik, s a teljes déli határszakaszon máig mindössze három határátkelő működik.

A rendszerváltás után a jelentős gazdasági veszteségeket elszenvedő, a hatalmi és gazdasági központoktól távoli térség periférikus jellege nem oldódott, sőt, a megye nyugati, észak-nyugati térségében fokozódott is. A háborús hatás mellett elmaradtak az infrastrukturális beruházások, és a megye kimaradt az újraiparosodás első hullámából is. A vidéki infrastruktúra (telekommunikáció, ivóvíz és szennyvíz, energiaellátás) ugyan fejlődött, javult az elérhetőség, de ez a kistelepülések, különösen a zsákfalvak esetén még mindig súlyos gondot jelent, főként az ingázás nagyon rossz feltételei miatt, amelynek oka elsősorban a közöségi közlekedés és a közutak állapota.

2. ábra: Baranya megye közúti közlekedési helyzete, 2023
The road transport situation of Baranya county, 2023



Forrás: saját szerkesztés

Baranya megyében a megyeszékhely munkaerővonzó képessége meghatározó; ez az oka annak is, hogy a megye több járásának magas a munkaerővesztése. A centrumváros elérhetősége meghatározó jelentőségű. Miközben a kereskedelmi szolgáltatások a városokban fejlődtek, a városi fogyasztók a verseny élénkülésével az árak csökkenését, a minőség és/vagy a választék bővülését érzékelhetik. Mivel a falvakban ilyen változás nem történt, romlott a vidék városokhoz viszonyított helyzete. Egyes kormányzati támogatási programok a folyamat megállítására törekednek: például a Magyar Falu Program, amely a vidéki élet védelmét szolgálja (Finta, Horeczki 2023). Nem kerülhető meg az a kérdés sem, hogy a periféria miként működik együtt központjával, a mikrotérségi központtal vagy a járásszékhely településsel esetleg a megyeszékhellyel. A falu-város együttes fejlesztésének szükségességét a regionális gazdaságtan különböző elméletei is alátámasztják.

A központ növekedése részben fejlődést eredményez a térségében (centrifugális erő hatása), részben elszívja a mobil termelési erőforrásokat a perifériától (centripetális erő hatása). A növekedési pólusok elmélete azt feltételezte, hogy a centrumban megvalósuló fejlesztések a környező térségre is pozitív hatással vannak. A tapasztalat ugyan ezt nem mindig támasztja alá, de a hatások átgondolt tervezéssel és beavatkozásokkal optimalizálhatók. A terület-, település- és városfejlesztési szakmával szemben egyre inkább elvárás, hogy a városok és falvak problémáira, kihívásaira választ adjanak (Siófoki Agenda 2009), figyelembe véve, hogy város és vidék szerves egységet képez. A várostervezés így nem képzelhető

el a vidék sajátosságainak, lehetőségeinek, igényeinek figyelembevétele nélkül, ahogy a vidéki térségek fejlesztési stratégiája sem kerülheti el, hogy összhangra törekedjen a központ (város) fejlesztési elképzeléseivel. Ez a közös tervezés és fejlesztés ugyan természetes és logikus igény, ám gyakorlata, modellje, technikája a mai napig nem működik megfelelően a megyében.

Az önkormányzatok különböző (politikai, szabályozó, tulajdonosi, vállalkozói, foglalkoztató) szerepeiből, funkcióiból következően is felrajzolhatóak potenciális fejlesztési lehetőségeik (HBH 2017; Mezei 2019). A politikai szerephez kapcsolódó eszközök között található a fejlesztési stratégiák kialakítása, a partnerség építése, együttműködések generálása, társulási szerződések megkötése. Ezek az eszközök alapvetően határozzák meg a fejlesztési irányokat, az együttműködő partnerek körét. Az önkormányzati szabályozó szerepkör kapcsán belátható, hogy például a helyi adókkal kapcsolatos szabályok kialakítása – még ha korlátok között is – a gazdaságfejlesztés sikereit alapozhatja meg. A hátrányos helyzetű térségekben a közfoglalkoztatás hatékony és kreatív megszervezése fontos feladat, és a szociális szövetkezetek is jó példákat adnak a jól szervezett helyi szintű, önkormányzat által menedzselte foglalkoztatásra és annak hatásaira (Finta, Póla 2020). Kizárólag külső erőforrások bevonásával nem lehet sikeres és fenntartható a fejlesztés; a belső erőforrások feltárása, fejlesztése azonban jelentős aktivitást, kreativitást, felkészültséget kíván, amely ismételten a felkészült, aktív és tudatos településmenedzsment szerepére hívja fel a figyelmet. Ezt erősítette meg több interjú is, amelyben településvezetők azt jelezték, hogy bár a (politikai) kapcsolatrendszer lényeges, és külső erőforrások is nélkülözhetetlenek a fejlődéshez, a legfontosabb, hogy a települések tudják, mit szeretnének elérni, milyen irányban akarnak fejlődni.

A települések sikerességéhez olyan szemlélet érvényesülésére van szükség, amelynél a kiindulópont a helyi adottságok, a település és a térség helyzetének ismerete, erőforrások teremtése az adottságokból, a részvétel és partnerség biztosítása, valamint a tudatos tervezés. Mindebben a helyi társadalmi és kulturális környezetnek meghatározó szerepe van. Ehhez hozzáfűzhető egy kérdés: miként fejleszthető a helyi kormányzási képesség a periférikus térségekben? A helyi fejlődés a képesség és erőforrás szorzatából ered, s a periférikus térségekben jellemzően mindkettő hiányokkal, nehézségekkel terhelt. A sikeres helyi fejlesztések kulcsa és első lépése a helyi szereplők helyzetbe hozása és a képességek fejlesztése.

Tartós leszakadás a periferián – Baranya megye mint összetartozó térség helyzete

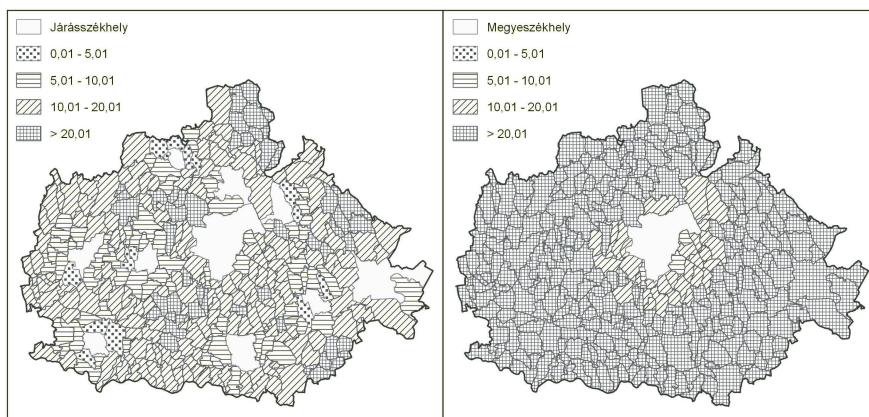
„Ismerve Baranya megye súlyos társadalmi-gazdasági helyzetét, tartós növekedést megalapozni, kitörési lehetőséget találni a periférikus helyzetből nagy kihívás” – ezzel a mondattal indul a tanulmány, amely Baranya megye fejlesztési

koncepciójához tíz éve készült az MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézetében, s amely részletesen tárgyalja a megye helyzetét és lehetőségeit (RKK 2013). A megye hagyományos termelő ágazatai közül alig van olyan, amely a globális gazdaságban versenyképesé tehető, a bér munkára alapozó szektorokban nem lehet tömegtermékekkel versenyezni. Bár a megyének vannak hazai viszonylatban kiváló adottságai, önmagában egyik sem képes olyan fejlesztéseket generálni, amely jó eséllyel kimozdíthatná Baranyát a tartós depresszióból. A megye értéke azonban a sokszínűség. Ipari múltja, gépipari hagyományai vannak, és rugalmas, innovációra kész vállalkozásai. Van egy városa, amely talán nem ok nélkül lett 2010-ben Európa Kulturális Fővárosa. Van különleges adottságú borvidéke, egyedülálló hatású gyógyvize, jó minőségű termőföldje. Van egyeteme, több kutatóintézet, európai szinten ismert brand-jei. Ugyanakkor sokszínűnek a gondok is: a súlyos mélyszegénység, a megoldatlan roma integráció, a korszerűtlen, rossz struktúrájú szakképzési kínálat, a képességeiket, készségeiket, motivációikat elvesztő emberek ezrei, valamint a jelentős elvándorlás. A tíz évvel ezelőtt említett helyzet tükrében alig láttunk a megyében fejlesztést, megoldást a problémákra.

Baranya megyében a járásközpontok és a megyeszékhely dominanciája az elmúlt évtizedekben állandósult, az elérhetőség ma is a legfontosabb tényezők között szerepel; a megye nyugati térségeinek elmaradottságát, a fejlesztéseket a gyorsforgalmi utaktól való távolság is magyarázza (3. ábra). A megye keleti fele, az M6-os és M60-as autópálya mentén képes fejlődni, bár az infrastruktúra, az elérhetőség csak szükséges, de nem elégséges feltétele a gazdaság élénkülésének (ezt láthattuk Pécsen, ahol a sztráda megérkezése nem hozta a várt eredményeket). A Mohácsi és a Bólyi járás mindazonáltal össze sem hasonlítható a megye nyugati térségeivel, ahol – különösen néhány településen – a kettős periféria

3. ábra: Baranya megye településeinek elérhetősége a járásszékhelytől és a megyeszékhelytől (közúton, km), 2020

The accessibility of settlements in Baranya county from the district and county seats (roads, km), 2020



Forrás: TeIr 2023 adatok alapján saját szerkesztés

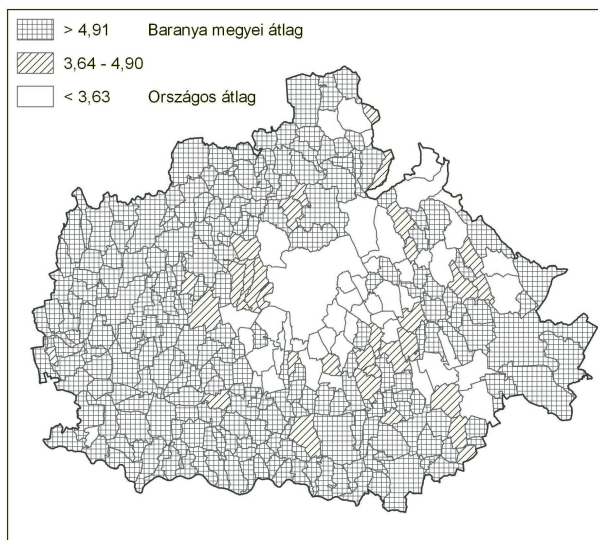
minden negatív következménye érzékelhető, és a mélyszegénység, depresszió, ki-látástalanság jellemző. Fejlettségi mutatói alapján a Sellyei és a Hegyháti járás az ország tíz legelmaradottabb járása között található. A megyében a városok szerepe kiemelkedő, mind a közszolgáltatások, mind a kereskedelmi funkciók, mind a munkahely megléte szempontjából.

A periférikus jelleg azonban nem csupán a gazdasági hanyatlás következménye. A demográfiai helyzet és a gazdaság teljesítménye egymással összefügg; a rendszerváltozás utáni válságban nem csupán a munkalehetőségek fogyatkoztak meg, de romlott a közösségi közlekedés minősége, vasútvonalak szűntek meg, ami az aprófalvas megyében a mobilitási lehetőségeket is jelentősen rontotta. A munkahelyek tartós hiánya, a közszolgáltatások elérésének nehézségei az aktív és képzett népesség elvándorlásához vezetett, így a megye nemcsak a természetes fogyás, de a vándorlási veszteség miatt is folyamatosan és jelentősen veszít népességéből. Az elmúlt évtizedben évente átlagosan mintegy 2 500 főt veszített a megye, ebből közel félezer a vándorlási veszteség. A természetes fogyás az országos átlag másfélszerese, a megye legtöbb településére kedvezőtlen demográfiai struktúra, előregedő népesség jellemző. Az aktív (15-64 éves) népesség aránya 74%, több mint 4 százalékponttal marad el az országos átlagtól (TeIr 2023). A foglalkoztatási adatok ugyan javultak az elmúlt néhány évben, a munkanélküliségi ráta 4%-ra csökkent, de a foglalkoztatási ráta (70,9%) elmarad az országos átlagtól. A közfoglalkoztatottak magas száma azt jelenti, hogy a településeken kevés a munkalehetőség, alacsonyabb a képzettségi szint. A nyilvántartott álláskereső aránya szinte a teljes megyében magas. A megyében számos gazdaságilag perifériára sodródott település látható.² A megyei átlag 1,24 százalékponttal magasabb az országos átlagnál. Az átlag alatti munkanélküliségi rátával rendelkező települések többsége a megyeszékhely 10 km-es vonzáskörzetében, valamint a főútvonalak mentén (az autópályák irányában) helyezkedik el (4. ábra). A megye déli és nyugati része erőteljes leszakadást mutat, nemcsak a gazdasági, hanem a társadalmi mutatók tekintetében is.

A megyében a perifériára sodródás érzékeltethető a hátrányos helyzetűek számával és eloszlásával az iskoláskorú gyermekek között. Csupán három általános iskolával rendelkező településen nem található hátrányos helyzetű gyermek (TeIr 2023). A megye földrajzi perifériáin (megyehatár-településeken) a hallgatók egyharmada számít hátrányos helyzetűnek (5. ábra). A közoktatás már nem helyi hatáskörbe tartozó feladat, a települési humán erőforrás fejlesztése szempontjából mégis kulcskérdés.

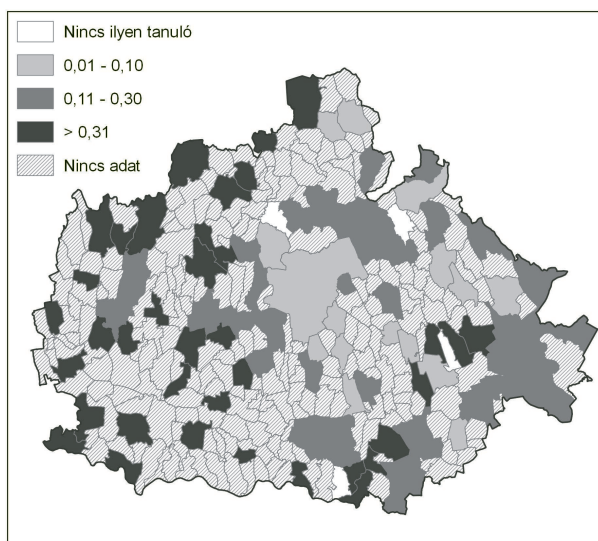
A periférikus térségekben a leszakadás folyamata összetett probléma, így kezelése is komplex szemléletet kíván, s mivel nem csupán gazdasági kérdés, ezért a megoldás sem csak gazdasági alapon közelíthető meg. Tudatos tervezés mellett egy jól menedzselt helyi gazdaságfejlesztési folyamat – ahogy példák is mutatták –, a perifériákon is hozhat sikereket, de ennek komplex feltételei csak korlátozott számú településen adóttak. Nyilvánvaló az is, hogy a jó gyakorlatok másolása, semati-

4. ábra: A nyilvántartott álláskereső a munkavállalási korú népesség százalékában, Baranya megye, 2022 december
 Registered job-seekers in Baranya County as a percentage of the working-age population, december 2022



Forrás: TeIR 2023 alapján saját szerkesztés

5. ábra: Hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű iskolai tanulók aránya Baranya megye településein, 2018
 The proportion of disadvantaged and cumulatively disadvantaged pupils in Baranya County, 2018



Forrás: TeIR 2023 adatai alapján saját szerkesztés

kus adaptációja jellemzően nem vezet sikerre, ehhez a helyi társadalmi szövet, a humán és a társadalmi tőke megfelelő színvonala is szükséges lenne.

A regionális centrumfunkciókkal is rendelkező megyeszékhely minden gazdasági nehézsége ellenére meg tudta őrizni kulturális központ jellegét, a turizmusban a hazai desztinációk között az elmúlt néhány évben javítani is tudta pozícióit, de perifériája számára nem tud érdemi fejlődést generálni (Póla, Pálné Kovács, Gibárti 2023).

A megye településeinek sikerességi összetevői a kérdőíves felmérés³ alapján

Felmérésünkben a sikerességet két megközelítésben vizsgáltuk. Egyrészt arra kértük a válaszadókat, hoy nevezzenek meg a térségben három olyan települést, amelyet sikeresnek tartanak, illetve az interjúk során megkérdeztük, hogy sikeresnek tartják-e településüket és térségüket, s amennyiben igen, milyen előnyöket társítanak a sikerhez; az egyes települések említésszáma alapján alakult ki a *szubjektív* sikerességi rangsor. Másrészt hét szempont alapján értékeltük a településeket a sikeresség *objektív* meghatározása érdekében (a modell részletes bemutatását lásd Horeczki, Póla 2022). Az objektív kritériumok között szerepelt a demográfia, a népességmegtartó képesség, a humán erőforrás minősége; a közigazgatás vonatkozásában azt vizsgáltuk, hogy jelenleg milyen szinten helyezkedik el a település a hierarchiában, illetve betöltött-e korábban központi funkciót, s ha igen, milyen mértékűt. Az 1971. OTK-tól kezdődően tanulmányoztuk a megye településeit aszerint, hogy a tervekben rögzített szerepük mennyiben változott az idők során. Az oktatás, egészségügy dimenzió a meglévő intézményeket és azok minőségi (egy ellátottra jutó) értékeit veti össze; az attraktivitás esetében a biztonság és a természeti környezet kapott szerepet. A megye 301 települését így e dimenziók alapján (1. táblázat) rendeztük rangsorba – bemutatva a legsikeresebb

1. táblázat: Az objektív mutatók alapján leginkább sikeres települések
The most successful settlements by objective criteria

Település	Kérdőívben vizsgált	Település	Kérdőívben vizsgált
Kozármisleny	igen	Mecseknádasd	igen
Pécsvárad	igen	Bicsérd	igen
Bóly	igen	Hásságy	-
Nagykozár	igen	Pogány	igen
Harkány	igen	Martonfa	-
Siklós	igen	Zengővárkony	-
Szajk	-	Pécsudvard	-
Pellérd	igen	Szigetvár	igen
Szabadszentkirály	-	Pécs	-

Forrás: saját szerkesztés

és a legkevésbé sikeres települések rangsorértékeit (a táblázat a legsikeresebb településeket mutatja be).

A mások által sikeresnek tekintett (szubjektív sikeresség) települések nagyobb része mikrotérsegen belüli, szomszéd településen élőtől kapta a sikeres minősítést. A legtöbbször említett települések az alábbiak: Bóly, a dinamikusan fejlődő, négyezres járásközpont (43 említés), Villány, a két és félezres mikrotérsegi központ kisváros (30), Kozármisleny, a Pécs szomszédságában várossá fejlődött, növekvő népességű, hat és félezres szuburbán mikrotérsegi központ (19), Mohács, a húszezres, gazdaságilag fejlődő járásközpont (18), Alsómocsolád, a periférikus helyzetű 300 fős zsákfalú (12), Harkány, a jelentős turisztikai vonzerővel rendelkező ötezer fős, mikrotérsegi központ (11). Hosszúhetény a három és félezres népességével az ország legnépesebb faluja, mikrotérsegi centrum, a térség jelentős falusi turisztikai központja (10).

A kutatás során a kérdőív lehetőséget biztosított arra, hogy feltárjuk a sikeresség különböző tényezőit (Horeczki, Póla 2022). Nyitott kérdésre válaszolva nevezhették meg a válaszadók a sikerességet véleményük szerint leginkább magyarázó okokat; külön vizsgáltuk a sikeresség és a centrumfunkciók közötti kapcsolatot, valamint tíz, a sikerességhez köthető tényező rangsorolására is kértük a kérdőív kitöltőit.

A nyitott kérdésre adott válaszok alapján a sikerességet magyarázó tényezőkből kategóriákat képeztünk (2. táblázat). Az egyik leginkább meghatározó kategória a gazdasági bázis jelenléte, amiben több tényező is megjelenik: a turisztikai vonzerők jelenléte, borászat, borturizmus, a fejlett ipar, munkahelyek megléte, hatékony munkahelyteremtés, sikeres helyi vállalkozások, nyersanyag, illetve valamilyen speciális helyi erőforrás. A másik legtöbbet említett tényező a településvezetés minőségéhez, míg a harmadik a társadalmi és humántőkéhez kapcsolódik. Ez utóbbi is több tényezőtől tevődik össze, ilyenek az összetartó közösség, a demográfiai és humántőke, a nemzetiségek és civil szervezetek. A pályázati források, a politikai támogatottság is említést kapott, viszont az infrastruktúra és a közszolgáltatások, a központi fekvés és a természeti értékek már jelentősen kevesebbet. A gazdasági bázishoz köthető elemek között a leggyakrabban az ipari parki fejlesztések, a nagyobb munkahelyeket is teremtő beruházások, külföldi befektetők megjelenése, az aktív helyi vállalkozások és a munkahelyteremtő programok szerepeltek. Egy-egy kistelepülésen működő nagyobb vállalkozás a település sikerességét alapvetően meghatározhatja, jó példa erre a királyegyházi cementgyár vagy az alsómocsoládi húszüzem.

A társadalmi és humántőke körébe azokat a meghatározó elemeket soroljuk, amelyek valamilyen kapcsolatban vannak a településen élők képességeivel, aktivitásával, az együttműködésre való készséggel és képességgel. Ennek pozitív tényezői között találjuk a demográfiai tendenciákat (egyre több a városból kiköltöző képzett fiatal), a külföldi betelepülők által hozott új lendületet, s itt található a településen élők átlagosnál jobbnak ítélt képzettségi szintje, az együttműködő

2. táblázat: A települések sikerességét magyarázó tényezők, a válaszadók szerint
Criteria explaining the success of settlements, according to respondents

<i>Tényező</i>	<i>Említés</i>
1. Biztos gazdasági bázis	196
2. Településvezetés	103
3. Társadalmi és humántőke	75
4. Pályázati források	43
5. Politikai támogatottság	37
6. Infrastruktúra	20
7. Közszolgáltatások	17
8. Kedvező (központi) fekvés	16
9. Természeti értékek	11

Forrás: saját szerkesztés

közösség, a nemzetiségek kohéziót erősítő hagyományőrző aktivitása és az innovatív, aktív civil szervezetek munkája.

A sikeresség meghatározó összetevője a településvezetéshez kapcsolódik. Az összes e kategóriába sorolható elemnél a legtöbben a polgármester személyét (aktivitását, felkészültségét, tudatosságát) tartják a siker kulcsának. Említést érdemel a politikai kapcsolatrendszer, amely gyakran a pályázati források bevonásával, munkahelyteremtő beruházásokkal együtt jelenik meg. A jó politikai kapcsolatokkal rendelkező településvezetés vagy egy befolyásos helyi „erős ember” (országgyűlési képviselő, lobbista) szerepe több mint harminc esetben szerepelt a válaszok között. Bóly mint a legtöbbször által sikeresnek tartott város esetében a siker tényezői között a polgármester személye, a tudatos és jó településmenedzment mellett az ipari vállalkozások jelenlétét, valamint a tudatos infrastruktúra- és iparfejlesztés eredményeit említik leginkább, de többen magyarázzák a sikerességét a pályázati aktivitással, a jó közösséggel és a svábok szorgalmával. Míg Bóly esetében a siker mögött senki sem sejtett politikai kapcsolatrendszert, addig a másik sikeres baranyai kisvárost, Villányt illetően ezt már többször említették. Nem vitatható azonban, hogy itt a pályázati és a vállalkozói aktivitás mellett a borászat és különösen a kapcsolódó borturizmus állhat a siker hátterében. Kozármisleny jelentősen profitál Pécs közelségéből, ide a fiatalabb és képzettebb korosztály tömegesen költözik ki a megyeközpontból. Ezt az adottságot ugyanakkor a jó településvezetés ki is tudja használni, amely az eredményes pályázati aktivitás mellett elsősorban az ipar- és vállalkozásfejlesztési tevékenysége miatt népszerű. Mohácson is a jó vezetést, a polgármester személyét említik legtöbben, többször összekapcsolják az eredményességet a jó politikai kapcsolatokkal, amely a sikeres ipar- és infrastruktúra-fejlesztésben is megnyilvánul. Alsómocsoládon nagyon fontos a húsüzem mint biztos gazdasági bázist jelentő foglalkoztató, de kiemelkedik a településvezető kompetenciája és aktivitása, valamint a jó közösség.

Részben a sikerességhez kapcsolódik az is, hogy a megkérdezettek a települések fejlődésében mely tényezőket tartják a leginkább meghatározónak. Ötös skálán a helyi vezetés és az infrastruktúra 4,4, a közszolgáltatások és a településkép 4,3, míg a helyi gazdaság 4,0 pontot kapott. Csupán ez utóbbi, a helyi gazdaság fejlettségének (szervezettségének?) a többi tényezőhöz viszonyított gyengébb megítélése érdemel említést, ugyanis több településen jelennek meg 1-es és 2-es osztályzatok; többségében ormánsági és Szigetvár környéki települések. Említést érdemel azonban egy további tényező is, a lakosság képzettsége, szellemi tőkéje, kedvező korstruktúrája, amely többnyire Pécs közeli településeken jelenik meg. Ide sorolhatók azok a települések is, ahol aktívabbak a civil szervezetek, illetve ahol a betelepülő külföldiek hoznak új lendületet a falu életébe. Ehhez kapcsolódnak azok a vélemények is, amelyek a helyi közszolgáltatások közül az oktatási, képzési kínálat elérhetőségét és jó minőségét tartják fontos tényezőnek.

A *centrumfunkciók és a sikeresség* közötti kapcsolatot illetően meglepő lehet, hogy a válaszadók alig 5%-a nevezte meg saját települését természetes központként a járásban, tehát mind a központként, mind a sikeresként azonosított települések száma csekély a megkérdezettek szerint (csupán Bóly, Mohács, Siklós és Villány esetében volt egyezés). Bóly városát gyakran említették a jó gyakorlatok, a pozitív példák között, ennek legfőbb oka valószínűleg a koherens, tudatos településfejlesztés és településmenedzsment lehet. Bóly a megye minden járásából kapott sikeres minősítést, és a Bólyi járásban megkérdezettek nemcsak a centrumot, de a járás több települését is sikeresként azonosították, úgy tűnik ebből, hogy Bóly kistérségi kisugárzása is értékelhető.

Tanulságos volt, amikor a válaszadókat a saját településük besorolására kértük fel.⁴ A megkérdezettek 72,1%-a jelentette ki, hogy a település, ahol él, központként működik. Előzetes várakozásainkkal ellentétben számos egyéb fontos szempont megjelent, amely egybeesett az általunk az objektív sikeresség elemeiként azonosított tényezőkkel. A központhoz tartozás a legtöbb esetben a települések funkcionális ellátottságához kapcsolható elemeket tartalmaz, jellemzően ezeket is sorolták fel: jegyzőség, körjegyzőség, mentőállomás, posta, iskola, kereskedelmi egységek stb. Az elérhetőség volt a második leggyakrabban megjelölt tényező: közösségi közlekedés megléte, a járásközpontok és/vagy regionális központok közelsége, kedvező földrajzi elhelyezkedés. A települések vonzerejét is kiemelték: „kis gyöngyszem”, természeti értékek, „legélhetőbb város”, turisztika- ilag is központi szerepkörű: például a Borút része, horvát határhoz közel helyezkedik el, búcsújáró hely stb. A legkevesebb utalás a lakosságra vonatkozott; a települések népességmegtartó képessége a legkevésbé tűnik fontosnak a település központi jellegét illetően; ugyanakkor a siker egyik fontos eleme a humán tényező és annak minősége.

A települések fejlődési lehetőségeit, ezzel sikerességét is meghatározó *tényezők rangsorolása* során a megkérdezettek a munkahelyekre – a meglévők számának megőrzésére és esetleges további növelésére – helyezték a hangsúlyt, ami egybevág

a gazdasági bázis jelentőségével. A baranyai kisvárosokban megkérdezettek között voltak legtöbbször azok, akik a legégetőbb kérdésnek a munkahelyek létét tartották (a választható 1-10-es skálán a legtöbbször az 1 és 2 legmeghatározóbb területként jelölték meg ebben a településkategóriában). A fontosabb területek sorában az önkormányzatok tulajdonosi szerepéhez kapcsolódik a közszolgáltatások megszervezése (közszolgáltatásokat végző intézmények ingatlanjainak gondozása), illetve a vagyongazdálkodás. Az ehhez kapcsolódóan területek a 4-6. helyet szerezték meg, azaz a válaszadók fontosabbnak gondolják ezeket a tényezőket, mint a „soft” (közösségépítés, biztonság stb.) jellegűeket. A települések vállalkozói szerepe a településfejlesztés során szintén meghatározó jelentőségű. Az önkormányzat megrendelőként jelenik meg a térségi piacon, önkormányzati tulajdonú vállalkozásaival pedig piaci szereplőként számolhatunk vele.

3. táblázat: A település fejlődése szempontjából legfontosabb tényezők átlagos értékei* településkategóriánként

Average values of the most important criteria for settlement development by settlement category*

Tényezők	Összes megkérdezett településre vonatkozóan	500 lakos alatt	501-1 000 lakos	1 000-5 000 lakos	5 000 lakos felett
Munkahelyek	3,03	3,96	3,05	3,19	2,18
Utak állapota	3,97	3,48	4,05	4,03	4,00
Egészségügyi szolgáltatások	4,63	4,48	4,53	5,00	3,82
Oktatás, képzés	4,93	6,30	4,58	4,97	4,36
Szociális gondoskodás	5,63	6,57	5,26	5,55	5,65
Települési arculat és közösségi terek	5,80	5,61	6,24	5,39	6,53
Kultúra, helyi közösségi élet	5,82	5,96	6,26	5,58	5,98
Tömegközlekedés	6,42	5,09	5,53	6,74	6,96
Vásárlási lehetőségek	7,38	5,48	7,89	7,24	8,20
Közbiztonság	7,40	8,09	7,61	7,31	7,14

Forrás: saját szerkesztés

*A táblázat az alábbi kérdésre adott válaszok átlagos értékét tartalmazza: Mely fejlesztéseket érzi szükségesszerűnek az Ön településén? Kérem, rangsorolja az alábbi tényezőket! 1= a leginkább fejlesztendő; 2= a második leginkább fejlesztendő terület (...) 10= a legkevésbé kívánatos az Ön településén.

A kérdőíves lekérdezésből és az elérhetőségi térképekből (2. ábra) is kitűnik, hogy leginkább a zsáktelepülések, illetve a megyeszékhelytől legalább 20 km-re fekvő falvak számára fontos a közlekedési helyzet. Az ötszáz fő alatti településeken az utak állapota a legfontosabb elem, a tömegközlekedés is fontosabb prioritás, mint a nagyobb településeken (3. táblázat). A gazdasági helyzet, azaz a munkahelyek, és a közszolgáltatás állapota csupán másod-, illetve harmadlagos tényezőként szerepel a kistelepüléseken.

Prioritások a fejlesztések területén

Kíváncsiak voltunk arra is, hogy a megkérdezettek mit tartanak jelenleg a leginkább fejlesztésre szoruló területnek, közszolgáltatásnak. Ennél a kérdésnél a 2. táblázatban látható válaszlehetőségeket soroltuk fel, és ezek fontossági sorrendbe rendezését kértük. A megkérdezettek közel negyede a kulturális szolgáltatásokat tette az első helyre, míg a második legfontosabban tartott fejlesztési terület az egészségügy (15%). Ha az első három helyre sorolt területeket tekintjük át, akkor a kultúra, a közösségi élet és a szociális ellátórendszer javítása a priorítás. Megvizsgáltuk azt is, melyek azok a területek, amelyek nincsenek a legszükségesebbnek ítélt fejlesztések között. Meglepő, hogy az egyik leginkább diszpreferált terület az oktatás (a válaszadók harmada a legutolsó helyre rangsorolta). Ennek hátterében az is állhat, hogy a válaszadók között sok önkormányzati szereplő (polgármester, jegyző, képviselő) nem önkormányzati feladatként tekint erre a közszolgáltatásra, valamint az is, hogy nem feltétlenül a minőséget, csupán a feladatellátás megoldottságát vették figyelembe. Ezt támaszthatja alá egy korábbi kutatás, melynek során az általános iskolával rendelkező kisebb települések vezetőinek nagy része jelezte a szakos ellátás hiányát (Pálné Kovács 2019). A válaszadók mindössze 10%-a szerint ez a leginkább fejlesztésre szoruló terület. Ők túlnyomó részben pedagógusok és vállalkozók, illetve olyan kistelepüléseken élők is az első három helyre sorolják ezt a területet, ahol (már) nem működik iskola. Szintén meglepőnek tartjuk, hogy a munkalehetőségek bővítése a középmezőnyben szerepel. Ezt magyarázhatja a megkérdezettek köre, a foglalkoztatási lehetőségek javulása az elmúlt néhány évben, például a közfoglalkoztatás területén, de a periférikus településeken az inaktívak magas aránya is.

Bár a rendelkezésre álló válaszok elemszáma nem teszi lehetővé a részletes elemzést, próbáltuk a válaszokat úgy is vizsgálni, hogy tapasztalható-e különbség a sikeresebb és kevésbé sikeres településekről érkező válaszokban. A települések két körét vizsgáltuk: az objektív és szubjektív szempontokat összevetve a legsikeresebb tíz településről, illetve az objektív mérce szerint legkevésbé sikeres tizenöt településről (így mindegyik kategóriában húsz-húsz válaszadó szerepel) érkező válaszokat vetettük össze (a szubjektív sikeresség esetén értelemszerűen nem voltak azonosíthatók a legkevésbé sikeres települések). Ebből annyi olvasható ki, hogy a sikerességi faktorok alapján a kedvezőtlenebb helyzetű településeknél a szociális ellátórendszer fejlesztésének szükségességét említik a leggyakrabban (a válaszadók fele az első három helyen említi), majd a kulturális, közösségi élet, a bevásárlási lehetőségek és a közösségi terek, a települési arculat jelenik meg a prioritási lista élén. A rangsor utolsó helyén a közoktatást találjuk, ami azért is elgondolkodtató, mert – ahogy korábban említettük – a megyében kiemelten magas a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű iskolai tanulók száma és aránya.

Az objektív mutatók alapján sikeres, valamint a mások által annak tartott településekről érkező válaszok három ponton mutatnak eltérést az előző körrel

összehasonlítva. A vásárlási lehetőségek és a településarculat nincs a prioritások között, ugyanakkor itt az utak minőségének javítása gyakrabban megjelenő igény. Ellentmondásos az oktatási helyzet megítélése, hiszen az első három hely valamelyikén ugyanannyian említik, mint az utolsón.

Konklúzió

A tanulmányban a sikeresség és a periférikus helyzet kapcsolatát gazdasági, társadalmi tényezők mentén elemeztük. Vizsgáltuk a sikerhez való viszonyulást, vagyis azt, hogy a helyi elit tagjai mit gondolnak ennek legfontosabb feltételeiről és az ehhez szükséges fejlesztésekről, s azt is, hogy melyek azok a mozgatórugók, amelyek mentén az adott település mellett kötelezték el magukat, amelyek a nyilván erősen determináló családi kapcsolatokon túl vonzó vagy megtartó erőt jelenthetnek (lásd Horeczki, Póla 2022). Empirikus kutatásaink megerősítik, hogy a gazdasági bázis, a munkahelyek megléte mindenütt alapfeltétel. A város és vidéke együtt fejlesztendő, s ha a központi településeken jelen is vannak foglalkoztatók, azok elérhetősége a perifériáról nehéz, így a periféria felzárkózása aligha indulhat el. A sikeresség feltételei között a közszolgáltatások elérhetősége meghatározó elem, ezért ezeknek helyi és térségi szintű optimális megszervezése lenne kívánatos. Ehhez felkészült településmenedzsment szükséges, amely a felmérések szerint szintén a sikeresség fontos feltétele.

A sikeresség vizsgálati kísérlete rámutatott arra, hogy az alulról építkező fejlesztések és a helyi erőforrásokkal való gazdálkodás igénye egyre elfogadottabbá vált a megyében. Az interjúk tapasztalata alapján a helyi gazdaságfejlesztés sikere viszont még mindig komplex tényezők függvénye, amelynek a megkérdezettek inkább a hiányzó elemeit érintették. A legtöbb esetben a helyi szakértelem, a nyelvismeret vagy a gazdasági szakemberek hiányáról számoltak be a település legnagyobb gazdaságfejlesztési hátrányaként. Főként a megye déli és a nyugati településein jelentkezett ez a probléma. A helyben szerveződő lehetőségekről úgy nyilatkoztak, hogy nincs elegendő információjuk; noha készültek a megyében, kistérségenként, LEADER egyesületekként értéktárak, értékleltárak, ezeket nem frissítették. Az értéktárban megjelenített tényezők túlnyomó része „nem piacosható”, így az önkormányzat nem tud vele mit kezdeni. Az ún. jó gyakorlatokat a községek, kisvárosok ismerik – viszont ezeket inkább másolják, mintsem hogy a helyi viszonyoknak megfelelő adaptálnák. Az érdekérvényesítéshez kapcsolódóan a helyi mozgástér hiányát emelték ki az interjúalanyaink: „fejlesztési források hiányában nem lehet helyi gazdaságfejlesztést megvalósítani”. Az érdekérvényesítés terepeként a megyei szint egyre kevésbé jelenik meg, a koordináció országos szinten, az országgyűlési képviselők bevonása mentén működőképes. Felmérésünk bizonyította, hogy a járáásokban élő elit inkább az országos szintet azonosította a fejlődést érintő döntések fő terepeként, viszont a helyi

szintet mindegyikük meghatározónak tartotta a napi ügymenetet, a lakosság támogatását illetően.

A közutak állapota (és a közösségi közlekedés színvonala), a munkalehetőség és az egészségügyi szolgáltatások megléte, elérhetősége a fejlődés szempontjából legfontosabb tényezők, míg jelenleg leginkább a kulturális programok területén jelzik a megye településein a fejlesztések szükségességét.

A sikeresség mérése nem egyszerű, hiszen maga a fogalom is erősen szubjektív. Empirikus kutatásunk lehetőséget adott arra, hogy szubjektív szempontok alapján egyfajta rangsort állítsunk fel, míg (némileg szubjektíven) az objektív elemek közé soroltuk a demográfiai mutatókat, a népességmegtartó képességet, a humán erőforrás minőségét, az intézményi ellátottságot, a központi szerepkört. Egyrészt van átfedés a rangsorok között, hiszen a szubjektív megítélés alapján a legsikeresebb tíz településből négy az objektív szempontok szerint is az első tíz település között van. Ugyanakkor a szubjektíven sikeresnek ítélt települések közül mindössze hat fért az első húszba az objektív listán, és előkelő helyre kerültek olyan települések, amelyek a szubjektív megítéléskor említést sem kaptak. A sikeresség nemcsak szubjektív, de nagyon összetett fogalom is. Néhány erős magyarázó elem azonban vitathatatlanul kiemelkedik, s ha van a sikerességnek receptje, akkor három hozzávaló mindenképpen említhető. Az egyik a gazdasági bázis, tehát a foglalkoztatási lehetőségek megléte helyben vagy nagyon jól elérhető közeli településen. A másik a településmenedzsment minősége, a tudatosan tervező, a forrásszerzésben és a belső erőforrások mobilizálásában aktív helyi vezető. A harmadik legfontosabb összetevő a humán- és társadalmi tőke minősége, ami részben képes a jó vezetést is kitermelni.

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.

Jegyzetek

1. A kutatás célja és módszertana a folyóirat e számának bevezető tanulmányában olvasható (Pálné Kovács, Horeczki 2023).
2. A 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet alapján 105 település jelentős munkanélküliséggel sújtott Baranya megyében. Hasonlóan az ország északi megyéihez kiemelten magas a tartós munkanélküliek aránya (50,1%).
3. A kérdőíves felmérés a Kormányzati kihívások periférikus térségekben című NKFIH kutatás keretében valósult meg. Az adatfelvételtől bővebben a tematikus szám bevezetőjében lehet olvasni (Pálné Kovács, Horeczki 2023).

4. Kérem, mondja meg, hogy Ön a települését központként vagy perifériaként azonosítja-e. Itt ne az államigazgatási központra gondoljon elsődlegesen, hanem a település természetes kapcsolataira! – kérdésre adott válaszokat elemezze.

Irodalom

- Bársony S., Horeczki R. (2018): Lehet-e egy hátrányos helyzetű település sikeres? *Falu Város Régión, 73–79.*
- Buday-Sántha A. (2010): A vidék sorsa, a vidék helyzete, vidékfejlesztés. In: Fábíán A. (szerk.): *Párbeszéd és együttműködés.* Nyugat-Magyarországi Egyetemi Kiadó, Sopron, 67–82.
- Chevalier, P., Maurel, M.-C., Póla P. (2012): L'expérimentation de l'approche LEADER en Hongrie et en République Tchèque: Deux logiques politiques différentes. *Revue d'études comparatives Est-Ouest, 3., 91–143.* <https://doi.org/kmpr>
- Csatári B. (2000): A magyarországi kistérségek vidékiségi kritériumai. In: Horváth Gy., Rechnitzer J. (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón.* MTA RKK, Pécs, 193–217.
- Dedeire, M. (2018): *Aménagement rural et qualification territoriale – Les identifications géographiques en France et en Europe.* Peter Lang, Bruxelles
- Enyedi Gy. (1997): A sikeres város. *Tér és Társadalom, 4., 1–7.* <https://doi.org/c85j>
- Finta I., Horeczki R. (2023): Vidékfejlesztési programok jellegzetességei a periférikus térségekben. *Tér és Társadalom, 3., 53–76.,* <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3504>
- Finta I., Póla P. (2020): Szociális szövetkezetek periférikus térségekben – a sikeres működés feltételei és akadályai. *Tér és Társadalom, 3., 142–169.* <https://doi.org/kmps>
- Friedmann, J. (1972): A General Theory of Polarized Development. In: Hansen, N. M. (ed.): *Growth Centers in Regional Economic Development.* The Free Press, New York, 82–107.
- G. Fekete É. (2001): „Együtt! – De hogyan?” *Innovációk a kistérségi fejlesztésekben.* MTA RKK, Pécs–Miskolc
- G. Fekete É. (2008): A fejlődés és versenyképesség értelmezése kevésbé fejlett térségekben. In: Lengyel I., Lukovics M. (szerk.): *Kérdőjelek a régiók gazdasági fejlődésében.* JATEPress, Szeged, 130–152.
- Hajdú Z., Horeczki R. (2023): Pécs és Baranya megye fejlődése a történetileg változó földrajzi periférián. *Tér és Társadalom, 3., 10–31.,* <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3499>
- HBH Stratégia és Fejlesztés Kft., Collective-Intelligence Kft. (2017): *Gazdaságösztönzési útmutató.*
- Horeczki R., Pálné Kovács, I. (2023): Governance challenges of resilient local development in peripheral regions. In: Pascariu, G. C., Kourtit, K., Nijkamp, P., Tiganasu, R. (eds.): *Resilience and regional development: New roadmaps.* Edward Elgar Publishing Ltd, 279–299.
- Horeczki R., Póla P. (2022): Percepciók a sikerességről Baranya megyében. *Comitatus. Önkormányzati Szemle, 243., 57–70.*
- Horváth E. (2013): *Kicsit között a legkisebbek. A törpefalvak sikerének titka.* Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem, Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Győr
- Karsai V., Trócsányi A. (2019): Aki kimarad(t), lemarad(t) – A település sikeressége és a városi cím. *Földrajzi Közlemények, 4., 339–357.* <https://doi.org/kmpt>
- Keller J., Rác K., Váradi M. M. (2016): Községi gazdaságfejlesztés a vidéki Magyarországon. In: Kovács K. (szerk.) *Földből élők. Polarizáció a magyar vidéken.* Argumentum, Budapest, 207–227.
- Kocsiszky Gy., Benedek J. (2016): *Centrum-periféria kapcsolatok vizsgálata BAZ-megye kijelölt térségeiben. (Kutatási beszámoló).* Miskolci Egyetem, Miskolc
- Koltai Z. (2015): Településtípusok lakóhelyi vonzeróinak értékelése. *Földrajzi Közlemények, 3., 213–225.*
- KSH adattábla: 22.1.2.2. A lakónépesség korcsoport, régió szerint. https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0035.html (Letöltés: 2023.03.01.)
- KSH (2016): *Agrárium 2016 - Mezőgazdaság számokban.* https://www.ksh.hu/docs/hun/agra/agrarium2016/agrarium_2016_02ba.pdf (Letöltés: 2023.02.16.)

- Lengyel I. (2000): A regionális versenyképességről. *Közgazdasági Szemle*, 12., 962–987.
- Lócssei H., Szalkai G. (2008): Helyzeti és fejlettségi centrum-periféria relációk a hazai kistérségekben. *Területi Statisztika*, 3., 305–314.
- Lukács G. (2008): *Sikeres vidék*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest
- Lux G. (2017): *Újraiparosodás Közép-Európában*. Dialóg Campus, Budapest
- Mezei C. (2019): *Fejlesztési kényszerpályák*. Dialóg Campus, Budapest
- Nagyné Molnár M. (2022): Vis-major modell a kistelepülések túlélésében a pandémia idején. In: Horeczki R., Szabó T. (szerk.): *A Vidéki Magyarország a Pandémia Korában. IX. Falukonferencia*. KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécs, 132–144.
- Nemes Nagy J. (1996): Centrumok és perifériák piaccgazdasági átmenetben. *Földrajzi Közlemények*, 1. 31–48.
- Nemes Nagy J. (2009): *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Pálné Kovács I. (2019): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- Pálné Kovács I. (2021): A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei. *Tér és Társadalom*, 4., 215–240. <https://doi.org/kmpv>
- Póla P., Pálné Kovács I., Gibárti S. (2023): Pécs, egy periféria centruma. *Tér és Társadalom*, 3., 148–175. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3493>
- Pálné Kovács I., Horeczki R. (2023): Bevezetés. Kormányzati kihívások periférikus térségekben. *Tér és Társadalom*, 3., 3–9., <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3507>
- Pámer Z., Finta I., Horeczki R., Pénzár Á., Dombi P. (2023): Területfejlesztési források felhasználása Baranya megyében. *Tér és Társadalom*, 3., 98–118. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3491>
- Pénzes J., Deák A., Hegedűs L. D. (2018): Periférikusság és határmentiség Magyarországon. In: Péntes J. (szerk.): *Falu-város-periféria: határon innen és túl. Süli-Zakar István professzor emlékére*. DIDAKT Kft., Debrecen, 227–235.
- Pirisi G. (2009): Differenciálódó kisvárosaink. *Földrajzi Közlemények*, 3., 313–325.
- Rechnitzer J. (1993): Szétszakadás vagy felzárkózás. *A térszerkezetet alakító innovációk*. MTA RKK, Pécs–Győr
- RKK=MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet (2013): *Baranya 2012–2020. A megye gazdaságfejlesztési koncepciójának megalapozása. Kutatási jelentés*. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- Siófoki Agenda (2009): *A XV. Országos Urbanisztikai Konferencia ajánlásai*. <http://www.mut.hu/?module=news&action=list&fname=siofokiagefa> (Letöltés: 2013.07.01.)
- TeIR adatbázis (2023): Helyzet-Tér-Kép Baranya megye. <https://www.teir.hu/helyzet-ter-kep/xter-tip=M&xterkod=2> (Letöltés: 2023.03.12.)
- Timár J., Velkey G. (2003): *Várossiker Alföldi nézőpontból*. MTA RKK ATI, Budapest–Békéscsaba

Területfejlesztési források felhasználása Baranya megyében

Implementation of regional development funds in Baranya county

PÁMER ZOLTÁN, FINTA ISTVÁN, HORECZKI RÉKA,
PÉNZÁR ÁRPÁD, DOMBI PÉTER

PÁMER Zoltán: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; pamer.zoltan@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-5046-9590>

FINTA István: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; finta.istvan@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

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

PÉNZÁR Árpád: PhD hallgató, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola; 7622 Pécs, Rákóczi út 80.; penzar.arpad@tk.pte.hu; <https://orcid.org/0000-0003-0977-5614>

DOMBI Péter: ügyvivő-szakértő, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; dombi.peter@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9160-7419>

KULCSSZAVAK: Baranya megye; területfejlesztés; területi tervezés; helyalapú megközelítés; kohéziós politika

ABSZTRAKT: Baranya több szempontból is sajátos helyzetben lévő megye. Gazdasági szerkezete miatt a rendszerváltás átalakulása komolyan érintette, majd a délszláv háború és a külföldi tőkebefektetések – részben ebből következő – elmaradása mind hozzájárultak perifériára kerüléséhez, melyet tovább fokozott a kimaradás a 2008-as gazdasági válságot követő konjunktúra előnyeiből. A befektetések hiánya miatt az EU-források kiemelt szerepet játszanak a megye fejlődésében.

A tanulmány bevezető része Baranya rendszerváltás óta bejárt fejlődési pályáját vázolja fel, majd áttekinti a meghatározó közjogi-intézményi változásokat és bemutatja a megye fejlesztési dokumentumait. A vizsgált kérdések és alkalmazott módszerek részletezését követően az EU kohéziós politikája keretében allokált források felhasználását elemezzük. Összehasonlítjuk a 2007-2013 és a 2014-2020 közötti programozási időszak felhasznált és kifizetett forrásokra vonatkozó adatait, majd a 2014-2020 közötti Terület- és Településfejlesztési Operatív Program megyei adatai alapján részletesen elemezzük a források prioritások szerinti megoszlását a járások fejlettsége, a települések jogállása, valamint településméret-kategóriák alapján. A zárófejezetben javaslatokat fogalmazunk meg a megyei fejlesztéspolitika területalapú jellegének továbbfejlesztésére vonatkozóan.

Vizsgálatunk legfontosabb megállapítása, hogy ugyan a korábbiakhoz képest országosan is csökkent a fejlettebb térségekbe és nagyobb településekre juttatott források mértéke 2014-2020 között, Baranyában a forrásfelhasználást illetően vegyes a kép. A komplex programmal fejlesztendő járások és a kistelepülések aránya elmarad a megye sajátosságai által indokolt mértéktől, így járási szinten nem érvényesül a koncentráció elve, az egyes önkormányzatok által megvalósított projektek pedig nem feltétlenül a helyi kihívásokra reagálnak, így nem járulnak hozzá a perifériák felzárkóztatásához.



