

A MEZŐGAZDASÁG HELYE ÉS SZEREPE A VIDÉKFEJLESZTÉSBEN

FORGÁCS CSABA dr.

ÖSSZEFOGLALÁS

A vidékfejlesztés definiálása még nem megoldott a tudomány részéről. Annak az EU általi meghatározása, illetve a nemzeti sajátosságok fontosságának elismerése azonban stabil alapot teremtenek a hazai vidéki gazdaság sikeres fejlesztéséhez.

Az élet kikényszerítette vidékfejlesztés megjelenése a KAP részeként, majd annak határozottabb irányvétele az AGENDA 2000-ben e második pillér jelentős erősödését hozta magával, amelynek a költségvetésen belüli aránya még nem meghatározó, de tendenciálisan izmosodó.

A jövőre nézve a mezőgazdaság nem játszhatja már a motor szerepét a vidék gazdaságának fejlődésében, de részvétele és fontossága a vidéki gazdaság gyarapításában sem meg nem megkérdőjelezhető, sem nem mellőzhető.

A mezőgazdaság vidékfejlesztésbeni szerepének mértékét alapvetően a kapott támogatások nagysága határozza meg és csak kisebb részben a szektor belső erőforrásai. A vidékfejlesztésben a mezőgazdaság által vállalható szerep egyrészt a szabályozási környezettől függ, másrészt attól, hogy ebben a környezetben a mezőgazdaság mennyire képes erőforrásait mozgósítani és hatékonyan felhasználni.

BEVEZETÉS

A tanulmány két kérdést vizsgál és kísérel meg azokra a válaszadást. Az egyik annak körülhatárolása, hogy a mezőgazdaságot, mint a vidék gazdaságának egyik, bár csökkenő súlyú, de számos régióban és térségben még mindig jelentős szerepet játszó, és a vidéki élet területeit átszövő szektorát, milyen hely illeti meg a vidékfejlesztésben. A másik, annak megvilágítása, hogy a szektor által vállalható/vállalendő szerep milyen súlyú lehet a vidékfejlesztésben és az mely tényezők által meghatározott.

Az utóbbi években, a globalizálódó világgazdaságban és az Európai Unióban is a vidékfejlesztés előtérbe került, és ez utób-

biban a KAP a második pillérévé nőtte ki magát. Ugyanakkor, a vidékfejlesztés növekvő szerepe ellenére is látnunk kell, hogy annak súlya a Közös Agrárpolitikán belül még meglehetősen kicsi, de az AGENDA 2000-2006 időszakra szóló programjában a modulációval és a büntetésekből származó bevételek felhasználásával – figyelembe véve a félidős értékelést is – az időszak végére súlyát tekintve akár a támogatások egyötödét is meghaladhatja.

Az EU csatlakozásra váró országoknak közvetlen érdekük pontosan felmérni, hogy a KAP megreformálása milyen irányban halad, és az új tendenciák mentén hogyan lehet az adódó lehetőségek kedvezőbb kihasználására felkészülni, s a majdan megszerezhető erőforrásokat – egy világos

vidékfejlesztési stratégiára támaszkodva – a kitűzött célok eléréséhez eredményesen felhasználni.

A tanulmány öt kérdéskört tárgyal. Először a vidékfejlesztés definiálására tér ki. Ezt követően kerül bemutatásra a vidékfejlesztés növekvő szerepe az európai agrár modellben. Az EU előtt álló dilemma, nevezetesen annak meghatározása, hogy a vidékfejlesztési politikát milyen irányban szükséges továbbfejleszteni, a harmadik pontban szerepel. Negyedikként a magyar vidékfejlesztés alapelvei kerülnek áttekintésre. Végül a mezőgazdaság lehetőségeinek és korlátainak elemzésével kíséreljük meg a szektor helyét és szerepét hazai viszonylatban behatárolni a vidékfejlesztésben.

1. NINCS EGYSÉGESEN ELFOGADOTT VIDÉKFEJLESZTÉSI DEFINÍCIÓ

A téma fontosságát és aktualitását jelzi, hogy egyre több publikáció jelenik meg e témakörben a hazai és a nemzetközi szakajtóban. Ennek ellenére a szakemberek körében még nincsen egységesen elfogadott vidékfejlesztési definíció. Ez részben azzal magyarázható, hogy a tudományos kutatás még nem jutott el arra a szintre, ahol a tartalmi meghatározás egy széles körű konszenzuson alapuló megoldáshoz vezetett volna. Másrészt, az EU esetében egy vidékfejlesztési fogalom elfogadása a későbbiekben esetleg korlátozná az e címen adható erőforrások felhasználási területeit és a mobilizálható erőforrások nagyságát is, ami a politika mozgásterének korlátozását is jelentené. A publikációk száma mindenesre gyarapszik, s az irodalomban különböző megközelítésekkel találkozhat az olvasó, amelyek ütköztetése a tovább gondolkodást segíti.

A vidékfejlesztéssel kapcsolatos felfogások főbb jellemzői, *Magyar T. (2003)* alapján az alábbiakban foglalható össze.

Az agrár-ruralista felfogás tulajdonképpen abból indul ki, hogy a legfontosabb vidéki szereplő a mezőgazdasági gazdálkodó, aki a vidék aktív formálója. Ebben a szerepében az általa végzett munkának különös jelentősége van. Annak érdekében, hogy feladatának eleget tudjon tenni a társadalom megkülönböztetett figyelmére van szüksége. Ez utóbbi lényege abban áll, hogy a mezőgazdasági ágazatnak kiemelt, más ágazatokétól eltérő támogatást kell biztosítani társadalmi megegyezés talaján. *A szuburban megközelítés* elsősorban a városlakók körében fellelhető megközelítés, azok szemszögéből kiindulva hangsúlyozza, hogy az ideális vidéki térség valójában az életminőség javítását szolgálja. Ebben a tekintetben a legnagyobb gond a természeti és kulturális értékek megfigyelhető pusztulása. A tennivalók meghatározásakor azonban nem tartják fontosnak a mezőgazdaság szerepének kiemelését. Nézetük szerint a környezet és a kultúra megőrzése ágazati támogatás nélkül oldódik meg. *A felzárkóztató, komplex gazdaságfejlesztő megközelítés* kiemeli, hogy mind gazdasági, társadalmi és infrastrukturális vonatkozásban a vidék fontos jellemzője az elmaradottság. Fejlődésbeli lemaradása a globalizáció eredménye. Az elmaradott területeket fel kell zárkóztatni, de ezt nem egy ágazaton keresztül adott támogatással kell megoldani, hanem komplex módon. Végül *az endogén fejlesztés megközelítést* kell megemlíteni, ahol a fókuszban a helyben lévő erőforrások jobb hasznosítása található. Vagyis a boldogulásban a helyi adottságoknak, erőforrásoknak, kezdeményező erőnek tulajdonítanak e felfogás képviselői nagy jelentőséget és nem a fejlett térségekhez történő felzárkózást hangsúlyozzák./9/

