

FINTA ISTVÁN

A fejlődési csapdák és a fejlesztéspolitikai eszközrendszer összefüggései

*The relationship between development traps
and development policy instruments*

•
SZERZŐ:

FINTA ISTVÁN, tudományos főmunkatárs, HUN-REN Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde utca 22., finta.istvan@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0001-6916-7325

JEL kód: R58, R12

Kulcsszavak: fejlődési csapda • kohéziós politika • leszakadó térségek
• place-based szemlélet • LEADER

Absztrakt: Az utóbbi egy évtizedben egyre több olyan tanulmány látott napvilágot, amely a területi folyamatok időbeniségére fókuszált. E megközelítés tette lehetővé az ún. csapdahelyzetek azonosítását, ahol a csapdahelyzet azt jelenti, hogy egy adott területi egység – ország, vagy régió – hosszabb ideje megrekedt egy bizonyos fejlődési szinten. A tanulmány számba veszi a szakirodalomban eddig azonosított csapdákat, hangsúlyozva, hogy a vizsgálati szempontoktól, a területi folyamatok összetett és eltérő jellegétől függően ez a kör a jövőben tovább bővíülhet. A tanulmánynak nem célja újabb csapdahelyzetek azonosítása, illetőleg az eddig alkalmazott azonosítási módszerek megkérdőjelezése, azonban – különösen az eddig felhasznált makroadatokat számított és összetett sajátosságai alapján – igyekszik meghatározni a fejlesztéspolitikában betöltött helyüket és szerepüket. A megállapítások arra engednek következtetni, hogy a makroszintű elemzések segítségével felállított diagnózis nagyon fontos, azonban messze nem elegendő a gyakran helyi szinten keletkező problémák orvoslására. A tanulmány – konkrét példa segítségével – meggyőzően kívánja bemutatni azt a fejlesztéspolitikai módszert – és annak főbb jellemzőit – amely segítséget nyújthat a különböző csapdahelyzetek oldására.

AUTHOR:

ISTVÁN FINTA, Research Fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies HUN-REN, Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary, finta.istvan@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0001-6916-7325

JEL code: R58, R12

Keywords: development trap • cohesion policy • lagging regions • place-based approach
• LEADER

Abstract: *The last decade has seen an increasing number of studies focusing on the temporality of territorial processes. This approach has made it possible to identify 'trap situations', where a trap situation means that a territorial unit - country or region - has been stuck at a certain level of development for a long time. The paper takes stock of the traps identified so far in the literature, stressing that, depending on the analysis criteria and the complexity and diversity of territorial processes, this list may be extended in the future. The study does not aim to identify new trap situations or to question the identification methods used to date, but it does seek to define their place and role in development policy, particularly in the light of the calculated and complex nature of the macro data used so far. The findings suggest that diagnosis through macro-level analysis is very important, but far from sufficient to address the problems that often arise at the local level. The paper aims to provide a convincing illustration, with concrete examples, of the development policy approach - and its main features - that can help to address the various pitfalls.*

BEVEZETÉS

A területi különbségek vizsgálatára számos tudományág számos módszer mellett tett eredményes, vagy kevésbé hatékony kísérletet. A különböző kutatások gyakorlati jelentőségét az Unióról szóló szerződés 147. cikke is megerősíti, mely a gazdasági, társadalmi és területi különbségek mérséklését célozza (EUMSZ. 147. cikk). A különbségek vizsgálata során az egyes tudományágak eltérő mértékben és intenzitással vesznek részt, és következtetéseik nem minden esetben állnak összhangban egymással. A legnagyobb figyelmet talán a gazdasági növekedéssel kapcsolatos, alapvetően közgazdasági módszertannal rendelkező kutatások képezik, amelyek ceteris paribus szemlélete gyakran vezet más tudományágak (szociológia, politológia, jog, természettudományok) következtetéseivel ellentétes eredményre (lásd: Dijkstra, 2024; Grover et al., 2022). A kutatások ugyan a területi tényező mellett az időbeni változásokat is figyelembe vették, azonban inkább csak az elmúlt években, illetve évtizedben vált az idő – a térbeli folyamatok mellett – kiemelt, elsődleges tényezővé. Ez a megváltozott szemlélet vezethetett oda, hogy kimutathassanak különböző csapdahelyzeteket, ahol az idő múlásával nem következtek be a várt, vagy kívánatos változások. Igaz ugyan, hogy a vizsgálatok középpontjában leginkább a gazdasági növekedés, pontosabban annak hiányá-

ból eredő csapdahelyzet állt, de a gazdasági-társadalmi-környezeti viszonyoknak még számos eleme létezik, így a csapdahelyzetek tárháza meglehetősen széles körű lehet. Újabb a politológia szempontú kutatások a csapdahelyzet és az EU szkepticizmus összefüggéseit vizsgálják (elégedetlenség földrajza), míg a demográfiai problémákkal küzdő térségekben legutóbb a tehetségi csapdahelyzetek kerültek a figyelem középpontjába (EC, 2024). Csapdahelyzetek valószínűleg korábban is léteztek, mint ahogy léteznek napjainkban is, a kérdés inkább az lehet, hogy épp mi tűnik a döntéshozók, vagy az egyes tudományágak szempontjából kiemelt fontosságúnak, illetőleg mely területen léteznek olyan kutatási eredmények, amelyek alapján egy csapdahelyzet azonosítható.

Fontos kiemelni, hogy korábban a csapdahelyzetek azonosításának területi léptéke a nemzetállam volt (EC, 2024). Feltételezhető, hogy ebben az adatok és mutatók jellege is közrejátszott, melyek szinte kizárólag makró adatok voltak. A regionális lépték vizsgálatára csak az elmúlt évtizedben került sor, bár ennek népszerűsége töretlennek tűnik.

E tanulmány célja – talán rendhagyó módon – nem a jelenlegi vagy éppen új csapdahelyzetek felfedezése, illetőleg az ahhoz használt módszerek értékelése, hanem annak bemutatása, hogy a csapdahelyzetek kiváltó okait miként képesek megragadni, és ezek alapján milyen eszközöket, beavatkozási formákat kínálnak megoldási lehetőségként a fejlesztéspolitika számára. Ennek érdekében szükséges áttekinteni az eddig azonosított csapdahelyzeteket, az azonosításhoz használt indikátorokat, és azokat az eddigi javaslatokat, amelyeket a csapdahelyzetek oldására tettek.

