

TANULMÁNYOK /ARTICLES

Rural proofing: egy új kormányzási eszköz kialakításának esélyei és feltételei Magyarországon

Rural proofing: chances and conditions for the development of a new governance tool

FINTA ISTVÁN

FINTA István: tudományos főmunkatárs, ELTE Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde utca 22.; finta.istvan@krtk.elte.hu; <https://orcid.org/0000-00016916-7325>

KULCSSZAVAK: rural proofing; vidékpolitika; integrált fejlesztés; területi érzékenység; partnerség; többszintű kormányzás; igazgatási ciklus

ABSZTRAKT: Napjainkra nyilvánvalóvá vált, hogy a területi különbségek kezelése sem uniós, sem tagállami szinten, és különösen a vidéki térségek számára nem kínál az elvárásoknak megfelelő megoldásokat. A vidéki térségeket kiemelten érintik az olyan kérdések, mint a demográfiai folyamatok, a klímaváltozás negatív hatásainak kezelése és a reziliencia kérdése, a mesterséges intelligencia és a robotizáció térnyerésének veszélyei, a gazdasági növekedés egyik alapfeltételét jelentő innovációs ökoszisztéma hiánya vagy gyengesége. Az is nyilvánvaló, hogy e jövőt érintő kihívásokra eredményes válasz kizárólag komplex megközelítés mellett adható, amelyre – kormányzási oldalról – az ún. rural proofing kínálhat egyfajta lehetőséget. A rural proofing egy olyan, egyelőre kevésbé kutatott eszköz, amely a vidéki sajátosságok figyelembe vételét kívánja elősegíteni a központi kormányzati döntések rendszerében. Az eljárás tudományági gyökerei és azok mélyebb összefüggései, továbbá a gyakorlati alkalmazás sikerességének feltételei nem teljesen tisztázottak. A tanulmány megvizsgálja azokat a jellemzőket, amelyek segítségével nem csupán a tudományági besorolás válhat világossá, de ebből következően a gyakorlati alkalmazás irányai is jóval egyértelműbbé válhatnak. Sor kerül azon feltételek számbavételére is, amelyek nélkül e sajátos és újszerű kormányzási eszköz sikeressége elképzelhetetlennek tűnik. A megállapítások között szerepel az is, hogy a sikerhez elengedhetetlennek tűnik az olyan alapelvek érvényesülése (például partnerség, többszintű kormányzás), amelyek kifejezetten a fejlesztéspolitika és nem a klasszikus közigazgatás világában honosak. A tanulmány felhívja a figyelmet arra, hogy a rural proofing nem csupán a vidéki térségek esetén lehet sikeres, mert lényege a területi – és nem csupán vidéki – sajátosságok figyelembevétele és a helyi igényekhez igazodó, differenciált beavatkozások kialakítása. A tanulmány hangsúlyozza azt is, a rural proofing célja soha nem valósulhat meg abban az esetben, ha ez a mechanizmus kimerül a hatásértékelésben és nem terjed ki a különböző tárcák közötti összehangolt együttműködésre, melynek elméleti keretét az igazgatási ciklus képezi. A megállapítások természetesen nem kérdésköröket kívánnak lezárni, sokkal inkább olyan új megvilágításba szeretnék helyezni a rural proofing működési feltételeit, amelyek hozzájárulnak további tudományos vitákhoz, valamint egy sokkal eredményesebb központi és területi beavatkozási mechanizmus kialakításához.



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

KEYWORDS: rural proofing; rural policy; integrated development; territorial sensitivity; partnership; multi-level governance; administrative cycle

ABSTRACT: It has become clear that neither the EU nor Member States are addressing regional disparities in a way that meets expectations, particularly in rural areas. Rural areas are particularly affected by issues such as demographic trends, the negative effects of climate change and the question of resilience, the dangers of the spread of artificial intelligence and robotization, and the lack or weakness of the innovation ecosystem, which is a fundamental prerequisite for economic growth. It is also clear that an effective response to these future challenges can only be achieved through a complex approach, for which rural proofing offers a possible solution from a governance perspective. Rural proofing is a little-researched tool that aims to promote the consideration of rural characteristics in the system of central government decisions. The scientific roots of the process and their deeper connections, as well as the conditions for its successful practical application, are not entirely clear.

The study examines the characteristics that can help to clarify not only its scientific classification but also, as a consequence, the directions of its practical application. It also lists the conditions without which the success of this unique and novel governance tool seems unimaginable. Among the findings is that the application of principles (e.g. partnership, multi-level governance) that are specific to development policy rather than classical public administration seems essential for success. The study points out that rural proofing can be successful not only in rural areas, because its essence is to take into account territorial – and not just rural – characteristics and to develop differentiated interventions tailored to local needs. The study also emphasizes that the goal of rural proofing can never be achieved if this mechanism is limited to impact assessment and does not extend to coordinated cooperation between different ministries, the theoretical framework for which is provided by the administrative cycle. Of course, the findings are not intended to close the debate, but rather to shed new light on the operating conditions of rural proofing, which will contribute to further scientific debate and to the development of a much more effective central and regional intervention mechanism.

Bevezetés

Az eltérő területi sajátosságok és növekedési lehetőségek következtében az elmúlt néhány évtizedben a szakpolitika és a tudomány képviselői olyan kihívásokkal szembesültek, amelyeket a közgazdaságtudomány a regionális fejlődési csapdával, a politológia az elégedetlenség földrajzával, a regionális tudomány tehetségfejlesztési és evolúciós csapdával, a fejlesztéspolitika pedig lemaradó helyekkel, hátrahagyott emberekkel jellemez. Mindezekben közös, hogy vidéki területeket (is) érintenek. A területi különbségekből eredő kihívásokra (melyet gyakran leegyszerűsítene a város-vidék közötti különbségekre) adható válasz multidiszciplináris megközelítését erősítette az a közigazgatástudományi gyökerekkel is rendelkező kormányzási módszer, amelyet *rural proofing*nek neveznek és amelyet elsőként Angliában, valamint Kanadában alkalmaztak. (Ezt követően Ausztrália, Új-Zéland, Finnország, Svédország, majd 2016-tól törvényi keretek között Észak-Írország, részlegesen pedig az USA területén is bevezették.) A rural

proofing európai uniós meghatározása szerint a vidéki térségekre gyakorolt hatások vizsgálata a szakpolitikák vidéki szemszögből történő felülvizsgálatát jelenti annak érdekében, hogy ezek a szakpolitikák megfeleljenek a vidéki területeken élők és dolgozók igényeinek (Rural Vision 2024).

A rural proofing gyakorlati jelentőségét tovább erősíti, hogy az Európai Unió Bizottsága kötelezettséget vállalt arra, hogy a minőségi jogalkotási program részeként bevezeti a vidéki térségekre gyakorolt hatások vizsgálatát célzó mechanizmust, továbbá arra is felkérte a tagállamokat, hogy fontolják meg a vidéki térségek szempontjainak figyelembevételét, a rural proofing alkalmazását nemzeti, regionális és helyi szinten.

A rural proofing iránti tudományos érdeklődés élénkülését magyarázhatja az is, hogy az egyszerre kormányzási és fejlesztéspolitikai profillal rendelkező, jellemzően a központi szintről induló beavatkozások tudományos háttérét, alapjait, fogalomrendszerét ez ideig egyik tudományterület sem dolgozta ki kellő mélységben. A szakirodalmi források és különösen az egyébként komoly hozzáadott értékkel rendelkező, az apró részletekre is odafigyelő jelentések többnyire a működési mechanizmus egyes elemeit vizsgálják, leginkább abból a szempontból, hogy azok mennyiben szolgálják az eredeti célkitűzések megvalósulását. Már itt érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy ugyan egy olyan közpolitikai eszközről, illetőleg módszerről van szó, amely alapvetően a közigazgatás rendszerén belül működik, ennek ellenére – a rendszer működésének egésze szempontjából kifejezetten fontos – a közigazgatási jogi gyökerek, egyáltalán a jogtudományi megközelítés inkább csak kivételesen jelenik meg a különböző elemzésekben. Hasonló következtetések vonhatók le a regionális tudomány és a rural proofing közötti összefüggések vizsgálata során is. A tapasztalható tudományos hiátusok ellenére az elmúlt több mint két évtizedben meglehetősen csekély szakirodalmi forrás foglalkozott magával a rural proofinggal, miközben az erre irányuló igény a gyakorlat oldaláról egyre jelentősebb.

Mind tudományos, mind gyakorlati szempontból komoly kihívást jelent, hogy a rural proofing olyan komplex megközelítést igényel, amely egy ágazati logika szerint működő szervezeti struktúrában (központi kormányzatok) területi szempontokat figyelembe vevő, tervezési– döntési– végrehajtási mechanizmust követelne meg, miközben a komplexitás ágazatokat átfogó értelemben vett vizsgálata továbbra sem tekinthető a tudományos kutatások és publikációk kedvelt területének.

A rural proofing fejlődéstörténete arra is rámutat, hogy a módszer lényege ma már nem korlátozható kizárólag a vidéki területekre, hanem – a helyi-területi sajátosságokat középpontba helyezve – a nem vidéki térségekre irányuló a hatékony beavatkozások eszközévé is válhat, amennyiben a sikeres működtetés feltételei ezt lehetővé teszik.

A tanulmány három célt tűzött maga elé:

- Elsőként igyekszik feltárni azokat a mélyebb tudományági összefüggéseket, amelyek közelebb vihetnek a rural proofing természetének, sajátosságainak megértéséhez.
- Másodszor számba kívánja venni azokat a feltételeket, amelyek az eddigi tapasztalatok szerint nélkülözhetetlenek tűnnek e megközelítés sikeres alkalmazásához.
- Harmadszor egy unitárius, centralizált államberendezkedésű ország (Magyarország) példáján kívánja bemutatni, hogy a rural proofing sikeres alkalmazásának mely feltételei állnak rendelkezésre és melyek teljesülésén kellene még dolgozni, ha valós szándék mutatkozna e megközelítés alkalmazására.

A tanulmány módszertana igazodik azon bevett jogtudományi módszerekhez, melyek az életviszonyok elemzésén, az ok-okozati kapcsolatok feltárásán keresztül jutnak el olyan következtetésekig, amelyek tevékenységek, magatartási normák különböző szabályait határozzák meg, vagy éppen egy adott társadalom stabil és biztonságos működéséhez szükséges szervezeti szabályok összességét rögzítik. E módszertan alapjaiban tér el az olyan diszciplínák elemzési rendszereitől, amelyek elsődlegesen adat jellegű információkra, adatfeldolgozásra alapítva érhetnek el tudományos eredményeket. Ez a tanulmány nem egy kutatást lezáró, eredményeit összegző anyag, különösen azért nem, mert a tanulmány tárgyát képező rural proofing egyik fő sajátossága az, hogy kevés helyen alkalmazták, a kutatások pedig még messze nem a szintetizáló szakaszban járnak. Talán épp emiatt szükséges az olyan – tapasztalati tényeken alapuló és azokból kiinduló – feltételezések, következtetések, lehetséges irányok, forogatókönyvek bemutatása, amelyek hozzájárulnak a szilárd elméleti alapok megteremtéséhez és az alkalmazás optimális irányainak feltételeinek kialakításához. Mindezt nem csupán a szakirodalmi források és szakpolitikai vizsgálati eredmények feldolgozása alapozhatja meg, hanem azok a vidékfejlesztéssel és közigazgatással kapcsolatban gyűjtött személyes tapasztalatok is, amelyek több évtizedre tekinthetnek vissza. Fontos hangsúlyozni, hogy jelen esetben nem ismeretterjesztő tanulmányról van szó, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a problémák feltárása, a következtetések kialakítása az eddigi tudományos eredményekre épül, részben szintetizálja azokat, viszont nem magyarázza azokat újból, az alaptól kiindulva.