Az eltérő vélemények egyik gyakran előforduló esete, amikor a vidékfejlesztést a területfejlesztéssel azonosítják, illetve állítják a kettőt szembe egymással (*Kulcsár L.–Kozári J., 1998*). A két fogalom meg-

különböztetése feltétlenül indokolt, mert más metszetből világítják meg a vidéki gazdaság fejlesztésének irányát és feladatait. A területfejlesztések esetében többnyire a gazdasági modellek, a műszaki és infrastrukturális fejlesztések, valamint a pénzügyi szempontok dominálnak. A területfejlesztés kijelölt határai azonban nem esnek egybe a vidékfejlesztés határaival, noha az előbbi maga is hozzájárul ez utóbbi fejlődéséhez. Eredményként egy-egy kisebb vagy nagyobb terület gazdagodhat pl. infrastruktúrában, amellyel ugyanakkor a szóban forgó vidéki terület felemelkedésének feltételei is javulnak. A területfejlesztésben a kívülről jövő források meghatározók lehetnek, és eredményként konkrét paraméterek teljesítését célozzák. /8/

A vidékfejlesztés komplex fogalom, amelyen belül a sikeres területfejlesztés pozitív szerepe nyilvánvaló. (Fehér A., 1998.) A vidékfejlesztés a helyi erőforrások együttes mozgósítására ösztönöz. Az emberi erőforrások mellett, a természeti erőforrások, az ökológiai, a kulturális értékek, a környezeti szempontok egyaránt a fejlesztés fontos szempontjaiként jelennek meg. A cél egy adott terület dinamikus és szerves fejlődésének elősegítése a helyi erőforrások maximális hasznosításával és a külső erőforrások egyidejű igénybevételével. Mindebből az is következik, hogy a vidékfejlesztési politika több, más politika metszéspontjában helyezkedik el. Kapcsolata rendkívül szoros az agrárpolitikával, de a foglalkoztatás politikával, területfejlesztési politikával szociális politikával, valamint az ipar- és egyéb gazdaság politikai szegmensekkel fennálló kapcsolatai szintén hangsúlyozandók. /5/

A vidék fejlettségi szintjét a gazdasági és társadalmi fejlettség mutatóinak relatív összehasonlításával közelíthetjük meg leginkább, noha ez a fajta megközelítés sem ad teljes képet önmagában. A vidéket valamilyen összehasonlításban a maga viszonylagos elmaradottságával jellemzik.

A vidék fejlettségi szintjének mérésére különböző mérőszámokat (pl. egy főre jutó GDP, népsűrűség) alkalmaznak az egyes nemzetközi szervezetek (OECD, EU). Ugyanakkor ezen szervezetek megközelítésére jellemző, hogy nem tartanak igényt a pontos definíció mindenáron való kicsikarására és a megoldandó feladatok e definíció szerinti merev szemléletű kijelölésére. Helyette ajánlásokat tesznek a vidéki területek fejlesztési irányaira, és e mellett hangsúlyosan szólnak a nemzeti sajátosságokról, azok érvényesítésének fontosságáról, a vidékfejlesztés nemzeti feladat jellegéről. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a sémákban való gondolkodás nem segíti hatékonyan a vidékfejlesztést. A fejlesztésekben korábban elért eredményeknek, értékeknek, pedig be kell integrálódni a lakosság mindennapi életébe ezzel teremtve lehetőséget azok megbecsülésére és megőrzésére.

A vidékfejlesztés definiálásának problémáját jelzi, hogy a Világbank is felülvizsgálta ezzel kapcsolatos korábbi felfogását és új fejlesztési stratégiát dolgozott ki. (Csáki Cs., 2003.) Az elmúlt évtizedekben a vidékfejlesztés koncepciója jelentősen átalakult. A változást a fejlődésről, fejlesztésről való gondolkodás módosulása és a gyakorlati tapasztalatok befolyásolták. A fenntartható vidékfejlesztés multidiszciplináris és plurális megközelítést igényel. Annak a közösségi részvételen kell alapulnia, és szükséges benne a vidékírányítás megerősítése. Elő kell segíteni a magánszektor növekedését és a piaci mechanizmusok alkalmazását. A vidékfejlesztés intézményi kereteinek és kapacitásainak a kialakítása programokon, nem pedig projekteken keresztül hosszú távú támogatást igényel, és meghatározott területek, régiók támogatását is magában foglalja. A kísérletezés és új módszerek kipróbálása kívánatos, de a széles körű ismételhetőség alapvető célkitűzés. Ez a megközelítés a vidékfejlesztési folyamatok hangsúlyainak áthelyezésével a

vidéken élők lehető legszélesebb értelemben vett jólétének a növelésére irányul. /2/

A vidékfejlesztésben tehát az ott élő lakosság hossz távú érdekei a meghatározóak. A kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés nem csak a lakosság életszínvonalának emelését segíti elő, de alakítja, formálja a helybeliek életmódját, életfeltételeit, kulturális és egyéb értékeinek ápolását és megőrzését. Így a vidékfejlesztés és a területfejlesztés fogalmának szembeállítására helyett azok egymást kiegészítő szerepét kell hangsúlyoznunk.