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; <https://orcid.org/0000-0002-5046-9590>

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; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

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

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@ktk.pte.hu; <https://orcid.org/0000-0003-0977-5614>

Péter DOMBI: management consultant, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; dombi.peter@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9160-7419>

KEYWORDS: Baranya county; territorial development; territorial planning; place-based approach; cohesion policy

ABSTRACT: Baranya may be considered as a particular county, in many respects. Due to its specific economic structure it was seriously affected by economic transformation during the regime change. While in the 1990s it presented a relatively promising picture, the Yugoslav war, the lack of foreign direct investments all contributed to the county's marginalisation, which was exacerbated by the fact that it did not benefit from the economic upturn following the 2008 economic crisis. The lack of capital inflow made EU funds a key factor in the development of the county.

For the evaluation of the county, the study examines the territorial pattern of the use of resources in the framework of the European Union's cohesion policy. The study analyses the application activity and the amount of funds granted along three main questions: 1) How has the support of more and less developed regions (districts) changed in Baranya in the two programming periods compared to the national trends? 2) How has absorption by size of municipality changed in Baranya county over the two programming periods compared to national figures? 3) Which priorities are emphasised in Baranya county in the different development districts and settlement size categories according to the data of the county ITP projects?

The introductory part of the study briefly outlines the development path of Baranya county since the regime change, followed by an overview of the county's development documents, mentioning also the most significant changes in public law and institutions. Following the presentation of the issues addressed and the methods used, the absorption of EU funding in Baranya county is analysed, as a complementary to two studies already published in the context of this research (Finta 2022; Pámer 2022). Comparative analysis is provided on EU funding used and paid in the 2007-2013 and 2014-2020 periods, according to the development level of districts and settlement-size categories. This overview is followed by a detailed analysis of the thematic (priority) distribution of resources in Baranya county under the Territorial and Settlement Development Operational Programme, 2014-2020. The final section makes proposals for further development of the county-level development policy, enhancing its place-based features.

The most important finding of the study is that although the share of funding allocated to relatively more developed districts and larger settlements has decreased nationally in the 2014-2020 compared to the previous period, Baranya county provides a mixed picture. The share of funding in Baranya county provided to districts to be developed with a complex programme and the funding provided to the smallest settlements is lower than the share of these districts and settlements within the county, so the principle of concentration is not applied at district level. The projects implemented by individual municipalities do not necessarily respond to local challenges, nor contribute to the catching-up of peripheral areas.

Bevezetés

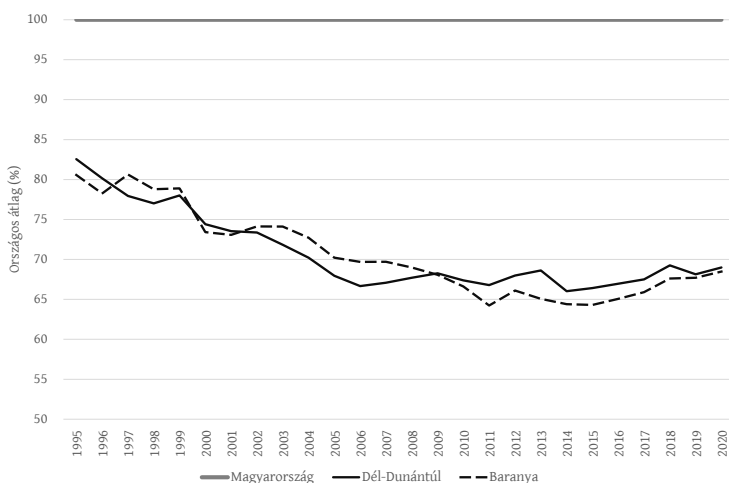
Baranya több szempontból is sajátos helyzetben lévő megye volt a rendszerváltás idején: viszonylag magas mezőgazdasági foglalkoztatás és kibocsátás, alacsony iparosodottság, valamint kifejezetten nagyarányú terciér szektor jellemezte. Az infrastrukturális mutatói meglehetősen rosszak voltak mind a közlekedés, mind a távközlés terén, viszont egészségügyi infrastruktúra tekintetében országosan és európai szinten is kimagasló adatokkal rendelkezett (Faragó, Horváth 1995). Baranya pozíciója sok tekintetben kedvezőbb volt a Dél-Dunántúl többi megyéjénél: 1992-ben a 10 ezer főre vetített vállalkozások számában, illetve az egy lakosra jutó külföldi tőkebefektetések értéke alapján is a legjobb helyzetben volt. Ugyanakkor Zala megyétől – mely ekkor még a dél-dunántúli régióhoz tartozott – elmaradt az egy lakosra jutó adóköteles jövedelem tekintetében, és Tolna megye egy főre vetített GDP adata is több mint másfélszerese volt a baranyainak 1992-ben (Nemes Nagy 1994).

Miközben Baranyában a megyeszékhely súlya kiemelkedő, a Dél-Dunántúl NUTS 2 szintű régiójának központjaként helyzete periférikusnak tekinthető (Hajdú 1994; Hajdú, Horeczki 2023). A megye a szocializmusból örökölt, ágazati megfontolásoknak alávetett programoknak köszönhetően a Dél-Dunántúl legiparosodottabb térsége volt. A megszüntetésre ítélt vagy kevésbé modernizált ágazatok (bányászat, könnyűipar) ugyanakkor versenyképtelen szerkezetet képviseltek, melynek endogén erőforrásokra támaszkodó megváltoztatására esély sem volt, a külső források pedig jellemzően az ország fejlettebb térségeit preferálták. A régió és Baranya iparának ugyanakkor fontos jellemzője volt, hogy a keresetek mértéke ebben az időszakban még meghaladta az országos átlagot (Hrubi 1994). Bár a Dél-Dunántúlon – azon belül is elsősorban Baranyában – az adatok alapján jelentős K+F kapacitásokat találunk, már a rendszerváltás idején is jellemző volt a magas K+F foglalkoztatottság melletti alacsony K+F ráfordítás. A kutatási szektor adataiban jelentős szerepet játszott az egyetem, azon belül is a humán kutatások, miközben a vállalati K+F helyek száma alacsony volt (Horváth 1994). A Dél-Dunántúlon a foglalkoztatottak számának csökkenése és a munkanélküliség növekedése volt jellemző a rendszerváltás után, bár a négy megye közül Baranya helyzete volt a legkedvezőbb. A munkanélküliségi mutató ebben az időszakban összességében valamivel az országos átlag alatt alakult a Dél-Dunántúlon, ugyanakkor Baranya periférikus térségeit – főként a sellyei és a szigetvári körzetet – kiemelten sújtotta. Pécs – sokszínű városi funkcióinak köszönhetően – a főváros mellett az egyetlen olyan nagyváros volt, amely viszonylag kezelhető szinten tudta tartani a munkanélküliséget (Schwertner 1994). Baranya az 1990-es évek elején még a külföldi tőkebefektetések kiemelt célpontja volt, pozíciója azonban folyamatosan romlott. Míg az ország északi részén nagy feldolgozóipari beruházások voltak jellemzőek, Baranyában a kisebb (döntően német) befektetők jelentek meg. Az észak-magyarországi térségektől eltérően nem sikerült a hagyományos

nehéziparba külföldi tőkét vonzani (Nagy 1995). A megye határon átnyúló kapcsolatai fejlődtek: az 1990-es évek derekán Baranya bekapcsolódott az Alpok-Adria Munkaközösség tevékenységébe, kialakultak a kamarai kapcsolatok, számos külkereskedelmi profilú bank nyitott fiókot Pécsen, és több ország diplomáciai képviseletet létesített a megyeszékhelyen (Faragó, Horváth 1995). Ezek a kezdeményezések azonban kevésbé bizonyultak tartósnak, és a megye periférikus jellegét sem változtatták meg érdemben. A délszláv háború közelsége a térség tökevonzó képességét kiemelten sújtotta, a háborút követő konszolidáció jeleként viszont 1998-ban megszületett a Duna-Dráva-Száva Eurorégió nagytárségi együttműködése (Vugrinović, Dominko 2016), amiben Baranya meghatározó szerepet játszott. Mindez egy, az európai gazdasági munkamegosztásba bekapcsolódni készülő térség képét vetítette előre.

Az 1990-es évek közepétől Baranyát – a később már csak három megyéből álló Dél-Dunántúllal együtt – az egy főre jutó GDP adatai alapján folyamatos leszakadás jellemzi az országos átlagtól, bár 2002-től a helyzete kedvezőbbnek tűnt a régió egészénél. Ugyanakkor, míg a 2007-ben kezdődött válság – a több éve tartó negatív tendencia okán – az ország egészéhez képest kevésbé érintette a régiót, addig Baranya gazdaságát jobban megviselte. 2009-től a megye gyorsuló leszakadása figyelhető meg, miközben a régió lemaradása az országos átlagtól valamelyest mérséklődött (1. ábra). A 2010-es években Baranya a többi régióbeli megyéhez képest is lassabb növekedést mutat. A Dél-Dunántúl az EU-csatlakozás óta minden évben az EU 20 legfejletlenebb régiója közé tartozik, időközben a gyorsabban növekedő Dél-Alföld és Észak-Magyarország is megelőzte.

1. ábra: A GDP egy lakosra jutó értéke folyó áron, az országos átlag százalékában, 1995-2020
GDP per capita at current prices as a percentage of the national average, 1995-2020



Forrás: KSH adatai alapján a szerzők saját szerkesztése

Baranya megye területfejlesztési dokumentumai az EU-csatlakozás után

A kutatás keretében született, jelen írással párhuzamosan publikált tanulmányok¹ külön foglalkoznak a periférikus helyzet változására hatást gyakorló olyan (puha) tényezőkkel, mint például a helyi kormányzás és annak minősége, illetve az érdekérvényesítés és annak csatornái. A periférikus csapdahelyzetből való kilépést érdemi – sőt, talán nélkülözhetetlen – tényezőként segítheti elő a fejlesztéspolitika, legalábbis akkor, ha a fejlesztéspolitikai célok meghatározása, illetve – „kemény” tényezőként – a megvalósításukat szolgáló források felhasználása a helyi-térségi adottságoknak és lehetőségeknek megfelelően történik.

Baranya helyzetének értékeléséhez szükséges bemutatni a megye fejlődési pályáját befolyásoló fejlesztési dokumentumokat (1. táblázat). A fejlesztési célú területi tervezés – az ország egészéhez hasonlóan – az 1990-es években kezdődött: 1992 és 1996 között a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja fejlesztési koncepciót készített a régióra. A munka során – törvényi szabályozás híján – nyugat-európai mintákat vettek figyelembe: EU-konform, gazdaságfejlesztési fókuszú anyagok születtek. A megyei koncepció elvileg illeszthető volt a regionális koncepcióhoz, azonban a terv az volt, hogy alulról építkező dokumentum készüljön. Mivel a kistérségi stratégiák még hiányoztak, a megyei koncepciót a kistérségekkel folytatott szoros konzultáció keretében dolgozták ki (Hrubi 1997).

A megyei területfejlesztési tanács – a területfejlesztési törvény értelmében a megye területfejlesztési kérdésekben illetékes testületként – 2003 szeptemberében fogadta el Baranya Megye Területfejlesztési Programját. A dokumentum főként a belső területi egyenlőtlenségekre fókuszált. A helyzetelemzés felépítése kistérségi logikájú volt: bemutatta az egyes kistérségek megyei átlaghoz viszonyí-

1. táblázat: A vizsgált fejlesztési dokumentumok jellemzői
Characteristics of the analysed development documents

Dokumentum	Típus	Szabályozási háttér
Baranya Megye Területfejlesztési Programja, 2003	Megyei program	Területfejlesztési törvény
Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP), 2007-2013	Regionális operatív program	Nemzeti Stratégiái Referenciakeret 2007-2013
Baranya Megyei Területfejlesztési Koncepció, 2014-2020	Megyei koncepció	Területfejlesztési törvény
Baranya Megyei Területfejlesztési Program, 2014-2020	Megyei program	Területfejlesztési törvény
Baranya Megye Integrált Területi Programja, 2015-2020	Megyei integrált területi program	Partnerségi Megállapodás 2014-2020

Forrás: BMÖ (2014, 2020), BMTT (2003), Kormány (2007), Miniszterelnökség (2014) és Pámer (2021) alapján a szerzők saját szerkesztése

tott helyzetét, rávilágított az egyes térségeken belüli egyenlőtlenségi viszonyokra, a mikrotérségi, települési specifikumokra, s külön hangsúlyozta a vonzáskörzeti (centrum-periféria) problémákat (Pámer 2021). Miközben a dokumentum hosszú távú célként „új alapokon a korábbi pozíciók” visszaszerzését (BMTT 2003, 22.) jelölte meg, és az egyes stratégiai célok is a megye egésze elmaradottságának leküzdését helyezték előtérbe, az elemzésből gyakorlatilag teljesen hiányzott Baranya országon belüli pozicionálása. Egyedül Pécs mint megyeszékhely (és régióközpont) jelent meg centrumtérségként.

A 2003. évi megyei program megszületése egybeesett a regionális intézményrendszer kiépítésével. Az első regionális fejlesztési tanács éppen a Dél-Dunántúlon jött létre (már 1997-ben): a területpolitika folyamatosan regionális fókuszúvá vált, melyet a közelgő EU-csatlakozás is erősített. A 2004-2006 közötti időszakban futó, országosan egységes Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) Regionális Operatív Programja (ROP) nem tekinthető valódi megyei vagy regionális programnak, de a regionális dimenzió erősítése érdekében elkészült a Dél-Dunántúli Regionális Akcióterv, mely – bár nem volt része a hivatalos programdokumentumnak – szerepet játszott a projektkiválasztásban (Márton 2004). A központilag kidolgozott, Európai Unió által finanszírozott ROP nem épített a megyei programokra (a baranyaira sem), így nem lehetett tőle elvárni a megye belső területi kohéziós problémáinak kezelését. Ilyen követelményt a területfejlesztési törvény sem fogalmazott meg. Az európai tervezés szempontjából a megye nem volt látható: az alulról építkező és felülről meghatározott programok egymás mellett, egymástól függetlenül léteztek, de forrásokkal csak a központi program rendelkezett.

A 2007-2013 közötti programozási időszakra – a régiók jelentőségének növekedésével összhangban – a központilag meghatározott Nemzeti Stratégiai Referenciakeret részeként valamennyi NUTS 2 szintű régióra önálló operatív program készült (Nyikos 2017). A regionális operatív programokkal egyidejűleg átalakult a regionális intézményrendszer is: a területi tervezési feladatok mellett dominánsá váltak a programvégrehajtási funkciók, mely a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség működésében is megmutatkozott. A megye szerepének leértékelődését mutatja, hogy a 2007-2013 közötti időszakban megyei koncepció és megyei program sem készült Baranyában, mivel azt sem a közösségi, sem a hazai szabályozás nem követelte meg. A Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP) előkészítése során az egyes prioritásokhoz illeszkedően stratégiai fejlesztési programok születtek, ezek alapján készült el a régió stratégiai célrendszere. A DDOP is a régió belső területi kihívásaira fókuszált, megemlítve a Dél-Dunántúl viszonylagos helyzetének romlását az 1990-es évekhez képest. A DDOP az ágazati szemléletű specifikus célok mellett három fejlesztési célú tércategóriát – országos fejlesztési pólus, regionális növekedési zónák, illetve vidéki térségek – határozott meg. Az integrált városfejlesztést célzó prioritáson belül külön nevesítették Pécsset, mint az Európa Kulturális Fővárosa projekthez kapcsolódó beruházások helyszínét (Kormány 2007; KPMG 2019).

A 2007-2013 közötti programozási időszak – ismét központilag meghatározott – ún. zászlóshajó programja a 33 leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérség felzárkóztatását célozta, és Baranyában két kistérséget (sásdi, sellyei) is érintett. A DDOP – ennek megfelelően – különböző célokra (gazdaságfejlesztés, humáninfrastruktúra, közlekedésfejlesztés stb.) 12,2 milliárd forintot különített el e perifériák számára. Bár az LHH program megítélése vegyes, a perifériák felzárkóztatásában a program nem tudott felmutatni megfelelő előrelépést, sőt „a program a koordináció és a végrehajtás tekintetében egyáltalán nem tekinthető sikeresnek” (Hétfa et al. 2013, 5.). Ennek egyik fő oka az alapvetően központilag irányított, helyi beágyazottsággal kevésbé rendelkező tervezésben-végrehajtásban keresendő. Nem a megye egészségét, hanem csupán Pécsét érintette a Pólus Program (2005-2007), amely a Budapest ellensúlyát képezni hivatott városokat célozta és a tudásalapú fejlesztést tűzte ki célul. Pécs és térsége esetében a kiemelt ágazatok az egészség-, a kulturális és a környezetipar voltak, de a program végül eredeti formájában nem valósult meg (Rechnitzer, Berkes, Filep 2019). A 2007-2013 közötti időszakban érdemi hazai források nem léteztek (Gyimesi et al. 2020).

A területfejlesztési törvény 2011. évi módosítása megszüntette a regionális fejlesztési tanácsokat, és a területfejlesztés koordinációját az egyéb funkcióiktól megszabadított megyei önkormányzatok hatáskörébe utalta. A 2014-2020 közötti EU programozási időszakra készülve a megyei önkormányzatok koncepciót és programot dolgoztak ki. A dokumentumok elkészítése központilag meghatározott módszertan alapján, a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal felügyelete alatt történt. A 2014. évi koncepció a korábbi dokumentumokhoz képest jobban fókuszált a megye országon belüli helyzetére, erősen támaszkodva az országos koncepcióra (Nemzeti Fejlesztés 2030 – 1/2014. (I. 3.) OGY határozat) és az országos fejlesztési pólusokra. A dokumentum a három tematikus cél mellett területi célokat is megfogalmazott, melyek egy-egy megyén belüli terület adottságaival vagy fejlettségével függtek össze. Ezek a területek a következők: hátrányos helyzetű térségek (pl. az Ős-Dráva Program területe), kisvárosok térsége (Szigetvár, Sásd), Pécs-Komló térsége, Mohács-Bóly és Villány-Siklós-Harkány térsége, illetve határmenti térségek (BMÖ 2014; Pámer 2021). A 2014-2020 közötti időszakra vonatkozóan meg kell említeni a megyei integrált területi programot (ITP), mely közvetlenül kapcsolódott a kohéziós politika végrehajtásához. Az ITP egyfelől a megyei koncepcióra és programra épült, másfelől közvetlenül a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP – Nemzetgazdasági Minisztérium 2015) – mint központilag koordinált kohéziós politikai eszköz – végrehajtását szolgálta. Az ITP végrehajtása során alkalmazott ún. területi kiválasztási rendszer volt hivatott arra, hogy érvényesüljenek a megyei célok: megyei indikatív forráskereteket, megyei értékelési szempontokat határoztak meg, illetve a megye is részt vett a döntéshozatalban (BMÖ 2020). A közös döntési folyamat részeként a megye saját döntéselőkészítő bizottságot állított fel, illetve tagot delegált az irányító hatóság által felállított döntéselőkészítő bizottságba is. A megyei értékelési szempontok

és a megyei részvétel ellenére a központ meghatározó szerepe érzékelhető: az értékelési szempontok kétharmadát-háromnegyedét központilag határozták meg, és a végrehajtás nyomán követésében is a Magyar Államkincstár volt a meghatározó szereplő (HBH 2018). A 2021–2027 közötti programozási időszakról az irányító hatóság döntéselőkészítő bizottsága kiegészülhet a releváns gazdaságfejlesztési zóna kormánybiztosával is, ami tovább erősíti a központi befolyást.

Pécs megyei jogú városként külön városfejlesztési koncepciót készített, melynél nem a területfejlesztési törvény, hanem a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet volt az irányadó (Pécs MJV 2014). A TOP végrehajtása során a megyei jogú városokra (Pécsre is), külön ITP készült.²

Kutatási kérdések és alkalmazott módszerek

A tanulmány – néhány kiemelt szempont mentén, továbbgondolva a kutatás keretében korábban publikált két tanulmányban megjelent problémákat is – az EU kohéziós politikája keretében történő forrásfelhasználás területi mintázatát elemzi. Finta (2022) országos szinten vizsgálta a kohéziós források területi felhasználását a járások fejlettsége, illetve településméret-kategóriák szerint. Pámer (2022) Baranyában elemezte részletesen a városok forráskoncentráció szerepét a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (2007–2013) és a Partnerségi Megállapodás (2014–2020) időszakában, kiemelten a két területi program (DDOP, TOP – Baranya ITP) esetében. A fentiekre építve, jelen tanulmány kérdései a következők:

- Hogyan változott a fejlettebb és kevésbé fejlett térségek (járások) támogatása Baranyában a két programozási időszakban, összevetve az országos folyamatokkal?
- Hogyan változott a településméreteket szerinti forráselosztás Baranyában a két programozási időszakban, összevetve az országos adatokkal?
- Mely prioritások hangsúlyosak Baranyában a különböző fejlettségű járásokban és településméret-kategóriákban a megyei ITP projektjeinek adatai alapján?

Az első két kérdés esetében a Miniszterelnökség két vizsgált időszakra rendelkezésre bocsátott településsoros forráskifizetési adatbázisát használtuk, melyből leszűrtük a baranyai adatokat. A harmadik kérdés megválaszolása érdekében a Baranya Megyei Önkormányzat által megadott, Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból támogatott projektekre vonatkozó adatokat használtuk. A Miniszterelnökség adatbázisa a jóváhagyott és kifizetett EU-támogatásokat, míg a megyei anyagok – a projektek 100 %-os támogatási intenzitása mellett – a támogatási szerződés részeként elfogadott projektköltségvetési adatokat tartalmazták.

A forrásfelhasználás területi mintázata

A területi fejlettségi különbségek csökkentése az Európai Unió és Magyarország területfejlesztési politikájának is központi eleme, miként ezt a vonatkozó szerződések és a hazai területfejlesztési törvény is lefektetik. Az integrációs folyamat ugyanakkor – az egységes piac versenyképessége okán – a kohéziós politikában a területi versenyképesség növelésére helyezte a hangsúlyt. Ezt – az európai szociális modell „területiesítéseként” (Davoudi 2005) – később egészítette ki a területi kohézió gondolata, mely a kohéziós politika területi szempontok szerinti rugalmasabbá tételét tűzte ki célul (EC 2008). Míg az EU kohéziós politikája a NUTS 2 szintű régiók fejlettségének Európai Unió átlagától mutató eltéréseit veszi alapul, a hazai területpolitika ennél kifinomultabb léptéket is alkalmaz. Ennek alapjai korábban a statisztikai kistérségek voltak, később pedig – egészen napjainkig – a járások lettek. A besorolás gazdasági, társadalmi, infrastrukturális, demográfiai stb. adatok alapján számolt komplex mutatószámokon alapul, ennek előnyeivel és hátrányaival (Finta 2017). A 290/2014. (XI. 26.) kormányrendelet szerint a négy kategóriába sorolt járások közül az ún. komplex programmal fejlesztendőnek kell a legnagyobb előnnyel bírniuk: ezek a pályázati értékelés során plusz pontszámokban és magasabb támogatási intenzitásban (alacsonyabb önerő) részesülnek, adott esetben védett kerettel rendelkeznek. Ebből adódóan a hátrányos helyzetű térségek elméletileg jelentősebb forrásokkal számolhatnak, aminek meg kellene mutatkoznia a források felhasználásában is. Ugyanakkor az EU-csatlakozást követő két teljes programozási időszak adatai arról tanúskodnak, hogy Magyarországon a kohéziós pénzek legnagyobb része a fejlettebb térségekbe áramlik, ami a területi különbségek további növekedését eredményezheti. Kétségtelen ugyanakkor, hogy csekély mértékű pozitív irányú elmozdulás tapasztalható a két programozási időszak között. Baranya esetében a komplex programmal fejlesztendő járások támogatásának aránya elmarad az országostól. Az érintett két járás a megye lakosságának 6,7%-át teszik ki, így az ide irányuló támogatás még lakosságarányosnak sem tekinthető. Az EU-forrásoktól tehát nem várható el a periférikus térségek átfogó felzárkóztatása (2. táblázat).

Ha a települések lakosságának alapján vizsgáljuk a források felhasználását, akkor megállapítható, hogy legkedvezőtlenebb helyzetben a jellemzően hátrányos helyzetű térségekben elhelyezkedő, elnéptelenedéssel küzdő aprófalvak (500 fő alatti települések) vannak. Ez nem csupán hazánkban tekinthető tendenciának (Finta 2022), hanem az Európai Unió többi tagállamában is (Pazos-Vidal 2021). A megyei és országos adatokat, illetve a két programozási időszakot összevetve ugyanakkor elmondható, hogy Baranyában a kistelepülések részesedése a forrásokból nagyobb az országos átlagnál, és az 5 000 fő alatti népességszám-kategóriák esetében, időben előrehaladva többnyire növekedett is (2. táblázat).

Ha a települések jogállása alapján hasonlítjuk össze a kohéziós források allokációját a két programozási időszakban, akkor megállapítható, hogy a megyei jo-

2. táblázat: A strukturális és kohéziós alapok felhasználása terület- és településkategóriák szerint, Magyarországon és Baranya megyében (2007-2013, 2014-2020, %)
Absorption of structural and cohesion funding according to district and settlement categories, in Hungary and Baranya county (2007-2013, 2014-2020, %)

		Országos		Baranya megye	
		2007-2013	2014-2020	2007-2013	2014-2020
Járás besorolása	Nem kedvezményezett	71,8	67,1	67,9	60,3
	Kedvezményezett	14,6	17,9	20,8	27,9
	Fejlesztendő	3,5	3,8	4,8	5,5
	Komplex programmal fejlesztendő	10,1	11,2	6,5	6,3
	10 000 fő felett	72,8	69,8	69,6	62,5
Település mérete	5 000 – 9 999 fő	9,8	6,6	5,3	3,8
	1 500 – 4 999 fő	11,5	14,1	11,2	15,4
	500 – 1 499 fő	4,8	6,4	8,7	13,9
	500 fő alatt	1,2	3,1	5,3	4,5
Település jogállása	Főváros	27,3	23,7	-	-
	Megyei jogú város	28,4	28,0	58,4	46,5
	Város	28,9	29,6	24,0	30,9
	Község	15,4	18,7	17,6	22,6

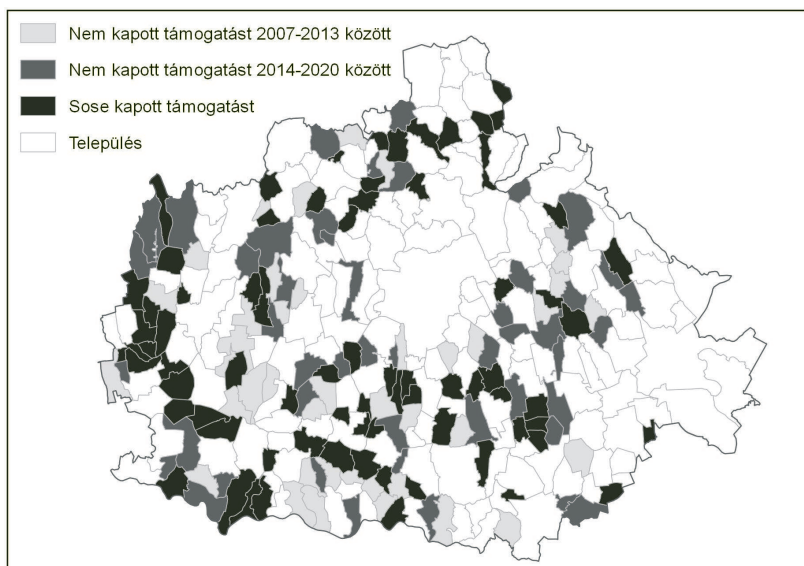
Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján a szerzők saját szerkesztése

gú városok a városokkal és a fővárossal együtt kedvezőbb helyzetben vannak a jellemzően periférikus helyzetű községi jogállású településekhez képest, igaz, 2014-2020 között itt is tapasztalható némi elmozdulás a községek javára. Baranya esetében egyértelműen kitűnik Pécs szerepének csökkenése, miközben az országos átlagot meghaladó módon nőtt az egyéb városok támogatása (2. táblázat). Az imént bemutatott eredményeket összevetve Pámer (2022) megállapításával, elmondható, hogy bár Baranya esetében – aprófalvas jellegéből adódóan – a kisebb települések és a községek jelentősebb szerepet játszanak az országos átlaghoz képest, 2014-2020 között a városokba allokált források növekedése – Pécs háttérbe szorulása ellenére – a térségi központok kiemelt támogatását eredményezte, ami a legfontosabb elmozdulás az előző időszakhoz képest. Ugyanakkor észrevehető, hogy a kisvárosok aránynövekedése nem kompenzálta Pécs súlyának csökkenését, így a források nagyobb része toldott a községek irányába. A községek viszonylagos aránynövekedése meghaladja a kisvárosokét.

A települési adatokat országos szinten vizsgálva, Finta (2022) alapján elmondható, hogy minél kisebb egy település, annál nagyobb az esély arra, hogy egyáltalán ne részesüljön támogatásban. Bár 2014-2020 között csökkent valamelyest azon 500 fő alatti települések köre, amelyek nem részesültek támogatásban, a források elosztásából kimaradó települések száma alapján az elaprózott településszerkezetű megyék – köztük Baranya – állnak az élen. Mindez összefügg a támogatási programok prioritásaival, a pályázati feltételekkel, valamint a kis-települések korlátozott érdekérvényesítő képességével, egyúttal alátámasztva azt

a tételt, hogy az önkormányzatok forrásfelhasználási képessége függ a település-mérettől. A források a megyeszékhelyen és a központi településeken koncentrálnak. Baranya esetében a támogatott és a nem támogatott települések esetében is koncentrikus köröket figyelhetünk meg a megyeszékhely körül, melyek a megye belső és külső perifériáját mutatják (2. ábra).

2. ábra: Kohéziós forrásból nem részesült települések Baranya megyében
Settlements in Baranya county not receiving any cohesion funds



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján a szerzők saját szerkesztése

Az országos és a baranyai adatok alapján összességében elmondható, hogy a kedvező irányú elmozdulás ellenére a kohéziós források a hazai fejlesztéspolitika kistérségi/járási és települési szintű területi hátrányait várhatóan nem lesznek képesek kezelni. A források zöme még a viszonylag fejletlen Baranya esetében is a fejlettebb járásokban és a városokban hasznosul.

A TOP forrásainak felhasználása Baranya megyében

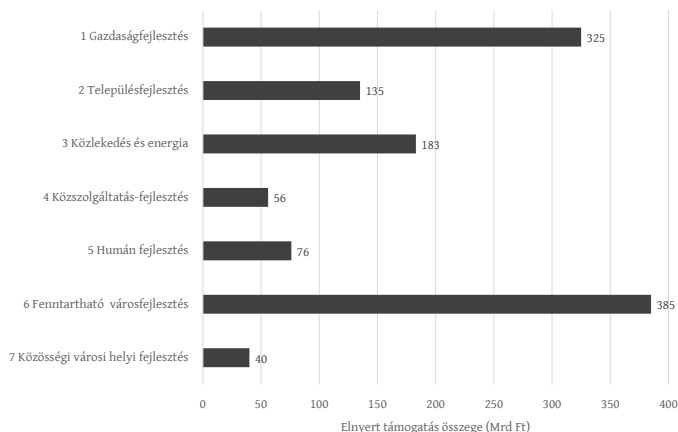
A TOP kiemelt célja volt, hogy csökkentse a térségek közötti egyenlőtlenségeket és decentralizált fejlesztéseken keresztül – a megyei jogú városoktól a kistépülésekig – biztosítsa a helyi foglalkoztatás növelését és a gazdaság fejlesztését. A program a megyei ITP-k keretében kiemelt figyelmet fordított az egyes térségek közötti különbségekre. A TOP összesen hét prioritást határozott meg,³ 3,39 milliárd euró keretösszeggel támogatva a térségeket. Adatbázisunk alapján a TOP az összes partnerségi megállapodásban meghatározott forrás 28,9%-át tette ki or-

szágosan, ami egyben a megyei ITP-k hétéves kerete is. A projekteket az Európai Unió átlagosan 85%-ban támogatta, míg a fennmaradó rész kormányzati támogatás volt: a TOP-projektek tehát 100%-os támogatási intenzitással valósultak meg, ami kimagaslóan kedvezőnek számít. A prioritások rendelkezésre álló keretösszegeit vizsgálva két prioritás emelkedik ki, egyenként több mint 300 milliárd forintos kerettel (3. ábra). Az 1. prioritás keretében nyílt lehetőség a helyi gazdasági infrastruktúra, valamint a turizmus fejlesztésére, illetve a munkába járást segítő beruházásokra. A 6. prioritás a megyei jogú városok elkülönített kerete, melynek belső szerkezete tematikusan leképezi az 1-5. prioritásokat. Ezen prioritás fő célja a megyei jogú városok gazdaságának fejlesztése volt (Péti, Salamin 2016).

Az első pályázatokat 2016-ban, míg az utolsókat 2022 első negyedében adták be, ugyanakkor aktivitás tekintetében jelentős különbségek mutatkoztak. A legtöbb pályázat a 7. prioritás keretében támogatott közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések (CLLD) kiírására érkezett, melynek fő célja – a lakosság, a civil szervezetek, a helyi vállalkozók és az önkormányzatok összefogásával – a helyi identitástudat fejlesztése volt. Átlagosan ezek a pályázatok voltak a legalacsonyabb összegűek (12,5 millió forint). A legnagyobb pályázatokat ugyanakkor – átlagosan 471 millió forint értékben – a megyei jogú városoknak fenntartott 6. prioritás keretében nyújtották be. Ezzel szemben a vidék gazdaságfejlesztését célzó 1. prioritás felhívásaira átlagosan 229,5 millió forint összköltségű pályázatok érkeztek be.

A benyújtott és nyertes pályázatok aránya Baranyában valamennyi prioritás esetében közel azonos az országos adatokkal. Bár számosságukat tekintve a CLLD-forrásokra adták be a legtöbb pályázatot (118 db), a legnagyobb arányban (és kiemelkedően magas összegekkel) gazdaságfejlesztési (TOP-1) és foglalkoztatásnövelési (TOP-5) projekteket támogattak.

3. ábra: A TOP forrásainak összege prioritásonként, országosan (2014–2020, milliárd forint)
Absorption of TSDOP funds by priorities (2014–2020, billion HUF)



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján a szerzők saját szerkesztése

Az elemzéshez használt 2022. októberi adatok alapján Baranya megye 436 db nyertes, támogatási szerződéssel rendelkező TOP-pályázattal rendelkezett. A területi-tematikus elemzések során a TOP-6 (megyei jogú város) és a TOP-1.3 (gazdaságfejlesztést és munkaerő mobilitásának ösztönzését szolgáló közlekedésfejlesztés) konstrukció adatait figyelmen kívül hagytuk. A TOP-6 esetében a területi verseny hiánya, a TOP-1.3 esetében pedig a Magyar Közút, mint budapesti székhelyű kizárólagos kedvezményezett torzította volna a területi adatokat. Az így kapott, megtisztított adatbázis alkalmas annak vizsgálatára, hogy a TOP támogatásai miként oszlottak meg a megye különböző típusú járásaiban és településeiben.

A kedvezményezett járásek besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet szerinti bontásban folytatott vizsgálat alapján a baranyai TOP-források csupán 8,7%-a került a leghátrányosabb helyzetben lévő, komplex programmal fejlesztendő járásekba (3. táblázat). Ez kevesebb, mint az összes EU-forrásra vonatkozó arány (2. táblázat). A prioritások szerinti megoszlást vizsgálva elmondható, hogy a fejlettebb (nem kedvezményezett) járásek esetében arányaiban nagyobb volt a gazdaságfejlesztési források felhasználása. Ugyanakkor e prioritás helyi szerepe a kedvezményezett járásek, különösen a komplex programmal fejlesztendő járásek (Hegyhát, Sellye) esetében is jelentős. A kedvezményezett járásek aktivitása elsősorban a 2. prioritás (településfejlesztés) esetében kimagasló. Szintén jelentősek e járásek esetében a közszolgáltatás fejlesztését célzó források (4. prioritás) és az ehhez kapcsolódó ESZA-források (5. prioritás), melyek szerepe a nem kedvezményezett járásek esetében minimális (4. ábra).

A különböző prioritásokhoz kötődően allokált források megoszlása a települések jogállása és mérete szerint is érdekes képet mutat. Baranya esetében a TOP

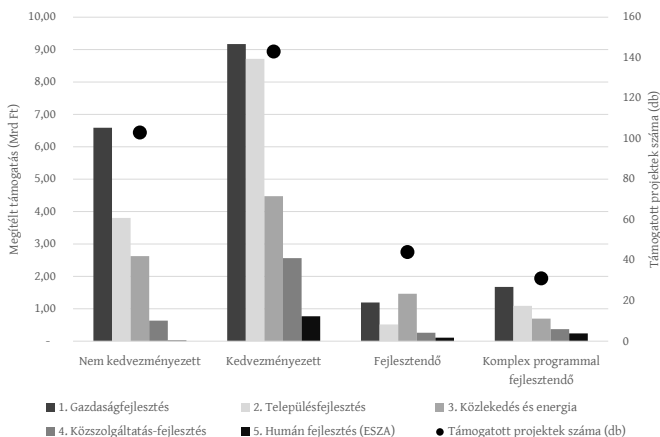
3. táblázat: A TOP forrásainak megoszlása terület- és településkategóriák szerint, Baranya megyében (2014-2020, %)
Absorption of TSDOP funds by area and settlement categories in Baranya county (2014-2020, %)

Járásek besorolása	Nem kedvezményezett	29,1
	Kedvezményezett	54,7
	Fejlesztendő	7,5
	Komplex programmal fejlesztendő	8,7
Település mérete	10 000 fő felett	39,5
	5 000 – 9 999 fő	8,0
	1 500 – 4 999 fő	37,0
	500 – 1 499 fő	8,9
	500 fő alatt	6,7
Település jogállása	Főváros	--
	Megyei jogú város	39,3
	Város	39,6
	Község	21,1

Forrás: Palyazat.gov.hu adatai alapján a szerzők saját szerkesztése (2022. október végi legyűjtés)

4. ábra: A támogatott TOP projektek száma (db) és az egyes prioritások keretében megítélt támogatások összege (millió forint) a járások fejlettségi kategóriái alapján, Baranya megyében (2014-2020)

Number of supported TSDOP projects (number of projects) and the amount of funding committed (million HUF), according to development categories of districts in Baranya county (2014-2020)



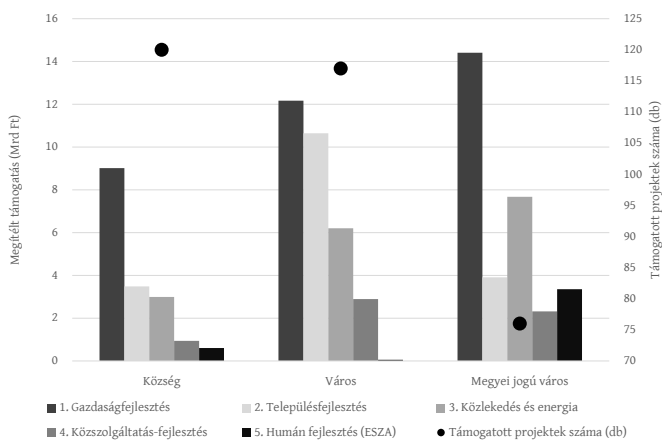
Forrás: Palyazat.gov.hu adatai alapján a szerzők saját szerkesztése (2022. október végi legyűjtés)

a teljes (országos és megyei) EU-forrástömeghez képest kevésbé preferálta Pécs-et, ugyanakkor jobban támogatta a többi várost (2-3. táblázat). A legtöbb támogatásban részesült 20 település között a városi jogállással rendelkezők (13 db) dominálnak. A két nagyközség mellett csupán öt községi rangú településnek sikerült bekerülnie a legjobbak közé. E községek földrajzi elhelyezkedését látva megállapítható, hogy a megyei jogú város közelsége jelentős szerepet játszik. A 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet besorolása szerint nem kedvezményezett településekre került a legtöbb támogatás, mely alól egyedül Cserdi kivétel. Az átlagtól jelentősen eltérő eredmények részint a helyi aktivitásnak és innovatív kezdeményezéseknek, részint pedig azoknak a kapcsolatoknak köszönhetőek, amelyek elősegítik a források adott településre történő koncentrációját.

Az 5. ábrán a 6. (Pécs MJV) és a 7. (CLLD) prioritás adatait nem tüntettük fel, mivel azokra csak 10 000 fő feletti települések pályázhattak. A Baranya Megyei Önkormányzat által megvalósított pályázatokat az elemzés szintén nem tartalmazza, mivel azok külön felhívások keretében működtek, melyekre más potenciális kedvezményezett nem pályázhatott.

Településméret szerinti besorolást alkalmazva azt tapasztaljuk, hogy Baranyában a TOP a 10 000 fő feletti városokat kevésbé, az 1 500 főnél nagyobb településeket nagyobb mértékben támogatta a többi programhoz képest. Bár az 5 000 és 9 999 fő közötti lakosságszámmal bíró kisvárosok nyerték el a legkevesebb (15 db) pályázatot, ez átlagosan a legmagasabb (248,6 millió Ft) összegű támogatással párosult. Kiemelkedik ugyanakkor az 1 500 és 4 999 fő közötti, illetve a 10 000 fő feletti települések köre, melyek a legtöbb pályázattal rendelkeztek (6. ábra).

5. ábra: A támogatott TOP projektek száma (db) és az egyes prioritások keretében megítélt támogatások összege (millió forint) a települések jogállása szerint, Baranya megyében (2014-2020)
 Number of supported TSDOP projects (number of projects) and the amount of funding committed under each priority (million HUF) by legal status of settlements in Baranya county (2014-2020)



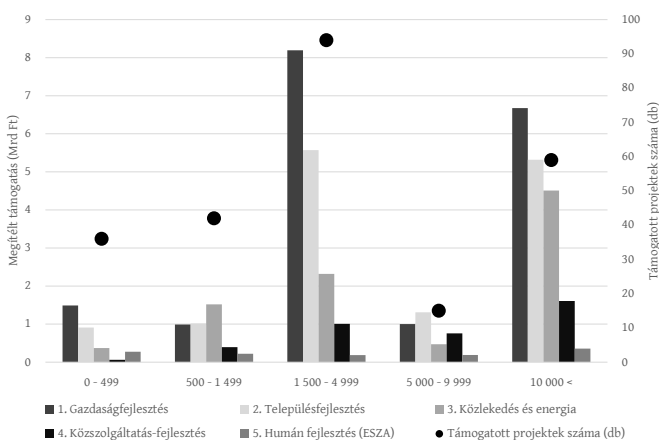
Forrás: Palyazat.gov.hu adatai alapján a szerzők saját szerkesztése (2022. október végi legyűjtés)

Valamennyi településméret-kategória esetében meghatározó szerepet játszott az 1. prioritás (gazdaságfejlesztés), de különösen kiemelkedett az 1 500 és 4 999 fő közötti, illetve a 10 000 fő feletti kategóriák esetében. A legkisebb települések (0-499 fő és 500-1 499 fő közötti lakosság szám) esetében a 2. prioritás (településfejlesztés), azon belül is a csapadékvíz-elvezetés volt az egyik legnépszerűbb, mely a megye földrajzi adottságaival magyarázható. Szintén népszerű volt e kategóriában – ahogy a 10 000 fő feletti települések esetében is – a közlekedési és energetikai fejlesztéseket célzó 3. prioritás, azon belül is az épületenergetika (6. ábra).

Nem meglepő, hogy az önkormányzatok – a 100%-os támogatási intenzitás mellett – a lehető legtöbb felhívásra nyújtottak be pályázatot. Ezek ugyanakkor – a szerzők személyes tapasztalatai alapján – nem feltétlenül illeszkednek a helyi szükségletekhez. A csapadékvíz-elvezetés fejlesztésére irányuló felhívásra beérkezett pályázatok (2. prioritás) közül támogatott 52 nyertes projekt több mint 46%-át 1 000 fő alatti kistelepülések nyerték, míg a térségi gazdaságfejlesztésre (1. prioritás) beadottak közül a támogatott projektek 84%-a esetében 1 500 fő feletti nagyközség vagy városi rangú település volt a kedvezményezett. Az épületenergetikai fejlesztésre irányuló pályázatok esetében a források 37,5%-a 1 000 fő alatti településeken, míg 32%-a 10 000 fő feletti városokban segíti a CO₂-kibocsátás csökkentését. Az egészségügyi alapellátás fejlesztése (4. prioritás) többnyire a kistelepüléseken volt vonzó, míg a szociális létesítmények rekonstrukciója elsődlegesen a 1 500-4 999 fős kisvárosok számára volt cél.

Az ország egészéhez hasonlóan, a települések nagy többségének Baranyában sincs megfelelő erőforrása a fejlesztések önálló megvalósítására. A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet értelmében a megyei önkormányzat a projektek megvaló-

6. ábra: A támogatott TOP projektek száma (db) és az egyes prioritások keretében megítélt támogatások összege (millió forint) a települések mérete szerint, Baranya megyében (2014-2020)
 Number of supported TSDOP projects (number of projects) and the amount of funding committed under each priority (million HUF) by size of settlements in Baranya county (2014-2020)



Forrás: Palyazat.gov.hu adatai alapján a szerzők saját szerkesztése (2022. október végi legyűjtés)

sításában adminisztrációs és menedzsmenttevékenységet láthat el, amennyiben a megye az adott településsel partnerségi együttműködést köt. A kormányrendelet adta lehetőséggel a megyében több mint száz település élt.⁴ Bár az EU-források elvileg lehetőséget adnak helyi gazdaságfejlesztési célú beruházások végrehajtására a legkisebb települések számára is, a tapasztalat az, hogy csupán kevés település tud élni a lehetőségekkel a leszakadó térségekben. A megyei támogatások térbeli allokációja megerősíti a TOP meglehetősen erős „városi lejtését”, a centrumtelepülések fokozottabb előnyben részesítését a periférikus településekkel szemben. Ez azonban nem elsődlegesen a megyei tervezés és döntéshozatal következménye, hiszen a konkrét felhívások központi szinten, valamelyik minisztériumban születnek meg, és a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programot elsősorban városokat támogató programként értelmezik.

Összefoglalás és következtetések

A területi különbségek mérséklését, a periférikus sajátosságok negatív hatásainak csökkentését számos alapelv és fejlesztési módszer kívánja elősegíteni, melyek közül a fejlesztési források mértékét, elosztását és felhasználási módját meghatározó elvek és konkrét szabályok különösen fontosak, hiszen ezek összehangolt, optimalizált működtetése teremti meg a hátrányos helyzetű térségek felzárkózásának esélyét. Baranya megye sajátos fejlődési pályája, a perifériára kerülés folyamata, a kimaradás az elmúlt évtized konjunktúrájából középpontba helyezi az EU-források hatékony felhasználásának kérdését.

Mivel az Európai Unió kohéziós politikája a NUTS 2 szintű régiók közötti területi egyenlőtlenségek csökkentését célozza, az ennél kisebb léptékű (megyei, térségi/járási, települési) különbségek kezelésére az EU-források felhasználásának finomhangolása, illetve a hazai finanszírozású eszközök lehetnek alkalmasak. A járások fejlettség szerinti besorolása, továbbá a kialakított rendszernek megfelelő preferenciák – Baranyában is megfigyelhető – alkalmazása a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program végrehajtását támogató megyei integrált területi programokban alapvetően ezt a célt szolgálta.

Vizsgálataink alapján elmondható, hogy – az országos folyamatokkal megegyezően – az összes, EU-támogatással megvalósuló program forrásaiból Baranyában is több került a kedvezményezett járásokba a 2014-2020 közötti időszakban, mint korábban. Ugyanakkor, a legfejletlenebb (komplex programmal fejlesztendő) járások – megyénkben ide tartozik a Hegyháti és a Sellyei járás – arányait tekintve Baranya elmarad az országos trendektől. Mindez, amennyiben a koncentráció elvét az elmaradottabb járások preferálásaként értelmezzük, nem elegendő, hiszen a források jelentős része még most is a relatíve fejlettebb járásokban hasznosul. A jelenlegi gyakorlattól tehát nem várható a járási szintű különbségek csökkenése.

Településméret szempontjából a korábbi, nagyobb központokat preferáló mintázatot országosan és Baranya esetében is felváltotta a kisvárosok hangsúlyosabb szerepét mutató kép. A kifejezetten periférikus térségek felzárkóztatását célzó, részben megyei végrehajtású TOP Baranyára allokált forrásainak megoszlása mutat ugyanakkor eltéréseket: alacsonyabb a 10 000 főt meghaladó településeken felhasznált TOP-források aránya. Ilyen város összesen három van a megyében, melyek közül – visszautalva Pámer (2022) megállapításaira – Komló és Mohács jelentős forráskoncentráció szerepét játszotta, ugyanakkor Szigetvár jelentősen lemaradt. Az 5 000-9 999 fő közötti és – különösen – az 1 500-4 999 fő közötti lélekszámú településekre kiemelten sok forrást jutott, mutatva, hogy Baranya városhálózatában meghatározó a kisvárosok szerepe. Ugyanakkor ezek – Pámer (2022) korábbi megállapításai alapján – a saját járásukon belül kevésbé koncentrálnak az EU-forrásokat, mint a korábban említett két nagyobb járásközpont. Baranya esetében a TOP az országos átlaghoz és a többi programhoz képest is jobban támogatta az egészen kicsi (500 fő alatti lélekszámú) településeket, ami a megye településszerkezeti sajátosságaira vezethető vissza. Azonban ez az arány még mindig elmarad e települések Baranya településállományán belüli arányától. Így a TOP beavatkozásaitól aligha várható a kistelepülések új pályára állítása: ehhez kiterjedt, az EU kohéziós politikáját kiegészítő, a valós igényekre reagáló vidékfejlesztési politika szükséges.