A rural proofing értelmezése és a szakirodalmi bizonytalanságok

A rural proofing azon *terminus technicusok* közé sorolható, amelyek bármely nyelvre történő lefordítása nem könnyű vagy nem is igazán lehetséges. Léteznek olyan szavak, amelyeket a szaknyelv minden fordítás nélkül egyszerűen átvett és alkalmaz. Ilyen például a *governance*, vagy épp a reziliencia, és – álláspontom

szerint – a rural proofing is ide tartozhat. Talán ezt támasztja alá az is, hogy a rural proofing nemzeti nyelvekre történő lefordítása meglehetősen sokszínű eredményre vezetett (GRANULAR 2024), a vidékkel kapcsolatos hitelesítés, figyelembevétel, teszt, hatásvizsgálat, elemzés egyaránt szerepel a különböző fordításokban. Mindez talán nem is tekinthető különlegesnek annak fényében, hogy a szakirodalomban jelen pillanatban sem létezik a fogalom egyértelmű, mindenki által elfogadott definíciója (GRANULAR 2024). (Persze ez sem tekinthető különlegesnek, hiszen ugyanez jellemzi például a többszintű kormányzás definícióját, sőt, a már évszázados múltra visszatekintő önálló tudományterületet, a közigazgatást is.)

Közös vonások

A szakirodalmi források, valamint a szakpolitikai jelentések egy része már a bevezető részben felteszi a kérdést, hogy mi is az a rural proofing, míg más források ezt a kérdést inkább megkerülik és elsősorban a kiváltó okokkal az alkalmazás problémáival, illetve a lehetséges, vagy kívánatos hatásokkal foglalkoznak (Nordberg 2021), bizonyos esetekben pedig „megfoghatatlan fogalom” jelzővel illetik (Jones 2022). Ahol a kérdésre is igyekeznek válaszolni, ott is inkább körülírással találkozhatunk, egyértelmű definícióval csak kivételesen. Atterton például a rural proofingot szisztematikus folyamatként írja le, amelynek a célja a központi intézkedések vidékre gyakorolt hatásainak elemzése (Atterton 2022). Shortall és Alston (2016) a vidéki érdekek figyelembevételére úgy tekint, hogy annak célja a vidéki és városi lakosok egyenlő hozzáféréseinek a biztosítása, amelynek minden szakpolitikában érvényesülnie kell. Angliában a DEFRA (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*) legutóbbi jelentésében a rural proofingot a kormányzati szakpolitikák olyan vizsgálatának tekinti, melynek során számot kell adni arról, hogy a szakpolitikák és az egyes beavatkozások érintik-e a vidéket, és ha igen, akkor szükséges-e a vidék érdekében történő módosítás, kiigazítás (DEFRA 2022). Az OECD legutóbbi rural proofinggal foglalkozó jelentése átfogóan bemutatja, hogy az egyes országokban a rural proofing milyen célokat szolgál, és milyen tevékenységek jellemzik; sőt, azt is felsorolja, hogy azon országokban, ahol a rural proofingot még nem alkalmazzák, melyek azok az eszközök, módszerek, amelyek például az egyenlő hozzáférést vagy a helyi sajátosságok érvényesülését biztosíthatják (Bryce 2024). Ez a jelentés a rural proofingot eszközként illetőleg egyfajta mechanizmusként azonosítja.

Az uniós definíció

Az Európai Bizottság azon kivételek közé tartozik, amely nem körülírással, hanem definíciószerű meghatározással közelíti meg a rural proofing fogalmát. A vidéki szempontok vizsgálata azt jelenti, hogy a szakpolitikákat vidéki szempontból

vizsgálják felül annak érdekében, hogy ezek a politikák megfeleljenek a vidéki területeken élők és dolgozók céljainak.

A gyakorlatban a készülő szakpolitikák esetében a rural proofing figyelembe veszi a vidéki munkahelyekre, a fejlődési kilátásokra, a társadalmi jólétre, a mindenki számára biztosított esélyegyenlőségre, valamint a vidéki területek és közösségek környezeti minőségére gyakorolt tényleges és potenciális pozitív vagy negatív, közvetlen és közvetett hatásokat és következményeket.

A rural proofing megközelítése a tevékenység, a cél és az alkalmazott módszer alapján

Ha a különböző megközelítések közös vonásait a tevékenység, a cél, az alkalmazott módszer és a megkülönböztető sajátosságok tükrében vizsgáljuk, akkor megállapítható, hogy a tevékenység egyfajta vizsgálat, amely lehet előzetes vagy utólagos, megjelenhet ágazatonként külön-külön vagy komplex módon (például egy fejlesztési program részeként). A vizsgálat egyik típusa lehet a hatásvizsgálat – mely a döntéselőkészítés, vagy a monitoring szakaszában ugyan meghatározó jelentőségű, ám önmagában a cél eléréséhez semmiképp nem elégséges. A cél a legtöbb esetben az adott területi egységre – jelen esetben a vidékre – mint egészre vonatkozik, ahol viszont már egyszerre jelenik meg az összes ágazatot érintő törekvés (munkahely, esélyegyenlőség, jólét, környezet stb.). Ez azonban kétséget kizáróan megköveteli az összehangolt központi szintű beavatkozást, amely az integrált megközelítés egyik lényegi eleme. Ugyanakkor ez a szükségszerűnek tűnő követelmény nem minden esetben – így az uniós definícióban sem – része a rural proofingra vonatkozó meghatározásnak. A megkülönböztető sajátosságot a vidékben gondolkodás (*rural lens*), vagyis a vidéki, helyi sajátosságok figyelembevétele jelenti, ami semmiképpen nem valósulhat meg sem alulról felfele történő építkezés, sem az egyes ágazatok megfelelő szintű központi koordinációja nélkül.

A rural proofing mint folyamat és mechanizmus

Az mindenesetre tény, hogy a rural proofing központi szinten a kormányzási folyamat része. Ha pedig kormányzási folyamat, akkor nem feltétlenül különbözik a közigazgatástudományban jól ismert igazgatási ciklus tartalmától, amelyben a folyamatnak része a célkitűzés, információszerzés, tervezés, döntés, végrehajtás és monitoring. Ez a folyamatjelleg világít rá arra, hogy a rural proofing nem csupán egy horizontális tevékenység, mely központi szinten az ágazatok között zajlik, hanem vertikális tevékenység is, hiszen az információ kizárólag helyben áll rendelkezésre, a végrehajtás helyben történik és a monitoring sem képzelhető el a helyi szint nélkül. A rural proofing térbeni megjelenése tehát részben horizontális, részben vertikális. A vertikális irányú folyamatok lehetnek nagyrészt top-down jellegűek (a helyi szint csak információt szolgáltat, majd elszenvedti vagy él-

vezi a végrehajtást), illetőleg lehetnek arányosan kialakított top-down és bottom-up tevékenységek, ahol már a részvételi demokrácia elemei is megjelennek (ez viszont már nem fogalmi elem, hanem sikerességet, hatékonyságot befolyásoló tényező). A horizontális (központi szintű) folyamatok során szintén hatékonysági kérdés, hogy létezik-e egy arra felhatalmazott vezető (*rural champion*), amely hatékonyan képes működtetni a központi koordinációs mechanizmusokat.

A rural proofing mint beavatkozási eszköz

A rural proofing azonban nem csupán folyamatként, kormányzási mechanizmusként értelmezhető, hanem – különösen fejlesztéspolitikai kontextusban – beavatkozási eszközként is. A folyamat elemei ugyan ebben az esetben sem térnek el az igazgatási ciklus elemeitől, azonban többek is azoknál. Az információgyűjtés nem csupán egy adatgyűjtés, a tervezés nem csupán központi hivatali apparátus munkája, hanem mindezek – politikai jellegüknél fogva – az érintettek bevonása, aktív részvétele mellett történhetnek, ami nem csupán az információk spektrumát szélesítik, de – a helyes döntést megalapozó – olyan kvalitatív többlettartalmat is közvetíthetnek, amely az érintettek részvétele hiányában egyszerűen nem létezik. A végrehajtás nem csupán egy hatósági aktus vagy egy uniós, vagy tagállami rendelet, hanem olyan beavatkozás, amely egy adott területi egység igényeire és lehetőségeire tekintettel indítja el, segíti elő (rosszabb esetben) egyetlen ágazat (jobb esetben) a területi egység egészének komplex változási, fejlődési folyamatát.

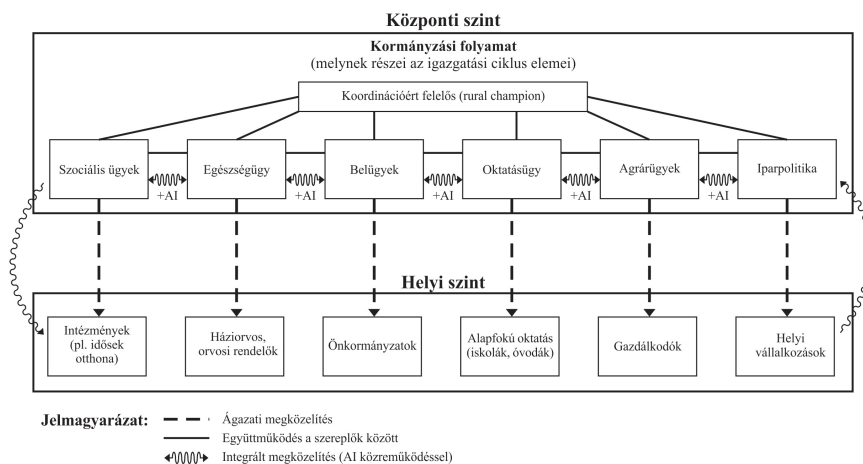
Ha tehát összegezni kívánjuk a rural proofing sajátosságait és tartalmi elemeit, akkor egyrészt egy olyan kormányzási módszernek tekinthetjük, amely központi szinten az egyes tárcák együttes és koordinált tevékenységét feltételezi, amely támaszkodik a helyi szintű információkra és a döntések során figyelembe veszi a különböző léptékű területi egységek sajátosságait. Másrészt egy olyan beavatkozási eszközzé is válhat, amely a helyi-területi kihívásokra, lehetőségekre úgy képes reagálni, hogy a *place-based* megközelítést ötvözi a részvételi demokrácia (különösen a partnerség és többszintű kormányzás) elemeivel, miközben a központilag rendelkezésre bocsátott fejlesztési források – komplex módon – biztosítják a helyi-területi célok elérését (1. ábra).