2. A VIDÉKFEJLESZTÉS ÉS ERŐSÖDÉSE AZ EURÓPAI MODELLBEN – A REFORMKÉNYSZER ÖSZTÖNZŐ EREJE

Érdeemes röviden áttekinteni, hogy miképpen alakult, változott a vidékfejlesztéssel összefüggő gondolkodás, és annak a *Közös Agrárpolitikában (KAP)* való megjelenése a kezdetektől. Az 1957. évi *Római Szerződés* 39. cikkelye öt célt fogalmazott meg úgy, mint az agráripiaci stabilizáció, a folyamatos élelmiszerellátás biztosítása, a méltányos árszint meghatározás, a termelékenység-növelés a mezőgazdasági szektorban és végül a mezőgazdasági népesség élet- és jövedelem színvonalának emelése. Az 1960-ban elfogadott és 1962-ben bevezetett *Közös Agrárpolitika (KAP)* céljai közül csak a legutóbbi említhető olyannak, amely a vidék népesség magtartását volt hivatott erősíteni, persze azzal a megszorítással, hogy a termelékenység emelkedés viszont bizonyos mértékig maga is a mezőgazdasági lakosság csökkenéséhez vezet. A többi cél valójában a belső élelmiszerellátás fejlesztését, stabilizálását célozta. Megállapítható, hogy ekkor a vidékfejlesztés problematikája nem kapott kiemelt figyelmet, sőt 1968-ig a *Mansholt* nevéhez fűződő, de a gyakorlatban megbukott KAP reform bevezetéséig, a vidékfejlesztés kérdése lényegében semmilyen formában

nem merült fel. A KAP belső reformjára tett sikertelen kísérlet azonban jelezte, hogy az érvényben lévő agrárpolitikának vannak olyan nem kívánatos hatásai is, amelyek a vidéken élőket hátrányosan érintik. Az iparosodás, a gyors gazdasági növekedés eredményeként megindult urbanizációs folyamat a lakosság mind nagyobb hányadát a városokba vonzotta. A mezőgazdaságban maradtak a termelékenység fokozásával a kínálati szintet tartani, sőt fejleszteni tudták, de a termelésen túl a környezetvédelem problémái, az elhagyott területek lassan növekvő súlya jelezték, hogy a vidék gondjai jelen vannak és erősödnek. Egyes területek, régiók erőteljes lemaradása a fejlődésben figyelmeztettek a további szükséges reformokra. A reform törekvések elsődlegesen a termelés korlátozására és mellette a mezőgazdaságban dolgozók jövedelem szintjének megőrzésére irányultak, de a területi feszültségek megoldásán való gondolkodás is mindinkább előtérbe került jelezve, hogy a KAP radikális továbbfejlesztése mindinkább elkerülhetetlen.

A *Közös Agrárpolitikában a McSharry* nevével fémjelzett 1992-es KAP reform az ár- és jövedelemtámogatás szétválasztását eredményezte, csökkenő érdekeltséget teremtve a mezőgazdasági kibocsátás növelésében, miközben a mezőgazdasági népesség megélhetésének biztosítása továbbra is központi célkitűzés maradt, s mindez tükröződött a jövedelem támogatás megerősödésében. A nemzetközi kereskedelem liberalizálására vonatkozó törekvések sürgették az EU-t a termelési és az export támogatások csökkentésére. Ugyanakkor nyilvánvaló lett, hogy nem csak egyszerűen az EU-n belüli belső ellátás kérdései fontosak csak, de a vidéken élő népesség fokozódó gondjaival is érdemben kell a politikának foglalkozni. Így a KAP reformjának a kérdése összekapcsolódott a vidékfejlesztés problémakörével is.

A vidék gondjaira a figyelmet a „*Vidéki térségek európai kartája*” (1995) irányította rá, amely kimondja, hogy a vidéki területeknél a gazdasági, a szociális, kulturális és az ökológiai szempontoknak azonos súllyal való kezelése szükséges és az ágazati hatékonyság helyett a területi hatékonyság növelését kell előtérbe állítani. Ebben a gondolati megközelítésben a vidék fejlődésének komplex jellege került megfogalmazásra, amelyben elismerést nyert, hogy az egyes területek (társadalmi, gazdasági, kulturális és ökológiai) hatásait csak egymásra való kölcsönhatásuk eredményeként lehet ténylegesen megítélni. Természetesen ebben a mezőgazdaságnak is meg kell találni a helyét. „A mezőgazdaság és a természet fenntartásáért végzett munka a vidéki térségek életbevágóan fontos feladata Európa minden részében, amelyet csak életképes mezőgazdasági szektor teljesíthet. Olyan mezőgazdasági szektor, amely a vidék sajátosságainak megfelelően szervezett (életképes családi gazdaságok), továbbá amely szorosan kapcsolódik a természethez, fenntartható és sokoldalú (multifunkcionális). A mezőgazdasági politikának ezért központi szerepe van.” *Szakál F. (2000, 15. oldal).*

A „*Vidéki térségek európai kartája*” a kívánatos fejlődési irányt jelölte ki. Szükséggé vált azonban annak pontosítása, hogy a stratégiai célokot milyen tevékenységekkel, akciókkal és milyen módon lehet ténylegesen elérni. A *Cork-i nyilatkozat (1996)* már továbbment és 10 pontban fogalmazta meg azokat az általános elveket, amelyek mentén a vidékpolitikát alakítani szükséges. Ezek: a vidék fejlődésének prioritása, az integrált megközelítés, a diverzifikáció, a fenntarthatóság, a szubszidiaritás, az egyszerűsítés, a programozás, a finanszírozás, az irányítás valamint az értékelés és kutatás. A közzétett elvek mindegyike fontos, közülük négyet mégis érdemes kiemelni.