A TOP-források prioritások szerinti megoszlásának tükrében elmondhatjuk, hogy gazdaságfejlesztési projekteket leginkább a „nem kedvezményezett” és a „kedvezményezett” járások valósítottak meg, a legfejletlenebb járásokban ez kevésbé volt jelentős. E projektek ugyanakkor jellemzően a nagyobb településekhez

kötődtek: a kisebb településeken és a kedvezményezett járásokban nagyobb arányban fordultak elő a településfejlesztést (például csapadékvízvezetést) célzó projektek. Az adatok és a szerzők szakmai tapasztalatai alapján az érintettek nem minden esetben pályáztak arra, amire a helyi kihívások alapján a leginkább szükségük lett volna, hanem a településük lehetőségeihez szabták pályázati aktivitásukat.

Tekintettel arra, hogy az EU-források szinte teljes egésze – a gazdasági növekedésre gyakorolt hatása szempontjából elhanyagolható jelentőségű LEADER/CLLD és részlegesen a ROP/TOP kivételével – centralizált irányítású, a beavatkozások a két fenti kivételtől eltekintve nélkülözték a perifériák felzárkóztatása szempontjából elengedhetetlen helyalapú (*place-based*) szemléletet (Pámer 2021). A regionális intézményrendszer leépítésével megszűntek azok a hazai decentralizált források, melyek kis összeggel, egységesen támogatták a periférikus települések helyi igényekre épülő fejlesztési elképzeléseit. A decentralizációs döntési mechanizmusokat szinte teljesen nélkülöző forráselosztási rendszer (beleértve a TOP/ITP-t is), könnyen eredményezhet az alapelvekkel és célokkal ellentétes allokációs torzulásokat.

Ugyanakkor bizakodásra adhat okot, hogy 2022-től – a Miniszterelnökség részeként – önálló tárca nélküli miniszter felel a területfejlesztésért, a területfejlesztési államtitkárság pedig külön hangsúlyt fektet a területi szempontok erősítésére. Mindezt elősegítheti az új intézményi struktúra, mely a kohéziós források felett diszponáló irányító hatóságok tevékenységét – a korábbi, szakminisztériumok között széttagolt irányítás helyett – egységesen a területfejlesztési miniszter felügyelete alá rendeli. A területfejlesztésért felelős tárca nélküli miniszter nyilatkozata szerint az EU-források kétharmadát a felzárkóztatandó településekre irányítják, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz) esetében a megyékre jutó indikatív forráskeret legalább 10%-át a komplex programmal fejlesztendő járásokban fogják elkölteni a 2021-2027 közötti programozási időszakban (Infostart 2023). E beavatkozások hatása ugyanakkor csak a programozási időszak derekán vagy végén válhat értékelhetővé.

Jegyzetek

1. A *Tér és Társadalom* jelen számának tanulmányai a kutatás további eredményeit mutatják be.
2. Pécs megyén belüli centrumszerepével, illetőleg országon belüli perifériahelyzetével Póla, Pálné Kovács és Gibárti (2023) tanulmánya foglalkozik ebben a tematikus számban.
3. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program prioritásai, amelyre a tanulmányban lévő ábrák hivatkoznak (zárójelben az ábrákon alkalmazott rövid elnevezések):
 1. Térségi gazdasági környezet fejlesztése, a foglalkoztatás elősegítése (Gazdaságfejlesztés);
 2. Vállalkozásbarát, népességmegtartó településfejlesztés (Településfejlesztés);
 3. Alacsony széndioxid kibocsátású gazdaságra való áttérés kiemelten a városi területeken (Közlekedés és energia);

4. A helyi közösségi szolgáltatások fejlesztése és a társadalmi együttműködés erősítése (Közszolgáltatás-fejlesztés);
 5. Megyei és helyi emberi erőforrás fejlesztések, foglalkoztatásösztönzés és társadalmi együttműködés (Humán fejlesztés (ESZA));
 6. Fenntartható városfejlesztés a megyei jogú városokban (Pécs MJV);
 7. Közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések (CLLD).
4. A megyei önkormányzat szerepvállalásáról Pálné Kovács et al. (2023) tanulmánya foglalkozik ebben a tematikus számban.

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

- Davoudi, S. (2005): Understanding Territorial Cohesion. *Planning, Practice & Research*, 4., 433–441. <https://doi.org/10.1080/02697450600767926>
- Faragó L., Horváth Gy. (1995): A Dél-Dunántúl területfejlesztési koncepciójának alapelemei. *Tér és Társadalom*, 3-4., 47–78. <https://doi.org/10.17649/TET.9.3-4.336>
- Finta I. (2017): A kedvezményezetti besorolás, a területi fejlettség-elmaradottság kérdései az Országos Fejlesztési- és Területfejlesztési Koncepció tükrében. *Falu Város Régió*, 1., 156–162.
- Finta I. (2022): Az Európai Unió átfogó fejlesztéspolitikai alapelveinek fejlődési trendjei és azok érvényesülése Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 2., 1–19.
- Gyimesi Á., Szennay Á., Krankovits M., Nagy-Keglovich J., Rechnitzer J (2020): Forrásözön és koncepcióváltás. Területfejlesztés a 2010–2014-es kormányzati ciklusban, a V4-ek összehasonlításában. *Polgári Szemle*, 4-6., 88–108. <https://doi.org/10.24307/psz.2020.1007>
- Hajdú Z. (1994): A Dél-Dunántúl középfokú vonzáskörzeteinek területi rendje. (Egy felmérés eredményei és tanulságai a vonzáskörzet-kutatások szempontjából). *Tér és Társadalom*, 1-2., 5–23. <https://doi.org/10.17649/TET.8.1-2.293>
- Hajdú Z., Horeczki R. (2023): Pécs és Baranya megye: Pécs és Baranya megye fejlődése a történetileg változó földrajzi periférián. *Tér és Társadalom*, 3., 10–31. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3499>
- HBH (2018): *Az integrált területi programok értékelése – kutatási zárójelentés*. HBH Stratégia és Fejlesztés Kft., Budapest <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1083633> (Letöltés: 2022. 01. 27.)
- HÉTFÁ et al. (2013): *A fejlesztési források szerepe a leszakadó térségek dinamizálásában*. HÉTFÁ Elemző Központ, Pannon Elemző Iroda Kft., Budapest Intézet, Revita Alapítvány, Budapest <https://hetfa.hu/2013/08/09/a-fejlesztési-forrasok-szerepe-a-leszakado-tersegek-dinamizalasaban/> (Letöltés: 2023. 06. 20.)
- Horváth Gy. (1994): A Dél-Dunántúl nemzetközi versenyképességének előfeltétele: a technológiai megújulás. *Tér és Társadalom*, 1-2., 37–58. <https://doi.org/10.17649/TET.8.1-2.295>
- Hrubi L. (1994): A Dél-Dunántúl gazdaság szerkezete és ipara. *Tér és Társadalom*, 1-2., 83–107. <https://doi.org/10.17649/TET.8.1-2.297>
- Hrubi L. (1997): Új vonások a Baranya megyei területfejlesztési koncepcióban. *Tér és Társadalom*, 3., 87–92. <https://doi.org/10.17649/TET.11.3.431>

- Infostart (2023): *Unió pénz „a tervek szerint” – Bejelentést tett Navracsics Tibor*. <https://infostart.hu/belfold/2023/06/15/unios-penz-a-tervek-szerint-bejelentest-tett-navracsics-tibor> (Letöltés: 2023. 06. 20.)
- KPMG (2019): *A magyarországi uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007-2013-as programozási időszak vonatkozásában*. KPMG Tanácsadó Kft., Budapest https://www.palyazat.gov.hu/magyarorszag_i_europai_unios_forrasok_elemzese# (Letöltés: 2022. 04. 28.)
- Márton Gy. (2004): Az Első Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatának tapasztalatai regionális szemszögből. *Falu Város Régió*, 9., 32–45.
- Nagy G. (1995): A külföldi tőke szerepe és térbeli terjedése Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 1-2., 55–82. <https://doi.org/10.17649/TET.9.1-2.327>
- Nemes Nagy J. (1994): A Dél-Dunántúl a piactudományok átmenetben. *Tér és Társadalom*, 1-2., 25–35. <https://doi.org/10.17649/TET.8.1-2.294>
- Nyikos Gy. (szerk.) (2017): *Kohéziós politika 2014-2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- Pálné Kovács I., Finta I., Brucker B., Péntár Á. (2023): Tér hatalom nélkül, hatalom tér nélkül. A periférikus térségek kormányzása – empirikus tapasztalatok. *Tér és Társadalom*, 3., 119–147. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3501>
- Pámer Z. (2021): A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 3., 108–130. <https://doi.org/10.17649/TET.35.3.3337>
- Pámer Z. (2022): Kohéziós források felhasználásának területi vizsgálata Baranya megyében a 2007-2013-as és 2014-2020-as programozási időszakban. *Tér és Társadalom*, 4., 151–175. <https://doi.org/10.17649/TET.36.4.3446>
- Pazos-Vidal, S. (2019): *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas*. Routledge, London <https://doi.org/10.4324/9780429453373>
- Péti M., Salamin G. (2016): A városfejlesztés új keretei a 2014–2020-as fejlesztéspolitikai ciklusban. *Falu Város Régió*, 2., 9–15.
- Póla P., Pálné Kovács I., Gibárti S. (2023): Pécs, egy periféria centruma. *Tér és Társadalom*, 3., 148–175. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3493>
- Rechnitzer, J., Berkes, J., Filep, B. (2019): The most important city development initiatives of Hungary. *Regional Statistics*, 2., 20–44. <https://doi.org/10.15196/RS090204>
- Schwertner J. (1994): Parázsló munkaerőpiac. *Tér és Társadalom*, 1-2., 59–82. <https://doi.org/10.17649/TET.8.1-2.296>
- Vugrinović, A., Dominko, A. (2016): *Crossing the borders – Studies on cross-border cooperation within the Danube region*. Case study: The Euroregion Danube-Drava-Sava. Superna – CESC http://institute.cesci-net.eu/tiny_mce/uploaded/EUSDR_Part_Two_13_DanubeDravaSava.pdf (Letöltés: 2023. 08. 05.)

Jogszabályok, programdokumentumok

- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a14h0001.OGY> (Letöltés: 2023. 08. 20.)
- 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500105.kor> (Letöltés: 2023. 08. 20.)
2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100198.TV> (Letöltés: 2023. 08. 20.)
- 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400272.kor> (Letöltés: 2023. 08. 20.)

- 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járások besorolásáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400290.kor> (Letöltés: 2023. 08. 20.)
- BMÖ (2014): *Baranya Megyei Területfejlesztési Konceptió Javaslatértékelési fázis*. Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs <https://docplayer.hu/11934816-Baranya-megyei-teruletfejlesztési-konceptio.html> (Letöltés: 2020. 09. 07.)
- BMÖ (2020): *Baranya Megye Integrált Területi Programja*. Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs <http://www.baranya.hu/dokumentum/808> (Letöltés: 2020. 05. 06.)
- BMTT (2003): *Baranya Megye Területfejlesztési Programja*. Baranya Megyei Területfejlesztési Tanács, Pécs http://www.terport.hu/webfm_send/700 (Letöltés: 2020. 05. 06.)
- EC (2008): *Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength*. Commission of the European Communities, Brussels <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF> (Letöltés: 2023. 06. 20.)
- Kormány (2007): *Dél-dunántúli operatív program 2007-2013*. A Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest http://www.terport.hu/webfm_send/318 (Letöltés: 2020. 07. 07.)
- Miniszterelnökség (2014): *Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra*. Készítette a Miniszterelnökség a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal közreműködésével. <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52032> (Letöltés: 2022. 04. 17.)
- Nemzetgazdasági Minisztérium (2015): *Terület- és Településfejlesztés Operatív Program (TOP)*. Az Európai Bizottság által elfogadott verzió 2014-2020. <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=53469> (Letöltés: 2023. 08. 22.)
- Pécs MJV (2014): *Pécs MJV városfejlesztési koncepció 2014-2030*. Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata, Pécs <https://www.pvfzrt.hu/hu/tanulmany/15/pecs-mjv-varosfejlesztési-konceptio-2014-2030> (Letöltés: 2020. 07. 20.)

Tér hatalom nélkül, hatalom tér nélkül. A periférikus térségek kormányzása - empirikus tapasztalatok

*Space without power, power without space.
Governance of peripheral regions - empirical evidences*

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA, FINTA ISTVÁN, BRUCKER BALÁZS,
PÉNZÁR ÁRPÁD

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: tudományos tanácsadó, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; palne.kovacs.ilona@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

FINTA István: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; finta.istvan@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

BRUCKER Balázs: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; brucker.balazs@krtk.hu; <https://orcid.org/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@kttk.pte.hu; <https://orcid.org/0000-0003-0977-5614>

KULCSSZAVAK: többszintű kormányzás; periféria; centrum; erőviszonyok; fejlesztéspolitikai

ABSZTRAKT: A tanulmány egy Baranya megyében zajlott empirikus vizsgálat eredményeit mutatja be, amely a periférikus térségek fejlesztéspolitikai kormányzási viszonyait elemzte. A tanulmány alapját képező kutatási blokk a kormányzásban résztvevő intézmények működésére és a kormányzásban résztvevő szereplők véleményére irányult.

A periférikus térségekben különösen nagy a jelentősége a kormányzás minőségének, vagyis annak, hogy a helyi erőforrások mozgósítása és a külső támogatások racionális felhasználása milyen döntési folyamatban történik. A perifériák lemaradását, stagnálását, hanyatlását hagyományosan összekötik az aszimmetrikus hatalmi viszonyokkal, a centrumtól való gazdasági, társadalmi függőséggel, az érdekkiegyenlítő, rásegítő, helyzetbe hozó mechanizmusok gyengeségével vagy hiányával. Általános felismerés, hogy a decentralizált döntési mechanizmusok nemcsak a jó kormányzás értékei, feltételei szempontjából fontosak, hanem kedveznek a hátrányos helyzetű térségek felzárkózásának is. A tanulmányban bemutatott vizsgálati eredmények szerint sem a megye, sem a járás, sem a kistérség, sem a városi központok nem tudnak térbeli integráló szerepet betölteni, tágabb értelemben területi érdekeket képviselni. A vákuumot az egyéni országgyűlési képviselők töltik ki egy olyan térbeli közzetrendszerben, amelynek nincs intézményes, szabályozott eszköze a fejlesztési tervezéshez és forráselosztáshoz. A központosított tervezés és forráselosztás, miután nem rendelkezik elegendő információval és nem kényszerül rá a területi szereplőkkel való kompromisszumokra, érvényesíteni tudja a nemzeti fejlesztési prioritásokat, amelyek azonban ritkán kedveznek a periférikus térségeknek. Ez a kormányzási modell Baranya megyében még hátrányosabb a perifériák számára, mint általában, nem csak azért, mert az aprófalvas településszerkezet, a határ



menti fekvés eleve forráshiányt okoz, hanem azért is, mert sem az erőforráshiányos megyeszékhely, sem a többnyire stagnáló kisvárosok nem vették át a térbeli integráció feladatát.

Sajátos módon a vélemények által is visszaigazolt centralizált hatalmi szerkezet el-lenére a megkérdezettek túlnyomó többsége alapvetően fontosnak tartja a helyi vezetés szerepét. A tér nélküli hatalom és a hatalom nélküli tér hátránya összeadódik.

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; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

István FINTA: research fellow, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; finta.istvan@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

Balázs BRUCKER: research fellow, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; brucker.balazs@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-1448-1488>

Árpád PÉNCZÁR: PhD candidate, Doctoral School of Regional Polity and Economics, Faculty of Economy, University of Pécs; Rákóczi út 80., H- 7622 Pécs, Hungary; penzar.arpad@tk.pte.hu; <https://orcid.org/0000-0003-0977-5614>

KEYWORDS: multi-level governance; periphery; centre; power relations; development policy

ABSTRACT: The study presents the results of an empirical study conducted in Baranya county (Hungary), which analysed the governance conditions of development policy in peripheral regions. The research block forming the basis of the study focused on the operation of the institutions involved in governance and the opinions of actors involved in governance.

In peripheral regions, the quality of governance is of particular importance, i.e. the decision-making process for the mobilization of local resources and the rational use of external subsidies. The decline and/or stagnation of peripheral regions is traditionally associated with asymmetric power relations, economic and societal dependence, the weakness or lack of enabling, balancing mechanisms. It is a general recognition that decentralised decision-making models are advantageous not only from the perspective of good governance conditions and values, but also due to their contribution to catching up processes in underdeveloped areas. Our research aimed to reveal the actual scope of action of institutions and actors operating at each territorial level. The survey and interviews indicate that governments and institutions at the regional level are not capable of territorial integration. Neither county governments, nor district state administration, nor the still remaining micro-regional associations exercise any meaningful influence in the development policy of the peripheral areas. This power vacuum is compensated by MPs of individual constituencies (106 mandates from the 199 parliamentary sittings), which are legally not empowered by any competence in the system of planning and resource allocation. The strong informal role of MPs as a transmitting channel between the top and the bottom symbolises the centralistic logic of regional policy. Centralized resource allocation and planning, without appropriate platforms and relationships for co-operation with the locals, is able to enforce only national priorities, which are often not harmonized with local interests. This governance model in Baranya county aggregates disadvantages, not only because of the structure of small villages, the county's peripheral location along the border and a traditional scarcity of resources but also because neither the resource-poor county seat, nor the mostly stagnant small towns have adopted the task of spatial integration that would be able to compensate for the lack of a strong county self-government. Compared to all territorial levels, paradoxically most of the respondents think that local level leadership is the dominant actor in the whole decision-making mechanism, despite the fact that the tools and powers of local governments have been significantly curtailed in the last decade, and cooperation between local governments have become less widespread. It can be argued that territory lacks power and power lacks territory, while the effects of the two accumulate in disadvantages.

Bevezetés

A periférikus térségekben különösen nagy a jelentősége a kormányzás minőségének, vagyis annak, hogy a helyi erőforrások mozgósítása és a külső támogatások racionális felhasználása milyen döntési folyamatban történik. A döntésemlétek általában azt értelmezik, hogy mely szereplők, milyen kompetenciákkal, felhatalmazással, milyen eljárások mentén hozhatnak optimális döntéseket (Boda 2020). A fejlesztéspolitikában is nagy figyelem irányul a döntéshozatal minden szakaszára, a közpolitikai ciklus minden elemére, az intézményekre, kormányzási szintekre és a mindezek közötti kooperációkra, viszonyrendszerekre (Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney 2011; Piattoni, Polverari 2016). Közös a megközelítésekben, hogy sokfajta szereplőre, erőforrásra van szükség, szoros kooperáció és szinergia esetén várható pozitív, fenntartható minőség. Az ilyen fejlesztéspolitikai modell a centralizált és államcentrikus döntéshozással szemben a decentralizált, horizontális (részvételi, partnerségi), többszintű és többszektorú, hálózatokba szerveződő kormányzási struktúra keretei között működőképes (Pálné Kovács 2019b, 2021). Az utóbbi évtizedeket jellemző sokfajta kormányzási modernizációs kísérlet, gyakorlat ugyan nem írta felül a klasszikus képviseleti és bürokratikus kormányzási modell legfőbb értékeit, intézményeit, de azok mellett törekedtek új erőforrásokat, szereplőket mozgósítani, rugalmasabb döntési mechanizmusokat beüzemelni (Bevir 2011). A nemzetállami kormányzási változásokkal párhuzamosan épült ki a többszintű kormányzási rendszer, amelyben a legfontosabb nemzetközi szervezetek hasonló kormányzási reformokat, decentralizációt és partnerséget szorgalmaztak, kibővítve a döntéshozásban résztvevők körét. A jókormányzás-paradigma részeként kibontakozó „governance” mozgalomnak voltak negatív következményei is, amelyek kritikákat váltottak ki az utóbbi egy-másfél évtizedben. Az erős állam szükségességére hivatkozva kerülnek újra a politikai narratívák középpontjába a hierarchikus, weberiánus közigazgatás és a klasszikus képviseleti demokrácia értékei. A centralizáció, a partnerségek és autonómiák gyengülése többnyire átmeneti jelenség volt (Lago, Lago-Peñas, Martínez-Vazquez 2020), inkább populista autokráciákban tűnik tartós irányynak, például Kelet-Európában, ahol néhány országot illetően a demokrácia válságáról beszélnek (Ágh 2019; Bauer et al. 2021; Bernhard 2021). A fejlett, többnyire nyugati demokráciák, a nemzetközi szervezetek, és különösen az Európai Unió továbbra is a többszintű kormányzás, decentralizáció, regionalizmus és a horizontális, hálózati kormányzás logikáját érvényesíti.

Ez nem jelenti azt, hogy a jó kormányzás elvei, intézményei nem differenciálódnak országspecifikus vagy térspecifikus sajátosságok mentén. A periférikus, a fejlődési központoktól távoli, vidéki térségek kormányzása az uralkodó irányzatokat csak részben és többnyire megkésve követi. A perifériák lemaradását, stagnálását, hanyatlását hagyományosan összekötik az aszimmetrikus hatalmi viszonyokkal, a centrumtól való gazdasági, társadalmi függőséggel, az érdeki-

egyenlítő, rásegítő, helyzetbe hozó mechanizmusok gyengeségével vagy hiányával (Page 1991; Torre, Traversac 2011). A periférikus fekvés, a centrumtól való nagyobb távolság jellemzően hátrányos helyzetet jelent, különösen hierarchikus kormányzási környezetben.

Az Európai Unió kohéziós politikája sokfajta elemzés tárgya, amelyek alapvetően arra koncentrálnak, hogy a források végül is generálnak-e pozitív változásokat, hozzájárulnak-e a területi különbségek csökkenéséhez (Horváth 1998). A pozitív vagy negatív hatásokat többnyire intézményi körülményekkel magyarázzák, az elemzések tárgya különösen a centralizáció és decentralizáció, a partnerség és részben a menedzsment alkalmassága. Alapvető jelentősége van ugyanakkor annak is, hogy az adott nemzetállamnak milyen prioritásai vannak a forráselosztásban, a forráselosztási hibák nem mindig az intézményi körülményekkel függenek össze (Medve-Bálint 2018). A nemzeti stratégiákat természetesen nagyrészt objektív körülmények határozzák meg, de bizonyára annak is szerepe van, hogy a nemzeti szintű döntések mellett van-e tere a helyi megfontolásoknak, és hogy a helyi érdekek érvényesülnek-e a központi döntéshozatalban. Az uniós kohéziós politika felismerte az egyoldalú, növekedésorientált, urbánus modell korlátait, és egyre inkább honorálja a helyi, többek között földrajzi sajátosságokhoz alkalmazkodó, „okos” stratégiákat, emellett ismertek a belső erőforrásokra épülő, a helyi társadalmat mozgósítani képes sikertörténetek is (Pálné Kovács 2019b; Torre 2022; Finta 2023).

Kutatásunk abból a feltevésből indult ki, hogy a periférikus helyzetű Baranya megye stagnálásában, lemaradásában szerepe van annak, hogy a helyi kormányzatok mozgásteré és érdekérvényesítési lehetősége korlátozott a külső források megszerzésében.

Tanulmányunkban a kutatási kérdések és a módszertan bemutatását követően a fejlesztési kormányzás különböző szintjeit és azok viszonyrendszerét elemezzük. A központi kormányzati szint néhány sajátosságának felvázolása csupán arra szolgál, hogy érzékeltessük az uniós források elosztásának modelljét, ami kijelöli a decentralizált szintek mozgásterét. A területi szinteken lefelé haladva, először a megyei önkormányzat tevékenységét vizsgáljuk, alapvetően intézményi megközelítésben. A tanulmány legterjedelmesebb fejezete a fejlesztéspolitika szereplőivel készült interjúk alapján az egyes kormányzási szintek szerepét és egymáshoz való viszonyát járja körül. A következő két fejezet a helyi szintű kormányzás kooperációs jellemzőit tekinti át. A tanulmányt konklúzióval zárjuk.

Kutatási kérdések, módszertan

A fejlesztéspolitikával foglalkozó közpolitikai és tudományos kutatások gyakran állítják középpontba az intézményrendszert, a döntéshozási jellemzőket. A fejlesztéspolitika mindig intézményi szűrőkön keresztül valósul meg, de nem

egyenlő hatásfokkal (Lux 2017). Az optimális intézményi megoldások eltérő dimenziókat, értékeket, módszereket követnek (Levi-Faur 2012; Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney 2011), újabban a kormányzás minőségének fogalmát használják a különböző komponensekből álló teljesítmények összehasonlítására (Charron 2016). Gyakran fókuszálnak a közelségre, a területi optimumra, de egyre nagyobb figyelem irányul a hálózatokra, a partnerségekre, a szereplők körére, a többszintű kormányzásra, vagy éppen az ügynökségi típusú menedzsment szerepére (Halkier, Danson, Damborg 1998). Az Európai Unió kohéziós politikájának elemzésekor pedig megjelenik a nemzetközi szintér, a többszintű kormányzáson belüli erőviszonyok, a tudás és policy transzfer hatásfoka (Bache et al. 2011; Bachtler, McMaster 2008).

Kutatásunk a fenti dimenziókból csak néhányat alkalmazott. Igyekeztünk bizonyos kutatási kérdésekre koncentrálni, amelyeknek a periférikus helyzet megértésében a vizsgált térségben és időszakban különösen relevanciája van. A térség a fejlesztéspolitikai logika szerint a forráselosztásban kedvezményezett pozícióban van, a rendszerváltás utáni drámai hanyatlást követő évtizedekben mégsem tapasztalható pozitív elmozdulás. Kutatási kérdésünk az volt, vajon a kormányzási döntéshozási mechanizmusokban elfoglalt pozíciók választ adnak-e a stagnálásra? Nevezetesen (1) a többszintű kormányzási modellben milyen szerepe van az egyes térbeli szinteknek, (2) léteznek-e olyan technikák, amelyekkel a döntési központoktól való távolság „rövidíthető”, valamint (3) kompenzálható-e a hatalmi hátrány helyi kormányzati aktivitással és kooperációval?

A kormányzási, hatalmi sajátosságok elemzése mindig komoly módszertani kihívást jelent, hiszen a közjogi szabályozás, az intézményi keretek legfeljebb tervrajzok, sőt a tényleges működési mechanizmusok és hatalmi viszonyok gyakran gyökeresen eltérnek a hivatalos modelltől. Különösen akkor lehet számítani erre a jelenségre, ha a kormányzati szereplőknek külsődleges elvárásoknak kell megfelelniük. Az EU kohéziós politikai intézményi követelményei, mint a bevezetőben kifejtettük, lényegében nem teljesülnek. Az uniós csatlakozást megelőzően volt egy intenzív alkalmazkodási periódus, de azt követően már inkább a formai alkalmazkodás vált jellemzővé, illetve az utóbbi évtizedben jószerevével az sem, miután a kormányzási kontextus egyre kevésbé képes a decentralizáció, regionalizmus és a partnerség elveinek megfelelni. A kutatás során tehát figyelembe kellett vennünk, hogy a szereplők ambivalens helyzetben működnek, tisztában vannak a szabályozás és a valóság ellentmondásával. Ezt a paradoxont vegyes módszertanul igyekeztünk kezelni. Miközben alapvetően a szereplők véleményére támaszkodtunk, hiszen sem a szabályozás, sem a döntéshozást reprezentáló dokumentumok nem tükrözi a valóságot, azzal is számolnunk kellett, hogy interjúalanyaink véleménye szubjektív és nem is feltétlenül őszinte. A mintegy ötven interjú egyrészt számában, másrészt a minta összetételében kellően robusztus és diverzifikált ahhoz, hogy reprezentálja az elit véleményét. Az interjúalanyok többsége a kormányzás különböző szintjein és pozícióiban, más és más területi és

politikai beágyazottsággal rendelkezett, és különböző időszakokban szerzett tapasztalatokat a fejlesztéspolitika tervezési és forráselosztási rendszeréről. Az interjúk mellett a megyei önkormányzatról készített esettanulmánnyal, több mint 200 fős kérdőíves problémafeltáró felméréssel, dokumentumelemzésekkel igyekeztünk kiegészíteni, tovább árnyalni az információkat. Az eredmények ismertetésénél igyekszünk a véleményazonosságokat és különbségeket a válaszadók helyzetével, pozíciójával összekapcsolni. Az interjúk témájának szenzitivitása miatt nem minden interjúalany járult hozzá a hangfelvételhez, ezekben az esetekben feljegyzések, összefoglalók készültek. A kérdőíves lekérdezés telefonon zajlott és anonim volt.

A központi fejlesztéspolitikai döntéshozatal néhány jellemzője

Az uniós kohéziós forrásokat kezelő nemzeti intézményrendszerben kiemelt szerepet az ún. irányító hatóságok (IH) töltenek be. Az irányító hatóságok eltérő területi szinten működhetnek, Magyarországon kizárólag központi kormányzati szinten, a 2014-2020-as programozási időszakban ágazati minisztériumok, a 2021-2027-es programozási időszakban¹ viszont a Miniszterelnökség keretein belül folytatja munkáját lényegében egyetlen – az európai források felhasználásáért felelős – miniszter irányítása alatt. Ez a struktúra elvi lehetőséget biztosít az IH-k közötti szorosabb együttműködésre, ugyanakkor mutatja a döntéshozatal erősen koncentrált rendszerét. Az Európai Unió által elvárt partnerségi részvételen alapuló, a döntési kompetenciák megosztását is feltételező interaktív együttműködési modellhez képest sem a formális hatalommegosztásra, sem a helyi-területi vélemények beépítésére nem került sor. Paradox módon a centralizáció a Terület-és Településfejlesztési Operatív Program+ irányítására is jellemző, bár a pályázatokról szóló döntések során a központi IH jóváhagyó szerepet tölt be, míg a tényleges döntések kialakítására megyei szinten kerülhet sor. A centralizált feladat-és hatáskörtelepítés alól az egyetlen kivételt a LEADER program jelenti.

Az uniós szabályozás előírja a tagállamok számára a részvétel biztosítását is.² A 2021-2027-es tervre vonatkozó internetes egyeztetés 2020 novemberében indult el, meglehetősen formális társadalmasítás keretében, hiszen eleinte a programok teljes szövege sem volt elérhető, miközben az operatív programokat első egyeztetésre már megküldték a Bizottság számára. Ez a társadalmasítási folyamat csekély hatást gyakorolhatott a programdokumentumok kialakítására. Az egyetlen – félig – decentralizált területi program, a TOP+ esetén is a centralizációs logika érvényesült. A központi TOP+ (akkoriban más név alatt) már elkészült, miközben a megyei területi koncepciók még javában „társadalmasítás” alatt álltak, közben pedig már társadalmi egyeztetésre bocsátottak két pályázati felhívást is, melyeknek a Bizottság által elfogadott végleges programon kellett volna alapulnia. Az elvárt eljárási szabályok be nem tartása azonban önmagában nem járt következmények-

kel. Az európai kohéziós politika ugyan évtizedek óta a többszintű kormányzás és partnerség elvére épül (Moodie, Salenius, Wøien Meijer 2021), de nem tudta kikényszeríteni ennek érvényesülését azokban a tagállamokban, amelyek nem voltak meggyőzhetőek a decentralizált és partnerségi modell előnyeiről.

Az országos érdekegyeztetésben elvileg az önkormányzati szövetségek vesznek részt, némelyikük helyet is kap a különböző operatív programok monitoring bizottságaiban, és ugyan van közvetlen konzultációra is lehetőség a kormányzattal, de a kutatásunk során megkérdezettek véleménye jellemzően az volt, hogy ezek súlytalanok, és semmiképpen nem helyettesíthetik a területi érdekképviselőt szerepét.

A megyei önkormányzat fejlesztéspolitikai szerepvállalása

Általános szabályozási keretek

A középszintű kormányzás hazai helyzetét a rendszerváltást követően hektikus változások jellemezték (Pálné Kovács 2019b). Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény a megyei önkormányzatokat lényegében kizárta a fejlesztéspolitikából, csak a megyei rendezési tervek elkészítésében kaptak döntési hatáskört. Ugyanakkor a megyei fejlesztési tanácsok szerepe sem vált meghatározóvá, a hatáskörükbe került nemzeti források fokozatosan szűkültek (1. táblázat). Az uniós csatlakozással a teljes területi intézményrendszer, a kistérségi, megyei és regionális fejlesztési tanácsok hálózata forrás és feladat nélkül maradt.

A megyei közgyűlések egészen 2011-ig elsősorban közszolgáltató intézményeket működtettek, s csak erősen közvetett módon vettek részt a hazai fejlesztéspolitikában. A megyei fejlesztési tanácsok hatáskörébe került források (pl. TFC, TEKI, CÉDE) fokozatosan szűkültek, az egyes támogatások csupán néhány milliós költségű beruházásokat finanszíroztak (1. táblázat; NFGM 2009), melyek az uniós csatlakozást követően végleg megszűntek. Ezzel párhuzamosan a forráselosztás centralizált modelljében a területi intézményrendszer, a kistérségi, megyei és regionális fejlesztési tanácsok hálózata is forrás és feladat nélkül maradt.

A kialakult „űrt” a 2019-ben életre hívott Magyar Falu Program igyekszik betölteni, mely tisztán hazai forrásból az 5 000 fő alatti, többnyire kedvezőtlen helyzetű települések fejlesztését szolgálja. A magyarfaluprogram.hu szerint 31 000 nyertes pályázat van, és 302 milliárd forint állami támogatást fizettek ki 2023-ig.

A második, „új” önkormányzati törvény megfosztotta a megyei önkormányzatokat minden ellátó funkciójuktól, de rájuk bízta a fejlesztéspolitikai koordinációt. 2013-ban a területfejlesztési törvény módosítása körvonalazta az új funkciókat, de végül a felhatalmazás a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) indulásánál vált kézzelfogható feladattá. A tervezési feladatok

1.táblázat: Az összes hazai területfejlesztési célú támogatás alakulása 1996 és 2008 közötti időszakban (2007-es árszínvonalon számolva)

Evolution of all domestic regional development subsidies in the period between 1996 and 2008 (calculated at 2007 price level)

<i>Előirányzatok</i>	<i>Decentralizált támogatás, millió Ft</i>	<i>Központi támogatás, millió Ft</i>	<i>Összes támogatás, millió Ft</i>
CÉDE	62 151	-	62 151
KITA	-	2 580	2 580
LEKI	20 855	-	20 855
TEHU	2 855	-	2 855
TEKI	140 917	-	140 917
TEUT	40 275	-	40 275
TFC	100 758	15 534	116 292
TRFC	54 786	2 634	57 420
TTFC	19 141	-	19 141
VÖC	-	1 054	1 054
Összesen	441 753	21 802	463 555

Forrás: A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése (1996-2008) - NFGM 2009 alapján saját szerkesztés. Az egyes alapok felsorolását lásd a 3. jegyzetben.³

mellett a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet rendelkezett arról, hogy a TOP keretében a megyei közgyűlés mellett működő hivatal projektmenedzsmenti feladatot láthat el, amennyiben ezt a megyén belüli település igényli (kivéve a megyei jogú várost). E felhatalmazás nyomán a hivatali apparátus jelentős előkészítő és végrehajtói szerephez jutott. A megyei közgyűlések fejlesztéspolitikai koordinációs szerepkörét további hatáskörök „gazdagították”, például felhatalmazást kaptak a megye területén található települési és tájegységi értékek nyilvántartására.

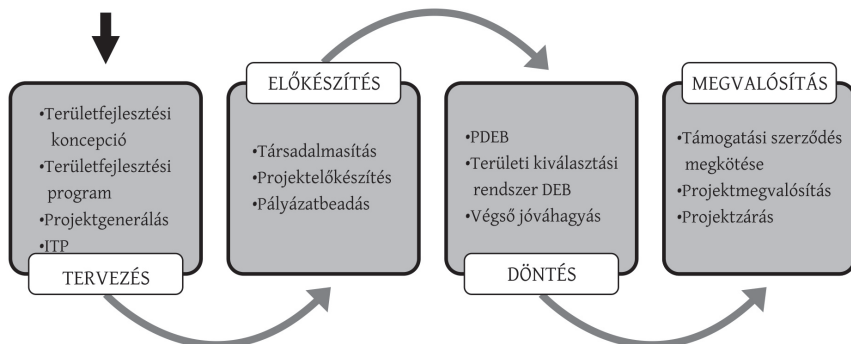
A megyei közgyűlés fejlesztéspolitikai aktivitásának jellemzői Baranyában

Kutatásunk során résztvevő megfigyelésre, interjúkra és közgyűlési dokumentumokra támaszkodó elemzéseket végeztünk a Baranya Megyei Közgyűlés és Hivatala fejlesztéspolitikai és koordinációs szerepkörének gyakorlati sajátosságairól. A rendkívül szerény eszközrendszer bázisán a 2010-es években a megyei önkormányzat legfeljebb a saját fejlesztései koordinálására vállalkozhatott, például kapcsolódott a 2010-es Európa Kulturális Fővárosa projekthez, amelyen belül turisztikai beruházást finanszírozott. 2012-ben kormányrendelet hatalmazta fel a területi önkormányzatokat a településfejlesztési koncepciók és településrendezési tervek véleményezésére. A TOP megyei szervezésében kapott szerepkör már folyamatos működést és kapacitásokat igényelt (1. ábra).

Mivel a tervezéshez szükséges források eleinte szűkösek voltak, az önkormányzat saját, alig nyolc-tíz fős hivatali apparátusával készítette el a megyei területfejlesztési helyzetelemzést. A koncepció véglegesítéshez az uniós Államreform Operatív Program már mintegy 90 millió forinttal járult hozzá. Amint a finanszí-

1. ábra: A megyei önkormányzat fejlesztéspolitikai tevékenységének megoszlása az egyes szakaszokban

Distribution of the county government's development policy activities in the individual stages



Forrás: saját szerkesztés

rozást központi forrásokból biztosították, a folyamat egyre kevésbé mutatott alulról építkező sajátosságokat. A Baranya Megyei Közgyűlés a 2030-ig terjedő időszakra vonatkozó koncepciót, majd az erre épülő programot, ami a 2014–2020 közötti periódus fejlesztési prioritásait meghatározó dokumentum, határozattal fogadta el. A programba beépültek a 2013–2015 közötti projektgenerálás eredményeképpen összegyűjtött helyi fejlesztési elképzelések is. A kezdeti lelkes várakozásokkal ellentétben országosan erősödött a top-down szemlélet (Kabai, Szabó 2016). A kormány határozattal fogadta el az ún. megyei integrált területi programot, amely tartalmazta az egyes prioritásokra felhasználható forrásokat, valamint a pályázati felhívások mellékleteként közzétett területspecifikus szakmai értékelési szempontokat.

Az irányító hatósági feladatokat a Pénzügyminisztérium helyettes államtitkársága látta el. A projektek közreműködő szervezeti feladataira nem a megyei önkormányzatokat, hanem a megyei államkincstári igazgatóságokat jelölték ki. 2015 nyarán az első pályázati felhívások véleményezésére a megyei önkormányzatok is jogosultak voltak. A felhívás megjelenése után a kedvezményezett települések önállóan vagy konzorciumi formában pályázhattak.

Az önkormányzat hivatalának köztisztviselői mint projektmenedzserek segítették a megfelelő erőforrással nem rendelkező településeket a pályázati folyamat során, az adatlap és mellékleteinek elkészítésétől kezdve a beadáson át a formai jogosultság megállapításáig. A hivatal munkatársai 2022-ben 176 TOP projektben, 30,3 milliárd forint összértékben láttak el szakmai előkészítő, értékelő tevékenységet. A sikeres zárást követően a fenntartási időszak alatt is számíthat a település a megyei önkormányzat segítségére. Fontos kiemelnünk, hogy a hivatal a projektek előkészítését és a menedzsmenti tevékenységet az adott pályázat költségvetésének terhére, a felhívásban meghatározott százalékos korlát erejéig végzi. A megyei közgyűlési hivatalok tehát segítséget nyújtanak az önkormányzatoknak, és ezzel saját hivatali kapacitásukat is fenn tudják tartani, amihez a saját

költségvetésük nem lenne elegendő. Ez a finanszírozási technika mutatja, hogy ehhez a feladathoz a megyék nem rendelkeznek szabályozott, előre kalkulálható költségvetési támogatással, ami azt is jelenti, hogy nem tudnak állandó szakembergárdát alkalmazni.

Ami a döntéshozatali folyamatot illeti, ott is megfigyelhető egy sajátos kettősség a központi és a megyei döntéshozási szintek kompetenciájának szabályozásában, amely elvileg közös döntést vár el a támogatásokról. Az uniós forráselosztás döntési mechanizmusát általában szabályozó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet szerint csak akkor hozható meg a támogatási döntés, ha a területi szereplő a döntési javaslattal változatlan formában egyetértett, és erről a közgyűlés határozatot hozott. Egyetértés hiányában az irányító hatóság egy alkalommal elrendeli a területi szereplő által megjelölt támogatási kérelmek újraértékelését. Ugyancsak a közgyűlés döntése szükséges, ha egy pályázat végrehajtásához többletforrás szükséges. Látszólag tehát decentralizált a döntéshozatal, közelebről nézve a folyamatot azonban kiderül, hogy a megyei közgyűlések nem rendelkeznek teljes körű felhatalmazással.

Az előzetes vizsgálat alapján sikeres formai jogosultsággal rendelkező pályázatok tartalmi értékelését két független szakértő végzi az IH által meghatározott pontrendszer alapján. Nagy (30% feletti) eltérés esetén az értékelési folyamatot újra kell indítani. A megfelelő értékelési pontszámmal rendelkező pályázatokat a megyei önkormányzat mellett működő Pályázati Döntés-előkészítő Bizottság véleményezi a területi/megyei szempontok alapján. A Bizottság kérhet újraértékelést is, ha a pályázat nincs összhangban a területi értékelési szempontokkal, vagy ha hibát fedez fel a szakmai értékelésben. A Baranya Megyei Közgyűlés Pályázati Döntés-előkészítő Bizottsága jelenleg öt taggal (három megyei közgyűlés tag és két külső szakértő) rendelkezik. A bizottság döntését, javaslatát a kormányzati szinten működő IH döntéselőkészítő bizottságában a megyei közgyűlés által delegált személy, a közgyűlés elnöke képviseli. Az IH döntéselőkészítő bizottságának két tagja volt a korábbi programozási periódusban, az IH vezetője és a megyei delegált. A 2021-2027 EU-periódusban a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet szerint az IH Döntéselőkészítő Bizottság további egy taggal – a gazdaságfejlesztési zónáért felelős kormánybiztossal – egészülhet ki. A bizottság által kialakított javaslatokat az IH visszaküldi a megyei közgyűlésnek jóváhagyásra, és azt követően kerül sor a végleges eredmények kihirdetésére. A megyei közgyűlés a döntéseit zárt ülésen hozza, melyről nem készül nyilvános jegyzőkönyv. Információink szerint a közgyűlés ezeket a döntéseket, melyek lényegében az egyetértési jogot tesztelik meg, jellemzően egyhangúan hozza, ami arra utal, hogy az előkészítésnek van kulcsszerepe, de nem feltétlenül annak előkészítő bizottsági szakaszában, hanem azt megelőzően. Erre következtethetünk abból, hogy például a megyei döntéselőkészítési bizottság 2021. évről szóló beszámolója szerint a TOP+ felhívásokra beérkezett valamennyi pályázatot támogatta. Mint látjuk, ez a döntési mechanizmus többlépcsős, iteratív folyamatot jelent, amelyben a megyei közgyűlés nem rendelkezik kizárólagos mérlegelési felhatalmazással a projektek kiválasztása során.

Elvileg a megyei szerepvállalás nemcsak a TOP menedzselésében, hanem több közpolitikai területen is megjelenhet a meglehetősen pontatlan hatásköri szabályozásnak, illetve az önkormányzati törvényből származó ún. koordinációs felhatalmazásnak köszönhetően (Pálné Kovács 2019b). Kétségtelen, hogy van némi mozgástér az önként vállalt feladatok körében is. A Baranya megyei önkormányzat például turisztikai, illetve kerékpárút-fejlesztési projekteket kezdeményezett, bevonva az illetékes nemzeti parkot és az egyetemet, részese több határon átnyúló INTERREG, EGTC együttműködésnek. 2021 óta a falugondnoki, illetve tanyagondnoki képzés szervezése a megyei önkormányzatok feladata lett, a COVID alatt támogatást nyújtott rászoruló csoportoknak, jelenleg pedig az energiaválságban törekszik információs, szakmai tanácsadó szerepet vállalni. Nem soroljuk a különböző megyei aktivitásokat, de áttanulmányozva a közgyűlési szabályokat, döntéseket, jegyzőkönyveket, megállapítható, hogy ezeknek a vállalkozásoknak a jellege, volumene messze nem biztosít érdemi generáló, koordináló pozíciót a megyében. A véleményt alátámasztják interjúk felmérésünk tapasztalatai is, melyeket a következő fejezetben ismertetünk.

A kormányzási szintek közötti viszonyokról empirikus tapasztalatok alapján

Az alábbiakban alapvetően a 2021-2022-ben zajlott interjúk felmérésre támaszkodva mutatjuk be az egyes kormányzási szintek közötti viszonyok és kapcsolatok sajátosságait, kiegészítve további választási statisztikai, illetve egy 2020-ban folytatott kérdőíves felmérésből nyert információkkal.

A fejlesztéspolitikai irányítás általános megítélése

Az empirikus kutatás több oldalról foglalkozott az egyes döntéshozási szintek szerepével és az azokat összekötő csatornákat, mechanizmusokat természetével, amelyek az egyes fejlesztéspolitikai, illetve kormányzási korszakok általános jellemzésére is alkalmasak. Néhány kormánypárti helyi és megyei vezető, illetve országgyűlési képviselő kivételével az interjúalanyok túlnyomó többsége centralizált, paternalista, átpolitikált logikájú rendszert ír le. Ez a modell hosszabb ideje érvényesül, s nem feltétlenül kötődik uniós fejlesztéspolitikai, illetve kormányzati ciklusokhoz, de a trend, különösen az utóbbi évtizedben, egyre markánsabban kirajzolódik. Kisvárosi civil szervezet vezetőjét, polgármestereket, szakértőket kérdezve emelünk ki néhány véleményt:

„Nagyon fogy a levegő helyben, minden felfelé csúszik, ma szinte minden fontos (jelentősebb forrást igénylő) fejlesztésről Budapesten születik döntés.” (V01)

„Nem úgy van, hogy van egy ötlet, amit meg szeretnénk valósítani, és akkor arra pályázunk, hanem van egy pályázat, és megpróbáljuk kitalálni, hogyan tudjuk beleilleszteni ezt az ötletet egy kiírásba.” (V02)

„Vannak papíron tervek, van megyei fejlesztési program. Ennek a tényleges hasznosulását nem látom. Most azt látom, hogy van egy forrás, amit elérünk Brüsszelnél, ez lecsapódik a megyére (TOP), ezeket a saját szervezetén keresztül lehet a városnak megpályázni. Akkor el kell indulni kalapozni a megyei vezetéshez, az országgyűlési képviselőhöz. Gyorsaság, idő, szakma a legfontosabbak. Sokszor egy hétvégén születnek a dolgok, jó anyagok kellenek. Gyakran a kulcsinformációk privát felületeken, munkaidőn kívül érkeznek. Kormányzati szinten döntenek el a legfontosabb kérdéseket. Az alatt nincs érdekérvényesítés. Az államtitkárnál kezdődik a lobbizás, de igazából a miniszterelnöki szint a fontos.” (V37)

„Ritka az, hogy a politikai felsővezetők kompetensek lennének, inkább a főosztályvezetők. Az IH-kal való kapcsolat is fontos, például a kincstárnál.” (V13)

„A korszakok tekintetében az átkos rendszert tudnám az érdekképviselet szempontjából első helyre emelni, és a jelen rendszert az utolsó sorba állítani.” (V06)

A korábbi fejlesztési tanácsok működésében inkább a szakmai támogatás megszerzésére törekedett egy hátrányos helyzetű kistelepülés volt polgármestere:

„A szakmai elképzelésünket már ismerték, és az én stábom ajánlotta be ezeket a projekteket a tanácsnak, ez jó volt. A másik, hogy a közvélemény, a média nagyon felkapta az ügyeinket, ismert volt, és a tanács nehezen nyomta volna ki. 2008-2010 közötti időszak ez.” (V32)

A döntések pártpolitikai meghatározottságát sok válaszdó panasolta. Az interjúalanyok jelentős része ugyan a politikai szimpátiával szemben a függetlenséget hangsúlyozta, de többen elismerték, hogy az utóbbi időben hasznosnak bizonyult a jobboldali beállítottság: „ebben a rendszerben a lojalitás a meghatározó.” (V32)

Egy Pécs környéki polgármester szerint „annak idején lehetett szakmai érveket használni, most nehéz megtalálni az érvrendszert. A döntések egyre inkább politikaiak.” (V19)

„A baj az, hogy nem a projektötlet élvez előnyt, hanem a politikai fűvés.” (V38)

Egy kistelepülési polgármester véleménye: „ha valaki fideszes, bármit elérhet, a többi önkormányzat helyzete nehéz.” (V34)

„A városnak jellemzően sikerült a kormányzattal ellenkező színű városvezetést választania. Mindig széllal szembe. Két időszak volt kivétel, '94-'98 balbal. Ekkor elég jól sikerült az érdekérvényesítés térségi szinten is.” (V22)

Egy kistelepülési vezető úgy látta, hogy „amikor település vezetése a kormányzó párt(ok) jelöltje volt, akkor könnyebb volt az érdekérvényesítés.” (V12)

Egy nagyközség helyi képviselője: „Kimondottan politikai csatornák léteznek a hovatarozás mezsgyéjén, melyhez a település vezetése eddig sem kívánta a nevét adni, ezért került perifériára.” (V06)

Sikeres kisváros több évtizede sikeres polgármesteréről mondta egy helyi egyesület képviselője: „Jól használták az országos politikát a város javára”. (V01)

A kormányzati erőviszonyok változása jól mérhető a sikerességen egy iskolagazgató szerint is: „Amikor a vezetés a kormányzó párt(ok) jelöltje volt, akkor könnyebb volt az érdekérvényesítés, de ez mindig így volt, aki kormánypárti, az több forráshoz jutott. Amikor a polgármester jobboldali kötődésű volt, a szocialista kistérségi vezetővel, és országgyűlési képviselővel rendszeres volt a nézeteltérése, így nem is tudott komolyabb pályázati sikereket elérni a település, később a KDNP-s képviselővel való jó kapcsolata hasznot hozott.” (V07)

Pécs és Baranya hatalmi értelemben vett periférikus helyzetét évtizedek óta a térség hanyatlásának okaként kezeli a közbeszéd. Ahogy egy nagyobb község önkormányzati képviselője fogalmazott: „Baranya esetében nincs a térségnek kiemelt barátja, ami komoly probléma. Ahol van ilyen kapcsolat, ott jobban mennek a dolgok. De nem lehet pontosan tudni, hogy mi kell ehhez.” (V18) Egy helyi akciócsoport-vezető emelte ki a földrajzi periférikus helyzet hátrányát: „Itt az, hogy messze vagy, elzárt vidéken vagy, és az ex-szocialista ipar megszűnt. Ezt kezelni kéne.” (V42)

A helyi szint pozíciója a választási eredmények és az empirikus adatok alapján

Az egyes kormányzási szintek szerepére rákérdeztünk már az empirikus kutatásunk első fázisában lezajlott kérdőíves felmérésben is (2. táblázat). A helyi szint dominanciája az interjú szakaszban gyűjtött információk alapján még inkább erősödött. Ez a vélemény összhangban van a több évtizedes hazai és nemzetközi szakirodalmi eredményekkel (Bóhm 2002; Táll 2000; De Vries 2002; Tocqueville Research Center 2004; Kákai 2004; Pálné Kovács 2008, 2021; John 2001; Bäck, Heinelt, Magnier 2006), függetlenül a közjogi, finanszírozási kondícióktól, a helyi kormányzatok aktivitása kulcskérdés.

