

# *Többszintű, hálózati kormányzás a magyar terület- és vidékpolitikában*

**BÁLINT CSABA – GAÁL MÁRTA – MOZSGAI KATALIN –  
MAGÓCS KRISZTINA**

**Kulcsszavak:** vidékfejlesztés, helyi fejlesztés, együttműködés

**EL-kód:** Q01, Q18, R58

## **ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK**

A regionális és helyi intézmények és érdekelték döntéshozatali folyamatokban való szerepvállalása alapvető fontosságú annak érdekében, hogy az uniós, nemzeti, regionális és helyi szintű szakpolitikák kellően koherensek legyenek a vidéki kihívások kezelésében és a vidéki közösségek igényeinek kielégítésében. A koherens vidékpolitikák kialakításához nélkülözhetetlen az olyan többszintű kormányzási struktúrák kialakítása, amelyek a regionális és helyi tudásra építenek, és ezt beépítik a politikaalkotásba. A vidékpolitika fejlesztéséhez tehát olyan kormányzási megközelítésekre van szükség, amelyek az intézmények és az érdekelték közötti nyílt párbeszédre, valamint a polgárok részvételére épülnek.

A SHERPA (Vidékpolitikai hálózatok kialakítása) H2020 projekt nemzetközi partnerségének tagjaként az Agrárközgazdasági Intézet a tudomány-szakpolitika-társadalom (multiaktor) platform résztvevőinek közreműködésével vizsgálta a vidékpolitikai többszintű és hálózati kormányzás magyarországi helyzetét és lehetőségeit. A feladatra szerveződött szakértői közösség cikkünkben részletezett főbb megállapításai és javaslatai a következőképpen foglalhatók össze:

Magyarországon az Alaptörvény és más jogszabályok jelölik ki a helyi és térségi közügyek gyakorlására szolgáló intézményeket és kompetenciáikat. Általánosságban jellemző azonban a központi kormányzat és szervezeteinek dominanciája az irányításban és a fejlesztéspolitikában. Hiányzik az egyes területi szintek között a többszintű kormányzás megfelelő működéséhez szükséges kompetenciák megosztása, valamint az együttműködés mechanizmusai. Nincs integrált vidékpolitika, és a nevében vidékfejlesztési politika is erősen mezőgazdasági fókuszú (igazodva az uniós vidékfejlesztési politika agrárpolitikának való alárendeltségéhez).

Ami a többszintű kormányzás területi szintjeit illeti, a települési önkormányzati szint mellett, hogy általában véve korlátozott erőforrásokkal és önállósággal rendelkezik (különösen a vidéki kistépelüléseken), a gyakorlatban nem képezi részét a fejlesztéspolitika többszintű kormányzási struktúrájának. A középszintű területi kormányzás intézményei (vármegyei önkormányzatok, területfejlesztési társulások) valós fejlesztéspolitikai súlya mérsékelt. A mikrotérségi (járási) és a régiós szinteknek nincs fejlesztéspolitikai relevanciája (képvisellete és funkciója).

Az országos vidéki lefedettséggel rendelkező LEADER-akciócsoportok – amelyek a többszintű fejlesztéspolitikai intézményrendszer legalsó, településekhez legközelebb álló szintjén működnek – erősen függenek a központi finanszírozástól, és kitétek a végrehajtás bürokratizmusának. A közösségi szinten irányított helyi fejlesztési (CLLD) megközelítés nem valósul meg a városok és „vidékük” integrált fejlesztésében. Az összehangolt együttműködés és az alulról jövő kezdeményezéseket figyelem-

bevevő térségi iránymutatások hiánya gyakran elszigetelt fejlesztésekhez és indokolatlan párhuzamosságokhoz vezet.

A többszintű kormányzás eredményességének alapfeltételét jelentő lakossági részvétel és együttműködés alacsony szintű (a COVID-járvány és az energiaválság még inkább visszavetette a polgárok aktivitását és a közösségi életet), általános az ismeret- és bizalomhiány. Ugyanakkor léteznek olyan aktív szervezetek, hálózatok és informális közösségek, a helyi érdekűektől az országos hatókörűekig, amelyek már hosszú ideje működnek, és számos jó példával szolgálnak. A közösségeknek jó vezetésre, motiváló személyiségekre („helyi hősökre”) van szükségük és a résztvevők belső motivációjából kell építkezniük.

A kutatás alapján javasolt az Európai Unió kormányzásra vonatkozó iránymutatásainak követése és betartása az intézmények és hatásköreik kialakításában, valamint a fejlesztési és politikaalkotási folyamatokban. Alapvető fontosságú a köz-, a magán- és civil szféra részvételén alapuló (governance típusú) helyi/térségi együttműködések, valamint a középszintű kormányzás megerősítése, fejlesztési jogosítványaik és mozgásterük növelésével.

Hasonlóképp szükség van a LEADER-közösségek hálózat- és kapacitásépítési tevékenységeinek, valamint a társadalom szélesebb körű bevonására irányuló készségeinek előmozdítására.

Összességében fejleszteni szükséges a (bizalomra épülő) együttműködés, a partnerség és a társadalmi részvétel kultúráját és eszközeit a politikaalkotás minden szintjén. A fenti kérdéskörökkel kapcsolatos ismeretek bővítéséhez intenzívebb és kiterjedtebb kutatásra van szükség.

## BEVEZETÉS

A 2019. október 1. és 2023. szeptember 30. között 17 partnerintézmény részvételével megvalósított „Vidékpolitikai hálózatok kialakítása” (SHERPA) H2020 projekt<sup>1</sup> célja az volt, hogy közös tudásbázis létrehozása révén támogassa a 2021–2027-es programozási időszakban a vidéki területek szempontjából releváns szakpolitikák végrehajtását, orientálja a jövőbeli vidékpolitika irányait (2040-ig), illetve a kapcsolódó kutatási menetrendekeket. A tudomány-szakpolitika-társadalom szegmensek találkozási pontját jelentő, Európa-szerte 20 országban létrehozott 40 nemzeti és regionális multiaktor-platform (MAP) ütemtervének záró ciklusában, 2023. január–május között a hálózatosodás és a többszintű vidékpolitikai kor-

mányzás helyzetének feltárása került a fókuszba.

Írásunkkal a SHERPA-projekt hazai szinten releváns eredményeinek bemutatása mellett folytatni kívánjuk Goda et al. (2022) „A vidékfejlesztés helye és szerepe a fejlesztéspolitikában” című vitaindító közleménye által életre hívott cikksorozatot, és kiegészíteni a már megjelent írásokat a kormányzás szempontjaival. Goda és szerzőtársai áttekintették a vidékkel foglalkozó elméleti megközelítések főbb irányváltzásait, a vidék fogalmának és a vidéki térségek lehatárolásának dilemmáit, a közös agrárpolitika (KAP) vidékfejlesztési szakpolitikájának reformjait, vidékfejlesztési célrendszerének, a vidékfejlesztés finanszírozási hátterének változásait, valamint a téma magyarországi vonatkozásait az elmúlt harminc évben. Megállapították,

1 <https://rural-interfaces.eu/>

hogy szükséges lenne a vidéki térségek lehatárolásának felülvizsgálata és az integrált fejlesztéspolitika erősítésére. A vitaindítóra válaszul Magda et al. (2023) a globális kihívások tükrében elemezték a vidék helyzetét és lehetőségeit. Maác (2023) rámutatott arra, hogy az összeurópai vidékpolitikai célok, valamint a KAP, a kohéziós politika, a közvetlen bizottsági eszközök és a hazai programok elméletben összeérnek, a gyakorlatban viszont nem. Szörényiné Kukorelli (2023) hangsúlyozta a lokalitás erősítése, a multifunkcionalitás kiszélesítése, a közösségek rezilienciája, valamint a társadalmi innováció szükségességét a vidéki népesség életminőségének javításához. Lipták (2023) elsősorban az elmaradt térségek nézőpontjából világitott rá a helyi beágyazottság, a társadalmi innováció és a szolidáris gazdaság érvényesülésének fontosságára. Vulcz (2023) a top-down irányú területfejlesztés szerepét a növekedési pólusok létrehozásában, a bottom-up megközelítés lényegét pedig a helyi fejlesztési igények megvalósításában látta.

A vitaindító és a válaszcikkek közös vonása, hogy vagy direkt, vagy közvetett módon, de rámutatnak a vidéki területek problémakörének összetettségére, szakpolitikákon átívelő jellegére, város és vidék harmonikus fejlesztésének igényére, a térbeli kontextus és a helyi sajátosságok figyelembevételére. A vidéki kormányzás és az érdekelt felek/polgárok bevonása olyan központi, több területre kiterjedő témák, amelyek az Európai Unió vidéki területekre vonatkozó hosszú távú (2040-ig szóló) jövőképehez és vidéki cselekvési tervéhez, valamint a Vidéki paktumhoz kapcsolódó legújabb szakpolitikai dokumentumokban is hangsúlyosan jelennek meg, lásd bővebben Goda et al. (2022) és Maác (2023) tanulmányát.

A SHERPA-projekt 2023-as ciklusa során a MAP-ok sokféle, de sok tekintetben közös kihívást és tapasztalatot fogalmaztak meg a vidéki kormányzás terén, mint pél-

dául a marginalizált csoportok bevonása, a bürokratikus akadályok, regionális különbségek a részvételben és döntéshozatalban, valamint a vidéki érdekek korlátozott képviselése. Ezeknek a közös vonásoknak a felismerése döntő fontosságú a vidéki térségekre vonatkozó jövőbeli szakpolitikák és kutatási menetrendek kialakításához. Ezek megértésével és kezelésével a politikai döntéshozók és tudományos műhelyek hatékony kormányzási stratégiákat dolgozhatnak ki, amelyek elősegíthetik az inkluzivitást, a bürokratikus akadályok leküzdését, a térbeli egyenlőtlenségek kezelését, és fokozzák a vidéki döntéshozatali folyamatokban való részvételt és érdekképviseletet (Vilcu et al., 2023).

Tanulmányunkban a SHERPA-projektben megfogalmazott kutatási kérdések mentén szeretnénk rávilágítani a működőképes, hálózati együttműködésen alapuló többszintű kormányzás szükségességére a hazai vidékpolitikában.

### **A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEI**

Az elmúlt néhány évtizedben az európai centrumországokban a közpolitikai döntéshozatal demokratizálódása figyelhető meg. A kormányzati (government) felfogás helyébe egyre inkább a kormányzás (governance) megközelítés lép, azaz a hierarchikus állam (központi kormányzat) egyeduralkodását a különböző szintű területi-ágazati közpolitikai stratégiaalkotásban és döntéshozatalban a többszereplős, közpolitikai hálózatokon keresztül megvalósuló „governance” modellek veszik át (Rhodes, 1996; Sørensen és Torfing, 2005; Szabó, 2015). Az újraelosztó, szociális alapú jóléti államberendezkedésből a neoliberalizmus rugalmas, decentralizált rendszerébe történő posztfordista átmenet lehetővé tette a regionális gazdaságok önálló részvételét a globális versenyben, ezzel egyidejűleg a politikai hatáskörök áthelyeződését a regionális és nemzetek feletti szintekre

(Breathnach, 2010; Rechnitzer és Smahó, 2011; Tauss, 2012).

A SHERPA-projekt vidéki kormányzásról szóló vitairata (Moodie et al., 2023) a kormányzást az UNESCO-UNEVOC (é.n.) által megalkotott átfogó definíció alapján értelmezi. E szerint a kormányzás alatt olyan struktúrákat és folyamatokat értünk, amelyek célja az elszámoltathatóság, az átláthatóság, az alkalmazkodás, a jogállamiság, a stabilitás, a méltányosság és befogadás, a felhatalmazás és a széles körű részvétel biztosítása. A kormányzás azokat a normákat, értékeket és játékszabályokat is jelenti, amelyekben keresztül a közügyeket átlátható, részvételesen alapuló, befogadó és reagálásra képes módon irányítják. Tágabb értelemben a kormányzás azt a kultúrát és intézményi környezetet jelenti, amelyben a polgárok és az érdekeltek kölcsönhatásba lépnek egymással, és részt vesznek a közügyekben. Salamin és Péti (2019, p. 19.) szerint az általuk stratégiai irányításként értelmezett governance „az irányításnak dinamikusabb, rugalmasabb, egyben stratégia- és jövőorientált formája”.

Korunk Európájában a területi politikában a hálózatok, a partnerség, a programszemléletű tervezés, a menedzsmentmódszerek közpolitikában való alkalmazása, a közösségi és magánforrások összekapcsolása, valamint a decentralizáció révén a többszintű kormányzás (multilevel governance) megközelítés érvényesül (Rechnitzer és Smahó, 2011). A többszintű kormányzás elméletének megszületése az integráció és a regionalizáció folyamatára vezethető vissza (Kaiser, 2019; Halmai, 2020). A fogalom a hatáskörök több – például helyi, regionális, nemzeti és nemzetek feletti – szinten történő megosztására vonatkozik, különösen az Európai Unió kontextusában. Keretrendszer a különböző kormányzati szintek és más érdekelt felek közötti kölcsönhatások megértéséhez (Hooghe és Marks, 2003). Utal a különböző területi szinteken szerveződő szereplők közötti egyre összetettebb

vertikális kapcsolatokra, valamint a köz-, a magán- és a nonprofit szféra szereplői közötti horizontális kapcsolatokra (Schmidt, 2006 alapján Bache et al., 2011). Olyan változási folyamat, amelyet a „területi szinteken átívelő politikai hálózatok” kialakulása jellemez (Marks, 1993).

Bache és Flinders (2004) máig érvényes megállapítása, hogy a többszintű kormányzás fogalmának nincs széles körben elfogadott definíciója, ugyanakkor négy közös vonás szinte minden ezzel kapcsolatos kutatásban fellelhető:

- 1) a nem állami szereplők, például a civil szervezetek, vállalatok, szakszervezetek kormányzási funkciókban való fokozottabb részvétele;
- 2) az ilyen funkciókban részt vevő, egymást átfedő döntéshozatali hálózatok elterjedése;
- 3) az állam szerepének megváltozása, a parancs és ellenőrzés helyett az irányítás, koordináció és hálózatépítés irányába;
- 4) a többszintű kormányzás kihívásai a felelősség kijelölésében és a demokratikus elszámoltathatóság gyakorlatában.