1. A KÖZEPES JÖVEDELEMI CSAPDA

A csapdahelyzet ebben az esetben alapvetően azt jelenti, hogy egy régió nem képes megőrizni gazdasági dinamizmusát a jövedelem, a termelékenység és a foglalkoztatás tekintetében, miközben ugyanezen tényezők figyelembevétele alapján nemzeti és európai társaihoz képest is alul teljesít (Diemer et al., 2022). Más megfogalmazás szerint azt szükséges vizsgálni, hogy egy régió hogyan teljesít a GDP, a termelékenység, a foglalkoztatás tekintetében a múltjához, a saját országához és az uniós átlaghoz képest (EC, 2020). Bár a közepes jövedelmi csapdának egyelőre nem létezik a szakirodalom által elfogadott egységes definíciója (Csath, 2019), az alkalmazott módszertan, illetőleg mutatórendszer mégis fontos, hiszen a regionális fejlődési csapdák meghatározása során a 8. kohéziós jelentés is ezt vette alapul. A közepes jövedelmi csapda fogalmát olyan országok leírására használják, amelyek az alacsony jövedelmű státuszról a közepes jövedelmű státuszba való sikeres átmenet után a gazdasági dinamizmus hirtelen csökkenése tapasztalható, és nem képesek magasabb jövedelmi szintre lépni. E módszert ritkán alkalmazták szubnacionális területekre, beleértve a régiókat is, bár a csapdahelyzettel már a 7. kohéziós jelentés is foglalkozott.

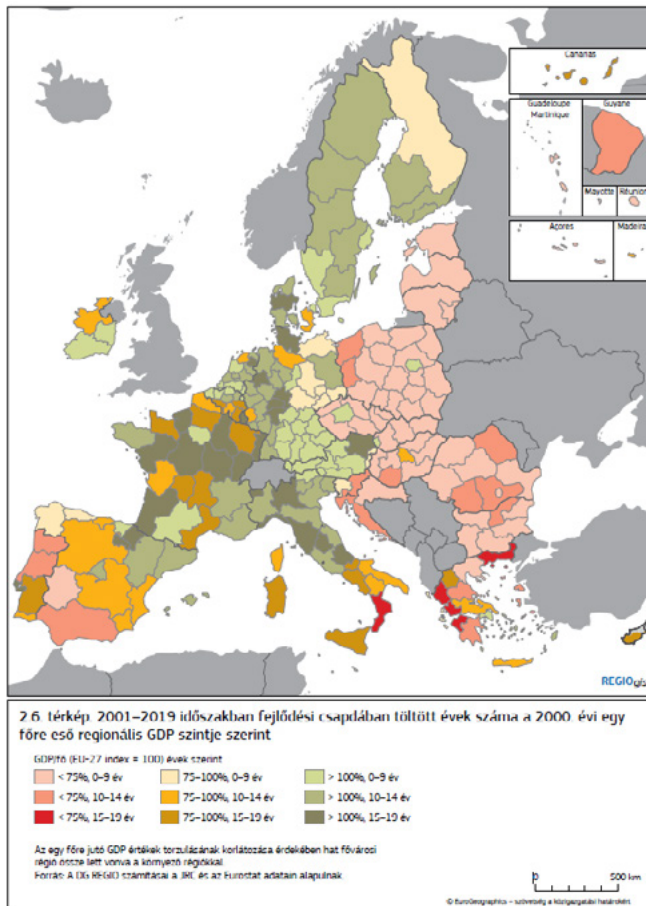
A 8. kohéziós jelentés (1. térkép) a csapdahelyzetre vonatkozóan megállapította, hogy fejlesztési csapdák minden jövedelmi szinten előfordulhatnak:

- Magas jövedelemszint csapdjába esett régiók: Ezek olyan területek, amelyek annak ellenére, hogy még mindig viszonylag jómódúak az egy főre jutó GDP alapján, a csapdahelyzet olyan iparágak hanyatlásának következménye, amelyek a múltban a gazdagság fő forrásai voltak.

- A közepes jövedelmű régiókban rekedt régiók: Ezek olyan régiók, amelyek az 1990-es évek végére elérték az egy főre jutó GDP olyan szintjét, amely 75–100% között van az uniós átlagnak, viszont gazdasági dinamizmusa azóta is stagnál.
- Az alacsony jövedelemszinten rekedt régiók: az uniós átlag 75%-a alatti egy főre jutó GDP szintjén (EC, 2022).

1. térkép: A 2001–2019 időszakban fejlődési csapdában töltött évek száma a 2000. évi egy főre eső regionális GDP szintje szerint

Map 1: Number of years spent in the development trap in the period 2001–2019 by level of regional GDP per capita in 2000



Forrás: EC (2021), *Eighth report on economic, social and territorial cohesion*.
 Source: EC (2021), *Eighth report on economic, social and territorial cohesion*.

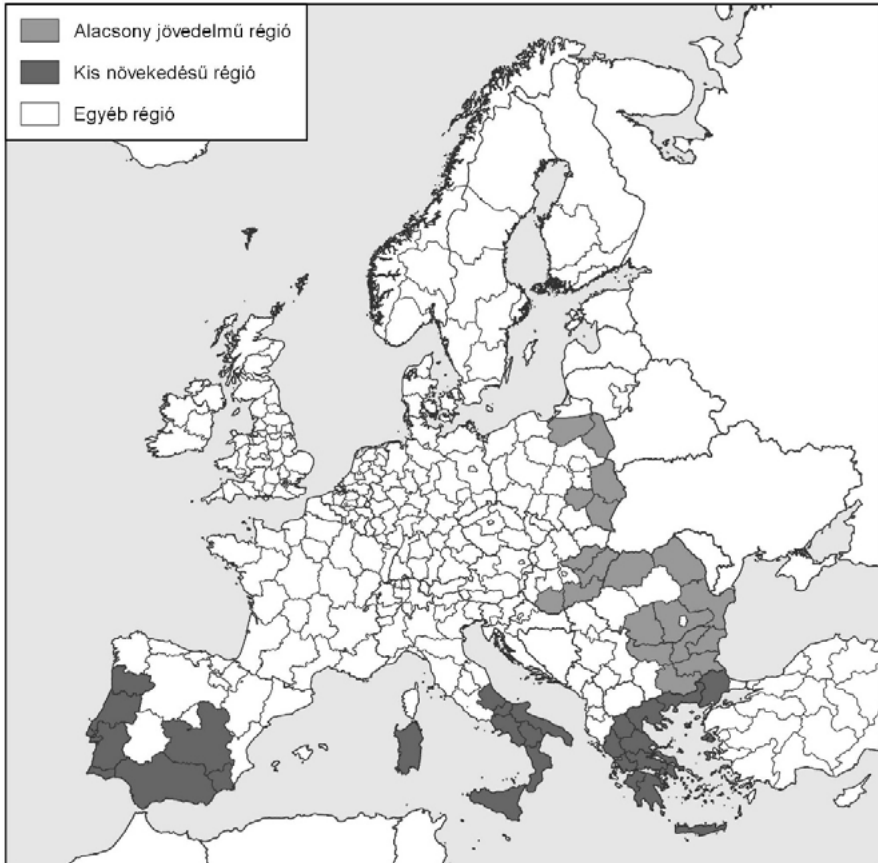
A csapdába esett régiók esetén a foglalkoztatás alacsonyabb mértékű növekedése (más régiókhoz képest), valamint a GDP-n belül az ipar és a humántőke alacsonyabb szintű részese-
sedése volt megfigyelhető. Mindehhez képest a közepes jövedelmi csapdába esett régiókat az is jellemzi, hogy két világ közé ékelődve sem nem olyan termelékenyek, sem nem innovatívok, mint a magas és nagyon magas jövedelmű gazdaságok, de a munkaerő- és földáraik sem olyan alacsonyak, mint az alacsonyabb jövedelmű régióké. Ahogy ezek a régiók elérik a közepes jövedelmű státuszt, elveszítik komparatív előnyüket az érett, munkaigényes iparágakban, vagyis azokban, amelyek az alacsony bérű munkaerőre és a szabványosított technológiákra támaszkodnak. Ezt mégsem tudják kompenzálni azzal, hogy új, innovációintenzív ágazatokba törnek be, amely lehetővé tenné a fejlett régiókhoz való felzárkózást (Diemer et al., 2023).

