

A vidékfejlesztés lehetséges szerepe és átalakításának várható következményei a magyar fejlesztéspolitika 2014-2020-as időszakában

A magyar terület- és vidékfejlesztési politika finanszírozási hátterét alapvetően az Európai Unió források biztosítják, így a közösségi szinten meghatározott terület- és vidékfejlesztési célok, valamint az ugyanezen a szinten elindított – akár több évtizede folyamatban lévő – reform folyamatok, trendek komoly hatással lehetnek a hazai fejlesztéspolitikára. Kérdés, hogy ezek a változások miként érvényesülnek, milyen módon jelennek meg a magyar vidékfejlesztésben? Vajon létezik, létezhet-e, egy európai folyamatoktól független, azoktól elszakadó, önálló magyar út? A kérdések megválaszolásához célszerű megvizsgálni azt, hogy a vidékfejlesztés az Európai Unió közösségi szintjén miként, milyen környezetben jelenik meg, illetve hazánkban hogyan alakul a vidékfejlesztés megítélése, egyáltalán miként értékelhető a 2014-2020-as periódus vidékfejlesztése Magyarországon?

A vidékfejlesztés az Európai Unió szintjén

Napjainkban a vidékfejlesztés az Európai Unió közös agrárpolitikájának (KAP) részét képezi, ami szerves fejlődés, illetve egy több lépésű KAP reformsorozat eredményeként alakult így. A KAP – egészen az AGENDA 2000-ig – szinte kizárólag agrártámogatási rendszer volt, amely gyakran küzdött súlyos belső problémákkal és protekcionista rendszerét a WTO (Világkereskedelmi Szervezet) is többször támadta. A KAP reformok egyik fontos eredménye volt az AGENDA 2000-hez köthető ún.: II. fejlesztési pillér megjelenése, mely alapvetően – a tagállamok egy része szerint is problémásnak tekintett – automatikus, normatív jellegű mezőgazdasági támogatások mellett az agrárágazat pályázati (versenyző típusú) fejlesztését tartalmazta, továbbá – részben az 1996-os Corki Deklaráció hatásának köszönhetően – megjelent benne a „klasszikus vidékfejlesztés” is.

Mindazonáltal a KAP agrártámogatási dominanciája fennmaradt, amely tetten érhető a második pillér támogatásainak jogi szabályozásában, illetőleg a rendelkezésre bocsátott források

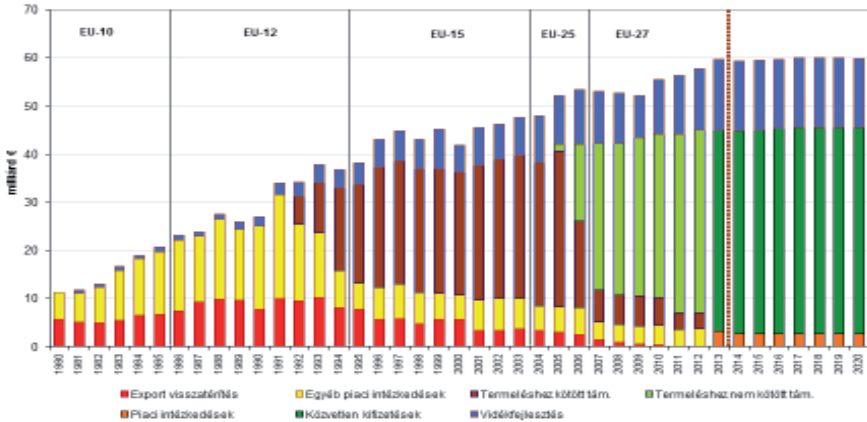
megoszlásában (1. sz. ábra. . A két pillér között átlagosan 80% - 20% a megoszlás, a javarészt közvetlen kifizetéseket tartalmazó I. pillér javára. A II. pilléren belül ugyan tagállami hatáskörbe tartozott a „klasszikus vidékfejlesztés”, valamint az agrártámogatási célok, és ezek forrásmegosztásainak meghatározása, de a tagállamok többsége a II. pilléren belül is az agrárium fejlesztését tekintette fő prioritásnak.

A vidékfejlesztés természetesen a II. pillér megjelenése előtt is jelen volt a közösségi szintű fejlesztéspolitikában, de nem a KAP, hanem a Strukturális Alapok rendszerén belül. Az 1993-2000. közötti programozási időszakban az ún.: 5/a, 5/b és 5/c regionális célterületeken belül kívánták támogatni a vidéki térségek fejlődését az Európai Unió kohéziós politikájában.

Ezen kívül – a '90-es évektől kezdődően – ún.: közösségi kezdeményezésként megjelent a LEADER program, melyet nem a különböző alapok – és azok viszonylag kötött szabályozása – hanem a Bizottság – meglehetősen rugalmas követelményrendszert alkalmazva – finanszírozott. A fejlesztési módszer eredményeinek, sikereinek

1. sz. ábra

KAP kiadások alakulása 1980-2020 (folyó árakon)



Forrás: DG Agriculture and Rural Development

2011 = Közelgvetés, 2012 = Közelgvetés-tervezet

2013 = ERFKA, Felső Ismeretek Közvetlen Kifizetés és Piaci Intézkedés) = 2 Pillér- elölirányzat

A vidékfejlesztés 2014-ben megkezdett foglala az orientált modulokból (Egyszer) és a 732000 Rend 136. cikkben az ERFVA javára átcsoportosítható összeggel "unapert

javarakt" Munkaterv vonatkozású 2014. évi 47. sz. határozat visszavonásának a következtetés Munkatervük hirtelével 2014. június

3

Forrás: http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CCoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.gabonatermesztok.hu%2Fdocuments%2FKAP_%25C3%25B6v%25C5%2591_Agromash_GOSZ_20140130vegl.pptx&ei=wDRKVKa4MKWd7gbu7YGwBg&usq=AFQjCNFJV14uQ-vsZDY1bvCAqkDnwxXCng&sig2=E14d_wV6DTw0Masq_jkvhg&bvm=bv.77880786,d.bGQ

köszönhetően a korábbi LEADER I-II, majd a LEADER + szakaszokat követően a 2007-2013-as időszakban beépült a II. pillér által finanszírozott fő célkitűzések (tengelyek) közé. Ebben az időszakban válhatott a LEADER az EMVA, önálló (negyedik) tengelyévé.

A 2014-2020-as időszakra vonatkozó közösségi szabályozás legmagasabb szintjén (KSK rendelet¹) jelent meg az integrált programozás egyik eszközeként a közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD), amely a korábbi LEADER elvekre és szabályokra épül. Ez a módszer manapság – elvileg – mind a Strukturális Alapok, mind pedig az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap esetén alkalmazható – sőt közösségi szinten a társfinanszírozás 10%-os növelésével ösztönzött – fejlesztési módszert jelent.

A CLLD a 2014-2020-as időszak magyar programozásának akár széles körben alkalmazott eszközevé is válhatott volna, azonban ez az eszköz – a másik integrált eszközhöz az integrált területi beruházáshoz hasonlóan – nem kapott

olyan támogatottságot, amely alapján a Strukturális Alapokból táplálkozó operatív programokon belül alkalmazhatták volna. Így Magyarországon csupán kísérleti jelleggel, korlátozott számú városban jelenhet meg a CLLD, mint fejlesztési eszköz, a jellegétől, funkciójától teljesen idegen, leszűkített célrendszer korlátai között, csak kulturális területen.

Ha tehát nagyon röviden kívánjuk összefoglalni az Európai Unió vidékfejlesztés speciális eszközeinek (LEADER/CLLD) megjelenését és fejlődését, akkor megállapítható, hogy az egykor kizárólag agrártámogatási rendszerként működő KAP az ezredfordulótól már vidékfejlesztési elemeket is tartalmazó politikává alakult át. Ezzel párhuzamosan a Strukturális Alapok rendszerében nevesítve ugyan már nem szerepel a vidékfejlesztés, azonban a vidéki térségek fejlődésének elősegítése számos vonatkozásban továbbra is része a Strukturális Alapok céljainak.²

A magyar vidékfejlesztés tervei a 2014-2020. közötti időszakra

Az európai változások irányainak ismeretében érdemes megvizsgálni, hogy azok a változások, folyamatok, amelyek a közösségi szintű fejlesztéspolitikát jellemzik, miként jelennek meg Magyarországon? Követhetők, ill. fellelhetők-e az Európai Unióhoz benyújtott új fejlesztési dokumentumokban (partnerségi megállapodás, operatív programok, vidékfejlesztési program)? Egyáltalán beszélhetünk-e ma klasszikus értelemben vett vidékfejlesztésről, vagy esetleg az ezredforduló előtti uniós állapot éled újra hazánkban.