A többszintű kormányzás mögött Hooghe et al. (2020) szerint kettős logika húzódik meg. Az egyik a funkcionalista logika, amely a kormányzást olyan javak hatékony biztosításának eszközeként fogja fel, melyeket az egyének nem tudnak maguk előteremteni. A másik, nem kevésbé erőteljes logika a különálló közösségekben élők önrendelkezési igénye. (A többszintű kormányzást leginkább az európai regionalizáció kontextusában vizsgáló Marks és Hooghe előbbi, főképp az önrendelkezési logikára vonatkozó állításait árnyalja pl. Nicolaides [2004, idézi: Palánkai, 2011], aki szerint a többszintű kormányzással „az EU valójában az átfedő szabályozási felelőségek többlépcsős rendszerét hozta létre”, a megfogalmazással utalva arra, hogy a többszintű kormányzás az EU-ban nem alulról építkező, hanem „felülről indított” kezdeményezés volt.) A többszintű

kormányzás ezen túlmenően jobban tükrözi az állampolgárok preferenciáinak sokszínűségét, elősegítheti a hiteles politikai kötelezettségvállalásokat, és megkönnyíti az innovációt és a kísérletezést (Marks és Hooghe, 2004; Hooghe et al., 2020).

A többszintű kormányzási koncepció megszületésének 20. évfordulóján Stephenson (2013) áttekintette annak megjelenését, fejlődését a politikai és tudományos diskurzusban: a hatáskörmegosztás, az európaizáció és regionalizáció vizsgálatának kezdeti irányai után az érdeklődés fókuszába kerültek pl. a közpolitikai elemzések, a kormányzás új formái, az identitás-politikai összefüggések, valamint a globális kormányzás és nemzetközi intézmények kérdéskörei is. Az említett „evolúció” egyes irányait megerősíti az Európa Tanács keretein belül működő Demokratikus Kormányzás Európai Bizottsága (CDDG) jelentése is, mely szerint a kezdetben a hatáskörök és felelőségek elosztásának, valamint a különböző kormányzati szintek közötti kölcsönhatásoknak elemzési eszközeként alkalmazott többszintű kormányzás fokozatosan a közügyek irányításának önálló modelljévé vált. Az egyes közpolitikák (pl. oktatás, egészségügy, lakhatás, környezetvédelem) szakterületeken átívelő és a lakosság igényeinek is megfelelő tervezésének és irányításának a kormányzati szintek közötti együttműködés szabályain kell alapulnia, nem pedig a kizárólagos hatáskörök szintek közötti elosztásán (Council of Europe, 2023).

Cikkünk fókuszában a többszintű kormányzás terület- és vidékpolitikai vonatkozásai állnak, így megkerülhetetlen a térbeliség szempontjainak figyelembevétele és kiterjedt értelmezése. Faludi (2012) szerint a többszintű kormányzásról szóló szakirodalom gyakran figyelmen kívül hagyja,

hogy a területiség, térbeliség nem statikus, hanem képlékeny társadalmi konstrukció, mely hiányosság hatással van a tervezési felfogásra és gyakorlatra. Murphy (2008) kiemeli a territorialitás problémáját és a metageográfia<sup>2</sup> fontosságát a többszintű kormányzás mélyebb megértésében, mivel ezek a nézőpontok a társadalmi-politikai dinamikák tudatosítása révén segíthetnek megkérdőjelezni Európa domináns politikai-territoriális kereteit. Egyre inkább bebizonyosodik, hogy a demokráciák jelenlegi válságának háttérében részben a „térben vak” politikai megközelítések és a diszfunkcionális többszintű kormányzási rendszerek állnak (Dijkstra et al., 2019; OECD, 2019a).

A szakirodalom rámutat arra is, hogy a többszintű kormányzás gyakorlati végrehajtását is számos nehézség akadályozhatja: a különböző kormányzati szintek közötti kölcsönös függőségből és aszimmetriákból eredő koordinációs zavarok; a koordinációval összefüggő költségek; az egyes kormányzati szinteken belül bizonytalanságok az ágazatok közötti komplementaritás kezelésében; valamennyi szinten (beleértve a központi szintet is) hiányzó képességek a többszintű kormányzási rendszerek hatékony irányításához (Allain-Dupré, 2020).

A többszintű kormányzás eredményességét veszélyeztető tényezők közül Charbit és Romano (2017) hét tényező szerepét hangsúlyozza: információ, kapacitás, finanszírozás, ágazati szakpolitikák, igazgatás, célok és elszámoltathatóság. Ezen hiányosságok kezelésére Charbit (2020) az egymással kölcsönös függésben lévő kormányzási szintek közötti ún. „szerződéseket” emeli ki, melyek – a közpolitikák decentralizált megvalósítása érdekében – meghatározzák a felek kétoldalú kötelezettségeit, a hatásköröket és a végrehajtási

<sup>2</sup> A metageográfia a térről alkotott képzetekkel foglalkozik. Elkerüli azt a hagyományos, territoriális gondolkodást, mely szerint a makroszintű társadalmi tér teljes egészében olyan egységek szerint szerveződik, mint a kerületek, városok, tartományok, országok és régiók (Murphy, 2008; Faludi, 2012).

mechanizmusokat. Az ilyen szerződések elősegíthetik az információcserét és a közös politikai prioritások kölcsönös megértésén alapuló kialakítását, csökkenthetik a politika végrehajtásának tranzakciós költségeit, és hosszabb távon bizalmat teremthetnek az érintett szereplők között.

### **Többszintű kormányzás az uniós fejlesztéspolitikai folyamatok tükrében**

Amint arra Pálné Kovács (2019) rávilágít, az Európai Unió Maastrichti Szerződés (1992) utáni időszakának „új regionalizmusában” a többszintű kormányzás megnövekedett szerepet adott a régióknak, mint döntéshozó szinteknek. Létrejöttek az önálló regionális platformok és a hatalmi egységyok eltolódtak nemcsak a tagállamokon belül, hanem az EU-n belül is a nemzeti kormányoktól a szubnacionális és nemzetek feletti régiók irányába. Azonban a politikai regionalizációs mozgalmak és a közigazgatási régiók létrehozása az EU15 országaiban sem kapcsolódott szorosan össze, még kevésbé a kohéziós politika fő kedvezményezettjeit jelentő kelet-közép-európai tagállamokban, ahol a válságok, a regionális polarizáció és a belső hatalmi viszonyok miatt visszaerősödött a centralizáció. A többszintű kormányzás kibontakozása tehát részben az uniós alkotmányozási folyamat kudarcra, részben a globális pénzügyi válság nyomán az állami és kormányzati szféra megerősödése miatt – a hozzá fűzött remények ellenére – megakadt a 2010-es évtized fordulóján az Európai Unióban (Soós, 2018).

Az unió egészére vonatkozóan, a 2014–2020-as időszakot illetően Pálné Kovács (2019) megállapítja, hogy „sem a decentralizáció, sem a helyi szintű integráció, sem a regionalizáció nem tekinthető kizárólagos vagy uralkodó trendnek. A hierarchikus és horizontális kormányzási struktúrák is egymás mellett, egymással versenyezve vagy egymást kiegészítve élnek. Az egyes

országcsoporthatok belső differenciálódása legalább annyira érzékelhető, mint a konvergencia.” Kleider (2020) úgy látja, önmagában is feszültséget jelent a hatalom több kormányzati szint közötti megosztásának követelménye, nem beszélve arról, hogy a többszintű rendszerek folyamatos újraelibrálást és tárgyalást igényelnek a hatalom megosztásának módját illetően.

A területfejlesztés többszintű kormányzási rendszereire vonatkozó tipizálási kísérletükben Cotella et al. (2021) Magyarországot azon kelet-közép-európai országok klaszterébe sorolták, amelyeknek az 1990-es évek második felében és a 2000-es években lezajlott regionalizációs folyamatok ellenére még nem sikerült autonóm mezoszintű intézményeket létrehozniuk. A klaszter országai (hazánk mellett Csehország, Szlovákia, Románia és Bulgária) hagyományosan centralizáltak, és a fővárosi régió dominanciája jellemzi őket. A fejlesztési pályákat központilag határozzák meg, akárcsak az uniós források programozását, amelyek a közberuházások finanszírozásának nagy részét biztosítják (Cotella et al., 2021).

Napjainkban tehát a többszintű, hálózati kormányzás és a partnerség érvényesülése tagállamonként eltérő képet mutat, amint arra több jelentés és állásfoglalás (pl. EB, EP, Régiók Bizottsága) rámutat (Brucker és Finta, 2023).

### **Helyalapú, kollaboratív és hálózati kormányzás**

A többszintű kormányzás mellett, azal összefüggésben, az együttműködésen alapuló (kollaboratív) kormányzás és tervezés koncepciója az utóbbi években egyre nagyobb hangsúlyt kap (Moodie et al., 2023). Ran és Qi (2018) megállapítása szerint a kollaboratív kormányzás, közmenedzsment, döntéshozatal, illetve hálózati kormányzás kifejezések egyformán egy közös, kialakulóban lévő jelenséget ragadnak meg – a köz-, a magán- és a civil szektor

különböző szervezeteinek együttműködését, melyek érdekelt felekként, tudatos konszenzusra és kollektív döntéshozatalra alapozottan dolgoznak együtt olyan közös célok elérése érdekében, amelyeket külön-külön nem lehetne megvalósítani. A kollaboratív kormányzásban a különböző kormányzaton belüli és kívüli szereplők nemhierarchikus és rugalmas szövetségekben működnek együtt (Murdoch és Abram, 1998). A vidéki térségekben a kollaboratív kormányzás révén hosszú távon eredményesebb és méltányosabb partnerségek a helyi közösségek javát szolgálják (Vilcu et al., 2023).

A város-vidék szinergiát szolgáló kormányzási megoldásokat célzó tanulmányukban Vihinen et al. (2021) kiemelik a területi kormányzás megközelítését is, mely számol az egyes szintek és területi aggregációk különböző szereplőinek kölcsönös függőségével, hangsúlyozva a helyi tudás és tapasztalatok fontosságát a szakpolitikai és tervezési folyamatok különböző szakaszaiban. A szerzők szerint a területi kontextusokra, időbeli változásokra való összpontosítás az a dimenzió, amely megkülönbözteti a főbb szakpolitikák – többek között az EU kohéziós politikája – végrehajtásának fontos előfeltételéül szolgáló területi kormányzást a többszintű kormányzástól. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy Piattoni (2010) szerint a többszintű kormányzás által összekapcsolt szinteket elsősorban területi szintekként kell értelmezni, ezért Faludi (2012) a többszintű kormányzást egyben területi kormányzásnak, a „többszintű területi kormányzást” pedig redundáns kifejezésnek tartja.

Finta (2014) a – cikkünk későbbi szakaszában részletezett – LEADER/CLLD kormányzási aspektusainak ismertetése apropóján különíti el egymástól a partnerség dimenziót. A kormányzás horizontális dimenziója a helyi kormányzás (local governance), melynek tipikus jellemzői a részvétel, a helyi kezdeményezések és az

innováció, az önkéntesség (nem kötelező jelleg, szabad kilépési lehetőség), a partnerek közötti egyenlőségen alapuló interakciók (a hierarchikus irányítás helyett). A vertikális dimenzió pedig maga a többszintű kormányzás, „a különböző igazgatási szinteken működő intézmények, illetve az azonos szinten, de a programmegvalósítás különböző területein működő szervezetek közötti kapcsolatrendszer” (Finta, 2014, p. 33.). Az egyes szintek közötti és azokon belüli kapcsolat nagymértékben befolyásolhatja a helyi autonómiát. A helyi dimenzió ismerete, elkülönítése azért fontos számunkra, mert a későbbiekben kitérünk mind az önkormányzatok, mind a közösség által irányított helyi fejlesztések kormányzásának kérdéseire.

### **Többszintű kormányzás az európai vidékpolitikákban**

Globális és európai léptékben is a hivatalos kormányzati struktúrákon túli partnerségek kialakításának igényét több vidékpolitikai dokumentum is megfogalmazta, egyik elsőként például az Európa Tanács 1996-os Cork-i Nyilatkozata. A fejlett piacgazdasággal rendelkező országokat tömörítő Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) vidékpolitikai alapelvei is – többek között – arra az előfeltevésre építenek, hogy a helyalapú politikáknak szilárd, többszintű kormányzásra és a közösségek által irányított fejlesztésekre kell támaszkodniuk, és az alapelvek közé tartozik a jelenlegi és jövőbeli igényeken alapuló, funkcionális kapcsolatoknak megfelelő, különböző léptékű vidékpolitikák végrehajtása, valamint annak biztosítása, hogy a megfelelő léptékben hatékony kormányzati mechanizmusok álljanak rendelkezésre a vidékpolitikai célkitűzések megvalósításához (OECD, 2019b).

A partnerség és a többszintű kormányzás elvei kulcsfontosságúak az uniós kohéziós politika és a vidékfejlesztés programozásában és végrehajtásában. A partnerek

bevonása javítja az európai programok megvalósítását azáltal, hogy gondoskodik a tulajdonosi szerepvállalásról és a beruházások helyalapúvá tételéről (Holstein et al., 2021). Az EU megpróbálta megerősíteni a regionális és helyi szintű szereplők pozícióját a többszintű kormányzati folyamatokban azáltal, hogy az aktívabb szubszidiaritás és a helyalapú politikaalkotási megközelítések alkalmazásának szükségességét szorgalmazta. A helyalapú politikaalkotási megközelítések különösen az uniós regionális és agrárpolitikákban mutatkoztak meg, ahol az EU elősegítette a vidéki hálózatok fejlesztését és az érdekelt felek fokozott bevonását a közpolitikák formálásába. A helyi akciócsoportok szerepe fontossá vált a LEADER (Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale = közösségi kezdeményezés a vidéki gazdaság fejlesztéséért) és a CLLD (Community-led Local Development = közösség által irányított helyi fejlesztési programok), valamint a vidékfejlesztési tervek és az intelligens szakosodási stratégiák kidolgozása tekintetében (Moodie et al., 2021, 2023).