Bármennyire is tisztában voltak a megkérdezettek azzal, hogy a fejlesztési források elosztása többszintű, de centralizált rendszerben történik, mégis hangsúlyozták a helyi vezetés, többnyire a polgármester fontos szerepét, gyakran a település fejlődési korszakait is a polgármester személyéhez, sikereihez kötötték. Egy Baranyában sikeresnek tekinthető kistalu polgármestere rámutatott a helyi szintnek arra a szerepére, ami lényegében nem igényel közjogi felhatalmazást, ugyanakkor rendkívül fontos: „jó helyi célok, kezdeményezések kellene, csak akkor van értelme támogatást keresni”. (V04) A helyi vezetés sikerességét a megkérdezettek többsége a helyi vezetés kapcsolatrendszerének minőségével kötötte

2. táblázat: Az egyes kormányzási szintek szerepe a településük fejlődése szempontjából
The role of each level of government in terms of the development of their settlement

	Összes válaszoló	
	Személy (233 fő)	%
Helyi	77	33,9
Járási	21	9,2
Megyei	29	12,7
Országos	60	26,4
EU	40	17,6
Nem válaszolt	6	

Forrás: saját szerkesztés. Megjegyzés: a nem válaszolókat nem vettük számításba.

össze: „a polgármester személye meghatározó, bár a testület is hozzájárul a döntésekhez. A polgármester szerepe a kapcsolatrendszerétől függ. Ha nem megy a dolgok után, akkor szűkül a szerepe.” (V13)

Egy kisváros polgármestere érzékeltette a kijárási logikáját: „saját maga többet járt az egyes minisztériumokba, mint az elődjei együttvéve”. (V09)

Egy Pécs környéki faluban működő egyesületi vezető viszont a polgármester semlegességét fontos elvárásként hangsúlyozta: „A polgármester kellően semleges, semelyik fél nem kételkedik a tisztességében.” (V20)

Egy megyei közgyűlési képviselő szerint:

„Egy megyei vezető esetében fontos, hogy minden vezetőhöz ugyanúgy álljon hozzá, legyen lojális. Legyen elfogadó, toleráns. A legkisebb település vezetőjétől a nagyvárosokig kell mindenkivel szót értenie. Ehhez megfelelően stabil embernek kell lenni. Leginkább mint egy jó ügyintéző kell működjön, nem zavarhat el senkit. Nagyon megterhelő, egy nap több száz kilométert kell utazni, ami idő is.” (V18)

A helyi vezetés pártpolitikai elkötelezettsége tekintetében érdekes ellentmondást tapasztalunk, ha összevetjük a megkérdezett elit véleményét az általános választási eredményekkel. Miközben tehát a település vezetőjétől többnyire azt várják el, hogy pártatlan legyen, középen álljon, és az önkormányzati választásokon túlnyomó többségében független jelölt nyert polgármesterként (3. táblázat), és az újraválasztás is jellemző (4. táblázat), addig a helyi elit látja, hogy a pártpo-

3. táblázat: Polgármesterválasztás, 2019
Mayoral election, 2019

	Jelöltek		Nyertesek	
	Baranya (%)	Ország (%)	Baranya (%)	Ország (%)
Független jelölt	92,9	83,6	88,4	78,1
Pártjelölt	6,4	14,0	11,0	20,0
Egyesületi jelölt	0,7	2,4	0,7	1,8

Forrás: saját szerkesztés a valasztas.hu adatai alapján

4. táblázat: Újraválasztott polgármesterek száma, 2019
Number of re-elected mayors, 2019

	Baranya (%)	Ország (%)	Baranya (%)	Ország (%)
Települések, ahol az előző ciklushoz képest új polgármestert választottak	91	1 066	30,2	33,6
Települések, ahol az előző ciklus polgármesterét újraválasztották	210	2 109	69,8	66,4
Települések, ahol a polgármestert másodszor is újraválasztották (azaz több mint 10 éve megszakítás nélkül hivatalban van)	82	841	27,2	26,5
Települések, ahol a polgármestert 1994 óta minden ciklusban újraválasztották (azaz több mint 30 éve megszakítás nélkül hivatalban van)	15	96	5,0	3,0

Forrás: saját szerkesztés a valasztas.hu adatai alapján

litikai kapcsolatok és a lojalitás hasznos a település fejlődése szempontjából.

Az 5. táblázatból látható, hogy az önkormányzati képviselő-választásokon is a független jelöltek voltak meghatározó többségben, a baranyai értékek pedig mind a községekben, mind a városokban az országos átlagnál is nagyobb túlsúlyt mutattak.

5. táblázat: Önkormányzati képviselő-választás egyéni listás jelöltjeinek jelölő szervezet szerinti megoszlása, 2019

Distribution of individual list candidates of local government elections by nominating organization, 2019

		Baranya			
		Független jelölt	Civil, egyesület	Kormánypárti	Ellenzéki párti
Összes	Község	98,5	0,6	0,5	0,4
	Város	84,7	3,3	11,0	1,0
	Összesen	97,6	0,8	1,3	0,4
Nyertes	Község	99,2	0,0	0,6	0,2
	Város	80,3	1,5	18,2	0,0
	Összesen	98,2	0,1	1,5	0,2
		Ország			
		Független jelölt	Civil, egyesület	Kormánypárti	Ellenzéki párti
Összes	Község	93,6	0,8	4,5	1,0
	Város	69,9	5,1	20,9	4,1
	Összesen	91,0	1,3	6,3	1,4
Nyertes	Község	93,4	0,8	5,4	0,3
	Város	64,0	5,7	28,8	1,5
	Összesen	90,6	1,3	7,7	0,4

Forrás: saját szerkesztés a valasztas.hu adatai alapján

6. táblázat: A települések megoszlása Baranyában a Fidesz-listára leadott szavazatok aránya szerint
Distribution of settlements in Baranya according to the proportion of votes cast for the Fidesz list

	Települések száma (db)			
	2022	2019	2018	2014
Nem a Fidesz nyert	9	1	1	22
Fidesz nyert, 50% alatti szavazataránnyal	22	59	74	143
Fidesz nyert, 50-60% közötti szavazataránnyal	66	81	96	70
Fidesz nyert, 60% feletti szavazataránnyal	204	160	130	66
Összesen	301	301	301	301

Forrás: saját szerkesztés a valasztas.hu adatai alapján

Érdekes azonban, hogy a választók magatartása az országgyűlési választásokon nem ezt a véleményt tükrözi. Baranyában nagyon markánsan nő a kormánypárti szavazók aránya, ha azt nézzük meg, hogy hány településen szavaztak a Fidesz listájára (6. táblázat), ami többnyire a település méretével és a kedvezményezett státusszal is szorosan összefügg (7. és 8. táblázat).

Az egyéni preferenciák az országgyűlési választásokon tehát a kormányzó pártok irányába mutatnak, és többnyire a nagyobb települések, a városok engedték csak meg maguknak az ellenzékiesség kockázatát, bár akkor is inkább a helyi választásokon (7. táblázat). A jelenség nyilvánvalóan összefügg azzal is, hogy mely pártok tudnak jelen lenni egy-egy településen, milyen a szervezeti kapacitásuk, területi kiépültségük, amiről azonban meglehetősen nehéz információkhoz jutni (Bódi 2021).

Egy erősen szegregált kistelepülés volt polgármestere a politikai hovatartozással szemben viszont a fejlesztési mechanizmus kulcsát a szakmai együttműködésekben látta, ami manapság a kutatási eredményeink szerint nem tűnt annyira domináns véleménynek: „...a lobbí azokig a szervezetekig ért, akik

7. táblázat: A 2022-es eredmény összehasonlítása az előző választások pártlistás eredményével települési méretkategóriák (lakónépesség) szerint

Comparison of the 2022 result with the party list result of the previous elections according to settlement size categories (population)

	FIDESZ, KDNP (%)				Ellenzék (%)			
	2022	2019	2018	2014	2022	2019	2018	2014
250 fő alatt	70,4	64,4	62,9	53,6	20,4	31,5	16,8	25,6
250 – 500 fő	67,2	61,8	58,5	50,8	23,3	34,1	19,8	25,2
500 – 1 500 fő	59,1	56,7	53,1	47,0	29,7	38,6	20,0	25,8
1 500 – 5 000 fő	55,7	55,9	50,6	45,9	33,0	39,4	21,1	25,1
5 000 – 10 000 fő	52,2	50,0	45,2	39,1	36,4	45,4	22,2	28,7
10 000 – 30 000 fő	49,9	53,6	44,2	38,3	38,3	43,6	20,2	31,5
30 000 fő felett	42,4	39,8	37,9	36,2	45,2	7,5	20,5	32,3
Megye összesen	51,2	51,2	45,4	41,2	37,2	28,1	20,3	29,4

Forrás: saját szerkesztés a valasztas.hu adatai alapján

8. táblázat: A 2022-es eredmény összehasonlítása az előző választások pártlistás eredményével kedvezményezettség (hátrányos helyzet) szerint

Comparison of the 2022 result with the party list result of the previous elections according to preferential treatment (disadvantaged situation)

	FIDESZ, KDNP (%)				Ellenzék (%)			
	2022	2019	2018	2014	2022	2019	2018	2014
Nem hátrányos térség	44,2	42,3	39,2	36,3	43,2	21,9	21,1	32,1
Kedvezményezett térség	61,3	62,9	56,2	50,1	28,0	33,0	18,5	24,0
Fejlesztendő térség	56,4	53,3	47,2	42,2	34,2	42,8	21,9	29,3
Komplex programmal fejlesztendő	66,8	61,1	57,4	47,3	25,0	35,1	18,6	27,7
Megye összesen	51,2	51,2	45,4	41,2	37,2	28,1	20,3	29,4
Ország összesen	52,4	52,2	47,7	43,7	36,2	40,5	21,1	29,5

Forrás: saját szerkesztés, valasztas.hu adatok alapján

előkészítették a pályázati anyagokat. Azt próbáltuk nagyon végiggondolni, hogy ilyen kis zárványoknál miként lehet fejlődést indukálni.” (V32)

Egyik országgyűlési képviselő is a helyi szakértelem szerepét emelte ki: „Minél kisebb egy település, annál inkább magára van utalva. Fontos a mérnökök, a pályázati író szakemberek száma. Az is fontos, hogy a pályázati író cég ne csak a gazdasági kérdésekhez értsen, hanem legyen társadalompolitikai víziója”. (V22)

Egy jelenlegi országgyűlési képviselő a megye elaprózott településszerkezetét különösen kapacitási hátránynak látja: „a kistépelülések világát kevésbé értik meg Budapesten, így nehéz az érdekek képviselete. Továbbá ilyen méretek esetén nincs megfelelő apparátus a koncepciógyártásra.” (V22)

A területi/középszintek és szereplők

Interjú felmérésünk során kiemelt figyelmet szenteltünk a megyei szintnek, ám a megkérdezettek válaszai tükrében ez indokolatlannak bizonyult. A megyét a fejlesztéspolitikában különböző módon résztvevők ugyan ismerték, többnyire közvetlen kapcsolatokról is beszámoltak, de kevesen tulajdonítottak neki fontos, különösen nem döntéshozó szerepet: „A megye szerintem már kevés. Országgyűlési képviselői szintet kell elérni, ami kimondottan pártálláshoz kapcsolódó ...morzsák kerülnek megyei szintre”. (V06) Egy kisvárosi polgármester a megyét „postás szerepben” látja. (V09) A megyei közgyűlési kapcsolatrendszer kevesen tekintették előnynek, annak ellenére, hogy több interjúalany is említette a megyei közgyűlést, mint a TOP menedzselésében résztvevő szintet. A megyék megítélését jellemzően a megkérdezettek esetleges személyes kapcsolata, tapasztalata generálta.

Tipikusnak tekinthető vélemény volt, hogy „a megyei önkormányzat súlya folyamatosan csökken. A megye is áldozata lett a központosításnak. Az európai

uniós források viszont a megyéken keresztül mennek. Bár voltak olyan törekvések, hogy mindent központilag osszának le, a megye azért kikerülhetetlen maradt... van pontozás, ez alapján készül egy rangsorolás, amit valamennyire figyelembe kell venni.” (V18) Ugyanakkor többen kifejtették, hogy a megye működése nem igazán nyitott, egy polgármester például azt panaszolta, hogy nem tudta elérni, hogy bejusson a megyei közgyűlési elnökhöz (V04).

Az egyik országgyűlési képviselő a megyei kapcsolatrendszeréből különösen a megyeszékhelyet hiányolta (V22), sőt, egy pécsi képviselő azt állította, hogy a megye egyenesen visszatartja az információkat (V27).

Egy a megyei közgyűlésben tag nagyközségi képviselő viszont másként látja a helyzetet:

„A döntéselőkészítő bizottságok anyagai viszont nem nyilvánosak. Ugyanakkor nincsenek nagy titkok: minden pályázatot pontoznak, függetlenek kell, legyenek a bírálók. Ebbe nem engednek beleszólni, a képviselők sem tudják, hogy kik az értékelők. Ezt politikailag sem lehetne felvállalni. Sok speciális esetben kifejezetten nem politikailag súlyos települések nyertek, például települési csapadékvíz témában, ahol a nagyobb városok nem tudtak nyerni. A pontozás műszaki paraméterekkel, ár-érték-aránnyal működik, ez nem manipulálható. Ez nem mindig volt így, de a verseny sokat tisztult. Néhány éve kis-települések nem rúgtak labdába, most sokkal több kistelepülés jött be”. (V18)

Csak kevesen említették a megyei dekoncentrált közigazgatást, holott a megyei fejlesztéspolitika menedzselésében több államigazgatási hivatal is részt vesz. Volt azonban olyan interjúalany, aki rálátott a területi állam működésére is: „A kormányhivatalok is érdekes kérdés, mert működésük konvergál a települési funkciókkal, a kormányzat elvitte az ügyek egy részét, és ez okoz zavaro-
kat.” (V39)

A megye láthatósága a fentiek tükrében csekély, a regionális szint viszont szinte teljesen kiesett a közgondolkodásból. A rendszerben régebb óta részt vevő politikusok és szakemberek említették a korábbi regionális léptékű együttműködést, és hallottak a jelenleg formálódó régiós szintről is. Például egy kisvárosi cégvezető tudott a fejlesztési zóna kormánybiztosáról: „Aztán van, amihez Pécsre kell menni a megyeházára, néhány uniós forrást oda delegálnak, onnan terítik. Regionális szinten is van most valami.” (V41) Egy másik kisvárosban dolgozó üzletember ugyan az országgyűlési képviselőt tartotta az egyetlen működő csatornának, de más esélyeket fontolgatva említette a régiót: „Most van ez a regionális fejlesztési kormánybiztos, de nem tudom, őt igénybe vesszük-e... vagy kell-e.” (V36)

A járás megítélésében viszont még egységesebb volt az elutasító vélemény: „a járás semmiképpen sem, gyakorlatban a járás nem létezik, az nem egy településfejlesztési fogalom.” (V12)

Az érdekérvényesítés és a földrajzi elhelyezkedés közötti általánosabb összefüggést többen kiemelték a hatalomtól való távolság dimenziójában: „Fontos, hogy a település milyen távol van a központtól. Amikor Komlón volt az ország-

gyűlési képviselő, közelebb volt. Most a Hargitai [János] messze van (Mohács), és több mint 101 település sok, így ritkább a kontakt, az egyeztetés.” (V08) „Nagy probléma, hogy túl nagyra növesztették az országgyűlési egyéni választási körzeteket és ezt már nem lehet ellátni egy képviselőnek.” (V42)

A hatalom földrajzának, a közigazgatási és politikai határok esetlegességére, pontosabban a város és környéke közötti viszony ellentmondására utalt egy Pécs környéki falu polgármestere:

„Politikai tényezők sokszor beleszólnak a mi fejlődésünkbe, hiszen mi a kertvárosi választókerülethez tartozunk, ahol az adott országgyűlési képviselőnek nem prioritás Keszü, hiszen több mint 60 000 ember tartozik a választókerületéhez, abból főként városi lakosság. Emellett azt is meg kell említenem, hogy nem vagyunk hátrányos település, ezért kimaradtunk nagyon sok lehetőségből, támogatásból.” (V43)

Kulcspozícióban az egyéni országgyűlési képviselő

Az egyes területi szinten működő intézmények korlátozott befolyását hangsúlyozó interjúalanyok abban szinte teljes mértékben egyetértettek, hogy a térség országgyűlési képviselője játszik kulcsszerepet a helyi és központi szint közötti kapcsolatokban. A vertikális összekapcsolás felülről vezérelt logikáját világosan fejtik ki az egyik kisváros polgármestere:

„Az országgyűlési képviselő helyzete nem egyértelmű. De az inkább a szakértárcáktól függ. Bizonyos minisztériumok elvárják, hogy az országgyűlési képviselőt vonják be, sok ilyen egyeztetés van. A térség irányait kell, lássa egy jó képviselő. A legjobb lenne, ha minden megbeszélésen ott lenne, különben nincs rálátása a dolgokra. Neki kellene a települések összefogását megteremteni, legalábbis politikai szempontból.” (V37)

A lokális érdekérvényesítés modellje egyértelmű a következő véleményekben is: „A polgármester az országgyűlési képviselővel karöltve tudja a település érdekeit érvényesíteni. Sajnos nincs olyan jelentősebb intézmény Baranyában, illetve az országban, amelyet helyi kötődésű személy vezetne.” (V40)

Egy leszakadó térség városának alpolgármestere helyzetüket azzal magyarázta, hogy „egy ciklusban sem volt helyi képviselő a parlamentben. Részben ennek is eredménye a mai helyzet.” (V35) Egy iskolaigazgató interjúalanyunk az országgyűlési képviselő szerepét nem csak a lobbizásban, hanem „a helyi igények összegyűjtésében” is fontosnak tartotta. (V07)

Felmerült a kérdés, hogy a korábbi polgármesteri és önkormányzati képviselői státuszban érvényesülő kettős képviselet előnyös volt-e az érdekérvényesítésben, illetve hogy a hiánya hátrányosnak tekinthető-e. Egy kisváros cégvezetője felidézte azt az időszakot, amikor a polgármesterük egyben országgyűlési képviselő volt:

„Volt egy Paizs József polgármester és országgyűlési képviselő is, egyben a 46 településből álló kistérségi társulás elnöke. Szerintem nagy dolog, hogy 46 települést tudott egy irányba fordítani. Jó koncepciója is volt. Mellette volt egy agrárminiszterünk. Rövid idő volt. Akkor történt a gyógyfürdő fejlesztésének elindítása is.” (V41)

Egy sikeresebbnek tekinthető község vállalkozója így fogalmazott: „Az előző polgármester egy rendkívül karizmatikus vezető volt, aki egyben parlamenti képviselő is volt, így bejárása volt a fontos, jó helyekre. Az új polgármester esetében ebből a szempontból egy megtorpanás figyelhető meg.” (V28)

Vélemények az Európai Unió szerepéről

Általánosságban elmondható, hogy a megkérdezetteknek csak nagyon halvány képe van az EU szerepéről a forráselosztásban, annak ellenére, hogy a kérdőíves felmérés adatai szerint ez a szint megelőzte a járást és a megyét is (lásd 1. táblázat). Az interjúalanyok jelentős része nem, vagy csak korlátozottan ismeri a helyi szintű vélemények uniós becsatornázásának lehetőségét, sőt feleslegesnek tartja a brüsszeli érdekérvényesítést: „Ezekkel a szintekkel nem találkozunk, túl kicsik vagyunk ehhez.” (V08)

Gyakran elhangzó érv volt, hogy „lobbiban egy kisvárosnak Brüsszelig menni nem jellemző”. (V03) Az uniós intézmények túl távolinak tűnnek, erre utal egy pécsi országgyűlési képviselő megjegyzése is, aki szerint „Brüsszel olyan kérdésekkel foglalkozik, amely a hétköznapiakat nem érinti, például a vidéki települések világát”. (V22) Egy jelentős német kisebbséggel rendelkező község polgármesterének az volt a véleménye, hogy „sokszor kormányzati szinten sem veszik figyelembe a kisemberek igényeit, uniós szinten meg pláne nem”. (V30)

A helyi és uniós szint közötti távolságot nem közvetlen jelenléttel, kapcsolattal, hanem közvetítve lehet áthidalni. A megyei közgyűlés kormánypárti elnöke szerint a helyi és megyei érdekeket „a kormány mindvégig képviselte 2010 óta az EU és megfelelő intézményei előtt”. (V17) Az egyik járásközpont polgármesterre kiemeli, hogy munkahelyteremtés kapcsán már érintettek voltak sikeres brüsszeli érdekérvényesítésben, de azt is hozzátette, hogy a „brüsszeli vonal” mellett kiemelt szerepe volt a Külgazdasági és Külügyminisztériumnak is a kérdés megoldásában. (V37) „Európai szintű érdekérvényesítés nincsen, még az elnök szintjén sem. Még az OGY-képviselők szintjén sem. Ilyen kezdeményezések csak kormányzati szinten vannak, ezt teljesen magához vonta a kormány.” (V18)

A Régiók Bizottságáról interjúalanyaink egy része még csak nem is hallott. A megkérdezett politikusok többsége ugyan ismerte az intézményt, de nem nyilatkozott elismerően, nem érzékeli, hogy tényleges képviseletet adna (V02). Egy járási székhely önkormányzati képviselője szerint az uniós kapcsolat nem nyújt túl sok előnyt, hiszen a korábbi polgármester tagja is volt a Régiók Bizottságának, „de a város nem igazán tudott profitálni a tagságból”. (V40)

Inkább kivételesen merült fel személyes brüsszeli élmény a megkérdezettek körében. Egy község polgármestere kifejezetten pozitív véleményét magyarázza, hogy egy alkalommal eljutott Brüsszelbe, „ahol a Régiók Bizottságában a falu programjáról tartott prezentációt, nevezetesen egy hazai forrásból megvalósuló teniszpályáról, amely egyébként katalán ötlet magyarországi adaptálása volt”. (V32)

Horizontális együttműködések a megyében

A helyi együttműködések elvileg akkor is érvényesíthetők a térbeli szemléletet, amikor a centralizáció elhanyagolja a területi sajátosságokat, és amikor az egyes kormányzási szintek közötti kapcsolatok kevésbé jellemzőek.

A települések közötti összefogás fontosságát lényegében minden válaszadó hangsúlyozta, de más és más földrajzi léptékekben gondolkodtak. A kisebb településeken élők figyelme a mindennapi problémák megoldásában inkább a szomszédos falvakra korlátozódik, a megyei képviselők hivatalból az együttműködés hívei, ezért több konkrét települési, kisvárosi példát is kiemelték, és e tekintetben többen hangsúlyozták a LEADER pozitív szerepét. A pécsi elit az együttműködésről legfeljebb általánosságban, elvileg támogatóan nyilatkozott. Egy pécsi kötődésű országgyűlési képviselő pedig az együttműködések hiányára hívta fel a figyelmet, elsősorban a városi vezetés magatartását kritizálva. Mint mondta, „ha valaki dinamikusabban fejlődik egy térségben, de a környezete nem, akkor egy zárvánnyá válik, elszigetelődik, ami nem jó. Ilyen zárvány a bikali élménybirtok, amelynek nincs igazán kapcsolata a környezetével. Cél, hogy a térség egységben fejlődjön”. (V11)

A leghangsúlyosabb területi együttműködési léptékként a korábbi többcélú kistérségi társulásokat említették, de nem mindenki látta pozitívan a hajdani kistérségi intézményes együttműködést: „A kistérségi tanácsban a régi tanácsrendszeri mechanizmusok működtek. A nagyobb települések vezetői a források zömét elvitték.” (V32) Érzékelhető az is, hogy az országgyűlési képviselőkkel való egyeztetés során is kialakul térségi együttműködés az érintett polgármesterek között. Sokan említették, hogy a korábbi időszakban jelentősége volt a kistérségi összefogásnak, aminek segítségével rövidebb volt a lobbivonal. Egy helyi vállalkozó mondta el, hogy néha aláírásgyűjtéshez folyamodnak, s utána indul meg a lobbizás felfelé (V41). Egy kisvárosi polgármester említette, hogy az együttműködésekben nem csak az önkormányzatok, hanem a helyi érdekképviseletek is szerepet játszanak (borászatok, intézményvezetők, vár) (V37). Elszigeteltnek tekinthető az a vélemény, amely a járást jelölte meg a települések közötti együttműködés keretében (V03).

Minél nagyobb területet fog át a formalizált együttműködés, annál kevésbé érvényesül a civilek szerepe. Az önkormányzatok dominanciája a LEADER egyesületekben azért nem lehetséges, mert a tagságot az uniós szabályozás rendezi.

Az országgyűlési választói kerületekhez hasonló – Baranya megyében korábban azokkal szinte teljesen megegyező – LEADER szervezetek illetékességi területén belül háromoldalú együttműködés létezik a vállalkozók, civil szervezetek és önkormányzatok között, amelyek építkeznek a helyi partnerségre, illetve az alkalmi bevonást is alkalmazzák. Ez a mechanizmus nem jellemző az országos szintű döntéshozatalban, tehát a háromoldalú kapcsolatrendszer legfeljebb a megyei szintig terjed.

Az önkormányzatok közötti együttműködésekéről megnyilatkozók gyakran említették a személyes hozzáállás ambivalenciáit. Egy pécsi képviselő véleménye szerint „a környező települések saját problémájukkal vannak elfoglalva” (V27), de hasonlóan fogalmazott egy kisebb város alpolgármestere is: „a környező települések leginkább saját pecsenyéjüket sütögetik”. (V35) A perifériát képviselő kisebb település polgármestere viszont úgy látta, hogy a körzeti központból csak „madártávlatból” figyelik az eseményeket. Beszámoltak természetesen pozitív irányú együttműködésről is, ahol a kisvárosi központ polgármestere gyakran látogat a legkisebb településre is, és fontosnak véli a jó kapcsolatok fenntartását. (V09) Még kisebb városok esetében is gyakorinak tekinthető véleményt fogalmazott meg egy önkormányzati képviselő a kistelepülésekkel való együttműködésről: „Ez a város számára nem rentábilis, inkább gesztus.” (V13)

Az interjúalanyok véleményéből kivehető volt, hogy az érintett vezetők, különösen a polgármesterek személyes attitűdjének erős befolyása van a kapcsolatok intenzitására, jellegére. A személyes kapcsolatoknak közvetlen szerepe lehet az érintett települések között: „a volt polgármester rossz viszonyát a szomszédos településekkel az új polgármester igyekszik nyitni és elsimítani”, de előfordult, hogy az egyik település polgármestere lemondott a megnyert falubuszról a szomszéd javára (V05).

Az együttműködés formái az interjúk tükrében jelentős mértékben függenek attól, hogy a szereplők mely területi szinten helyezkednek el, milyen távol vannak egymástól. A helyi önkormányzatok közötti szomszédosági együttműködésre jellemző az aluról építkezés, bár a közös polgármesteri hivatalok és körjegyzőségek esetében működött a jogi kényszer, és nem is mindig békés a viszony: „Heten vagyunk összezárva, de igazi együttműködés nem jellemző.” (V12, V16) A periférikus települések esetén jellemző a sok tagtelepüléssel (10–13) kötelezően létrehozott közös hivatali rendszer, ami lényegesen kevésbé eredményez jószomszédi kapcsolatrendszert, míg kisebb településszám esetén nagyobb az esély a jó együttműködésre.

A közös hivatalokon túl – ahol nem szüntették meg teljesen a korábbi többcélú kistérségi társulásokat – járási szinten továbbra is létezik együttműködés alapvetően közszolgáltatási, családsegítő és egyes szociális feladatok ellátására, ahol viszont a szakmai minőségi és szervezési forma jogi szabályozása nem igazán nyújt mozgásteret.

Természetesen beszámoltak az interjúalanyok több, kifejezetten tematikai célokhoz kötődő, nem állandósult, változó léptékű és formájú együttműködésről is; a turizmus gyakran térszervező ágazat, és egy-egy rendezvény, fesztivál közös szervezésére is van példa (V29, V30, V33). Ugyanakkor, ahogy egy kisvárosban szakértőként dolgozó interjúalanyunk fogalmazott, hiányzik egy felkészült és koncepcióval rendelkező szervező központ (V39).

Az interjúk tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy az önkormányzati horizontális együttműködések nem képesek a centralizált döntéshozás miatt hiányzó érdekérvényesítési kapacitásokat pótolni, s ha működnek is horizontálisan összekapcsoló hálózatok, ezek ereje nem írja felül a kormányzási szintek pozícióit. A horizontális kapcsolatok erőssége függ a települések központi vagy periférikus pozíciójától, méretétől, a kisvárosok általában partneri viszonyt építettek ki a környező kisebb településekkel, de minél nagyobb a városi központ, annál jobban érvényesülhetnek aszimmetrikus kapcsolatok. Tapasztalataink szerint a formalizált keretek és szabályok, a pártpolitikai erőviszonyok mellett kulcsszerepet játszanak az együttműködésben részt vevő elit személyes tulajdonságai is.

A helyi döntési mechanizmusok, a bevonás jelentősége

A helyi döntési mechanizmusokat nem mutatjuk be átfogóan, ehelyett a helyi összefogások, a bevonás kérdéseire koncentrálnunk, hiszen elsősorban ez a tényező érvényesül a forráselosztási döntések és a tervezés esetében. Ugyanakkor hangsúlyozni szeretnénk, hogy az empirikus kutatási eredményeink minden szegmensében érzékelhető volt, hogy a helyi vezetésnek, elsősorban a polgármesternek kiemelkedő szerepe van, bár sikeressége nagyon komplex tényezőrendszer függvénye (Bódi, Bóhm 2000).

A részvétel, a bevonás jogi előírások mentén formálódik. A tervezés folyamatára vonatkozóan egyes esetekben konkrét jogszabály határozza meg a tervezésbe való bevonás formáját, illetőleg azok szereplőit (pl. a hazai forrásokra vonatkozik a 218/2009. (X. 6.) kormányrendelet). Ugyanakkor a sokkal jelentősebb uniós források esetén a bevonásra vonatkozóan csak uniós szintű szabályozás létezik (240/2014/EU Bizottsági rendelet), a nemzeti szintű, végrehajtási jogszabályok elfogadására nem került sor. Ennek alapján azt feltételeztük, hogy a gyakorlat erősen eltérő lehet az egyes településeken, és természetesen a különböző pozíciójú szereplők is eltérően ítélik meg.

Természetesen szinte minden megkérdezett nagyon fontosnak tekinti a civil szervezetek részvételét, elegendő egyetlen interjúból idézni: „A civil akarat mindig fontos, sőt a legfontosabb. Ha vannak aktív civilek, azokat tartsák életben, és ne legyenek kizárva, mert volt ilyen időszak is.” „Ők látnak le a mélybe, ők látják az igazi igényeket.” (V42) Az egyházak részvételére ugyanakkor csupán egyetlen példa akadt. Általános szinten nagyon hangsúlyos igényként jelent meg az interjúalanyok körében

a vállalkozói szféra bevonása, konkrét példákat viszont nagyon kevesen említettek. A pártok részvételét illetően kétfajta megközelítéssel találkozhatunk. Az egyik város interjúalánya szerint túlzott a pártpolitikai jelenlét (V35), míg egy másik, nem is a legkisebb baranyai városban a nehezebb érdekérvényesítést éppen azzal kötik össze, hogy a testület csupán civil szervezetek képviselőiből áll (V40).

A civil részvétel és a bevonás megválasztott módja nem mindig őszinte. Az egyik járásközpont város esetén kezdetben a közmeghallgatásra az esti órákban került sor, amikor is „sokan voltak, aztán soha többet nem volt ilyen, mert az időpontot áttették csütörtök nyolc-kilenc óra közötti időpontra”. (V38) Másutt foglalkoztak a bevonás változatosabb formáival: egy nagyközségi intézményvezető mondta el, hogy „volt egy egyetemi kezdeményezés is egy közösségi szintér kialakítására, amit az egyetemisták dolgoztak ki a helyi lakossági igények alapján. Régebben előfordult kérdőív is, de mostanában nem volt ilyen”. (V7) Tipikus kisteleplülési idillt írt le a következő válasz: „Régebben senki nem járt falugyűlésre. Minden este nyolc körül kimegy a templom elé, pletykálni, közmunkáról nem lehet beszélni, viszont másról igen. Épült egy sportpark, a fiatalok addig ott vannak. Ezt késő ősz végéig megtartják, akár éjfélig is ott vannak”. (V31) A személyes találkozás sajátos helyét a temetőben jelölte meg egy kisteleplülési polgármester.

A fiatalabb generáció – településmérettől független – elérhetőségét, bevonását ma már leginkább az internet alapú platformok (e-mail, Facebook, honlap) biztosítják. A hagyományos – és részben jogszabály által intézményesített – formák iránt egyre nagyobb az érdektelenség. A helyi vezetők többnyire elégedetlenek a lakosság hozzáállásával, a közmeghallgatásokat egyéni panasz fórumnak tartják. E tekintetben is van kivétel. Az egyik kifejezetten dinamikus, központi település önkormányzati képviselője így fogalmazott: „a két kezemen meg tudom számolni, hogy kik vesznek részt a fórumokon”, ami ugyanakkor a polgármesterrel való elégedettséggel magyarázható: „tegye a dolgát, jó lesz úgy” (V02), aki egyébként a megye szélesebb közvéleménye szerint is sikeresen vezeti és töretlen növekedési pályán tartja a települését a rendszerváltás óta.

A bevonás sikere, formája függ attól is, hogy a szereplők mennyiben érzik magukat érintettnek, illetve a helyi önkormányzat mennyire képes az érintetteket megcélolni előnyökkel. Egy turisztikailag frekventált településen a vállalkozók aktív közreműködésével dolgozták ki a helyi turizmusfejlesztési terveket, a résztvevők többsége „együtt álmodta meg a jövőt” (V20). Van olyan Pécs környéki kisteleplülés, ahol professzionális előkészítés után változatos intézményes formák működnek a közvetlenül érintettek bevonására. Erről egy helyi egyesületi vezető véleménye rendkívül pozitív volt: „Nincs még egy ilyen ezerfős falu... úde kivétel ez Magyarországon, hogy ennyire civilbarát... Nagyon komoly bizalom mellett működnek együtt civilek és önkormányzat.” (V19) Sokkal nehezebb a lakosságot általánosságban megszólítani. Negatív példa, hogy az egyik kisfalu településképi arculati kézikönyvtervezetere egyetlen lakossági észrevétel sem érkezett, ami egyébként a szabályozás alkalmasságát is megkérdőjelezi. Az érin-

tettség elérése komoly kommunikációs feladat, amire van pozitív példa is: egy kisebb Pécs közeli településen „volt egy uniós pályázat, aminek kötelező eleme volt a lakossági igényfelmérés, nagyon pozitív fejlemény, hogy a négyszázból kétszázan kitöltötték”. (V30)

Nehéz feladat a helyi partnerségek nagyon színes világát röviden bemutatni, de a kérdőíves felmérés és az interjúk tapasztalatai általában aláhúzzák a helyi társadalom részvételének fontosságát. Ugyanakkor a véleményekből az is kitűnik, hogy a jogi szabályozási háttér nem biztosítja a bevonás hatékony intézményesülését, az uniós elvárások pedig inkább projektszinten tudják a részvételt erősíteni, lényegében kötelező elírások formájában. A megkérdezettek véleménye, tapasztalatai összefüggést mutattak a települések sikerességével is. Éppen a funkciótlan, hanyatló, periférikus térségek esetében talákoztunk kevésbé kedvező gyakorlattal.

Konklúzió: hatalom tér nélkül, tér hatalom nélkül. Növekvő távolság a perifériák és a hatalom között

Kutatásunk megerősítette azt a szakirodalomból ismert tényt, véleményt, hogy a helyi kormányzati szint akkor is számít, ha felhatalmazása és eszközrendszere gyenge (Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney 2011; Kovách 2008, 2012; Nagy et al. 2015; Pálné Kovács 2019a; Timár et al. 2021). Ami a korábbi kutatási eredményekhez képest új, hogy a megkérdezettek annak ellenére tartják meghatározó szereplőnek, szinte egyöntetűen, a helyi önkormányzatokat, hogy azok mozgástere az utóbbi időszakban drasztikusan csökkent. A hazai fejlesztéspolitikai kormányzati rendszer erősen centralizált modelljében a helyi szint sikere éppen attól függ, hogyan tudja érdekeit érvényesíteni a felsőbb döntéshozási szinteken. Ez az ellentmondás átrendezi a kapcsolatokat, aktivitásokat és kapcsolatrendszereket is.

Arra a sajátos helyzetre kell tehát megoldásokat keresni, amikor a helyi kormányzat nem rendelkezik a szükséges hatalommal, felhatalmazással, forrásokkal, mégis elengedhetetlen a szerepvállalása. Kormányoznia kell hatalom nélkül. Természetesen a helyi önkormányzatok nincsenek vákuumban sem kormányzati, közjogi, sem politikai, társadalmi értelemben. Beilleszkednek egy olyan hálózatba, amelyben különböző szereplők, szintek különböző módon és tartalommal vesznek részt. Ebben a hálózatban kutatási eredményeink szerint a vertikális meghatározó, felmorzsolódtak a korábbi évtizedekben lassan kirajzolódó térségi, horizontális együttműködések intézményes keretei. A vertikális kapcsolatrendszerben egy, a korábitól eltérő kormányzati logika és döntési mechanizmus érvényesül, amelyben a központi hatalomnak tere, térbeli beágyazottsága, a területi szereplőknek pedig hatalma nincs.

Az információs és hatalmi aszimmetria, a mozgósítható eszközök és a kölcsönös érdekeltség hiánya a területi szereplők és szintek közötti horizontális ko-

operáció alól is kihúzta a szőnyeget. A kérdőívek és az interjúk tapasztalatai alapján elsősorban a központi, forráselosztó kormányzati hatalommal való kapcsolatok határozzák meg egy térség, település mozgásterét, ám ezek a kapcsolatok messze nem a formális közjogi szabályozási modell szerint formálódnak és földrajzi szempontból is esetlegesek. Már a közjogi szabályozásból is kikövetkeztethető, hogy a kormányzati és helyi szint közötti hatalmi térben lényegében nincsenek önálló mozgástérrel rendelkező, független szereplők. A megyei esettanulmány jól érzékelteti, hogy a megyei önkormányzat nem képes tényleges érdekközvetítő szerepet betölteni. Az interjúk alapján sem a járás, sem a kistérség, sem a városközpontok nem töltenek be térbeli integráló, érdekérvényesítő szerepet. A vákuumot az egyéni országgyűlési képviselők töltik ki egy olyan térbeli körzetrendszerben, amelynek viszont nincs intézményes, szabályozott eszköze a fejlesztési tervezéshez és forráselosztáshoz. Az országgyűlési képviselő csak informális szereplője a fejlesztéspolitikának, de már jól látszik a hatalmi arénában, azon szereplők körében, akiknek hozzáférésük van az előzetes lobbifolyamatokban. Ez logikailag is a központoknak kedvező modell, ahol a perifériák sem méretük, sem távolságuk révén nem tudnak partnerként szerepelni. A központosított tervezés és forráselosztás, miután nem rendelkezik elegendő információval és nem kényszerül rá a területi szereplőkkel való kompromisszumokra, érvényesíteni tudja a nemzeti fejlesztési prioritásokat, amelyek érzéketlenek a helyi sajátosságok iránt és ritkán kedveznek a periférikus térségeknek.

Ez a fejlesztéspolitikai kormányzási modell Baranya megyében még hátrányosabb a perifériák számára, mint általában, nemcsak azért, mert az aprófalvas településszerkezet, a határ menti fekvés eleve forráshiányt okoz, hanem azért is, mert sem az erőforráshiányos megyeszékhely, sem a többnyire stagnáló kisvárosok nem vették át a térbeli integráció feladatát. A települések köréből kiemelkedő, dinamikusabban fejlődő néhány kisváros, üdülőfalva, mezőgazdasági központ sikere azonban nem feltétlenül a jobb érdekérvényesítéssel magyarázható. Úgy tűnik, hogy a centralizált, klientista rendszernek hosszú távon nincs térbeli szempontból azonosítható, tervezésen, fejlesztési prioritásokon alapuló nyertes települése, térsége. A helyi vezetés, a helyi társadalom teljesítménye még mindig biztosabb bázis a fenntartható fejlődéshez, mint a hatalomhoz való viszony, ugyanakkor félő, hogy a külső források megszerzésére koncentrálnó helyi kormányzati rutinok fellazítják a „természetes” fejlesztési koalíciókat is. Egyelőre még van esély a helyi kooperációra, legalábbis a társadalmi és közpolitikai elit hozzáállása alapján, de a perifériák függősége ezt az esélyt a központokhoz képest még hamarabb felszámolja.

Jegyzetek

- 1 256/2021. (V. 18.) kormányrendelet a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- 2 A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.) az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről
- 3 Decentralizált területfejlesztési és önkormányzati fejlesztési előirányzat (zárójelben az ábrákon alkalmazott rövid elnevezés):
 - Területfejlesztési cél előirányzat (TFC) / Terület- és régiófejlesztési cél előirányzat (TRFC)
 - A helyi önkormányzatok fejlesztési feladatainak támogatása - Területi kiegyenlítést szolgáló támogatás (TEKI)
 - A helyi önkormányzatok fejlesztési feladatainak támogatása - Céljellegű decentralizált támogatás (CÉDE)
 - Települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolat-felújításának támogatása (TEUT)
 - A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása (LEKI)
 - Települési hulladék közszolgáltatás fejlesztéseinek támogatása (TEHU)
 - Térség- és település-felzárkóztatási cél előirányzat (TTFC)
 - Kistérségi Támogatási Alap (KITA)
 - Vállalkozási övezetek támogatási cél előirányzata (VÖC).

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

- Ágh, A. (2019): *Declining Democracy in East-Central Europe: The Divide in the EU and Emerging Hard Populism*. Edward Elgar, Cheltenham
- Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (2006) (eds.): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. VS Verlag, Wiesbaden
- Bache, J., Andreou, G., Atanasova, G., Tomsic, D. (2011): Europeanization and multi-level governance in south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid. *Journal of European Public Policy*, 1., 122–141. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.520884>
- Bachtler, J., McMaster, I. (2008): EU cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. *Government and Policy*, 2., 398–428. <https://doi.org/10.1068/c0662>
- Bauer, M.W., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K., Becker, S. (eds.) (2021): *Democratic Backsliding and State Administration. How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press, Cambridge DOI: 10.1017/9781009023504
- Bernhard, M. (2021): Democratic Backsliding in Poland and Hungary. *Slavic Review*, 3., 585–607. DOI: 10.1017/slr.2021.145

- Bevir, M. (2011): *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE, London
- Boda Zs. (2020): *Ki dönt? Kormányzási stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002-2014*. Gondolat, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest
- Bódi F., Böhm A. (2000): *Sikeres helyi társadalmak Magyarországon*. Agroinform Kiadóház, Budapest
- Bódi M. (2021): A jelenlét nélküli jelen(lét)- a hazai pártszervezetek fejlettségének különbségei. *Földrajzi Közlemények*, 3., 233-248 <https://doi.org/10.32643/fk.145.3.4>
- Böhm A.(2002): *Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés*. Agroinform Kiadóház, Budapest
- Charron, N. (2016): Quality of government, regional autonomy and Cohesion policy allocations to EU regions. In: Piattoni, S., Polverari, L. (eds.): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar, Cheltenham, 92-104.
- De Vries, M. S. (2002): Interactive Policy-Making in Local Governance: An International Comparison. In: Bovaird, T., Löffler, E., Parrado-Diez, S. (eds.): *Developing Local Governance Networks in Europe*. Nomos, Baden-Baden, 91-107.
- Finta, I. (2023): Comments on the European Court of Auditors' Special Report on the Leader Programme. *European Countryside*, 2., 328-345. <https://doi.org/10.2478/euco-2023-0018>
- Halkier, H., Danson, M., Damborg, C. (eds.) (1998): *Regional Development Agencies in Europe*. Jessica Kingsley, London
- Horváth Gy. (1998): *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- John, P. (2001): *Local Governance in Western Europe*. SAGE, London
- Kabai G., Szabó P. (2016): A hazai fejlesztéspolitika és térszervezés kapcsolódásának változása az Európai Unió csatlakozás tükrében. *Közép-európai Közlemények*, 1., 7-21.
- Kákai L. (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek. Századvég Kiadó*, Budapest
- Kovács I. (2008): Önkormányzati hatalom, projektelés és az új kormányzás. In: Bódi F. (szerk): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. MTA Politikatudományi Intézet, Budapest, 13-129.
- Kovács I. (2012): *A vidék az ezredfordulón*. Argumentum. MTA Társadalomtudományi Központ (Sociológiai Intézet), Budapest
- Lago, I., Lago-Peñas, S., Martínez-Vazquez, J. (2020): Decentralization after the great recession: Fine-tuning or paradigm change? *Regional Studies*, 7., 877-880. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1711878>
- Levi-Faur, D. (2012): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford
- Lux G. (2017): *Újraiparosodás Közép-Európában*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs
- Medve-Bálint, G. (2018): The Cohesion Policy on the EU's Eastern and Southern Periphery: Misallocated Funds? *Studies in Comparative International Development*, 2., 218- 238.
- Moodie, J.R., Salenius, V., Wøien Meijer, M. (2021): Why territory matters for implementing active subsidiarity in EU regional policy, *Regional Studies*, DOI:10.1080/00343404.2021.1966404
- Nagy E., Timár J., Nagy G., Velkey G. (2015): A társadalmi-térbeli marginalizáció folyamatai a leszakadó vidéki térségekben. *Tér és Társadalom*, 1., 35-53. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2680>
- Page, E. (1991): *Localism and Centralism in Europe*. Oxford University Press, Oxford
- Pálné Kovács I. (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs
- Pálné Kovács I. (2019a): A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 2., 3-19. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3088>
- Pálné Kovács I. (2019b): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs
- Pálné Kovács I. (2021): A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei. *Tér és Társadalom*, 4., 215-240. <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3372>
- Piattoni, S., Polverari, L. (eds.) (2016): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar, Cheltenham
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (eds.) (2011): *Handbook of Local and Regional Development*. Routledge, London and New York
- Táll É. (2000): Lokalitás, önkormányzatok, a helyi vezetők szerepe a gazdasági és politikai rendszer átalakításában. In: Táll É. (szerk.) *Az új demokrácia önkormányzati vezetői*. MTA PTI
- Timár J., Keller J., Kovács K., Virág T. (2021): Tér és társadalom a térbeli igazságosság koncepciójának perspektívájából. Szerkesztői előszó. *Tér és Társadalom*, 4., 3-20. <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3399>
- Tocqueville Research Center (2004): *A magyar polgármesterek: európai összehasonlításban*. <http://www.helyidemokracia.hu/eupolgi/polgicelok.html> (Letöltés: 2023. 02. 10.)

- Torre, A., Traversac, J-B. (eds.) (2011): *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*. Physica-Verlag, Springer, Berlin, Heidelberg
- Torre, A. (2022): Smart development for peripheral areas. A never-ending story? *Tér és Társadalom*, 3.,10-28, <https://doi.org/10.17649/TET.36.3.3423>

Jogszabályok, dokumentumok

- A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet
- A 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet
- A magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény
- A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló integrált területi programok jóváhagyásáról szóló 1612/2016. (XI. 8.) Korm. határozat
- Az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi XXXIII. törvény
- A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése (1996-2008) – Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium http://www.terport.hu/webfm_send/15_1_tf_2009_hazai_tfejl_tam_19962008_i_iii_osszefoglalo.pdf_%3B (Letöltés: 2023. 02. 10.)
- Baranya Megyei Önkormányzat - Baranya megye Integrált Területi Programja (2020) – <http://www.baranya.hu/dokumentum/808>
- Baranya Megyei Önkormányzat – Baranya Megyei Területfejlesztési Kon koncepció (2030) <http://www-baranya.hu/dokumentum/1284>

Pécs, egy periféria fővárosa

Pécs, a capital of a peripheral region

PÓLA PÉTER, PÁLNÉ KOVÁCS ILONA, GIBÁRTI SÁRA

PÓLA Péter: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; pola@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3169-2874>

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: tudományos tanácsadó, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; palne.kovacs.ilona@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

GIBÁRTI Sára: tudományos segédmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; gibarti.sara@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-6180-7559>

KULCSSZAVAK: centrum-periféria; többszintű kormányzás; városfejlesztés; területi tervezés

ABSZTRAKT: Pécs a Dél-Dunántúl természetes közigazgatási, közszolgáltatási és gazdasági központja. Sajátos szerepet kölcsönöz azonban ennek a centrumszerepnek, hogy a térség, amelynek központja, külső perifériaként írható le, s maga a város is mindegyik centrum-periféria dimenzióban relatív perifériának tekinthető, gazdasága gyenge, a külföldi tőkebefektetések elkerülnek, népessége jelentősen csökken. Város és térsége összetartozásának, együttműködésének vagy rivalizálásának számos vizsgálható vonatkozása van. Kutatásunk során a kormányzási dimenzióra koncentrálnak, tehát arra, hogy a közhatalommal vagy befolyással rendelkező szereplők a különböző kormányzási szinteken és szektorokban hogyan járulnak hozzá a periférikus helyzetből következő hátrányok csökkentéséhez, illetve az esetleges előnyök kihasználásához. Megvizsgáljuk, hogy Pécs centrumfunkciói közül melyek a legerősebbek, s hogy a város fejlesztési terveiben – ezen funkciók mentén – tetten érhető-e olyan tudatos szerepvállalás, létezik-e olyan stratégia, amely a centrumnak és a perifériának is kölcsönösen előnyös lehet. Fejlődési lehetőséget sugároz ki a város térségébe, vagy inkább elszív onnan erőforrásokat? A helyi vezetőkkel készült interjúk alapján igyekeztünk feltárni azt is, hogy a város elitje miként vélekedik az elmúlt két-három évtizedről. Mit és miért tart sikernek, illetve kudarcnak, hogyan látja a város mozgásterét, érdekérvényesítő képességét, belső erőforrásainak mozgósítását és a külső erőforrás bevonásának képességét, s hogyan ítéli meg a baranyai megyeszékhely szerepvállalását agglomerációja, megyéje és régiója központjaként.