Ha az egyes pillérek forrásainak alakulását vizsgáljuk, akkor látható, hogy a normatív agrártámogatás összege a 2007-2013-as időszakhoz képest jelentősen növekszik, míg a II. pillér – amelyben maga a vidékfejlesztés is szerepet kap – kisebb mértékben csökken (1.sz. táblázat).

1. sz. táblázat A KAP források összehasonlítása a két programozási időszak között

Milliárd euró	Közvetlen kifizetések (I. pillér)	Videkfejlesztés (II. pillér)
2007-2013	6,6	3,9
2014-2020	8,8	3,5

Forrás: http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CCoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.gabonatermesztok.hu%2Fdocuments%2FKAP_j%25C3%25B6v%25C5%2591_Agromash_GOSZ_20140130vegl.pptx&ei=wDRKVKa4MKWd7gbu7YGwBg&usg=AFQjCNFJV14uQ-vsZDY1bvCAqkDnwXCNg&sig2=EI4d_wV6DTw0Masq_jkvhg&bvm=bv.77880786,d.bGQ

Önmagában ezek a változások is ellentétesek azzal a folyamattal, amely Európában a nem normatív alapú agrártámogatás, illetve a vidékfejlesztés megjelenéséhez és fokozatos térnyeréséhez kapcsolódnak. Ismeretes, hogy a 2014-2020-as időszakra vonatkozó magyar Vidékfejlesztési Programon (VP) belül – az Uniós szabályokhoz igazodó – hat prioritásból csupán

egyetlen (a hatodik) foglalkozik a klasszikus, a tényleges vidékfejlesztéssel. A többi öt szinte kizárólag az agrárium különböző típusú fejlesztését kívánja támogatni. Ismeretes az is, hogy a VP Bizottsághoz történő benyújtása előtti csaknem utolsó pillanatáig a hatodik prioritás még 18%-os arányban részesedett volna a II. pillér forrásaiból. (Ezen belül a LEADER csoportokon keresztül történt volna a helyi, térségi fejlesztések támogatása, mintegy a II pillér forrásainak 12%-os arányú rendelkezésre bocsátása mellett.

A 2014. évi választásokat követő kormányátalakítással együtt azonban, jelentősen megváltozott a vidékfejlesztés megítélése és helyzete a Vidékfejlesztési Programon belül is. A változások egyik elemeként a vidékfejlesztés a vidékfejlesztési tárcától – mely ezt követően földművelésügyi tárcává vált – a Miniszterelnökséghez került. Az új vezetés a VP tervezési filozófiáját jelentősen meg kívánta változtatni. Ezt fémjelzi az a némiképp egyszerű és sarkos törekvés, miszerint a vidékfejlesztési forrásokat agrártámogatásokká kell alakítani.³ A megváltozott filozófia hatodik prioritást számszerűen érintő következménye az volt, hogy a vidékfejlesztés számára rendelkezésre bocsátott összeg arányát 18%-ról tovább csökkentették a rendelkezésre álló információk szerint 15% körüli összegre.

Emlékeztet, hogy a 2007-2013-as programozási időszak rendkívül csekély forrásai (3-4. tengely együttesen 280-290 Mrd Ft, hét évre, az ország településeinek 95%-ára, területének 87%-ára és a népesség 45%-ára vonatkozó illetékeség mellett) messze nem érthette el azt a kritikus tömeget, amely a vidék gazdaságának növekedési pályára történő állítását, társadalmának, közösségeinek a megújítását biztosította volna. Ebben az időszakban ehhez a problémához társult az a merev lehatárolás, amely a vidék – de különösen a vidéki vállalkozók számára – elérhetetlenné, vagy nagyon csekély mértékben tette hozzáférhetővé a Strukturális Alapok lehetséges forrásait.

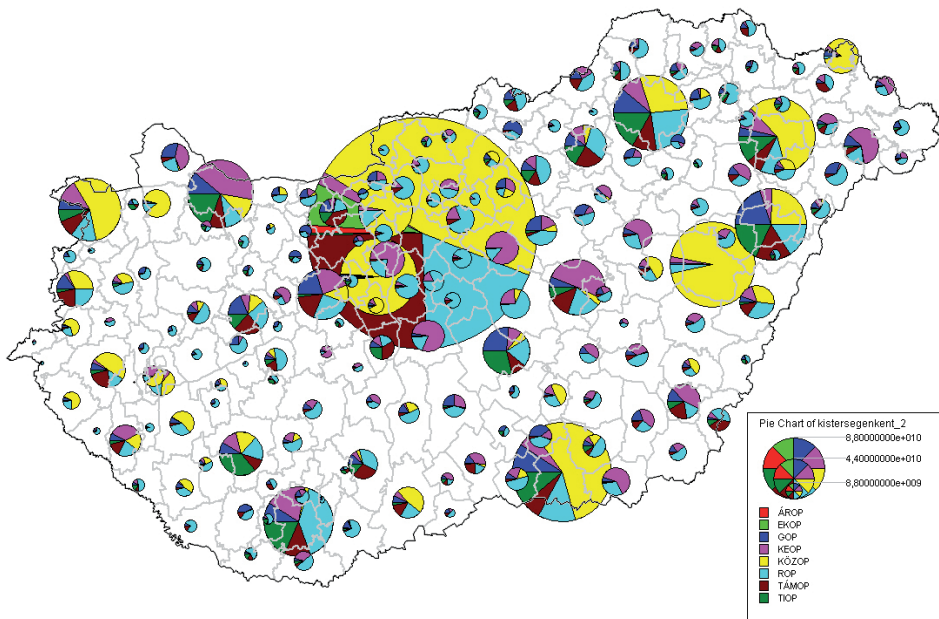
Az egyes operatív programok forrásai a 2007-2013-as időszakban is jórészt a (nagy)városokban jelentek meg és a 2014-2020-as időszakban semmi sem látszik biztosítani azt, hogy ez másként legyen. (2. sz. táblázat, 2. sz. ábra)

2. sz. táblázat Támogatott településkategóriák (2011)

Állandó népesség	Támogatott település	1 főre jutó Ft az összes település arányában
500 fő alatt	351	115 452
500-1500	749	194 512
1500 fő felett	1036	442 975
Összesen	2136	410 796

A 2014-2020-as időszak vidékfejlesztésének új, tervezett finanszírozása még sokkal kisebb arányú a Vidékfejlesztési Programon belül, mint az előző programozási időszakban. Ez abszolút értékben hozzávetőleg 180 Mrd Ft, amely hozzávetőleg 100 Mrd Ft-tal kevesebb, mint a 2007-2013-as időszak vidékfejlesztési forrásai voltak. Az addicionalitás egyik követelménye az előző programozási időszakokhoz képest viszonyított közkiadások fenntartása. Ez az elv ugyan csak program szinten kötelező (a vidékfejlesztési célkitűzés pedig nem a program egészének célja,

2. sz. ábra Az egyes operatív programok támogatásai kistérségeként (2011)



Forrás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség adatbázisa alapján saját számítás (2011. után az NFÜ nem biztosította az adatbázis teljes körű elérhetőségét. Mindemellett valószínűsíthető, hogy az egyes térségek és településtípusok közötti arányok azóta sem változtak)

hanem annak csupán egy eleme), azonban az elv figyelmen kívül hagyása komolyan sérti a II. pilléren belüli arányosság elvét.

Ha a vidékfejlesztési kiadásokat viszonyítjuk a Magyarország számára rendelkezésre álló teljes KAP költségvetéshez (I. és II. pillér együtt), akkor – a II. pilléren belüli 15%-os részesedéssel számolva – a vidékfejlesztés forrása mindössze 4,27%-ot tesz ki. Kérdés, hogy ilyen nagyságrendű támogatási arány mellett lehet-e egyáltalán KAP-on belül vidékfejlesztésről beszélni,

vagy csupán a vidékfejlesztés egy olyan szlogen, amely a nem csekély – és Magyarországon lassan biznisszé⁴ váló – agrártámogatási rendszert kívánja leplezni?