Az Európai Bizottság kormányzásról szóló fehér könyve egyértelműen a többszektörű, többszintű, partnerségi típusú kormányzás mellett foglal állást, melynek jellemzői a nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság és koherencia (Pálné Kovács, 2019; CEC, 2001). A Régiók Bizottsága (Committee of the Regions, 2009) a többszintű kormányzást „az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a különböző érintett hatalmi szintek megosztott

felelősségét vonja maga után, valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik.”

A többszintű kormányzás paradigmája a közösségi jogalkotásba is beépült. A strukturális és beruházási alapokra vonatkozó közös rendelkezések a 2014–2020-as<sup>3</sup> és a 2021–2027-es<sup>4</sup> időszakban is kulcsfontosságúnak jelölték/jelölik meg a többszintű kormányzás megközelítésére épülő partnerségi elvet, amely biztosítja a helyi, regionális, városi és egyéb közjogi hatóságok, a civil társadalom, a gazdasági és szociális partnerek, valamint a kutatószervezetek és egyetemek részvételét a partnerségi megállapodások, programok előkészítésében, végrehajtásában, monitoringjában és értékelésében a partnerségi elvnek megfelelően. A többszintű kormányzással szorosan összefüggő partnerségre vonatkozóan az Európai Bizottság európai magatartási kódexet<sup>5</sup> dolgozott ki, amely tartalmazza az érintett partnerek azonosítására, bevonására vonatkozó alapelveket és jó gyakorlatokat.

A szakirodalomban visszatérő gondolat, hogy bár a kormányzati felfogásról a kormányzati megközelítésre való áttérés – vagy legalábbis szemléletváltás – az unió egészében végbement, de jelentősen a vidéki térségekre hatott (Cheshire, 2016; Goodwin, 1998). Európa számos részén történelmi tendencia volt, hogy a vidéki régiókat a nemzeti, regionális és helyi önkormányzatok között kialakult alá-fölé rendelt kapcsolatokon alapuló, felülről lefelé irányuló megközelítéssel fejlesztették, amely azonban nem tudta koordinálni a modern társadalmakra jellemző összetett, kölcsönös függőségeket az érdekelt felek között (Caalders, 2003 alapján Go et al.,

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete

<sup>5</sup> A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről

2013). Az endogén fejlődés alap gondolata az, hogy a helyi szereplők vannak a legjobb helyzetben ahhoz, hogy felismerjék a településük erősségeit és erőforrásait, összehozzák a különböző helyi érdekelt feleket, és elősegítsék együttműködésüket a helyi fejlődés érdekében. Az állami autoritásoktól elvárt, hogy a helyi közösségekre ruházzák át a hatalmat, és váljanak az alulról felfelé irányuló fejlesztés elősegítőivé például a finanszírozás biztosítása, a képzés előmozdítása és a kapacitásépítés révén (Bock, 2019).

Tekintettel arra, hogy a helyi polgárok cselekvési lehetőségei (még mindig) meglehetősen korlátozottak, mivel a nemzeti és európai szintű politikák előre meghatározzák a vidékfejlesztési célokat és intézkedéseket, egyes szerzők a vidéki kormányzás színtereit nem igazán „népi tereként”, hanem az állam által konceptualizált „meghívott tereként” írják le (Bock, 2019; Cornwall, 2004). Ebből kifolyólag a vidéki szereplők többszintű kormányzásban játszott korlátozott szerepe olyan uniós és nemzeti szintű vidékpolitikákat és stratégiákat eredményezett, amelyek nem kezelik hatékonyan a vidéki kihívásokat. Következésképpen a vidéki területek számos problémáját, köztük az elvándorlást, a magas munkanélküliséget és az alacsonyabb képzettségi szintet, az egymást követő válságok csak súlyosbították (Copus et al., 2020).

A fentiek felismerve a többszintű kormányzás és az érdekelt felek/polgárok bevonása súlyponti témák, amelyek rendre előtérbe kerülnek (illetve követelményként fogalmazódnak meg) mind a területpolitikákért felelős miniszterek által elfogadott Területi agenda 2030 dokumentumban, mind pedig az EU vidéki területekre vonatkozó hosszú távú jövőképéhez (Long-term Vision for Rural Areas = LTVRA) és a vidéki cselekvési tervhez, valamint a Vidéki paktumhoz (Rural Pact) kapcsolódó legújabb szakpolitikai dokumentumokban. A SHERPA-projekt vidéki térségek hosszú távú jövőképéhez kapcsolódó állásfoga-

lása (Chartier et al., 2021) szerint a vidéki területeket a lehetőségek, az innováció, a modernitás, az élehetőség, az ellenálló képesség és az egyenlőség, a fenntartható és multifunkcionális környezet jellemzi. Ezen jövőképük megvalósításának kulcsfontosságú eszköze a helyi szereplőket és közösségeket felhatalmazó, többszintű és területi kormányzás megerősítése, melyet rugalmas finanszírozási rendszerek segítenek elő.

Az említett állásfoglalás eredményeit is hasznosító hosszú távú jövőkép előretételezése 2040-ig a többszintű kormányzást és a demográfiai folyamatokat azonosította a legfontosabb és egyben a legbizonytalanabb mozgatórugóknak. A kormányzás tekintetében a szélsőértékek a „széttörédezett többszintű kormányzás” eseteitől, ahol a különböző típusú szereplők közötti koordináció korlátozott, a „hálózatos többszintű kormányzásig” terjednek, amelyet jól koordinált és kollektív döntéshozatali folyamatok jellemeznek erős közvetlen állampolgári részvétellel (EC, 2021).

A Vidéki paktum a vidéki térségek hosszú távú jövőképének megvalósítása érdekében indult el 2021 végén. Az eszköz kifejezetten a részvételen alapuló többszintű kormányzás megerősítését célozza az EU vidéki térségeiben. A Vidéki paktum célja, hogy a vidéki lakosok igényei és törekvései szerint maximalizálja a közös erőfeszítések pozitív hatásait az erősebb, virágzó, ellenálló és összekapcsolt vidéki térségek érdekében. A Vidéki paktum olyan alulról felfelé építkező folyamat létrehozását célozza, amely mint elköteleződési és együttműködési keret az EU vidéki érdekelt feleit kívánja összefogni az egyes (azaz uniós, nemzeti, regionális és helyi) kormányzati szinteken és a hatóságok, civil társadalom, vállalkozások, tudomány, polgárok között. A Vidéki paktum kulcsfogalmai: a kölcsönhatás, szinergia, komplementaritás, valamint koherencia (EC, 2022).

Erősen kapcsolódik a többszintű kormányzáshoz a „rural proofing” fogalma,

azaz, hogy a „vidékben gondolkodás”, a vidéki szempontokkal és hatásokkal való számolás a szakpolitikák tervezésének részévé kell, hogy váljon minden kormányzati szinten. A vidéki szempontok érvényesülését a Cork-i Nyilatkozat 2.0, az EU vidéki területekre vonatkozó hosszú távú jövőképe is szorgalmazza (Moodie et al., 2023). A Régiók Bizottsága számára készített jelentésükben Gaugitsch et al. (2022) javasolják, hogy – mivel a többszintű kormányzati struktúrában a szakpolitikai kereteket gyakran magasabb szinteken dolgozzák ki, míg a hatások alacsony földrajzi szinteken realizálódnak – az alacsonyabb szinteken működő kormányzó testületeknek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy nyomon követhessék a magasabb szinteken zajló fejleményeket, és hogy saját szempontjaik mentén már korán visszajelzést adhassanak a lehetséges hatásokról.

## CÉLOK ÉS MÓDSZEREK

Az Agrárközgazdasági Intézet (AKI) a vidékpolitikai hálózatok kialakítását, valamint a vidékpolitikához kapcsolódó szakpolitikai és kutatási javaslatok megfogalmazását célul kitűző SHERPA-projekt keretében vizsgálta az együttműködésen alapuló vidéki hálózati kormányzás magyarországi helyzetét és lehetőségeit. A projekt korábbi szakaszaiban az AKI koordinációjában három többszereplős platform (MAP) jött létre különböző tematikák mentén. Az együttműködésen alapuló vidéki hálózati kormányzás vizsgálata céljából, annak komplex megközelítése miatt az AKI munkatársai egy összevont platform kialakítása mellett döntöttek. A korábbi 10-12 fős MAP-ok kiegészültek új tagokkal, továbbra is törekedve a különböző háttérű szereplők egyensúlyának megtartására, így egy összesen mintegy 35 fős tudomány-szakpolitika-társadalom interfész jött létre. A téma vizsgálatának földrajzi lehatárolása Magyarország teljes területe volt.

A vidéki területek többszintű kormányzásáról szóló SHERPA-vitairat (Moodie et al., 2023) a következő megállapításokat tette általánosságban az európai vidékpolitikák kormányzási összefüggéseire vonatkozóan, amelyek – eltérő relevanciával és súllyal – kiindulópontként szolgálhattak a nemzeti és regionális szinten működő MAP-ok számára:

- széttagolt irányítási struktúrák, koordináció és integráció hiánya a szintek és ágazatok között;
- alacsony állampolgári részvétel a közpolitikák alakításában;
- adminisztratív határok korlátai;
- túl szűk ágazati fókusz;
- város és vidék elégtelen kapcsolódása;
- közigazgatás, hatóságok „távolsága” a valós vidéki tértől;
- alacsony szintű együttműködés a köz-, a magán- és a nonprofit szféra között.

Közös munkánk során a megtárgyalni és kidolgozni kívánt kérdések a következők voltak:

- Melyek a legfontosabb erősségek és szükségletek az együttműködő hálózatokon alapuló vidéki kormányzás terén?
- Melyek a meglévő vagy kialakulóban lévő jó gyakorlatok, amelyek hozzájárulnak a helyi szükségletek kielégítéséhez? Melyek a meglévő vagy kialakulóban lévő rossz gyakorlatok?
- Milyen szakpolitikai támogatás segíthetne a vidéki kormányzás és az érdekelt felek bevonásának javításában helyi, regionális és/vagy nemzeti szinten? Hogyan támogathatja az EU ezeket a beavatkozásokat?
- Melyek a vidéki kormányzással és az érdekelt felek bevonásával kapcsolatos tudáshiányok, és milyen jövőbeli kutatási projektekre van szükség e hiányosságok megszüntetéséhez?

A MAP munkáját a vizsgált témakörök előzetes szakirodalmi feldolgozása alapozta meg. A MAP tagjai hibrid és online workshopok, interaktív módszerek, illetve

megosztott dokumentumokban végzett közös munka révén járultak hozzá az állásfoglalás elkészítéséhez, melynek tartalmát jelen cikkben ismertetjük. A tanulmányban a többszintű és az együttműködésen alapuló hálózati kormányzás helyi, térségi és országos szintű szereplőit és fórumait ismertetjük, illetve lokális példákat és jó gyakorlatokat is bemutatunk.

## **A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS HELYZETE A MAGYARORSZÁGI TERÜLET- ÉS VIDÉKPOLITIKÁBAN**

### **A központi kormányzatnál alacsonyabb területi szintű szereplők**

A többszintű kormányzás modellje a közpolitika-alkotás helyi szintjétől a nemzetek feletti szintekig terjedően határozza meg a hatáskörmegosztás és együttműködés kereteit és mechanizmusait az egyes szereplők között. Az uniós szintű szabályozáson túl a magyarországi terület- és vidékpolitikákban az önkormányzatisághoz, a területfejlesztéshez, a kohéziós és agrárpolitikai források felhasználásához kapcsolódó jogszabályok jelölik ki a központi kormányzat és a területi kormányzati szereplők fejlesztéspolitikai tervezési, végrehajtási, koordinációs, finanszírozási feladatait. A kormány és a centralizált intézmények fejlesztéspolitikai szerepének és magatartásának részletezésével cikkünk keretében nem foglalkozunk. Az alfejezet a különböző területi közigazgatási szintű szereplőknek a tanulmány készítésekor aktuális fejlesztéspolitikai funkcióira és jogositványaira, valamint az azok valós érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatok tömör összefoglalására fókuszál (nem célja tehát a fejlesztés-

politikai intézményrendszer változásának történeti áttekintése sem).

### *Regionális és vármegyei szint*

A középszintű intézmények többszintű kormányzati rendszerben betöltött szerepe kapcsán Pálné Kovács (2021) megjegyzi, hogy azok nemcsak a közszolgáltatások irányításáért és más gazdaságfejlesztési funkciókért felelősek, hanem fontos politikai szereplők is, akiknek képviselői és integráló/közvetítő/kiegészítő feladatuk van. Feltételezhető, hogy hatalmi pozíciójuk döntően befolyásolja mind a helyi, mind a központi kormányzati rendszer teljesítményét és legitimitását.

Magyarországon a rendszerváltás óta nem alakult ki ütőképes középszintű kormányzati szint. A helyi és területi kormányzati struktúrákat a politika másodrendű, a nemzeti szintnek alárendelt színtereinek tekintik (Pálné Kovács, 2021).

Hazánk a 2007–2013-as programozási időszakban a NUTS 2 régiókra bízta a kohéziós politika végrehajtását, míg a 2014–2020-as időszakban már a centralizáltabb megközelítést alkalmazta (Cotella et al., 2021). Jelenleg a fejlesztéspolitikának regionális szintű tervezési, döntéshozatali szintje nem létezik (Pálné Kovács et al., 2023; Nemes Nagy, 2022; Pálné Kovács, 2022).

A vármegyei (NUTS 3 szintű) önkormányzatok feladat- és hatáskörei beszűkültek, jogszabályban foglalt fejlesztéspolitikai funkcióik<sup>6</sup> ellenére nem rendelkeznek valós térségi közpolitika-alkotó, koordináló, forráselosztó, érdekérvényesítő, aktivizáló kapacitásokkal és társadalmi beágyazottsággal (Pálné Kovács et al., 2023; Pálné Kovács, 2021, 2022; Oláh, 2021; Hoffman,

<sup>6</sup> Az önkormányzati törvény szerint a vármegyei önkormányzat területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A területfejlesztésről szóló törvény előírja, hogy a vármegyei önkormányzat koordinációs feladatkörében együttműködik a települési önkormányzatokkal, a vármegye fejlesztésében közvetlenül és közvetve közreműködő területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt civil és szakmai szervezetekkel.