Péter PÓLA: research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary; pola@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3169-2874>

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@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

Sára GIBÁRTI: junior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary; gibarti.sara@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-6180-7559>



KEYWORDS: *centre-periphery; multi-level governance; urban development; regional planning*

ABSTRACT: *Pécs is the administrative, public service and economic centre of South Transdanubia. The peculiarity of this central role, however is related to the peripheral position of its surrounding region. Hence, Pécs itself can be considered a relative periphery in all centre-periphery dimensions, with a weak economy, limited foreign investment and a significantly declining population. There are many aspects of a cohesive, cooperative or rivalrous relationship between a city and its region that need to be examined. In our research we focused on the governance dimension of this relationship, i.e., how actors with public authority or influence at different levels and in different sectors of government contribute to the reduction of disadvantages and the exploitation of the potential benefits of peripherality. This study examines which of Pécs' central functions are the strongest, and whether the city's development plans - including those along these functions - reflect a conscious commitment and a strategy that can be mutually beneficial for both the centre and the periphery. Is it more likely that Pécs radiates a development potential to its region or that it drains resources from it? On the basis of semi-structured interviews, we also tried to find out how the city's elite viewed the past two to three decades, what and why they considered successes and failures, how they saw the city's options, its ability to assert its interests, mobilise its internal resources and attract external resources, and how they assess the role of the Baranya county seat as the centre of its agglomeration, county and region.*

The research block focusing on Pécs used a mixed methodological apparatus. As one of our starting points was the importance of the city's place in the region as defined by various development plans, we subjected the territorial and urban plans to a thorough content analysis. Our empirical research was based on a telephone questionnaire survey covering 233 persons in 2020-2021, and on semi-structured interviews: 45 interviews with a common theme were conducted in the county, and 7 interviews with a specific focus were conducted among people living and working in Pécs in 2021-2022. The interviewees are typically former or current leaders who have played or are playing a role in local advocacy and decision-making.

In the first part of the paper, we analyse what the main district functions of the city are, and how much influence urban governance can have on shaping them. We will then look at the evolution of the city's 'designated' central role, and the extent to which spatial functions have been considered in development plans at different levels and in different ways. A separate sub-chapter is also devoted to the European Capital of Culture project in Pécs, because the case is an excellent illustration of the contradiction between the city's limited scope and its ambitions as a regional capital. Finally, based on interviews with leaders from Pécs and other municipalities in the county, we present their perceptions of the city's governance, its place in power and in the region, showing that the discrepancy between the city's prestige and its role as a centre is very complex and needs to be further explored.

Bevezetés: kutatási kérdések, elméleti, módszertani keretek

A centrum és a periféria viszonyrendszer kutatásában megkerülhetetlen a politikai, kormányzási összefüggések elemzése. Empirikus vizsgálataink mintaterülete a fejletlen, periférikus fekvésű, aprófalvas szerkezetű Baranya megye volt, ahol tetten érhető a fejlődés szempontjából szinte minden olyan társadalmi, gazdasági, infrastrukturális, földrajzi tényező, amelyik a hátrányos helyzetet magyarázza. A megye fejlesztéspolitikai összefüggéseit elemző empirikus kutatásunkban a megye- vagy régiószékhely Pécs szükségszerűen kapott helyet több okból is. Egyértelmű, hogy státusza révén a térség meghatározó centruma, ha úgy tetszik, er-

re a szerepre közigazgatási és közszolgáltatási értelemben is kijelölték. Gazdasági, ellátó, foglalkoztató funkciói szintén döntő hatással vannak a térségre, különösen egy olyan periférikus térségben, ahol Pécs az egyetlen „optimális” méretű természetes központ. Azt is feltételeztük, hogy városi centrumfunkció alapján a központi fejlesztési, újraelosztási döntéseknek is kedvezményezettje. Ugyanakkor az már nem magától értetődő, hogy a valóságban betölti-e a centrumfunkciót, hogy profitál-e a periféria a közelségből, vagy inkább elszívó, egyoldalú domináló szerepe van, ahogy az is elemzést érdemel, hogy a központfunkció valóban megjelenik-e a fejlesztési tervezésben, a forráselosztási mechanizmusokban. Ennek a kérdéskörnek a fontossága okán szántunk külön tanulmányt a periféria fővárosának.

A városkutatások egyik kitüntetett témája a kormányzás, felismerve annak meghatározó szerepét a működtetésben és a fejlesztésben egyaránt, természetesen nem függetlenül a társadalompolitikai vonatkozásoktól (Szirmai 2019). A városkormányzási kutatások eredményei szerint a helyi kormányzatok mozgásterét elsősorban az általános politikai-gazdasági keretfeltételek jelölik ki. Nemcsak arról van szó, hogy milyen közjogi felhatalmazással rendelkeznek a városok, hanem arról is, hogy milyen szereplők jutnak befolyáshoz. A helyi kormányzás módja, célrendszere eltérő modelleket követ. Az utóbbi évtizedekben a hierarchikus irányítási logika mellett, helyett a helyi szerepvállalás erősödik. Különböző szereplők, eszközök, értékek, érdekek mozgatják a helyi döntéseket, és eltérő térszervező, ellátó ambíciók érvényesülnek (DiGaetano, Klemanski 1999). A különböző kormányzási szinteket új típusú egyezségek kapcsolják össze (Bentley, Pugalis, Shutt 2017). A városi belső hatalmi viszonyok gyakran aszimmetrikusak. A hálózati típusú, elitista kormányzási rendszerben a pozíciókat a források feletti kontroll lehetősége jelöli ki (Stone 1989). A helyi fejlesztési rezsimek a kedvezőtlen gazdaságpolitikai környezetben is követhetnek alternatív stratégiákat olyan városi térségekben, ahol nincs esély a globális versenybe való bekapcsolódásra (Rast 2005). A *place leadership*-nek nevezett iskola már a kormányzás teljes, többszintű rendszerét figyelembe véve, arra keresi a választ, hogy miért sikeresek egyes helyi vezetések, mások pedig miért nem (Bentley, Pugalis, Shutt 2017; Sotarauta, Beer, Gibney 2017).

Az új városi/helyi kormányzás térbelisége is átalakult; amorfabb és policentrikusabb, mint a korábbi egycentrumú centrum-periféria modell. A szuburbán, vidéki települések esetenként „csatlós” szerepbe kényszerülnek, miután nem a helyiek a gazdasági, döntési központok, a földtulajdon és a tudás birtokosai. Az aszimmetrikus hatalmi viszonyrendszer rányomja a bélyegét a térség fejlesztéspolitikájára is (Torre, Traversac 2011).

A városi kormányzás, a városi rezsimek kutatásában támaszkodhatunk bizonyos hazai előzményekre. Az egyik fontos különbség a hazai kutatási eredményekben az angolszász és nyugat-európai sajátosságokhoz képest, hogy bár formálódhatnak alkalmi helyi fejlesztési szövetségek, de a központi kormányzati sze-

replők befolyása sokkal erősebb, illetve a városok kormányzása térben zártabb, kevésbé jellemző regionális, agglomerációs együttműködés (Pálné 2008; Csizmadia, Páthy 2010; Somlyódy Pétil 2012; Bajmóczy et al. 2016). Nem jöttek létre fejlesztési rezsimiek tartós hálózatai. A városokat a rendszerváltás utáni önkormányzati rendszerben egoista közszolgáltatási és gazdaságfejlesztési magatartás jellemezte nemcsak az egymással való együttműködésben (Somlyódy Pétil 2003, 2012), hanem a „városfalakon” belül is (Brachinger 2008). A kezdetekben sokszínű, spontán, nyitott kistérségi együttműködésekkel idővel azonban felváltotta a felülről irányított projektgeneráló és -menedzselő modell, amelyben a szereplők zárt klikkje, különösen az ún. projektosztály (Kovács 2012) vette át a helyi választott politikusok, az értelmiség és a gazdasági szereplők „fejlesztési rezsimjének” szerepét.

Jelentős korlát a helyi tartós szövetségek kialakulása szempontjából az is, hogy a várospolitikai súlya, közpolitikai stabilitása nálunk kevésbé érzékelhető. A városokkal kapcsolatos politikai, fejlesztéspolitikai koncepciók nem rendeződtek konzisztens, hosszú távú stratégiába (Rechnitzer, Berkes 2021; Lux 2017), és a területi közigazgatási, önkormányzati rendszer sem birkózott meg a nagyvárosi dilemmával. A nagyvárosok inkább elszigeteltek, semmint összefogtak volna a környező településekkel és a megyével (Pálné Kovács 2019; Somlyódy Pétil 2019).

Kutatásunkban nem elemeztük átfogóan a helyi politikai viszonyokat, elsősorban a fejlesztéspolitikai kormányzásban elfoglalt helyet vizsgáltuk. Abból indultunk ki, hogy Pécs címzettje, kedvezményezettje a magasabb szintű közigazgatási, elosztási, fejlesztéspolitikai döntéseknek, amelyek meghatározzák a mozgásterét, teljesítményét, a hálózatokban elfoglalt helyét. Ugyanakkor a városi kormányzat maga is aktív szereplő, nemcsak a helyi erőforrások birtokosait mozgósítva, hanem térszervező funkciót is betöltve. Kérdés, hogy Pécs, illetve a város vezetése mennyiben tudott ennek a lehetséges szerepnek megfelelni.

A tanulmány címét egy Lyonnal foglalkozó írás ihlette (Pálné Kovács 1992). Lyon a kilencvenes évtizedben a francia regionalizációs és nagyvárosi reformok érintettjeként, kormányzati és európai uniós támogatással aspirált a régió „fővárosa” státuszra. A város és a francia regionalizáció fejlődése több évtized távlatából visszaigazolta az akkori ambíciókat (Egyed 2016). Pécs kijelölése régiócentrumként messze nem történt ilyen következetesen, és a város erőforrásai és kormányzása sem tudott hozzájárulni a státusz betöltéséhez.

Tanulmányunk nem tér ki részletesen Pécs fejlődésének, stagnálásának és hanyatlásának történetére, amit a jelen számban Hajdú Zoltán és Horeczki Réka tanulmánya mutat be, s más munkák is foglalkoznak vele (Rácz 2021; Rácz, Kovács, Horeczki 2021). Olyan elemeket emelünk ki, amelyek érzékeltetik, hogy a periféria és annak centruma nem alkot mindenkor együttműködő, szinergiára törekvő, „szolidáris” egységet. Az intézmények, gazdasági erőforrások jelenléte ugyan objektív sajátosság, mint ahogy a központi hatalom által kijelölt státusz is független változó, de feltételezésünk szerint sok múlik a mindenkori kormányza-

tok szerepfelfogásán, a helyi társadalom, illetve elit identitásán, törekvésein is. Arra kerestük a választ, hogy Pécs mint a periféria egyszerre természetes és kijelölt fővárosa, milyen kormányzási sajátosságokkal jellemezhető, hozzájárult vagy elvett-e a térség felzárkózásának esélyeiből.

A tanulmány első részében azt elemezzük, hogy melyek a város főbb, különböző sugarú körzeti funkciói, s ezek formálására a városi kormányzás mennyiben tud hatást gyakorolni. Ezt követően a város „kijelölt” központi szerepkörének alakulását tekintjük át, azt, hogy a különböző szintű és jellegű fejlesztési tervek mennyiben számoltak a térbeli funkciókkal. Azért térünk ki külön fejezetben a városra vonatkozó kutatásokra, mert ezek befolyásolták, illetve visszatükrözték a centrumfunkciók különböző korszakokban érvényesülő narratíváit. Külön alfejezetet szántunk a pécsi Európa Kulturális Fővárosa projektnek is, mert az eset kiválóan alkalmas a város korlátozott mozgásterére és regionális fővárosi ambíciói között feszülő ellentmondás érzékeltetésére. Végezetül a pécsi és a megye más településein élő vezetők körében készített interjúk alapján mutatjuk be a város kormányzásáról, a hatalomban és a régióban betöltött helyéről kialakult véleményeket, érzékeltetve, hogy a város presztízse és tényleges központi szerepköre közötti eltérés nagyon bonyolult és tovább kutatandó összefüggések mentén magyarázható.

A Pécsre fókuszáló kutatási blokk vegyes módszertani apparátust alkalmazott. A város adottságainak, fejlődésének bemutatásában a szerzők helyzete kényelmes, hiszen Pécs a tudományos kutatások gyakori terepe volt – köszönhetően elsősorban az ott működő akadémiai és egyetemi műhelyeknek –, ezért szekunder információkra támaszkodtunk. Mivel a város helyét a térségben a különböző fejlesztési tervek jelölték ki, illetve a városvezetés stratégiája is a tervezésre támaszkodik, alapos tartalomelemzésnek vetettük alá a területi, városi terveket.

Empirikus kutatásunk egyrészt a 2020-2021-ben zajlott, 233 személyre kiterjedő telefonos kérdőíves felmérésre, másrészt a 2021 és 2022 során készített félig strukturált interjúkra épült. A megyében 45 egységes tematikájú interjút, további hét speciális fókuszú interjút pedig Pécsen élők, dolgozók körében készítettünk. Az interjúalanyok jellemzően egykor vagy jelenleg is vezető pozíciót betöltő személyek (polgármesterek, intézményvezetők, gazdasági szakemberek, országgyűlési képviselők), akik a helyi érdekegyeztetésben és döntéshozatalban játszottak vagy játszanak szerepet.

A város, mint funkcionális centrum

A város centrumszerepe megítélésünk szerint erősen relatív, csupán a szűkebb, külső perifériaként leírható térségében érvényes. A fővárostól 200 km-re, a fejlettségi és hatalmi központtól is viszonylag távol fekvő város lemaradását tükröző tény, hogy a magyarországi régióközpontok közül utolsóként kapott autópályás

elérhetőséget Budapesthez. Ennek a megkétszerezésnek a háttérében részben a balkáni háborúk játszottak szerepet, a határközeli konfliktus tovább fokozta a periférikus helyzet problémáit. Baranya megye történelmére dichotómia jellemző: a központi funkciók egy alapvetően periférikus térségben jelennek meg (Hajdú 2021). A város történetére azonban nem statikus centrum-periféria helyzet jellemző. Saját régióján belüli centrumpozíciója és a nagyobb régió belül elfoglalt periférikus helyzete is sokat változott. A 19. század közepétől az ipar kiépülésével, a közúti kapcsolatok javulásának is köszönhetően a város lakossága hetven év alatt megháromszorozódott (Kaposi 2006), centrumfunkciói bővültek, szűkebb térségével, megyéjével erős kölcsönös függésben működött. A világháborút követő szocialista iparosítást követően a város fejlődése a periféria erőforrásait is elszívta. Ma azt tapasztaljuk, hogy az egészében periférikus régió leszakadása folytatódik, miközben e periférián belül Pécs centrumfunkciói is gyengülnek.

Pécs fejlődéstörténete három meghatározó mozzatrugójának Faragó (2010) a regionális centrumfunkciókat, a kultúrát és az ipari fejlesztéseket tartja. A szocialista iparfejlesztés olyan veszélyesen egyoldalú iparszerkezetet alakított ki, amely a bányászat munkaerő-elszívó hatása és a fogyasztói igények átalakulása miatt a tradicionális iparágakat is hátrányosan érintette (Lux 2017), és a periféria erőforrásait is erősen igénybe vette. A kulturális és tudományos intézmények fejlődése (lásd például az egyetemi bővülést) a későbbi válságban védőhálót jelentett Pécsnek. A rendszerváltás után Pécs és Baranya nem volt elég fejlett ahhoz, hogy sikeresen újrastrukturálja iparát, megőrizze ipari dinamikáját, annál viszont fejlettebb volt, hogy az állami fejlesztéspolitika teljesen elkerülje (Rácz 2008).

Pécs centrumszerepét a város mérete, és azzal összefüggően általában a centrumokhoz köthető funkciók alapozták meg, amellyel a megyében és a régióban egyetlen város sem vetélkedhetett. Az már nem egyértelmű, hogy ezekkel a funkciókkal mennyire szolgálta és szolgálja szűkebb és tágabb régióját, ahogy az sem, hogy e centrumfunkciót mennyiben használta és használja ki tudatosan a város vezetése. Modernizálja-e perifériáját, vagy inkább függésben tartja, elszívva erőforrásait? Pécs regionális központi jellegét ma alapvetően a következő tényezők határozzák meg: népességszám, központi elhelyezkedés, közigazgatási centrumszerep, gazdasági és munkaerőpiaci súly és kapcsolatrendszer, kereskedelem és üzleti szolgáltatások, közoktatási és egészségügyi infrastruktúra és szolgáltatások, egyetem, valakint kulturális kínálat.

Ugyan a város az elmúlt három évtizedben jelentősen veszített népességéből, még mindig a megye lakosságának negyven százalékát képviseli. A város megyeszékhelyként természetesen igazgatási központnak tekinthető, ami a különböző közigazgatásszervezési ciklusokban eltérő nagyságrendű igazgatási apparátusok jelenlétében és városi érdekérvényesítő pozíciókban jelent meg. Az uniós csatlakozást megelőző, majd követő időszakban többször is hivatalos politika szintjén jelent meg a megyéket felváltó regionalizáció, ami a város közigazgatási szerepkörében megerősödést eredményezett, annak ellenére, hogy a fejlesztési

régiók központjait, illetve a tervezett közigazgatási régiók székhelyeit végül hivatalos jogszabályban nem jelölték ki. A regionális fejlesztési ügynökség pécsi székhelye, illetve a dekoncentrált közigazgatási szervek regionális központjainak keretei között megjelent a regionális lépték is. Mára Pécs – megyei szintű – közigazgatási hatósági és irányító szerepe még vitathatatlan, de az önkormányzati feladat- és hatáskörök átrendeződésével a súlypont a helyi önkormányzatok helyett a központi kormányzati irányítású területi dekoncentrált szervekre helyeződött át, amelyek közül csak néhány működik regionális szerkezetben, pécsi székhellyel. A 2010 utáni területi kormányzati rendszerben az önkormányzati jellegű térszervező funkciók már csak azért is visszaszorultak, mert a városi önkormányzat hatásköre jelentősen szűkült, s ezzel a ráhatása is a közszolgáltatási intézményekre.

A gazdasági funkcionális központi szerep a munkaerőpiaci ingázás szempontjából is jelentős. A város ipari parkjaiba települt cégeknél dolgozók mindössze 30-40%-a pécsi, és 60-70%-a megyei vonzáskörzetű vagy még távolibb településről ingázik (derült ki a gazdasági ügyekért felelős alpolgármesterrel készített interjúból). A cégek számára ugyanakkor nagy kihívást jelent, hogy a munkaerőt az ingázás megszervezésével kell biztosítaniuk. Mivel a beutaztatás csak jelentős foglalkoztatotti létszám mellett rentábilis, a vállalkozások ebben a várostól is segítséget várnak. A város megyén belüli relatív gazdasági súlyát jelzi, hogy Baranya száz legnagyobb foglalkoztatójának fele pécsi székhelyű. A 2021-es Baranya TOP100 kiadványban a száz legnagyobb árbevételű vállalkozások kétharmada a pécsi agglomerációban működik (59 Pécssett). A regisztrált gazdasági szervezetek száma is jelentős gazdasági erőkoncentrációt mutat a régióon belül is (1. táblázat).

A megye munkaerőpiacán Pécsnek markáns a vonzereje. A Pécsre bejáró foglalkoztatottak száma a legutóbbi felméréskor 18 437 volt, a helyben foglalkoztatottakon belül a bejárók aránya Pécssett 25,2%. Az el- és bejáró foglalkoztatottak egyenlege a városban meghaladta a 13 ezer főt. Pécs egy sok településből álló és

1. táblázat: Pécs súlya a régiójában a regisztrált szervezetek száma alapján
Position of Pécs in the region in terms of the number of registered organisations

	Népesség (ezer fő, 2021)	Regisztrált gazdasági szervezetek száma (2023 május)
Pécs	145,5	15 391
Pécsi járás	189,1	-
Baranya megye	360,7	29 270
Dél-Dunántúl	879,5	64 868
Pécs súlya járáson belül	76,9%	-
Pécs súlya Baranyán belül	40,3%	52,6%
Pécs súlya a régióon belül	16,5%	23,7%

Forrás: KSH és KNyR adatok alapján saját szerkesztés

nagy népességű terület foglalkoztatási súlypontjának tekinthető. A vonzaskörzet-hez tartozó települések és a vonzasközpont közötti átlagos távolság Pécs esetében 16,6 km. Az összes bejáró foglalkoztatott háromnegyede ebből a vonzaskörzetből ingázik a városba (KSH 2011). Hajdú-Bihar mellett csak Baranya megyére igaz, hogy a megyeszékhely mellett más várost a KSH nem nevez meg ingázási centrumként. Baranya megyében tehát Pécs munkaerővonzó képessége meghatározó; ez az oka annak is, hogy a megye több járásának viszonylag magas a munkaerő-vesztesége.

A megyeszékhelyen kívül a Mohács-Bóly tengely dinamikája látványos, az elmúlt években egyre erőteljesebben látszik ennek a délkelet-baranyai gazdasági erőternek a fejlődése. Azt, hogy a *térség egésze* gazdaságilag mennyire periféria, jól mutatja, hogy az Audi Hungária Kft. éves árbevétele önmagában közel négyszerese annak az értéknek, amit a száz legnagyobb baranyai cég összesen előállított. A népességszám és a vásárlóerő a *kereskedelmi* üzletek telephelyválasztásánál elsődleges, s e tekintetben Pécs szintén jelentős központ a régióban.

A város *oktatási intézményei* mennyiségi és minőségi szempontok miatt is jól szolgálják a perifériát. Az ingázásra alkalmas távolságokon belül lévő települések számára *előny* a jellemzően színvonalas pécsi iskolák jelenléte. A szakképző iskolák kínálata is színes; nemcsak a megyéből, de a régióból is ingáznak vagy vesznek igénybe kollégiumot. Pécsen 21 általános és 18 középiskola, valamint hat általános és középiskola működik. (A megyeszékhely súlya 45%-os a megyén, és 21%-os a régión belül.) A fenntartóktól származó adatok¹ szerint az általános iskolába járó diákok 17%-a, a középiskolások 34%-a nem pécsi lakos. A közoktatási központoszerepet szemlélteti, hogy a pécsi tankerület három pécsi középiskolai kollégiumában 2022 szeptemberében 821 diák kapott helyet.

Pécs *egészségügyi intézményeit* tekintve egyértelműen regionális központ (2. táblázat). A városban közel száz éve folyik orvosképzés, így az egyetem bázisán

2. táblázat: Pécs súlya a régiójában egészségügyi infrastruktúra alapján
Position of Pécs in the region in terms of health infrastructure

	Népesség (ezer fő, 2021)	Háziorvosok száma (fő, 2021)	Járóbeteg szakellátásban megjelenők (ezer eset, 2021)	Kórházi ágyak száma (db, 2021)
Pécs	145,5	81	1 602	1 620
Pécsi járás	189,1	93	1 609	1 642
Baranya megye	360,7	202	2 240	3 022
Dél-Dunántúl	879,5	442	4 947	6 451
Pécs súlya járáson belül	76,9%	87%	99,50%	98,60%
Pécs súlya Baranyán belül	40,3%	40%	71,50%	53,60%
Pécs súlya a régión belül	16,5%	18,00%	32,40%	25,10%

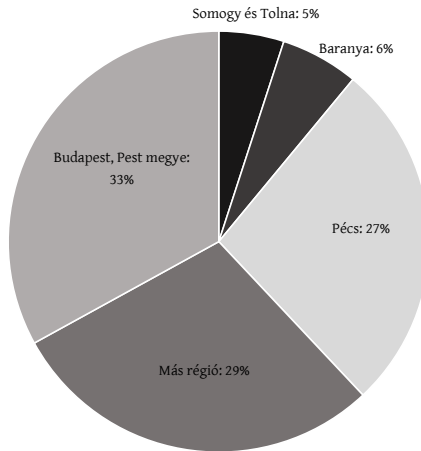
Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

a klinikák a város egészségügyi infrastruktúráját erősítik. Pécssett valamennyi szakterület megtalálható, s nemcsak az állami intézmények, de a magánszolgáltatók is számos, a régió kívülről is érkező beteget fogadnak. A város négy rendelőintézete kistérségi, agglomerációs kisugárzású, hiszen a megye több városában is található kisebb kórház vagy rendelőintézet (Komló, Mohács, Siklós, Szigetvár, Sellye).

A Pécsi Tudományegyetem szintén regionális központ, közel 8 000 fővel a város legnagyobb foglalkoztatója. A tíz karon a 22 ezer hallgató közül sokan érkeznek a régió határain túlról, 2022-ben közel ötezer volt a külföldi hallgatók száma (PTE 2022). Az egyetemisták, főleg a fizetőképes külföldiek komolyan hozzájárulnak a Pécssett megtermelt GDP-hez, de költségeik és kapcsolatrendszereik jellemzően a városon belül, sőt, jószerivel csak a belvárosban és a campusok környékén maradnak, jelenlétük közvetlenül alig érzékelhető a várostáblán túl (Schmidt 2009). Az egyetem kapcsolatokat ápol a helyi és regionális döntéshozókkal, gazdasági szereplőkkel, az egyetemi fejlesztési tervben (PTE 2021) is megjelenik az egyetemi és a helyi vállalatok közötti együttműködések erősítésének célja, s a dokumentum kiemeli azt is, hogy a városban meghatározó, a jövőbeli mozgatórugókat jelentő fejlesztések között kiemelt helyen szerepelnek a PTE kapacitásfejlesztései.

A kultúra városa szlogen átlagon felüli kulturális kínálatra utal,² és ezt az imázst tudatosan formálta a kultúra, a művészetek, mint a diverzifikáció egyik lehetősége felé. Ez az időszak jelenti a bázist, amelynek köszönhetően Pécs még ma is a legváltozatosabb kulturális kínálattal rendelkezik a vidéki városok közül, s ehhez később – főként az EKF beruházások után – érdemi infrastrukturális fejlesztések is kapcsolódnak. Ez a kulturális intézményrendszer és kínálat a periféria számára is értéket jelent. Bár a kulturális intézmények közül csak a Zsolnay Negyed programjait látogatókról gyűjtene adatot, számos helyszínével ez a város legnagyobb látogatóforgalmat generáló intézménye. Az összes jegyet vásárló látogató 58%-ától származó adatok szerint a régió kívülről érkezők aránya több mint 60% (1. ábra) Más kulturális intézmények nem végeznek ilyen adatgyűjtést, a Janus Pannonius Múzeum csak becsülni tudja, hogy a pécsiek az összes látogató 30-40%-át teszik ki (többségükben diákok). A Zsolnay Negyedhez tartozó helyszínek (a legjelentősebb a Kodály Központ) látogatóinak száma meghaladta a 350 ezret, a Pécsi Nemzeti Színház a legutóbbi évadban 85 ezer fős nézőszámot ért el.

1. ábra: A Zsolnay Negyed rendezvényeinek látogatóinak regionális megoszlása (2022)
Regional distribution of visitors to Zsolnay Quarter events (2022)



Forrás: Zsolnay Örökségkezelő Nonprofit Kft információi

Pécs a regionális tudományi kutatások tükrében

A városban folyó regionális tudományi kutatások szerepét azért emeljük ki, mert jól illusztrálja, hogy a város regionális szerepkörét a tudományos „narratíva” is alátámasztotta. Az 1943-ban alapított Dunántúli Tudományos Intézet évtizedeken át foglalkozott a térséggel, s benne Pécs szerepével is. Ezekből a tanulmányokból nemcsak a témakör tudományos közege, hanem a konkrét helyi kihívások is érzékelhetők.

Egy 1978-ban tartott pécsi nemzetközi konferencia előadásait tartalmazó kötet fő üzenete az volt, hogy a városok térszervező funkciója (agglomerációja) nagy figyelmet érdemel (Pálné Kovács, Rechnitzer 1979). Az intézet kutatásai több oldalról alátámasztották, hogy Pécs és Komló együttesen alkot agglomerációt, vonzáskörzetük nem választható el egymástól. Az agglomeráció egy országgrésznyi térség centrumává válhat, amit a város az igazgatási együttműködések erősítésével is elősegíthet. A rendszerváltás során megszületett önkormányzati modell azonban nem ösztönzött a nagyvárosok területi integráló szerepére; sőt, a megyei jogú városokat ellenérdekeltette tette a környékükkel és megyéjükkel való együttműködésben. Csak érdekességként említünk meg egy 1991-ben készült tanulmányt, amely a megye települési önkormányzatainak együttműködését elemezte. Akkortájt a megyei önkormányzatok szándéka az volt, hogy a kezükbe veszik a települések közötti kooperáció szervezését annak ellenére, hogy közjogi felhatalmazásuk ehhez kevés volt (Pálné Kovács 1991). A tanulmány figyelmeztetett arra, hogy a megyeszékhely elszigeteltsége nem kedvez a megyei kohézióknak. Harminc év távlatából már az is egyértelmű, hogy a megyei önkormányzatok térszervező szerepére a kisebb települések sem tartanak igényt.

A későbbi kutatások igazolták, hogy Pécs és a környéke, illetve a megyéje közigazgatási szempontból nem vált együttműködő területi egységgé, ami alaposan rácsafolt a város megyei, majd regionális központi szerepre irányuló törekvéseire a politikai, tervezési narratíva szintjén. 2002-től az EU-csatlakozás küszöbén hivatalos politikai program volt a politikai, illetve közigazgatási regionalizáció, az akkor már jogszabályban lehatárolt NUTS 2-es statisztikai, fejlesztési régiók bázisán. A közigazgatási reform kudarcot vallott; többek között azért is, mert a mesterségesen lehatárolt régiók központjainak kijelölése elmaradt a megyeszékhelyek közötti rivalizálás és az azzal járó személyes és politikai konfliktusok miatt. Pécs mérete, funkciói okán természetesen jogot formálhatott a régiócentrum szerepre Kaposvárral szemben, amihez szakmai háttér tanulmányokban kifejtett érvekre is támaszkodhatott. Egyik, szintén a DTI-ben készült műhelytanulmány (Hrubi 2006) hangsúlyozza, hogy ugyan a trianoni határok erős veszteséget okoztak a város vonzáskörzetében, a rendszerváltást követő gazdasági szerkezetváltás is drámai hanyatlással járt, de a közigazgatási és közszolgáltatási funkciók a centrumpozíciót nem rendítették meg.

A regionális decentralizációt felkaroló politikai környezetben a városvezetés tudatosabb térségi szerepkörre készült, és határozottabb együttműködésre szánta el magát a közvetlen környékével való együttműködésben is. A város támogatta a megyei és regionális tervekben a régióépítés szempontjából fontos fejlesztési célokat (repülőtér, autópálya). A város polgármestere egy regionális kísérleti program beindítását kezdeményezte 2005-ben, amit a helyi tudományos közösség is támogatott (Somlyódyne Pfeil 2006). A regionális tudományi mainstream és a kormányzati politika egy átmeneti időre egy irányba mutatott. Referenciaként az akkori regionalizációs törekvésekre, a Dél-Dunántúlról szóló monográfia ekkortájt jelent meg egy, a magyar régiókat bemutató sorozat első köteteként (Hajdú 2006). Ezt a trendet tovább erősítette a város sikeres pályázata az Európa Kulturális Fővárosa címre. A Dunántúli Tudományos Intézet jelentős szerepet játszott a felkészülésben, 2004-ben készült tanulmányuk a pályázat koncepcionális elemeit vázolta fel (RKK DTI 2004). A szakértők óriási lehetőséget láttak a részben az EU által finanszírozott projektben a város megújulása és térségi szerepkörének erősítése szempontjából is, éppen a város korábban alig kihasznált kulturális, tudományos erőforrásainak bázisán. Az EKF projekt hatásait elemző munkák már nem ennyire derűlátóak (Faragó 2011).

Az utóbbi évtizedben a pécsi regionális tudományi műhely kormányzati és helyi önkormányzati kapcsolatai meglazultak, nemcsak azért, mert a politika egyre kevésbé igényelte döntéseire, terveire a tudományos megalapozást, hanem azért is, mert a regionális térszemlélet és a decentralizált közigazgatás elmentébe került a kormányzat centralizációs törekvéseivel. A pécsi műhelyekben folyó tudományos kutatások egyre kevésbé alkalmazott jellegűek, missziójuk inkább az elméleti tudomány mainstream képviselője (Pálné Kovács 2013, 2020).

A város helye és ambíciói a fejlesztési tervekben

A város fejlődését bizonyos mértékben magyarázza, hogy milyen szerepet szántak neki a különböző szintű fejlesztési tervekben, ezért is vállalkoztunk a területi tervek részleges elemzésére. Terjedelmi korlátok miatt csak a területfejlesztési törvényt követő időszakra összpontosítunk, és nem elemezzük valamennyi tervezési szintet és típust. A válogatás alapja az volt, hogy rámutassunk az egyes korszakok eltérő tér-, illetve centrumfelfogására.

Pécs az ötvenes évektől kezdődően számíthatott arra, hogy a térség központjaként ismerik el, ami megjelenik a fejlesztéspolitikai dokumentumokban is. Nemcsak a város fejlesztési elképzeléseiben, de a szűkebb, tágabb térség (megye, régió) fejlesztési dokumentumaiban is tényként és fókuszként jelent meg a város központi szerepköre. A rendre eltérő hangsúlyok és változó prioritások visszatükrözik az egyes fejlesztéspolitikai korszakok sajátosságait 1999-től – amikor az új területfejlesztési törvény nyomán kialakult a területi tervezés szabályozott rendje – 2020-ig, amikorra a térbeli dimenzió már lényegesen kevésbé érvényesül. (A megyei forráselosztásról bővebben lásd Pámer et al. 2023.)

Regionális, megyei és városi tervek 1999-től 2006-ig

Az új területfejlesztési törvényre alapuló 1998. évi Országos Területfejlesztési Koncepció (35/1998. (III. 20.) OGY. határozat) már egyértelmű célként tűzte ki a gazdaságfejlesztési, innovációs és kulturális centrumok, régiós központok megteremtését, ezzel együtt a Budapest-központúság megszüntetését/mérséklését. A koncepció jövőképe egyebek mellett olyan elképzeléseket tartalmaz, mint a ki-egyensúlyozottabb területi szerkezet érdekében új fejlesztési súlypontok megjelenése vagy a települések között az alapvető közszolgáltatások kiépítettségében és színvonalában lévő különbségek csökkenése.

Részben ezekből az irányelvekből táplálkozik a Dél-Dunántúl területfejlesztési koncepciója és programja (1999) amely egyszerre célként és tényként kezeli, hogy Pécs a Dél-Dunántúl régió központja. A gazdasági-szolgáltatói szempontok mellett figyelmet szentel a térség önkormányzatai közötti együttműködésnek, a területi kohézióknak. Baranya megye területfejlesztési programjában (2003) is szerepel a regionális kohézió, a hangsúlyt a város kulturális és gazdasági centrum-funkcióinak erősítésére helyezik.

Ugyanezen szempontok jelennek meg a 2005-ben elfogadott pécsi városfejlesztési stratégiában (Pécs MJV 2005). A „Pécs, az életminőség pólusa” címet viselő, a 2005-ös Országos Pólus Programra³ épülő városfejlesztési stratégia egy, a regionális léptéket erősen támogató fejlesztéspolitikai korszakban született, így ennek megfelelően részletesen tárgyalta a város regionális központi szerepkörét. Megfogalmazta azt a szándékot, hogy a célok ne csupán a városra, hanem a megye és a régió többi településére is vonatkozzanak (Pécs MJV 2005, 4.).

Magyarországon sok szempontból a francia pólusprogramok adaptálása jelent meg. A pólusprogram elméleti alapja a növekedésipólus-modell, amelynek lényeges célja a támogatott és tovagyűrűző fejlesztési hatások révén a gazdasági tér tartós megerősítése, szerkezetének modernizálása (Egyed 2014). Franciaországban a program a hangsúlyt az egységes állam eszméjéről a sokféle és egyedi sajátosságokkal rendelkező térségek koncepciója felé mozdítja (Jean, Vanier 2008).

A fejlesztési pólusprogramok államilag kezdeményezett és közforrásokból finanszírozott programként jelentek meg a hazai fejlesztéspolitikában. A program az Új Magyarország Fejlesztési Tervben a területfejlesztési prioritás keretében készült el (tehát nem komplex programként jelent meg), a források így több operatív programból táplálkoztak (RKK DTI 2006). A centrumvárosokra épülő, koncentrált regionális fejlődési modellbe illeszkedő programtól azt is várták, hogy a vidéki régióknak sajátos gazdaságszerkezetet teremthet. A „Pécs az életminőség pólusa” címet viselő program súlypontjai a technológiai és ipari jellegű pólusoktól eltérően az egészség-, a kulturális és a környezetipar. Ezeknek az iparágaknak a középpontba állítása és fejlesztése a megye Pécsen kívüli térségei számára is jó kapcsolódási lehetőségeket kínált. A tervezett projektek harmada a megyeszékhelyen kívül valósult volna meg. „A versenyképességi pólus ugyan Pécs lesz, de ez nem lehet elszigetelt jelenség. A versenyképességi pólust eleve egy szélesebb térségre tervezzük, amelynek 100-150 km-es körzetben jelenik meg a hatása” (Pécs, az életminőség pólusa stratégiai program 2005, 8.). A centrum és periféria kölcsönös előnyökre épülő együttműködésének lehetőségét vizionáló program fontos hozadéka volt, hogy ez alapján sikerült finanszírozni a későbbi EKF program projektjeit.

Tervek a 2007-2013-as programozási ciklusban

A 2007-2013-as programozási időszakban már a NUTS2 régiókra, így a Dél-Dunántúlra is készült operatív program (Dél-Dunántúli Operatív Program 2007), amelyben zászlóshajó projektként kerül megnevezésre és önálló művelettípusként szerepel az Európa Kulturális Fővárosa 2010 program, amely az egész régióra irányítja a figyelmet. A korábbi pólusprogram egyes intézkedései megjelennek, önálló területi célként kezelve Pécsset mint fejlesztési pólust, valamint egy policentrikus városhálózat kialakítását.

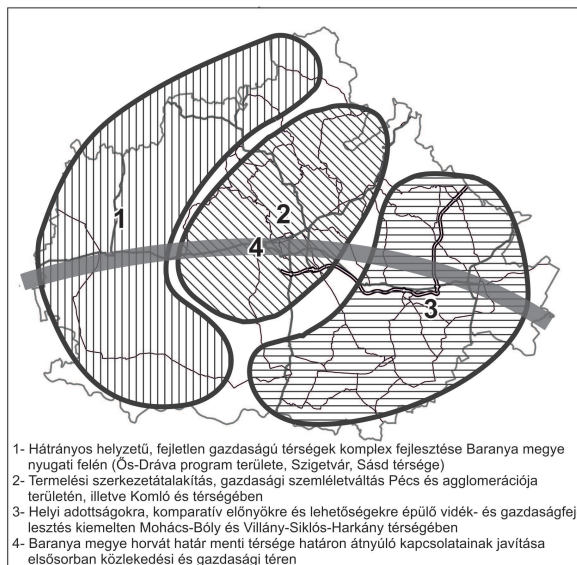
A 2007. évi városfejlesztési stratégia (Pécs MJV 2007) is kiemelten foglalkozott a gazdasági szerepkörrel. A stratégia a Pólus Program felvetéseit és kitűzött céljait erősítette meg, hangsúlyozva, hogy a város számos olyan (kulturális és felsőoktatási) centrumfunkcióval rendelkezik, amelyek átnyúlnak a régió határain is. A dokumentum azonban azt is sugallja, hogy a regionális központi szerepkörök kiteljesedését hátráltatja a „régiónótudat hiánya”, a régió városai közötti versengés és az alacsony kooperációs készség. A terv helyzetelemzése arra is utal, hogy a város maga sem szentel elegendő figyelmet a térség településeinek és a velük való szoros együttműködésnek.

Baranya megye és Pécs MJV fejlesztési tervei a 2014-2020-as programozási ciklusban

A 2014-2020-as programozási időszakot megelőzően bekövetkezik a régiók szerepváltása és a megyék újbóli erősödése. A 2014-es Baranya megyei területfejlesztési programból érződik, hogy a megye bízik Pécs felhajtó erejében. Kiemeli, hogy a megyeszékhely országos viszonylatban is kiemelkedő egyézségügyi, oktatási központ funkciókkal rendelkezik, s ez pozitív hatással van a megye egészének lakosságára. Hangsúlyozza, hogy Baranya különböző térségeinek sajátosságai, eltérő fejlettségi szintje miatt a megyén belüli területi célokat kell megfogalmazni (2. ábra). Az így definiált négy területi cél: 1) Hátrányos helyzetű térségek komplex fejlesztése; 2) Termelési szerkezetátalakítás, gazdasági szemléletváltás; 3) Helyi erőforrásokra építő vidékfejlesztés; 4) Határokon átnyúló kapcsolatok erősítése (közlekedés, gazdaság). E területi célkitűzések alapján is érzékelhető a centrum kihívása, hogy a periféria egészének fejlesztésében úgy kellene szerepet vállalnia, hogy közben maga is a gazdasági szerkezetváltás nehézségeivel küzd.

A 2014. évi Integrált Városfejlesztési Stratégia által felvázolt helyzetkép és célrendszer ugyan megőrizte a korábbi dokumentumokban fellelhető, Pécs centrumfunkcióira utaló fordulatokat, de azoknál pesszimistább hangvétellel: „Pécs adottságai, szervező szerepe egyre inkább csak (...) leszakadó régiójában érvényesül, nem mutat túl a régió határain” (Pécs MJV 2014, 19.).

2. ábra: Területi célok Baranya megyében
Regional objectives in Baranya county

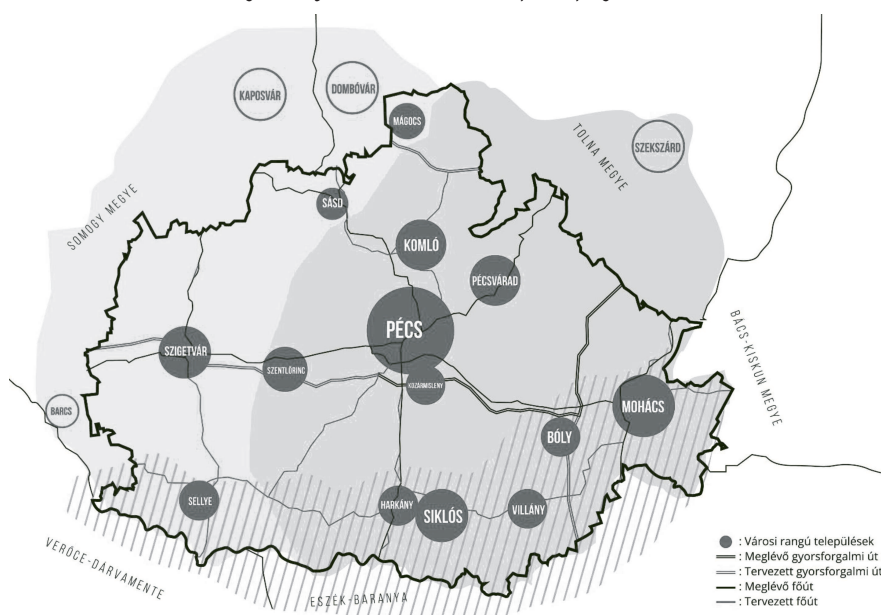


Baranya megye és Pécs MJV fejlesztési tervei a 2021-2027-es időszakra

Baranya megye területfejlesztési programja (MSB 2021) a megyeszékhely fejlődését, gazdaságának megerősödését a megye egészének fejlődése szempontjából is meghatározónak tartja, ezért is foglalkozik Pécs, illetve agglomerációja fejlesztésével. A megye elemi érdeke, hogy Pécs nagytérégi központtá váljon. A városi és a megyei önkormányzatnak együtt kell működni a gazdaság minél szélesebb spektrumán. A terv a város térségközponti szerepének megerősítését az eddigi koncepciókhoz, programokhoz képest határozottabban és több szempontból jeleníti meg, gyakrabban reagálva Pécs programjának egyes elemeire. A 2014-es megyei tervben megjelenő – 2. ábrán bemutatott – területi célok átalakultak (3. ábra). A változás legfontosabb eleme, hogy a megye centrumtérsege (Pécs-Komló), illetve a megye keleti része akkor még külön tércategóriát alkotott. A pécsi ipari agglomeráció koncentráltan elérhető szakképzett munkaerőbázisa és ipari kultúrája, kiegészülve Bóly és Mohács logisztikai adottságaival és kiépülő ipari infrastruktúrájával, a megye gazdasági növekedésének centrumtérsege.

A fentiekhez hasonló célrendszerek szerepelnek a 2021-2027 közötti időszakra vonatkozó fenntartható városfejlesztési stratégiában is (Pécs MJV 2022). Pécs legyen térségének gazdasági, közigazgatási-köszolgáltatási és kulturális központja. E célok megvalósításához a dokumentum számos helyen megemlíti a

3. ábra: Területi célok a 2021-es fejlesztési programban
Regional objectives in the 2021 development programme



Forrás: MSB (2021)

megyei-regionális gazdasági, politikai és kulturális szereplők közötti szoros együttműködést, és a többszintű, közösségi szemléletű helyi kooperatív kormányzást is.

A fejlesztési dokumentumok tartalmából látszik, hogy a prioritások – implicit vagy explicit módon – az aktuális európai uniós, valamint a hazai közigazgatás- és térszervezési trendekhez való igazodást és az elvárásoknak való megfelelési törekvéseket tükrözik vissza (Csomós 2009; Pámer 2021). Az ezredfordulótól egészen a 2010-es évek elejéig a városfejlesztési dokumentumokban, megyei fejlesztési stratégiákban Pécs regionális szervező funkciói, az európai uniós kohéziós politikához való igazodás, a kistérségek szerepe, valamint a kistérségekkel, kistérségi központokkal való szoros együttműködés (és annak lehetősége) élvezett kiemelt figyelmet. Ezzel szemben 2010 után a centralizált irányba mozduló területpolitika hatására, főként a városi fejlesztési dokumentumokban, radikálisan csökkent a megyei és regionális szint, valamint ezen belül a város központi szervező szerepének jelentősége. A legújabb, 2021-ben készült tervdokumentumokból annyi látszik, hogy az előző évtizedhez képest ismét hangsúlyosabb szerep jut a város centrumfunkcióinak és a szereplők, területi szintek közötti együttműködésnek.

A tervekből kirajzolódó trendek tehát a politikai, közpolitikai és közigazgatási környezet függvényében alakultak, ami szükségszerű egy olyan fejlesztéspolitikai modellben, ahol a külső, felső szintről érkező támogatásoknak meghatározó szerepe van. Egy regionális centrumváros „fővárosi” ambíciói pedig szükségszerűen megghiúsulnak egy olyan centralizált, a térbeliséget egyre kevésbé respektáló kormányzási rendszerben, ahol több a strukturális, szabályozási és politikai akadály, mint az érdek és motiváció a területi szereplők közötti együttműködésben.

Az Európai Kulturális Főváros projekt, két fejlesztéspolitikai korszak határán

A Pécs, mint a periféria központja témakörét körüljáró tanulmányban kikerülhetetlen az Európa Kulturális Fővárosa (EKF) projekt története. A többi magyar vidéki várossal összehasonlítva Pécs kulturális funkciói mindig dominánsak voltak, karakterét éppen a kultúra adja (Rechnitzer Zs. 2021). Az EKF-cím üzenete, hogy egy városnak akkor is van esélye, hogy európai „főváros” legyen, amikor nincs közhatalmi pozícióban. Az EU e sikeres, több évtizede zajló projektjének filozófiája fokozatosan változott. Eleinte fővárosok is elnyerhették a címet, de az ezredforduló után nagyobb hangsúlyt kapott a „regionalizmus” (Pálné Kovács 2014), ami kapóra jött Pécsnek. A pályázat ötlete éppen arra épült, hogy az EKF-cím elnyerése igazolhatja a város kisugárzó szerepkörét, „megvalósítva, felmutatva önmagát”. A pályázat fontos szemléleti eleme volt a város kulturális funkcióinak, értékeinek európai és regionális dimenzióba helyezése. A pályázat szlogenje talá-

lón a „határtalan város” - összekapcsolódva a közvetlen környéken túl a Balkánnal és egész Európával. A pályázat megnyerésében az európai mainstreamhez illeszkedő koncepció mellett vélhetően szerepet játszott az akkori polgármester erős kormányzati érdekérvényesítő befolyása, kapcsolatrendszere. A pályázat készítése során a város értelmisége és civil szervezetei kivételesen szoros kapcsolatban voltak a városvezetéssel, és úgy tűnt, hogy az EKF egy politikai decentralizációs paradigmaváltás szimbóluma lesz.