Az *integrált megközelítés* elve jelzi egyértelműen, hogy a vidékfejlesztésben az integrált szemléletet, a multiszektorális megközelítést kell alkalmazni. Ez jelenti a vidéki térség egységes eszként való kezelését, amelyet több tudományterületet átfogó kutatással kell segíteni, külön hangsúlyt helyezve a fejlődésben elmaradt területek fejlesztésére. A vidék gazdaságában a mezőgazdaság tradicionálisan a legerősebb, de mégis csak egyik elem s annak fejlesztését a többi elemmel összhangba kell hozni. A *fenntarthatóság elve* két vonatkozásban is hangsúlyozandó. Egyrészt a vidéki gazdaság, a vidéki élet komplex volta oldaláról, másrészt a mezőgazdaság termelés tekintetében. Ez utóbbi esetben a piaci mechanizmusok bizonyos tevékenységeket el nem ismerő volta, másrészt a termelők irányában közvetített rövidtávú érdekeltség miatt új politikai megközelítésre van szükség. A *változatosság (diverzifikáció)* növelése valójában a vidéki területek önfenntartó képességét hivatott elősegíteni. Ezt szolgálják a beruházásokhoz, infrastrukturális fejlesztésekhez, a képzés fejlesztéséhez, az információs technológia alkalmazásához nyújtott támogatások. Végül a *szubszidiaritás elve*, amely kimondja, hogy a döntéseket a lehető legteljesebb mértékben decentralizálni szükséges, teret engedve a vidéki területek kezdeményező készségének, a helyben található kreativitásnak, miközben erősíteni kell az együttműködés elveit a helyi, a regionális, az országos és az EU szint között.

Garanciális elemeket kell megjeleníteni a vidéki gazdaság előrehaladásának segítségével, másrészt a vidéki népesség megtartását elsősorban a foglalkoztatottság növelésével kell elérni.

A vidék olyan terület, amelyen mezőgazdasági tevékenység és a zöld felület dominál. Azon régiók, melyekben alacsony a népsűrűség s az nem éri el a 100 fő/km²-t, s ahol a lakosság jelentős hányada mezőerdő-, vad- és halgazdálkodásból él. Az

unió területének mintegy 80%-a tartozik ebbe a kategóriába a lakosság 20%-ával.

A versenyképes európai mezőgazdaság megteremtése mellett a megjelenő új társadalmi igényeknek (közjavakkal való törődés) is meg kell felelni, mivel a piaci mechanizmusok nem oldanak meg mindent. A KAP reformjára az új igényeknek való megfelelés jegyében kerül sor. Így lesz a vidékfejlesztés a KAP második pillére. Cél: a vidéki területek jövőbeni fejlődését garantáló tartós és konzisztens szerkezet kialakítása a foglalkoztatottság fenntartása és fejlesztése révén, ahol a követendő alapelvek:

a/ Multifunkcionalitás: az élelmiszertermelésen túl a mezőgazdasági termelő által biztosítandó szolgáltatások jelenléte és fejlesztése.

b/ Többszektörű, integrált megközelítés: a tevékenységek diverzifikálása, új jövedelem források teremtése, állás teremtés és a vidék örökségének megőrzése.

c/ Rugalmas támogatás: szubszidiaritáson alapuló decentralizálás regionális, helyi és partner szintjén való segítése.

d/ Átláthatóság: egyszerűbb, könnyebben áttekinthető jogi szabályozásra épülő program kidolgozás és megvalósítás.

A vidékfejlesztés szakaszai az EU-ban

A fejlődés nem kívánatos jelenségei, mint az elnéptelenedett területek, a kialakult szociális feszültségek, a fejlődésben leszakadó térségek kényszerűen, de követelték a fokozott figyelmet. *M. M. Delgado – E. Ramos, (2000)* kimutatták, hogy a vidékfejlesztés EU modellben való megjelenése és fejlődése az elmúlt időszakban valójában négy szakaszra bontható. *1960-68 között* a KAP e kérdéssel nem foglalkozott és még csak a viták sem kezdődtek el. A kezdeti sikertelen a KAP reform törekvések azonban jelezték, hogy a vidék fejlődésének problematikája nem mellőzhető.

A következő két évtizedben, *(1968-1988)* már indirekt megbeszélések indultak a felgyülemlett problémákról, azok okainak kutatásáról, a megoldási módok kereséséről, a főbb irányelvek meghatározásáról. Így a társadalmi-strukturális intézkedésekkel összefüggésben már megjelennek területi aspektusú ügyek, illetve előtérbe kerül az erőforrások koncentrálása a legelmaradottabb területekre. A kedvezőtlen adottságú területek megsegítése területén az EU adminisztrációban sor került az első lépésekre a decentralizálás irányában. A marginális területeken a jövedelemvesztést elismerték, miközben megfogalmazódott a társadalmi köztelezettség vállalás a társadalmi-gazdasági nehézségekkel küzdő körzetek fenntartására. Megjelent a mezőgazdaság pusztán termelési célú megközelítésével való szakítás. Az integrált fejlesztés és a mediterrán program, *a KAP perspektívája (Zöld Könyv)* valamint *a 795/1985. rendeletben* megfogalmazottak jelzik a vidékfejlesztéssel összefüggő feladatok körének erőteljes kiszélesedését. Ezek között említhetők a falusi területek diverzifikációja, az ágazatok közötti szinergikus hatások keresése, az erőforrások koncentrálása a speciális problémákkal küzdő területekre, az intézkedések koordinálása és folyamatossága, a középtávú tervezés lehetőségének megjelenése, az eltérő problémákra különböző megoldások keresése, környezetvédelmi megfontolások megjelenése, a fenntartható megoldások bevezetése a mezőgazdaságban, valamint a több területet érintő befektetések.

1988-1999 között már intenzív eszmecsere alakult ki az EU-n belül, s a vidékfejlesztés már explicit célként jelenik meg. Így a társadalom jövőjével összefüggésben sor került a vidéki területek speciális problémáinak elismerésére. Megfogalmazódott, hogy a vidéki területeket be kell kapcsolni a dinamikus fejlődés áramába, állás lehetőségeket kell ehhez teremteni. Elismerésre kerültek a városi és vidéki területek eltérő

funkciói, valamint a mezőgazdálkodási funkció sokfélesége. A strukturális alapok megreformálásával összefüggésben feladásra került a vidéki területek ágazati és termelési jellegű felfogása, ugyanakkor elismerték a farmok által termelt nem piaci javakat. A *Leader program* révén sor került a vidékfejlesztés európai modelljének definiálására. A vidékfejlesztéssel összefüggésben korábban használt fogalmak, ötletek többségét sikerült tisztázni. Az *1992-es reform* kiegészítő intézkedéseihez olyan jellemzők kapcsolódtak, mint a területi megközelítés, a horizontális együttműködés, az alulról történő építkezés, az innováció, az integrált megközelítés, a decentralizáció és a hálózat építés.