2018; Gálosi-Kovács és Haffner, 2017). Az ún. kiemelt térségek<sup>7</sup> integrált, alulról szerveződő, partnerségen alapuló térségfejlesztési gyakorlatai – főként az intézményi és pénzügyi stabilitás hiányából adódóan – nem bontakoztak ki, a megyei önkormányzatokkal fennálló viszonyuk tisztázásra szorul (Fekete, 2022).

### *Mikrotérségi szint*

A vidéki területek kapcsán fundamentális jelentőséggel bír a mikrotérségi szint. A vidékfejlesztés elsődleges tere G. Fekete (2013) szerint az önkéntes és horizontális alapokon szerveződő kistérség. Már az előcsatlakozási időszakban megfogalmazta a VÁTI Kft. Országos Vidékfejlesztési Irodája (2001, p. 1.), hogy „a vidékfejlesztés lényegét tekintve kisléptékű (kistérségi, települési szintű), de összehangolt döntések sorából áll, amelynek alapja a partnerség és a szubszidiaritás”. Farkas (2002) szerint a kistérségek fejlesztése a területfejlesztés és a vidékfejlesztés közti átfedést jelenti, de amíg előbbi számára ez csak egy beavatkozási szint, addig a vidékfejlesztés számára ez a szint a legfontosabb.

Jelenleg a központi kormányzatnak és a megyei kormányhivataloknak hierarchikusan alárendelt járási hivatalok által fémjelzett, kizárólag államigazgatási feladatok ellátására szolgáló járási szint teljes egészében nélkülözi az integrált térségi fejlesztésnek léptéket adó, a lokális szintű szereplők kapacitásait kiegészítő, erőfeszítéseit összefogó (kistérségi) szerepköröket (Somlyódy né Pfeil, 2020; Barta, 2020; Pálné Kovács, 2019).

### *Helyi szint*

A lokális szintet illetően visszautalnánk Finta (2014) azon megállapítására, mely szerint a többszintű kormányzás vertikális rendszerébe illeszkedés mellett a helyi

kormányzás horizontális dimenziója is érvényesül. Ennek tükrében a helyi önkormányzat szerepét, illetve az önkormányzatok közötti együttműködés tapasztalatait vizsgáltuk.

A helyi önkormányzat mint vezető, illetve mint résztvevő/segítő szereplő is megjelenhet a helyi kormányzási rendszerben. Előbbi eset a képviselői demokrácia keretein belül egymástól függő, de működési szempontból autonóm, egy formális irányítási és a hatalmi rendszerben nem feltétlenül összekapcsolódó szereplők és intézmények vezetését jelentő „adminisztratív” kormányzás, míg utóbbi a hatalommegosztást és a részvételi demokrácia előtérbe kerülését magában hordozó „részvételi” kormányzás (Normann és Vasstrøm, 2012). A sikeres helyi kormányzati berendezkedések kialakítását nagymértékben elősegítheti a célok azonosítására, az erőforrások és a hozzájárulás mozgósítására, valamint az eltérő perspektívák és érdekek integrálására alkalmas funkcionális hálózatok megléte. A helyi önkormányzatok tehát hálózati mechanizmuson keresztül léphetnek kapcsolatba és bírhatják önkéntes részvételre a polgárokat, vállalkozásokat és más csoportokat (Vasstrøm és Normann, 2019).

Magyarországon az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében településszintű helyi önkormányzatok működnek. Az önkormányzati törvény<sup>8</sup> kimondja, hogy a helyi önkormányzat feladatai ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt. Az Alaptörvény értelmében helyi önkormányzat szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más orszá-

<sup>7</sup> Balaton Kiemelt Üdülőkörzet, Tokaj Borvidék, Közép-Duna Menti Kiemelt Térség, Budapesti Agglomeráció

<sup>8</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)

gok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek. A gyakorlatban a települési önkormányzati rendszer elaprózott, jelentős egyenlőtlenségekkel terhelt, önállósága, feladat- és hatáskörei, helyi közügyek ellátására irányuló kompetenciái korlátozottak, forrásai és gazdasági mozgásteri szűkösek (Pálné Kovács, 2022, 2023; Szegvári, 2022; Siket, 2021; Hoffman, 2021; Kákai, 2020).

A helyi önkormányzatok a lakossághoz legközelebb működő kormányzati szintet képezik, és annak különböző szolgáltatásokat nyújtanak (Strebel és Bundi, 2022). Az önkormányzatok közötti együttműködés többnyire a méretgazdaságosság, a szolgáltatás minőségének javítása és a térségi szolgáltatáskoordináció előmozdítása érdekében jön létre. Általában politikailag életképebb alternatíva, mint a (szolgáltatási körzetek) összevonása (Bel és Warner, 2016). A közigazgatási, oktatási, egészségügyi, szociális, környezeti és egyéb szolgáltatásnyújtás optimalizálása mellett az együttműködés a nagyobb területi egység fejlesztésének stratégiai tervezésére, a szakpolitikák és a településhatárokon átnyúló problémák megoldásának összehangolására is kiterjedhet. Az önkormányzatok hálózatosodása hozzájárul az együttműködés kultúrájának javulásához, a szolidaritás növekedéséhez, a közös befektetés-vonzáshoz és gazdasági fejlődéshez, a helyi/térségi szereplők bevonása révén a társadalmi tőke növekedéséhez, illetve a köz- és magánszféra partnerségekhez a tágabb térségben (Council of Europe, é.n.).

A magyar helyi önkormányzatok közötti együttműködés ritka, alacsony szintű, a létező társulások többnyire formalizáltak és szűken vett feladatokra koncentrálnak, fejlesztési felhatalmazásuk és tevékenységük nincs (Finta et al., 2021; Hoffman, 2021; Zongor, 2020; Szabó, 2019). Bár a területfejlesztési törvény úgy rendelkezik, hogy települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok

kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre, az ilyen társulások azonban nem képezik a területfejlesztési intézményrendszer (és a területi kormányzás) szerves részét, szerepük tisztázatlan, előfordulásuk ritka (Pálné Kovács, 2022; Feketéné Benkó, 2022).

A fejlesztéspolitikának tehát nem létezik helyi szintű fórumrendszere, a helyi (önkormányzati) szint nem része a fejlesztéspolitikai többszintű kormányzásnak. A helyi politika beszűkült mozgásterének háttérben Pálné Kovács és Horeczki (2023) összegzése szerint egyes mélyen gyökerező társadalmi-kulturális jellemzők, az elaprózott területi kormányzási struktúra, a gyenge közép-szint, a hierarchikus döntéshozatal és az autonóm szereplők bevonására alkalmas felületek hiánya húzódik meg.

### **A többszintű kormányzás nem közigazgatási szereplői**

A többszintű kormányzás rendszere nemcsak a közigazgatás különböző területi szintű intézményeinek fejlesztéspolitikai felhatalmazására és együttműködésére, hanem ezen intézmények és a változatos célokkal, eszközökkel és területi kiterjedéssel rendelkező közösségek, szervezetek, hálózatok közötti partnerségre épül. A centralizált finanszírozással és végrehajtással rendelkező fejlesztési programok is létrehozhatnak helyi vagy magasabb területi szintű kollaboratív, hálózati kormányzási működéseket, mely lehetőség kiaknázása azonban a tapasztalatok szerint eltérő mértékben érvényesül a gyakorlatban. Az alfejezetben ezekre a programokra és bennük a partnerségi kormányzás koncepcionális és gyakorlati megjelenésére (vagy annak hiányára) hozunk példákat.

#### *Közösség által irányított helyi fejlesztés*

A fejlesztéspolitika hagyományos, felülről irányított, nagy területi léptékű, ágazati fókuszú megközelítésében egyes területek

(főként a vidéki perifériák, kis helyi közösségek) és fejlesztési célok elérése lehetetlennek bizonyult (Finta és Horeczki, 2023). Az elmúlt mintegy három évtizedben az európai vidékpolitika és annak végrehajtása az állami szereplők közvetlen irányítása alól a kormányzási szinteken és különböző szakpolitikai területeken átívelő szereplőkkel és a civil társadalommal való partnerségek felé mozdult el (Arora-Jonsson, 2017). A közösség által irányított helyi fejlesztésnek nevezett részvételi megközelítés ösztönzi a lokális fejlesztési kezdeményezéseket, valamint a köz-, a magán- és az önkéntes szektor partnerségeit (Copus és Lima, 2015).

A LEADER eredetileg – 1991 és 2006 között – európai közösségi kezdeményezés volt. Magyarországon 2002-től, a kísérleti szakaszban kezdte meg működését (FVM, 2009). 2007-től beépült az egyes tagállamok nemzeti és regionális, a közös agrárpolitika II. pilléréből finanszírozott vidékfejlesztési programjaiba – sokak (pl. Dargan és Shucksmith, 2008) szerint ez a „főáramba” kerülés kedvezőtlen fejlemény volt. A 2014–2020-as programozási időszakban a LEADER-megközelítés megszűnt a vidékfejlesztési programok tengelye lenni, ehelyett csak egy intézkedés maradt a vidékfejlesztési stratégián belül. A „Közösség által irányított helyi fejlesztés” (CLLD) lehetővé teszi a több (strukturális és beruházási) alapból történő finanszírozást, valamint megteremti a (főleg kisebb) városok integrált helyi fejlesztésének lehetőségét (Cejudo-García et al., 2022; Nemes és Magócs, 2020).

A LEADER/CLLD-megközelítést hét, egymással összefüggő alapelv jellemzi: területalapú fejlesztés, alulról építkező megközelítés, a vállalkozói, civil- és közszféra háromoldalú partnersége, innováció, integrált ágazatközi megközelítés, hálózati működés, kooperáció (EC, 2006; FVM, 2009). A LEADER megvalósító szervei a helyi akciócsoportok (HACS), amelyek megalkotják a helyi fejlesztési stratégiát,

és biztosítják annak végrehajtását. A döntéshozatal szintjén a HACS-ok feladata, hogy összehozzák a köz- és a magánszektor érdekelt feleit, biztosítva, hogy a magánpartnerek és -szövetségek az érdekeltek legalább 50%-át tegyék ki. Ebben az értelemben a HACS-ok önálló, a vidékfejlesztés terén aktív partnerségi kormányzást valósítanak meg (Georgios és Barraí, 2021). A LEADER – noha minden helyi akciócsoport maga határozza meg a saját területét, így túlmutat a „helyi” dimenzió és „területi” fogalomként értelmezhető – a többszintű kormányzás rendszerében az alsó (helyi) szintet képviseli (Kovács et al., 2023).

A LEADER a vidékfejlesztés neoendogén irányzatát követi. A neoendogén keretrendszer a kormányzás új perspektíváját kínálja, amely lényegében a vidékfejlesztés endogén lehetőségeit egyeztetni össze az exogén dinamikával (Gkartziós és Lowe, 2019), tehát az ilyen hálózatok a helyi társadalmi tőkét a helyi közösségi szférán kívüli erőforrásokkal és tudással is összekapcsolhatják (Bosworth et al., 2016). A LEADER innovációs szempontjához kapcsolódóan ki kell emelni a társadalmi és szervezeti innovációk jelentőségét (Nemes és Magócs, 2020), melyek kulcsfontosságúak a neoendogén menetrend előmozdításában (Neumeier, 2012) és a vidéki marginalizáció áttörésében (Bock, 2016). Kis léptéke és korlátozott költségvetési (Dax et al., 2016) keretei között is a LEADER helyi társulaisai alkalmassak rövid távú, kellően rugalmas, innovatív változásokat létrehozni képes projektek megvalósítására (Godenhjelm et al., 2015). A LEADER-programokat Katonáné et al. (2017) a helyi kapcsolódást és közösségi tanulást előmozdító társadalmi innovációk keretének, a helyi akciócsoportokat pedig mint a civil, kormányzati és üzleti szféra háromoldalú partnerségét „társadalmi innovációs brókernek” tekinti.

Kovács et al. (2023) a LEADER-rel szembeni kritikai észrevételek között idézik fel azokat a gondolatokat, melyek szerint a

program gyökerei a neoliberalizmusban rejlenek, amely csupán felelősséget ruház át a helyi közösségekre hatalom és pénzügyi autonómia nélkül, a szűkös források és bürokratikus eljárások pedig egyenlőtlen területi fejlődést eredményeznek. Igaz, a területfejlesztési hatásokat illető várakozások a csekély finanszírozásnak köszönhetően eltűntek: ami elvárható, az a résalapú, egyedi és helyalapú fejlesztés, amely részvételi akciók és integrált helyi tudás révén bontakozik ki, kiegészíti a vidéki térségekben rendelkezésre álló finanszírozási repertoárt, és forrásokat közvetít azon érdekeltek számára, akiknek más eszközök nem állnak rendelkezésre.

Magyarországon az integrált helyi fejlesztést egyetlen, saját területi szerveződési struktúrával, helyi fejlesztési autonómiával és dedikált uniós (EMVA) forrásokkal rendelkező eszköze a LEADER-program (Kovács, 2018). A LEADER-módszer Finta (2022) megfogalmazásában „a terület- és vidékfejlesztés intézményrendszerében a helyi szinthez, a polgárokhoz legközelebb álló szervezetrendszer képezi”. A megközelítés tehát a többszintű kormányzás, a szubszidiaritás és – a civil-vállalkozói-önkormányzati szférák arányos képviselete révén – a partnerség elvét erősíti, illetve elősegíti a komplex, több szektort és egymásra épülő célokat integráló fejlesztéseket (Brucker és Finta, 2023).