Bizonyára ez a meghatározás is vitatható, de annyi talán bizonyos, hogy a rural proofing nem szűkíthető egy vizsgálatra és különösen nem egy hatásvizsgálatra, hiszen, ahogy egy Európai Tanácsi dokumentum fogalmaz, „a vidékfejlesztésre javasolt megoldások előzetes és utólagos hatásvizsgálatának elvégzése nem elegendő ahhoz, hogy biztosítsa az életképességük fenntartására gyakorolt tényleges hatást, és megfelelő választ adjon az előttük álló gazdasági és társadalmi kihívásokra” (CE 2025).

A szakirodalom a definíciójellegű meghatározáson túl számos más bizonytalansági tényezőre is fel kívánja hívni a figyelmet. Ezek részben a tudományága-

kon belüli besoroláshoz kötődnek, részben a mechanizmus alkalmazásának sikerességi feltételeivel állnak kapcsolatban.

1. ábra: A rural proofing működési folyamatának elméleti modellje
Possible operational process of rural proofing



Forrás: a szerző szerkesztése

Az egyik ilyen alapkérdés a rural proofing tudományági besorolásához köthető, ami azt feszegeti, hogy a rural proofing sajátosságai alapján inkább közpolitikai, kormányzástudományi vagy inkább fejlesztéspolitikai természetű-e, esetleg mindkettő egyszerre. A kérdés megítélése azért sem közömbös, mert a fejlesztéspolitika és a közigazgatás elmélete és gyakorlata jelentősen eltérő alapelvekkel, eljárási mechanizmusokkal, célokkal rendelkezik. Ha pedig egyszerre érinti a jogtudomány, a politológia, valamint a regionális tudomány területét akkor olyan új elméleti (és gyakorlati) kihívásokkal kerülhetünk szembe, ahol a kiindulási alapokat, metszéspontokat, esetleg törésvonalakat nem célszerű megkerülni. E tekintetben túlságosan mély elemzések ugyan nem születtek, azonban léteznek olyan kissé sarkított vélemények, amelyek szerint rural proofing közigazgatásban történő intézményesítése hasznosabb, mint egy vidékfejlesztési stratégia (Select Committee 2019, 298. kérdésre adott válasz). Ezzel azonban szöges ellentétben álló megállapítással is találkozhatunk, mely szerint a rural proofing nem helyettesítheti a vidékfejlesztési stratégiákat (Rewhorm 2019).

A szakirodalmi megállapítások a rural proofing területi fókuszát illetően sem tekinthetők egységesnek. Ugyan már 2008-ban felmerült (DEFRA 2008), hogy a kiindulópontot a helyi-területi sajátosságok jelentik-e – így nem korlátozva a beavatkozásokat a vidéki terekre –, vagy fontosabb a város-vidék dichotómiára, a fejlett-fejletlen sztereotípiára történő építkezés (Shortall, Sherry 2018; Pember-ton, Goodwin 2010).

A szakirodalom általában egyetért abban is, hogy a rural proofing sikeres alkalmazása szempontjából alapvető fontosságú a kormányzati ciklusokon átívelő politikai elkötelezettség (Atterton 2008), azonban kevésbé feltárt, hogy az elégedetlenség földrajzának kihívásai, illetve a „nem hagyunk hátra senkit” ígérete miként építhető be egy hosszú távon is alkalmazható végrehajtási mechanizmusba (a rural proofingba). Éppígy kérdéses, hogy a módszer alkalmazásának önként vállalt jellege vagy épp kikényszeríthetősége (és annak jogszabályi intézményesítése) szolgálja-e jobban a rural proofing sikerességét.

Mind a szakirodalmi források, mind a gyakorlati értékelések rámutatnak arra, hogy e módszer szervezeti intézményesítése alapvető fontosságú az eredményes működés kialakítása szempontjából. Abban egyetértés mutatkozik, hogy a központi kormányzati szinten belül ennek meg kell történnie, azonban abban már nagyobb a bizonytalanság, hogy az egyes ágazatok (tárca) között melyik az erre legalkalmasabb, vagy helyesebb mindezt egy, a tárca felett álló szervezetre (például kabinet) bízni (Shorthall, Sherry 2017). Bár az eredményesség szempontjából ugyancsak meghatározó, a tárca közötti egyeztetés mechanizmusairól, a feladatot ellátó jogosítványainak terjedelméről végképp nem található szakirodalmi forrás.

A rural proofing eredendően egy felülről építkező és alapvetően központi kormányzat szintjén értelmezhető megközelítés volt, ám a gyakorlat azt mutatja, hogy igazán eredményesen a helyi -területi szereplők bevonása, együttműködése mellett lehet csupán (Jones 2022). A központi és a helyi-területi szereplők együttműködését illetően azonban meglehetősen jelentős a bizonytalanság és az eltérés, attól függően, hogy fejlesztési vagy működtetési (közigazgatási-köszolgáltatási) típusú-e a beavatkozás. A szintek közötti együttműködési mechanizmusokon túl az sem közömbös, hogy az egyes szereplők képzettsége, kompetenciái milyen mértékben segítik elő a helyi-területi sajátosságok megértését, az érdekek és igények közvetítését és a központi döntések végrehajtását (Hall, Gibson 2016). Végül, de nem utolsó sorban, az elméleti kutatások kevésbé tárták fel, illetve dolgozták ki azt a monitoringrendszer, amely az optimális ütemezésű értékelések mellett biztosítja a beavatkozások felülvizsgálatát és azok szükség szerinti újragondolását. Hasonlóképp nagy a bizonytalanság a szankcionálhatóság, annak alapjai és jogosultja kérdésében is.

Alapkérdések

A tanulmány első három kérdése olyan elméleti alapok tisztázásához kíván hozzájárulni, amelyek ez ideig részben vagy egészben feltáratlanok tűntek, és amelyek hiányában a sikeres megvalósításra vonatkozó további kérdések megválaszolása, stabil mechanizmusok kiépítése nem tűnik lehetségesnek.

A rural proofing tudományterületi besorolásának kérdései és gyakorlati jelentősége

Alapkérdés a rural proofing tudományterületi besorolása tekintetben, hogy az klasszikus közigazgatási (jog- és szervezéstudományi) vagy a (multidiszciplináris) regionális tudományhoz tartozó fejlesztéspolitikai beavatkozásnak minősíthető-e. A két terület ugyanis mind eljárási szabályaiban, mind intézményrendszerében jelentősen eltér egymástól. A besorolás leginkább az elérni kívánt cél, valamint az alkalmazott eljárási mechanizmusok alapján történhet. A fejlesztéspolitikai beavatkozási típusra példa a kanadai gyakorlat, ahol a cél többek között a gazdasági diverzifikáció, a kapacitások, készségek fejlesztése, a tudásalapú gazdaság és a vidéki társadalom összekapcsolása volt (Hall, Gibson 2016) Az angol-északír modell foglalkozik közszolgáltatási és hatósági feladatokkal is, ami leginkább a közigazgatás területe (Estèbe, Desjardins, Hodent 2024) .

Függetlenül attól, hogy közszolgáltatásokra vagy épp a piaci versenyképesség erősítésére irányul a beavatkozás, az átfogó cél – különösen az angol gyakorlat alapján – minden esetben egyfajta kiegyenlítés a különböző fejlettségű térségek között. (Erre utal a 2022-ben előterjesztett „levelling up” jogszabály tartalma is; Levelling Up and Regeneration Act 2022) Az sem ismeretlen, hogy az EU fejlesztéspolitikája – a Szerződés 174. cikke alapján – épp a területi különbségek mérséklését célozza meg, miközben az egyes tagállamok közigazgatásfejlesztési programjaiban (például Magyarországon a KÖFOP) ez a cél ilyen kikristályosodott formában nem igazán bukkan fel. A rural proofing fejlesztéspolitikai természetének dominanciájára azon tényekből is következtetni lehet, hogy a különböző központi beavatkozások – függetlenül attól, hogy egy meglévő működési problémára reagálnak-e, vagy épp egy még nem létező, új tevékenységet, infrastruktúrát alakítanak ki a helyi-területi adottságokhoz illeszkedően (Shorthall, Sherry 2017) – az esetek többségében valamilyen fejlesztést jelentenek. Ennek az az egyszerű oka, hogy a már működő köz- vagy magán szolgáltatások, tevékenységek problémáinak meghatározó többsége kizárólag valamilyen fejlesztés útján orvosolható, a valami teljesen újat létrehozó beruházások pedig nyilvánvalóan fejlesztésnek minősülnek. (Szükséges kiemelni, hogy egy település vagy térség népességmegtartó képessége nem csupán új szolgáltatások vagy épp munkalehetőségek biztosításával erősíthető, hanem nagyon sok esetben épp ilyen fontos egyes közszolgáltatások minőségének javítása, a meglévő munkahelyek modernizálása, ami kizárólag valamilyen fejlesztés révén érhető el.)

Napjaink gyakorlatában sem a közigazgatás, sem a fejlesztéspolitika világára emlékeztető modell nem létezik vegytiszta állapotban, így talán az sem meglepő, hogy ennek a fogalmilag és eljárásrendileg – legfinomabban szólva is – mixnek tekinthető világban az alkalmazott végrehajtási szabályok szintén nem tűnnek következetesnek, ami részben magyarázhatja a rural proofing olykor kevésbé sikeres megvalósítását is. Visszatérve az alapkérdéshez, ha az a tény elfogadható,

hogy a helyi-térségi problémák és lehetőségek meghatározó része valamilyen fejlesztés útján kezelhető, akkor kérdésessé válik, hogy ebben a kontextusban milyen hatékonyságú lehet például egy kérdőíves modell alkalmazása, ahol – kissé sarkítva – azt pipálják ki, hogy az adott kormányzati intézkedés gyakorol-e valamilyen hatást a vidékre vagy sem.

Természetesen ez nem azt jelenti, hogy a közigazgatási típusú, leginkább hatásértékelésre korlátozódó eszközök alkalmazása haszontalan, hanem azt, hogy a valódi cél – a helyi-területi sajátosságokhoz igazodó beavatkozások – csupán ezen eszközök segítségével messze nem érhető el. Ha például az e-rollekerekre vonatkozó szabályok vidéki alkalmazása lenne a kérdés, akkor célszerű lehet a közigazgatás bevett szabályai és elvei szerint eljárni, míg ha mondjuk a kisvállalkozások támogatásának értékelési feltételeiről vagy az orvosi ügyelet infrastrukturális fejlesztéséről és területi határainak alakításáról hoznának döntést, akkor a fejlesztéspolitika elvei és szabályai lehetnek alkalmasabbak.