Az elnyert címhez kapcsolódó projektek előkészítése, majd a programsorozat lebonyolítása azonban már nem az eredeti koncepció és bottom up „regionalista” logika mentén zajlott. A PTE empirikus kutatásának eredményeit a „Pécs a többszintű kormányzás csapdájában” című tanulmánykötet mutatja be (Tuka, Glied 2014). A cím sokatmondó. A kutatások szerint a centralizált kormányzati és politikai környezetben nem érvényesült a projekt és a helyi pályázat szellemisége. Először a civilek, helyi értelmiségiek „szorultak ki” a helyi döntéshozatali arénából (Glied 2014), majd a helyi önkormányzat feletti szintek korlátozták egyre inkább a helyi célok és törekvések megvalósulását (Somlyódy Péter 2010; Pálné Kovács 2013). A nagyberuházásokat az EU finanszírozta Regionális Operatív Program, illetve a már említett ún. Pólus Program fedezte, így a kormányzati centralizált fejlesztéspolitikai menedzsment és a regionális fejlesztési ügynökség szigorú kontroll alatt tartotta a projektet. A helyi vállalkozók a beruházások kivitelezésében és a projektévből tartott nagyobb rendezvények lebonyolításában nem vagy alig jutottak lehetőséghez. A pályázatban említett ún. „regionális kiterjesztés” inkább formálisan érvényesült, a Pécsen kívüli programok nem alapoztak meg olyan kapcsolathálókat és aktivitásokat, amelyek hosszabb távon a térségi összetartozást fenntarthatnák volna.

Az a nyereség sem egyértelmű, ami az M6-os autópálya megépítéséhez kötődik. A város hanyatlása összefügg a Budapesttel való rossz közlekedési kapcsolattal, az autópályát a kormányzat évtizedekig mégsem tartotta prioritásnak, az EKF-projekt érdekében azonban 2010-re elkészült. A több mint egy évtizedes tapasztalat azt jelzi, hogy az út nem tudott jelentősen nagyobb forgalmat generálni, visszaigazolván az infrastruktúra-orientált fejlesztéspolitika korlátait, egyben rámutatva arra, hogy az infrastruktúra szükséges, de nem elégséges feltétele egy térség fejlődésének. Az EKF beruházásainak sérülékeny fenntarthatósága a gyenge gazdasághoz is köthető. A gazdaságfejlesztési lehetőségeket illetően a 2008-as válság súlyosan érintette a várost, ipari parki és egyéb fejlesztéseket nehezített meg vagy lehetetlenné tette (Schmidt 2014). Először a gazdaság megerősítése szükséges, mert a kulturális fejlesztések akkor lehetnek sikeresek, ha van mellette olyan gazdasági erő, ami igényt, keresletet generál. Sokak szerint hiányzott és ma is hiányzik a markánsabb gazdaságfejlesztés a kultúra fejlesztésével párhuzamosan. Az EKF azonban az identitáserősítésben a beruházásoknál is fontosabb volt. Pécsi interjúalanyaink többsége az elmúlt évtizedek legnagyobb sikerének ezt a projektet tekintette. Többen látták azonban úgy, hogy az EKF elszalasztott

lehetőség volt, amiért azonban nem csak a város vezetése felelős. A város erején felül vállalt kulturális fejlesztéseket, miközben Pécs még/már nem képes generálni fenntartható és regionális léptékű kulturális funkciókat (Faragó 2011; Pálné Kovács, Grünhut 2016).

Az elit véleménye Pécs kormányzásáról, térségi szerepéről

Tanulmányunknak nem célja, hogy a hazai városi kormányzás közjogi és politikatudományi keretfeltételeit bemutassa. Az önkormányzati rendszer egésze, a különböző településtípusok és a közöttük lévő kapcsolatok, a kormányzati szintek közötti erőviszonyok és kompetenciamegosztás az elmúlt évtizedekben jelentős átalakuláson ment át. Egyre erőteljesebb a centralizáció, ami a városok szerepét, mozgásterét is csökkentette, és a térbeli integrációkat kistérségi, megyei vagy regionális léptékben egyaránt gyengítette. A területi kormányzás elmúlt harminc évét sok hazai tanulmány, monográfia átfogóan értékelt (Agg, Zongor 2021; Pálné Kovács 2019; Finta et al. 2021), kevesebb az empirikus adalék a térbeli funkciók kormányzási összefüggéseiről (Somlyódyné Pfeil 2019).

A tanulmány korábbi fejezetei empirikus megközelítésben alátámasztják azt a feltevésünket, hogy a város térbeli szerepköre sem a tényleges funkciók, sem a fejlesztéspolitikai szándékok vonatkozásában nem garantált. A város központi funkciói, a megyei és városi tervek azonban nem elegendőek ahhoz, hogy megértjük, vajon melyek voltak azok az érdekvényesítéshez, térségszervező szerephez, a helyi kormányzás minőségéhez kapcsolódó elemek, emberi tényezők, amelyek a város – és részben régiója – sikereinek és kudarcainak hátterében található. A kutatás során készült interjúkkal a célunk az volt, hogy a városi és megyei elit véleményének ismeretében tovább finomítsuk a képet a város térségi, regionális központi szerepfelfogásáról, mozgásteréről, kormányzási kontextusáról. A megye településein az interjúk rögzített tematika mentén készültek, de a pécsi vezetőkkel folytatott beszélgetések során nagyobb lehetőséget adtunk sajátos szempontok, vélemények kifejtésére is. A továbbiakban az interjúkból kibontható információkat tematikus csoportosításban mutatjuk be.

Érdekvényesítés centralizált kormányzási modellben

Az interjúalanyok a város fejlődése szempontjából általában a központi kormányzattal való viszonyrendszert tekintették kulcsfontosságúnak. Szinte kivétel nélkül osztották azt a városi narratívában régióta jelenlevő véleményt, hogy a helyi elit nem tudja az érdekeit képviselni kormányzati szinten. Pécs egyik volt első embe-re ugyan sorolta a város életében döntő fontosságú fejlesztési beruházásokat, de elismerte, hogy ezek szinte kizárólag központi kormányzati, illetve uniós támogatással épültek, amelyekről szintén a kormányzat döntött. A támogatások elnye-

résében, pártállástól függetlenül, mindig szerepet játszottak az országgyűlési képviselők és a polgármesterek, miniszterek. „A város jó volt a kultúrában, felsőoktatásban, a szimbolikus kérdésekben, de az elmúlt három évtizedben nem sikerült sikeres lobbist produkálni a gazdaságfejlesztés területén.” (V23) A központi hatalom dominanciáját egy korábbi alpolgármester is kiemelte: „a külföldi beruházások letelepítése kormányzati támogatáson múlik”, amit Pécs általában nem tudott megszerezni. Például a Mercedes kecskeméti beruházása Pécsre is érkezhett volna, és „blama”, hogy a stuttgarti székhelyű Mercedes nem Fellbach testvérvárosát, Pécsét választotta. (V20) Egy friss pécsi esettanulmány szintén kifejti, hogy Pécs infrastruktúrája alkalmasabb volt a BMW beruházás fogadására, mégsem volt esélye Debrecennel szemben (Rácz, Kovács, Horeczki 2021). A jelenlegi pécsi alpolgármester a városfejlődés tekintetében az egyik legnagyobb kudarként említett egy esetet 2008-ból, mert nem tudott kormányzati forrásokat mozgósítani, amikor egy helyi viszonylatban hatalmas ipari cég, az Elcoteq átmeneti pénzzavarba kerülve elhagyta a várost. Kaposvár erős polgármestere öt évvel később viszont képes volt megmenteni a város nagyon fontos élelmiszeripari cégét.

A megkérdezettek többsége nem a kormány tagjait, hanem a kormánypárti országgyűlési képviselők erősödő szerepét emelte ki. Különösen az ellenzéki országgyűlési képviselők hangsúlyozták, hogy az egyéni választókerületben megválasztott képviselők csak akkor lehetnek eredményesek, ha kormánypártiak. Voltak országgyűlési és városi önkormányzati képviselők, akik viszont nem a lobbista pártállását, hanem a személyiség szerepét, beágyazottságát tartották fontosnak. Az erős karizmatikus személyiség képessége, hogy átlép a formális felhatalmazásokon. Az interjúalanyok sorolták, hogy kik a megye igazán „kijáró” személyiségei, akik jellemzően nem pécsiek, s nem csak a jelenleg kormányzó párthoz kötődnek, fontosabb jellemzőjük a helyi beágyazottság. Kevesen vannak olyanok, akik már évtizedek óta birtokolnak informális hatalmat, amit inkább a saját lakóhelyük, körzetük, térségük érdekében használnak. A dinamikusan fejlődő kisváros, Mohács és térsége fejlődését többen a jobb lobbierővel magyarázták: „Mohácsot mindenki támogatja, jók a helyi vezetés kormányzati kapcsolatai.” Egy másik térségben élő tervező szakember szerint „ez egy olyan rendszer, hogy aki közelebb van a naphoz, annak több meleg jut”. (V39).

Pécs esetében sokan úgy látták, hogy Toller László polgármestersége volt szinte az egyetlen időszak, amikor sikeresebb érdekérvényesítés jellemezte a várost,⁴ ami nem csak a helyi és kormányzati pártpolitikai rokonsággal magyarázható. Az érdekérvényesítés szoros összefüggésben van a kormányzási képességgel. „A politikai kapcsolatok és a színazonosság fontos, de tudni kell, hogy mit akar a város” (V47) – véli az egyik jelenlegi alpolgármester, hasonlóan a tervezési szakemberhez: „Pécs kiszolgáltató helyzetbe került, nem képes versenyezni olyan városokkal, ahol stratégiai gondolkodás alapján, saját jövőképüket erősítő konkrét beruházásokat visznek végig.” (V48) Egy jelenlegi ellenzéki országgyűlési képviselő szerint „azok a politikai szereplők felelősek, akiknek ön- és pártérdekei

felülírták a város érdekeit”. (V26) A megyei közgyűlési jelenlegi elnöke úgy látja, hogy mindennek akkor van értelme, ha „a helyi szándékok és a központi célok összekapcsolódnak”. (V17) Ebből a szempontból szerinte az igénybe vett „csatorna” másodlagos jelentőségű. A vélemények pártpolitikai affiliáció mentén ugyan szubjektívek, de tény, hogy a városi vezetés akkor volt átmenetileg „sikeres”, amikor a kormányzattal azonos pártállású volt. Átmenetileg kedvezett a támogatottságnak az az időszak is, amikor regionális szemléletű fejlesztéspolitika érvényesült, amelyben a regionális pólusoknak kiemelt szerepet tulajdonítottak. A pártpolitikai azonosság vagy különbség ugyanakkor nem az egyetlen magyarázat, hiszen a 2010 utáni felgyorsult hanyatlás, az önkormányzat költségvetési pozíciójának drámai romlása kormánypárti többség mellett következett be. A jelenlegi ellenzéki városvezetés rossz politikai pozíciója a kormányzattal szemben viszont elég tendenciózusan jelenik meg a költségvetési és fejlesztési támogatások elosztásában.

Az érdekérvényesítésben a személyes pozícióhoz vagy személyiséghez kötődő csatornákhöz képest a területi kormányzási szintek intézményei elhanyagolhatóak. Az egyes kormányzási szintek és érdekérvényesítési csatornák tekintetében a megyei önkormányzat szerepét vegyesen ítélték meg. A megyeszékhely város és a megyei önkormányzat között alig van érdemi együttműködés, amit a jogi szabályozás és a tervezési eljárás maga is évtizedek óta meghatároz. A kormányzattól való egyoldalú függéssel jellemezhető vertikális kapcsolatrendszer új, bár meglehetősen bizonytalan jövőjű szereplője az elmúlt évben kinevezett régiófejlesztési kormánybiztos, akitől az interjúalanyok közül többen remélik a régió korábnál erősebb támogatását. A megkérdezett városfejlesztési szakértő e csatorna súlyos hátrányának tartotta, hogy ez a szinte „egyszemélyes intézmény elszigetelt, nem kooperál a helyiekkel”. (V21) Az irányításával készült fejlesztési koncepció első, nem nyilvános változata azonban nem kedvez Pécsnek, hanem határozottan a rivális központ, Kaposvár irányába tolta el a régió fejlesztési prioritásait.

A városi önkormányzat mozgásterének folyamatos szűkülését minden megkérdezett érzekelte. Egyik volt alpolgármester szerint a városi önkormányzat eleinte nem volt tudatos a városfejlesztésben, ahogy fogalmaz: „elkényeztetett gyerekként viselkedett: mi vagyunk Pécs, majd úgyis lesz belőlünk valami”. (V20) Ennek ellenére az objektív feltételek szűkössége fontosabban tűnik, amit a helyi aktivitással nehéz kompenzálni. Nagy egyetértés mutatkozik abban a megkérdezettek között, hogy a problémákat többnyire a forráshiány okozta. Egyik korábbi polgármester szerint a hanyatlás már a kilencvenes évek elején kezdődött, amikor az SZJA-ból való önkormányzati részesedés csökkent majd megszűnt. „Ettől kezdve egy objektívebb elszámolási rendszerből egy inkább kiszolgáltatott és szubjektívebb rendszer formálódott, amit egy sokkal harcedzettebb régió is nehezen tudott volna elviselni.” (V23). Az egyik jelenlegi ellenzéki országgyűlési képviselő szerint „az a probléma, hogy Pécsnek nincs meg az a mozgáster se pénzügyileg se önállóság szempontjából, hogy természetes centrumfunkcióját érdemben be tudja tölte-

ni”. (V26) Sok funkciót úgy kell Pécsnek ellátnia, hogy nem kap hozzá forrást. Példaként említi a közlekedési centrumszerepet: sokan ingáznak naponta Pécsre az agglomerációból, diákok, munkavállalók, miközben „teljesen magára van hagyva a város a helyi közlekedéssel, feladat van, forrás nincs”.

Pécs térszervező szerepe

A véleményekben két véglet jelent meg: a város a falain belül működik, vagy éppen térbeli funkciói révén szerez bizonyos státuszt. Abban mindenki egyetértett, hogy Pécs a Dél-Dunántúl centruma, de ez a központi szerep gyengül. „Pécs még az ezredforduló táján is regionális centrum volt ipari funkciói alapján, azóta ez jelentősen visszaszorult” – véli egy országgyűlési képviselő. (V25) A volt alpolgármester szerint a város, mint szolgáltató központ jól kiszolgálja a megyét, az egészségügy, az egyetem és az oktatás részben a régiót is. „A kultúrafogyasztó nem pécsieknek is fontos a város, mert Pécs felülkínál kulturális szolgáltatásokból. Bár a város a nagy alrendszerben betölti ezeket a feladatait, de gazdaságilag már kevésbé.” (V20) A város egyik országgyűlési képviselője nem tartja Pécsset a periféria igazi központjának. Ahhoz az kellene, hogy intenzív kapcsolata legyen az őt körülvevő településekkel, de ez a kapcsolat „se nem erős, se nem tudatos”. (V26) A legsarkosabban az iparkamara elnöke fogalmazott: „Nem tudok olyan társadalmi-gazdasági területet mondani, ahol megyei, térségi kisugárzást tudunk volna megőrizni, pláne megerősíteni”. (V48) A megkérdezett területfejlesztési szakember szerint egy város nem tud szigetként kiemelkedni környezetéből „ezt nem értették meg... Olyan területeken, ahol a fejlődésnek partnerség lenne az alapja, ahol szinergiákra lehetne építeni, ott ezeket nem használják ki”. (V21)

Több szakember és politikus is a térszervező erő objektív akadályaként említette a város földrajzi, közlekedési, infrastrukturális elszigeteltségét, amit az autópálya megkésett megépítése már nem tudott kompenzálni. A versenyhelyzet hiányát ugyanakkor a tervezési szakember előnynek tartotta: „az elszigeteltség alapozta meg, hogy város saját, értékes kulturális értéket, presztízst szerezzen”. (V21)

A gyenge térszervező szerepet többen a központi fejlesztéspolitikában elfoglalt hátrányos helyzettel is magyarázták. A volt polgármester úgy látja, hogy a nagyvárosokat hosszú ideig elhanyagolta a fejlesztéspolitika, amire „a Modern Városok Program megkésett korrekciós válasz volt”. (V23) A pólusprogram ígéretes, szakmailag megalapozott volt, elmaradása azonban megpecsételte a város sorsát. A városi polgármesteri hivatal volt fősztályvezetője Pécs regionális szerepkörét a régió többi központjával összekapcsolva vizionálta: „a régió belüli alközpontok (Kaposvár például) és a kisebb városok között egy sokkal tudatosabb és összehangoltabb fejlesztésre, feladatstruktúrára lenne szükség. Nem kell minden Pécsen, ha valamiben kiváló infrastruktúra van másutt. Amit lehet, osszunk meg”. (V46)

Az egyetem jelenlétét többen is összekötötték a regionális szerepkörrel. Ugyanakkor van, aki szerint nem sikerült az egyetemet szervesen bekapcsolni a város életébe. A két nagy intézmény, az önkormányzat és az egyetem „két külön várként funkcionál”, véli egy volt országgyűlési és városi képviselő. (V15) A jelenlegi alpolgármestertől idézünk: „A város érdeke, hogy segítse, generálja az egyetem növekedését azzal, hogy az egyetemisták számára is vonzó várost alakít ki. A városnak és az egyetemnek szinergiában kell működni”. (V20) Rendkívül kritikus a PTE szerepét illetően a megkérdezett gazdasági szakember, aki szerint „az egyetem nem volt képes komoly impulzusokat adni a környezetének”. (V48) Elhangzott a városdiplomácia kifejezés is, arra utalva, hogy a városi aktivitásnak nemzetközi porondon is meg kellene jelennie, például a városban tanuló sokezer külföldi diák révén.

A város közvetlen környezetével való kapcsolatok ciklikusan alakultak. A kistérségi társulások határozott kormányzati támogatásának időszakában, az uniós csatlakozás környékén képesek voltak a települési önkormányzatok összefogására a fejlesztési forráselosztásban. Kiépítettek egy adminisztratív, segítő háttérszervezeti rendszert, amellyel pótolták a kisebbeknél hiányzó szervezeti kapacitásokat. A nagyvárosok környéke kissé eltér a vidéki terek hatalmi viszonyaitól, erőteljesebben függ a nagyvárosi kormányzás szerepfelfogásától. Pécs agglomerációs, kistérségi központ szerepe erőteljesebben érvényesült egy ideig a megyei vagy regionális léptékhez képest, de közel nem volt optimális, a vélemények tükrében. „A Toller-érában ez jobban működött”, a polgármester akkor támogatta a kistérségi együttműködések, „a várostáblánál messzebb látott (...)”, a kistérség érdekében is használta saját lobbijét.” A pécsi kistérségi társulás elnöke ezt a korszakot a kistérségi együttműködés szempontjából kölcsönösen előnyösnek tartotta, de jelenleg már csak vegetálnak. (V19) A megye más településein élő interjúalanyok közül többen szóvá tették a pécsi önkormányzat alacsony együttműködési hajlandóságát. A városfejlesztéssel, tervezéssel foglalkozó interjúalanyunkat idézzük:

„felismerhetné, hogy együttműködés mellett is tudna a saját, akár nagyobb szemétdombján kapirgálni, nem tudom, ezt miért nem ismeri fel, de valamilyen előkelőség, beképzeltség is van néha. Nem ereszkedik le, nem akarja megosztani az erőforrásokat. Ez nem is csak a nagyvárosra igaz, hanem szinte minden szinten. (...) Egy ilyen együttműködésnek gyakran volt olyan tapasztalata, hogy az erősebb elvon, nem pedig ad erőforrásokat, holott éppen az lenne a logikus, hogy ez fordítva történjen.” (V21)

A jelenlegi pécsi városvezetés szándéka mindenesetre az, hogy a kistérségi együttműködésben rejlő kölcsönös előnyöket felmérjék. Az alpolgármester arról számolt be, hogy átvilágítás alatt áll a rendszer, vizsgálják az újrastrukturálás lehetőségeit. Tény azonban, hogy a város és a kistérség jelenleg mindössze három szociális intézményt tart fenn közösen. A városi hivatal volt főosztályvezetőjének véleménye, hogy az együttműködés úgy lehet kölcsönösen előnyös, ha a város az

infrastruktúráját biztosítja, ami a városkörnyéki településeknek jó, de a városnak is jó, mert „az infrastruktúrákat kistérségi léptékben sokkal hatékonyabban tudja kihasználni”. (V46)

Vélemények a város fejlesztéspolitikai kormányzási gyakorlatáról

A városi vezetés kormányzási stílusa és teljesítménye érzékeny kérdés, megítélése szubjektív. A polgármester személyes képességei, kapcsolatrendszere, vezetési stílusa mindenesetre az értékelések fókuszában állt, amikor a városi hatalmi viszonyokról kérdeztünk. A karizmatikus, erős párt-, illetve kormányzati beágyazottsággal jellemezhető képviselő és polgármester, Toller László halálát például interjúalanyaink kivétel nélkül nagy veszteségként ítélték meg. Ugyanakkor többen is említették, hogy az erős vezetői habitus óhatatlanul korlátozta a döntéshozatal kollektív modelljét, szelektálta a különböző érdekcsoportok befolyását. Egy megkérdezett gazdasági szakember, miközben a polgármestert jó képességű vezetőnek tartotta, kiváló válságmenedzsernek ismerte el, úgy vélte, hogy a potenciális befektetőkre úgy tekintett, mint akik erősen moderálhatják a helyi politikát, ezáltal korlátozhatják a saját hatalmát.

A városban tehát nem igazán működtek a klasszikus fejlesztési rezsimek, még abban az időszakban sem, amikor némi dinamika volt tapasztalható (Lux 2017). A volt országgyűlési és városi önkormányzati képviselő szerint a forrás-szerzésnek való kitettség torzítja a helyi politikai viszonyokat. Helyben és központi szinten a hatalom összekötődik a pénzszerzéssel, a források fölötti közvetlen, személyes kontrollal. A nyilatkozók a városi politikát erősen pártelvűnek, polarizálnak látták. Kiemelték ugyanakkor, hogy hiába viszonylag erős az értelmiségi elit és a civil társadalom, ezt az előnyt nem sikerült a városi érdekek javára használni. Amikor a város jelenlegi alpolgármesterét a sikerekről kérdeztük, azokat a szimbolikus jelentőségű címeket, rangokat, elismeréseket sorolta (Békedíj, UNESCO-díj, EKF, Zöld-város díj), amelyeket a város civil összefogás révén nyert el. Hiányzik ugyanakkor a városi kormányzásból az üzleti elit, néhány interjúalany (volt alpolgármester, jelenlegi országgyűlési képviselő, városi képviselő) a helyi kamarai vezetés szerepét sem érzékelték jelentősnek. A városfejlesztési szakértő úgy látta, hogy csak a városi kormányzás partnerségi modellje segíthetett volna, amire azonban nem volt képes a vezetés. Emellett a stratégiai gondolkodás hiányát tartotta a másik legfőbb szervezeti és szemléleti problémának: készülnek stratégiák, de nem tudnak megvalósulni, mert „nincs egy szervezet, ami ezt szakmailag a kezében tartja”. (V22) Kritikusán fogalmazott az egyik egyéni országgyűlési képviselőjelölt is: „Nem elég várni a befektetőt, sokat kell dolgozni”, és pályázni is csak akkor érdemes, ha jó ötletek vannak, de ezekből kevés van. (V26) A pécsi alpolgármester szerint „mentalitást kell váltani, erős gazdaságösztönző benyomást kell kelteni, hogy azt érezzék a cégek, hogy a helyi kötődés és a helyi tudás és elképzelés megvan, és koncepcióval is segíti a város a

vállalkozások bevonását, letelepítését”. (V20) A gazdasági élet szereplőivel való együttműködést emelte ki a megyei területfejlesztési szakértő is, aki szerint a civil részvétel a fejlesztéspolitikában lényegesen kevésbé releváns, viszont a gazdaságfejlesztéshez sokkal szorosabb partnerségekre lett volna és lenne szükség.

Konklúzió

A magyar nagyváros-hálózat az utóbbi évtizedekben erősen váltakozó dinamikájú fejlődési utat járt be. Sajátos módon az egyes nagyvárosok helyzetét elsősorban nem a kormányzati területfejlesztési stratégiák alapozták meg, hiszen a magyar területfejlesztési politikában a nagyvárosok általában nem álltak a figyelem központjában, legfeljebb a gazdaságpolitikai irányváltások hatása volt érzékelhető. A nagyvárosok sorsa, versenyképességük a helyi erőforrásokon, a mozgósításon, a geopolitikai szituáción is múltott (Lengyel, Rechnitzer 2000), ebben a „versenyben” azonban Pécs alulmaradt. Mára a helyi erőforrások és kezdeményezések szerepe újra jelentősen csökken, a nagyvárosok sikerességét sokkal inkább a hatalmi központoktól való függés határozza meg (Rechnitzer 2021), ami Pécs esetében újra a hátrányokat tetézte. Tény az is, hogy a regionális fővárosi rang betöltését mind az egyre inkább centralizáló kormányzati politika, mind a területi közigazgatás modellje kezdetektől fogva akadályozta, nem kapcsolta össze, inkább elszigetelte a várost a vonzáskörzetétől (kistérségétől), a megyéjétől és a lényegében soha nem legalizált, nem intézményesített régiójától is. A folyamatosan zsugorodó helyi önkormányzati mozgástér természetesen ugyancsak az együttműködés korlátja volt.

Kutatásunk talán az eddigi eredményekhez annyit tett hozzá, hogy a külső meghatározottság, a korlátok ellenére a mindenkori városi kormányzás felelőssége nem hanyagolható el. A városi vezetés nem törekedett e térbeli centrumfunkcióját érvényesíteni azokkal az eszközökkel sem, amelyek a rendelkezésére álltak. Elemzéseink azt mutatták, hogy a városi kormányzat a regionális centrumszerepét inkább szimbolikus fejlesztési eszközként, „narratívaként” kezelte, semmint ebben a periférikus, különböző léptékű térben megvalósítandó célként. A városi tervekben, koncepciókban, a használt közpolitikai narratívákban a város ellátandó, integrálandó terei a fejlesztési divatok függvényében változtak. A régió „belakása” nyilván a legkevesbé megvalósítható feladat volt intézmények, erőforrások híján, erős ellenérdekeltségek közepette, bár volt egy regionalizációs időszak, amikor a város ehhez hátszelet is kaphatott volna. A megyével és a vonzáskörzetével kapcsolatos absztinencia azonban kevésbé „menthető”, a térség nyilvánvalóan sok lehetőségtől esett el a helyi együttműködőkészség és szándék hiányában. A közpolitikai, fejlesztéspolitikai szerepvállalás nem volt erős, de a város tudásközössége, egy-egy időszakban befolyásos és aktív helyi elitje nagyobb kezdeményező-készséggel és aktivitással, fejlesztési koalíciókkal a csekély erőforrások

kat jobban mozgósíthatta volna. Az interjúkból leszűrhető tapasztalatok alapján a periférikus térségek külső forrásoknak való kitettsége még a nagyvárosi székelyen is paternalista attitűdöket eredményezett.

A városfejlesztéssel foglalkozó, a városi tervek készítésében aktív interjúalanyaunk fogalmazott úgy, hogy periférikus térségekben sem elég csak a központot fejleszteni; olyan regionális hálózatnak kell létrejönnie, amiben „a központ a környezetével együtt erősödik”.

Ezt a teret és szektorokat összekötő modellt azonban kutatási eredményeink alapján nem támogatták igazán sem fent, sem lent.

Jegyzetek

1. Nem sikerült valamennyi intézményfenntartótól információt szerezni, így az adatok nem teljeskörűek, az összesen 40 közoktatási intézményből 32 adatait tartalmazták.
2. 2011-ben Pécs MJV közgyűlése határozatban nyilvánította a várost a kultúra városának (28/2011. sz. közgyűlési határozat „Pécs, a kultúra városa” jelmondat védjegyjelölésben való részesítésének kezdeményezéséről). A polgármester egy beszédében a határozat kapcsán arra utalt, hogy örök időkre emlékeztetésképpen szeretnék tenni az Európa Kulturális Fővárosa programot. Az előterjesztésben is megjelenik, hogy 2010-ben „egyedülálló kulturális súlypont jött létre hazánkban”, s hogy a kultúra kulcseleme a város fejlődésének.
3. A 2005-ben született Országos Pólus Program Pécs szempontjából fontos vonatkozásai közé tartozott többek között, hogy a program kijelölte azt az öt magyarországi nagyvárost/növekedési pólust (Győr, Debrecen, Szeged, Pécs és Miskolc), amelyek Budapest decentrumaiként, és így gazdasági és/vagy kulturális régiós központokként szolgálhatnak (97/2005. (XII. 25.) OGY határozat; Szegvári 2006; Péli, Káposzta, Némediné Kollár 2017).
4. Toller László szocialista párti országgyűlési képviselő volt, nagyon jó személyes és politikai kapcsolatokkal különösen a 2002–2006 közötti szocialista kormány idején. 2006-ban balesetet szenvedett, kómába esett és 2010-ben halt meg.

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

- Agg Z., Zongor G. (szerk) (2021): *Comitatus 30 év/könyv*. Comitatus könyvek. Veszprém
- Bajmóczy Z., Gébert J., Elekes Z., Páli-Dombi J. (2016): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából. *Tér és Társadalom*, 2, 45–63. <https://doi.org/cz96>
- Bentley, G., Pugalis, L., Shutt, J. (2017): Leadership and system of governance: The constraints on the scope for leadership of place-based development in sub-national territories. *Regional Studies*, 2., 194–210. <https://doi.org/c4b9>

- Brachinger T. (2008): A civil kezdeményezések hatása a városi kormányzásra. *Tér és Társadalom*, 1., 93–109. <https://doi.org/c4cb>
- Csizmadia Z., Páthy Á. (2010): Győri elit és a városfejlődés – A gazdasági és társadalmi folyamatok megítélése. *Tér és Társadalom*, 2., 63–91. <https://doi.org/c4cd>
- Csomós Gy. (2009): A regionális központok szerepének változása Magyarország városhálózatában a szabad királyi városoktól a NUTS régióközpontokig. *Tér és Társadalom*, 2., 97–111. <https://doi.org/czk6>
- DiGaetano, A., Klemanski, J. S. (1999): *Power and City Governance*. University of Minnesota Press, Minneapolis
- Egyed, I. (2016): From uniformity towards inequality in regional development policy: The case of France. *Deturope: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 3., 32–51. <https://doi.org/kkdt>
- Egyed I. (2014): Területfejlesztési vagy iparpolitika? A francia versenyképességi pólus programtapszatalatai. *Tér és Társadalom*, 2., 159–175. <https://doi.org/hjw8>
- Faragó L. (2010): Pécs fejlődési pályája – egy pécsi polgár szemével. *Területfejlesztés és Innováció*, 4., 2–14.
- Faragó L. (2011): Az Európa Kulturális Fővárosa program városfejlesztési, városirányítási tanulságai. In: *Elemző értékelés a Pécs2010 Európa Kulturális Főváros programról*. Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata, Pécs
- Finta I., Hoffman I., Pálné Kovács I., Péteri G. (2021). A magyar önkormányzati rendszer megújulásának irányai. *PÓLUSOK*, 2., 3–26. <https://doi.org/kkdv>
- Glied V. (2014): A határtalan város határai: „Civilek” és az Európai Kulturális Fővárosa – Pécs2010 program. In: Tuka Á., Glied V. (szerk.): *Pécs a többszintű kormányzás csapdájában: Európa Kulturális Fővárosa – Pécs 2010*. IDRResearch Kft., Publikon, Pécs, 173–202.
- Hajdú Z. (2021): Az állami beavatkozások szerepe a centrum-periféria viszonyrendszer formálásában Baranya megyében az államszocialista korszakban (1949–1990). *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 1., 15–26. <https://doi.org/kkdw>
- Hajdú Z. (szerk.) (2006): *Dél-Dunántúl (A Kárpát-medence régiói 3.)* Dialóg Campus, MTA RKK, Budapest–Pécs
- Hrubi L. (témavezető) (2006): *Pécs, mint regionális központ szerepe a városhálózatban*. Kézirat, készült az MTA RKK DTI-ben a VÁTI megbízásából, Pécs
- Jean, Y., Vanier, M. (eds.) (2008): *La France. Aménager les territoires*. Armand Colin, Paris
- Kaposi Z. (2006): *Pécs gazdasági fejlődése 1867–2000*. Pécs-Baranyai Kereskedelmi és Iparkamara, Pécs
- Kovách I. (2012): *A vidék az ezredfordulón*. Argumentum, MTA Társadalomtudományi Központ, Szociológiai Intézet, Budapest
- KSH (2011): *Népszámlálás 2011. 18. Foglalkoztatottak napi ingázása és közlekedése*. https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_18_2011.pdf (Letöltés: 2023. 05.21.)
- Lengyel I., Rechnitzer J. (2000): A városok versenyképességéről. In: Rechnitzer J., Horváth Gy. (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. MTA RKK, Pécs, 130–152.
- Lux G. (2017): *Újraiparosodás Közép-Európában*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs
- Pálné Kovács I. (1992): Gondolatok egy lehetséges folyamatról, egy periféria főváros születése: Lyon? *Tér és Társadalom*, 3–4., 279–302. <https://doi.org/kkdx>
- Pálné Kovács I. (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Pálné Kovács, I. (2013): The Transdanubian Research Institute: A Centre in the “Periphery.” In: Pálné Kovács, I., Scott, J., Gál, Z. (eds). *Territorial Cohesion in Europe*. Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs, 12–25.
- Pálné Kovács I. (2014): Kulturális fővárosok Európában, kormányzási kihívások In: Tuka Á., Glied V. (szerk.): *Pécs a többszintű kormányzás csapdájában: Európa Kulturális Fővárosa – Pécs2010*. IDRResearch Kft., Publikon, Pécs, 39–61.
- Pálné Kovács, I. (2013): Pécs, as the victim of multi-level governance: The case of the project "European Capital of Culture" in 2010. *Urban Research and Practice*, 3., 365–375. <https://doi.org/jdb9>
- Pálné Kovács I. (2019): A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 2., 3–19. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3088>
- Pálné Kovács, I. (2020). A regionális tudomány és a Regionális Kutatások Intézete. *Tér és Társadalom*, 1., 19–22. <https://doi.org/kkdz>

- Pálné Kovács. I. (témavezető) (1991): *Az önkormányzatok együttműködése Baranya megyében*. Kézirat, MTA RKK, DTI, Pécs. Készült a Baranya Megyei Önkormányzat Megbízásából, Pécs
- Pálné Kovács, I. Grünhut, Z. (2015): The 'European Capital of Culture – Pécs': Territorial challenges within a centralized context. In: Schmitt, P., van Well, L. (eds.): *Territorial Governance Across Europe: Pathways, Practices and Prospects*. Routledge, 81–94. <https://doi.org/jdcb>
- Pálné Kovács. I., Rechnitzer J. (szerk.) (1979): *Az agglomeráció-kutatás módszertani kérdései. c. nemzetközi konferencia*. MTA Dunántúli Tudományos Intézete Közlemények 26. Pécs
- Pámer Z. (2021): A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 3., 108–130. <https://doi.org/kkd2>
- Péli L., Káposzta J., Némediné Kollár K. (2017): A megyei jogú városok átfogó gazdaságfejlesztése a Modern Városok Programon keresztül, középpontban az infrastruktúra-fejlesztés. *Studia Mundi-Economica*, 4., 49–58. <https://doi.org/kkd3>
- PTE (2022): *A Pécsi Tudományegyetem számokban (2021)*. <https://pte.hu/hu/adatok> (Letöltés: 2023. 05.20.)
- Rácz Sz. (2008): Egy regionális központ modernizációs problémái – Pécs példája. In: Buday-Sántha A., Zemlényiné Bartha J. (szerk.): *Évkönyv 2008*. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtani Doktori Iskola, Pécs, 232–244.
- Rácz Sz. (2021): Pécs múltja, jelene és jövője. In: Salamin G., Tóth B. (szerk.): *Városok – tervezés – ingatlanpiac. Az urbanisztika aktuális kérdései*. Magyar Urbanisztikai Társaság, Budapest, 195–207.
- Rácz Sz., Kovács S. Zs., Horeczki R. (2021): Pécs. In: Rechnitzer J., Berkes J. (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 207–218.
- Rast, J. (2005): The politics of alternative economic development: Revisiting the Stone-Imbrocco debate. *Journal of Urban Affairs*, 1., 53–69.
- Rechnitzer J. (2021): A nagyvárosi fejlődés sajátosságai. In: Rechnitzer J., Berkes J. (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 17–31.
- Rechnitzer J., Berkes J. (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest
- Rechnitzer Zs. (2021): Szempontok a magyar nagyvárosok kulturális potenciáljához. In: Rechnitzer J., Berkes J. (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 109–125.
- RKK DTI (2004): *Javaslatok az ECC pályázat elemeire*. MTA RKK DTI, Pécs. Készült Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata megbízásából.
- RKK DTI (2006): *A Pólus-programok irányításának, menedzselésének szervezeti összefüggései*. Témavezető: Somlyódy Péter. MTA RKK, Pécs
- Schmidt A. (2009): A közszolgáltatásokat nyújtó intézményrendszer regionális összefonódásának és kiépültségének elemzése, In: Pálné Kovács I. (szerk.): *A politika új színtere a régió*. Századvég, PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikai Tanulmányok Tanszék, Budapest–Pécs, 23–46.
- Schmidt A. (2014): Az Európa Kulturális Fővárosa gazdasági hatásai. In: Tuka Á., Glied V. (szerk.): *Pécs a többszintű kormányzás csapdájában: Európa Kulturális Fővárosa – Pécs2010*. IDRResearch Kft., Publikon, Pécs, 204–224.
- Somlyódy N. (2010): *A Balkán kapuja?* Kalligram, Budapest–Pozsony
- Somlyódy Péter (2006): A Dél-Dunántúl helyi közigazgatásának fejlődési tendenciái. In: Hajdú Z. (szerk.): *Dél-Dunántúl. A Kárpát-medence régiói* 3. MTA RKK, Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest, 380–394.
- Somlyódy Péter (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban*. Nemzeti Községi Intézet, Budapest <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/14639> (Letöltés: 2023. 05.21.)
- Somlyódy Péter (szerk.) (2012): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései*. Publikon Kiadó, Pécs
- Somlyódy Péter (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg Campus, Pécs
- Sotarauta, M., Beer, A., Gibney, J. (2017): Making sense of leadership in urban and regional development. *Regional Studies*, 2., 187–194. <https://doi.org/c4cr>
- Stone, C. (1989): *Regime politics*. University Press of Kansas, Lawrence

- Szegvári P. (2006): Versenyképesség az új Országos Területfejlesztési Koncepcióban. *Területi Statisztika*, 2., 116–135.
- Szirmai V. (2019): *Városok és városlakók*. Corvina Kiadó, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest
- Taylor, M. (2000): Communities in the lead: Power, organisational capacity and social capital. *Urban Studies*, 5–6., 1019–1035. <https://doi.org/fjhsvr>
- Torre, A., Traversac, J-B. (eds.) (2011): *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*. Physica-Verlag, Springer, Berlin–Heidelberg
- Tuka Á., Glied V. (szerk.) (2014): *Pécs a többszintű kormányzás csapdájában: Európa Kulturális Fővárosa – Pécs2010*. IDResearch Kft., Publikon, Pécs

Jogszabályok, programdokumentumok

- 35/1998. (III. 20.) Országgyűlési Határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.
- 97/2005. (XII. 25.) Országgyűlési Határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.
- Baranya Megye Területfejlesztési Programja (2003). Baranya Megyei Területfejlesztési Tanács, Pécs
- Baranya Megye Területfejlesztési Programja (2014). Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs
- Dél-Dunántúl Területfejlesztési Koncepciója és Programja (1999). AACM Central Europe Kft., MTA RKK DTI, JPTE, Pannon Agrártudományi Egyetem
- Dél-Dunántúli Operatív Program (2007). A Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest
- MSB Fejlesztési Tanácsadó Zrt. (2021): *Baranya megyei területfejlesztési program – stratégiai és operatív program*. Pécs
- Pécs MJV (2005): *Pécs, az életminőség pólusa – stratégia Pécs város fejlesztésére 2005*.
- Pécs MJV (2007): *Pécs MJV Hosszú-és Középtávú Stratégiája 2007, 1. kötet – Helyzetelemzés*. Eco-Cortex Tanácsadó Iroda.
- Pécs MJV (2014): *Integrált Városfejlesztési Stratégia a 2014 és 2020 közötti időszakra*. ECO-CORTEX Kft. és MSB Zrt. Konzorcium. https://www.csgyk.hu/baralib/onkormanyzatidokumentumok/pecs/2014/pecs_telepules_fejl_strat_2014_2020.pdf (Letöltés: 2013. 05.14.)
- Pécs MJV (2013): *2013. évi Integrált Városfejlesztési Stratégia*.
- Pécs MJV (2022): *Fenntartható Városfejlesztési Stratégia 2021–2027*. EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft., Budapest <http://www.baranya.hu/dokumentum/1754> (Letöltés: 2022. 12. 11.)
- PTE (2021): *A Pécsi Tudományegyetem intézményfejlesztési terve 2021–2024*. www.pte_intezmenyfejlesztési_terv_2021-2024.pdf (Letöltés: 2023. 03.01.)

KITEKINTÉS / OUTLOOK

A Covid-19 hatása a magyar idegenforgalmi vállalkozók turisztikai tevékenységére Kárpátalján

The impact of the Covid-19 on the tourism activities of Hungarian tourism entrepreneurs in Transcarpathia

SASS ENIKŐ, BERGHAUER SÁNDOR, TÓTH ATTILA,
LINC ANNAMÁRIA

SASS Enikő: docens, II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola, Földtudományi és Turizmus Tanszék; 90202 Ukrajna, Kárpátalja, Beregszász, Kossuth tér 6.; sass.eniko@kmf.org.ua; <https://orcid.org/0000-0001-8166-4535>

BERGHAUER Sándor: docens, II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola, Földtudományi és Turizmus Tanszék; 90202 Ukrajna, Kárpátalja, Beregszász, Kossuth tér 6.; berghauer.sandor@kmf.org.ua; <https://orcid.org/0000-0002-3832-2692>

TÓTH Attila: PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Természettudományi Kar, Földtudományok Doktori Iskola; 7624 Pécs, Ifjúság útja 6.; adjunktus, II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola, Földtudományi és Turizmus Tanszék; 90202 Ukrajna, Kárpátalja, Beregszász, Kossuth tér 6.; toth.attila@kmf.org.ua; <https://orcid.org/0000-0001-8620-2567>

LINC Annamária: doktorjelölt, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Természettudományi Kar, Földrajz- és Földtudományi Intézet, Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanszék; 1117 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/C.; lincannamary@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-5166-8797>

KULCSSZAVAK: Covid-19; Ukrajna; Kárpátalja; turizmus; magyar turisztikai vállalkozások

ABSZTRAKT: A 2014-es kelet-ukrajnai fegyveres konfliktus negatív hatásait követően Ukrajna turizmusa ismét a fejlődés útjára lépett. A turisztikai forgalom növekedése azonban nem tartott sokáig, a Covid-19 világjárvány Ukrajnát is gyorsan elérte, majd 2022 elején kirobant az orosz-ukrán háború. Ez utóbbi hatásainak vizsgálatára jelen kutatás nem tért ki.

A pandémia a világ országaiban kihatással volt az emberek életének minden területére, de legnagyobb mértékben az egészségügyet, a gazdaságot, az oktatást és az idegenforgalmat érintette. A világjárvány gyors terjedése miatt az országok kormányainak is gyorsan kellett reagálniuk a lakosok védelmének érdekében, melynek eredményeként az emberek mozgását és érintkezését korlátozó intézkedéseket vezettek be: lezártak reperteket, országhatárokat, a lakosságot hetekre vagy hónapokra karanténba, illetve távmunkára és -oktatásra kényszerítették, betiltották a nyilvános rendezvényeket és bezárták a vendéglátó egységeket. Ezek az intézkedések az erős gazdasággal rendelkező országok esetében sem zajlottak zökkenőmentesen, de különösen nagy terhet róttak a közepes és alacsony fejlettségű országokra, ahová Ukrajna is tartozik. A járvány és az említett intézkedések miatt Ukrajnát rövid idő alatt egyik negatív hatás érte a másik után, s a korlátozások az egyik legnagyobb vesztesévé a turizmusipar, illetve a turizmusban érintett vállalkozások váltak.



Tanulmányunk tárgyát a Covid-19 világvjárvány turizmusiparra gyakorolt hatásainak feltárása képezi Ukrajna egyik megyéjében, Kárpátalján. Az esettanulmányt megalapozó kutatást az ukrán-magyar határ mentén élő ukrainai magyar kisebbség turisztikai vállalkozásai körében folytattuk le. A vizsgálat során 97 vállalkozóval töltöttünk ki kérdőíveket, akik összesen 167 turizmushoz szorosabban vagy lazábban kapcsolódó tevékenységet végeztek. Elsősorban két kérdéskörre kerestük a választ: Hogyan érintette a járvány a turisztikai vállalkozásokat a 2020-as évben? Hogyan reagáltak a vizsgált cégek a kialakult helyzetre, vagyis milyen módon próbáltak alkalmazkodni a soha nem tapasztalt eseményekhez, változásokhoz?

A vizsgálat során kiderült, hogy a teljes lockdown, a különböző és szinte heti szinten változó intézkedések, a bizonytalanság teljesen háttérbe szorították az utazásokat, ellehetlenítették a turisztikai vállalkozások tevékenységét. Egyetlen olyan általunk vizsgált vállalkozó sem volt, aki veszteség nélkül vészelt volna át a járvány 2020-as időszakát. A járvány, illetve a járványintézkedések miatt a vállalkozók forgalma 2020-ban átlagosan 70,5%-kal esett vissza az előző évhez képest. Az állam nyújtotta támogatások minimálisak voltak a vállalkozók kárának enyhítésére, és csupán a megkérdezett vállalkozások 20%-a részesült belőle. A teljes lockdown ideje alatt a vállalkozók többsége (84%) próbált a vállalkozás fejlesztésére koncentrálni a korábbi megtakarításai rovására, illetve kisebb-nagyobb sikerrel igyekeztek az általuk foglalkoztatott személyeket megtartani.

Enikő SASS: associate professor, Department of Earth Science and Tourism, Ferenc Rákóczi II Transcarpathian Hungarian College of Higher Education; Kossuth tér 6., 90202-Berehove, Transcarpathia, Ukraine; sass.eniko@kmf.org.ua; <https://orcid.org/0000-0001-8166-4535>

Sándor BERGHAUER: associate professor, Department of Earth Science and Tourism, Ferenc Rákóczi II Transcarpathian Hungarian College of Higher Education; Kossuth tér 6., 90202-Berehove, Transcarpathia, Ukraine; berghauer.sandor@kmf.org.ua; <https://orcid.org/0000-0002-3832-2692>

Attila TÓTH: PhD student, Doctoral School of Earth Sciences, Faculty of Sciences, University of Pécs; Ifjúság útja 6., H-7624 Pécs, Hungary; lecturer, Department of Earth Science and Tourism, Ferenc Rákóczi II Transcarpathian Hungarian College of Higher Education; Kossuth tér 6., 90202-Berehove, Transcarpathia, Ukraine; toth.attila@kmf.org.ua; <https://orcid.org/0000-0001-8620-2567>

Annamária LINC: PhD-candidate, Department of Social and Economic Geography, Institute of Geography and Earth Sciences, Faculty of Science, Eötvös Loránd University; Pázmány Péter sétány 1/C., H-1117 Budapest, Hungary; lincannamary@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-5166-8797>

KEYWORDS: COVID-19; Ukraine; Transcarpathia; tourism; Hungarian tourism businesses

ABSTRACT: Following the negative effects of the armed conflict in Eastern Ukraine in 2014, Ukraine's tourism has once again embarked on a path of development. However, the growth in tourist traffic did not take long, as the Covid-19 pandemic rapidly reached Ukraine and the Russian-Ukrainian war broke out in early 2022. The analysis of the latter's impact will not be addressed in this research.

In all countries, the pandemic has had an impact on all areas of people's lives, particularly affecting health, economy, education and tourism sectors. Due to the rapid spread of the pandemic, governments had to react quickly to protect their population. As a result, measures were introduced to restrict people's movement and contacts, such as closing airports, country borders, forcing the population to quarantine for weeks or months, to teleworking, distance education, to ban events and close catering facilities. These measures were not implemented smoothly even in countries with a high level of development and a strong economy, and placed a particularly heavy burden on countries with medium or low levels of development, including Ukraine. Given these events, Ukraine was quickly affected by one negative impact after the other, one of the main losses being tourism industry and tourism-related companies.

The subject of our study is to explore the impact of the Covid-19 pandemic on the tourism industry in one of Ukraine's regions, Transcarpathia. The case study was carried out among tourism companies of the Hungarian minority in Ukraine along the Ukrainian-Hungarian border. In the course of the survey, questionnaires were sent out to 97 entrepreneurs who carried out a total of 167 tourism-related activities. Two issues were addressed in particular: How did the epidemic affect tourism businesses in 2020? How did the companies under study react to the situation, i.e. how did they try to adapt to the unprecedented events?

The investigation showed that the entire lockdown, the various measures that were changing on almost a weekly basis, the uncertainty, completely pushed travelling to the background and made it impossible for tourism businesses to operate. There was not a single entrepreneur in our study who had not suffered losses due to the 2020 epidemic. Due to the epidemic and/or disease control measures, the entrepreneurs' turnover fell by an average of 70.5% in 2020 compared to the previous year. State aid was minimal to alleviate the damage suffered by entrepreneurs and only 20% of the surveyed enterprises received it. During the entire lockdown period, the majority of entrepreneurs (84%) tried to focus on business development at the expense of their previous savings and tried to keep the people they employed with various success. However, the interviewed Hungarian tourism entrepreneurs have not been able to really benefit from online sales; given the vulnerability of the sector, it is also necessary to develop businesses in an innovative way, in terms of marketing, sales and electrical engineering in the future.