A hiányzó források önmagukban lehetetlenné teszik még a legkiválóbban kidolgozott és megalapozott, a vidék fejlődését ténylegesen elősegíteni hivatott célok megvalósulását is. Ha azonban még azok a célok sem szerepelhetnek a vidékfejlesztés rendszerében, amelyek a vidék társadalmi

értékeinek megőrzését, egyes tájak gazdasági lehetőségeinek kiaknázását szolgálják, akkor nem csupán forrás oldalról, de „tematikus vetületben” is felmerül a vidék fejlődését, további leszakadást megakadályozó vidékfejlesztés valóságos létezésének kérdése.

Ismeretes, hogy a vidéki örökség megőrzése, illetve a turizmusfejlesztés a 2007-2013-as időszakban az ún.: „harmadik tengely” önálló intézkedéseit (jogcímeit) képezte. A vidéki örökség megőrzését a Bizottság felé történő benyújtást megelőzően rövidebb – minden társadalmi egyeztetést, vagy vitát mellőzve (melyre egyébként a partnerségre vonatkozó jogszabályi rendelkezések figyelembe vétele mellett nem kerülhetett volna sor), érthetetlen módon kikerült a Vidékfejlesztési Programból. A turizmusfejlesztés pedig a rendkívül csekély forrással és érinteti körrel rendelkező diverzifikáción, illetőleg a LEADER programon belül támogatható, melyutóbbi 5%-os kerete (abszolút értékben 60 Mrd Ft körüli összege, hét évre), valamint igen széles feladatköre nagyjából lehetetlenné teszi az érdemi, versenyképes turisztikai fejlesztéseket a kisebb vidéki szereplők számára. Mindez természetesen nincs összhangban az II. pillér céljait meghatározó közösségi szabályozással⁵, mely az alábbiak szerint rendelkezik:

(18)... „Ösztönözni kell a mezőgazdaság, a vidéki térségekben folytatott fenntartható és felelősségteljes idegenforgalmi tevékenységek előmozdításán alapuló vidéki turizmus, valamint a természeti és a kulturális örökség területét egyidejűleg felölelő projekteket, továbbá a megújuló energiaforrások terén végrehajtandó beruházásokat.”

„(19) A vidéki térségekben rendelkezésre álló helyi infrastruktúra és alapvető helyi szolgáltatások fejlesztése - ideértve a szabadidős és a kulturális szolgáltatásokat is -, a falvak megújítása, valamint a falvak és a vidéki tájak kulturális és természeti örökségének helyreállítását és fejlesztését célzó tevékenységek alapvető elemét képezik bármely, a vidéki térségek növekedési potenciáljának kiaknázására és fenntarthatóságának előmozdítására irányuló erőfeszítésnek. Következésképpen indokolt támogatást biztosítani azokhoz a műveletekhez, amelyek e cél megvalósítását szolgálják, ideért-

ve az információs és kommunikációs technológiához való hozzáférést és a gyors, illetve nagyon gyors szélessávú internetkapcsolat kiépítését is.”

Sajnálatos és szakmailag nem indokolható módon Magyarország e célkitűzéseket, a VP-jén belül, nem kívánja saját vidéki területein megvalósítani. Ennél nagyobb baj, hogy más operatív programok esetén sem érzékelhető az a szándék, amely a vidéki örökség megőrzését, fejlesztést tűzné a zászlajára.

Gyakran elhangzik az az érvelés, hogy a KAP nem képes és nem is hivatott a vidék problémáinak teljes körű megoldására – mellyel bizonyos további feltételek teljesülése esetén egyet is lehet érteni – azonban, ha a Program még a potenciálisan feladatkörébe tartozó területeken sem vállal értékelhető és érzékelhető szerepet, akkor – továbbra is tematikus vonatkozásban – a tudatos és tervszerű integrált magyar vidékfejlesztés létezése kérdőjeleződik meg.

Ha a Vidékfejlesztési Program valóban agrárfejlesztési rendszerre alakul át, akkor egyik kérdés az, hogy milyen mértékben szűkül a VP célcsoportja, a másik kérdés pedig, hogy van-e, lesz-e más, olyan fejlesztési program, amely az agrártámogatáson kívül esők számára nyújthat fejlődési lehetőséget vidéki területeken, kisvárosokban, falvakban, tanyákon. .

Az első kérdés viszonylag egyszerűen megválaszolható, hiszen elegendő számba venni az agrárágazatban foglalkoztatottakat, akiknek a száma – eltérő nyilatkozatok és különböző statisztikai adatok alapján – maximum 400-500 ezer főre tehető. (Az Uniók adatok szerint 2011-ben az agrárágazatban 291 ezer főt, míg az élelmiszeriparban 2012-ben 123 ezer főt foglalkoztattak.)⁶ A Vidékfejlesztési Program illetékességi területe a magyarországi vidék (10 ezer fő alatti, valamint 120 km²/fő alatti népsűrűségű területei), amely hozzávetőleg 4,5 millió vidéki lakost jelent. Kérdés tehát, hogy mi lesz azzal a több, mint 4 millió vidéki emberrel, akikkel a Vidékfejlesztési Program egyáltalán nem foglalkozik, amennyiben csak az agrárfejlesztésekre koncentrálnak, és mi lesz velük, ha csak 15% erejéig (hozzávetőleg 180 Mrd Ft) törődik velük a fejlesztési lehetőségeket illetően? (Azt a közhelyszerű evidenciát talán nem is lenne érdemes megjegyezni, hogy kizárólagosan az agrárágazat a vidéken élő emberek

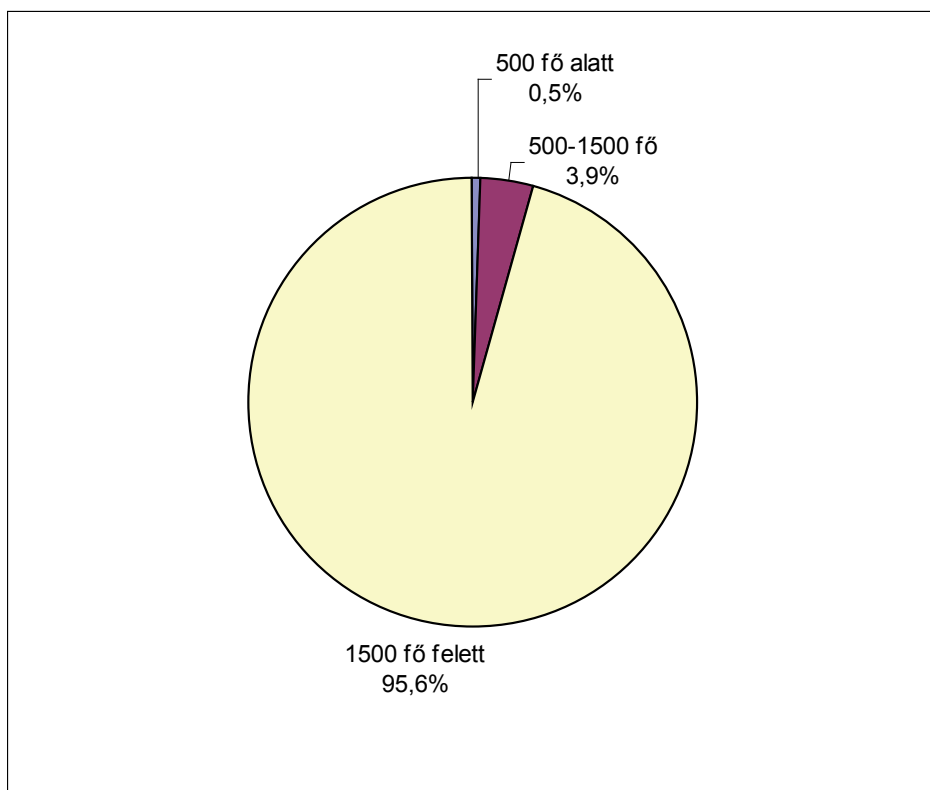
csupán töredékének a megélhetését képes biztosítani. Bár kétségtelenül léteznek tartalékok a munkaerő igényes mezőgazdasági tevékenységek arányának növelése tekintetében, azonban – és ezzel párhuzamosan – a technológiai fejlesztések tovább csökkentik ennek az ágazatnak a munkaerőigényét.)