A fő kérdés minden esetben az, hogy fejlesztési vagy nem fejlesztési ügyről van-e szó. Majdnem mindegy, hogy sorrendileg ez-e az első lépés vagy annak eldöntése, hogy az hatást gyakorol-e a vidéki területekre (pontosabban értelmezhető-e egyáltalán a területi hatás), de az bizonyos, hogy az előbbi a lépés nem hagyható ki. Az ugyanis nagyon nem mindegy, hogy például a klasszikus weberi közigazgatás alapelvei (szigorú alá-fölérendeltség, központi döntéshozatal stb.) vagy a fejlesztéspolitika alapelvei (partnerség, részvétel, többszintű kormányzás stb.) mentén kerül-e sor akár a stratégiai, akár a mindennapok kisebb jelentőségű kérdéseinek megítélésére. Ennek megfelelően az sem közömbös, hogy a fő eszköz egy inkább passzívabb, szemlélődő, olykor folyamatközpontú hatásvizsgálat, vagy egy ütemezett, aktív beavatkozást feltételező fejlesztési stratégia és az eredményekre fókuszáló végrehajtandó program.

Fontos hangsúlyozni, hogy a megkülönböztetésnek, a tipizálásnak, a kategorizálásnak ez ideig egyetlen ismert szakirodalmi forrásban sincs nyoma, bár az alapok tisztázása nem tekinthető megkerülhetőnek.

A komplexitás kérdése

Az alábbiakban a rural proofing természetének egy újabb szempontból történő megvilágítására kerülhet sor. Jelen esetben a kiindulópontot az képezi, hogy a helyi-területi sajátosságok nem egyetlen tényezőtől állnak (például szélessáv hiánya), hanem számos, egymással többnyire szorosan összefüggő, ám településenként, térségenként eltérő jelentőségű és eredményesen kizárólag együtt kezelhető elemekből tevődnek össze (például képzettség – oktatás – elérhetőség – infrastruktúra-adaptív képesség – tőkebeáramlás – új munkalehetőségek – minőségi szolgáltatás(fejlesztés) – lakosságmegőrzés). A rural proofing tehát ebben a megközelítésben nem más, mint helyi-területi igények és lehetőségek komplex kezelésének követelménye központi szinten. Fontos hangsúlyozni, hogy ezen ér-

telmezés szerint egyetlen ágazat (például egészségügy) vidéki sajátosságokat is figyelembe vevő politikája (DEFRA 2024) legfeljebb ágazati típusú rural proofingként értelmezhető. Az ágazati szemlélet azonban kevésbé bizonyulhat sikeresnek, mivel akár a vidék, akár egy térség vagy település mint egész problémái és lehetőségei soha nem egyetlen tényezőre vezethetők vissza, hiszen azok összetettek, többrétűek. Más szóval abból, hogy egy ágazat rendelkezik vidéki (területi) érzékenységgel, még nem következik a vidék, a térség mint egész helyzetének megváltozása.

Az együttes (komplex) kezelhetőség egyik fő akadálya, hogy az egyes országokban központi szinten, az EU esetében a Bizottság szintjén ezek az összetevők szerteágaznak, mivel azok különböző minisztériumok vagy főigazgatóságok feladatkörébe tartoznak. A gyakorlat pedig azt mutatja, hogy ha fel is merül a komplex kezelés igénye, és a darabjaira szedett helyi sajátosságok bekerülnek az EU vagy a kormányzat különböző minisztériumainak zezugos útvesztőibe, onnét nehezen vagy leginkább soha nem állnak össze újra egy olyan egésszé, amely a helyi-térségi szintre visszaérve eredményesen segítené elő a problémák megoldását, a lehetőségek kiaknázását. (Mindennek okairól és a lehetséges megoldásokról a sikeresség feltételeinek bemutatása során bővebben esik szó.) Az alapkérdés tehát az, hogy egy alapvetően ágazati struktúrában működő, ágazati érdekek és mechanizmusok mentén szocializálódott szervezet (központi kormányzat, a Bizottság főigazgatóságai) képes-e, illetőleg képessé tehető-e a komplex gondolkodásra, az integritást biztosító működésre vagy ez egy lehetetlen küldetés (fából vaskariká).

Területi érzékenység, a területi lehatárolás alapjai

A rural proofing ugyan eredendően a vidéki térségek szempontjainak figyelembevételét célozta, ez azonban nem jelenti azt, hogy ez a kormányzási-fejlesztéspolitikai módszer kizárólag a vidéki térségekre lehetne alkalmazható. Már a szakirodalom és különböző jelentések, javaslatok is jelentős bizonytalanságot látnak mind a vidék, mind a vidéki igények és sajátosságok meghatározásában. (Shortall, Sherry 2018). Ez természetesen nem új keletű, hiszen sem a szakirodalomban, sem a fejlesztéspolitikán belül nem létezik a vidéknek egy egységesen elfogadott definíciója, és még kevésbé létezik ilyen meghatározás a vidéki igényekre vonatkozóan, ami leginkább a vidék sokféleségére vezethető vissza. A különböző lehatárolások így mindenképp leegyszerűsítően alapulnak (például népsűrűség, népességszám, hátrányos helyzet), amelyek megnehezítik, vagy egyenesen lehetetlenné teszik a helyi sajátosságokhoz igazodó, differenciált beavatkozásokat (Mantino et al. 2023). A szakirodalmi, szakpolitikai dokumentumok szerzői különösen az utóbbi leegyszerűsítést tekintik károsnak vagy sértőnek, mert egyrészt az általánosítás hamis, másrészt egy olyan prediktív értékítéletet jelent, amelyből nehéz kitörni, és eltereli a figyelmet a helyi lehetőségekről, valamint az innovatív gondolkodástól (Sherry, Shortall 2019; Jackson, Clarke 2003;

Shortall, Brown 2019; OECD 2020). Mindehhez képest egy, a rural profinggal kapcsolatos korai jelentés kiemeli, hogy a nemzeti politikáknak, akár vidéki, akár városi jellegűek, rugalmasnak és a különböző helyi körülményekhez és igényekhez igazíthatóknak kell lenniük (DEFRA 2008). A szakirodalomban ugyan talán többet foglalkoznak a vidék lehatárolási, lemaradási kérdéseivel, azonban már csaknem másfél évtizeddel ezelőtt is rámutattak arra, hogy a vidéki-városi dichotómia magyarázóereje csekély, mivel mind a vidéki, mind a városi térségeket ugyanazok a legfontosabb gazdaság- és szociálpolitikai mozgatórugók vezérlik (Pemberton, Goodwin 2010). Egyes szakértők rámutattak arra is, hogy világszerte sok városi területet látunk hanyatlófélben, ezért a hátrányos helyzet nem a vidéki térségek kizárólagos sajátossága. Amennyiben a helyi sajátosságokon alapuló proofing valamennyi területre kiterjedhetne, elkerülhetővé válna a vidék mint rászoruló hely megbélyegzése (Nordberg 2021). Shortall és Alston egyenesen kijelentik: „A rural proofing magában foglalja az összes politika felülvizsgálatát, nem csak a vidékpolitikáét, annak biztosítása érdekében, hogy az emberek Anglia minden részén hasonló szakpolitikai bánásmódban részesüljenek” (Shortall, Alston 2016, 37.). E megközelítések lényege tehát a területi érzékenység, és ennek a felismerésnek a folyamatában a vidék inkább „csak” egy szimptomaként jelenik meg (Rewhorn 2019). A vidék egy olyan állatorvosi ló, ahol a – gyakran városokat is sújtó legáltalánosabb – problémák (például demográfiai változások) hatványozottabban jelennek meg, ám sajátosságaik miatt a megoldások mindenképp eltérnek az EU és tagállamok által előszeretettel alkalmazott és a városi térségekben valamilyen szinten már bevált ágazati beavatkozásoktól. Annyi bizonyos, hogy elég hosszú út vezet a térben vak szakpolitikák káros hatásainak felismerésétől (OECD 2011, 2014; Bryce 2024), a helyalapú megközelítések elismerésén át az akár helyi szintű differenciálásra is képes szakpolitikai beavatkozások alkalmazásáig, melynek egyik lehetséges eszköze – különösen központi szinten – a rural proofing lehetne (a rural jelző nélkül).

A rural proofing sikeres alkalmazási feltételeinek meghatározása

Az eddigi empirikus vizsgálatok eredményei, valamint a szakirodalom megállapításai alapján – a teljesség igénye nélkül – kiemelhetők azok a feltételek, amelyek teljesülése hiányában nagy valószínűséggel soha nem kerülhet sor e megközelítés sikeres alkalmazására. E feltételek kiválasztása semmiképp nem tekinthető önkényesnek, mivel a különböző források (jelentések, tanulmányok), ha nem is külön kiemelve és e feltételekre fókuszálva, de a sikeres kialakítás, végrehajtás fontos elemeiként tartják számon. A tárgyalt feltételek mindegyike önálló tanulmány tárgyát is képezhetné, azonban az egymás közötti összefüggések és az áttekinthetőség érdekében e tanulmányban csak a legfontosabbnak vélt sajátosságok bemutatására kerülhet sor.

Politikai elkötelezettség, készségek, képességek

A szakirodalmi források (Gaugitsch et al. 2022; Nordberg 2021), valamint a különböző értékelések (ENRD 2022) egybehangzóan állítják, hogy a rural proofing alkalmazásának feltétele a kormányzati ciklusokon átívelő politikai elkötelezettség. Hall és Gibson (1997) részletesen bemutatja azt az utat, amely Kanadában a rural proofing alkalmazását megelőzte (például „*Think Rural*” jelentés), illetve azt a politikai háttérrel, amely formálisan vagy informálisan biztosította e módszer alkalmazását évtizedeken keresztül. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az általánostól eltérő kormányzati, fejlesztéspolitikai módszerek kapcsán – mint például az EU-ban a LEADER – éppen így különösen fontosnak vélik a politikai támogatottságot (EESC 2015). A hosszú távú politikai elkötelezettséget számos tényező biztosíthatja. Ilyen (puha) tényező lehet maga a politikai kultúra (például Kanadában és Angliában), de ilyen (kemény) garanciális elem lehet a jogszabály (Észak-Írországban törvény, az EU-ban a LEADER esetén rendeleti szint), vagy a fejlesztéspolitika esetén a hosszú távú stratégiák, a közigazgatásban a jogalkotásra vonatkozó programok (mint félkemény eszközök például Finnországban, Svédországban, illetve az EU-ban).

A legnagyobb biztonságot vélhetően a politikai kultúra szintje nyújthatja, ám ennek híján fontosak lehetnek a további garanciális tényezők, hiszen ezek hiányában Magyarországon egy olyan decentralizált, alulról építkező program, mint a LEADER, minden bizonnyal nem létezne már tíz éve, miközben vidékre gyakorolt hatásait számos szakirodalmi forrás igazolta (Kovách 2002; Müller, Sutter, Wohlgemuth 2020; Shucksmith, Brooks, Madanipour 2021).

A rural proofing sikeres alkalmazásához a hosszú távú politikai támogatottságon túl fontos feltétel a készségek és képességek szintje, minősége. A szakirodalom e tekintetben jellemzően a központi közigazgatás és jogalkotás érintettségét veszi figyelembe, ami egy egyirányú – felülről lefele irányuló – folyamatot feltételez. Ha azonban a befogadó visszajelzéseire, részvételére, sőt esetleges kezdeményezésére is számítunk, akkor ez legalább egy olyan kétirányú folyamatot feltételez, ahol minden érintett fél készsége, képessége – ha nem is egyformán, de – fontos lehet. Épp ezért a képzés (különösen helyi szinten) vagy a „képbe helyezés” (különösen központ szinten) a sikeres alkalmazás feltétele lehet.