Az *AGENDA 2000* már a vidékfejlesztés jelentőségének intézményi szintű elismerését hozta, a vidékfejlesztés és a mezőgazdasági termelés egymást kiegészítő jellegének aláhúzásával. Megtörtént a jogosság (méltányosság) és a fenntarthatóság erőforrás elosztási kritériumként való figyelembe vétele és a KAP közelítése a térbeli realitásokhoz. A vidéki területek problémái kölcsönös összefüggésének hangsúlyozása, a különböző ágazati stratégiák kombinálásának erősítése, az erőforrások koncentrálása a legproblémásabb területekre, az alapok felhasználási területének szélesítése, a bürokrácia és az irányítás egyszerűsítése jelezték az új felfogás további jellemzőit.

A vidékfejlesztés tehát az elmúlt 40 évben jelentős fejlődésen ment keresztül a KAP keretében. Az 1968-ig terjedő időszakban, mint olyan, lényegében fel sem merült. 1968-1988 között elsősorban a strukturális politika terén jelent meg ezt követően pedig a vidékfejlesztés gerincét a *Leader programok* jelentették és végül 2000-től a KAP intézményes módon kiegészült a vidékfejlesztéssel s lett ez utóbbi annak második pillére.

A vidékfejlesztés területei az EU-ban

Az EU vidékfejlesztéssel összefüggő szabályozása jelenleg három területen jelenik meg.

1. Az *EU 1257/1999. számú, vidékfejlesztéssel foglalkozó rendelete* a meghatározó dokumentum, amelynek célja a fenntartható vidékfejlesztés támogatási kereteinek kialakítása. A rendelet két fő területen jelöl meg támogatást. Az egyik az 1992-es reformhoz kapcsolódó kiegészítő intézkedések, mint a korai nyugdíjazás, a környezetvédelmi- és erdősítési programok, valamint a kedvezőtlen adottságú, hátrányos helyzetű térségek fejlesztése. A másik csoportba tarozó intézkedések a mezőgazdasági holdingok modernizálását és diverzifikálását hivatott elősegíteni. Ide tartoznak a mezőgazdasági beruházások, a fiatal farmerek támogatása, az oktatás és képzés, a feldolgozási és marketing kapacitások bővítése, az erdészet kiegészítő támogatása és a mezőgazdaság átalakulásának segítése.

2. A *strukturálisan elmaradott területekhez kapcsolódó vidékfejlesztési lehetőségek:*

1-es célterületek: (NUTS II) szint: támogatások adhatók azoknak a területeknek, ahol a GDP nem éri el az EU átlag 75%-át.

2-es célterületek: gazdasági és szociális átalakulásra szorult térségek benne a népesség fogyással jellemezhető vidéki területek támogatása.

3. A *LEADER program*: harmadik szakaszában, az *AGENDA 2000*-ben is kísérleti program maradt. A vidékfejlesztési politika irányában tett újszerű megközelítést az 1991-ben induló 3 évig tartó LEADER I program jelentette, s az alapvetően a helyi erők közötti kapcsolatok építését tűzte ki célul 400 millió Euró költséggel. A LEADER II (1994-99) már több mint négyszer nagyobb költségvetéssel rendelkezett. A LEADER I vonalát követte, kiszélesítve annak alkalmazási területét, különös hangsúlyt helyezve a projektek innovatív jellegére. Jellemzői

között szerepelt még a helyi szereplők fokozottabb szerepvállalása, a vidéki térség más területekkel való kapcsolat építése és a hálózatok szervezése.

A LEADER + programban (2000-2006), amely a LEADER II programnál közel 20%-kal magasabb költségvetéssel még ambiciózusabb, és a magas minőségű integrált vidékfejlesztési stratégiák kidolgozására bátorít, már minden vidéki terület kedvezményezett, ahol a népesség 10 000-100 000 fő között van és a népsűrűség kisebb, mint 120 fő/km². A támogatások jelentős része az alulról építkező integrált területfejlesztési stratégiák támogatására irányul. Mellette a vidéki területek közötti kooperáció segítése, illetve a hálózatok építése részesül még támogatásban.

A vidék fejlesztésével összefüggésben a Bizottság prioritási alapelvei az alábbiak:

a/ a természeti és kulturális erőforrások legjobb használata,

b/ az életminőség javítása a vidéki területeken,

c/ a helyi termékek hozzáadott értékének növelése,

d/ a kis termelői egységek piaci hozzáféréseinek kollektív módon való segítése és know-how-k és új technológiák alkalmazásával a vidék termékeinek és szolgáltatásainak versenyképesebbé tétele.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az „európai agrár modell alapját, hátterét és társadalompolitikai kereteit a fenntarthatóság, mint újfajta erkölcsi felelősségtudat és az ökoszociális piagazdaság, mint társadalmi egyensúlyi modell adja.” (Ángyán, J., 2001). Kérdés azonban, hogy ez a jövőre nézve milyen problémák felvetését és tisztázását igényli.

3. EU DILEMMA: MILYEN IGÉNYEKNEK MEGFELELNI?

Az EU több oldalról is erősen kényszerített a KAP továbbfejlesztésére,

azonban nem olyan könnyű az ellentmondó célok közötti összhangteremtés. A nemzetközi versenyképesség erősítésének követelményei (WTO) más irányban húznak, mint a társadalom által elvárt fenntartható fejlődés megvalósítása. A mezőgazdaságban dolgozók megfelelő életszínvonalának biztosítása és a természeti környezet megóvása megint más prioritásokat és intézkedéseket követelne.

A mezőgazdasági termelés új pályára állítása nem könnyű feladat az EU számára sem. A nemzetközi versenyképesség erősítése érdekében a mezőgazdasági termelés hatékonyságának további növelése, a mezőgazdaságban dolgozók számára elfogadható szintű életszínvonalhoz szükséges jövedelmek biztosítása, a fenntartható mezőgazdasági termelés megvalósítása és a természeti környezet minőségének megóvása követelményeinek egyidejű érvényesítése ellentmondásokkal terhelt. A piaci mechanizmus a közjavak hasznosításában komoly torzításokat eredményezett. Bizonyítást nyert, hogy a mezőgazdaságban dolgozók – a társadalom számára egyébként fontos – tevékenységei egy részénél a piac szabályozó szerepe nem hatékony, ezért ott közvetlen beavatkozásokra van szükség. Ellenkező esetben a közjavakkal (talaj, levegő, víz, kultúrtáj, természet stb.) pazarolnak miközben hosszú távon annak költségeit a társadalomnak kell viselni.