E gazdasági növekedést – pontosabban annak hiányát – középpontba állító megközelítés mérőszámait olyan adatok képezik, mint a GDP, a foglalkoztatás, a termelékenység.

2. A LESZAKADÓ RÉGIÓK ÉS A FEJLŐDÉSI CSAPDA ÖSSZEFÜGGÉSEI

A csapdahelyzetet egy másik – regionális léptékben gyakrabban vizsgált, és a fejlesztés-politika szempontjából gyakorlati jelentőséggel is rendelkező – aspektusa azon régiókkal való kapcsolatot elemzi, amelyek hosszú idő óta az uniós országok GDP átlaga alatt teljesítenek. A Bizottság által 2017-ben készített Versenyképesség az alacsony jövedelmű és alacsony növekedésű régiókban – a leszakadó régiók című jelentés két régiótípust azonosított. Az egyik az ún. alacsony növekedésű régiók, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el az uniós átlag 90%-át, és 2000 és 2013 között nem közelítettek az uniós átlaghoz. A másik az ún. alacsony jövedelmű régiók kategóriája, mely minden olyan régiót magukba foglal, ahol az egy főre jutó GDP 2013-ban nem érte el az uniós átlag 50%-át. (2. térkép)

2. térkép: Leszakadó régiók
Map 2: The lagging regions

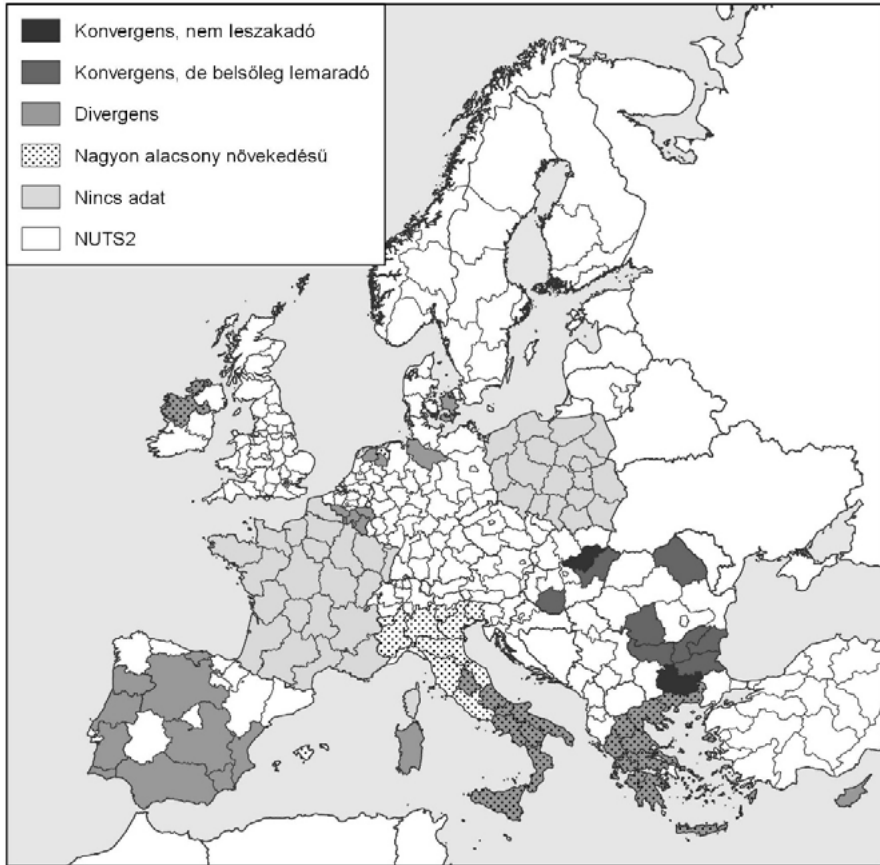


*Forrás: EC (2017), The lagging regions report.
Source: EC (2017), The lagging regions report.*

Részben e jelentés kritikájaként értékelhető az Európai Parlament Regionális Fejlesztési Bizottsága számára 2020-ban készített jelentés (EP, 2020), mely a Leszakadó régiók: jelenlegi helyzet és jövőbeni kihívások címet viseli. Ez a munka új tipológiát javasol, ahol léteznek

- a belső lemaradásban lévő régiók, amelyek közelítenek az egy főre jutó uniós GDP átlagához, de eltérnek nemzeti átlaguktól;
- a lemaradó régiók, amelyek viszonylag szegényebb régiók, de nem közelítenek az uniós átlaghoz;
- valamint a rendkívül alacsony növekedésű régiók, ahol 2000 óta a növekedés kevesebb mint fele volt az EU 2000 óta mért átlagos növekedésének. (Alacsony jövedelmű régió minden olyan régió, ahol a vásárlóerő paritáson mért, egy főre jutó GDP 2013-ban nem érte el az uniós átlag 50%-át.) (Lásd 3. térkép.)