Sajnálatos tény az is, hogy számos esetben – a tervezés legmagasabb szintjén is – képtelenek különbséget tenni az ágazati támogatások és a területi, horizontális fejlesztések között. Gyakran, kizárólag az adott ágazat kedvezményezettjei számára nyújtott támogatásokat is vidékfejlesztésnek tekintik azzal az indokkal, hogy az vidéken valósul meg. Sajnos az ilyen szemlélet még csak közvetett formában sem nyújt megoldást a több mint négy milliós vidéki lakos problémáira és

fejlesztési igényeire, akik nem tartoznak az ágazat által érintett pár százezer kedvezményezett közé.

A második kérdésre – vagyis arra, hogy más operatív programok tartogatnak-e lehetőségeket a vidék számára – a fentiekben már részlegesen született egy válasz, amely a 2007-2013-as időszak forrásainak felhasználását mutatta be a városok, illetve a vidék vonatkozásában. Vizsgálati eredményeink alapján azonban tovább árnyalható az a kép, amely a vidék Strukturális Alapok (SA) forrásaiból való – korántsem előnyös – részesedését kívánja bemutatni. Az alábbi – (3. sz.) – ábra jól érzékelteti, hogy a különböző lélekszámú települések milyen mértékben juthattak forrásokhoz az SA rendszeréből:

3. sz. ábra Az ÚMFT-ÚSZT támogatások megoszlása települési méretkategóriák szerint (2011)



Forrás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség adatbázisa alapján saját számítás (2011)

Az abszolút számértékek természetesen a 2011. óta eltelt időszakban változhattak, azonban az *arányok* számottevő változása – a 2007-2013 időszakot alapul véve – vonatkoztatva nem várható. Kérdés az, hogy a magyar települések 35,4%-át kitevő 500 fő alatti településeknek (3154 község 289 721 lakója) – változatlan forráselosztási feltételek mellett – milyen esélyük van arra, hogy a leszakadás megelőzéséhez, vagy megállításához, esetleg a növekedéshez az SA forrásaiból segítséget kaphassanak?

Az, hogy a 2014-2020-as időszakban a Strukturális Alapok miként járulnak hozzá a vidék fejlődéséhez, az egyes operatív programok tükrében ítélnélhető. Mint ahogy korábban arra már történt utalás, bizonyos feltételek fennállása esetén a KAP-on kívüli források is érdemben hozzájárulhatnak a vidék fejlődéséhez, sőt adott esetben sokkal nagyobb hatást gyakorolhatnak a vidék fejlődésére, mint a II. pilléren belüli intézkedések és azok forrásai. (Ez, a jelenlegi kondíciók mellett nem túl nehezen teljesíthető feladat.) Az egyes operatív programokban olyan feltételeknek kell szerepelniük, amelyek figyelembe veszik a vidék, pontosabban a vidéki célcsoportok eltérő sajátosságait. Ilyen sajátosságok pl.:

- tőkeerősség, rendelkezésre álló források hiánya (eltérő saját erő követelményt, hitelkonstrukciót igényel);
- elérhetőség, logisztikai rendszer hiánya, a termék fizikai értelemben vett piacra juttatásának korlátai;
- a piacra jutás problémái (marketing eszközök, szélessávú internet alkalmazhatóságának korlátossága);
- belső piac korlátossága (a megtermelt javak értékesítésének korlátai, tekintettel a felvevőpiac vásárlóinak számára és vásárlóerejére);
- a fejlesztéshez, a versenyképessé váláshoz szükséges emberi erőforrás hiánya, vagy korlátossága (nincs magasan kvalifikált szakember, sem a minőségi, de egyszerűbb szakmunka, sem a high-tech technológiát kezelni képes szakember szintjén sem);

Konkrét példával érzékeltetve, egy főváros környéki vállalkozó termékeinek eljuttatása az azt felvenni, megvásárolni képes célcsoporthoz jelentősen kisebb időt, költséget igényel, mint pl.: egy déli határ menti, vagy belső periferián található 150 lelkes település vállalkozója szá-

mára, aki helyben képtelen a megélhetéshez, a fejlesztéshez szükséges terméket értékesíteni, ezt távolabbi piacon képes csak megtenni. A városi, fővárosi vállalkozó számára a megfelelő munkaerő alkalmazása sokkal kevésbé probléma, mint az iménti példa szerinti vidéki településen. Mindezek a körülmények alapvetően – és hátrányosan – befolyásolják a beruházások megtérülési idejét, a rendelkezésre álló és rendelkezésre bocsátható tőke nagyságát, a hitelképességet, stb.

Magyarországon a gazdaságfejlesztési ágazati programok teljesen érzéketlenek a területi különbségekre (a hátrányos helyzetű területeket, településeket *plusz pontszámmal előnyben részesítő megoldások nem jelentenek megoldást*, mert a további – pontokat jelentő – vállalások esetén – az imént vázolt okok miatt – nem képesek olyan vállalatokat tenni, mint a nem hátrányos területen, de különösen a városokban tevékenykedő versenytársak).

A 2014-2020-as időszakban egyetlen nem ágazati, hanem területi program létezik, a TOP (Terület- és Településfejlesztési Operatív Program). A területi program elvileg differenciálhat és megoldásokat nyújthat a vidék számára is, de ennek értékelését megelőzően azt szükséges vizsgálni, hogy az ágazati programok mely elemei biztosíthatják a források vidék számára történő elérhetőségét.

Az ágazati programok képessége, mely figyelembe veszi a vidéki sajátosságokat, kimutatható lehet a *célok* szintjén, rendelkezésre bocsátott *források* szintjén, kialakított *támogatási konstrukciók* szintjén.

A *célok szintjén* kifejezetten a vidék sajátos igényeit legfeljebb az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) veszi figyelembe azonban a különböző gazdaság- és infrastruktúrafejlesztési operatív programok (pl.: GINOP) céljai alapvetően nem tesznek különbséget területi sajátosságok, vidéki és városi területek között.

A tervezés során az is egy megoldást jelenthetett volna – sőt jelenthetne mindaddig, amíg a források ki nem merülnek – a vidék számára, ha az egyes operatív programok bizonyos nagyságrendű *forrást elkülönítenek* a vidék sajátos fejlesztési igényeinek kielégítése érdekében. Ebben az esetben nem fordulhatna elő, hogy a források meghatározó részét a fejlett, alapvetően városi

térsegek szívják fel (mint ahogy eddig is történt), amelynek következményeként *tovább növekednek a területi különbségek*, ami épp a forrásokat rendelkezésre bocsátó kohéziós politika céljaival ellentétes folyamat.

Az operatív programok szintjén meghatározott *támogatási konstrukciók* ugyan nem tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek a vidék

esélyegyenlőségét biztosítanák, azonban talán még egyedül itt nyílhat lehetőség a vidék számára kedvező lehetőségek kialakítására.

Az ágazati programokon túl, célszerű megvizsgálni azt a területi típusú operatív programot, amely a vidék számára is lehetőséget, esélyt teremthet a helyi, térségi fejlesztési igények kielégítésére (4. sz. ábra).