Esettanulmányok alapján Csurgó és Kovách (2015) a 2007–2013 közötti időszak LEADER-programjának hazai tapasztalatait vizsgálta. Interjúkra alapozott kutatásuk tapasztalatai szerint a HACS-ok nem rendelkeztek valódi hatalommal a döntések felett, nem tudták a fejlesztést lokalizálni, minden döntést a nemzeti hatóságok irányítottak – a túlbürokratizált és -szabályozott rendszert sokkal inkább a felülről lefelé, mint az alulról felfelé írá-

nyuló elvek jellemezték. Mint arra Kovács et al. (2023) utalást tesznek, Magyarországon alapvetően nem a neoliberalizáció megnyilvánulása volt az államigazgatás decentralizációja, hanem inkább reakció a csődbe ment, túlközpontosított szocialista állami struktúrákra, és az amúgy is szűkös fejlesztési források visszavonása a helyi szintről 2009-ben a kritikus pénzügyi helyzetű, erősen eladósodott ország kétségbeesett lépése volt a globális pénzügyi válsággal összefüggésben. Az, hogy ezek a normatív források soha nem kerültek vissza a helyi szintre, összhangban van a recentralizációval és a helyi autonómia szélsőséges mértékű csökkenésével (Kovács et al., 2023). Számos fontos vidéki szereplő nem kaphatott támogatást a LEADER-ből 2007–2013 között<sup>9</sup>. Mindezek ellenére úgy tűnt, a tanulás és hálózatépítés, az együttműködések kialakulása, a befolyás megosztása az érdekeltek között, a monopolisztikus uralmat és a helyi gazdasági és politikai elitek hatalmát felváltó innovatív projektosztály, a helyi identitás erősítése, a helyi kultúra újjáélesztése megalapozhatják a helyi demokrácia felvirágzását (Csurgó és Kovách, 2015).

A 2014–2020-as időszakban a helyi akciócsoportok a 10 ezer főnél nagyobb (városi) településeken az Európai Regionális Fejlesztési Alap és Európai Szociális Alap forrásaiból támogatott CLLD, a 10 ezer főnél kisebb (vidéki) településeken pedig az EMVA által finanszírozott LEADER-eszköz égisze alatt valósítottak meg alulról szerveződő, partnerségen alapuló helyi fejlesztéseket. A magyarországi fejlesztéspolitika tehát a városokra korlátozta, erősen szűkített tematikus fókusszal (kultúra és közösségfejlesztés), a jelenlegi 2021–2027 közötti periódusban pedig egyáltalán nem alkalmazza az integrált, több forrásból finanszírozott térségi fejlesztést

<sup>9</sup> Például nem volt támogatható azon mikro-vállalkozás fejlesztése, amely árbevételének legalább 50%-a mezőgazdasági tevékenységből származik (forrás: 136/2008. (X. 18.) FVM rendelet).

lehetővé tevő CLLD-megközelítést, többek között megfosztva ezzel a városokat és vidékies vonzáskörzeteiket a funkcionális kapcsolatokon, közös érdekeken alapuló összehangolt fejlesztés egyik legfontosabb eszközétől (Finta és Horeczki, 2023; Finta, 2022; Somlyódyné Pfeil, 2020).

A közelmúltban a LEADER-akciócsoportok közül néhány európai értelemben véve is joggyakorlat-szintű eredményeket hozott létre, míg a legtöbb közösség nehezen küzd meg a szűkülő forrásokkal, a tudás-, képesség- és/vagy motivációhiánnyal, az eljárásrendek vontatottságával. Általános tapasztalat, hogy a munkaszervezeti apparátus és a végrehajtási intézmények nem kommunikálnak érdemben, és nem értik egymást (Kovács, 2018). Ez összhangban van Nemes és Varga (2014) azon megállapításával, mely szerint a vidékfejlesztés felülről lefelé működő, erőforrásokban gazdag, de az információnak és gyakorlati ismereteknek híján lévő központi-politikai alrendszer és a pont fordított módon jellemezhető, alulról felfelé szerveződő helyi alrendszer között hiányzik a bizalom, illetve egyébként helyi szinteken is alacsony az együttműködési hajlandóság.

A LEADER-intézkedés 2020-as tematikus értékelése (Magócs et al., 2021) vizsgálta a helyi és a többszintű kormányzás minőségét és hatékonyságát a helyi fejlesztési stratégiák (HFS-ek) megvalósításában. Az értékelés megállapításai alapján a helyi szervezetek és egyének be tudták csatornázni az elképzeléseiket a HFS-ek tervezésébe, ezekhez a HACS-ok többségénél bejáratott csatornák működnek (települési, térségi workshopok, fórumok, projektgyűjtő adatlapok, fogadóórák, tematikus munkacsoportok stb.). A közösség által javasolt kezdeményezések be tudtak épülni a HFS-ekbe, és ezekre később megjelentek helyi pályázati lehetőségek, amelyek kiegészítő jelleggel a helyi szükségletekre reagáltak. A részvételen alapuló tervezés és a HACS-ok helyi szintű munkájának köszönhetően

a LEADER-forrás a kedvezményezettek széles körét elérte (8000 feletti kedvezményezett 2020 végén), jobbra olyanokat, akiknek máshonnan vagy a HACS segítségével nélkül nem lett volna lehetősége forráshoz jutni. Az értékelés további megállapítása, hogy az intézmények (Irányító Hatóság, Magyar Államkincstár [MÁK], megyei kormányhivatalok, HACS-ok) közötti együttműködés terén mind helyi, mind országos szinten merültek fel hiányosságok. Nem segítették az együttműködés hatékony csatornáinak kialakulását az intézményi átszervezések, valamint a kapacitáshiány sem. A munkaszervezetek szakmai fejlődésének legfontosabb eszközei jelenleg a HACS-ok saját maguk által kialakított kezdeményezései (HACS-ok egymás közötti kapcsolattartása, szervezett találkozók stb.). Térségi hálózatok, együttműködések létrehozása, működtetése a HACS-ok körülbelül negyében fordult elő, ami alacsony aránynak mondható (és oka lehet pl. a beruházásra irányuló együttműködés előfinanszírozásához szükséges tőke, illetőleg az emberi kapacitás hiánya). Ezeknek a hálózatoknak kialakítására, a nehezebben elérhető csoportok bevonására sok esetben a legalkalmasabb (vagy az egyetlen alkalmas) helyi szereplő a HACS munkaszervezete. Közülük azonban kevesen végeznek célzott és eredményes animációs tevékenységet.

#### *Hazai programok által támogatott kezdeményezések*

Kormányzati szintről indított és finanszírozott, de a településeken belüli (elsősorban egyházi, önkormányzati és közszolgáltató intézmények közötti) és településeken átívelő együttműködést is célzó, helyi igényeken és jelenléten alapuló beavatkozást valósít meg a 2019-ben indult, *Felzárkózó települések* (FETE) elnevezésű átfogó kezdeményezés a 300 leghátrányosabb helyzetű magyarországi település felzárkózásának elősegítése érdekében. A program elsődleges célja a hátrányos helyzetű gyermekek

számára történő esélyteremtés. A programot a Magyar Máltai Szeretetszolgálat irányítja, módszere, a *Jelenlét program* felméri a helyben felmerülő problémákat és diagnózist készít, amely alapján komplex és mindenre kiterjedő közösségi rehabilitációs folyamatot indít el a szegregált településeken (Belügyminisztérium, 2022). A programmal kapcsolatban kérdéses volt, hogy a települési szintű jelenlétre alapozott működés, az összhang a helyi szociális ellátórendszerekkel, a már működő egyéb intézmények, projektek, közösségi kezdeményezések, civil szervezetek bevonása milyen szinten és eredményességgel valósul meg (Roma szervezetek és roma integrációval foglalkozó szervezetek, 2021), különösen a roma civil szervezetek tekintetében (Roma Civil Monitor, 2023). A települési szintű diagnózisok és cselekvési tervek elkészítésében a Jelenlét program szakemberei lakossági, illetve az önkormányzati, oktatási, gyermekvédelmi, egészségügyi, szociális intézmények körében végzett kérdőíves felmérésekre támaszkodnak. A Felzárkózó települések program helyi szakmai irányítótestületeiként pedig a 7–10 települést tömörítő településcsoportok működnek, amelyek havi találkozó keretében vitatják meg a szakmai előrehaladást, és döntenek a kapcsolódó szakmai és pénzügyi kérdésekről (Lantos, 2023).

A többségében hazai, részben uniós<sup>10</sup> forrásból finanszírozott *Magyar Falu Program* céljait viszonylag széles társadalmi részvétel mellett, valós helyi igények alapján alakították ki, a kezdetben átfogó javaslatcsomagot kidolgozó önkormányzati szövetségek egy megyei és kistérségi szintet is integráló decentralizált forráselosztási rendszer életre hívásában gondolkodtak: azonban ehelyett centralizált pályázatkiírás és forráselosztás valósult meg (Finta és Horeczki, 2023; Finta, 2019, 2020). A programmal a kormány kiemelt

célként az 5000 fő lélekszám alatti kistelepülések megerősítését és fejlesztését, a helyi életminőség javítását és a lakosság elvándorlásának megállítását fogalmazta meg. Végrehajtása 2019-ben kezdődött el. A program pillérei a kisléptékű falusi fejlesztések, a lakhatás, a közutak felújítása, a falusi kisboltok és mikrovállalkozások, valamint a civil kezdeményezések támogatása. Amellett, hogy a (stratégiai megala- pozást nélkülöző) program területi támogatásallokációja Finta és Horeczki (2023) vizsgálata alapján nem szolgálja a kohéziós forrásokkal való komplementaritást (tehát a források ugyanúgy a nagyobb és kedvezőbb helyzetű településeken koncentrálnak), a falvak fejlesztésének ily módon történő elválasztása a városokétól nem szerencsés (Faragó, 2019), és a program nem támogatja az integrált térségi fejlesztéseket, a településközi együttműködések (Somlyódyne Pfeil, 2020).

#### *Többszintű kormányzás a zöld és digitális átmenetben*

A SHERPA többszintű vidéki kormányzásról szóló vitairatának javaslatai között szerepel, hogy a helyi és regionális szinten új holisztikus kormányzási és szakpolitikai eszközöket kell kidolgozni és alkalmazni a vidéki területek társadalmi, zöld és intelligens átmenetének támogatása érdekében, amelyek megfelelnek a jelenlegi és jövőbeli fejlődési trendeknek és szakpolitikai kihívásoknak (Moodie et al., 2023).

Az olyan, területi dimenziót érintő, globalizációval összefüggő problémákhoz, mint a fenntartható fejlődéshez, az energiabiztonsághoz és a klímaváltozáshoz kapcsolódó vonatkozásai révén a környezetpolitika is egyre inkább a többszintű kormányzás működésén keresztül valósul meg (Kaiser, 2019). A MAP megállapítása szerint az állampolgárok bevonása a klímavédelmi politikák fejlesztésébe országos

<sup>10</sup> A GINOP Plusz-1.2.2-22 Magyar Falu Vállalkozás-újraindítási Program forrását az Európai Regionális Fejlesztési Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásban biztosítja.

szinten alapvetően a dokumentumok és a kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálat során alkalmazott társadalmi egyeztetés, amelynek célja az érintett társadalmi szereplők tájékoztatása és bevonása a tervezésbe. Regionális/helyi szinten módszertani útmutatók, közös lakossági kérdőív és üvegházhatású gázok (ÜHG) leltárkészítési sablonjai állnak rendelkezésre a települési és klímastratégiák kialakítására, mivel az éghajlati alkalmazkodási beavatkozások tervezése és végrehajtása egyértelműen helyi szinten a leghatékonyabb.

A *natúrpark* a helyi közösségek (önkormányzatok, társadalmi szervezetek, gazdálkodó szervezetek és az érintett lakosság) összefogása eredményeként létrejövő, a táji, természeti és kulturális értékek megőrzésén és fenntartható hasznosításán alapuló terület- és vidékfejlesztési célok megvalósulását is támogató, meghatározott területre vonatkozó együttműködés. A natúrparkok létrehozását a természetvédelmi törvény szabályozza. Magyarországon 2004 óta 17 natúrparkot hoztak létre. A natúrpark-hálózat a települések 10,3%-át és az ország területének 9,7%-át fedi le.

EU kezdeményezés alapján Magyarországon is jogszabályban foglalt lehetőség az *energiaközösségek* létrehozása, amely lehetőséget teremt közösségi (önkormányzatok, vállalkozások, lakosság bevonásával) helyi szintű független energiaellátás kiépítésére, megújuló energiatermelés bevonására. Magyarországon állami támogatásból mintaprojektek valósultak meg, ennek ellenére hazánkban még alig terjedt el.

A vidékfejlesztés térben és szakmailag is szerteágazó területei között a digitális megoldások új kapcsolat kialakítását teszik lehetővé<sup>11</sup>. Ami a digitális szakpolitikákat illeti, a *Nemzeti Digitalizációs Stratégia* ambíciózus stratégiai szakpolitikai keretet biztosít a 2022–2030 közötti időszakra. A stratégia öt prioritást sorol fel a digitális

államra vonatkozó pillére keretében: (1) a központi és területi közigazgatás, illetve a szakmai rendszerek felhasználóbarát digitális fejlesztése; (2) adatalapú közigazgatás megteremtése; (3) okostelepülések és okostérségek fejlesztése; (4) a kormányzati elektronikus szolgáltatások információbiztonságának növelése; és (5) a közszolgáltatások digitális fejlesztése (Miniszterelnöki Kabinetiroda, 2022).

A *Digitális Falu Program* (DFP) 2021-ben indult azzal a céllal, hogy digitális és okos megoldásokkal elősegítse a falvak vonzerejének és élhetőségének javítását. A program összhangban van az Európai Vidékfejlesztési Hálózat (ENRD) és a KAP-stratégia elvárásaival (DJP, 2022). A program egyik intézkedése a „Településszonda” elnevezésű részvételi kutatás, amelynek célja a helyi közösség igényeit tükröző javaslatok megfogalmazása a település szolgáltatásainak hatékonyabb megszervezésére (pl. fenntartható helyi közlekedés, egészségügyi és szociális ellátás, hulladékgazdálkodás, energiatermelés). Az Év Digitális Faluja díjat 2021-ben alapították a DFP keretében. A címre az ötezer főnél kisebb lélekszámú magyar települések pályázhatnak, négy kategóriában: innovatív települési környezet; innovatív társadalmi és közösségi jólét; fenntartható épített és természeti környezet; innovatív gazdasági ökoszisztéma. A kiemelt kategóriában azokat a településeket díjazták, amelyek a nyitott és együttműködő társadalom kialakítására törekednek, és lehetőséget adnak polgáraiknak a közösségi tervezésben való részvételre.