Bevezetés

Az elmúlt évtizedek során a globális hipermobilitás révén a határok felszámolásával párhuzamosan növekedett a lokálisból globálissá fejlődő sokkhatások száma (Hall 2010). A fertőző betegségek terjedését megkönnyítik a globalizáció és a globális utazások (Tatem 2014; Wilson 1995). A korábban megjelenő SARS (2003), MERS (2013) koronavírus okozta légúti megbetegedések (Hongkong és Jeddah) a nemzetközi utazások révén a túlszűfolt turisztikai gócpontokból gyorsan terjedtek a világon (Al-Tawfiqra, Zumla, Memish 2014), amely a biológiai biztonságot kiemelt politikai kérdéssé, s egyben a közvélemény aggodalmának tárgyává is tette. Ez rávilágított a nemzetközi utazásokban résztvevő személyek súlyos fertőzéseknek való kitettségére és a turizmus jelentős szerepére a betegségek terjedésében (Hall 2015; Raptopoulou-Gig 2003). Emellett a nyugat-afrikai Ebola-járvány (2013), a dél-kelet-ázsiai madár- és sertésinfluenza visszatérő hullámai, illetve a karib-térségi Zikavírus (2016) is felhívta a figyelmet a rendkívül fertőző vírusok mobilitására. A kormányok utazási szabályozásokat vezettek be (Ozbay, Sariisik, Ceylan 2021), a betegségek terjedésének megelőzését célozva modernizálták a biológiai biztonságra vonatkozó intézkedéseket, ám a globalizált világ rendkívüli sebezhetősége az új típusú biológiai veszélyekkel szemben nem múlt el (Wilson 2010).

A 2019-es év utolsó napjaiban Vuhan városban az új koronavírus törzs megjelenése, majd 2020-ban világméretű, gyors elterjedése az emberek életének minden területét érintette (Nicola et al. 2020); befolyásolta a mindennapokat, a kommunikáció formáját, a munkát és a mozgást (CCSA 2020), egyben rendkívül súlyosan érintette a nemzetközi turizmust és a vendéglátóipart (Volgger, Taplin, Aebli 2021; Grotte, Pató Gáborné Szűcs, Hollósy-Vadász 2021; Gössling, Scott, Hall

2021; Ugur, Akbiyik 2020). A világjárvány következtében társadalmi távolságtartást, kijárási tilalmat, valamint utazási korlátozást vezettek be (Jóna 2020; Sobaih et al. 2021; Grotte, Pató Gáborné Szűcs, Hollósy-Vadász 2021). Az intézkedések életbe lépésével üressé váltak az utcák, ami negatív hatást gyakorolt a szabadidős tevékenységekre és a turizmusra (Sigala 2020; Duguleana, Duguleana 2020). Az emberi mobilitáson és a koherens együttműködésekben alapuló iparágként a turizmus a világjárvány és hatásainak fő célpontjává vált (<https://www.aiest.org> 2020).

Alkalmazott módszertan

A Covid-19 világjárvány turizmusiparra gyakorolt hatásainak feltárásával kapcsolatos kutatásunkat Nyugat-Ukrajnában, Kárpátalja megye területén, az ukrán-magyar határ mentén élő ukrain magyar kisebbség turisztikai vállalkozói körében valósítottuk meg. A kutatás során primer és szekunder kutatási módszereket alkalmaztunk. A szekunder források közé tartozik a Covid-19 világjárvány témakörben íródott és a tanulmány tárgyával összefüggő nemzetközi szakirodalom feldolgozása, a pandémia ukrain lefolyását érintő információk, valamint a releváns turisztikai statisztikai adatok elemzése.

A primer kutatáshoz egy 47 kérdésből álló online kérdőívet állítottunk össze a Google Forms segítségével. Az űrlapot elsősorban a Kárpátaljai Magyar Turisztikai Tanács (KMTT), illetve a Kárpátaljai Magyar Vállalkozók Szövetsége (KMVSZ) tagságához tartozó vállalkozóknak, személyeknek küldtük el kitöltésre. A KMTT tagsága 470 fő volt, akik ugyan nem feltétlenül rendelkeztek hivatalosan bejegyzett vállalkozással, de folytattak turisztikai tevékenységet, és a KMVSZ-nek 45 olyan tagja volt, akik foglalkoztak turizmussal 2020-ban. Természetesen a két szervezet tagsága között lehetnek átfedések, így becslés alapján 500 fős alapsokasággal számolunk. Az online űrlap 2020 augusztusától 2021 júniusáig volt elérhető, és összesen 97 személy töltötte ki azt. A számok tükrében a két szervezethez tartozók 19,4%-át kérdeztük meg, vagyis a minta reprezentatívnak mondható. Nyilvánvaló, hogy nem minden kárpátaljai magyar turizmussal foglalkozó személy vagy vállalkozó rendelkezik tagsággal az említett szervezeteknél, de biztosan állíthatjuk, hogy nagy többségük igen.

A célcsoport egyik sajátossága, hogy egy személy a saját vállalkozásán belül akár több turisztikai tevékenységet is folytathat, ezért volt arra lehetőség, hogy egy vállalkozó több kérdőívet is kitöltsön, megjelölve, hogy mely tevékenységre vonatkozóan válaszol. Így született az az eredmény, hogy a 97 vállalkozó 100 vállalkozásra vonatkozó kérdőívet töltött ki. Az adatok feldolgozásánál elsősorban a gyakorlati elemzéseket végeztük el, majd azt követően egyes kérdéseknél egyéb háttérelmzéssel is foglalkoztunk. Ennek során főként arra voltunk kíváncsiak, hogy a válaszok szempontjából az egyes turisztikai tevékenységek között mennyire figyelhetők meg lényeges eltérések. A kutatás során két kérdéskörre kerestük elsősorban a választ:

Hogyan érintette a járvány a turisztikai vállalkozásokat a 2020-as évben? Hogyan reagáltak a vizsgált cégek a kialakult helyzetre, vagyis milyen módon próbáltak alkalmazkodni a soha nem tapasztalt eseményekhez?

A Covid-19 hatása az idegenforgalmi szektorra – nemzetközi kitekintés

A Covid-19 pandémia rávilágított arra, hogy a világ számos kormánya nincs felkészülve a hirtelen és gyors betegségek, fertőzések terjedésére (Djalante et al. 2020), s ez nagy kihívást jelent az ágazat számára (UNWTO 2020). A szektor növekedési kilátásai jó néhány országban aggodalomra adnak okot (Coomes, Huston, Mangeot 2020). 2020-ban a nemzetközi érkezések száma 70–75%-kal csökkent az azt megelőző évhez képest (<https://www.unwto.org> 2020, <https://turizmus.com> 2021), s mintegy 120 millió munkahely került veszélybe (Sigala 2020). A válságokra az idegenforgalom nagyon érzékeny (Pforr, Hoise 2008), így egy világjárvány globális turisztikai desztinációkra gyakorolt hatása mélyreható és hosszan tartó (Rassy-Smith 2013).

A Covid-19 pandémia eltérően érintette a világ országait és az idegenforgalmi ágazat egységeit. Vietnámban a nagy vendéglátó-ipari egységek ellenállóbbak, míg a kisvállalkozások sokkal hátrányosabb helyzetben vannak, s akár a csőd szélére is kerülhetnek a pandémia hatására (Van Nguyen et al. 2020). Ugyanez figyelhető meg a spanyol szálláshely-szolgáltatóknál, ahol a nagyobb tőkehányaddal rendelkező nemzetközi és ötcillagos szállodaláncok a válságos időszakban is képesek az önfenntartásra, míg a kisvállalkozások sokkal kiszolgáltatottabbak (Pappas, Glyptou 2021; Korinth 2022). Magyarországon a 2020 tavaszától bevezetett járványügyi intézkedések, az utazások visszaesése miatt számos munkavállaló volt kénytelen elhagyni e szektort (Grotte, Pató Gáborné Szűcs, Hollósy-Vadász 2021), és a gazdaság más területén elhelyezkedni. A jelenlegi világjárványt okozó koronavírus törzs folyamatos módosulása, kiszámíthatatlansága a turisztikai ágazatot instabillá tette, amelynek következtében a más ágazatban elhelyezkedő munkavállalók nagy része már nem szándékozik visszatérni e szektorba, amely akár munkaerőhiányt is előidézhet (<https://hvg.hu> 2021), s elő is idézett. Erre példaként lehet megemlíteni a 2022 nyarán bekövetkező európai reptéri káoszt (<https://www.vg.hu> 2022).

Az elmúlt két évben Európa egyes országaiban – a járványhelyzeti intézkedések enyhébb szakaszaiban – meghatározóvá vált a belföldi turizmus. Csehországban a rurális térségek (Vaishar, Šťastná 2020), Franciaországban a második otthon¹ és a hegyvidéki turizmus (Seraphin, Dosquet 2020), míg Magyarországon a Balaton-felvidéki nyaralók, második otthonok (Nemes et al. 2022) értékelték fel a belföldi utazók körében. Ezzel szemben Portugáliában a pandémia negatívumai erőteljesen megjelentek a vidéki turisztikai vállalkozásoknál, mert a világjárvány ideje alatt a belföldi utazások nem ellensúlyozták az elvesztett nemzetközi turisták számát (Silva 2021).

Spanyolországban, a világjárvány első hullámának időszakában a spa- és gyógyfürdők a teljes bezárás helyett felajánlották a hatóságoknak, hogy hasznosítják egészségügyi és konzultációs szolgáltatásaikat a Covid-19 leküzdésére, online tájékoztatást és segítséget nyújtottak a betegek számára. A gyógyfürdők abban bíztak, hogy így lehetőségük nyílik új piacok, mint például a fiatalabb korosztály elérésére (Navarrete, Shawn 2020; Moreno-Luna et al. 2021). Ezek a vizsgálatok és eredmények rávilágítanak arra, hogy a Covid-19 pandémia közvetett és közvetlen hatásai az idegenforgalomra térben (és időben) eltérő módon jelentkeztek (Hall, Scott, Gössling 2020).

A világjárvány által keletkezett dominóhatás okán számos turisztikai vállalkozás a csőd szélére került. Wieprow és Gawlik (2021) kutatási eredményei arra mutatnak rá, hogy Lengyelországban a turisztikai vállalkozások összeomlását vonhatja maga után a világjárvány okozta válság. Ugyanez mondható el az elhúzódó pandémiás hatások miatti nagyarányú üzleti csődre Argentínában (Korstanje 2021; Huynh et al. 2021), de több országban a légitársaságok helyzete is instabillá vált a bevezetett utazási korlátozások és szabályozások miatt (Dube, Nhamo, Chikodzi 2021; <https://portfolio.hu> 2020).

Az utazási tilalmak, a társadalmi távolságtartási normák megváltozásával párhuzamosan csökkent a turisták utazási lehetősége és hajlandósága is (Hao, Xiao, Chon 2020). Navarrete és Shawn (2020) cikkükben amellel érvelnek, hogy a látogatók számára a minőség és a biztonság (Raffay 2020) lesz meghatározó a létesítmények és szolgáltatások újranyitásakor, és azon tömegturisztikai célpontok, amelyek e két dimenziót nem tudják majd biztosítani, nehezen lesznek képesek túlélni a poszt-pandémiás időszakot. A turisták magatartásában bekövetkező változások is megfigyelhetők. Korinth a lengyel turisták körében végzett felmérése alapján azt állapította meg, hogy a turisták a határátlépéssel kapcsolatos nehézségek, a társadalmi elszegényedés, valamint a koronavírusról való félelem okán egy időre lemondtak a nagy távolságokra való utazásokról, s helyette a lakóhelyükhöz közeli desztinációkat választják (Korinth 2020, 2022).

Több empirikus kutatás (Joo et al. 2019; Kuo et al. 2008; Novelli et al. 2018; Zeng, Carter, De Lacy 2005) alátámasztja, hogy a világjárványok hatásaként szignifikáns a kapcsolat a kockázatok megítélése és a betegségekkel sújtott régiókba való utazásról szóló döntések között. A potenciális válságkockázatok és a külföldi utazások biztonságának szubjektív megítélése a fejlődő országok turistáinak utazási motivációiban meghatározó tényezőként van jelen (Rutynskyi, Kushniruk 2020). A járványkitörések következtében súlyos károkat szenvedhetnek el azon fejlődő országok, ahol nincs erős márkaimázs vagy gyengébb a megjelenés a globális hírmédiában (Cahyanto et al. 2016; Kim et al. 2020). Ugyanis a globális turisták érzékenyek a közvetített képekre, az utazási döntéseik alkalmával az általuk érzékelt veszélyek meghaladhatják a dokumentált kockázatokat (Zenker, Braun, Gyimóthy 2021).

Jamal és Budke (2020) tanulmánya kitér a kormányok és a turisztikai szereplők kulcsfontosságú jelentőségére, valamint a globális környezeti veszélyek kockázataira és hatásaira az idegenforgalmi ágazatban. Számos szakember (Giampiccoli, Saayman 2016; Mtapuri, Giampiccoli 2020; Korinth 2022) azzal érvel, hogy ezek a jelenlegi kedvezőtlen körülmények lehetőséget biztosítanak az idegenforgalom számára az átszervezésre és a szerkezetváltásra. Chang és munkatársai (2020) emellett foglalnak állást, hogy a globális fenntartható turizmus-fejlesztés kritikus átalakítása szükséges annak érdekében, hogy az ágazat meg tudja felelni a Covid-19 által generált kihívásoknak. A szakemberek ehhez első lépésként a lokális szereplők bevonását (Higging, Desbiolles 2020), a turizmus-marketing megközelítésének felülvizsgálatát (Karyy, Balyk, Kara 2021), valamint a fenntartható turizmus kialakítását (Cheer 2020; Horeczki, Finta 2022; Gonda, Raffay 2021) javasolják.

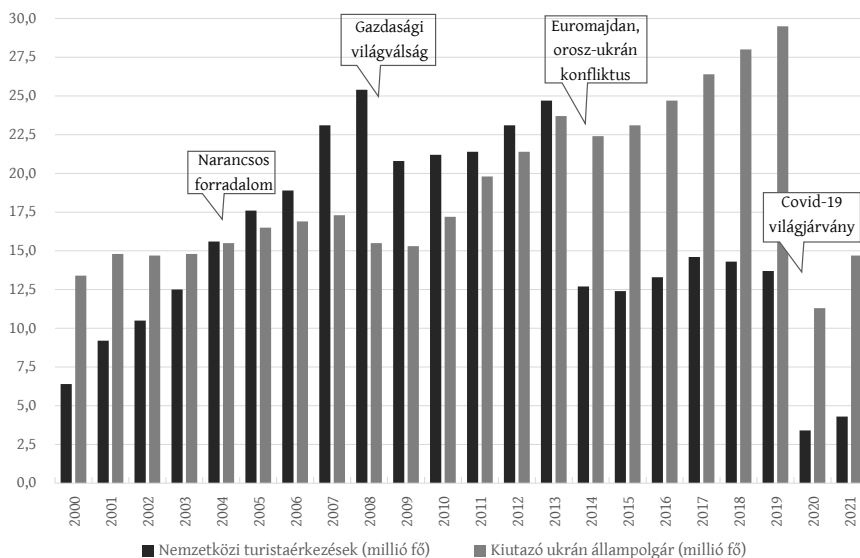
A Covid-19 járvány ukrajnai hatásai

Ukrajna turizmusának fejlődése az utóbbi két évtizedben jól körülhatárolható ciklusok szerint épült fel. Az egyes fejlődési szakaszok különböző társadalmi, politikai folyamatok közepette bontakoztak ki (1. ábra). Nem véletlen, hogy Ukrajnában a nemzetközi turistaérkezések mérlege a 2004-es narancsos forradalom után vált pozitívvá – a politikai „nyitás” egyúttal az ország iránti érdeklődést is felkeltette. A nemzetközi turistaérkezések adataiból jól kivehetők a 2008-ban kibontakozó gazdasági világválság hatásai, míg az orosz-ukrán konfliktus 2014-es kezdete teljesen új szakaszt nyitott az ország életében (Rutynskyi, Kushniruk 2020). A turizmus biztonságához kötődő törvényszerűségeinek megfelelően, ezt követően jelentős visszaesést tapasztalhattunk az ország idegenforgalmában; felére csökkent a nemzetközi turistaérkezések száma. Az adott időszakban, a konfliktus következtében mélyülő gazdasági, társadalmi válság hatására milliós nagyságrendben kerestek külföldön munkalehetőséget az ukrán állampolgárok. Ennek következtében közvetlenül a Covid-19 világjárvány kibontakozása előtt érte el csúcát az ukrán állampolgárok külföldi utazásainak a száma (Berghauer 2010; Kovály, Eröss, Tátrai 2017; Sass 2020; Quirini-Poplawski, Tomczewska-Popowycz, Dorocki 2021).

A pandémia újabb mély törésként jelentkezett az ország életében és idegenforgalmában. A járvány első évében a turizmus Ukrajnában közel kétharmadával esett vissza a 2019-es év azonos időszakához képest (1. ábra). A teljes lockdown, a különböző és szinte hetente változó intézkedések, a bizonytalanság teljesen háttérbe szorították az utazásokat, ellehetetlenítették a turisztikai vállalkozások tevékenységeit. A járvány második évében valamelyest javult a helyzet, Ukrajna mozgalmasabb turisztikai évet zárt, a 2020-as évhez képest 26,5%-kal növekedett az országba érkező külföldiek száma (4,3 millió fő) és közel 30%-kal a külföldre utazó ukrán állampolgárok száma (14,7 millió fő). Ugyanakkor ezek az adatok a

járvány előtti időszak forgalmának csupán közel harmadát képezték, messze alulmúlva a rekordnak számító 25 millió fős nemzetközi turistaérkezést (2008 és 2013) és a 2019-ben tapasztalt kis híján 30 millió fős kiutazó forgalmat (<https://www.tourism.gov.ua> 2022).

1. ábra: A nemzetközi turistaérkezések és a kiutazó ukrán állampolgárok számának alakulása (2000-2021)
Evolution of international tourist arrivals and the number of outbound Ukrainian citizens (2000-2021)



Forrás: Berghauer 2012; Sass 2020; Quirini-Poplowski, Tomczewska-Popowycz, Dorocki 2021; <http://www.ukrstat.gov.ua/> 2022; <https://www.tourism.gov.ua/> 2022; <https://datastudio.google.com> 2022

Az Ukrajnába érkező külföldiek listáját a szomszédos országok állampolgárai vezetik, 2021-ben az élen Moldova (1 054 ezer) szerepelt (1. táblázat). Érdekes módon az Ukrajnában hivatalosan „agresszor” országnak tekintett Oroszország (519 ezer) még ebben az időszakban is a második helyet foglalta el. Az elmúlt két évtizedben folyamatosan erősödő nyugati kapcsolatok hatására jelentős küldőterületként tekinthetünk a szomszédos Lengyelországra (311 ezer), Romániára (264 ezer), Magyarországra (227 ezer) is. A pandémia időszakában markáns változás elsősorban a kisebb jelentőséggel rendelkező küldőterületek esetében volt tapasztalható. Az Európán kívüli országok közül jó néhány nagymértékű növekedést ért el 2021-ben, melyek közül kiemelhetők az Egyesült Arab Emírségek (részesedése negyvenszer nagyobb lett!), valamint egyes kaukázusi országok (Örményország, Grúzia, Azerbajdzsán) (<https://datastudio.google.com> 2022).

Az Ukrajnába érkező külföldiek körében a hagyományos pihenés, üdülés (31%), az üzleti tevékenységgel összekötött utazások (27%), továbbá a rokonok és barátok meglátogatása (24%) játssza a fő szerepet. A látogatók többsége családdal

1. táblázat: Az Ukrajnába beutazó külföldiek száma országok szerinti bontásban (2021)
Number of foreign citizens visiting Ukraine, by countries (2021)

1. Moldova	1 054 000	6. Törökország	247 000
2. Oroszország	519 000	7. Magyarország	227 000
3. Lengyelország	311 000	8. Németország	154 000
4. Fehéroroszország	273 000	9. Izrael	133 000
5. Románia	264 000	10. Amerikai Egyesült Államok	103 000

Forrás: <https://www.tourism.gov.ua>

(37%), egyedül (35%) vagy barátokkal (22%) érkeznek. A külföldi vendégek költési rangsora is megváltozott a pandémia alatt, hiszen 2021-ben a legtöbb pénzt utazásaik során az Egyesült Arab Emírségekből (2 220 dollár), az Ománból (1 500 dollár) és a Kanadából (1 250 dollár) érkezők költötték Ukrajnában. Az Állami Turizmusfejlesztési Ügynökség (ÁTÜ, ukránul: ДАРТ. Державне агентство розвитку туризму) felmérése szerint az átlagos tartózkodási idő a külföldiek körében hét–kilenc nap, ez idő alatt a vendégek átlagosan 929 dollárt költenek el az ország területén (<https://www.tourism.gov.ua> 2022).

2021-ben az ukrán állampolgárok jóval aktívabbak voltak, mint a Covid-19 világjárvány kitörésének első évében (összesen 14,7 millió ukrán állampolgár utazott külföldre). Fontos megjegyezni, hogy háromszor többen lépték át a határt, mint amennyi külföldi érkezett Ukrajnába. A 2004 és 2013 közötti időszakban Ukrajna nemzetközi turistaforgalma még pozitív mérleggel rendelkezett (1. ábra), de a 2014-es orosz–ukrán konfliktus hatására ezek az arányok eltolódtak. Ma már Ukrajna ismét elsősorban küldő ország a nemzetközi utazások világában. Mindemelllett, a pandémia hatásaként, a kiutazó ukrán állampolgárok száma is jelentősen elmaradt a korábbi évek adataitól; 2019-ben 29,5 millió ukrán lépte át az államhatárt. Fő utazási irányként az Európai Unió országait nevezhetjük meg (8,8 millió), az országok listáját pedig Lengyelország (4,49 millió), Törökország (2,05 millió) és Magyarország (1,72 millió) vezeti (2. táblázat). Ebben az esetben is erőteljesen érvényesül az európai célterületek iránti érdeklődés erősödése, ami egyértelműen összefügg a kedvezőbb munka- és jövedelemszerzési lehetőségekkel (<https://www.tourism.gov.ua> 2022).

2. táblázat: Az Ukrajnából kiutazó állampolgárok száma országok szerinti bontásban (2021)
Number of citizens traveling out of Ukraine, by countries (2021)

1. Lengyelország	4 490 000	6. Románia	825 000
2. Törökország	2 050 000	7. Moldova	380 000
3. Magyarország	1 720 000	8. Németország	267 000
4. Egyiptom	1 460 000	9. Fehéroroszország	213 000
5. Oroszország	918 000	10. Görögország	199 000

Forrás: <https://www.tourism.gov.ua/>

Az ukrán állampolgárok kifejezetten üdülési célú utazásai terén nem történtek jelentős változások a pandémia alatt. Az ország lakossága körében továbbra is az Európai Unió (42%) képezi a legfontosabb célirányt, de főként a kedvező áráról ismert török (28%) és egyiptomi (21%) utazások a legkeresettebbek. Az utóbbi négy évben a lakosság harmada vett részt külföldi utazáson, az esetek közel felében a nyári főszezonban. Az ukrán lakosság külföldi utazások melletti döntéseiben az Ukrajnában élő barátoknak és rokonoknak (40%), a közösségi hálónak (24%), illetve a külföldön élő barátoknak és rokonoknak (22%) van a legnagyobb szerepe (<https://www.tourism.gov.ua> 2022).

A külföldi utazások esetében jelentős regionális különbségek tapasztalhatók Ukrajnán belül. Az ország nyugati részén élő ukrán állampolgárok aktívabbak (körükben 41% a külföldi utazásokban résztvevők aránya), mint a középső és keleti területek lakossága. A 2021-es szociológiai kutatások azt is kimutatták, hogy háborúban érintett, megszállt területek részesedése az utazásokból mindössze 1% körül mozog (<https://www.tourism.gov.ua> 2022; <https://dif.org.ua> 2021).

A Covid-19 járvány hatására a belső piac súlya tovább növekedett, és ezek a változások Kárpátalja turizmusát is érintették. Az egyéni, kis létszámú utazások jelentősége Ukrajna turizmusán belül is megnőtt. A közlekedési eszközök esetében a saját gépkocsival történő utazás aránya is jelentősen (33%-ról 52%-ra) növekedett, de a belföldi turizmusban jól kimutatható a természetközeli, tengerparti és hegyvidéki pihenés iránti igény markáns (összesen 76,5%) jelenléte, ami szintén egybevág a nemzetközi pandémiás tapasztalatokkal.

Az adatok alapján jól kirajzolódik az a 2014-ben elindult folyamat, melynek következtében Ukrajnában a belső turisztikai piac átrendeződött, és melynek hatásait a Covid-19 járvány tovább erősítette. A Krím félsziget annektálásával Ukrajna elveszítette legfontosabb turisztikai desztinációját, melynek helyét a Kárpátok turisztikai régió vette át. 2021-ben az ukránok által legkedveltebb turisztikai terület ugyan az odesszai terület (13,8%) volt, de a soron következő területi egységek már az átrendeződésre utalnak – Lembergi (8%), Kijevei (7,7%), Ivano-Frankivszki (7,4%) és Kárpátalja (7,2%) megyék. Mindez jól szemlélteti, hogy Ukrajna belső turisztikai piacán a kereslet az orosz–ukrán konfliktus jelenben zajló véres időszakát megelőzően is a nyugati megyék irányába tolódott el (ÁTÜ 2021; Sass 2020).

A vázolt folyamatok és események egyértelműen érintették Kárpátalja Ukrajna turizmusában betöltött szerepét is. Egy évtizeddel korábban az adatok még azt támasztották alá, hogy Kárpátalja igen jelentős és szerteágazó erőforrással rendelkezik (elsősorban a rekreáció, egészségturizmus, aktív, falusi és kulturális turizmus terén), de ezek jelentős része csak potenciálisan létezik. Ugyanakkor az ország területi egységeinek ragsorában az idegenforgalom terén készített korábbi kimutatások alapján a megye csak a középmezőnybe tartozott (Sass 2008; Berghauer 2012). A Covid-19 járványt követő 2021-es felmérésekben viszont az ukránok által legkedveltebb turisztikai területek rangsorában Kárpátalja az ötö-

dik helyre került. A területi egységek adóbefizetési nyilvántartásában Kárpátalja szintén az ötödik helyen szerepelt, megduplázva a 2020-as idegenforgalmi adóból befolyó összeget, és az Állami Turizmusfejlesztési Ügynökség 2021-es felmérése szerint az ukránok 11,8%-a Kárpátaljára tervezte a következő belföldi pihenését (ÁTÜ 2021).

Eredmények

A válaszadók általános adatai

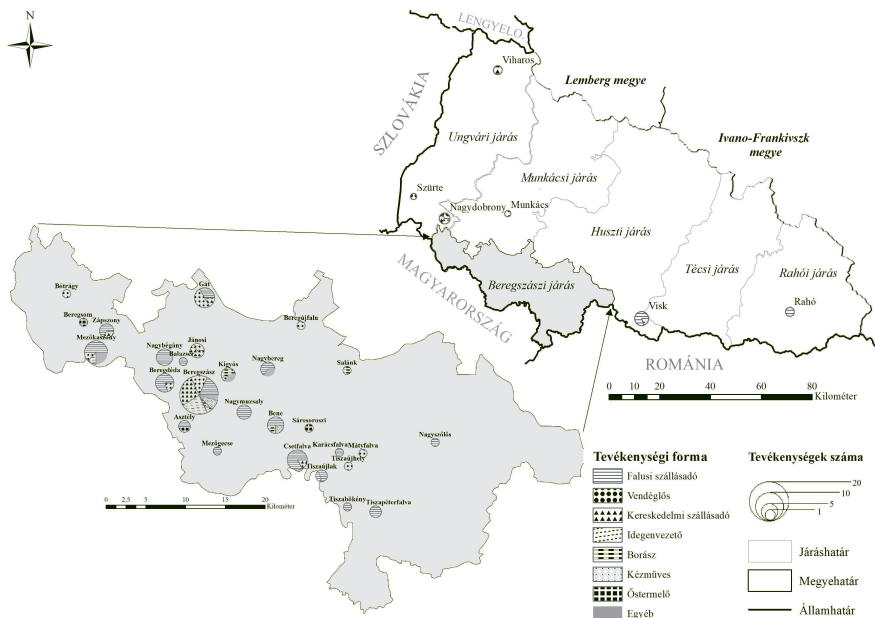
A kérdőívet 53 férfi és 44 nő töltötte ki, akik legnagyobb arányban (33%) a 40–49 éves korosztályhoz tartoznak, de magas az 50–59 (24,7%) és a 30–39 (23,7%) korosztály aránya is. A válaszadók döntő többsége (66%) rendelkezik felsőfokú végzettséggel, köztük hárman PhD fokozatot is szereztek. A többiek technikai és szakgimnáziumi (17,5%), illetve szakmunkás (8,2%) képesítéssel rendelkeznek, és nagyon kevés azok aránya, akik általános (4,1%) vagy középiskolát (4,1%) végeztek. A vizsgálatban a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya jelentősen meghaladja a legutolsó 2001-es népszámlálás idején Kárpátalja közigazgatási egységeiben rögzített felsőfokú végzettségűek arányát (7,6%) (Molnár, Molnár 2005,70.). Az idegenforgalommal kapcsolatos szakirányú végzettséget, szakképzettséget vizsgálva azonban már más képet kapunk. A válaszadóknak csupán 38,1%-a rendelkezik szakirányú végzettséggel, és az adatközlők azok között is elsősorban tanfolyamokat jelöltek. A szakirányú végzettséget megjelölők közül a legtöbben a vendéglátóipari (7,2%), turisztikai (6,2%) képzettséget, illetve a falusi vendéglátó (11,3%) és idegenvezető (8,2%) tanfolyamokat nevezték meg.

A turisztikai tevékenységgel, vállalkozással kapcsolatos adatok

A vizsgálatban szereplő legtöbb adatközlő turisztikai tevékenységének, vállalkozásának székhelye a Beregszászi járásban található (86%). A többi vállalkozás az Ungvári (6%), Huszti (5%), Rahói (2%) és Munkácsi (1%) járásokban helyezkedik el. A vállalkozások 33 különböző településen működnek, a települési megoszlás tekintetében a domináns járás központja, Beregszász áll a vezető helyen (22%) (2. ábra). A vállalkozók 61%-a 2010 és 2020 között kezdett el turisztikai tevékenységgel foglalkozni, s bár nagyon kevesen (2 vállalkozó), de voltak, akik a Covid-19 járvány ellenére, 2020-ban nyitották meg turisztikai vállalkozásukat.

A 97 vállalkozó összesen 167 turizmushoz köthető tevékenységet folytat (3. ábra), ugyanis 40,2%-uk egyszerre több, átlagosan 2,8 tevékenységgel foglalkozik. A legtöbben falusi vendéglátással (58 említés) foglalkoznak, döntő többségük minősített vendégházzal rendelkezik. Ezt követik a vendéglátóiparhoz (24 említés) (étterem, csárda, pizzéria stb.), a kereskedelmi szállásadáshoz (19 említés)

2. ábra: Az adatközlő turisztikai szereplők területi megoszlása
The territorial distribution of tourist information providers



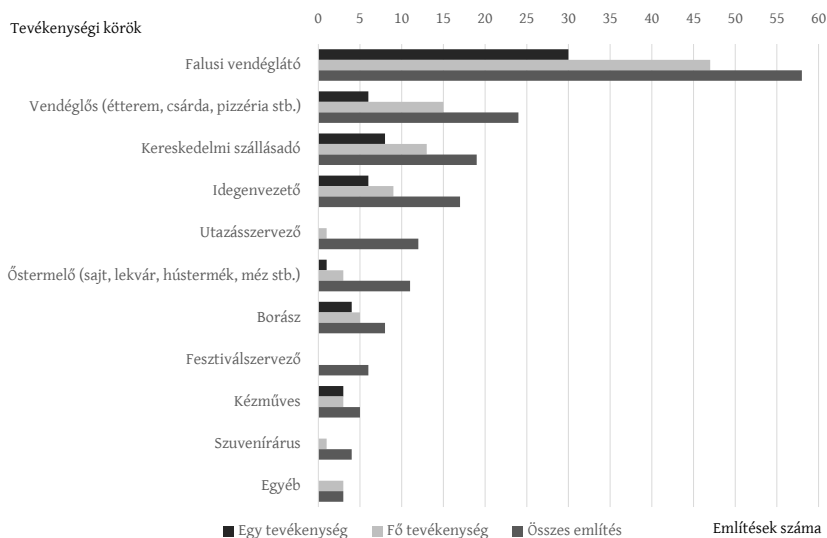
Forrás: saját szerkesztés

tés) és az idegenvezetéshez (17 említés) kapcsolódó tevékenységek. E skálát tovább színesítik az utazásszervezői, őstermelői, valamint borászati, fesztiválszervezési, kézműves és a szuvenirárusítási tevékenységek (3. ábra).

A válaszadókat megkértük, hogy jelöljék meg azt a fő turisztikai tevékenységüket, amellyel kapcsolatban a további kérdéseinkre válaszolnak. Vezető helyen továbbra is a falusi vendéglátás maradt (47 említés), ami nem véletlen, ugyanis Kárpátalja lakossága (és az ukrainai magyar kisebbség is) közel kétharmada falvakban él (Molnár, Molnár 2005, 24.). A falusi vendéglátással foglalkozók száma az évek során fokozatosan növekedett a megyében, s jelenleg 400-at közelíti a napraforgós minősítéssel ellátott vendégfogadó házak száma (Sass, Berghauer 2020). A falusi vendéglátókat a vendéglősök (15 említés) és a kereskedelmi szálláshelyek (13 említés) tulajdonosai követik. A fesztiválszervezés az egyedüli olyan tevékenység, amit senki sem nevezett meg, mint önálló fő tevékenységet (3. ábra).

Több esetben a kereskedelmi szállásadók és a vendéglősök tevékenysége között szoros összefüggés van, hiszen tíz olyan vállalkozó szerepel a kutatásunkban, aki kereskedelmi szálláshellyel és vendéglátó egységgel is rendelkezik. A falusi vendéglátók közel fele folytat a falusi vendéglátáson kívül más turisztikai tevékenységet is. A falusi vendéglátó egyben vendéglős (10 említés), őstermelő (8 említés), idegenvezető (7 említés), utazásszervező (7 említés) és fesztiválszervező (3), hogy csak a leggyakoribb tevékenységeket említsük.

3. ábra: Az adatközlő turisztikai szereplők teljes tevékenységi köre
The total activity of tourist information providers



Forrás: saját szerkesztés

A karanténintézkedések hatása a vállalkozásokra

Negyvenkét vállalkozó a kérdőívben megnevezett turisztikai tevékenységét főállásban végzi – vagyis ez jelenti a fő bevételi forrást számára –, ötvennyolcan pedig csak másodállásban (szezonálisan), ami arra utal, hogy az adott vállalkozás csak a kiegészítő jövedelmet biztosít. A fő bevételi forrást legnagyobb mértékben a kereskedelmi szálláshelyek és a vendéglők jelentik a tulajdonosok számára, míg például a falusi vendéglátással inkább mellékjövedelem szerzése céljából foglalkoznak, ahogy ezt korábbi kutatások is igazolják (Sass, Berghauer 2019; Sass 2019).

A mintavétel időpontjában 70 válaszadónak volt hivatalosan bejegyzett vállalkozása, ugyanakkor a Covid-19 világjárvány előtt ez a szám magasabb volt. A felmérésből kiderült, hogy 11 fő szüneteltetni kényszerült vállalkozása működtetését, ugyanakkor az újraindítás gondolatát ezek a személyek nem zárták ki. A vállalkozás végleges bezárása mellett csupán két vállalkozó döntött. A karantén előtt 71 válaszadó egyéni, 12 pedig magánvállalkozóként tevékenykedett. Tizenheten nem rendelkeztek hivatalosan bejegyzett vállalkozással – az utóbbi kategóriába nyolc falusi vendéglátó, hat idegenvezető, két kézműves és egy borász tartozott. A vállalkozással nem rendelkezők közül kilenc válaszadónak nem volt soha hivatalos vállalkozása, és nyolcan úgy nyilatkoztak, hogy azért nincs hivatalos vállalkozásuk, mert tevékenységük végzéséhez nem szükséges vállalkozás működtetése.

A vállalkozásokban (a továbbiakban így nevezzük a hivatalosan bejegyzett és a be nem jegyzett vállalkozásokat is) a válaszadó személyével együtt átlagosan 2,7 (N=94) családtag dolgozik. A karantén bevezetése előtt 87 vállalkozás tudott további személyeket foglalkoztatni, átlagosan 6,8 főt. Az említett turisztikai szereplők a megkérdezés időpontjában már csak 4 főt foglalkoztattak, vagyis átlagosan 2,8 fővel kevesebbet, mint a karantén előtt.

Sajátos eredmény született az idényjellegű foglalkoztatás kérdéskörében. A 100 vállalkozásból 62-ben általában szoktak idénymunkásokat foglalkoztatni, átlagosan 2,8 munkavállalót, és ami különös, hogy a válaszadók a járvány lecsengése után, alig kevesebb, 2,6 idénymunkás alkalmazását tervezik. A turisztikai szereplők egy része (51 vállalkozó) valószínűleg arra számított, hogy a pandémia lecsengését követően jelentős forgalomnövekedés várható, és ebben a helyzetben nyújthatott volna megoldást az idénymunkások alkalmazása. Tevékenységi körök mentén vizsgálva a kérdést, kitűnik a vendéglők és kereskedelmi szálláshelyek tulajdonosainak bizonytalansága – esetükben duplájára nőtt azok száma, akik a járvány után sem szeretnék idénymunkásokat foglalkoztatni.

A megkérdezett turisztikai szereplők leggyakrabban a három nyári hónapban vesznek fel idénymunkásokat, ugyanis a június (51), július (53) és augusztus (51) hónapok kapták a legtöbb említést. Ez nem véletlen, hiszen ilyenkor a legintenzívebb a terület turistaforgalma (Sass, Berghauer 2019). Ezen kívül érezhető egy elő- és egy utószezon is, hiszen többen igényelnek plusz munkaerőt már májusban (36), valamint szeptemberben (30) és októberben (22).

A karantén turisztikai hatásaival kapcsolatos problémák

A vendéglátók nagy része (46%) az előzetes turisztikai érdeklődés/foglalások alapján úgy vélte, hogy a 2020-as év valamivel rosszabb lesz, mint amilyen az előző volt, 29%-uk pedig úgy érezte, hogy 2020 hasonló lesz, mint 2019, és a megkérdezetteknek csak 24%-a gondolta azt, hogy jobb lesz, mint az előző év volt. Az előzetes elképzeléseket azonban a valóság felülírta, hiszen korábban soha nem látott mélységeket éltek meg a vállalkozók: 47% szerint visszaesett a forgalom, viszont a másik 47% úgy nyilatkozott, hogy szinte nullára csökkent a forgalom, és 2%-uk csődbe is ment.

A vállalkozásokat forgalmuk szerint vizsgálva azt az eredményt kaptuk, hogy a legérzékenyebben a szuvenírárusokat, utazásszervezőket, őstermelőket, illetve közel azonos módon az idegenvezetőket érintette a forgalom drasztikus csökkenése, ami számukra a kereslet megszűnését jelentette. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a kutatás adatközlői között az említett vállalkozók elég alacsony arányt képviselnek. Nagyobb súllyal a falusi szállásadók, a vendéglátók és a kereskedelmi szállásadók kerültek a kutatásba, akiknél 30–50%-os arányban volt jellemző a forgalom megszűnése (4. ábra). A legkevésbé a kereskedelmi szállásadókat viselte meg a karantén hatása, míg leginkább a falusi szállásadókat. Ez az

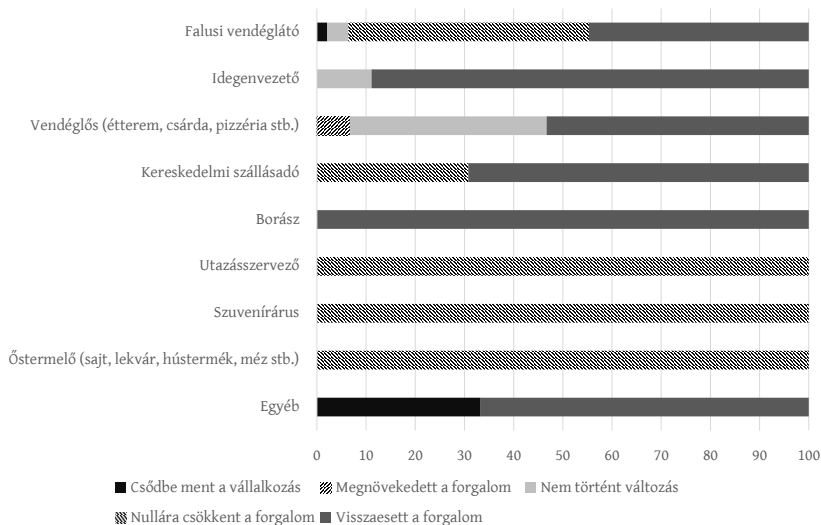
eredmény némileg ellentmond a nemzetközi, és főként a magyarországi eredményeknek, ahol a vidék felértékelődését és forgalmának növekedését tapasztalták a koronavírus-járvány idején (Raffay 2020; Seraphin, Dosquet 2020). Az összes vizsgált vállalkozás tekintetében a borászok vették legjobban ezt az akadályt, bár a forgalom visszaesését ők is érzékelték, ugyanakkor semmilyen komolyabb hatás nem érte vállalkozásukat (4. ábra).

Az adatközlőktől azt is megkérdeztük, hogy véleményük szerint a Covid-19 járvány nagyobb kárt okoz/ott turisztikai tevékenységüknek/vállalkozásuknak, mint a 2014-ben kirobbant kelet-ukrajnai konfliktus? (Akkor még nem tudhattuk, hogy ennek a konfliktusnak 2022-ben lesz egy sokkal drasztikusabb folytatása, viszont ez utóbbi hatásának felmérésére egy másik kutatás alkalmával kerülhet sor.) A válaszadók egyértelműen (85%) úgy gondolták, hogy sokkal nagyobb és rosszabb hatása van a járványnak a turisztikai tevékenységükre, mint a 2014-es kelet-ukrajnai konfliktusnak. Ez az eredmény egybevág az országos tapasztalatokkal is (1. ábra). Csupán a válaszadók 11%-a szerint váltott ki hasonló hatást és további 4% ítélte gyengébbnek a járvány hatását a 2014-es konfliktusnál.

A vállalkozások jelentős részének (43%) 2019-es turisztikai árbevétele 5 000 – 50 000 hrvnya (kb. 45 000 Ft–450 000 Ft) közé esett. Ettől az összegtől a vállalkozók 54%-a forgalmaz többet évente. Ez utóbbi kategóriába tartozik a kereskedelmi szállásadók, a vendéglátók és utazásszervezők többsége, valamint a borászok 60%-a és a falusi vendéglátók közel fele. A válaszokból az is kiderült, hogy a járvány, illetve a

4. ábra: Milyen hatást gyakorolt a Covid-19 világjárvány, illetve a karanténintézkedések a tevékenységére /vállalkozására?

What impact did the Covid-19 pandemic and the quarantine measures have on your activity/business?



Forrás: saját szerkesztés

járványintézkedések miatt a vállalkozók forgalma 2020-ban átlagosan 70,5%-kal esett vissza az előző év ugyanilyen időszakához képest (a kérdőíves kérdezés idejétől függően!).

A Covid-19 világjárvány miatt bevezetett első karantén idejére a vállalkozók döntő többsége már rendelkezett előzetes foglalással, ezért szeretnénk volna tudni, hogy a hozzájuk irányuló vendégkör hogyan reagált az adott helyzetben. A turisztikai szereplők 21%-a mondta azt, hogy a vendégek teljesen lemondták foglalásaikat, míg 29%-uk esetében a lemondások a foglalások többségét érintették, de azt nem részletezték, hogy milyen módon valósultak meg a le nem mondott foglalások. Mások megosztották velünk tapasztalataikat, eszerint voltak ugyan lemondott utazásaik, de a vendégek egy része vállalta foglalásának teljesítését (9%), vagy átkérte azt egy másik időszakra (13%). A turisztikai szereplőknek csupán 23%-a nem számolt be a foglalások lemondásáról, náluk inkább a foglalások átkérése volt jellemző, például a következő évre (6%), vagy egy biztonságosabbnak vélt időszakra még 2020-ban (17%). A válaszadók 2%-ának nem voltak foglalásai, míg 3%-uk nem válaszolt a kérdésre. Ezekből a válaszokból egyértelműen levonható a következtetés, hogy egyetlen olyan turizmusban érintett vállalkozó sem volt, aki veszteség nélkül vészelt volna át a járvány 2020-as időszakát.

Turizmusfejlesztés és támogatások a pandémia idején

A kutatás idején 12 válaszadónak volt a turisztikai tevékenységéhez kapcsolódó hitele, közülük öten a kialakult helyzet miatt nem tudták fizetni a törlesztőrészeket. A helyzetet talán tovább súlyosbította, hogy a megkérdezett turisztikai szereplők 75%-a a koronavírus-járvány okozta károk csökkentésére a vizsgálat időpontjáig nem kapott semmilyen támogatást vagy segílyt, sem állami, sem más szervezettől. Voltak olyan vállalkozók, akik nyugdíjas koruk miatt nem kaphattak támogatást, és olyanok is, akik egyértelműen azért nem voltak jogosultak, mivel nincs hivatalosan bejegyzett vállalkozásuk. A támogatottak (25%) arról számoltak be, hogy többnyire állami dotációban részesültek, ami a forgalomkiesés részleges kompenzációja volt, illetve adóvisszatérítést jelentett (egyszeri 8 000 hrvnyia, kb. 72 000 Ft értékű juttatásként), illetve voltak, akik megemlétték, hogy foglalkoztatottjaik is kaptak bérkiegészítést. Néhány vállalkozó (7 fő) kiemelte, hogy az "Egán Ede Kárpátaljai Gazdaságfejlesztési Központ" Jótékonyági Alapítványtól (későbbiekben Egán Ede Alapítvány) kapott segítséget, de ezek a Covid-19 járvány előtti időszakban benyújtott sikeres pályázatok eredményei lehettek, melyet a karantén időszakában folyósítottak (<https://kmksz.com.ua> 2020). Ezt a támogatást a válaszadók fejlesztésekre, eszközbeszerzésre fordították.

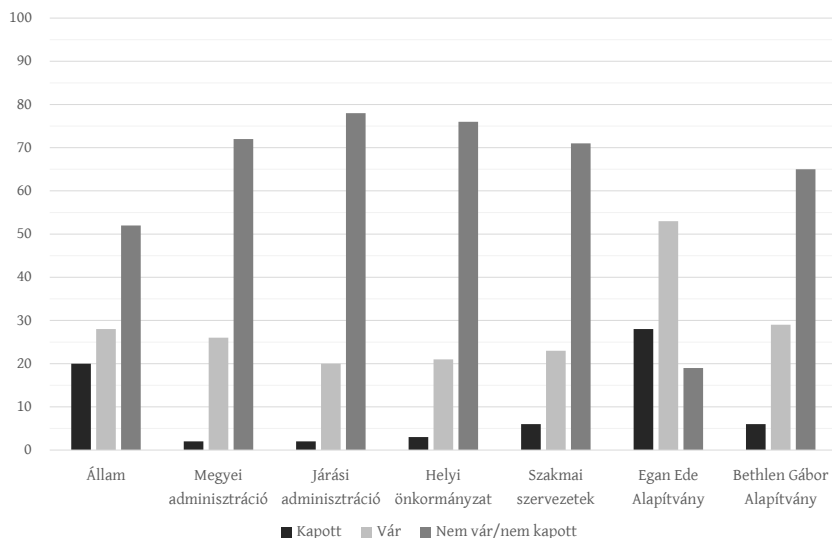
Nyílt kérdést tettünk fel arról, hogy turisztikai szereplőként milyen segítségre lett volna a leginkább szükségük. A beérkezett válaszok alapján elmondhatjuk, hogy a válaszadók közel harmadának (34%) elsősorban anyagi jellegű támogatásra lett volna szüksége, ami a vállalkozás további működtetését segít

hette volna elő. Az adatközlők 22%-a tovább szeretne volna fejleszteni a vállalkozását, de ennek eléréséhez is támogatásra szorult volna. Ezen felül a pandémia okozta bizalomvesztés kiküszöbölésében és a forgalom visszaállításában (18%) igényeltek volna akár állami, akár szakmai segítséget. A turisztikai szereplők kisebb csoportja a karanténintézkedések feloldásában (9%) látta a megoldást, néhányan pedig további adókedvezményeket tartottak volna célszerűnek (6%) a szektor támogatása érdekében.

Ezt követően konkrét szervezeteket soroltunk fel a vállalkozóknak, és arra kértük őket, hogy nevezzék meg, hogy kitől kaptak és kitől várnak segítséget (5. ábra). A kérdésben nem rögzítettük, hogy válaszukat csak a koronavírus-járványra vonatkoztassák, így szám szerint több támogató jelent meg, mint az előző kérdésnél, tehát egyes válaszadók általános választ adtak, visszatekintve eddigi tevékenységükre, illetve egyes vállalkozások több helyről is kaptak támogatást. A legtöbben az Egán Ede Alapítványt (28 említés) jelölték meg mint olyan támogatót, akitől már kaptak segítséget. Ezt követte az ukrán állami támogatás (20 említés), illetve ehhez a kategóriához sorolhatjuk a megyei (2), járási adminisztrációt (2) és a helyi önkormányzatokat (3) is. Néhány vállalkozó szakmai szervezetektől (6) – főleg a Kárpátaljai Magyar Turisztikai Tanácstól és a Kárpátaljai Magyar Vállalkozók Szövetségétől – és a Bethlen Gábor Alapítványtól (6) is kapott támogatást. Ezen kívül négyen, az említetteken kívül, egyéb forrásból is kaptak támogatást. Az ukrán államot és a hozzá kapcsolható szervezetek (27) támogatási arányát jóval felülmúlták a többségében magyarországi finanszírozású források (40) (Egán Ede és a Bethlen Gábor Alapítvány, KMTT, KMVSZ). A vizsgált kárpátaljai magyar vállalkozók nagyon pesszimistának vagy inkább realistának mondhatók – talán a korábbi tapasztalataik miatt –, de a többség nem vár, és nem is kapott támogatást. Akik bizakodóbbak, azok továbbra is az Egán Ede Alapítványtól várnak a legnagyobb mértékben (53 említés) segítséget. A többi szervezet 19–29 említés között mozog (5. ábra).