4. sz. ábra A térség és településfejlesztési operatív program prioritásai és a jogosult szereplők köre

	Megyei szint	Megyei jogú város	Városi CLLD	Város/falu
1. Térségi gazdaságfejlesztés a foglalkoztatási helyzet javítása érdekében				
1.1. Foglalkoztatás-bővítést szolgáló önkormányzati gazdaságfejlesztési akciók	X			Megye teljes területe, vidék is
1.2. Foglalkoztatás-barát fejlesztések elsősorban a kis- és középvállalkozásoknál	X			Megye teljes területe, vidék is
1.3. A munkaerő mobilitás ösztönzését szolgáló közlekedésfejlesztés	X			Megye teljes területe, vidék is
1.4. A foglalkoztatás és az életminőség javítása családbarát, munkába állást segítő intézmények, közszolgáltatások fejlesztése		X		Megye teljes területe, vidék is
2. Települési környezet fenntartható fejlesztése				
2.1. Városmegújítás és települési környezetfejlesztés		X		Város (csak a várost nevesíti)
2.2. Társadalmi és környezeti szempontból fenntartható turizmusfejlesztés		X		Megye teljes területe, vidék is (VP lehatárolással)
3. Alacsony széndioxid kibocsátású gazdaságra való áttérés kiemelten a városi területeken				
3.1. Kisléptékű közlekedési fejlesztések		X		Város
3.2. A települési önkormányzati infrastrukturális létesítményekben az energiahatékonyság növelés és a megújuló energia felhasználás, valamint a helyi alkalmazkodás támogatása		X		Megye teljes területe, vidék is (VP lehatárolással)
4. A társadalmi befogadás erősítése és a közösségi szolgáltatások helyi szintű fejlesztése				
4.1. Egészségügyi alapellátás és önkormányzati járóbeteg ellátás infrastrukturális fejlesztése		X		Megye teljes területe, vidék is
4.2. A szociális alapszolgáltatások infrastruktúrájának bővítése, fejlesztése		X		Megye teljes területe, vidék is
4.3. A meglévő, önkormányzati feladatellátást szolgáló intézmények akadálymentesítése, családbarát funkciók kialakítása		X		Megye teljes területe, vidék is
4.4. Szegénység és szegregáció által sújtott, leromlott városrészek rehabilitációja		X		Város
5. Városi közösségek identitásának, összetartozásának és elégedettségének fejlesztése prioritási tengely				
5.1. Kulturális és közösségi terek fejlesztése - infrastrukturális beruházások a városi CLLD-kben kísérleti jelleggel (ERFA)			X	Város
5.2. A városi CLLD-k közösségi és kulturális fejlesztéseire kapcsolódó, illetve azokat támogató beavatkozások kísérleti jelleggel (ESZA)			X	Város
6. Megyei és helyi emberi erőforrás fejlesztések, társadalmi befogadás és foglalkoztatás-ösztönzés				
6.1. A helyi foglalkoztatási szint javítása megyei és helyi foglalkoztatási paktumok támogatásával	X			Megye teljes területe, vidék is
6.2. A térségi gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó kiegészítő ESZA tevékenységek	X			Megye teljes területe, vidék is
6.3. A társadalmi befogadás erősítését szolgáló helyi szintű komplex programok		X		Város
6.4. A helyi identitás erősítése		X		Megye teljes területe, vidék is (VP lehatárolással)

Forrás: részlet Czene Zsolt kézirataiból

Szükséges rámutatni, hogy a TOP céljainak jelentős része kifejezetten a városi típusú településeknek szól, ahol a vidéki szereplők (esetleg közös) támogatása szóba sem kerülhet. A pirossal jelölt prioritások viszont olyan célokat tartalmaznak, amelyek elvileg a vidék számára is lehetőséget biztosíthatnak. Miután a célok – a prioritások szintjén történő – megfogalmazása meglehetősen általános, célszerű azok tartalmát a tervezett beavatkozások szintjén megvizsgálni. (Az általános prioritásokhoz képest ez az a legkonkrétabb szint, ahol már nagy pontossággal meghatározható a konkrét támogatandó tevékenység és a potenciális kedvezményezettek köre.) A TOP tervezett beavatkozásainak bemutatására ugyan területi korlátok miatt nincs lehetőség, azonban a beavatkozási területek vizsgálata alapján több következtetés is tehető. Az egyik ilyen következtetés az, hogy – amennyiben a vidék számára egyáltalán lehetőség nyílik a TOP-ban meghatározott célok megvalósítására – az a vidéki települések csupán bizonyos részének nyújthat fejlesztési lehetőséget. Ez a kör a nagyobb lélekszámú, alapvetően mikrotársadalmi funkciókat betöltő vidéki települések köre lehet (pl.: a 4.1 prioritás alatt körzeti orvosi rendelőket szeretnének fejleszteni, amelyek nincsenek minden településen, jellemzően a mikroközpontokban található meg.) Ez tehát azt jelenti, hogy a TOP a vidéki települések hozzávetőleg egyharmada számára (aprófalvak) – a jelenlegi formában meghatározott célok, beavatkozási területek miatt – szinte egyáltalán nem kínál fejlesztési lehetőséget.

Hasonló szűkítést jelent magának a TOP-nak a potenciális kedvezményezetti köre, amely alapvetően a helyi önkormányzatokra korlátozódik. Ennek oka, hogy hasonló célok (pl.: KKV fejlesztés) más operatív programban (GINOP) is szerepelnek, így a kettős finanszírozás kiküszöbölését biztosító lehatárolást a kedvezményezettek körének megkülönböztetése jelenti. (A GINOP közvetlenül a KKV-kat finanszírozza, a TOP az önkormányzatokat, annak érdekében, hogy a KKV-ék működési környezete megfelelő legyen és ezáltal fejlesztési elképzeléseik megvalósulhassanak.) Hasonló okok miatt tűnik „elvezettnek” a falusi turizmus támogatása is, mivel a nagy turisztikai fejlesztéseket a GINOP támogatja, a helyi önkormányzati fejlesztéseket a TOP, a

falusi turizmust pedig a VP 6. prioritása, de mivel itt beszorították az 5%-os forrással rendelkező LEADER-be ezért 2014. végén az valószínűsíthető, hogy 2014-2020-as időszakban a falusi turizmust semmi és senki nem tudja támogatni.

A TOP forrásainak elérhetősége – a fentiekén túl – további, igen komoly aggályokat is felvet. A TOP egy országosan kialakított program, mely az egyes megyék önálló programjainak keretében szolgál. Ez azt jelenti, hogy a megyei döntéshozókön múlik, hogy az egyes célokból melyeket tesznek be a saját programjukba és azokra mekkora forrásokat szánnak. Így – szélső esetben – az is előfordulhat, hogy egyetlen egy olyan programelemet sem tartalmaz a megyei program, amely a saját vidékeik számára biztosítaná a fejlesztési lehetőséget. Ez a forgatókönyv talán nem valószínű, de figyelembe kell venni azt is, hogy a megyei közgyűlésben – mint ahogy bárhol másutt – általában gyenge a vidék érdekérvényesítő képessége.

Ezt a megkülönböztetést is jól mutatja az az előzetes forráselosztás – melyet a Bizottság erős kritikával fogadott – mely előre (a végleges TOP kialakítását megelőzően) meghatározta azt, hogy egyes megyei jogú városok, járások és megyék konkrétan milyen összegű forrásokban részesülhetnek⁷. A megyei jogú városok a TOP-on belül is jelentős forrásokkal rendelkeznek, azonban ha egy konkrét példa segítségével a TOP, illetve a Vidékfejlesztési Program vidékfejlesztésre szánt fajlagos mutatóit hasonlítjuk össze, akkor a különbség még szembetűnőbb: Pécs megyei jogú város forrása 29 Mrd Ft. Ez egy lakosra fajlagosan 183 ezer Ft-ot jelent, melyhez társulhat további operatív programokból származó fejlesztési forrás is. A VP 6. prioritásának forrásait – optimistán – 15%-on számolva egy vidéki lakosra jutó forrás 38 ezer Ft (további operatív programok forrásai kétségesek, illetve csak részlegesen valószínűsíthetők vidéken). Joggal vetődik fel a kérdés, hogy a megyei jogú város annyi – elérhető, és ténylegesen igénybe vehető – szolgáltatást nyújt a megye további településeinek lakói számára, amely megalapozza az ötszörös forráskülönbséget, vagy a megyei jogú város lakója ötször értékesebb és többet érdemel, mint a vidéki lakos?

Ugyan a Strukturális Alapok egyes operatív programjaiból való részesedése a vidék számára igen csekély eséllyel kecsegtet, azonban még lehetőség nyílhat arra, hogy az egyes programok céljai a vidéki térségekben is megvalósulhassanak. Ezt az utolsó esélyt – a fentiekben már előre jelzett – támogatási konstrukciók kialakítása jelentheti, amelyet az egyes programok végrehajtása során alakítanak ki.

A *támogatási konstrukciók* szabályozási elemei megjelenhetnek az általános eljárási szabályok szintjén, de részei lehetnek a különböző intézkedések megvalósítása érdekében kialakítandó szabályhalmaznak, amely egyszerre tartalmazhat eljárási típusú rendelkezéseket és anyagi jogi típusú szabályokat is. (Az anyagi jogi rendelkezések elsősorban a szereplők jogait kötelezettségeit, az elérendő célt és annak jellemzőit határozzák meg, az eljárási típusú rendelkezések pedig a célok megvalósításának módjait, mint pl.: a projekt kiválasztás módja.)