A mezőgazdasági termelők alapvetően kétféle tevékenységét kell megkülönböztetni. Egyik csoportba tartozik a piacra termelt javak (többnyire alapanyagok) előállítás, amelyeknek versenyképesnek kell lenni. A második csoportban növekvő jelentőségű azon tevékenységek súlya, ahol a társadalom számára fontos közjavak megőrzése, javítása érdekében dolgoznak a termelők, s amelyek a piaci mechanizmus révén eredményesen nem értékesíthetők, bár a társadalom igényli azokat. Ez utóbbi esetben támogatás illeti meg a termelőket, mert helyettük ezt a munkát mások nem

végzik el. Bonyolítja a helyzetet, hogy a jelentkező feladatok és főként a megoldási módok másképpen jelentkeznek az elmarradott térségekben és megint másképpen a fejlettebb területeken. A mezőgazdaság e kétfajta tevékenységén belül a termelési oldal súlya gyengül, a táj fenntartás, a környezet védelme, a jó levegő termelése, a vizek minőségének óvása stb. viszont növekvő súllyal jelentkeznek. Ez utóbbiak finanszírozására felhasználható alapok nagysága bővülő, ezzel együtt is a vidékfejlesztésre fordítható összegek a KAP keretén belül – annak többi eleméhez mérten – korántsem meghatározóak.

A KAP reform és a második pillér

E kérdés kiemelt jelentőségű a további reformokat illetően. A témát részletesen tárgyalta *E. Saraceno (2002)*. A felvetett kérdések alapján érdemes ebben a tekintetben egy rövid áttekintést adni. A helyes irány sikeres meghatározásakor a KAP második pillérének belül meg kell különböztetni az ágazati és a területi szempontokat. A mezőgazdaság oldalán a beruházások, a konszolidáció, a feldolgozás, a marketing és a minőségi fejlesztés a meghatározóak. Ezek mellett kiemelendők még a szolgáltatás és infrastruktúra fejlesztése, a humán erőforrás fejlesztés, a jövedelem támogatás és a környezetvédelmi programok. A területi vonatkozásban a vidéki, falusi területek fejlődésének és alkalmazkodásának segítése, a vidéki gazdaság alapvető szolgáltatásainak biztosítása, a vidéki értékek megóvása és fejlesztése, a tevékenységek diverzifikálása, alternatív jövedelemforrások teremtése, a turizmus és a vidéki ipar fejlesztése bír jelentőséggel. A helyes fejlődési irány kijelölését segíti az ágazati és a területi funkciók újraértelmezése. Ennek során figyelembe kell venni, hogy a mezőgazdaság már nem a fő, és még csak nem is jelentős eleme a gazdaság fejlődésének. Súlyos a földhasználatban is erősen vissza-

szorul. Európa vidéki területeinek jelentős része vonzó az emberek számára, de nem a mezőgazdasági, hanem a helyi ipar és a felkínált szolgáltatások miatt. Mezőgazdasági termelők többoldalú tevékenysége jelentős és az nem tekinthető csupán átmeneti jelenségnek. Miközben fel kell ismerni, hogy az erőforrások hasznosításában a gazdaságos méret nem az egyedüli cél.

A mezőgazdaság és a területek (tér) közötti kapcsolatokat újra kell gondolni. A fenntartható mezőgazdasági termelést az ágazat maga nem képes biztosítani. A környezetvédelmi problémák nem csak a mezőgazdasági termelőktől függenek és ők maguk egyedül azokat nem is tudják megoldani. A mezőgazdaság stratégiai fejlődésével kapcsolatos helyes feltételezések viszont csökkenthetik a multifunkcionalitás vonatkozásában jelentkező igényeket.

A mezőgazdasági termelőknek az egyes pillérből ki kell vonulni, viszont az élelmiszerpolitika irányában szükségessé válik újraorientálódásuk. A termelésben a diverzifikáció, a fenntarthatóság, a mennyiségi és minőségi célok, a fogyasztói orientáció és a versenyképesség jelennek meg egyebek között fontos követelményként.

A területi funkciók vonatkozásában – amely pedig a vidék lakosságát érinti – pedig a diverzifikáció megteremtése, beleértve a mezőgazdasági termelést is, a többszektörű, integrált gazdaságfejlesztés, a kooperáció és a külső környezettel való együttműködés támogatása a kívánatos.

Ebből a szempontból el kell végezni az ágazati és a területi kapcsolatok újragondolását, el kell ismerni, hogy a régiók döntő többségében a mezőgazdaság már nem jelenti a fejlődés motorját, továbbá a sokoldalú, vonzó vidéki gazdaság a mezőgazdaságnak is érdeke, számára az előnyöket kínál.

A jövőbeni siker érdekében fontos elérni, hogy a KAP második pillére eredményes legyen. Ezért szükség van az új politikák kidolgozására. A KAP félidős értékelé-

se már ebben az irányban tett lépésnek tekinthető, de további módosításokra van még szükség a vidékfejlesztés vonatkozásában. Az újonnan belépő országok érdeke is, hogy olyan vidékfejlesztési politikában vegyenek részt, amely a fejlődés igényeivel ténylegesen adekvát.