3. térkép: A lemaradó régiók felülvizsgált tipológiája a GDP alapján
 Map 3: Revised typology of lagging regions by GDP



*Forrás: EP (2020), EU lagging regions: state of play and future challenges.
 Source: EP (2020), EU lagging regions: state of play and future challenges.*

Ez a jelentés – az uniós támogatások melletti mozdulatlanságra tekintettel – a kohéziós politikával szemben is megfogalmazott kritikai megjegyzéseket. A jelentés készítői szerint nehéz megállapítani, hogy a kohéziós politika egésze képes volt-e a leszakadó, illetőleg a csapdahelyzetben lévő régiókra fókuszálni, és ha igen, akkor annak milyen hatása volt. Emellett azt is megjegyzik, hogy a Bizottság által készített országjelentések – különösen 2019-ben – csupán néhány oldalas tájékoztatók, ahol általános eredményekről számolnak be. A 2014–2020-as kohéziós politika félidei értékelése pedig szintén csak nagyon magas szintű, általános elemzéseket tartalmaz, melyek a területi különbségek megítélése szempontjából teljesen használhatatlanok.

A jelentés a kohéziós politika mellett más szakpolitikák irányába is tartalmazott kritikai megjegyzéseket. Kiemelték, hogy a szakpolitikák jellemzően továbbra is vakok, így

például a „Next Generation” keretében előirányzott új helyreállítási eszközök nem veszik figyelembe a területi dimenziókat a helyreállítási szükségletek értékelésekor és a források elosztásakor. Ugyan a nemzeti kormányoktól elvárják, hogy a legkiszolgáltatottabb területeket vegyék célba, azonban erős uniós kontroll és ösztönző eszköz hiányában ez nem feltételezhető automatikusan. A jelentés a leszakadási folyamat megfordítása, illetőleg a csapdahelyzet oldása érdekében az alábbi javaslatokat fogalmazta meg:

- A lemaradó régiók sikeres átállásához szükség van bizonyos kapacitásokra, készségekre és a know-how-ra, és minőségi kormányzásra.
- A tagállamok strukturális reformjainak – az európai szemeszter országjelentései figyelembevétele mellett – javítaniuk szükséges a helyalapú érzékenységet.
- Azoknak a lemaradó régióknak, amelyek többszörös és összetett kihívásokkal szembesülnek az energetikai, digitális és ipari átállásuk során, közvetlen, átfogó és célzott támogatásra lenne szükségük.
- Végül kiemelik azt is, hogy a finanszírozás önmagában nem képes megfordítani a lemaradó régiók sorsát. A legtöbb lemaradó régió számára ugyanis problémát jelentenek a kormányzás minőségével és az intézményi kapacitással kapcsolatos kérdések, valamint a strukturális reformszükségletek sokrétűsége, ezért nagyon kifinomult támogatási programokra lenne szükség. (Ez utóbbin vélhetően a szükséges mértékű és a helyi igényekhez igazodó differenciált beavatkozásokat érthetik a szerzők.)

A megoldási javaslatok mindenképpen figyelemre méltóak, azonban – mint a makrojelentések általában – nem tartalmazznak utalást a megvalósítás módjaira, eszközeire, lehetőségeire.

3. AZ UNIÓS ELÉGEDETLENSÉG FÖLDRAJZA ÉS A REGIONÁLIS FEJLESZTÉS CSAPDÁJA

Az elégedetlenség földrajza számos kutatás központi témáját képezi (Rodriguez-Pose, 2018), a Bizottság pedig mindezt egy újabb – alapvetően politológiai – megközelítésen keresztül vizsgálta a fenti cím alatt 2023-ban nyilvánosságra hozott jelentés formájában.

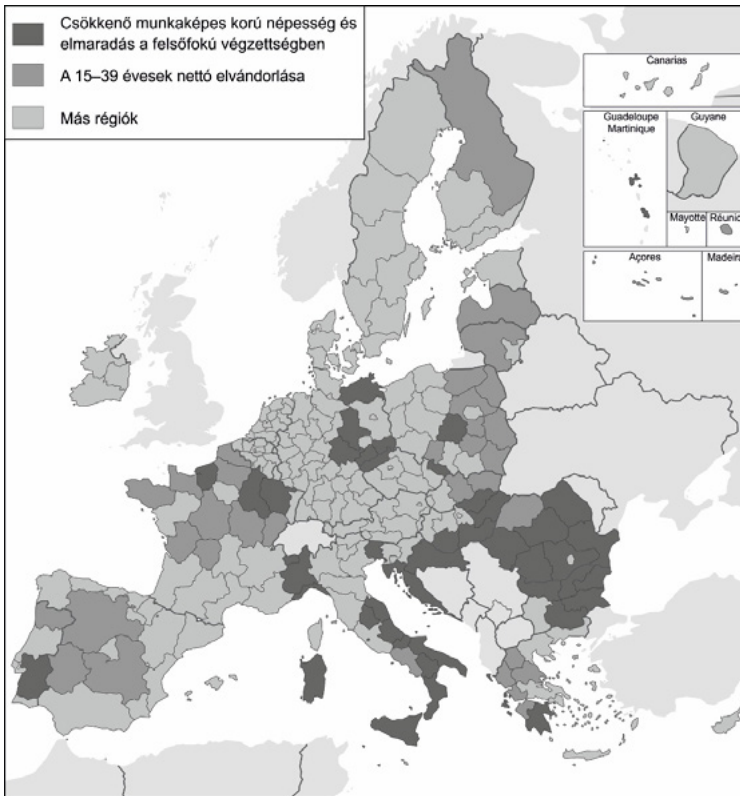
A vizsgálatok alapkérdése az volt, hogy a regionális fejlesztési csapdába esés az elégedetlenség és az euroszepticismus növekedésének mozgatórugója-e. A válaszok keresése során leginkább az egyes tagállamok választási eredményeit vizsgálták. A vizsgálati eredmények – talán nem meglepő módon – azt mutatták, hogy a fejlődési csapdába esett régiók lakosait sokkal nagyobb valószínűséggel csábítják mind a „kemény”, mind a „puha” euroszeptikus politikai lehetőségek, és támogatják az ilyen típusú pártokat a választásokon. Azt is megállapították, hogy a fejlesztési csapdában töltött idő jelentősen növeli az euroszeptikus szavazatok arányát. A kutatás újszerű eredménye, hogy az általában a csapdahelyzet – közgazdasági típusú – vizsgálata során alkalmazott adatkörre (GDP, a foglalkoztatás, a bérek, az ipari termelés, az innováció, a népesség csökkenése) vonatkozóan megállapítja, hogy a hanyatlás gyakran sokrétű és önerősítő folyamat, amelyek okait és következményeit a fenti adatok messzemenően nem képesek teljeskörűen feltárni.