A támogatási konstrukciók – témánk szempontjából fontosabb – elemei a *jogosultság meghatározása, a támogatási intenzitás, támogatási forma*. Amennyiben operatív program szintjén még nem született döntés az adott cél olyan típusú differenciálásáról, amely a területi különbségeket figyelembe véve a területi különbségek csökkentését célozza, a támogatási konstrukciók kialakítása során ez még pótolható. Ez a megoldás nem új, alkalmazták a KKV-ék ún.: telephely fejlesztési támogatásai során az olyan regionális operatív programokban, ahol léteztek leghátrányosabb helyzetű (LHH) besorolással rendelkező kistérségek. Ez egészen egyszerűen azt jelenti, hogy az adott támogatási cél alatt, a térségek besorolása alapján két támogatási konstrukciót képeztek. Egyikbe tartoztak az LHH-ás térségek, a másikba az összes többi. Az LHH-ás térségekre vonatkozóan eltérő szabályokat állapítottak meg, pl.: a támogatásintenzitás tekintetében, amely – a regionális támogatási térképre vonatkozó közösségi szabályoknak megfelelően – 70% is lehetett (szemben az általános 40%-kal). Emellett létezett egy LHH számára elkülönített forráskeret, amelyet e térségek használhattak fel. Mindez talán meggyőzően demonstrálja azt, hogy jogosultsági alapon (csak vidéki települések, számukra elkülönített forráskeret mellett), a támogatásintenzitás

megfelelő – magasabb szintű – meghatározása, a támogatás formája, (amely jelen esetben *nem visszatérítendő támogatást jelent*) a támogatási konstrukció olyan elemeit képezhetik, amelyek alapján – utolsó lehetőségként – még érvényesíthető az operatív programokból többségében hiányzó, *differenciált, a vidéki térségeket helyzetbe hozó, esélyegyenlőséggel kecsegtető* vidékfejlesztési szemlélet, ami nem más, mint a vidékfejlesztési politika szükségszerű kiteljesedése és méltó rangra emelése a területfejlesztés rendszerében.

A megfelelő fejlesztési módszer alkalmazása és a LEADER főbia, avagy place-based helyett az elérhető legmagasabb fokú centralizáció

A 2014-2020-as időszak közösségi jogi szabályozása széles lehetőséget teremtett az integrált terület- és vidékfejlesztési eszközök alkalmazására, tagállami szinten. Ismeretes, hogy az integrált területi beruházás (ITI), valamint a LEADER módszert átvevő és a Strukturális Alapokra is kiterjeszhető ún.: közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) keretén belül lehetőség nyílt a több alaphoz történő finanszírozásra (multifund finanszírozás). Ezen fejlesztési módszerek alkalmazását a Bizottság a társfinanszírozási arány 10%-os növelésével kívánta ösztönözni. (Ez a magyar saját erő hozzájárulást akár 10-15%-ra is csökkenthette volna az általános 25%-ról.) Az integrált fejlesztésekkel elkerülhetővé vált volna, hogy egy összetettebb, vagyis több, különböző alap (pályázat) együttes finanszírozását feltételező projekt forrásait ne külön-külön (többnyire eltérő szabályok és jelentős időbeli különbségek) mellett kelljen beszerezni (megpályázni). az ilyen gyakorlat ugyanis az eredményes megvalósítás tette kétségessé, vagy hiúsította meg. Magyarországnak – racionális gondolkodást feltételezve – elemi érdeke lett volna a célok és források mind nagyobb részének e fejlesztési módszereken keresztül történő felhasználása. Kétségtelen, hogy e módszerek javarészt a helyi igényeken és lehetőségeken alapuló döntésekre épültek volna, ahol a központi döntéshozók befolyása nem teljesen direkt, hanem csupán indirekt módon érvényesülhet (a helyi döntéseket minden esetben a felelős

irányító hatóság hagyja jóvá, vagy nem hagyja jóvá, igaz közvetlenül nem ő dönt).

Magyarország válasza ezekre a lehetőségekre és kihívásokra végül az lett, hogy az integrált területi beruházást egyáltalán nem alkalmazza, a közösségvezérelt helyi fejlesztést pedig - a LEADER-en keresztül - a kötelező minimális 5%-os mértékben, illetve kísérleti jelleggel pártucatot esetben a TOP-on belül intézményesíti.

A Vidékfejlesztési Programon belül a területi típusú – decentralizált jellegű – nem ágazati és nem közvetlenül központi irányítású fejlesztési módszer részaránya hihetetlenül kicsi (LEADER 5%). A Strukturális Alpok operatív programjai esetén sem örülhetünk, hiszen az egyetlen területi program – a Közép-magyarországi régiót nem számítva – a TOP, amely a forrásokból mindössze 15,47%-os arányban részesedhet. A források és programok többsége tehát a központi irányítású, ágazati jellegű programokban koncentrálódik Magyarországon, ami szöges ellentétben áll a közösségi szinten egyébként fontosnak tartott place-based – helyi bázisú szemlélettel.

Sajnos úgy tűnik a döntéshozóknak nem sikerült felismerni azt, hogy a források rendelkezésre állása önmagában nem vezet a problémák megoldásához, a kívánt fejlesztési célok eléréséhez. Ha nem a megfelelő módszer alkalmazására kerül sor, akkor a kitűzött célokat adott esetben egyáltalán nem, vagy csak sokkal drágábban, lassabban, vagyis alacsonyabb hatékonyság mellett lehet elérni. A LEADER – mint fejlesztési módszer – megkülönböztető sajátosságainak bővebb kifejtésére nem nyílik lehetőség, azonban magának a fejlesztési folyamatnak egy példán keresztül történő bemutatása talán érzékelhetővé teszi azt a különbséget, amely egy LEADER típusú és egy központi irányítású módszer között létezik.

LEADER módszer esetén a helyi akciócsoport munkaszervezetének alkalmazott (nem hivatalnok) dolgozója elmegy, személyesen megkeresi a vállalkozót, mert a vállalkozó sok esetben az információ, ötlet, tudás vagy tőke hiányában nem is gondol arra, hogy esélye lenne fejlesztési forráshoz jutni (hiába a pályázati lehetőség, fejlesztési hitel, stb.).

Megkérdezi a vállalkozókat a fejlesztési elképzeléseikről, motiválja őket (LEADER fejlesztési forrás), az elképzeléseket megpróbálja egy

– lehetőség szerint komplex programba – összegyűrní (programkészítés). Az elképzelések a helyi igények alapján születnek, nem általános – adott esetben a valóságtól, gyakorlattól elrugaszkodott – központi keretek között alakulnak. A LEADER menedzsment biztosítja a szervezést és hozzáteszi – ha szükséges beszerzi – a szakértelmet. Összehozza a vállalkozókat (mikrotérségi, majd a teljes térséget is felölelő megbeszélés), ahol a program minden részletét tisztázzák (pénzügyit is), segít a vállalkozások közötti együttműködések, hálózatok kialakításában. Ehhez (is) jelen kell lenni a térségben, hiszen ehhez a munkához szükséges a beágyazottság, egyfajta legitimitás és a bizalom, aminek megerősödéséhez idő és térbeli közelség, elérhetőség szükséges. Ez a fajta kapcsolat, ösztönző segítségnyújtás már egy megyei központtal sem tud hatékonyan működni. Végül a LEADER program biztosítja a támogatási forrást, az így kialakított (tehát nem a hagyományos pályázati) programhoz.

Eredmény: a kicsi, pontszerűen létező – nagyobb vállalkozásokat ábrázoló forrástérképen egyébként nem is létező, láthatatlan – vállalkozásokat hálózatba szervezve, együttműködést teremtve láthatóvá válnak, magasabb hozzáadott értéket, magasabb adót és jövedelmet állítanak elő, esélyt teremtenek a plusz foglalkoztatásra.

Hatékonyság: a kedvezményezettek csak azt veszik igénybe, amire ténylegesen szükség van és nem azt, amire épp pályázni lehet, ami sok „felelősen” felhasznált forrást takarít meg.