Ezzel szemben a gyakorlatról szóló megállapítások arról számolnak be, hogy a központi beavatkozásra irányuló javaslatok többsége, úgy tűnik, hogy nagyvárosközpontúak és figyelmen kívül hagyják a vidéki területeket, az embereket, a közösségeket és a vállalkozásokat (Jones 2022). A vidéki térségek sajátosságait pedig azért nem veszik figyelembe, mert bizonyos szakpolitikák még városi elfogultságot is mutatnak, például mivel nem vizsgálták meg a vidéki innovációs erőfeszítések elismerésének és kiterjesztésének lehetőségeit, „az innovációs tanulmányokban mindent átható városi elfogultság” volt az egyik fő akadály (Bryce 2024). Általános vélekedés, hogy a politikai döntéshozók gyakran nem értik

kellőképpen a vidékkel kapcsolatos kérdéseket (Atterton 2008; Lowe, Ward 2007; Sherry, Shortall 2019; Shortall, Alston 2016). Sőt ezen túlmenően a városi lakosság egyfajta – leginkább hamis – képet alakít ki a vidékről, ahol pásztorok élnek, akik szeretnék megőrizni a természeti értékeket és az évszázados hagyományokat (Murdoch et al. 2003), miközben a vidéki Angliát „vigaszként” használják a városiakok pihenésére és gyógyulására (Woods 2011; Shucksmith 2018).

A központi államapparátus részéről nem csupán a vidék funkcióinak meglehetősen egyoldalú szemléletét, de magának a rural proofingnak a komolyságát is minősíti az a gyakorlat, mely szerint a rural proofinggal kapcsolatos feladatokkal leginkább a kezdő kollégákat bízzák meg (OECD 2011). Összegzésképp megállapítható, hogy e sajátos fejlesztési-kormányzási módszer eredményességét az is nagyban akadályozhatja, ha hiányoznak a térségi sajátosságokra, szükségletekre vonatkozó információk, az pedig egyenesen káros lehet, ha egy másik (városi) szemszögből megállapított igények szerint határozzák meg, erőltetik rá azokat a funkciókat, célokat, amelyek a térség adottságaitól, társdalmától, gazdaságától távol állnak, vagy legalábbis a prioritásrendjüköz nem illeszkednek.

Kötelező vagy önkéntes megvalósítás

Országonként és tanulmányonként (Kommun Forbundet 2016) eltérő annak a megítélése, hogy a kötelező erő, illetőleg a jogszabályi szintre emelt kötelező erő az önkéntességhez képest milyen mértékben járul hozzá a rural proofing sikeréhez vagy sikertelenségéhez. E tekintetben hármas csoportosítás alakítható ki (törvényi szintű szabályozás, kötelező, de nem szól róla jogszabály, illetve önkéntesen vállalt feladat).

Az önkéntességre az egyik legjobb példa talán Kanada, ahol az értékelők arról számoltak be, hogy a rural proofing sikeres alkalmazására „a színpalak mögött” került sor (Hall, Gibson 2016). Bár a normativitás egyszerre jelent kötelező erőt és teljeskörűséget, ennek hiányában – ha a rural proofing vagy bármely más kormányzási módszer alkalmazása a kormányzati kultúra részévé vált – külön jogszabályi keret nélkül is lehetőséget biztosít a sikerre. Sőt, az is kijelenthető, hogy önmagában egy jogszabály kötelező ereje is kevésnek bizonyulhat abban az esetben, ha annak nincs szankcionális része (*lex imperfecta*), vagyis semmi következménye nincs annak, ha a feladat címzettjei nem tartják be és a végrehajtást inkább teherként vagy kipipálandó feladatként élik meg. E veszélyekről leginkább az észak-írországi értékelések számoltak be, ahol, mint ismeretes, egyedül emelték törvényi szintre a rural proofing alkalmazását (Parnell, Lynch 2022). Finnországban a kötelező erőt ugyan fontosnak vélik, ám azt egyelőre nem tekintik prioritásnak, hogy a rural proofing jogszabályi formában is megjelenjen. Ugyanakkor részletes iránymutatást dolgoztak ki annak érdekében, hogy mind a jogalkotás, mind a végrehajtás során a lehető legjobban figyelembe vehessék a vidéki sajátosságokat (Husberg et al. 2025). Ami a jogszabály melletti vagy anélküli al-

kalmazás fontosságának, hasznosságának megítélését illeti, a szakirodalom inkább érvel a jogszabályi környezet mellett, míg a szakpolitika inkább az önkéntességet részesíti előnyben. Természetesen mindegyik alkalmazási módszernek megvannak az előnyei és a hátrányai. Mindezeket viszont célszerű lehet az intézményi, politikai kultúrával és elkötelezettséggel összefüggésben értékelni. Ez azt jelenti, hogy azon országok esetén, ahol az intézményi kultúra és politika elkötelezettség nagyon távol áll a rural proofing alkalmazásától, ott eredményesebb lehet a folyamat külső erővel (jogszabály útján) történő motiválása. Ahol ez a megközelítés már beivódott a kormányzati, politikai gyakorlatba, ott a továbbfejlesztést inkább szolgálhatják a tudományos munkák, illetve a jó gyakorlatok legújabb eredményeinek megismerése és alkalmazása.

Feladattelepítés, szervezetépítés, koordinatív mechanizmusok, a rural proofing horizontális dimenziója

A sikeresség egyik legfontosabb eleme a komplex megközelítés érvényesülését célzó koordinatív tevékenység címzettjének meghatározása a központi kormányzat szintjén. Ebben is eltérő megoldások alakultak ki a különböző államokban, a feladat azonban leggyakrabban az adott agrártárcára hárult. Ez Kanadában például kezdetben azt eredményezte, hogy a vidéket gyakran azonosították a mezőgazdasági ágazattal, míg a többi tárca gyakran nem látta a kapcsolatot a rural proofingért felelős vidéki titkársággal (Hall, Gibson 2016). Angliában a DEFRA (környezeti, agrár- és élelmiszertermeléssel, valamint vidéki kérdésekkel foglalkozó tárca) lassan ismerte fel, hogy a vidéki munkaerő több mint 90 százaléka számára nem a mezőgazdaság jelenti a megélhetési forrást, hanem olyan ágazatokban dolgozik, mint az ipar, a kereskedelem és különböző szolgáltatások (House of Lords 2019). Ez már önmagában is jelzésértékű abból a szempontból, hogy egyetlen ágazati politika nem lehet alkalmas egy térséget, térségtípust érintő komplex problémák kezelésére. Ha pedig már a beavatkozás alapjai, fókusza is téves, akkor több kár okozható, mint haszon.

Amennyiben a rural proofing címzettje egyetlen ágazat (Bryce 2024, 18., 2. táblázat), annak megfelelő széles látókörrel kell rendelkeznie ahhoz, hogy komplex módon legyen képes megérteni, feldolgozni és kezelni a vidéki, illetőleg területi-térségi sajátosságokat. Az angol modellben azt is kiemelik, hogy minden minisztérium rendelkezik egy kijelölt „rural proofingért felelős vezetővel”, aki el látja a „rural champion” szerepét (DEFRA 2022). Ugyanakkor létezhet olyan megoldás is, ahol a feladat címzettje a kormányon belül a tárcák felett álló szervezet (kabinet), amely így könnyebben érvényesítheti a tárcák közötti koordinációt (ENRD 2022).

Természetesen minden ország maga határozza meg, hogy a kormányzaton belül milyen mechanizmusok biztosíthatják a területérzékeny beavatkozások kialakítását, ez viszont nem jelenti azt, hogy ne lennének olyan sarokkövek, tám-

pontok, amelyek hiányában a helyérzékeny és integrált megközelítés biztosan nem érvényesülhet. Ilyen sarokkő a kormányzaton belül az arra kijelölt szereplő felhatalmazásának terjedelme. Több esetben panaszkodtak arra (Kanada, Anglia), hogy a társtárccák nem minden esetben álltak készségesen rendelkezésre, mivel a tárccák közötti együttműködés leginkább az önkéntességen alapult. Amennyiben a kormányzaton belül nem létezik olyan szabályozás, esetleg általános hatáskörű jogszabály, amely biztosítja a feladatot ellátó kormányzati szereplő jogkörét, amely alapján kötelező érvényű koordinatív döntéseket hozhat, akkor csekély az esély az egységes és hatékony kormányzati fellépésre.

A helyi-térségi igények, sajátosságok és lehetőségek figyelembevételét biztosító módszerek

Az ágazati együttműködés mellett nagy jelentőségű azon módszerek megválasztása, amelyek célja, hogy lehetővé tegyék a vidéki, illetőleg a helyi-térségi érdekek figyelembevételét. E módszerek is két csoportra oszthatók. Az egyik csoportba azok a hatásvizsgálati típusú módszerek tartoznak, amelyek leginkább a döntéshozók számára információigényét kívánják kielégíteni vagy a döntéseket követő hatások eredményeiről kívánják tájékoztatni a döntéshozókat. Ezek gyakorlata is változatos, kezdve az ellenőrzőlistás (*checklist*) módszertől – melyet olykor kiegészítő feladatként jellemeznek (Sherry, Shortall 2019) – a fejlesztéspolitikában alkalmazott hatásértékelésekig (EATIA, LUISA stb.; CoR 2022). Ami általában a hatásvizsgálatokkal kapcsolatos kritikákat, igényeket illeti (különösen az ellenőrzőlistás módszer esetén), hangsúlyozzák, hogy ezekben a hatásvizsgálatokban nem magának a folyamatnak az (öncélú) kialakítása a lényeg, hanem az eredmény, ami alapján a döntések a települési-térségi sajátosságokhoz illeszthetők és módosíthatók pozitív irányba (Atterton 2008).

A másik csoportba (melyet a szakirodalmi források ebben az összefüggésben ez ideig nem emeltek ki) olyan módszerek sorolhatók, amelyek célja nem csupán egy viszonylag passzív információáramlás biztosítása, hanem az aktív beavatkozást szolgáló, helyérzékeny és komplex megközelítést szolgáló beavatkozási módszer kialakítása. E módszerek azért is figyelemre méltóak, mert nem központi, hanem területi szinten képesek biztosítani a helyi sajátosságok figyelembevételét, igaz alapvetően a fejlesztéspolitika területén belül. Ilyen módszer az EU-n belül a már a '90-es évek óta alkalmazott LEADER, majd ennek a 2014-től a kohéziós politikában is megjelenő megfelelője, a CLLD (közösségvezérelt helyi fejlesztés), illetve a szintén 2014-től alkalmazható integrált területi beruházás, majd a 2021-től kizárólag a városok esetén rendelkezésre álló egyfajta fenntartható városfejlesztési eszköz (ami a CLLD-én kívül más is lehet) (Regulation (EU) 2021/1060, 2. fejezet). E fejlesztéspolitikai eszközök lehetőséget biztosítanak a helyi és központi szint közötti együttműködésre – és ezzel együtt a helyérzékeny és komplex beavatkozások kialakítására – abban az esetben, ha működnek az olyan (egyébként

uniós jogszabályban rögzített) alapelvek, mint a többszintű kormányzás, a partnerség és a szubszidiaritás. A rural proofing tervezési és végrehajtási szakában ezek a fejlesztéspolitikai eszközök hatékony szerepet játszhatnak mind tagállami, mind uniós szinten, bár – a tapasztalatok szerint – ezzel a lehetőséggel sem a tagállamok, sem az EU nem igazán él (Atterton 2022).