4. A TEHETSÉGFEJLESZTÉSI CSAPDA

A 9. kohéziós jelentés egy újabb csapdahelyzetet azonosított, és megállapította, hogy amennyiben annak kezelésére nem kerül sor, akkor az idővel növelni fogja a munkaképes korú népesség és készségek területi egyenlőtlenségeit, és ezáltal akadályozza az EU egészségnek ellenálló képességét és versenyképességét. A jelentés szerint egy régió akkor tekinthető tehetségfejlesztési csapdában lévőnek, ha:

- a 25–64 éves népesség éves átlagos csökkenése 2015 és 2020 között meghaladja az 1 000 főre jutó 7,5 %-ot;
- a felsőfokú végzettséggel rendelkező 25–64 éves népesség aránya 2020-ban az uniós átlag alatt van; és
- a felsőfokú végzettséggel rendelkező 25–64 éves népesség aránya 2015 és 2020 között az uniós átlagnál kisebb mértékben, 4,3 százalékponttal nőtt.

4. térkép: A tehetségfejlesztési csapdában lévő és a tehetségfejlesztési csapdába esés veszélyének kitett régiók
Map 4: Regions in the talent trap and at risk of falling into the talent trap



*Forrás: EC (2024), Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion.
Source: EC (2024), Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion.*

A jelentés készítői szerint olyan programokat szükséges indítani, amelyek ösztönözik az innovációt és magas képzettséget igénylő munkalehetőségeket teremtenek, továbbá biztosítják a szakképzett munkaerő fejlesztését, megtartását és vonzását. A Bizottság ennek érdekében kísérleti programokat is indít, melynek további célja egy tehetségerősítő mechanizmus kialakítása a munkaképes korú népesség csökkenése által érintett régiók számára. A kitűzött célok elérését az olyan testre szabott, helyi alapú szakpolitikák mentén vélik megvalósíthatónak, amelyek ténylegesen investálnak a tehetségfejlesztésbe. Emellett fontosnak vélik a nemzeti és regionális szintű reformok kidolgozását is, amelyek a helyi szereplők igényei és adottságai alapján képesek reagálni a területi készséghiányokra.

A 9. kohéziós jelentés egy további csapdahelyzetről is említést tesz, akkor, amikor az ún. evolúciós csapdákat írja le. A meghatározás szerint itt olyan régiókról van szó, amelyek strukturálisan képtelenek új tevékenységeket kialakítani, mivel képességeik megakadályozzák őket abban, hogy új és összetettebb tevékenységekbe kezdjenek, amelyek növelhetnék jólétüket. Ez a meghatározás tartalmilag nem tér el gyökeresen a fejlesztési csapda fogalmi megközelítésétől, ezért nem is tűnik feltétlenül fontosnak önálló csapdahelyzetként definiálni.

5. HELY, TERMELÉKENYSÉG ÉS JÓLÉT, A REGIONÁLIS FEJLESZTÉS TERÜLETI CÉLZÁSSAL RENDELKEZŐ SZAKPOLITIKÁINAK ÚJRAGONDOLÁSA

A világbank által készített – kifejezetten közgazdasági szempontú, szociális érzékenységgel és holisztikus megközelítéssel kevésbé rendelkező – jelentés a csapdahelyzet újabb, eddig nem tárgyalt sajátosságait emeli ki. A csapdahelyzetben lévő területek gyakran a „leamaradó helyek, elszalasztott lehetőségek, hátrahagyott emberek” jelzőkkel jellemezhetők a szerzők szerint. Azt is megállapítják, hogy a területek belső erőforrásai nagymértékben kiaknázatlanok, bár ennek helyben történő megváltoztatására nem minden esetben nyílnak lehetőségek. Úgy vélik, hogy nem minden hátrányos, csapdahelyzetben lévő térség rendelkezik azzal a potenciállal, hogy gazdaggá váljon, ezért a lakosságnak inkább a jobb módú területekre kell költözni. Álláspontjuk szerint, míg a helyi-területi alapú politika a területi egyenlőtlenségek csökkentésére törekszik azáltal, hogy munkahelyeket teremt ott, ahol az emberek élnek, a gazdasági elemzések gyakran azt sugallják, hogy hatékonyabb megközelítés az emberek készségeinek fejlesztése és a városokba való migráció lehetővé tétele – azokba az agglomerációkba, amelyek a legnagyobb valószínűséggel kínálnak számukra megélhetési lehetőséget. A Világbank szakértői által levont következtetéseket megalapozó körülmények azonban az európai térben nem feltétlenül léteznek. Ugyanakkor az Európai Unió pont rendelkezik egy olyan értékrenddel és szakpolitikával (kohéziós politika), amely a lehető legtöbbet tesz annak érdekében, hogy egyes területek tisztán gazdasági okokból ne neptelenedjenek el és a szolidaritás esélyt jelenthessen a helyben maradásra, valamint a felzárkózásra.

A makró megközelítések kritikája

A különböző megközelítésű csapdahelyzetek bemutatását követően mindenekelőtt azt szükséges kiemelni, hogy a csapdahelyzetek azonosítása szinte kizárólag makró szintű adatok felhasználása mellett történt. (Az mindenesetre figyelemre méltó, hogy országunk nagy része a legtöbb esetben, a Dél-Dunántúl pedig kivétel nélkül még a makró összehasonlítás mellett is Európa legkedvezőtlenebb helyzetű régiói között jelenik meg.) Az sem elhanyagolható körülmény, hogy egyes adatok számított adatoknak minősülnek, vagyis számos más, korábbi adat aggregátumaiként foghatók fel (pl. GDP). Ez önmagában ugyan nem jelent problémát, azonban az ilyen adatok kevésbé képesek kimutatni a problémák gyökerét, és a kizárólag makró adatok alapján levont következtetések, javaslatok még inkább kevésbé alkalmasak a gyakorlat számára hatékony megoldási lehetőségeket biztosítani a gyakran már közhelyszerű általánosságok helyett. Konkrétan ez azt jelenti, hogy pl. a termelékenység növelésére, az innovatív megoldások kialakítására, a foglalkoztatottság növelésére vonatkozó javaslatok értéke – kissé sarkítva – azonos a „legyen világbéke” óhajlásával egy frissen megválasztott szépségkirálynő köszöntőjéből. Ha nincs megvizsgálva, nincs bemutatva, hogy az adott területi egység, település, vagy akár egy kisebb közösség szintjén mi jelenti a kívánatos eredmények megvalósulásának korlátait (létezen innovativitás, működjön a termelékenység stb.), akkor a megoldáshoz, vagyis a problémák orvoslásához, vagy a lehetőségek kihasználásához soha nem juthatunk el. (Leegyszerűsítve, az általános bölcsességek aprópénzre váltása nem fog megtörténni.)