A LEADER program nagyobb forrásarányú alkalmazása nem csupán a módszer, vagy a társfinanszírozási többlet miatt lenne kifejezetten előnyös, de azért is, mert a LEADER keretén belül a különböző fejlesztési célok, tevékenységek egymástól történő elhatárolási kötelezettsége (a kettős finanszírozás elkerülése érdekében) nem a teljes program szintjén, hanem projekt szinten történik. Ez tehát azt jelenti, hogy a LEADER-en belül nyugodtan támogatható mikrovállalkozás fejlesztés, vagy turizmusfejlesztés, éppúgy mint pl.: a GINOP-ban, vagy a TOP-ban, csupán azt szükséges vizsgálni, hogy az adott projekt részese-e a LEADER-en kívül más támogatásban, vagy sem. Ez alkalmat nyújthatott volna számos olyan cél, vagy célcsoport támogatására, amelyek egyáltalán nem, vagy csekély reális eséllyel jut-

hatnak forráshoz más programokból (pl.: falusi turizmus, kisebb falusi vállalkozók). A rendelkezésre álló források tükrében (5%) ez nem vagy csak nagyon szűk körben teljesülhet.

A döntéshozók többsége nem ismeri a LEADER fejlesztési módszer előnyeit és Magyarországon sajnos az sem érv, hogy ez a fejlesztési módszer a nyugati országokban csaknem két évtizede képes olyan eredmények felmutatására, amelyek alapján a kohéziós politika egyik ajánlott fejlesztési módszerévé válhatott. A „LEADER fóbia” oka – a tapasztalatok szerint – Magyarországon alapvetően politikai eredetű, melyet valószínűleg egyetlen politikai erő sem ismer el nyilvánosan. A 2010. előtt hatalmon lévő politikai erők nem tudták igényeik szerint befolyásolni az alulról építkező szervezeteket, amelyek túlnyomó többségben érzéketlenek voltak a politikai törekvésekre. 2010. után viszont az a magát a mai napig tartó rögeszme nyomta rá a bélyegét a LEADER szervezetek megítélésére, mely szerint a LEADER szervezetek az előző kormány máig ki nem takarított maradványai, és ezt a problémát több átalakítási, újraalakítási kísérlet mellett sem tudták megszüntetni. Sajnos hiába tekinthető alaptalan téveszmének ez a vélemény, ahhoz mindenképp elegendő, hogy a LEADER programot – miután kötelező és megszüntetni nem lehet – sikerült a finanszírozási minimumra szorítani és ezzel együtt a szerepét és lehetőségeit minimalizálni a magyar fejlesztéspolitika rendszerében. A politikai motivációhoz képest az a – politika szempontjából szintén nem túl előnyös – sajátosság, hogy a LEADER egy olyan program, ahol a központi döntés helyett alapvetően helyi döntések születnek, már nem játszott lényegi szerepet. (Kétségtelen, hogy léteztek a lehetőségekkel, jogosítványokkal élni kevésbé tudó, vagy épp visszaélő helyi akciócsoportok is, azonban ezek száma részint – szerencsére – minimális, részint itt lett volna a lehetőség a cserére, a felfejlesztésre.)

Létezik-e vidékfejlesztési politika ma Magyarországon?

Az eddig körvonalazott tények és megállapítások alapján több olyan kérdés is felvethető, amely közelebb vihet annak megválaszolásához, hogy Magyarország rendelkezik-e végrehajtható,

a vidék tényleges fejlődését elősegítő valódi vidékfejlesztési programmal, politikával:

Egy agrártámogatási rendszer átveheti-e a vidékfejlesztési funkciókat? A válasz egyértelműen *nem*. Magyarázat: az agrártámogatás a vidéki népesség kis részére, töredékére képes hatást gyakorolni. Sőt a földalapú támogatások egy része bérletek formájában a városokba áramlik. A Vidékfejlesztési Program illetékességi területén több, mint 4 millió embert nem érint közvetlenül, vagy közvetve sem az agrártámogatási rendszer pozitív módon. Szükséges felhívni a figyelmet – ahogy ezt az ÚMVP féldős értékelése meg is tette – hogy az agrártámogatások negatív hatása a tőkekoncentráció és a technológiai fejlesztés következtében bekövetkező alacsonyabb foglalkoztatás. Ez pont azokat érinti, akik egyébként nem részesülnek az agrártámogatási forrásokból. Ezek a magyar megoldások ellentétesek a KAP fejlődési irányával.

A vidékfejlesztésből most „kiemelt” korábbi feladatok, célok (vidéki örökség, falusi turizmus) megjelennek-e más operatív programokban? A kérdésre a válasz *nemleges*. Magyarázat: a kiemléssel egyidejűleg egyetlen operatív program sem reagált oly módon, hogy a vidékfejlesztés a VP-ben megcsonkított céljait más operatív program befogadja, a saját célrendszerét ennek megfelelően kiegészítse. Ez azt jelenti, hogy Magyarországon a vidékfejlesztési célok – a 2007-2013-as időszak célkitűzéseihöz képest sem – tekinthetők teljesnek. Fejlődést, fejlődési folyamatot pedig inkább a célok kiteljesedése jelenthetne, nem pedig azok nagyon jelentős szűkítése.

A Strukturális Alapok operatív programjaiban megjelenik-e a vidékfejlesztés? A válasz az, hogy *többnyire nem*, illetve csak a vidéki települések meghatározott – szűk – köre érintett. Magyarázat: a vidékfejlesztési célok maradéktalan megvalósítása csekély forrásai miatt sem lehet kizárólag a KAP feladata, abban az SA-nak is jelentős részt szükséges vállalnia. A TOP célok által determinált települések köre a vidéki települések csaknem egyharmadát (500 fő alatti települések) hagyják részben, vagy egészben figyelmen kívül. Az EFOP-ban a vidék csak bizonyos (leghátrányosabb helyzetű) településekre vonatkozóan jelenik meg hangsúlyozottan. Más operatív programok esetén a vidéki megkülönböztető sajátos-

ságok megfelelő figyelembe vétele részben, vagy teljesen hiányzik.

A Vidékfejlesztési Programban szereplő 6. prioritás és benne a LEADER program jelent-e megoldást a vidék problémái számára, kielégíti-e a helyi fejlesztési igényeket? A válasz *nemleges*. Magyarázat: a 6. prioritás a magyar programozásban már eleve hiányos (vidéki örökség hiányzik), a célok jelentős része a LEADER programban szerepel. A 6. prioritás további elemei, illetve a LEADER keretén belül megvalósított *célok jól kidolgozottak, megalapozottak* és kellőképpen általánosak ahhoz, hogy teret engedjenek az akár településenként is jelentősen eltérő helyi sajátosságokon alapuló megoldásoknak. A 6. prioritás, illetőleg a LEADER program – célokhoz illeszkedő – *megvalósítását szolgáló források nem biztosítottak*, így a Program ezen része nem végrehajtható.

Mindezek alapján, feltehető a kérdés, hogy létezik-e Magyarországon vidékfejlesztési politika? **A válasz az, hogy végrehajtható vidékfejlesztési politika nincs Magyarországon, viszont végrehajtható agrárpolitikára lehetőség mutatkozik.**

Lehetséges következmények

A problémákra és igényekre reagáló adekvát vidékfejlesztés hiányának a következményei olyan széles körűek lehetnek, hogy azok bemutatása többszörösen meghaladná e tanulmány terjedelmét. Épp ezért kettő, igen nagy jelentőségű következményre célszerű felhívni a figyelmet.