4. A HAZAI VIDÉKFEJLESZTÉS NÉHÁNY KÉRDÉSE

A magyar vidékfejlesztés fontosabb kérdéseit az *FVM: „A magyar vidékfejlesztési politika irányelvei”* (1999) anyag tartalmazza, amely összhangban áll az EU politikájával. Így az elismeri a vidékfejlesztés integrált és muntifunkcionális megközelítését. Jellemző rá az alulról-felfelé irányuló, partnerségen alapuló kezdeményezések előtérbe helyezése. Tekintettel van a vidéki területek fejlesztése során a saját forrásokra, a helyi kulturális és egyéb lehetőségekre és a fenntarthatóság ökológia feltételeire. Hangsúlyozza, hogy a végrehajtás során erős támogatás szükséges a jövőkép megalkotására, a programírás gyakorlatának elsajátítására és a szükséges információk és oktatás biztosítására a vidéki területeken. Ahol a vidékfejlesztésnek segítséget kell nyújtania: az egyrészt a mezőgazdaság fellendítése az ehhez megfelelő adottságokkal rendelkező területeken, másrészt a vidéki lakosság életkörülményeinek javítása a kedvezőtlen adottságú vagy környezetileg érzékeny területeken. (Jávorka K., 2002). A megalakult kétszáz kistérségen belül 2001 közepére 150 operatív program készült mintegy 4500 projektet tartalmazva.

A magyar *SAPARD terv (2000-2006)* vidékfejlesztés vonatkozásában megfogalmazza, hogy „a vidéki települések számos területen meglévő hátrányát csökkenteni kell (elsősorban az infrastruktúra fejlesztéssel, a tevékenységi körök és a mezőgazdaság diverzifikációjával, az új ismeretek

elterjesztését szolgáló szakképzés bővítésével). Mindezek együtt szolgálják az EU vidékfejlesztési elveinek hazai alkalmazását, ezen belül a vidék gazdasági bázisának megszilárdítását, bővülését, a vidéki foglalkoztatás javítását.” (Magyar *SAPARD terv*,
<http://www.fvm.hu/sapard/sapard.html>).

A vidékfejlesztés szempontjából fontos vidéki térségek hazai szintű definiálása részben követi az EU megközelítést, de attól részben el is tér. Vidéki településnek tekintünk minden 10 000 fő alatti települést beleértve a városokat is. Vidéki jellegű térségnek (kistérségnek) tekinthető az a terület, ahol a vidéki településeken lakó népesség aránya több, mint 15%. A vidékfejlesztés az ország területének több, mint 85%-át érinti, és nem városi településeken él a lakosság több, mint egyharmada. A vidékfejlesztés összetett, komplex tevékenység, amelynek célja, hogy a vidéki térségek alkalmassá váljanak a társadalomban betöltött funkciók ellátására (Dorgai László et al., 1999), ahol azonban az ellátandó funkciók pontosítása még feladat.

A tagjelölt országok esetében a *SAPARD* (Special Accession Program for Agriculture and Rural Development) előcsatlakozási program vidékfejlesztési programokat is magában foglal, és lehetőséget kínál annak megtanulására, hogy a csatlakozást követően miképpen kell a strukturális alapokat fogadnunk. Hazai startja nem sikerült a legjobban. A hazai intézményi rendszer akkreditálása elhúzódott és arra a tagjelölt országok közül utolsóként, 2002 októberében került sor. Ugyanakkor az eddig megvalósult, nem EU-s keretből finanszírozott hazai vidékfejlesztési programok jelentős hatást fejtettek ki. Támogatást nyerhettek el a pályázók SWOT (erőségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek) elemzésekhez, a stratégiai, illetve az operatív, helyi fejlesztési programok elkészítéséhez. Ezen támogatások között említhetjük még a kistérségi menedzserek háló-

zatának fenntartásához való hozzájárulást is. Kiderült azonban, hogy a benyújtott pályázatokban szereplő igények jelentősek voltak, s azoknak csak töredéke volt finanszírozható. (*Nemes Gusztáv, 2002*). Remélhetőleg, a továbbra is megmaradt igények a későbbiekben – legalábbis részben – finanszírozásra kerülnek. Ennek feltétele azonban az újbóli pályázás.

A SAPARD átfogja azokat a területeket, amelyek a vidéki életminőség javítását, a népesség megőrzését, a települések és környezetük gazdasági, kulturális-szociális valamint ökológiai értékei védelmét célozzák.

A magyar SAPARD terv 8 intézkedéscsomagot tartalmaz, amelyekből a következő három került eddig akkreditálásra:

1. A mezőgazdaság és feldolgozóipar versenyképességének növelése.
2. A környezetvédelem és ökológiai szemlélet erősítése.
3. A vidéki térségek adaptációs képességének erősítése.

Az akkreditálást követően szoros határidőkkel kiírt pályázatokra meglehetősen nagyszámú igény bejelentés érkezett, és az előzetes értékelések alapján, azokra jelentős összegű támogatás (akár egy évi keret) is kiosztható lesz. Tény azonban, hogy 2000. évtől lehívható keretek (évi 38 millió Euro) teljes felhasználásának biztosítása rendkívüli feladat egyrészt, a pályázási kedv fenntartása és a saját rész biztosítása miatt másrészt, az óriási számú pályázatok elbírálása oldaláról. A 2004. május 1-ei, csatlakozást követően ugyanis a SAPARD Magyarország számára befejeződött, mivel az csak a tagjelölt országoknak áll rendelkezésére.

5. A MEZŐGAZDASÁG LEHETŐSÉGEI ÉS KORLÁTAI A VIDÉKFEJLESZTÉS BEN

Az EU integráció követelte alkalmazkodási folyamatban a szocialista rendszer

béklyóitól megszabadult országok mezőgazdasági termelőinek egy másik akadályllyal is meg kell küzdeni. Ez pedig az üzemi struktúrájuk – történelmi léptékekkel mérve – rendkívül rövid idő alatt történő gyökeres átalakítása, az egyéni tulajdonon alapuló gazdálkodás gyakorlati térnyerésének és megerősítésének biztosítása egy erős nemzeti tökehiánnyal jellemezhető fejlődési szakaszban

Ahhoz, hogy a szektor súlya az átalakulási folyamatban a társadalmilag elvárható szinten maradjon nagyon fontos a rendelkezésre álló eszközeinek számbavétele és annak meghatározása, hogy milyen feltételek mellett lehet azokat maximálisan mozgósítani a saját források további növelése és a vidéki gazdaság megerősítése érdekében.

Abból indulhatunk ki, hogy a mezőgazdaság a vidék gazdaságának mindig is integrált része volt és az is marad. Kétségkívül a vidék fejlesztésében játszott szerepét közvetlenül befolyásolja a nemzetgazdaságon belüli súlya, ami csökkenő. Ez utóbbi mértéke az ország egyes területein különböző, és ezek az eltérések hosszabb távon sem fognak teljes mértékben megszűnni.