A makró szintű javaslatokon túl – az alapul szolgáló – makró adatokkal kapcsolatban az állapítható meg, hogy azok nem okok (vagyis originális adatok), hanem okozatok. Vagyis a foglalkoztatási helyzet számos – puha és kemény – összetevő következménye, mint például az iskolázottsági szint, a munkahely elérhetősége, sőt ide tartozik a közösséget alkotó egyén motivációja is. A javaslatokhoz hasonlóan, ebben az esetben is csak akkor kapható tiszta kép, akkor rajzolható fel a megoldáshoz vezető út, ha ezek az információk megbízható formában és a megfelelő területi léptékben rendelkezésre állnak. A valódi okok felderítéséhez tehát szükséges akár a legelemből szintig és szereplőig is eljutni.

Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy a nem makró szintű, hanem a különböző területi egységekre vonatkozó, ám makró módszerekkel és adatokkal dolgozó vizsgálatoknak ne lenne nagy jelentősége. Vitathatatlanul pozitív, hogy rámutatnak az időbeliség szerepére, a változások – vagy azok elmaradásának – dinamikájára, a változásokhoz szükséges hozzáadott érték fontosságára. Ezek a vizsgálati eredmények egyfajta területi diagnózist jelentenek, amelynek értékét az sem csökkenti, hogy esetleg egy adott helyzet – konkrétan a fejlődési csapda – már akár évtizedek óta létezhet, ám ezt a helyzetet csak nemrégiben fedezte fel, azonosította a tudomány. Ha viszont konkrét megoldásokat is szeretnénk, akkor semmiképp nem szabad megállni a diagnózisnál, mindenképp fel kell deríteni a problémák gyökereit, a lehetőségek kiindulási pontjait és azonosítani a releváns folyamatok mozgatórugóit.

A fejlesztéspolitika szerepe

A szakirodalmi források és a szakpolitikai jelentések a legtöbb esetben valamilyen formában reflektálnak a fejlesztéspolitika szerepére. A közepes jövedelmi csapdába esett régiók esetén pl. azt emelik ki, hogy a kohéziós politika inkább az ennél hátrányosabb helyzetű területekkel, vagy épp az eredményesebb növekedési pólusokkal foglalkozik. Ugyanakkor a szakpolitikai jelentések szinte mindegyikére helytálló lehet az a megállapítás, hogy a vizsgálatok egyáltalán nem, vagy csak érintőlegesen foglalkoznak az adekvát fejlesztéspolitikai eszköz-beavatkozás meghatározásával. Ez óriási hiányosságnak tekinthető. Ha ugyanis a célok általában megfelelőek, a források egészében nézve alkalmasak is lehetnek gazdasági növekedés, társadalmi fejlődés előmozdítására, akkor vajon mi lehet az oka annak, hogy nincs érdemi változás és a csapdahelyzet állandósulni látszik. Sem a szakpolitika, sem a kutatások alakítása során sem igazán kíváncsiak arra, hogy az évtizedek óta alkalmazott fejlesztéspolitikai eszköz vajon milyen szerepet játszhat a fejlesztéspolitika eredményességében, vagy eredménytelenségében. Közismert, hogy mind az EU, mind pedig a tagállamok szintjén előszeretettel alkalmazott ágazati fejlesztési megközelítés egy felülről építkező, centrálisan irányított, térben vak, a helyi sajátosságokat figyelembe nem vevő eszközrendszeret alkot. A csapdahelyzetek esetében kérdés, hogy létezik-e olyan fejlesztési módszer, amely képes eljutni a legelemibb szintig és szereplőkig, és képes-e egyfajta problémamegoldást kínálni – hangsúlyozottan nem minden problémára és különösen nem univerzális alkalmazhatóság mellett. A bizonyításhoz minden esetben érdemes a konkrét, működőképes és természetesen reprodukálható, illetőleg adaptálható példákból kiindulni. Az alábbiakban bemutatandó példa egy adott társadalmi réteget érint, amelynek a jelentőségét az adja, hogy ez ideig nem igazán tudta egytlen fejlesztési program sem kimozdítani őket a csapdahelyzetből (Finta – Póla, 2020). A konkrét esetben olyan családok jelentették a célcsoportot, amelyek kiszorultak az elsődleges munkaerőpiacról és a közmunkaprogramban sem vettek részt, integrálásukra ez ideig bármilyen más próbálkozás eredménytelennek tűnt.

A példánkban szereplő projekt szervezeti keretét egy szociális szövetkezet képezte, amelyen belül egy integrátori programot valósítottak meg. Jelen esetben nem valami szociális integrációról van szó, hanem egy olyan programról, amelyet ebben a formában utoljára a rendszerváltás előtti Magyarország falvaiban alkalmaztak. A program lényege, hogy létezik egy integrátor, amely biztosítja a növénytermesztéshez, vagy akár állattenyésztéshez szükséges eszközöket, a technológiát, és megtanítja ezek alkalmazását, aztán a megtermelt javak esetén megszervezi a szállítást, megszerzi a piacot, biztosítja az értékesítést. Az „integrált” személyek adják a munkaerőjüket, a földjüket, az ingatlanjaikat. A szóban forgó szociális szövetkezet fő profilja az uborkatermesztés volt, ami azért fontos, mert viszonylag rövid időn belül tudott a korábbi megélhetési színvonalat jelentősen meghaladó jövedelmi forrást biztosítani. Érdekesség – vagy annál talán több is – hogy a családokon belül a program motorjai a nők voltak, igaz a sikerek után a férfiak is egyre nagyobb bizalommal vettek részt a munkában. Két év alatt a programban résztvevő családok száma megduplázódott.