A rural proofing vertikális dimenziója, helyi, területi szintű szereplők részvétele, feladata, felelőssége

A rural proofing ugyan eredendően egy központilag vezérelt, felülről lefele építkező folyamat, ám mind a szakirodalmi, mind az értékelési megállapítások (Woods, Heley, Goodwin-Hawkins 2018; ENRD 2022; Atterton 2008) egybehangzóan állítják, hogy a vidéki szempontok figyelembevétele akkor lehet sikeres, ha a folyamatnak – lehetőleg már a legkorábbi (tervezési) szakaszában – a helyi-területi szereplők is résztvevői. A vidéki térségek szempontjainak vizsgálatát valamennyi kormányzati szinten el kell végezni az érdekelt felek segítségével. Ez a megközelítés különösen fontos lehet ott, ahol a nemzeti kormányban nincs vidékfelelős, „csak” mezőgazdasági minisztérium létezik (Atterton 2022). A vidék hangja (*rural voice*) csak ebben az esetben jelenhet meg a központi döntési mechanizmusban. Abban mindenestre egyetértenek mind a szakpolitikai jelentések és javaslatok, mind a szakirodalmi források, hogy a helyi ismeretek hiányában – melyet leginkább maguk az érintettek, illetve azok területi-országos képviselői képesek közvetíteni – nehéz úgy reagálni a szükségletekre és az eltérő sajátosságokra, hogy az egyúttal hatékonyan mozdítsa elő a problémák megoldását, a lehetőségek kiaknázását. (Ebben az esetben is megjegyezhető, hogy ismét olyan alapelvek, illetőleg eljárási szabályok biztosíthatják a sikert, amely nem a klasszikus közigazgatás, hanem a fejlesztéspolitika világában honosak.)

Érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy a szakirodalom (OECD 2020; Pazos-Vidal 2022) épp a közszolgáltatási kérdésekben hiányolja az olyan eljárási elemek érvényesülését, mint a részvétel, a bevonás, az együttműködés, a területi szintek, érdekképviselési szervek szerepe stb., miközben ezek a fejlesztéspolitika – olykor alapvető szintű – eljárási elemeit képezik. Az sem mellékes, hogy a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy a minőségi jogalkotási program részeként létrehozza a vidéki térségekre gyakorolt hatások vizsgálatát célzó mechanizmust, miközben köztudott, hogy a közigazgatás nem része a közösségi szintű szakpolitikáknak, míg a fejlesztés igen.

A helyi igényekhez igazodó központi szintű, komplex beavatkozások kialakításának egyik legnagyobb korlátja a sokféleségből eredő információtömeg lehet, melynek feldolgozása és adekvát, helyi sajátosságokhoz illeszkedő, egyedi és minden ágazat (súlyozott) válaszát tartalmazó döntések kialakítása napjainkban egyelőre megoldhatatlan feladatnak mutatkozik. Ha viszont figyelembe vesszük az MI egyre növekvő szerepét és térhódítását, érdemes feltenni a kérdést, illetőleg

közelebről megvizsgálni, hogy az MI miként segíthet, működhet közre abban, hogy központi szinten is születessenek olyan döntések, amelyek képesek figyelembe venni azokat a helyi-térségi sajátosságokat, amelyek megoldása a helyi szintről származó széles körű információkon alapulhat (a „big data” helyspecifikus adatai alapján kialakítható ajánlások kérdése, hatásbecslés, hatásvizsgálati modellek kialakítására való képesség, egyes jogszabálytervezetek helyspecifikus hatásainak ex ante vizsgálati lehetőségei stb.).

Monitoring és a jogkövetkezmények kérdése

A rural proofing egészének sikeressége szempontjából sorrendben utolsó, ám egyenértékű feltétel a folyamat teljességének kielégítő monitoringja, valamint a szankciók alkalmazásának kérdése. Angliában, Észak-Írországbán e funkciót főként az éves jelentések biztosítják, ám az értékelések (DEFRA 2021) arra is rámutatnak, hogy bárhol a világon, ahol e módszer alkalmazására sor kerülhet, célszerű olyan független értékelő szervezeteket alkalmazni, amelyekben a tudományos élet képviselői is jelen lehetnek. A szankciók kialakítása tekintetében meglehetősen megosztott a tudomány, illetve a közigazgatás világa. A tudományos vélekedés inkább tekinti fontosnak a nem megfelelő teljesítés esetén a szankciók létét (mivel enélkül súlytalan minden korábbi tevékenység és maga az egész módszer: Shortall, Sherry 2018), míg a közigazgatás képviselői inkább a jogkövetkezmények mellőzése mellett érvelnek (például szervezeten belüli feszültségekre hivatkozva: Prime Minister’s Office 2023).

Kétségtelen, hogy a fejlesztéspolitika világában a monitoring, pontosabban az ex-ante, mid-term, ex-post értékelések nagy hagyománnyal és komoly módszertannal rendelkeznek. Ugyanakkor az is igaz, hogy a következő ciklusok tervezésére gyakorolt hatásuk, értelmük – különösen az ex-post értékelések esetén – az időzítés miatt több mint kétséges (az ex-post jelentések még el sem készültek, de a következő programozási időszakra vonatkozó jogszabályokat már el is fogadták). Ugyanakkor az sem mellékes, hogy a közigazgatás világában korántsem rendelkeznek sem olyan gyakorlattal, sem olyan kifinomult módszerekkel, amelyek képesek lennének a különböző jogszabályok vagy a helyi szintet közvetlenül érintő központi döntések hatásainak nyomon követésére. Így a visszacsatolás – egyébként kifejezetten fontos – követelménye inkább a fejlesztéspolitikai rendszerben látszik biztosítottnak.

A rural proofing sikeres alkalmazásának esélyei egy centralizált és unitárius állam, Magyarország esetében

Közismert, hogy a szövetségi berendezkedésű államok (mint Németország és Ausztria) vagy a regionalizált államok (például Olaszország) komoly hagyomá-

nyokkal, intézményi kultúrával, jogi szabályozási múlttal rendelkeznek a hatalom- és feladatmegosztás tekintetében. Mindez jelentősen megkönnyítheti az olyan kormányzási módszerek alkalmazását, amelyek működtetésében komoly szerepet játszik a többszintű kormányzás, a partnerség vagy az alulról felfele építkezés elfogadása. Ezzel szemben az olyan unitárius, centralizált államok esetén, ahol a pluralizmusra épülő kultúra helyett vagy mellett még mindig (esetleg újra) megjelenhetnek az egyszemélyi vezetésre épülő pártállami mechanizmusok, ott a rural proofing meghonosítása további akadályokba ütközhet. Az alábbiakban annak bemutatására, értékelésére kerül sor, hogy a fentebb vázolt sikerességi kritériumok miként érvényesülhetnek vagy érvényesíthetők Magyarországon.

Korábbi kutatások tapasztalatai (ÁROP 2013; KÖFOP 2019), LEADER helyi akciócsoport vezetőként eltöltött csaknem két évtized, illetve országos vezetőként eltöltött több, mint egy évtized, valamint 17 év alpolgármesteri megbízás lehetőségét biztosít a rural proofing bevezetésének mérlegelésére. Ez talán azért is fontos lehet, mert a kelet-közép-európai államok többsége hasonló államberendezkedésű, a rendszerváltástól kezdődően hasonló utat jártak be; igaz, Magyarország abban mindenképp különbözik, hogy az elmúlt másfél évtizedben jelentős centralizációs folyamatok zajlottak, amelyek különösen a helyi önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatásokat, illetve hatósági tevékenységet érintették.

Ha értékeljük a korábban bemutatott sikerességi szempontok érvényesülési esélyeit, akkor – kezdve a politikai támogatottság kérdésével – általánosságban az állapítható meg, hogy a rendszerváltás óta – ugyan eltérő intenzitással, de – minden kormányzat érzékenységet mutatott a vidék iránt (ha ezt nem is követték minden esetben konkrét beavatkozások). Természetesen ezt a képet mindenképp árnyalni szükséges, mivel ez az elkötelezettség leginkább a központilag meghirdetett és levezényelt programokra korlátozódott (a '90-es években a teljes körű ivóvízellátás biztosításától – mely számos pazarló és észszerűtlen beruházást eredményezett – a 2019-ben bevezetett Magyar Falu Programig, amely a legkritikább esetben van tekintettel a helyi-területi sajátosságokra (Finta, Horeczki 2023). Az egyetlen decentralizált és a települési szinthez legközelebb álló uniós program, a LEADER (mely Magyarország minden 10 000 főnél kisebb lélekszámú településre kiterjed, lefedve így az ország területének mintegy 90 százalékát) már legalább egy évtizede nem létezne, ha nem lenne kötelező a tagállamok számára. 2024-ben azonban egy új minisztérium alakult (Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium), amely fontosnak véli a funkcionális térségek, valamint a vidék és város kapcsolatainak újragondolását. Annyi bizonyos, hogy a múltban nem létezett olyan garancia, ami biztosíthatta volna a vidéki szempontok kormányzaton átívelő figyelembevételének érvényesülését. Ezt alátámasztja, hogy még a központi programok és támogatások – akár egy kormányzati cikluson belül is – végleg eltűnhettek (Vidékfejlesztési Célleitirányzat, Modern Városok Program), vagy jobb esetben újraéledhettek más formában (Magyar Falu Program).

Ami a kötelező jelleg és az önkéntesség kérdését illeti, tényleges alkalmazás előtt ez csak becsülhető, ám a régóta keveset változó közigazgatási, jogalkotási, politikai kultúra hagyományai alapján komoly esély lehet az erős központi kormányzati akaratot megtestesítő jogszabályi keret kialakítására is.

A fejlesztéspolitika területén belül a koordinációs mechanizmusok tekintetében 2003–2008 között létezett olyan jogszabály (24/2003. (III. 4.) kormányrendelet), mely az egyes programok közötti összhangot kereste (nem sok sikerrel). Az együttműködés, koordináció szervezeti keretei tekintetében a 2006–2013 között működött Nemzeti Fejlesztési Ügynökség ugyan egyesítette az egyes programokért felelős irányító hatóságokat, azonban az ágazatonként elkülönülő egységek és programok között – vélhetően a hiányzó együttműködési mechanizmusok következtében – mégsem alakulhatott ki szinergikus kapcsolat. 2023-tól azonban a már említett Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium integrálja új keretek között az egyes operatív programok irányító hatóságait, ami a fejlesztéspolitika területén újabb esélyt jelenthet egy integráltabb, helyérzékeny fejlesztéspolitika kialakítására abban az esetben, ha létrejönnek, illetőleg hatékonyan működnek azok az eljárási szabályok, amelyek projektszinten is képesek biztosítani az egymáshoz való illeszkedést, az egymásra épülést. Valószínűsíthető, hogy az eljárási szabályok mellett személyzeti kompetenciák és készségek alapos fejlesztésére is szükség lehet, amely biztosítja az együttműködési kultúra és a komplex megközelítés elmélyítését mind kormányzaton belül, mind a központi, a területi és a helyi szintű szereplők között.