#### *Egyéb vidékfejlesztési együttműködések*

Az agrárágazat szereplői közötti alacsony fokú együttműködési és innovációs készségek számos módon akadályozzák a környezeti feltételekhez alkalmazkodóbb, összehangolt gazdálkodási struktúrák

<sup>11</sup> Digitális Agrárakadémia <https://www.digitalisagrarakademia.hu/glossary/digitalis-vidékfejlesztés/>

fejlődését. A részletesebben ismertetett LEADER mellett a 2014–2020 időszakra vonatkozó Vidékfejlesztési Program több intézkedéssel próbálta ezt ösztönözni, mint például a termelői csoportok és szervezetek létrehozása, az agrárinnovációs operatív csoportok létrehozása (EIP), az együttműködések támogatása a rövid ellátási lánc (REL) és a helyi piacok kialakításáért, valamint az öntözési közösségek együttműködésének támogatása.

### A VIDÉKI KORMÁNYZÁSRA VONATKOZÓ EREDMÉNYEK ÉS JAVASLATOK

A SHERPA-projekt keretében lezajlott kutatás lehetőséget biztosított számos olyan új és fontos megállapítás, javaslat kialakítására, amelyek hasznosak lehetnek mind a gyakorlati szakpolitikai döntések megalkotására és módosítására, mind pedig a következő programozási időszak szervezetépítési-fejlesztési irányainak azonosítására.

A MAP műhelymunka során a résztvevők egyik fontos megállapítása volt, hogy a vidékfejlesztés, illetve a vidéki területek szükségletei nem a fontosságuknak megfelelő súllyal és nem a többi politikával integráltan jelennek meg a szakpolitikai stratégiákban, jogszabályokban, intézményi struktúrában (nincs olyan kijelölt szervezet – sem minisztérium, sem tárcaközi szervezet –, amelynek elsődleges feladata a vidék fejlesztése, illetve a „rural proofing” funkciójának betöltése). A nevében „vidékfejlesztési” politika erőteljesen mezőgazdasági fókuszú – érdemes azonban megjegyezni, hogy ez utóbbi nem magyarországi sajátosság: az Európai Bizottságban bár a vidékfejlesztés több főigazgatóság felelőssége volna, a gyakorlatban kizárólag a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) feladata, ennek megfelelően alárendelve a mezőgazdasági vonatkozásoknak.

Hiányoznak a regionális/térségi „iránymutatók”, nincs jelen az egyes irányítási

szintek között (a helyi igényekhez igazodó döntéseket megalapozó) interaktív kommunikáció és szakmai együttműködés, különösen a környezeti kérdésekben pl. energiaközösségek kialakítása, körkörös gazdaság, területi vízvisszatartás, karbon farming rendszerek, öntözési közösségek. Hiányoznak a fenntartható és körkörös hálózati gazdasági együttműködések a vállalkozások között, valamint a vállalkozások és az önkormányzatok között. A koordinált együttműködés és az alulról jövő kezdeményezéseket figyelembe vevő térségi iránymutatók hiányából szigetszerű fejlesztések, olykor felesleges párhuzamosságok származnak.

Jellemzően alacsony az állampolgári aktivitás, az intézményi, vállalkozói és civil szféra együttműködése. Nincs bejáratott gyakorlata, platformja és kultúrája az állampolgárok döntéshozatalba történő bevonásának és a kollektív döntéshozatalnak, egyedi jó példák azonban léteznek, többnyire településeken belül vagy LEADER-akciócsoportok (pl. HFS-tervezés) szintjén, gyakran közösségi oldal vagy mobilapplikáció alkalmazásával. Hiányoznak az ezirányú ismeretek, készségek, valamint általános a bizalomhiány. Emellett a COVID-járvány és az energiaválság arra kényszerített számos helyi önkormányzatot, hogy zárva tartsa a közösségi tereket, ezáltal jelentősen visszafogva a polgárok aktivitását és a közösségi életet.

Az előző részben bemutatott problémák mellett a MAP-tagok több *erősséget* emeltek ki:

- Vannak bizonyos aktivitás mentén szerveződő közösségek (pl. sport, vallás, élelmiszer-önrendelkezés, környezet-megőrzés stb.).
- Vannak aktív hálózatok, pl. Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat, NAK falugazdászok, LEADER helyi akciócsoportok, önkormányzatok, FETE-programban részt vevő szervezetek, akikkel lehet kommunikálni.

- A megyei önkormányzatok részvétele a területfejlesztéshez kapcsolódó tervezésben.
- A Digitális Jólét Program (DJP) hálózata több mint 1500 közösségi internet-hozzáférési pontból (DJP Pontok) áll több mint 1200 településen, ahol a mentorok ingyenes segítséget nyújtanak a digitális készségek fejlesztéséhez, a digitális eszközök használatához, az elektronikus ügyintézéshez, az elektronikus banki szolgáltatásokhoz vagy akár a szabadidős tevékenységekhez.

A MAP-tagok véleménye szerint a sikeres, partnerségen alapuló, hosszú távon kollaboratív típusú kormányzás *szükséges elemei*:

- A vidék érdekeit integráló, ágazatokon átívelő vidékfejlesztési politika.
- Országos-regionális-lokális szintű intézményrendszer, amely képes a helyi szereplőkkel való együttműködésre; területi szintek közötti folyamatos egyeztetések (megyei önkormányzatok, helyi önkormányzatok közötti stb.); a fejlesztéspolitika intézményrendszerének közösségi jogszabályok és iránymutatások (pl. partnerségi magatartási kódex) alapján történő működtetése. Véleményünk szerint az egyes szintek és szereplők közötti jogokat, kötelezettségeket, eljárási szabályokat megfogalmazó és részletező jogszabályi háttér mellett az intézményesülés egyik fontos garanciája lehet még az elméleti felvezetésben említett, a kormányzati szintek között létrejövő szerződéses viszony is a közpolitikák bizalomra épülő decentralizációja érdekében.
- Együttműködés formális (klaszterek, ügynökségek, egyesületek stb.) és informális fórumai, szervezeti formái helyi és magasabb területi szinten; egyes informális hálózatok átalakulása formális intézményekké.
- Alulról jövő kezdeményezések és a térségi/regionális együttműködést igénylő

körkörös gazdasági, valamint környezeti és társadalmi kérdésekben felülről jövő szakmai iránymutatás összhangja, valamint a párhuzamos vagy szűkös erőforrásokra épülő fejlesztések elkerülése.

- Civil kezdeményezések segítése (források biztosításával, elismeréssel); a jól működő együttműködések, gyakorlatok „életben hagyása”; alulról jövő kezdeményezésekre épülő, azok sajátosságait figyelembe vevő támogatási rendszerek; a települések/térségek egyediségének azonosítása.
- Jól definiált közös érdek, cél, feladatok és szerepek (konkrét ügyek mentén szerveződő együttműködés) és finanszírozás megteremtése.
- Jól irányító, integráló, motiváló személyiségek („helyi hősök”); hatékony tárgyalási és konfliktuskezelési mechanizmusok.
- Jó gyakorlatok terjesztése; a meghatározott fejlesztési tervek megvalósulásának nyomon követése, a sikeresség mérése; az elért eredmények, sikerek realizálása, kommunikálása; jó kommunikáció (smart/digitális eszközök használatával).
- A hálózati együttműködések önfenntartó mechanizmusainak kialakítása (pl. üzleti modellek, társadalmi ösztönzők).
- A helyi szükségletek, igények, problémák megoldásának újszerű módjait, struktúráit, együttműködéseit célzó társadalmi innovációk előtérbe helyezése.
- Tájékoztatás, képzés, készségfejlesztés, ideértve a facilitációt, animációt, mediációt, konfliktuskezelést, kommunikációt, részvételi technikákat és az állampolgárok bevonását stb.

Javaslatok a szakpolitikák számára:

- Az alulról, önkéntesen szerveződő, optimalizált léptékű, rugalmas keretek között működő településközi társulások ösztönzése a közös fejlesztések tervezése és megvalósítása érdekében; az ehhez szükséges intézményes keretek (kom-

petenciák, döntési jogkörök) és (pályázati vagy célzott támogatáson alapuló) fejlesztési források biztosítása.

- A területi kormányzás középszintjének megerősítése érdekében a megyei önkormányzatok fejlesztéspolitikai-tervezési, hazai és nemzetközi hálózatosodást elősegítő szerepének előmozdítása.
- Közösségvezérelt regionális/térségi együttműködések (város-vidék integrált fejlesztési együttműködések/CLLD-LEADER, energiaközösségek, öntözési közösségek, vízgazdálkodási közösségek, ipari ökoszisztémák, natúrparkok stb.) létrejöttének eszmei, szakmai és pénzügyi támogatása.
- A helyi közösség és gazdaság megerősítése a LEADER keretében megvalósuló hálózati projektek és együttműködések révén, a jó gyakorlatok átadása, az animációs és facilitációs kapacitás növelése célzott források és megfelelő humán kapacitás biztosításával. A LEADER-nek jobban kellene összpontosítania a fiatalok, a nők és a hátrányos helyzetűek elérésére és bevonására.
- A sikeres együttműködéshez a megfelelő kulturális háttér, ismeretterjesztés és szemléletformálás, együttműködést támogató és motiváló szakpolitika, az ezeket segítő, jól áttekinthető és stabil gazdasági-jogi környezet és eszközrendszer, valamint a tagok közötti bizalom növelése szükséges.
- A közös politikaalkotás együttműködési kultúrát és alapos társadalmi egyeztetési folyamatot igényel. A politikaalkotás minden szintjén intézkedésekre van szükség a partnerségi megközelítés kultúrájának és módszereinek, valamint a polgárok bevonásának előmozdítása érdekében.
- A tagállami LEADER-szervezetek számára lehetővé kell tenni, hogy kapcsolódjanak a Vidéki paktum és a cselekvési terv által biztosítandó forrásokhoz, valamint érdemben vehessenek részt a

hosszú távú program céljainak alakításában.

Javaslatok a további lehetséges kutatások irányaira:

- Az együttműködésen alapuló kormányzás fejlesztéséhez célzott vidékkutatás (beleértve a pontos helyzetelemzést és alapállapot vizsgálatát), valamint az eredmények terjesztése, alkalmazása szükséges.
- Tudományos bizonyítékok nyújtása a közösségvezérelt működési formák gazdasági, társadalmi, környezeti hatásosságáról, beleértve a kockázatértékelést (hosszú távú működésre vonatkozóan).
- Annak vizsgálata, hogy milyen személyi tényezők tipizálhatók a kormányzásban, azok milyen hatást gyakorolnak a térségi fejlesztéspolitikára, az esetleges negatív hatásukat milyen formában lehet méréselni.
- Hogyan intézményesíthetők és működtethetők területi szintenként az érdekegyeztetési mechanizmusok, csatornák, eszközök?
- Az egyes területi szintek kompetencia-vizsgálata (a szükséges és rendelkezésre álló szakértelem, valamint azon feladatkörök azonosítása és döntési jogosítványok meghatározása, melyek az adott területi szinten jobban teljesíthetők).
- Annak vizsgálata, hogy az esélyegyenlőségi (pl. hátrányos helyzetű csoportok bevonása) és környezeti fenntarthatósági (pl. körkörös gazdaság) célok megvalósítása milyen területi léptékben, milyen szervezeti keretek és fejlesztési módszerek alkalmazása mellett optimalizálhatók.

## ÖSSZEFOGLALÁS

A hazai MAP fenti megállapításai mellett érdemes kiemelni a SHERPA-konzorcium vidéki többszintű kormányzásról szóló, 20 ország 41 többszereplős platformjának tapasztalatait összegző állásfoglalásának (Vilcu et al., 2023) legfontosabb

megállapításait. A jövőbeli vidékpolitikai kormányzással kapcsolatban azonosított legfontosabb szükségletek közé tartozik a különböző kormányzati szintek közötti vertikális koordináció javítása, a polgárok szerepének erősítése a részvétel befogadó és könnyen hozzáférhető eszközeivel, valamint az érdekelt felek közötti együttműködés előmozdítása. Európa-szerre olyan kihívásokkal kell megküzdeni, mint a bürokrácia, a szakpolitikák gyenge koherenciája és a döntéshozatali folyamatokba vetett bizalom hiánya. Ugyanakkor erősségként azonosíthatók a jól koordinált, többszintű kormányzási rendszerek, az aktív hálózatok és közösségek, valamint a különböző helyi szereplők részvételének változatos módjai az egyes tagállamokban és régiókban. A helyi kormányzatok szerepének erősítése, a polgárok véleményének becsatornázása és az együttműködési kultúra kialakítása alapvető fontosságú szempontok. Az

eredmények hangsúlyozzák a hatékony többszintű, részvételi és együttműködésen alapú kormányzás fontosságát a vidéki területeken az azonosított szükségletek kielégítése és az erősségek kiaknázása érdekében.

Összességében egyetértünk Bite et al. (2019) azon megállapításával, mely szerint a vidéki területek fenntartható fejlődésének aktuális kérdéseit az ambivalencia, az esetlegesség, a bizonytalanság, ezáltal pedig a (területi, ágazati, hatásköri, szervezeti) határok átlépése jellemzi. A többszintű, együttműködő és hálózati kormányzás fogalmi és értelmezési összekapcsolódnak, egységes paradigmát alkotnak, melyekben előtérbe kerül a decentralizáció, a hálózatosodás és a lokalitás.

Köszönetnyilvánítás: ezúton szeretnénk megköszönni a MAP-tagoknak a projektre szánt időt és energiát, valamint szakmai hozzájárulásukat.

### FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a14h0001.OGY>
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>
- 136/2008. (X. 18.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a mikrovállalkozások létrehozására és fejlesztésére nyújtandó támogatások részletes feltételeiről. <https://njt.hu/jogszabaly/2008-136-20-82>
1996. évi LIII. törvény a természet védelméről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600053.tv>
2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2300102.tv>
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete 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/?uri=celex%3A32013R1303>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>

- A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0240>
- Allain-Dupré, D. (2020). The multi-level governance imperative. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 800–808. <https://doi.org/10.1177/1369148120937984>
- Arora-Jonsson, S. (2017). The realm of freedom in new rural governance: Micro-politics of democracy in Sweden. *Geoforum*, 79, 58–69. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.12.010>
- Ayres, S. és Pearce, G. (2008). Transforming regional governance in Europe. *Policy & Politics*, 36(4), 539–544. <https://doi.org/10.1332/147084408X349819>
- Bache, I. és Flinders, M. (szerk.) (2004). *Multi-level governance*. Oxford University Press.
- Bache, I., Andreou, G., Atanasova, G. és 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*, 18(1), 122–141. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.520884>
- Barta, A. (2020). Területi államigazgatás. Az elmúlt három évtized fontosabb reformjai és azok hatásai a helyi önkormányzati rendszerre. In: Gyergyák F. (Szerk.) *A magyar önkormányzatok 30 éve, Tanulmányok, adatok, tények a helyi önkormányzatok három évtizedéből* (pp. 75–93.). Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége. [https://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/Onkorm\\_30\\_eve\\_konyv\\_netre.pdf](https://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/Onkorm_30_eve_konyv_netre.pdf)
- Bel, G. és Warner, M.E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19, 115–91. <https://doi.org/10.1080/17487870.2015.1100084>
- Belügyminisztérium (2022). *Emerging Settlements*. [https://fete.hu/wp-content/uploads/2022/04/felzarkozotelepulesek\\_angol\\_BM.pdf](https://fete.hu/wp-content/uploads/2022/04/felzarkozotelepulesek_angol_BM.pdf)
- Bite, D., Kruzmetra, Z. és Kusic, J. (2019). Network Governance Approach: Collaboration Practices between NGOs and Local Governments in Rural Areas in Latvia. *International Journal of Economics and Management Systems*, 4, 19–28. [https://www.iaras.org/iaras/filedownloads/ijems/2019/007-0003\(2019\).pdf](https://www.iaras.org/iaras/filedownloads/ijems/2019/007-0003(2019).pdf)
- Bock, B. B. (2016). Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection. *Sociologia Ruralis*, 56, 552–573. <https://doi.org/10.1111/soru.12119>
- Bock, B. B. (2019). Rurality and Multi-Level Governance: Marginal Rural Areas Inciting Community Governance. In M. Scott, N. Gallent, and M. Gkartzios (Eds.), *Routledge Companion to Rural Planning* (pp. 103–113.). Oxon/New York, NY: Routledge.
- Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Price, L., Sellick, J. és Shepherd, J. (2016). Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis*, 56, 427–449. <https://doi.org/10.1111/soru.12089>
- Breathnach, P. (2010). From Spatial Keynesianism to Post-Fordist Neoliberalism: Emerging Contradictions in the Spatiality of the Irish State. *Antipode*, 42, 1180–1199. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00798.x>
- Brucker, B. és Finta, I. (2023). Perifériák az Európai Unió perifériáján? Avagy a szubnacionális érdekvérvényesítés keretei és korlátai EU szinten. *Tér és Társadalom*, 37(3), 32–52. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3505>
- Caalders, J. (2003). *Rural tourism development – A network perspective*. Delft: Eburon
- Cejudo-García, E., Navarro-Valverde, F. és Cañete-Pérez, J. A. (2022). Who Decides and Who Invests? The Role of the Public, Private and Third Sectors in Rural Development according to Geographical Contexts: The LEADER Approach in Andalusia, 2007–2015. *Sustainability*, 14(7), 3853. <https://doi.org/10.3390/su14073853>
- Charbit, C. és Romano, O. (2017). Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development. OECD Regional Development Working Paper, No. 2017/04. Paris: OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/ff7c8ac4-en>
- Charbit, C. (2020). From ‘de jure’ to ‘de facto’ decentralised public policies: The multi-level governance approach. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 809–819. <https://doi.org/10.1177/1369148120937624>

- Chartier, O., Salle, E., Irvine, K., Kull, M., Miller, D., Nieto, E., Vestergård, L.O., Potters, J., Slåtmo, E., Zomer, B. és Iadecola, F. (2021). Long-Term Vision for Rural Areas: Contribution from SHERPA science-society-policy platforms. SHERPA Position Paper. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4557440>
- Cheshire, L. (2016). Power and governance: empirical questions and theoretical approaches for rural studies. In: Shucksmith, M. és Brown, D.L. (szerk.), *Routledge international handbook of rural studies* (pp. 593–600). Abingdon, Oxon, United States: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315753041-67>
- Commission of the European Communities (2001). European Governance. A White Paper.
- COM (2001) 428 final. Brussels: CEC. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>
- Committee of the Regions (2009). The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance. Brussels: Committee of the Regions. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009\\_/cdr89-2009\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_en.pdf)
- Copus, A. K. és de Lima, P. (szerk.) (2014). Territorial cohesion in rural Europe: the relational turn in rural development. Routledge.
- Copus, A., Kahila, P., Fritsch, M., Dax, T., Kovács, K., Tagai, G., Weber, R., Grunfelder, J., Löfving, L., Ortega-Reig, M., Ferrandis, A., Piras, S., Mereditd, D. és Moodie, J. (2020). ESCAPE. European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance: Applied Research. Final Report. Version 21/12/2020. <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20ESCAPE%20Main%20Final%20Report.pdf>
- Cornwall, A. (2004). New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation. *IDS Bulletin*, 35(2), 1–10. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2004.tb00115.x>
- Cotella, G., Janin Rivolin, U., Pede, E. és Pioletti, M. (2021). Multi-level regional development governance: A European typology. *European Spatial Research and Policy*, 28(1), 201–221. <https://doi.org/10.18778/1231-1952.28.1.11>
- Council of Europe (é.n.). Inter-Municipal Cooperation – IMC. <https://edenplatform.org/inter-municipal-cooperation-ime/>
- Council of Europe (2023). Background paper concept of multilevel governance and general / preliminary issues for consideration. CDDG, Working Group on Governance. <https://rm.coe.int/gt-g-2023-4e-background-paper-on-multilevel-governance-2749-1881-8823-1680aa54e3>
- Csurgó, B. és Kovách, I. (2015). The LEADER Programme in Hungary - Bottom-up Development with Top-down Control? In *Evaluating the European Approach to Rural Development: Grass-roots Experiences of the LEADER Programme* (pp. 53–77.). <http://real.mtak.hu/id/eprint/31906>
- Dargan, L. és Shucksmith, M. (2008). LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis*, 48, 274–291. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2008.00463.x>
- Dax, T., Strahl, W., Kirwan, J. és Maye, D. (2016). The Leader programme 2007–2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 56–68. <https://doi.org/10.1177/0969776413490425>
- Dijkstra, L., Poelman, H. és Rodríguez-Pose, A. (2019). The geography of EU discontent. *Regional Studies*, 54, 737–753. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603>
- DJP (2022). DJP Zárókiadvány [Digital Success Programme Final report] [https://digitalisjoletprogram.hu/hu/kiadvanyaink/download/djp\\_zaro\\_kiadvany%20online.pdf/hu](https://digitalisjoletprogram.hu/hu/kiadvanyaink/download/djp_zaro_kiadvany%20online.pdf/hu)
- European Commission (2006). The LEADER Approach – A basic guide. ISBN 92-79-02044-7 <https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/2B953E0A-9045-2198-8B09-ED2F3D2CCED3.pdf>
- European Commission (2021). COM(2021) 345 final on A Long-Term Vision for the EU's Rural Areas – Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0345>
- European Commission (2022). Rural Pact Proposal. [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-07/rural-pact-proposal\\_en.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-07/rural-pact-proposal_en.pdf)

- Faludi, A. (2012). Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 197–211. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677578>
- Faragó, L. (2019). A Modern Városok Program mint fejlesztéspolitikai rezsim helye a magyar területfejlesztési politikában. *Tér-Gazdaság-Ember*, 7(2–3), 181–203. [https://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/folyoirat/TGE\\_VII\\_evf\\_02\\_03.pdf#page=182](https://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/folyoirat/TGE_VII_evf_02_03.pdf#page=182)
- Farkas, T. (2002). Kistérségek a vidékfejlesztésben. Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/14808/faras-tibor-phd-2002.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Fekete, K. (2022). Kiemelt térségek a magyar területfejlesztésben – különöstekintettel a Balatonra. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 32(241 Különszám), 58–68. [https://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus\\_2022\\_kulonszam.pdf](https://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus_2022_kulonszam.pdf)
- Feketéné Benkó, K. (2022). Határokon határok nélkül – a területfejlesztés határai. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 32(241 Különszám), 106–115. [https://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus\\_2022\\_kulonszam.pdf](https://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus_2022_kulonszam.pdf)
- Finta, I. (2019). A vidékfejlesztés sikerességét befolyásoló „puha” tényezők, és a Magyar Falu Program első eredményei. <http://kozos-dolgaink.hu/vidékfejlesztés-sikerességet-befolyásoló-puha-tényezők-es-magyar-falu-program-első-eredményei>
- Finta, I. (2020). A vidékfejlesztés lépcsői a rendszerváltástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 34(4), 172–177. <http://doi.org/10.17649/TET.34.4.3324>
- Finta, I. (2022). A többszintű kormányzás gyakorlati tapasztalatai a LEADER fejlesztési módszer tükrében Magyarországon. In: Horeczki, R. és Szabó, T. (szerk.) *A vidéki Magyarország a pandémia korában* (pp. 69–77). <http://real.mtak.hu/161791/1/finta-tobbszintu-2022.pdf>
- Finta, I. (szerk.) (2014). Vidékkutatás 2012–2013, LEADER 2014–2020, Javaslatok a felkészüléshez, ISBN 978 963 9899 88 9. Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete <http://real.mtak.hu/19597/1/LEADER.pdf>
- Finta, I., Hoffman, I., Pálné Kovács, K. I. és Péteri, G. (2021). A magyar önkormányzati rendszer megújulásának irányai. *Pótlusok*, 2(2), 3–26. <http://doi.org/10.15170/PSK.2021.02.02.01>
- Finta, I. és Horeczki, R. (2023). Vidékfejlesztési programok jellegzetességei a periférikus térségekben. *Tér és Társadalom*, 37(3), 53–76. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3504>
- FVM (2009). Közösségi vidékfejlesztés – Tájékoztató az Európai Unió LEADER programjáról. ÚMVP Irányító Hatósága, FVM Agrár-vidékfejlesztési Főosztály <https://gazdakorleader.hu/LEADER.pdf>
- G. Fekete, É. (2013). Integrált vidékfejlesztés. “Cross border training of economic experts in distance learning network” project (CROSEdU) HUSK/1101/1.6.1-0300
- Gálosi-Kovács, B. és Haffner, T. (2017). Change in the Institutional System of Regional Development in Hungary. *Economic Thought and Practice/Ekonomska Misao i Praksa*, 2017(2), 921–938. <https://hrcak.srce.hr/file/282102>
- Gaugitsch R., Messinger, I., Neugebauer, W., Schuh, B., Toptsidou, M. és Bohme, K. (2022). Rural proofing – a foresight framework for resilient rural communities. European Committee of the Regions. [https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Rural%20proofing%20%E2%80%93%20a%20foresight%20framework%20for%20resilient%20rural%20communities/coter\\_nat\\_rural.pdf](https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Rural%20proofing%20%E2%80%93%20a%20foresight%20framework%20for%20resilient%20rural%20communities/coter_nat_rural.pdf)
- Georgios, C. és Barraí, H. (2021). Social innovation in rural governance: A comparative case study across the marginalised rural EU. *Journal of Rural Studies*. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.06.004>
- Gkartziou, M. és Philip L. (2019). Revisiting Neo-Endogenous Rural Development. In M. Scott, N. Gallent, and M. Gkartziou (Eds.) *The Routledge Companion to Rural Planning* (pp. 159–69.). New York: Taylor and Francis Inc.
- Go, F., Trunfio, M. és Lucia, M.D. (2013). Social capital and governance for sustainable rural development. *Studies in Agricultural Economics*, 115, 104–110. <http://doi.org/10.7896/j.1220>
- Goda, P., Hamza, E., Mezei, K. és Rácz, K. (2022). A vidékfejlesztés helye és szerepe a fejlesztéspolitikában. *Gazdálkodás*, 66(6), 532–558. [http://doi.org/10.53079/GAZDALKODAS.66.6.t.pp\\_532-558](http://doi.org/10.53079/GAZDALKODAS.66.6.t.pp_532-558)