Mindezek után kérdés, hogy vajon mi szükséges az ilyen típusú beavatkozások sikerességéhez? A tapasztalatok szerint ilyen tényező a bizalom (mindegyik fél részéről), a helyismeret (a programot vezető, menedzselő részéről), a helyi kezdeményezés (ami csak a partneri

hozzaállás mellett lehet csak hosszú távon is fenntartható, és mindez akár innovatív is lehet, mert ezen a – területi – szinten nem a nagy hadronütköztető működtetése a cél). A beavatkozás sikerességéhez a fentiekén túl szükséges még a helyi szintű döntési kompetencia, és a célok magvalósításához szükséges forrás is. A program továbbfejlesztésére, a hozzáadott érték növelésére pedig lehetőséget kínálhat a hálózatépítés, a tevékenység térbeni kiterjesztése és magasabb szintre emelése (a program keretén belül sor kerülhet konzerválásra, speciális tájjellegű ízesítésre, térségi szintű értékesítés megszervezésére stb.).

A tények tehát azt bizonyították, hogy létezik megoldás olyan problémákra, amelyeket ez ideig hagyományos eszközökkel nem tudtak kezelni. A kérdés ezek után az, hogy a fejlesztéspolitika eszköztárában vajon található-e olyan módszer, amely a felsorolt követelményeknek képes eleget tenni. Erre igenlő válasz adható, hiszen mintegy 32 éves múltra tekinthet vissza az a fejlesztési megközelítés, amelyet LEADER módszernek neveznek. A kezdetben közösségi kezdeményezésként, majd az uniós szintű közös agrárpolitika „main streamjébe”, aztán a kohéziós politika rendszerébe (közösségvezérelt helyi fejlesztés – CLLD címen) bekerült fejlesztési módszer az, amely talán egész Európában, de hazánkban mindenképp a legközelebb áll a helyi szinthez, az egyes szereplőkhöz. Ez – az elengedhetetlen helyismereten túl – lehetőséget biztosít olyan bizalmi kapcsolatok kiépítésére, amelyek képesek azt a motivációs hátteret felépíteni és fenntartani, amely a csapdahelyzetbe szorult egyének, közösségek továbblépésének egyik (puha) feltételét képezi. Ez a szervezetrendszer rendelkezik olyan – partnerségen alapuló – döntéshozatali mechanizmussal, ahova becsatornázhatók és érvényesíthetők a csapdahelyzetben lévő szereplők igényei. Ez a tervezési és végrehajtási mechanizmus alkalmas arra, hogy a helyi igényekhez illeszkedő, differenciált válaszokat adjon a kihívásokra. Ez a menedzsment hivatott arra, hogy az egyes szereplőket és tevékenységeket hálózatba szervezze, és a termékek-szolgáltatások magasabb hozzáadott értéke, az erőteljesebb érdekérvényesítési lehetőségek segítségével oldja a csapdahelyzetet és hozzájáruljon a területi kohézió erősödéséhez.

Ez a fejlesztési módszer természetesen nem csodaszer, de létező modell, ami arra is ráirányítja a figyelmet, hogy makroszintű elemzések és diagnózisok önmagukban nem válhatnak a problémák megoldásává. Természetesen ezt a módszert is számos kritika éri (Johansson – Holmquist, 2024; ECA, 2022). Messze nem állítható, hogy ez a módszer minden tagállam esetén tökéletesen működik. Ám, ha közelebről megvizsgáljuk a kritikák gyökereit, akkor láthatóvá válik, hogy azok többségében olyan hiányzó feltételekből erednek, amelyek kívül esnek a LEADER programon és többnyire a tagállam, vagy az EU Bizottságának kompetenciájába tartoznak (Finta, 2023) – különösen igaz ez a rendelkezésre bocsátott fejlesztési források csekély szintjére. Ugyanakkor a különböző jelentések, vagy állásfoglalások (EC, 2021; EESC, 2011, 2014, 2015, 2018) és szakirodalmi források döntő többsége a fejlesztési módszer előnyeit (Nieto – Alonso 2017; Thuesen – Nielsen 2014; Pollermann et al., 2022), eredményességét (VP, 2022), a helyi szintű kihívásokra leginkább rugalmasan reagáló képességét emelik ki (ECwd, 2024). E tanulmánynak ugyan nem célja és nem tárgya a LEADER módszer részletes bemutatása és értékelése, ám a hagyományos (és eredményesnek minden esetben messze nem nevezhető) ágazati típusú fejlesztéspolitikai beavatkozások mellett, egy komplexitásra törekvő, alulról építkező, a helyi jelenlétben és a partnerségen alapuló módszer kiemelése mindenképpen indokolt. Más kérdés, hogy ez a fejlesztési módszer valószínűleg mindaddig nem fog érdemi szerepet játszani sem az uni-

ós, sem a tagállami fejlesztéspolitikákban, amíg az olyan ágazati logika marad domináns, amelynek alapja a források elosztásának központi szinten tartása, a húzóágazatokra és egyes településekre történő koncentráció, a foglalkoztatás nagyobb részét biztosító mikro- és kisvállalkozások, a területi sajátosságok ismerete és a területi különbségek versenyképességet csökkentő hatásának felismerése helyett.

KÖVETKEZTETÉSEK

Nagyon fontos eredmény, hogy a tudomány a térbeli folyamatok elemzése és értékelése során az időt egy olyan önálló dimenzióvá emelte, melynek segítségével legalább a regionális területi lépték számára nyilvánvalóvá válhatott a változás hiánya, annak időtartama és ezek makroszinten értelmezhető okai. Ezek az okok azonban olyan okozatok, amelyek ugyan segítenek felállítani egy regionális léptékű diagnózist, azonban önmagukban nem kínálnak olyan megoldást, amelyek elvezetnek azokhoz a kiváltó okokhoz, amelyek alacsonyabb területi léptékhez, sőt akár az egyének bizonyos közösségéhez köthetők. A megoldási lehetőségek feltárásában, kialakításában az uniós és a tagállami fejlesztéspolitika kiemelkedő szerepet játszhatna, azonban ehhez olyan eszközökre, fejlesztési módszerekre lenne szükség, amelyek – a bizonyítottan kevésbé hatásos – ágazati szemlélet helyett a szlogenek szintjén már jól ismert place-based, integrált megközelítést alkalmazná. Rendkívül korlátozott körben ugyan sor kerül megfelelő módszerek alkalmazására – különösen a LEADER/CLLD és részben az integrált területi fejlesztés (ITI) formájában – azonban ezek térnyerése nem várható mindaddig, amíg a tagállami és uniós politikai érdekek ezzel ellentétesek, vagy azokat nem támogatják kellőképp. A szakpolitika makroszintű jókivánságai (növekedjék a GDP, a termelékenység, a gyermekvállalás stb.) mindenképp figyelemre méltók, azonban kevésnek bizonyulhatnak a csapdahelyzetek oldásához, így azok még sokáig életünk részei lehetnek.