A helyi-területi szintű szereplők részvétele – mint a sikeres rural proofing mellőzhetetlen eleme – Magyarországon az uniós csatlakozás óta sem tekinthető kielégítőnek. Bár a kohéziós politika egyik alapelve a partnerség, ez – különösen a 2021–2027-es programozási időszakban – inkább csak papíron valósult meg (Finta 2022). A 2014 óta a közösségi szabályozásban is megjelenő, így elvileg minden tagállam számára kötelező többszintű kormányzás elvének érvényesülése pedig még csak nyomokban sem mutatható ki. Külön érdemes kiemelni azt is, hogy a Bizottság – mint az uniós jogszabályok törvényességének őre – nem fordít figyelmet az uniós jogszabályok, különösen a részvételt biztosító alapelvek érvényesülésére. A konkrét és rendszerszintű jogszabálysértések Bizottság elé tárása során a Bizottság – valószínűleg nem először és nem is utoljára – inkább politika szereplőként járt el (Pazos-Vidal 2019), és érdemben nem kívánt állást foglalni a konkrét ügyekben. Olyan esetre is volt példa a közelmúltban, hogy a Bizottság – ellentétben a közösségi szabályozásból következő jogokkal (Regulation (EU) 2021/1060 2021) – úgy vélte helyesnek, hogy az általános kereteket (a támogatás-intenzitás meghatározásáról volt szó) a helyi akciócsoportok helyett az állam határozza meg. Olyan környezetben, ahol a részvételt – még jogszabályi kötelezettség ellenére – sem támogatja a tagállam illetve az EU, igen kicsi az esély arra, hogy a rural proofing mint kormányzási, fejlesztéspolitikai módszer sikeres lehessen (még akkor is, ha a többi feltétel teljesülni látszik.)

Ami a nyomon követést, a monitoringrendszer működtetését illeti, a tapasztalatok szerint mindez érdemben nem befolyásolja a fejlesztéspolitika központi tervezését, működtetését (miközben a jogalkotásban és a klasszikus közigazgatásban még kisebb a jelentősége). A monitoring bizottságok kialakításában – ismét az új Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztériumnak köszönhetően – már történt némi előrelépés: konkrét követelményeket határoztak meg a tagokkal szemben, és a tagság egy része pályázat útján kerülhetett be a bizottságokba. Így megszűnt az a gyakorlat, amely szerint kizárólag a központi döntéshozónak tetsző tagokkal kerül sor a monitoring bizottságok feltöltésére.

Összességében tehát úgy értékelhető, hogy több feltétel teljesülése biztosíthatja Magyarországon a rural proofing megközelítés érvényesülését, ám a teljeskörűség hiánya miatt annak eredményes alkalmazására – még ha erre szándék is mutatkozna – bizonyosan nem kerülhet sor. Bár több kedvező jel és elmozdulás tapasztalható, ez sokkal jelentősebb is lehetne, ha az EU hajlandó lenne azon jogszabályokban rögzített alapelveknek és rendelkezéseknek érvényt szerezni, ami egyébként is feladata lenne. A magyar tapasztalatok természetesen nem jelentik azt, hogy minden centralizált, unitárius államberendezkedésű országban ugyanez lenne a helyzet, ám e tapasztalatok arra alkalmasak, hogy felhívják a figyelmet azon veszélyforrásokra, amelyek a rural proofing vagy ehhez hasonló megközelítések sikeres megvalósulását gátolhatják.

Következtetések

E tanulmány bizonyára nem oldja meg és nem tisztázza minden kétséget kizáróan a rural proofing természetére, funkcióira vonatkozó alapkérdéseket, de egy kis lépés lehet azon az úton, amely mind a tudomány, mind a gyakorlat számára egyértelműbbé teheti a sikeres alkalmazás feltételeit.

A rural proofing közigazgatási vagy fejlesztéspolitikai természetének megítélése valószínűleg még hosszú ideig vita tárgya lesz. A közigazgatási jelleg inkább a hatósági-közszolgáltatási tevékenységhez kapcsolható, ahol természetesen mérlegelhető, hogy bizonyos típusú térségek és települések esetén a döntések milyen – az általánostól eltérő – hatást fejthetnek ki. Itt viszont szükséges megjegyezni, hogy a hatósági-közszolgáltatási tevékenység fontos eleme, hogy az egyformán alkalmazandó, függetlenül helytől, személytől, időtől, nemtől stb. Ezért e feladatok teljesítése során a rural proofing alkalmazása nehézségekbe ütközhet. Más a helyzet a szintén közjogi szereplők (állam, önkormányzatok) által biztosított közszolgáltatásokkal, ahol a differenciálásra, a helyi igények figyelembevételére sokkal nagyobb a lehetőség. A helyi igényeket figyelembe vevő beavatkozás irányulhat bármely szolgáltatás működtetésére és fejlesztésére. Ha elfogadható, hogy a problémák jelentős része valamilyen fejlesztés útján oldódhat meg, a lehetőségek kiaknázásának pedig szinte kizárólag a fejlesztés az útja,

akkor az a következtetés vonható le, hogy az esetek többségében a rural proofing fejlesztési típusú beavatkozásokat takar. Ha ezen túlmenően sorra vesszük a sikeres működés feltételeit, akkor – az eddigi tapasztalatok szerint – azok szinte minden esetben lefedik a fejlesztéspolitika valamely fontos alapelvét, működési elemét. (A részvétel, a bevonás fontossága, a partnerség és a többszintű kormányzás elve, a helyi igények feltárása, az alulról építkezés elve, a visszacsatolás, a tapasztalatok beépítése, a monitoring követelménye, a készségek, képesség minden érintettre – nem csak a közigazgatás személyzetére – kiterjedő javítása, a fejlesztéspolitikai programok jelentős részének sajátja.) Mindez nem jelenti azt, hogy nem létezik közigazgatási aspektus, azt viszont igen, hogy a fejlesztési beavatkozások esetén a fejlesztéspolitika alapelveit és követelményeit következetesen szükséges lenne alkalmazni.

Az talán nem képezheti vita tárgyát, hogy komplex kérdésekre komplex válaszokat szükséges adni. Az viszont már sokkal nehezebb kérdés, hogy egy alapvetően ágazati logika mentén működő apparátus (kormányzat) szintjén kialakíthatók-e integrált, a helyi igényekhez illeszkedő, következésképp kellő mélységben differenciált beavatkozások. Ha ez nem sikerül, akkor valószínűleg a rural proofing is kudarcra van ítélve. Ugyanakkor valószínűsíthető, hogy – hosszú távú politikai támogatottság, valamint az MI által nyújtott és eddig még soha nem alkalmazott informatikai megoldások mellett – központi szinten (is) kialakíthatók azok a mechanizmusok, létrejöhet az a szervezeti kultúra, amely a komplex döntések alapját, háttérét képezi. A központi szinten túl az olyan, már meglévő helyi-területi szintű fejlesztéspolitikai eszközök aktív szerepvállalása sem lenne mellőzhető, mint a LEADER/CLLD. Ezt különösen az indokolja, hogy ez a szerte az EU-ban intézményesített beavatkozási forma áll a legközelebb a helyi szinthez, működése a partnerségen és – jó esetben – a többszintű kormányzáson alapul, az általuk kialakított fejlesztési stratégiák alulról építkeznek, így képesek közvetíteni és megjeleníteni a helyi-területi sajátosságokat, és végül, de nem utolsón, épp Európa vidéki területein működnek.

Az ugyan hosszú ideig vita tárgyát képezheti, hogy a rural proofing kizárólag a vidéki térségekre alkalmazható, illetve alkalmazandó-e, vagy egy olyan kormányzási és fejlesztéspolitika módszer bevezetésének hajnalán állunk, melynek lényege a területérzékenység, pontosabban a megfelelő léptékű területérzékenység. Ez a területérzékenység természetesen nem öncélú, egyszerűen a szakszerűbb döntéshozatalt, a kihelyezett források jóval hatékonyabb felhasználását hivatott és képes biztosítani. Ennek felismerése vagy figyelmen kívül hagyása EU-s és tagállami szinten komoly versenyképességi tényező is egyben. Más olyan térségek ugyanis (az ázsiai térség, különösen Kína vagy Észak-Amerika), ahol kohéziós források allokálására, illetőleg ilyen típusú újraelosztásra nem kerül sor (vagy a támogatásokat más módon, hatékonyabban biztosítják), relatív versenyelőnyre tehetnek szert azzal az EU-s térséggel szemben, amely a korlátos forrásokat rosszabb hatékonyság mellett, esetleg kifejezetten pazarlóan használja fel. Sze-

mélyes meggyőződés, hogy a rural proofing mint módszer, mechanizmus, nem csupán a vidéki sajátosságok, hanem általában véve a helyi sajátosságok figyelembe vételére alkalmas eszköz, vagy legalábbis azzá tehető.

Végül, de nem utolsó sorban nagyon eltérő lehet – és maradhat is – annak megítélése, hogy mennyiben lehet sikerességi-hatékonysági tényező a kötelező erő és a szankció, illetőleg mindezek hiánya. Valószínűsíthető, hogy azon országokban, amelyek az intézményi kultúra szintje alapján – akár a központi közigazgatás, akár a fejlesztéspolitika intézményrendszeréről van szó – nem érettek a rural proofing megközelítés befogadására, ezt a folyamatot felgyorsíthatja a kötelező erő. Viszont akár a kötelező erőnek, akár az önkéntes vállalásnak akkor lehet súlya, ha a megvalósítás-végrehajtás elmaradásához valamilyen következmény is társul. Ellenkező esetben – ahogy az uniós fejlesztéspolitikai alapelvek esetén tapasztalható – olyan súlytalan megközelítéssé, szlogenné válik, amely alkalmazásának hiánya pénzben is kimutatható károkat okoz tagállami, következőképp uniós szinten is.

Mindezen kérdések és lehetséges válaszok természetesen nem lezárni szeretnék egy újfajta kormányzási-fejlesztéspolitikai módszer optimális alkalmazásának kérdéseit, hanem sokkal inkább ösztönözni kívánják azt a tudományos és gyakorlati gondolkodást, amely hozzájárul a rural proofing sikeres alkalmazásához.