A több hónapi tartó koronavírus-járvány miatt bevezetett első karantén ideje alatt a vállalkozók többsége nem tétlenkedett, és a rendelkezésre álló „szabadidőt” hasznos tevékenységgel próbálta kitölteni. A megkérdezettek 84%-a végzett valamilyen fejlesztést a vállalkozása minőségének/versenyképességének javítása céljából. A kutatás idején a Covid-19 járvány első hulláma volt érezhető Kárpátalján, tehát feltételezhető, hogy a vállalkozóknak még voltak tartalékaik, amelynek egy részét sokan fejlesztésekre fordították, bár akkor még nem tudták, hogy a járvány és a forgalomvisszaesés évekig elkíséri őket. Ennél a kérdésnél az adatközlők több választ is megjelölhettek, így összesen 290 választ adtak. A vállalkozók közel fele (43%) végzett belső felújítást a vállalkozásához tartozó ingatlanban. Új eszközök beszerzésével, a komfortfokozat emelésével és telekszépítéssel a válaszadók 31–33% arányban foglalkoztak. Jó néhányan bővítették a meglévő kapacitásukat (29%) vagy végeztek külső renoválást (24%). A karantén ideje alatt sokan rájöttek, hogy az értékesítés, a forgalom növelése érdekében a

5. ábra: Kitől kapott vagy kitől várna segítséget?
Who did you get help from or who would you expect to help?



Forrás: saját szerkesztés

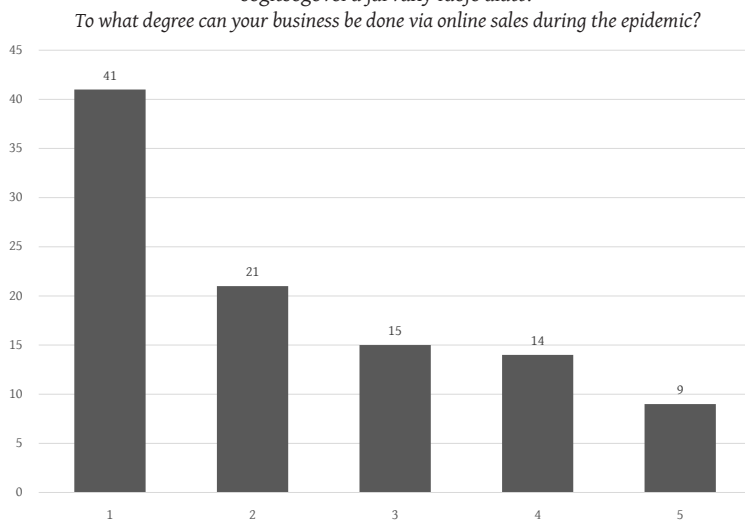
közösségi oldalakon való megjelenésüket/elérhetőségüket is szükséges javítani (31%); voltak, akik saját honlapot hoztak létre (13%) vagy a meglévőt fejlesztették (12%). Viszonylag kevesen fogtak bele komolyabb befektetéseket igénylő fejlesztésekbe, mint például új épületszárny építése vendégfogadás céljából (10%), vagy földterület (6%) és épület vásárlása (6%), illetve új ingatlan építése (4%). Azon vállalkozók közül néhányan, akik nem végeztek fejlesztést (16%) a karantén ideje alatt, döntésüket bevétel- és a forráshiánnyal (6 fő), sikertelen pályázattal (2 fő) indokolták, illetve egy részük értelmetlennek látta a fejlesztést a kialakult helyzetben (3 fő).

A válaszadók 45%-a az általa működtetett vállalkozásban már a Covid-19 világjárvány kitörése előtt is alkalmazta az online értékesítés módszerét. A különböző turisztikai szereplők közül csak az őstermelők nem folytattak egyáltalán online értékesítést, miközben az utazásszervezők, kézművesek és szuvenirárosok mindegyike használta ezt az értékesítési csatornát. A többi vállalkozás tekintetében elmondható – ahol a vállalkozók aránya is sokkal nagyobb, mint az előbb említett esetekben –, hogy átlagosan 42%-ban foglalkoztak online értékesítéssel. Ezek közül a vendéglátósok emelkednek ki a legnagyobb arányban, 46,7%-kal, és érdekes módon a kereskedelmi szállásadók képviselik a legalacsonyabb 38,5%-os kategóriát, pedig ez utóbbi vállalkozástípus részére számtalan online értékesítési lehetőség érhető el.

Liker-skála segítségével vizsgáltuk meg, hogy a vállalkozókat mennyiben segítette az online értékesítés a járvány időszakában. Az eredmények azt mutatják, hogy az online platformok alkalmazása nem mutat érdemi összefüggést a vállal-

kozások fejlődésével, illetőleg rentabilitásának fenntartásával, ugyanis 41 vállalkozó úgy nyilatkozott, hogy egyáltalán nem használta az online lehetőségeket a járvány idején, a többi 59 főből 21 is csak elvétve. A fennmaradó 38 fő az, aki intenzívebben próbált érvényesülni az online tér segítségével: 15 fő használt offline (pl. telefon) és online lehetőségeket egyaránt, míg 14 fő főleg az online értékesítési lehetőségekkel élt, és kilencen voltak azok, akiknek csak online értékesítés útján sikerült bevételt generálniuk (6. ábra). Ezeket az értékeket levettítettük a különböző vállalkozástípusokra, és azt az eredményt kaptuk, hogy az online lehetőségeket (4 és 5 értékelés) a vizsgált vállalkozók közül leginkább a kézművesek (66,7%), a borászok (40%), a vendéglátósok (33,3%) és a falusi szállásadók (21,3%) tudták kihasználni. A többi válasz között a kereskedelmi szállásadók ezúttal is a nagyon alacsony százalékos kategóriában jelentek meg (7,7%).

6. ábra. Tevékenysége/vállalkozása mennyire tud érvényesülni az online értékesítés segítségével a járvány ideje alatt?



1 = Egyáltalán nem használta az online lehetőségeket; 2 = Elvétve használta az online lehetőségeket; 3 = Használt offline és online lehetőséget is; 4 = Főleg az online értékesítési lehetőségeket használta; 5 = Csak az online értékesítés során sikerült bevételt generálni.

Forrás: saját szerkesztés

Következtetések

A Covid-19 világjárvány globális szinten olyan törést okozott az emberek életében, amelyre senki sem számított: milliós nagyságrendekben követelt áldozatokat, átrendezte a gazdasági, társadalmi viszonyokat és óriási megpróbáltatás elé állította a turizmus szereplőit. A pandémia hatásai Ukrajna turizmusát is érintették, a nemzetközi turistaérkezések száma mélypontra zuhant, hónapokon keresztül bizonytalanság jellemezte a turisztikai szektorban vállalkozó, dolgozó

emberek életét. A válság kezelésére nem létezett bevált, követhető minta vagy példa, és ahogy azt a szakirodalmi áttekintés is alátámasztja, a turizmus sajátos, helyi összetevői más-más hatást váltottak ki a különböző desztinációkban.

A „sajátos tényezők” sorából Ukrajna, és így Kárpátalja esetében is ki kell emelnünk a 2014-es orosz-ukrán konfliktust és ennek egyik turizmusban is jól érezhető hatását. Az ország iránti nemzetközi érdeklődés visszaesett, melynek következtében már évekkel ezelőtt megindult a belföldi kereslet irányába történő átállás, míg más országokban a szakemberek a belföldi piac felé fordulást a pandémia kezelésének egyik eredményes eszközeként javasolták. Ettől függetlenül csak nagy nehézségek árán sikerült átélniük a helyi vállalkozóknak a pandémiás időszakot, mivel Ukrajna fejlődő országgént nem tudott jelentős támogatást biztosítani a turisztikai piac szereplőinek. Ez utóbbi tény markánsan megmutatkozott empirikus kutatásunkban is.

A helyzet válságos voltát jól tükrözi, hogy a kutatásba bevont kárpátaljai magyar turisztikai szereplők közül egyetlen olyan vállalkozó sem volt, aki veszteség nélkül vészelte volna át a pandémia időszakát. A járvány, illetve a karanténintézkedések miatt a vállalkozók forgalma 2020-ban átlagosan 70,5%-kal esett vissza az előző évhez képest. Ebben az extrém időszakban az említett turisztikai szereplők, akiknek túlnyomó többsége a mikro- és kisvállalkozás kategóriába sorolható, az átlagosnál is sokkal kiszolgáltatottabb helyzetbe kerültek.

A vállalkozók túlélési esélyeit néhány helyi sajátosság növelte. A megye idegenforgalmi szereplői egy kevésbé frekvenciát, nagy tömegektől mentes turisztikai desztináció szereplőiként viszonylag nagyobb biztonságban fogadhatták vendégeiket. A „biztonságérzet” ukrain kontextusban mást is jelent 2014 óta: Kárpátalját az országon belül mindenki biztonságos területnek tartotta és tartja ma is. A pandémia időszakában előtérbe kerültek a kedvező természeti adottságokkal rendelkező területek, így javult a megye országos pozíciója, és a karantén ideje alatt összezsugorodó belföldi idegenforgalmi piacon egyre több mutató alapján került be a vezető területi egységek rangsorába. Mindez a karanténintézkedések enyhülő időszakaiban volt érzékelhető, amikor tömegesen jelentek meg a megyében a belföldi turisták.

Pozitívum, hogy a teljes lockdown ideje alatt a turisztikai szereplők nagy része (84%) igyekezett vállalkozása fejlesztésére koncentrálni, viszont a vidék „elmaradottsága” következtében a megkérdezett turisztikai vállalkozók így sem tudtak igazán érvényesülni, sem az online értékesítés területén, sem az új piaci lehetőségek feltárásában. A megkérdezettek hagyományos módon kezelték a felmerülő problémákat, és a pandémia ideje alatt elvégzett fejlesztések a turisztikai piac korábbi helyzetéhez igazodtak, így került sok esetben előtérbe a belső felújítás, az új eszközök beszerzése, a komfortfokozat emelése vagy a telekszépítés.

A karantén ideje alatt sokan (31%) szinte ösztönösen tettek lépéseket vállalkozásuk online jelenlétének növelésére, de a világháló adta lehetőségeket csak a kézművesek, a borászok és részben a vendéglátósok tudták hasznosítani. Előbbi-

ek elsősorban azért, mert már korábban is rendelkeztek online értékesítési tapasztalattal, illetve termékeik külső érintkezés nélkül is piacra vihetők. A vendéglátóhelyek egy része megpróbált átállni kiszállításra, de többségük így sem tudta a szűk helyi kereslettel pótolni a kieső turistaforgalmat.

Kárpátalja lakossága, így a vállalkozók is hozzá vannak szokva a viszontagságos és a folyamatosan változó körülményekhez, éppen ezért mindenki igyekszik több lábon állni, több megélhetési lehetőséget keresni. A kutatásból kiderült, hogy a Covid világjárvány hatásaival a turisztikai vállalkozások nehezen birkóztak meg, viszont szembesültek működésük gyenge pontjaival. A jövőben erőteljesebben ki kell használniuk az online platformok adta reklámozási és értékesítési lehetőségeket, saját honlap és/vagy közösségi oldal létrehozásával, online foglalási és rendelési felületek alkalmazásával. A világjárvány során szerzett tapasztalatokat, elsősorban az éttermek és a szállásszolgáltatás esetében, figyelembe venni a vállalkozások fejlesztésénél, ilyen például a magasabb fokú higiénia vagy az érintésmentes fizetés biztosítása. Érdemes lenne az alternatív jövedelemszerzési tevékenységek körét bővíteni, még akkor is, ha sokan nem fő megélhetési forrásként tekintenek a turizmusra. A falusi vendégfogadók például bekapcsolódhatnak a helyi termékek előállításába, amelyeket online is tudnának értékesíteni és csomagküldő szolgálattal célba juttatni, ahogy azt a helyi borászok is teszik (Sass, Berghauer 2019). De a falusi porták szakosodásával (pl. bioporta, magyar ételek gasztroportája) is lehetne szegmentálni a belföldi piacot, és különleges programajánlatokkal növelni a forgalmat. Az utazásszervezők és idegenvezetők pedig a szűkebb környezetükben, így a Kárpátalján élők számára programokat szervezhetnek a megye városaiba, illetve kijánlhatják a vendégek számára a természet által kínált és biztonságosabbnak tartott lehetőségeket.

Jegyzet

- 1 Második otthon: túlnyomóan szabadidőben és csak átmenetileg (hétköznapokon a munkaidő után, hétvégeken vagy a szabadság ideje alatt), és elsősorban szabadidős célokra használt lakások, házak. http://real.mtak.hu/111408/1/2020_2_ECO_006_Csordas.pdf

Irodalom

- Al-Tawfiq, J. A., Zumla, A., Memish, Z. A. (2014): Travel implications of emerging coronaviruses: SARS and MERS-CoV. *Travel Medicine and Infectious Disease*, 5., 422-428. <https://doi.org/10.1016/j.tmaid.2014.06.007>
- ÁTÜ / ДАРТ (Állami Turizmusfejlesztési Ügynökség / Державне агентство розвитку туризму) (2021): Звіт за результатами опитування «Проведення дослідження внутрішнього та візніого туризму українціє». <https://drive.google.com/file/d/1VbzkC8sG9mujGJJEUcfkzBfAsIVbke9A/view> (Letöltés: 2022. 01. 28.)

- Berghauer S. (2010): Turizmus Kárpátalján. *Modern Geográfia*, 2., 31-54. http://www.moderngeografia.eu/wp-content/uploads/2012/02/berghauer_sandor_2010_2.pdf
- Berghauer S. (2012): *A turizmus, mint kitörési pont Kárpátalján (?) (Értekek, remények, lehetőségek Ukrajna legnyugatibb megyéjében)*. Phd-értekezés, Pécsi Tudományegyetem, Természettudományi Kar, Földtudományok Doktori Iskola
- Cahyanto, I., Wiblishauser, M., Pennington-Gray, L., Schroeder, A. (2016): The dynamics of travel avoidance: The case of Ebola in the U.S. *Tourism Management Perspectives*, 20., 195-203. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2016.09.004>
- CCSA (Committee for the Coordination of Statistical Activities): *How COVID-19 is Changing the World: A Statistical Perspective* – May 2020. <https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa.pdf> (Letöltés: 2022. 02. 19.)
- Chang, C. L., McAleer, M., Ramos, V. (2020): A charter for sustainable tourism after COVID-19. *Sustainability*, 9., 3671 <https://doi.org/10.3390/su12093671>
- Cheer, J. M. (2020): Human flourishing, tourism transformation and COVID-19: a conceptual touchstone. *Tourism Geographies*, 3., 514-524. <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1765016>
- Coomes, S., Huston, K., Mangeot, M. (2020): The future of bourbon tourism. In: *The Rebirth of Bourbon: Building a Tourism Economy in Small-Town, USA (Economics of Vice)*. Emerald Publishing Limited, 113-137. <https://doi.org/10.1108/978-1-83867-711-420201009>
- Djalante, R., Lassa Setiamarga, J. D., Mahfud, C., Sudjatma, A. Indrawan, M., Haryanto, B., Sinopoy, M. S., Rafliana, I., Djalante, S., Gunawan, L. A., Anindito, R., Warsilah, H., Surtiari, I. G. A. (2020): Review and analysis of current responses to COVID-19 in Indonesia: period of January to March 2020. *Progress in Disaster Science*, 6., 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100091>
- Dube, K., Nhamo, G., Chikodzi, D. (2021): COVID-19 pandemic and prospect for recovery of the global aviation industry. *Journal of Air Transport Management*, 92. 102022 <https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2021.102022>
- Duguleana C., Duguleana, L. (2020): EU Countries Fighting the Covid-19 Pandemic. *Bulletin of the Transylvania University of Brasov*, 1., 123-132. <https://doi.org/10.31926/but.es.2020.13.62.1.14>
- Giampiccoli, A., Saayman, M. (2016): Community-based tourism: from a local to a global push. *Acta Commercii*, 1., 1-10. <https://doi.org/10.4102/ac.v16i1.372>
- Gonda T., Raffay Z. (2021): Környezettudatosak-e a hazai turisták? *Turizmus Bulletin*, 2., 4-14. <https://doi.org/10.14267/TURBULL.2021v21n2.1>
- Gössling, S., Scott, D., Hall, M. C. (2021): Pandemic, tourism and global change: a rapid assessment of COVID-19. *Journal of Sustainable Tourism*, 1., 1-20. <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1758708>
- Grotte J., Pató Gáborné Szűcs B., Hollósy-Vadász G. (2021): HR kihívások a pandémia idején a hazai szállodaiiparban és a vendéglátásban. *Új Munkügyi Szemle*, 2., 65-77. <http://real.mtak.hu/123557/1/megjelent.pdf>
- Hall, C. M., Scott, D., Gössling, S. (2020): Pandemics, transformations and tourism: Be careful what you wish for. *Tourism Geographies*, 3., 577-598. <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1759131>
- Hall, C. M. (2010): Crisis events in tourism: Subject of crisis in tourism. *Current Issues in Tourism*, 5., 401-417. <http://dx.doi.org/10.1080/13683500.2010.491900>
- Hall, C. M. (2015): The coming perfect storm: medical tourism as a biosecurity issue. In: Lunt, N., Horsfall, D., Hanefeld, J. (eds.): *Handbook on Medical Tourism and Patient Mobility*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 193-204. <https://doi.org/10.4337/9781783471195.00029>
- Hao, F., Xiao, Q., Chon, K. (2020): COVID-19 and China's Hotel Industry: Impacts, a Disaster Management Framework, and Post-Pandemic Agenda. *International Journal of Hospitality Management*, 90., 102636 <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102636>
- Higgins-Desbiolles, F. (2020): Socialising tourism for social and ecological justice after COVID-19. *Tourism Geographies*, 3., 610-623. <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1757748>
- Horeczki R., Finta I. (2022): Prosperáló vidék a pandémia árnyékában. Beszámoló a IX. Falukonferenciáról. *Tér és Társadalom*, 1., 169-172. <https://doi.org/10.17649/TET.36.1.3393>
- Huynh, D. V., Truong, T. T. K., Duong, L. H., Nguyen, N. T., Dao, G. V. H., Dao, C. N. (2021): The COVID-19 pandemic and its impacts on tourism business in a developing city: insight from Vietnam. *Economic*, 4., 172. <https://doi.org/10.3390/economies9040172>

- Jamal, T., Budke, C. (2020): Tourism in a world with pandemics: local-global responsibility and action. *Journal of Tourism Futures*, 6., 181-188. <https://doi.org/10.1108/JTF-02-2020-0014>
- Jóna L. (2020): A COVID-19 járvány hatása a közösségi terek használatára és jövőjére. *Tér és Társadalom*, 3., 295-306. <https://doi.org/10.17649/TET.34.3.3289>
- Joo, H., Henry, R. E., Lee, Y. K., Berro, A., Maskery, B. A. (2019): The effect of past SARS experience and proximity on declines in number of travellers to the Republic of Korea during the 2015 MERS outbreak: A retrospective study. *Travel Medicine and Infectious Disease*, 30., 54-66. <https://doi.org/10.1016/j.tmaid.2019.05.009>
- Karyy, O., Balyk, U., Kara, N. (2021): Tourism territorial branding in the conditions of the Covid-19 pandemic (on the example of Ukraine and Poland. *Baltic Journal of Economic Studies*, 7., 91-100. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2021-7-4-91-100>
- Kim, J., Kim, J., Lee, S. K., Tang, L. (2020): Effects of epidemic disease outbreaks on financial performance of restaurants: event study method approach. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 43., 32-41. <https://doi.org/10.1016/j.jhtm.2020.01.015>
- Korinth, B. (2020): The impact of COVID-19 on foreign travel plans of Polish tourist in 2020. *Studia Perieget*, 4., 59-69. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.6585>
- Korinth, B. (2022): Impact of the COVID-19 Pandemic on International Tourism Income in Tourism Receiving Countries. *Sustainability*, 12550. <https://doi.org/10.3390/su141912550>
- Korstanje, M. E. (2021): Tourism Disaster Preparedness Post-COVID-19 Pandemic: The Example of Argentina. In: Gowreesunkar, V. GB., Maingi, S. W., Micera, R. (eds.): *Tourism Destination Management in a Post-Pandemic Context*. Emerald Publishing, 69-84. <https://doi.org/10.1108/978-1-80071-511-020211005>
- Kovály K., Erőss Á., Tátrai P. (2017): „Hát megpróbálunk küzdeni”: átalakuló boldogulási stratégiák Kárpátalján az Euromajdan után. *Tér és Társadalom*, 2., 3-22. <https://doi.org/10.1749/TET.31.2.2851>
- Kuo, H. I., Chen, C. C., Tseng, W. C., Ju, L. F., Huang, B. W. (2008): Assessing impact of SARS and Avian Flu on international tourism demand to Asia. *Tourism Management*, 5., 917-928. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2007.10.006>
- Molnár J., Molnár D. I. (2005): *Kárpátalja népessége és magyarsága a népszámlálási és népmozgalmi adatok tükrében*. Kárpátaljai Magyar Pedagógusszövetség Tankönyv- és Taneszköztanács, Beregszász, 120. https://konyvbirodalom.at.ua/term_tud/Molnar_Jozsef_-Karpatalja_nepessege.pdf (Leöltés: 2022. 02. 20.)
- Moreno-Luna, L., Robina-Ramírez, R., Sánchez, M. S., O, Castro-Serrano, J. (2021): Tourism and Sustainability in Times of COVID-19: The Case of Spain. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 4., 1-21. <https://doi.org/10.3390/ijerph18041859>
- Mtapuir, O., Giampiccolo, A. (2020): Toward a model of just tourism: a proposal. *Social Sciences*, 9., 1-19. <https://doi.org/10.3390/socsci9040034>
- Navarrete, A. P., Shawn, G. (2020): Spa tourism opportunities as strategic sector in aiding recovery from Covid-19: The Spanish model. *Tourism and Hospitality Research*, 2., 245-250. <https://doi.org/10.1177%2F1467358420970626>
- Nemes G., Tomay K., Sulyok J., Orbán É. (2022): Nekem a Balaton a Riviéra – turisztikai dzsentrifikáció a Balaton-felvidéken a COVID-19 járvány idején. *Tér és Társadalom*, 2., 99-122. <https://doi.org/10.17649/TET.36.2.3427>
- Nicola, M., Alsafi, Z., Sohrabi, C., Kerwan, A., Jabir, A. A., Iosifidis, C., Agha, M., Agha, R. (2020): The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review. *International Journal of Surgery*, 78., 185-193. <https://doi.org/10.1016/j.ijisu.2020.04.018>
- Novelli, M., Burgess, L. G., Jones, A., Ritchie, B. W. (2018): „No Ebola... still doomed” – The Ebola-induced tourism crisis. *Annals of Tourism Research*, 70., 76-87. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2018.03.006>
- Ozbay, G., Sariisik, M., Ceylan, V. (2021): A comparative evaluation between the impact of previous outbreaks and COVID-19 on the tourism industry. *International Hospitality Review*, 1., 1-18. <https://doi.org/10.1108/IHR-05-2020-0015>
- Pappas, N., Glyptou, K. (2021): Accommodation decision-making during the COVID-19 pandemic: Complexity insights from Greece. *International Journal and Hospitality Management*, 93., 102767. <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102767>

- Pffor, C., Hoise, P. J. (2008): Crisis management in tourism: Preparing for recovery. *Journal of Travel and Tourism Marketing*, 2-4., 249-264. https://doi.org/10.1300/J073v23n02_19
- Quirini-Poplowski, L., Tomczewska-Popowycz, N., Dorocki, S. (2021): Ups And Downs of Tourism in Ukraine: The Unobserved Component Model Approach. *International Business Information Management Association (IBIMA)*, Cordoba, 12493-12509. <http://ibima.org/accepted-paper/ups-and-downs-of-tourism-in-ukraine-the-unobserved-component-model-approach/> (Letöltés: 2022. 01. 23.)
- Raffay Z. (2020): A COVID-19 járvány hatása a turisták fogyasztói magatartásának változására. In: Ercsey I. (szerk.): *Marketing a digitalizáció korában*. Széchenyi István Egyetem, Győr, 347-356. https://ktk.pte.hu/sites/ktk.pte.hu/files/images/008_A%20COVID-19%20jarvany%20hatasa%20a%20turistak%20fogyasztoi%20magatartasanak%20valtozasara.pdf (Letöltés: 2022. 01. 21.)
- Raptopoulou-Gigi, M. (2003): Severe acute respiratory syndrome (SARS): A new emerging disease in the 21st century. *Hippokratia*, 7., 81-83. <https://www.hippokratia.gr/images/PDF/7-2/408.pdf>
- Rassy, D., Smith, R. D. (2013): The economic impact of H1N1 on Mexico's tourist and pork sector. *Health Economic*, 7., 824-834. <https://doi.org/10.1002/hec.2862>
- Rutynskiy, M., Kushniruk, H. (2020): The impact of quarantine due to COVID-19 on the tourism industry in Lviv (Ukraine). *Problems and Perspectives in Management*, 2., 194-205. [https://doi.org/10.21511/ppm.18\(2\).2020.17](https://doi.org/10.21511/ppm.18(2).2020.17)
- Sass E. (2008): Kárpátalja Ukrajna turizmusában betöltött szerepének vizsgálata. In: Szónokyné Ancsin G. (szerk): *Magyarok a Kárpát medencében. Tudományos nemzetközi konferencia*. Szeged, CD-Rom, 465-476.
- Sass E. (2019): *A kárpátaljai Beregvidék falusi turizmusának helyzete és fejlődési lehetőségei*. PhD értekezés, Pécsi Tudományegyetem, Természettudományi Kar, Földtudományok Doktori Iskola
- Sass, E. (2020): The Impact of Eastern Ukrainian Armed Conflict on Tourism in Ukraine. *GeoJournal of Tourism and Geosites*, 2., 880-888. <https://doi.org/10.30892/gtg.302spl14-518>
- Sass E., Berghauer S. (2019): *Kárpátalja magyarlakta területeinek turisztikai helyzetfelmérése*. Kutatási beszámoló. Kárpátaljai Magyar Turisztikai Tanács, Gáborprint, Beregszász, 66. http://real.mtak.hu/108940/1/Helyzetfelmeres_1_e-pub.pdf
- Sass E., Berghauer S. (2020): Helyzetkép az Egán Ede Kárpátaljai Gazdaságfejlesztési Program turizmusra gyakorolt hatásairól. In: Berghauer S., Dávid L. D., Dnyisztrjanszkij M., Fodor Gy., Gergely L., Gönczy S., Izsák T., Moca A., Molnár D. I., Molnár J., Nagy T., Oláh N., Papp G., Sass E., Scsuka H., Tóth A., Vince T., Virván O. (szerk.): *Társadalomföldrajzi folyamatok Kelet-Közép-Európában: problémák, tendenciák, irányzatok*. Nemzetközi földrajzi konferencia, tanulmánykötet, 2. kötet, „RIK-U” Kft., Ungvár, 575-584.
- Seraphin, H., Dosquet, F. (2020): Mountain tourism and second home tourism as post COVID-19 lockdown placebo? *Worldwide Hospitality and Tourism Theme*, 4., 485-500. <https://doi.org/10.1108/WHATT-05-2020-0027>
- Sigala, M. (2020): Tourism and COVID-19: Impacts and implications for advancing and resetting industry and research. *Journal of Business Research*, 117., 312-321. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.06.015>
- Silva, L. (2021): The impact of the COVID-19 pandemic on rural tourism: case study from Portugal. *Anatolia. An International Journal of Tourism and Hospitality Research*, 1., 157-159. <https://doi.org/10.1080/13032917.2021.1875015>
- Sobaih, A., Elshaer, I., Hasanein, A., Abdelaziz, A. (2021): Responses to COVID-19: the role of performance in the relationship between small hospitality enterprises' resilience and sustainable tourism development. *International Journal of Hospitality Management*, 1:102824 <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102824>
- Tatem, A. J. (2014): Mapping population and pathogen movements. *International Health*, 1., 5-11. <https://doi.org/10.1093/inthealth/ihu006>
- Ugur, N. G., Akbiyik, A. (2020): Impact of COVID-19 on global tourism industry: A cross-regional comparison. *Tourism Management Perspectives*, 36:100744 <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1758708>

- Vaishar, A., Šfastná, M. (2020): Impact of the COVID-19 pandemic on rural tourism in Czechia: Preliminary considerations. *Current Issues in Tourism*, 2., 187-191. <https://doi.org/10.1080/13683500.2020.1839027>
- Van Nguyen, H., Van Hoang, M., Dao, A. T., Nguyen, H. L., Van Nguyen, T., Nguyen, P. T., Khuong, L. Q., Le, P. M., Gilmour, S. (2020): An adaptive model of health system organization and responses helped Vietnam to successfully halt the Covid-19 pandemic: What lessons can be learned from a resource-constrained country. *The International Journal of Health Planning and Management*, 5., 988-992. <http://dx.doi.org/10.1002/hpm.3004>
- Volgger, M., Taplin, R., Aebli, A. (2021): Recovery of domestic tourism during the COVID-19 pandemic: An experimental comparison of interventions. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 48., 428-440. <https://doi.org/10.1016/j.jhtm.2021.07.015>
- Wieprow, J., Gawlik, A. (2021): The use of discriminant analysis to assess the risk of bankruptcy of enterprises in crisis conditions using the example of the tourism sector is Poland. *Risk*, 4., 1-11. <http://dx.doi.org/10.3390/risks9040078>
- Wilson, M. E. (1995): Travel and the Emergence of Infectious Diseases. *Journal of Emerging Infectious Diseases*, 1., 39-46. https://www.researchgate.net/publication/14304188_Travel_and_the_Emergence_of_Infectious_Diseases (Letöltés: 2022. 01. 14.)
- Wilson, M. E. (2010): Global travel and emerging infections. In: Mack, A., Choffnes, E. R., Relman, D. A. (eds.): *Infectious disease a borderless world*. The National Academies Press, Washington DC, 90-104. https://www.researchgate.net/publication/286141065_Global_travel_and_emerging_infections/citations (Letöltés: 2022. 02. 23.)
- Zeng, B., Carter, R. W., De Lacy, T. (2005): Short-term perturbations and tourism effects: The case of SARS in China. *Current Issues in Tourism*, 4., 306-322. <https://doi.org/10.1080/13683500508668220>
- Zenker, S., Braun, E., Gyimothy Mørup-Petersen, Sz. (2021): Too afraid to Travel? Development of a Pandemic (COVID-19) Anxiety Travel Scale. *Tourism Management*, 84 [104286] <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2021.104286>

Internetes források

- https://hvg.hu/gazdasag/20210706_Budapesti_szallodak_Nem_lesz_itt_turizmus (Letöltés: 2022. 01. 04.)
- <https://turizmus.com/szabalyozas-orszagmarketing/unwto-2020-ban-tortenetenek-legrosszabb-ebet-zarta-a-turizmus-1173329> (Letöltés: 2022. 01. 04.)
- https://www.aiest.org/fileadmin/ablage/dokumente/Covid-Reports/Report_20200418_Business_Response.pdf (Letöltés: 2022. 01. 04.)
- <https://www.portfolio.hu/uzlet/20201008/iden-mar-tobb-mint-40-legitarsasag-ment-csodbe-es-most-jon-meg-csak-a-neheze-452072> (Letöltés: 2022. 01. 04.)
- <https://www.unwto.org/impact-assessment-of-the-covid-19-outbreak-on-international-tourism> (Letöltés: 2022. 01. 04.)
- <https://datastudio.google.com/reporting/ef4e05ee-33c4-49af-b70b-ddb7f5568c68/page/w55UC> (Letöltés: 2022. 03. 04.)
- <https://datastudio.google.com/reporting/ef4e05ee-33c4-49af-b70b-ddb7f5568c68/page/n1BVC> (Letöltés: 2022. 03. 04.)
- <https://www.tourism.gov.ua/blog/u-2021-roci-v-ukrayini-naybilshe-vitrachali-groshey-turisti-z-oe> (Letöltés: 2022. 03. 14.)
- <https://www.tourism.gov.ua/blog/doslidzhennya-dart-zvidki-ukrayinci-berut-nathnennya-napodorozhi> (Letöltés: 2022. 03. 07.)
- <https://www.tourism.gov.ua/blog/ukrayina-otrimala-rekordi-244-mln-grn-turistichnogo-zboru> (Letöltés: 2022. 03. 12.)

<https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-ukraintsiv-shchodo-problem-pri-peretini-derzhavnogo-kordonu-ukraini> (Letöltés: 2022. 03. 07.)

<https://kmsz.com.ua/2020/06/23/folytatodik-az-egan-ede-karpataljai-gazdasagfejlesztési-program/> (Letöltés: 2022. 06. 28.)

<https://www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2022/08/minden-amit-az-europai-repteri-kaoszrol-tudni-kell> (Letöltés: 2022. 12. 01.)

TUDOMÁNYOS ÉLET / SCIENTIFIC LIFE

In memoriam Rechnitzer János (1952–2023)

In memoriam János Rechnitzer (1952–2023)

RÁCZ SZILÁRD

RÁCZ Szilárd: osztályvezető, tudományos főmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; racz.szilard@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9397-2620>

Szilárd RÁCZ: head of department, senior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; racz.szilard@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9397-2620>

Súlyos veszteség érte a magyar társadalomtudományt, 2023. június 22-én elhunyt Rechnitzer János, a regionális tudomány egyik vezéralakja.

Rechnitzer János Károly Héderváron született 1952. június 5-én. Győrben a Révai Miklós Gimnáziumban érettségizett. 1971-től a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem Pécsi Kihelyezett Nappali Tagozatának (az első nem budapesti közgazdászképzés) második évfolyamára járt. 1975-ben szerzett okleveles közgazdász diplomát a frissen önállóvá vált Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karán. Kutatói pályafutását az 1943 óta működő MTA Dunántúli Tudományos Intézetében (DTI) kezdte 1975. szeptember 1-jén, Bihari Ottó akadémikus igazgató meghívására. A regionális kutatások ekkor kaptak új értelmezést Magyarországon annak köszönhetően, hogy a terület- és településfejlesztési kutatások az akadémiai alap kutatások rangjára emelkedtek, és hogy a DTI-ben a hazai társadalomtudományok történetében először szerveződött multidiszciplináris kutatóhely közös kutatási cél érdekében. Ez az innovatív, inspiráló légkör megalapozta János tudományos gondolkodását. Egyetemi doktori címét 1978-ban, a közgazdaságtudomány kandidátusa címét 1985-ben nyerte el – pályatársaihoz képest kifejezetten korán. 1982–1986 között rövid kitérőt tett pályájában: a Pollack Mihály Főiskola docense, gazdasági igazgatója volt.

Enyedi György akadémikus – aki több telephelyes, hálózatos formában a DTI bázisán, pécsi székhellyel 1984. január 1-jével megalapította az MTA Regionális Kutatások Központját (RKK) – 1986-ban kérte fel arra, hogy szervezzen új kutatóhelyet Győrben, János „szeretett városában”. Így alakult meg az RKK Észak-dunántúli Osztálya, amely 1995-től Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet, NYUTI néven vált elismert kutatóintézetté, és amelyet János 2007-ig vezetett igazgatóként. 2008-tól tudományos tanácsadóként, majd 2021-től kutató profes-



sor emeritusként volt jelen az osztály életében. A János által létrehozott NYUTI a „győri modell” élő példája, és ha a magyar városok fejlődését, fejlesztését tekintjük, talán a „legbeágyazottabb” társadalomtudományi kutatóhely (Rechnitzer 2011). János életében meghatározó volt ez a lakóhelyváltás, új életet kezdett és valami olyat alkotott, amit Pécssett – saját bevallása szerint – nem tudott volna véghezvinni.

János egy igazi jelenség volt Győrben. Ő volt „A Professzor”, a belvárosban lakó, délutánonként westy-t (Picasso, majd Modi) sétáltató nagydoktor. Telefonbeszélgetéseink¹ jó része is erre az ebéd és pihenő utáni lassabb, de „konstruktív” napszakra esett. Ilyenkor szívesen beszélgetett, tanácsot adott, meghallgatott szinte mindenkit. Innen is irányította a város életét (tudomásom szerint legalább két ciklusban szerették volna polgármesternek, de a családja és a szakmánk szerencséjére ezt sosem vállalta el). A jelenség nem is megfelelő kifejezés, tekintettel arra, hogy nincs a városban, aki ne ismerte volna. Ő inkább egy márka, amit a *Kisalföld* öt éve (a doktoriskola tizenöt éves jubileuma és a friss kitüntetés kapcsán) megjelent cikkének alcíme jól összefoglalt: „Rechnitzer-brand” csokornyakkendővel, westykkal és Regionális Tudományért Díjjal. A stílusa, humora, nevetése mellett a szakáll, a színes csokornyakkendők és a geometrikus mintájú zoknik képezték utánozhatatlan védjegyét. Nem csokornyakkendőben született; nagyapjáról, a neves fényképésről volt egy fotója, aki ilyet viselt (Rechnitzer 2019), ezért a rendszerváltozástól kezdve János is tudatosan viselte változatos mintákkal és színekkel (az RKK-s archívumban a legkorábbi ilyen kép 1989-ben készült).

Rechnitzer János az „arany generáció” egyik vezéralakja volt. Ő maga nevezte aranykornak azt az időszakot (1984–2004), amikor kiteljesedett és teljes vertikumában intézményesült a regionális tudomány Magyarországon. Izgalmas és kihívásokkal, lehetőségekkel teli időszak volt ez, amelyben az ő alkotói kreativitása sikerrel érvényesült. Ma is megsüvegelendő teljesítmény, hogy 1995-ben (a TMB oklevél szerint január 11-én), mindössze 42 évesen nyerte el a földrajztudományok doktora címet (ezt az akkoriban még intézményesülő diszciplína, a regionális tudomány esetében csak 1998-tól lehetett megszerezni).

Nemcsak intézetalapító volt, hanem iskolateremtő is. Az, hogy Győrben létezik egyetemi szintű társadalomtudomány és doktori képzés, jórészt neki köszönhető. A Széchenyi István Főiskolán 1991-ben alapította meg a Regionális és Településgazdaságtan Tanszéket, amely a közgazdászok képzésén belül a településgazdász szakirányt gondozta. 1999-ben habilitált közgazdaságtudományból Pécssett, 2000-ben kapott egyetemi tanári kinevezést. Országos elismertségét bizonyította, hogy 2001-től már a Magyar Akkreditációs Bizottság alelnöke volt. 2002-ben kapott felkérést az újonnan alakult Széchenyi István Egyetem (SZE) Jog- és Gazdaságtudományi Kar vezetésére, ahol 2008-ig töltötte be a dékáni tiszteket (2007-ben a Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar megalakulásával a közgazdászok képzés az újonnan alapított Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar keretei kö-

zött folytatódott). 2008–2014 között az egyetem általános és tudományos rektor-helyettese volt.

2004-ben alapította és 2020-ig vezette a SZE Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskoláját, amely 2008-ban (az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola önállóvá válásával) vette fel a Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola (RGDI) nevet. A tudományos iskolateremtés sikerét jól jellemzi, hogy 31 témavezetett hallgatója nyert el sikerrel tudományos fokozatot. Köztük olyanok, akik később professzorok, egyetemi, kutatóintézeti vezetők lettek.

Szakmai életútja sokrétű és olyan gazdag, hogy azt az utókor feladata lesz összefoglalni. A társadalomtudományok több területén alkotott maradandót. Szűkebb szakterülete a regionális tudomány volt. Munkásságára mindenkor az interdiszciplináris megközelítés volt jellemző. Legfontosabb tudományos eredményei a következők voltak (ezt még János segítségével sikerült tisztáznom egy díjfelterjesztés kapcsán): 1) A területi ágazati kapcsolatok mérlegének hazai alkalmazása (Rechnitzer 1984); 2) az innovációk térbeli terjedésének modellezése és alkalmazása a regionális politikában (Rechnitzer 1993; Grosz, Rechnitzer 2005); 3) a regionális gazdaságtan alapvető kézikönyvei (Rechnitzer 1994; Lengyel, Rechnitzer 2004); 4) a magyar–osztrák–szlovák határon átnyúló regionális kapcsolatok vizsgálata (Rechnitzer 1990; Nárαι, Rechnitzer 1999); 5) a területi tervezés és politika új koncepciójának és módszertanának kidolgozása (Rechnitzer 1998; Rechnitzer, Lados 2004; Rechnitzer, Smahó 2011); 6) a területi fejlődést befolyásoló tényezők vizsgálata, az átmenet területi szerkezetének többirányú elemzése (Rechnitzer 2001; Rechnitzer, Smahó 2005; Rechnitzer, Smahó 2007); 7) mobilitás és környezet: járműipar, önvezető járművek, társadalmi hatások és kihívások (Rechnitzer, Smahó 2012; Csizmadia, Rechnitzer 2021); 8) a magyar és a kelet-közép-európai nagyvárosok fejlődési folyamatainak feltárása (Rechnitzer 2016; Fekete, Rechnitzer 2019; Rechnitzer, Berkes 2021; Rechnitzer, Páthy 2022).

Kutatásai és könyvei az egyetemi és doktori képzések, valamint a terület- és településfejlesztési gyakorlat meghatározó szakirodalmi bázisát jelentik. Kidolgozta az első hazai regionális innovációs stratégiát, amely a gyakorlatban is alkalmazásra került (Rechnitzer, Dóry 2000). Több tucatnyi fejlesztési program irányítója volt, emellett számos programnál szakértőként tevékenykedett.

Jánost mindig az alkotó kreativitás jellemezte, termékeny tudós volt (aki magától értetődőnek vette, hogy az írásait olvasó szerkesztő vagy társszerző gondozza). A Magyar Tudományos Művek Tára aktuális állapota szerint több mint 500 publikációja jelent meg, amelyek kétharmadát önállóan jegyezte. Tudományos közleményei között 23 könyv, 38 könyvszerkesztés, 114 szakfolyóiratcikk, 154 könyvfejezet szerepel. Életében 12 ezer oldalnyi tudományos írása jelent meg, a könyvszerkesztéseket nem számítva. Műveit itthon és külföldön egyaránt forgatják, hiszen eddig közel 3 800 hivatkozást regisztráltak alkotásaira. Tudományos aktivitása egész pályája során töretlen maradt.

A tudományszervezésben, tudományos közéletben is szinte minden „stratégiai pozíciót” betöltött élete során, önéletrajzában legalább kéttucatnyi lelhető fel. Elkötelezett híve volt a regionális tudománynak (most csak e tisztségeket sorolom), az 1986 őszén alakult MTA Regionális Tudományos Bizottságának tagjává (1990-től), majd titkárává (1993-tól), s 1996-tól 2008-ig, majd 2015-től még egyszer (összesen öt akadémiai ciklusra) elnökévé választották. Ez volt az az időszak, amikor Enyedi György, a magyar regionális tudomány alapítója, az MTA 1999–2002 közötti alelnöke irányításával önálló tudományterületként regisztrálták a regionális tudományt. 1994–2010 között főszerkesztője volt a *Tér és Társadalom*nak, tudományterületünk vezető lapjának, amely az egyik legolvasottabb és leghivatkozottabb társadalomtudományi folyóirat hazánkban. Regionális és környezeti gazdaságtan mesterképzést alapított, amely ma is létezik. 2011-től 2017-ig a Magyar Regionális Tudományi Társaság (MRTT) elnöke volt, majd 2017 óta társaságunk tiszteletbeli elnöke. Elnöksége alatt kiteljesedett az a hálózat, tagság, amit az alapító elnök, Horváth Gyula hozott létre (Rechnitzer, Rácz 2016). Az egyre bővülő társasági tagság rang lett, az évről évre népesebb vándorgyűlések pedig a magyar regionális tudomány seregszemléjévé, ünnepévé váltak. 2016 óta az Enyedi György Regionális Tudományi Alapítvány kuratóriumának elnöke volt, a *City.hu Várostudományi Szemle* társalapítója.

Tudományos munkásságát számos alkalommal ismerték el (a teljesség igénye nélkül): Akadémiai Ifjúsági Díjjal, Pro Geographia Oklevéllel, Pro Régió Díjjal, a Pro Renovanda Cultura Hungariae Alapítvány Deák Ferenc Tudományos Díjával, a Magyar Köztársasági Érdemrend Lovagkeresztjével, Regionális Tudományért Díjjal, díszdoktori címmel. A regionális tudomány területén végzett iskolateremtő kutatói, oktatói és tudományszervező munkásságáért 2017-ben Akadémiai Díjat kapott, majd 2022-ben a regionális tudomány, ezen belül a regionális gazdaságfejlesztés területén végzett több évtizedes munkája elismeréseként Magyar Érdemrend Tisztikeresztje kitüntetésben részesült. 2000 és 2012 között öt alkalommal jelölték MTA levelező tagságra. Helyi elismertségét mutatja, hogy Győr Megyei Jogú Város Díszpolgára.

Hobbija a műgyűjtés volt, a geometrikus művek nagy rajongójaként ismerte ország-világ. Ebben is komoly sikereket ért el. (*Műgyűjtési, de hogyan?* című könyvére (Rechnitzer 2002) is nagyon büszke volt. Bármerre jártunk itthon vagy külföldön, be kellett menni az összes galériába. Szép emlékek.

A végére hagytam a családot, mert János nekem mindig azt mondta, hogy ez a legfontosabb. Én úgy tapasztaltam, hogy végtelen szeretet vette körül, és ez a meleg otthon, nyugodt háttér, amit elsősorban odaadó felesége biztosított, jelentette azt az alapot, amin János „megcsinálhatta” páratlan életútját. Tehetsége három lányában és az unokákban elmondása szerint tovább él.

Kedves János! Drága Barátom! Búcsúzom tőled. Megtiszteltetés volt veled dolgozni. Az emléked minden nap velünk lesz. Mi, a regionális szakma, tudjuk a kötelességünket. Annak idején a tízéves MRTT jubileumra kötetet jelentettünk

meg, s a bevezetőben közösen találtunk ki egy záró gondolatot, amelynél azóta sem tudok jobbat (Rechnitzer, Rácz 2012, 17.): Új generációk jönnek, és a régiiek elmennek. Ez természetes és szükségszerű. A lényeg nagyon egyszerű: ösztönözní, segíteni kell a követőket és megbecsülni az előttünk haladókat. A recept ennyi és nem több! Éljen a regionális tudomány!

Jegyzet

- 1 Rechnitzer Jánossal a társasági (MRTT) és intézeti (RKK és DTI) „ügyek” kapcsán értekeztem a legtöbbet. Voltak intenzívebb évek (2012–2016), amikor szinte minden nap beszélünk, ötletelünk, vitáztunk, később már csak hetente, kéthetente.

Irodalom

- Csizmadia Z., Rechnitzer J. (szerk.) (2021): *Az önzetű járművek világa*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Fekete D., Rechnitzer J. (2019): *Együtt nagyok. Város és vállalat 25 éve*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- Grosz A., Rechnitzer, J. (szerk.) (2005): *Régiók és nagyvárosok innovációs potenciálja Magyarországon*. MTA Regionális Kutatások Központja, Győr
- Lengyel I., Rechnitzer J. (2004): *Regionális gazdaságtan*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs
- Nárai M., Rechnitzer J. (szerk.) (1999): *Elvált és összeköt - a határ. Társadalmi-gazdasági változások az osztrák-magyar határ menti térségben*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs–Győr
- Rechnitzer J. (1984): *A területi gazdasági szerkezetek és kapcsolatok modellezése*. MTA Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- Rechnitzer J. (1993): *Szétszakadás vagy felzárkózás? MTA RKK Észak-dunántúli Osztály, Győr*
- Rechnitzer J. (1998): *A területi stratégiák*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs
- Rechnitzer J. (2001): *Szerkezeti változások a regionális gazdaságban*. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs
- Rechnitzer J. (2002): *(Mű)gyűjteni, de hogyan? Egy csodálatos szenvedély anatómiája és technológiája*. Régió Art Kiadó, Győr
- Rechnitzer J. (2011): Szubjektív NYUTI visszaemlékezés. In: Hardi T., Nárai M. (szerk.): *Tudás - tér - társadalom: Antológia 25 - Területi kutatások az MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézetében*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs–Győr, 11–13.
- Rechnitzer J. (2016): *A területi tőke a városfejlődésben: A Győr-kód*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs
- Rechnitzer J. (2019): *Egy győri család története a kezdetektől 1965-ig*. Palatia Nyomda és Kiadó, Győr
- Rechnitzer J. (szerk.) (1990): *A nyitott határ: A gazdasági és szellemi erőforrások innovációorientált fejlesztése az osztrák-magyar határ menti régiókban*. MTA RKK Észak-dunántúli Osztály, Győr
- Rechnitzer J. (szerk.) (1994): *Fejezetek a regionális gazdaságtan tanulmányozásához*. MTA Regionális Kutatások Központja, Győr
- Rechnitzer J., Berkes J. (szerk.) (2021): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest
- Rechnitzer J., Dóry T. (2000): *Regionális innovációs stratégiák*. Oktatási Minisztérium, Budapest
- Rechnitzer J., Lados M. (2004): *A területi stratégiáktól a monitoringig*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs
- Rechnitzer J., Páthy Á. (szerk.) (2022): *Nagyvárosok Kelet- és Közép-Európában*. Publikon Kiadó – KRTK Regionális Kutatások Intézete, Budapest–Győr
- Rechnitzer J., Rácz Sz. (2012): Előszó helyett: négy generáció, és ami utána következik. In: Rechnitzer J., Rácz Sz. (szerk.): *Dialógus a regionális tudományról*. Magyar Regionális

- Tudományi Társaság, Széchenyi István Egyetem Regionális és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Győr, 7–17.
- Rechnitzer J., Rácz Sz. (2016): A Magyar Regionális Tudományi Társaság programja a 2016–2019 közötti időszakra. *Tér és Társadalom*, 3., 164–168. <https://doi.org/10.17649/TET.30.3.2816>
- Rechnitzer J., Smahó M. (2005): *A humán erőforrások regionális sajátosságai az átmenetben*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest
- Rechnitzer J., Smahó M. (2011): *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Rechnitzer J., Smahó M. (szerk.) (2007): *Unirégió: Egyetemek a határ menti együttműködésben*. MTA Regionális Kutatások Központja, Győr
- Rechnitzer J., Smahó M. (szerk.) (2012): *Vehicle Industry and Competitiveness of Regions in Central and Eastern Europe*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr
- Szirmai V. (2012): Beszélgetés Rechnitzer János professzorral 60. születésnapja alkalmából. In: Hardi T., Nári M. (szerk.): *Térszerkezet és területi folyamatok: Tanulmánykötet Rechnitzer János tiszteletére*. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécs–Győr, 13–29.