IRODALOMJEGYZÉK

- Diemer, Andreas – Iammarino, Simona – Rodríguez-Pose, Andrés – Storper, Michael: *The Regional Development Trap in Europe*, *Economic Geography*, 2022/5, 487–509. <https://doi.org/10.1080/0130095.2022.2080655>
- Csath Magdolna: *Közepes jövedelmi csapda vagy fejlettségi csapda és a költségvetési hatások*, *Pénzügyi Szemle*, 2019/1. Elérhető: <https://journals.lib.uni-corvinus.hu/index.php/penzugyiszemle/article/view/1344/880> (Letöltés ideje: 2024.09.09.)
- Dijkstra, Lewis: *What do we owe a place? How the debate about left-behind places is challenging how we distribute public funding and the problems it should address*, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2024/ 2, 417–424. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsae010>
- European Court of Auditors (ECA): *Special Report: LEADER and community-led local development facilitates local engagement but additional benefits still not sufficiently demonstrated*, 2022. Elérhető: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=61355> (Letöltés ideje: 2024.09.09.)
- European Commission (EC): *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, 2024. Elérhető: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en (Letöltés ideje: 2024.09.09.)

- European Commission Working Document (ECwd): *Evaluation on the impact of LEADER towards the general objective „balanced territorial development”*, 2024. Elérhető: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/rural-areas/evaluation-impact-leader-balanced-territorial-development_en (Letöltés ideje: 2024.09.09.)
- European Commission (EC): *The geography of EU discontent and the regional development trap*, 2023. Elérhető: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/working-papers/2023/the-geography-of-eu-discontent-and-the-regional-development-trap_en (Letöltés ideje: 2024.09.09.)
- European Commission (EC): *Cohesion in Europe towards 2050: 8th Cohesion Report*, 2022. Elérhető: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/communications/2022/cohesion-in-europe-towards-2050-8th-cohesion-report_en (Letöltés ideje: 2024.09.09.)
- European Commission (EC): *Eighth report on economic, social and territorial cohesion*, 2021. Elérhető: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/reports/2022/eighth-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion_en (Letöltés ideje: 2024.09.09.)
- European Commission (EC): *Evaluation Support Study on the Impact of Leader on Balanced Territorial Development Final Report*, 2021. Elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bd6e4f7c-a5a6-11ec-83e1-01aa75ed71a1/language-en> (Letöltés ideje: 2024.09.09.)
- European Commission (EC): *Falling into the Middle-Income Trap?, A Study on the Risks for EU Regions to be Caught in a Middle-Income Trap*, 2020. Elérhető: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2020/falling-into-the-middle-income-trap-a-study-on-the-risks-for-eu-regions-to-be-caught-in-a-middle-income-trap (Letöltés ideje: 2024.09.09.)
- European Commission (EC): *Competitiveness in low-income and low-growth regions: The lagging regions report*, 2017. Elérhető: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/competitiveness-in-low-income-and-low-growth-regions-the-lagging-regions-report (Letöltés ideje: 2024.09.09.)
- European Economic and Social Committee (EESC) opinion on *Advantages of the Community-led Local Development (CLLD) approach for integrated local and rural development* (2018/C 129/06).
- European Economic and Social Committee (EESC) opinion on *community-led local development as an instrument of cohesion policy for local, rural, urban and peri-urban development in the period 2014–2020* (2015/C 230/01).
- European Economic and Social Committee (EESC) opinion on *‘Community Led Local Development (CLLD) as a tool of Cohesion Policy 2014-20 for local, rural, urban and peri-urban development 11 December 2014.*
- European Economic and Social Committee (EESC) opinion on *LEADER as a local development instrument* (2011/C 376/03).
- European Parliament (EP): *EU lagging regions: state of play and future challenges*, 2020. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652215/IPOL_STU\(2020\)652215_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652215/IPOL_STU(2020)652215_EN.pdf) (Letöltés ideje: 2024. 09. 09.)
- Finta, István: *Comments on the European Court of Auditors’ Special Report on the Leader Programme*, European Countryside, 2023/2, 328–345. <https://doi.org/10.2478/euco-2023-0018>
- Finta István – Póla Péter: *Szociális szövetkezetek periférikus térségekben – a sikeres működés feltételei és akadályai*, Tér és Társadalom, 2020/ 3, 142–169. <https://doi.org/10.17649/TET.34.3.3283>
- Grover, Arti – Lall, V. Somik – Maloney, F. William: *Place, Productivity, and Prosperity, Revisiting Spatially Targeted Policies for Regional Development*, 2022. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/62314678-b00e-58e7-aabc-c4d185185598/content> (Letöltés ideje: 2024.09.09.)
- Johansson, Jörgen – Holmquist, Mats: *LEADER and rural development policy, What’s the problem represented to be?*, Journal of Rural Studies, 2024/108. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2024.103287>
- Nieto, Masot Ana – Alonso, Gema Cardenas: *25 Years of the Leader Initiative as European Rural*

Development Policy: The Case of Extremadura (SW Spain), European Countryside, 2017/2, 302–316. <https://doi.org/10.1515/euco-2017-0019>

■ Pollermann, Kim – Aubert, Francis – Berriet-Sollic, Marielle – Laidin, Catherine – Lépiciér, Denis – Vu Pham, Hai – Raue, Petra – Schnaut, Gitta: *Leader as a European Policy for Rural Development in a Multilevel Governance Framework: A Comparison of the Implementation in France, Germany and Italy*, European Countryside, 2020/2, 156–178. <https://doi.org/10.2478/euco-2020-0009>

■ Research for REGI Committee: (2020) *EU Lagging regions: state of play and future challenges*, 2020. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2020\)652215](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)652215) (Letöltés ideje: 2024.09.09.)

■ Rodríguez-Pose, Andrés: *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2018/1, 189–209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>

■ Thuesen, Annette Aagaard – Nielsen, Niels Dhristian: *A Territorial Perspective On Eu'S Leader Approach In Denmark: The Added Value Of Community-Led Local Development Of Rural And Coastal Areas In A Multi-Level Governance Settings*, European Countryside, 2014, 307–326. <https://doi.org/10.2478/euco-2014-0017>

■ *Vidékfejlesztési Program (VP) 2014–2020 ex post értékelése*, 2022, 82–83.