Az első annak a – minden szakmai alapot nélkülöző és hibásnak bizonyuló – döntésnek a következménye, amely a LEADER program forrásait a minimálisan kötelező 5%-ban határozta meg. Ez a forrás kevéssé tenné lehetővé egy országos lefedettségű támogatási rendszer működtetését. Az országos lefedettség megszüntetése azonban, komoly károkat okozhat még az amúgy fejlettebbnek tűnő vidéki területeken is, mivel megszűnik annak a projektgeneráló, hálózat teremtő, innovatív megoldásokat kereső, helyi szereplőket motiváló, tervezési tapasztalatokkal, speciális tudással rendelkező menedzsment, melyet – vidéken – előreláthatólag egyelőre semmi nem pótolja. A helyi szintű fejlesztő kapacitás hiányában a vidék kapcsolódási lehetőségei a különböző fejlesztési célokhoz és forrásokhoz, még inkább

beszűkülhetnek, illetőleg nullára redukálódhatnak. Alapkérdés annak megválaszolása, hogy mit tekintünk Magyarországon a LEADER módszer legfontosabb funkciójának. Az egyik lehetséges funkció a támogatási funkció, melynek során az egyes LEADER munkaszervezetek a fejlesztéspolitikai intézményrendszerének egyik tagjaként, önállóan, fejlesztési források felett rendelkeznek, fejlesztési forrásokkal támogatják a helyi-térségi igényeket. A másik lehetséges funkció önmagában nem igényel fejlesztési, támogatási forrást, ebben az esetben középpontban a menedzsment feladatellátás áll. A LEADER szervezet feladata a belső erőforrások felkutatása és a térség-településfejlesztés céljai szerint történő szervezése, valamint a külső források térségbe történő vonzása, a térség adszorpciós képességének fejlesztése. Ebben az esetben a LEADER program csupán a menedzsment szervezet fenntartására, működtetésére korlátozódik. A siker azonban nem csupán a belső erőforrások megfelelő menedzselésén múlik – amiben kétségtelenül rejlenek még lehetőségek és tartalékok – hanem a külső forrásokhoz való hozzájutás esélyén is. Ez utóbbi meglehetősen korlátozottnak tűnik hazánkban, így az önálló támogatási rendszer fenntartása mindenképp indokolt, ugyanakkor semmiképp nem mondhatunk le a vidéki térségek fejlődésért elősegítő helyi menedzsment kapacitásról sem.

A másik nagyon komoly következmény a vidék elnéptelenedése, melynek orvoslása érdekében az 1305/2013/EU rendelet az alábbiak szerint fogalmaz: *(19) „..... ösztönözni kell az olyan szolgáltatás- és infrastruktúrafejlesztést, amely egyrészt társadalmi befogadáshoz, másrészt a vidéki térségekben a társadalmi és gazdasági hanyatlás és elnéptelenedés folyamatának a megfordulásához vezet.”*

A KSH előrejelzése szerint Magyarországnak 2050-ben 8,3 millió lakosa, 2060-ban 7,9 millió lakosa lehet. Az elnéptelenedés ugyan minden településkategóriára jellemző, azonban leginkább az 500 fő alatti településeket sújtja. (Létezik olyan kistelepülés – Szárász – amely a népességének több, mint 60%-át veszítette el pár évtized alatt.) Miközben az 500 fő alatti települések száma folyamatosan növekszik – a korábban nagyobb lélekszámú települések ezen kategóriába történő süllyedése következtében – ezzel pár-

huzamosan az aprófalvas kategóriába tartozó települések egyre jelentősebb számban kerülnek a kihalás küszöbére. Ha minden változatlan marad, akkor jó eséllyel, néhány évtized múlva, a vidék jelentős része válik lakatlanná és falvak sokasága pusztulhat ki. A Bizottsághoz benyújtott, de még el nem fogadott Vidékfejlesztési Programban – a LEADER-en belül – ugyan létezik egy – csupán kísérleti jellegű – innovatív aprófalva program, azonban a LEADER 5%-os forráskeretre történő szorítása és ezzel párhuzamosan a problémát kezelni hivatott hazai, vagy uniós források hiánya lehetetlenné tesz olyan beavatkozást, amely az aprófalvak számára jelenthetne bármiféle népességmegtartó megoldást. A vidéki lakosság csökkenése, az aprófalvak tömeges elnéptelenedése érdemben nem érinti az agrárium élelmiszer-elátó alapfeladatát. Az agrártermelés – különösen annak nagyüzemi módszere – egyrészt kevés ember munkáját veszi igénybe, másrészt az agrártermelők számára csaknem teljesen közömbös, hogy a munkavállalók épp a városban, vagy egy kistelepülésen laknak-e. A nem is túl távoli jövőben előállhat az a helyzet, hogy az agrárüzemekben dolgozókat a városból szállítják ki – vagy járnak „ki” – a vidéken található telephelyekre, és vidéken, a közvetlen várostárségtől eltekintve – nem túl nagy számban – egy elgettósodott (javarészt etnikai) kisebbség tengeti az életét. A folyamat csendes lesz és nem túl gyors, ahogy az olvadó jéghegyek tűnnek el az óceánban minden hangos tiltakozás nélkül (**igy a mindenkori politikai erőknek nem kell tartaniuk tiltakozásoktól**).

Hogy e sötét vízió ne következhesen be, az a korunk szakmai és politikai döntéshozóinak a **bölcsességén** és belátóképességén **múlik**. Ehhez persze tettekre lenne szükség mind közösségi, mind nemzeti szinten. Ennek jelei – különösen hazai vonatkozásban – egyelőre nem mutathatók ki, sőt épp ezzel ellentétes folyamat – a passzív eutanáziát felváltó aktív eutanázia – jelei mutatkoznak hazánkban.

FINTA ISTVÁN

Felhasznált irodalom és jogszabályok jegyzéke

A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.) az európai strukturális és beruházási alapok keretében meg-

valósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0240&from=HU>

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság VÉLEMÉNYE A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés mint a helyi, vidékfejlesztési, városi és városkörnyéki fejlesztést célzó 2014–2020 közötti kohéziós politika egyik eszköze

<http://www.toad.eesc.europa.eu/AgendaDocuments.aspx?pmi=ha5jDW%2bOWSG2eS7Df8ky1KLAaCEKeLT0dLxAYnYqvwQ%3d>

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egy-egy szerkezetbe foglalt változata: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=HU>

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről: http://www.umvp.eu/sites/default/files/AZ_EUROPAI_PARLAMENT_ES_A_TANACS_RENDELETE_3.pdf

Az Európai Bizottság mezőgazdasági és foglalkoztatás, tengerügyi és halászati, valamint regionális politika főigazgatóságának közös útmutatója a közösségvezérelt helyi fejlesztésekről az európai strukturális beruházási alapok vonatkozásában. http://www.jnszm.hu/feltolt/File/tfi/Tervezes/clld_common_guidance_hu_final_20130725.pdf

Barca jelentés

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm

Europe 2020 in Hungary: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/magyarorszag/index_en.htm

Integrált területi befektetés: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hu.pdf

LEADER Tool-Kit: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm

TERÜLET- ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI OPERATÍV PROGRAM 5.0 VÁLTOZAT

https://www.nth.gov.hu/hu/hirek_esemenyek/elerhetőek-a-2014-20-as-operatív-programok-európai-bizottsághoz-benyújtott-valtozatai

Jegyzetek

1. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2013. december 17-i 1303/2013/EU RENDELETE

az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

2. Lásd: Zöld könyv a területi kohézióról, Előnyt kovácsolni a területi sokféleségből {SEC(2008) 2550}

3. http://www.agrarszektor.hu/agrapenzugyek/egyeb/igy_fejezi_le_lazar_az_agraroligarchak_tamogatasait.3869.html?utm_source =in-

dex_main&utm_medium=portfolio_box&utm_campaign=portfoliobox

<https://www.youtube.com/watch?v=nWebe4T1vAI>

4. Az agrárszektor működése, illetőleg működtetése Európában az Európai Gazdasági Közösség megalakulását követően soha nem tisztán piaci alapon történt. Az állami, illetve közösségi szintű beavatkozás (támogatási, piacszabályozási rendszer) egyik alapvető célja Európa élelmiszer ellátási biztonságának garantálása, a 2. világháborút követő élelmiszerhiány elkerülése volt. Napjainkra a támogatások jelentősen eltávolodtak a kezdeti céltól.

5. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2013. december 17-i 1305/2013/EU RENDELETE az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

6. Európai Bizottság: „Mezőgazdaság az Unióban – Statisztikai és gazdasági információk 2012.”, 2013. február; Európai Bizottság: „Vidékfejlesztés az EU-ban – Statisztikai és gazdasági információk, 2013. évi jelentés”, 2013. december

7. 1298/2014. (V. 5.) Korm. határozat a 2014-2020 közötti időszakban a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program tervezésének egyes szempontjairól, valamint az operatív programhoz tartozó megyék megyei önkormányzatai és a megyei jogú városok önkormányzatai tervezési jogkörébe utalt források megoszlásáról