- Godenhjelm, S., Lundin, R.A. és Sjöblom, S. (2015). Projectification in the public sector – the case of the European Union. *International Journal of Managing Projects in Business*, 8(2), 324–348. <https://doi.org/10.1108/IJMPB-05-2014-0049>
- Goodwin, M. (1998). The Governance of Rural Areas: Some Emerging Research Issues and Agendas. *Journal of Rural Studies* 14 (1), 5–12. [http://doi.org/10.1016/S0743-0167\(97\)00043-0](http://doi.org/10.1016/S0743-0167(97)00043-0)
- Halmi, P. (2020). *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonomiája*. Akadémiai Kiadó
- Hoffman, I. (2018). Hungarian counties and regional development – changing roles in a transforming environment. *Deturope: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 10(3), 162–179. <https://www.deturope.eu/getpdf.php?mag=det&vol=2018&no=3&artid=11>
- Hoffman, I. (2021). Local Self-Government in Hungary. In B. Bostjan, I. Hoffman, István és J. Kostrubiec (Eds.), *Local Self-Government in Europe* (pp. 207–243.). Lex Localis. <https://edit.elte.hu/xmlui/handle/10831/55438>
- Holstein, F., Böhme, K., Münch, A., Schuh, B., Hrelja, D., Iacob, A. és Amichetti, C. (2021). Application of the principles of partnership and multi-level governance in Cohesion Policy programming 2021–2027. European Committee of the Regions. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/602544>
- Hooghe, L. és Marks, G. (2003). Unravelling the central state, but how? Types of multilevel governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. [https://hooghe.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/11492/2016/09/hooghe.marks\\_unravelingcentralstate.aprs\\_.2003.pdf](https://hooghe.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/11492/2016/09/hooghe.marks_unravelingcentralstate.aprs_.2003.pdf)
- Hooghe, L., Marks, G. és Schakel, H. (2020). Multilevel Governance. In D. Caramani (Ed.), *Comparative Politics*, (pp. 193–210.). Oxford University Press. [https://hooghe.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/11492/2020/11/2020\\_hooghe-marks-schakel\\_multilevel-governance\\_reduced-size-Caramani.pdf](https://hooghe.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/11492/2020/11/2020_hooghe-marks-schakel_multilevel-governance_reduced-size-Caramani.pdf)
- Kaiser, T. (2019). Kormányzási modellek a 21. században: a többszintű kormányzás fejlődése és típusai. In T. Kaiser (Ed.), *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei* (pp. 49–70.). Dialóg Campus Kiadó.
- Kákai, L. (2020). Trailing back from quasi decentralisation to centralisation. Municipal reform in Hungary. *Wschodnioznawstwo*, 14, 117–137. <http://doi.org/10.4467/20827695WSC.20.007.13335>
- Katonáné, K. J., Varga, E. és Nemes, G. (2017). Fókuszban a társadalmi innováció folyamata a magyar vidéken. *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*, 14(1), 6–19. <http://real.mtak.hu/id/eprint/80736>
- Kleider, H. (2020). Multilevel governance: Identity, political contestation, and policy. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 792–799. <https://doi.org/10.1177/13691481210936148>
- Kovács, D. (2018). A LEADER program 2010–2018 közötti időszakának néhány jellemzője Magyarországon. *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*, 15(3), 31–54. [https://matarka.hu/koz/ISSN\\_1786-1594/vol\\_15\\_no\\_3\\_2018/ISSN\\_1786-1594\\_vol\\_15\\_no\\_3\\_2018\\_031-054.pdf](https://matarka.hu/koz/ISSN_1786-1594/vol_15_no_3_2018/ISSN_1786-1594_vol_15_no_3_2018_031-054.pdf)
- Kovács, K., Brooks, E., Zamfir, G. I., Shucksmith, M. és Nemes, G. (2023). Autonomy and LEADER. In F. Matti, P. Kahila, S. Németh és J. W. Scott (Eds.), *Spatial Justice and Cohesion* (pp. 247–269). Routledge. <http://doi.org/10.4324/9781003229681-18>
- Lantos, S. (2023). A Felzárkózó települések program a Jelenlét programokban. Máltai Tanulmányok. *A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Tudományos Folyóirata*, 5(2), 81–97. <http://doi.org/10.56699/MT.2023.2.6>
- Lipták, K. (2023). Néhány gondolat a magyarországi vidéki térségekről. *Gazdálkodás*, 67(3), 277–280. [http://doi.org/10.53079/GAZDALKODAS.67.3.v.pp\\_277-280](http://doi.org/10.53079/GAZDALKODAS.67.3.v.pp_277-280)
- Maác, M. (2023). Az EU vidékfejlesztési politikájának aktuális irányai és ezek megjelenése a magyar KAP Stratégiai Tervben. *Gazdálkodás*, 67(3), 246–266. [https://doi.org/10.53079/GAZDALKODAS.67.3.t.pp\\_247-266](https://doi.org/10.53079/GAZDALKODAS.67.3.t.pp_247-266)
- Magda, S., Szűcs, C., Holló, E. és Koncz, G. (2023). Új lehetőségek és elképzelések a vidékfejlesztésben és a fejlesztéspolitikában. *Gazdálkodás*, 67(2), 183–190. [http://doi.org/10.53079/GAZDALKODAS.67.2.k.pp\\_183-190](http://doi.org/10.53079/GAZDALKODAS.67.2.k.pp_183-190)
- Magócs, K. Szerepi, A. és Nemes, G. (2021). Záró értékelési jelentés a Vidékfejlesztési Program 2014–2020 tematikus értékelésére vonatkozóan 20a. A CLLD (közösség által irányított helyi fejlesztések) megközelítés hozzáadott értékének értékelése 20b. Helyi Akciócsoport szintű értékelés <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1096851>

- Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. In A. Cafruny and G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community, Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond* (pp. 391–410.). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Marks, G. és Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. In I. Bache és M. Flinders (szerk.) *Multi-level Governance* (pp. 15–30.). Oxford University Press.
- Miniszterelnöki Kabinetiroda (2022). Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2022–2030. <https://kormany.hu/dokumentumtar/nemzeti-digitalizacios-strategia-2022-2030>
- Moodie, J. R., Woien Meijer, M., Salenius, V. és Kull, M. (2021). Territorial governance and Smart Specialisation: empowering the sub-national level in EU regional policy. *Territory, Politics, Governance*, 11(7), 1–21. <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1905542>
- Moodie, J., Salle, E., Zomer, B., Vilcu, R. és Laurent, I. (2023). Empowering rural areas in multi-level governance processes. SHERPA Discussion Paper. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7504192>
- Murdoch, J. és Abram, S. (1998). Defining the limits of community governance. *Journal of Rural Studies* 14, 41–50. [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(97\)00046-6](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(97)00046-6)
- Murphy, A. B. (2008). Rethinking multi-level governance in a changing European union: why metageography and territoriality matter. *GeoJournal* 72, 7–18. <https://doi.org/10.1007/s10708-008-9161-9>
- Nemes Nagy, J. (2022). Territorialitás, régiók, szubszidiaritás. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 32(241), 11–17. [http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus\\_2022\\_kulonszam.pdf#page=11](http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus_2022_kulonszam.pdf#page=11)
- Nemes, G. és Magócs, K. (2020). Közösségi alapú vidékfejlesztés Magyarországon – a LEADER-intézkedés eredményei a 2014–2020-as tervezési időszak félidejében. *Gazdálkodás*, 64(5), 416–434. <http://doi.org/10.22004/ag.econ.305811>
- Nemes, G. és Varga, Á. (2014). Gondolatok a vidékfejlesztésről – alrendszer találkozása, társadalmi tanulás és innováció. *Educatio*, 23(3), 384–393. [http://real.mtak.hu/20479/1/2014\\_3\\_tan03\\_u\\_125643.490406.pdf](http://real.mtak.hu/20479/1/2014_3_tan03_u_125643.490406.pdf)
- Neumeier, S. (2012). Why do Social Innovations in Rural Development Matter and Should They be Considered More Seriously in Rural Development Research? – Proposal for a Stronger Focus on Social Innovations in Rural Development Research. *Sociologia Ruralis*, 52, 48–69. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2011.00553.x>
- Nicolaidis, P. (2004). The Political Economy of Multi-tiered Regulation in Europe. *Journal of Common Market Studies*, 42(3), 599–618. <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00520.x>
- Normann, R. és Vasström, M. (2012). Municipalities as Governance Network Actors in Rural Communities. *European Planning Studies*, 20, 941–960. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.673565>
- OECD (2019a). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. Paris: OECD Publishing <https://www.oecd.org/cfe/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>
- OECD (2019b). Principles on Rural Policy. <https://www.oecd.org/fr/regional/oecd-principles-rural-policies.htm>
- Oláh, M. (2021). A megye helye – II. In Z. Agg és G. Zongor (Eds.) *Comitatus 30 év/könyv*, (pp. 123–149.). Comitatus Könyvek. [https://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus\\_30.pdf](https://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus_30.pdf)
- Paláncsai, T., Kengyel, Á., Kutasi, G., Benczés, I. és Nagy, S.G. (2011). *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó.
- Pálné Kovács, I. (2019). *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó.
- Pálné Kovács, I. (2021). Politics Without Meso-Level? No Politics at the Meso? *Frontiers In Political Science*, 3. <http://doi.org/10.3389/fpos.2021.694260>
- Pálné Kovács, I. (2022). Területfejlesztés és közigazgatás. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 32(241 Különszám), 3–10. <http://real.mtak.hu/id/eprint/161425>
- Pálné Kovács, I. (2023). Az önkormányzati válságkezelés és/vagy reziliencia: Szakirodalmi szemle. *Tér és Társadalom*, 37(1), 3–22. <http://doi.org/10.17649/TET.37.1.3465>
- Pálné Kovács, I., Finta, I., Brucker, B. és Pénzár, Á. (2023) Tér hatalom nélkül, hatalom tér nélkül. A periférikus térségek kormányzása - empirikus tapasztalatok. *Tér és Társadalom*, 37(3), 119–147. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3501>

- Pálné Kovács, I. és Horeczki, R. (2023). Bevezetés: kormányzási kihívások periférikus térségekben. *Tér és Társadalom*, 37(3), 3–9. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3507>
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford University.
- Potters, J., Bulten, E. és van Dam, D. (2023). SHERPA Findings of Monitoring and Evaluation (Phase 2). <https://rural-interfaces.eu/wp-content/uploads/2023/10/D6.4-Findings-SHERPA-ME-FINAL.pdf>
- Ran, B. és Qi, H. (2018). Contingencies of Power Sharing in Collaborative Governance. *The American Review of Public Administration*, 48(8), 836–851. <https://doi.org/10.1177/0275074017745355>
- Rechnitzer, J. és Smahó, M. (2011). *Területi politika*. Akadémiai Kiadó.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Roma szervezetek és roma integrációval foglalkozó szervezetek (2021). Általános Vélemény a Magyar Nemzeti Felzárkóztatási Stratégia Tervezetéről. [https://tamogatoweb.hu/letoltes2021/roma\\_strategia2030\\_velemeny.pdf](https://tamogatoweb.hu/letoltes2021/roma_strategia2030_velemeny.pdf)
- Roma Civil Monitor (2023). Civil society monitoring report on the quality of the national strategic framework for Roma equality, inclusion, and participation in Hungary. Publications Office of the European Union, Luxembourg <https://romacivilmonitoring.eu/wp-content/uploads/2023/07/RCM2-2022-C1-Hungary-FINAL-PUBLISHED-CATALOGUE.pdf>
- Salamín, G. és Péti, M. (2019). Tervkészítéstől a governance-ig. A térbeli tervezés európai fogalma, jelentései és lehetséges hazai kapcsolódásai. *Tér és Társadalom*, 33(3), 7–28. <https://doi.org/10.17649/TET.33.3.3175>
- Schmidt, V. (2006). *Democracy in Europe*. Oxford University Press.
- Siket, J. (2021). Centralization and Reduced Financial Resources: A Worrying Picture for Hungarian Municipalities. *Central European Public Administration Review (CEPAR)*, 19(1), 261–280. <http://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.12>
- Somlyódyiné Pfeil, E. (2020). A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szemszögből – Vizsgálat az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemléletű az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 34(4), 18–44. <http://doi.org/10.17649/TET.34.4.3298>
- Soós, E. (2018). Többszintű kormányzás az Európai Unióban. In: Juhász, K. (szerk.) *Az első 25 év: A szegedi Politikai Tanszék jubileumi tanulmánykötete*, (pp. 227–238.). Iurisperitus Kiadó.
- Sørensen, E. és Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 197–237. <http://www.jstor.org/stable/25610725>
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’, *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817–837, <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>
- Strebel, M.A. és Bundi, P. (2022). A policy-centred approach to inter-municipal cooperation. *Public Management Review*, 25(10), 1859–1880. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2051065>
- Szabó, T. (2015). Bevezetés a közpolitikába - A közpolitika elméleti és gyakorlati dimenziói. In: Gellén, M., Hósszú, H. és Szabó, T. (szerk.). *Közpolitika*, CompLex Wolters Kluwer.
- Szabó, T. (2019). Együttműködések és kistérségi önkormányzati koordinációk. In I. Laki és T. Szabó (Eds.), *Kényszerpályák és lehetőségek* (pp. 98–133.). <http://real.mtak.hu/107617/1/001-304.indd.pdf>
- Szegvári, P. (2022). A magyar településhálózat-fejlesztés kihívásai és lehetséges irányai. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 10(1), 66–77. <http://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.4>
- Szőrényiné Kukorelli, I. (2023). Az európai és hazai vidékfejlesztés dilemmái. *Gazdálkodás*, 67(4), 338–343. [http://doi.org/10.53079/GAZDALKODAS.67.4.v.pp\\_338-343](http://doi.org/10.53079/GAZDALKODAS.67.4.v.pp_338-343)
- Tauss, A. (2012). Contextualizing the Current Crisis: Post-fordism, Neoliberal Restructuring, and Financialization. *Colombia Internacional*, 1(76), 51–79. <https://doi.org/10.7440/colombiaint76.2012.03>
- Területi Agenda 2030 – Valamennyi Térségünk Jövőjéért [https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030\\_jun2021\\_ma.pdf](https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_ma.pdf)

- UNESCO-UNEVOC (é.n.). Governance. TVETipedia Glossary <https://unevoc.unesco.org/home/TVETipedia+Glossary/lang=en/show=term/term=governance>
- Vasström, M., és Normann, R. (2019). The role of local government in rural communities: culture-based development strategies. *Local Government Studies*, 45, 848–868. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1590200>
- VÁTI Országos Vidékfejlesztési Iroda (2001). Vidékfejlesztési kistérségek Magyarországon [http://www.terport.hu/webfm\\_send/a68\\_vidékfejlesztési\\_kistersegek.pdf\\_%3B](http://www.terport.hu/webfm_send/a68_vidékfejlesztési_kistersegek.pdf_%3B)
- Vihinen, H., Kull, M. és Ovaska, U. (2021). Governance Arrangements for Rural-Urban Synergies: Synthesis Report 5, ROBUST project <https://rural-urban.eu/publications/synthesis-report-governance-arrangements-rural-urban-synergies>
- Vilcu, R., Van den Bossche, L., Altman, N., Ziegler, V., Salle, E. és Zomer, B. (2023). Empowering rural areas in multi-level governance processes. SHERPA Position Paper. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8383411>
- Vulcz, L. (2023). Merre tart az európai és a hazai vidékfejlesztés? *Gazdálkodás*, 67(3), 267–276. [http://doi.org/10.5307/GAZDALKODAS.67.3.v.pp\\_267-276](http://doi.org/10.5307/GAZDALKODAS.67.3.v.pp_267-276)
- Zongor, G. (2020). Egyedül nem megy (még az önkormányzatoknak sem). *Comitatus*, 30(236), 42–53. [https://epa.oszk.hu/03900/03942/00022/pdf/EPA03942\\_comitatus\\_2020\\_236\\_042-053.pdf](https://epa.oszk.hu/03900/03942/00022/pdf/EPA03942_comitatus_2020_236_042-053.pdf)