A közjavak előállításában az ágazat szerepe meghatározó, azt más társadalmi csoportok nem képesek átvenni. Így a jó levegőt, a tiszta vizet, a szép vidéki tájat, a megfelelő kondícióban lévő védett környezetet a mezőgazdaságban dolgozók munkája nélkül nem kaphatjuk meg. A vidéki gazdaságban van számos, mezőgazdaságon kívüli tevékenység is, amelynek egy része a mezőgazdaság diverzifikált tevékenységébe is beilleszthető.

A vidékfejlesztés a mezőgazdaság szerepvállalása nélkül nem lehet sikeres, hiszen az ágazat olyan gazdasági potenciállal rendelkezik, amelyet a vidék gazdasága nem mellőzhet.

A mezőgazdaság által felvállalható szerep mértéke csak részben függ anyagi erő-

forrásainak mértékétől. Ez utóbbi jelentősen bővíthető az ágazat gazdag kapcsolati tőkéjével. (Forgács Cs., 2003) Az elmúlt évtizedekben a helyi vonatkozásban kialakult társadalmi-, gazdasági- és humán kapcsolatok meglehetősen értékesek, amelyek jól mozgósíthatók a vidékfejlesztési programokban, ahol szükség van megfelelő szakemberekre, közös érdekeik felismerését megkönnyítő, többnyire tradicionális kapcsolatok felhasználására is építő, együttműködő csoportok felállítására.

Természetesen a mezőgazdaság forrásai és lehetőségei is korlátozottak. Nem vállalhatja fel a vidék fejlesztésének sokoldalú, jelentős forrásokat igénylő fejlesztését. A tényleges lehetőségeit megfelelően számba

véve azonban igen stabil elemét képezheti a vidéki gazdaság fejlődésének és segítheti a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtését. A mezőgazdaság nem megkerülhető a vidékfejlesztésben, de vállalt szerepének mértéke, és annak eredményessége jelentősen függ attól, hogy ebben a munkában mennyire képes az ágazat aktivizálnia magát ott, ahol a kooperáció van sikerre ítélve az egyéni utas törekvésekkel szemben.

A kisugárzó erő nagysága közvetlen összefügg az EU tagsággal megnyíló lehetőségek kiaknázásával. Az EU csak lehetőséget kínál, amelyet aktív szerepvállalással kell kihasználni. Minél felkészültebb az ágazat erre a feladatra annál sikeresebbek lehetnek programjai, fejlesztési törekvései.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

- (1) Ángyán József: Az európai agrármodell, a magyar útkeresés és a környezetgazdálkodás. Agroinform Kiadóház. Budapest, 2001. – (2) Csáki Csaba: Vidékfejlesztés új irányai – különös tekintettel az Európai Unióhoz csatlakozó országokra. AVA Konferencia. Debreceni Egyetem, 2003. Április 1-2. <http://www.date.hu/rendez/ava> – (3) Maria del Mar Delgado – Eduardo Ramos: Understanding the Institutional Evolution of the European Rural Policy: A Methodological Approach. The Xth Congress of European Association of Agricultural Economists, Zaragoza, August 18-Sept. 1, 2002. – (4) Dorgai László – Hinora Ferenc – Tassy Sándor: Területfejlesztés – vidékfejlesztés. Agrárgazdasági tanulmányok 1998. 9. sz. – (5) Fehér Alajos: Mezőgazdaság és vidékfejlesztés. Gazdálkodás, 1998. 1. sz. – (6) Forgács Csaba: A mezőgazdaság szerepe a vidékfejlesztésben. AVA konferencia. Debreceni Egyetem, 2003. április 1-2. <http://www.date.hu/rendez/ava> – (7) Jávor Károly: A magyar vidékfejlesztési politika jellemzői. A 2002 június 1-én Aix-en-Provence-ban (Franciaország), az Evaluation and EU Regional Policy: New Questions and New Challenges (Értékelés és EU területi politika: új kérdések és kihívások) című konferencián elhangzott előadás szövege. – (8) Kulcsár László – Kozári József: A vidékfejlesztés új stratégiája Magyarországon. Gazdálkodás, 1998. 4. sz. – (9) Magyar Tünde: A vidékfejlesztés helyzete és kilátásai az AGENDA 2000 félidejekor. Gazdálkodás, 2003. 2. sz. – (10) Nemes Gusztáv: Vidékfejlesztés és előcsatlakozási felkészülés Magyarországon. Közgazdasági Szemle. L. évf. 2003. január. – (11) Elena Saraceno: Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy. EU. Brussels. 2002. – (12) Szakál Ferenc: A hazai vidékfejlesztés rendszerének EU konform kialakítási lehetőségei Magyarországon az ezredfordulón. MTA Stratégia kutatások. 2000. – (13) (<http://europa.eu.int/>) – (14) http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_en.htm (Rural development: The new rural development policy and its principles, EU) – (15) http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_en.htm (Cork declaration) – (16) <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60026.htm> – (17) <http://www.fvm.hu/sapard/sapard.html>

SITUATION AND ROLE OF AGRICULTURE IN RURAL DEVELOPMENT

By:
Forgács, Csaba

The definition of rural development has not yet been exactly formulated by science in Hungary. However, its definition formulated by the European Union, along with the recognition of the importance of national characteristics, provides a stable basis for the successful development of rural economy also in this country.

The circumstance that rural development, which had been enforced by life, has become a part of CAP, and has been even more emphasised by AGENDA 2000, has resulted in the strengthening of this pillar. It is true that its ratio within the budget is not yet decisive but exhibits an increasing trend.

As for the future, agriculture will not be capable of playing the role of the prime mover in the development of rural economy. However, its participation in, and importance for, the increase in rural economy is neither questionable nor negligible.

The extent of the role of agriculture in rural development is determined by the amount of subsidies it receives, and only to a smaller extent by its internal resources. The role agriculture may play in rural development depends on the environment of regulation, on the one hand, and on the question to what extent agriculture is capable of mobilising its resources and exploiting them in an effective way in this environment, on the other.