Irodalom

- Atterton, J. (2008): *Rural Proofing in England: A Formal Commitment in Need of Review*. Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No. 20. University of Newcastle Upon Tyne, Centre for Rural Economy <https://www.ncl.ac.uk/mediav8/centre-for-rural-economy/files/discussion-paper-20.pdf> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Atterton, J. (2022): *Analytical Overview of Rural Proofing Approaches and Lessons Learned*. ENRD Thematic Group Rural Proofing - Background document. European Network for Rural Development https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/tg-rp_background_paperrural_proofing-jane_atterton_220127.pdf (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Bryce, B. (2024): *Rural Proofing: Lessons From OECD Countries and Potential Application to Health*. OECD Regional Development Papers, 73. OECD Publishing, Paris <https://doi.org/p3md>
- Estèbe, P., Desjardins, X., Hodent, C. (2024): *Rural Areas and Rural Policy in Europe. Comparative Approach to Five Countries: Germany, Spain, Estonia, Ireland and Poland. Summary*. Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) https://anct-site-prod.s3.fr-par.scw.cloud/s3fs-public/2024-01/Lot%20rapport_EN_26%20janvier.pdf (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Finta I. (2022): Az Európai Unió fejlesztéspolitikai alapelveinek fejlődési tendenciái és végrehajtása Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 2., 1–19. <https://real.mtak.hu/161427/>
- Finta I., Horeczki, R. (2023): Vidékfejlesztési programok jellegzetességei a periférikus térségekben. *Tér és Társadalom*, 3., 53–76. <https://doi.org/p3mj>
- Gaugitsch, R., Messinger, I., Neugebauer, W., Schuh, B., Toptsidou, M., et al. (2022): *Rural Proofing - A Foresight Framework for Resilient Rural Communities*. European Committee of the Regions, Brussels. https://ldnet.eu/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2022/06/Rural-Proofing-CoR_coter_nat_rural.pdf (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Greer, A. (2023): Countryside issues: A creeping crisis. *Parliamentary Affairs*, 3., 523–542. <https://doi.org/bzp94h>

- Hall, H., Gibson, R. (2016): *Rural Proofing in Canada: An Examination of the Rural Secretariat and Rural Lens*. <https://ruraldev.ca/wp-content/uploads/2018/12/RuralProofinginCanada-HallGibson.pdf> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Husberg, A., Muilu, T., Vihinen, H., Voutilainen, O. (2025): *Rural Proofing of Legislative Proposals, Guidelines for Law Drafters for Rural Proofing*. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/166307> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Jackson, S., Clarke, R. (2003): *Proofing Rural Lifelong Learning. Project Report*. Birkbeck College <https://eprints.bbk.ac.uk/id/eprint/9582/> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Jones, P. (2022) Rural proofing – An elusive concept? *Town and Country Planning*, Sept-Oct., 345–349.
- Kováč, I. (2002): LEADER, a New Social Order, and the Central- and East-European Countries. *Sociologia Ruralis*, 2., 181–189. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00140>
- Lowe, P., Ward, N. (2007): Sustainable rural economies: Some lessons from the English experience. *Sustainable Development*, 5., 307–317. <https://doi.org/dgb8fs>
- Mantino, F., Forcina, B., Vironen, H., Fonseca, L. Kahila, P. (2023): *Review of Rural Proofing Instruments and Experiences in European and Non-European Countries*. RUSTIK <https://rustik-he.eu/wp-content/uploads/2023/12/D1.3-Report-on-rural-proofing-1.pdf> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Murdoch, J., Lowe, P., Ward, N., Marsden, T. (2003): *The differentiated countryside*. Routledge, London
- Müller, O., Sutter, O., Wohlgemuth, S. (2020): Learning to LEADER. Ritualised performances of 'participation' in local arenas of participatory rural governance. *Sociologia Ruralis*, 1., 222–242. <https://doi.org/g5xs>
- Nordberg, K. (2021) Distributed rural proofing – An essential tool for the future of rural development? *Sociologia Ruralis*, 1., 141–162. <https://doi.org/p3mm>
- Parnell, W., Lynch, C. (2022): *Proposals for an Effective Rural Proofing Model for Ireland*. Department of Rural and Community Development <https://www.gov.ie/en/collection/06a3d-rural-proofing-proposals-for-a-rural-proofing-model-for-ireland/> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Pazos-Vidal, S. (2019): *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas*. Routledge, London – New York
- Pazos-Vidal, S. (2022): *'Rural proofing in Spain'*. Presentation to the First Meeting of the European Network for Rural Development's Thematic Group on Rural Proofing, Jan. 2022. https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/tg1-rp_conclusions_of_the_g100_rural_proofing_initiative_from_spain_pazos-vidal.pdf (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Pemberton, S., Goodwin, M. (2010): Rethinking the changing structures of rural local government-state power, rural politics and local political strategies? *Journal of Rural Studies*, 3., 272–283. <https://doi.org/dbxzm5>
- Rewhorn, S. A. (2019): *A Critical Review of Rural Proofing in England. Doctoral dissertation*. University of Chester, Chester <https://chesterrep.openrepository.com/handle/10034/622858> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Sherry, E., Shortall, S. (2019): Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs. *Journal of Rural Studies*, 68., 336–343. <https://doi.org/gm8v8x>
- Shortall, S., Alston, M. (2016): To rural proof or not to rural proof: A comparative analysis. *Politics & Policy*, 1., 35–55. <https://doi.org/p3mq>
- Shorthall, S., Sherry, E. (2017): *Briefing Paper One: Preliminary Recommendations to Assist With the Development of a Guidance Framework and Monitoring Framework for Rural Proofing Related to the Rural Needs Act*. Newcastle University, Agri-Food and Biosciences Institute, Centre for Rural Economy https://niopa.qub.ac.uk/bitstream/NIOPA/7669/1/Briefing%20Paper%20One%20Rural%20Needs%20Act%207%20March%202017_0.pdf (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Shortall, S., Sherry, E. (2018): *Rural Proofing in Northern Ireland. An Overview and Recommendations on Guidance, Implementation and Governance*. Newcastle University, Agri-Food and Biosciences Institute, Centre for Rural Economy <https://niopa.qub.ac.uk/handle/NIOPA/10721> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Shortall, S., Brown, D.L. (2019): Guest editorial for special issue on rural inequalities: Thinking about rural inequalities as a crossnational research project. *Journal of Rural Studies*, 68., 213–218. <https://doi.org/p3mr>

- Shucksmith, M. (2018): Re-imagining the rural: From rural idyll to Good Countryside. *Journal of Rural Studies*, 59., 163–172. <https://doi.org/gdfq7p>
- Shucksmith, M., Brooks, E., Madanipour, A. (2021): LEADER and Spatial Justice. *Sociologia Ruralis*, 2., 322–343. <https://doi.org/g5xw>
- Thuessen, A.A., Nielsen, N.C. (2014): A territorial perspective on EU's Leader approach in Denmark: The added value of community-led local development of rural and coastal areas in a multi-level governance settings. *European Countryside*, 4., 307–326. <https://doi.org/g7xxdf>
- Woods, M. (2011): Rural (2nd ed.). Routledge, Abingdon, United Kingdom
- Woods, M., Heley, J. Goodwin-Hawkins, B. (2018): *The ROBUST conceptual framework: A Guide for Practitioners (ROBUST Deliverable 1.5)*. Prifysgol Aberystwyth, Aberystwyth University <https://research.aber.ac.uk/en/publications/the-robust-conceptual-framework-a-guide-for-practitioners-robust-> (Letöltés: 2024. 06. 05.)

Egyéb felhasznált források

- 24/2003. (III. 4.) Korm. rendelet a területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati rendszerben történő felhasználása összehangolásának rendjéről.
- ÁROP 1.1.22.-2012-2012-0001. (2013): *Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása*. <https://arop.rkk.hu/> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- CoR (European Committee of the Regions) (2022): *Rural proofing – a foresight framework for resilient rural communities*. <https://ldnet.eu/rural-proofing-a-foresight-framework-for-resilient-rural-communities/> (Letöltés: 2025. 03. 03.)
- Department of the Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) (2008): *Rural Challenges, Local Solutions: Building on the Rural Delivery Pathfinders in England*. A Report by DEFRA on Behalf of the Rural Delivery Pathfinders. DEFRA, London
- Department of the Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) (2021): *Rural Proofing in England 2020 Delivering policy in a rural context*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/608aac40e90e076aaaa26edf/Rural_Proofing_Report_2020.pdf (Letöltés: 2024.06.05.)
- Department of the Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) (2022): *Rural Proofing: Practical Guidance to Consider the Outcomes of Policies in Rural Areas*. DEFRA, London <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6388a51bd3bf7f32848cbc3d/rural-proofing-guidance.pdf> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Department of the Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) (2024): *Delivering Rural Opportunity: Third Report on Rural Proofing*. Policy Paper. <https://www.gov.uk/government/publications/delivering-rural-opportunity/delivering-rural-opportunity-third-report-on-rural-proofing> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- ENRD Thematic Group (TG) on Rural Proofing (2022): *Rural Proofing Actions at Different Levels*. Key considerations. Outcomes of the 2nd Thematic Group meeting: 19/05/2022. European Network for Rural Development. https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/2nd_enrd_tg_rural_proofing_summaryboard_0.pdf (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- European Economic and Social Committee (2014): *Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Community Led Local Development (CLLD) as a Tool of Cohesion Policy 2014-20 for Local, Rural, Urban and Peri-Urban Development (Exploratory Opinion at the Request of the Greek Council Presidency)* (2015/C 230/01) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.230.01.0001.01.ENG (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- GRANULAR (2024): D 5.1 Guidelines for the Rural Proofing of Transition Policies in Europe. https://www.ruralgranular.eu/wp-content/uploads/2024/09/GRANULAR_D5.1_Guidelines_for_the_Rural_Proofing_of_Transition_Policies_in_Europe.pdf

- House of Lords (2019): *Time for a Strategy for the Rural Economy*. House of Lords Paper 330, Select Committee on the Rural Economy <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldrurecon/330/330.pdf> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15. (2019): *Public Service Reform Underlying Good Governance*.
- Kommun Forbundet (2016): *Landsbygdsolitik och landsbygdsäkring - i Finland, Norge, Storbritannien och Kanada*. <https://www.kommunforbundet.fi/ekonomi-och-livskraft/livskraft/landsbygdspolitiken-och-landsbygdsutveckling> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Levelling-up and Regeneration Act 2023. (2023) <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/55/enacted> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- OECD (2011): *OECD Rural Policy Reviews: England, United Kingdom 2011*. OECD Rural Policy Reviews. OECD Publishing, Paris <https://doi.org/dwk6n9>
- OECD (2014): *Innovation and Modernising the Rural Economy*. OECD Rural Policy Reviews. OECD Publishing, Paris <https://doi.org/z7k>
- OECD (2020): Section 4: 'Implementing the rural well-being policy framework: Guidelines and the institutional picture of OECD countries'. In: *Rural Well-being: Geography of Opportunities*. OECD Publishing, Paris, 139-177. <https://doi.org/p3mn>
- Prime Minister's Office (2023): *Finnish Council of Regulatory Impact Analysis, Annual Review 2022*. Helsinki https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164804/VNK_2023_6.pdf (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Regulation (EU) 2021/1060 of The European Parliament and of The Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060> (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Rural Vision (2024): *Rural Proofing*. https://rural-vision.europa.eu/action-plan/cross-cutting/rural-proofing_en (Letöltés: 2024. 06. 05.)
- Select Committee on the Rural Economy. Corrected Oral Evidence: Rural Economy: Tuesday 22 January 2019 11.30 am [minutes of meeting] <https://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/rural-economy-committee/ruraleconomy/oral/95525.html> (Letöltés: 2024. 06. 05.)