

A vidékfejlesztés helye és szerepe a fejlesztéspolitikában

**GODA PÁL – HAMZA ESZTER – MEZEI KATALIN –
RÁCZ KATALIN**

Kulcsszavak: Közös Agrárpolitika, II. pillér, vidékpolitika, vidékfejlesztés,
integrált helyi fejlesztés
JEL-kód: Q01, R51, R58

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A vidékfejlesztés szakpolitikai jelentősége az ezredforduló óta az Európai Unióban és Magyarországon egyaránt növekszik. Ezt támasztja alá, hogy 2021 júniusában az Európai Bizottság 2040-ig szóló, erősebb, összekapcsolt, ellenálló és virágzó vidéki területek és közösségek felé vezető jövőképet fogalmazott meg, melyet uniós szintű Vidékfejlesztési Cselekvési Terv elfogadásával, valamint az uniós, nemzeti, regionális és helyi szereplők széles körét mozgósító Vidéki Paktum létrehozásával, továbbá eddig nem alkalmazott vidékfejlesztési megoldásokkal kíván elérni. A vidékfejlesztési szakpolitika hazai felértékelődését jelzi, hogy a 2021–2027-es programozási időszakban Magyarországon ez az egyetlen olyan fejlesztéspolitikai terület, ahol az EU-s támogatáshoz szánt nemzeti társfinanszírozás mértéke a korábbihoz képest jelentősen, 17%-ról 80%-ra növekszik. Ebből kiindulva tanulmányunkban a vidékfejlesztés időben és térben változó szerepét, a cél- és eszközrendszerben, valamint a finanszírozási háttérben bekövetkezett főbb változásokat tekintjük át annak érdekében, hogy a következő programidőszakban elérhetővé váló EU-s és nemzeti vidékfejlesztési források a vidéki területek fejlődését még inkább elősegíthessék. Elemzésünk rámutat, hogy a vidéki területek hosszú távú fejlődését célzó vidékfejlesztési szakpolitika megalapozásához elkerülhetetlen a vidék fogalmának újradefiniálása, a vidéki térségek EU-s és hazai lehatárolási módszertanának felülvizsgálata, a vidékfejlesztési beavatkozások eredményeinek és hatásainak nyomon követését lehetővé tevő adatgyűjtési, értékelési rendszerek, módszertanok és elméletek megújítása a vidék és környezete szükségleteire a korábbinál jobban összpontosító, integrált szemléletű fejlesztéspolitika térnyerése érdekében.

BEVEZETÉS

A vidékfejlesztés közpolitikai jelentősége az ezredforduló óta növekszik az Európai Unióban és Magyarországon egyaránt. A vidék funkcióinak 21. századi újragondolása egyre komplexebb szemléletet igényel, a vidéki terekben a helyi gazdaságra, a környezetre és a társadalom fenntartható, harmonikus együttműködésére kell

helyezni a hangsúlyt. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a hagyományos mezőgazdasági térhasználat vidéken visszaszorulóban van, miközben továbbra is elvárás a vidéki népesség helyben tartása, a nem kívánatos térbeli koncentrációk kialakulásának megakadályozása, a természeti és az épített környezet kultúrállapotának megtartása. A vidéken élők életminőségének javítása a 2000-es évek óta a Közös Agrárpolitikának

(KAP) is deklarált célja. Jelenleg az EU-ban a vidékfejlesztés már ugyanolyan tágran értelmezett területi felzárkóztatási program, mint amelyet korábban a kohéziós politika képviselt. A vidékfejlesztés szakpolitikai szerepének hangsúlyosabbá válását jelzi, hogy 2021 júniusában az Európai Bizottság hosszú távú, 2040-ig szóló, az erősebb, összekapcsolt, válságoknak ellenálló és virágzó vidéki területek és közösségek felé vezető jövőképet fogalmazott meg, melynek elérését uniós szintű Vidékfejlesztési Cselekvési Terv, valamint az uniós, nemzeti, regionális és helyi szintű szereplők széles körét mozgósító Vidéki Paktum létrehozása segíti (EC, 2021). Magyarország területének és lakosságának döntő része az EU-s kategorizálás szerint vidékinek minősül, ezért a vidékfejlesztés szerepe hazánkban kiemelt jelentőséggel bír. A 2021–2027¹-es programozási időszakban ez az egyetlen olyan fejlesztéspolitikai terület, ahol az EU-s támogatásokhoz szánt kormányzati társfinanszírozás mértéke a korábbihoz képest jelentősen megnövekedett², továbbá 2019-től kiegészítő vidékfejlesztési programként hazai forrásból elindult a Magyar Falu Program³.

A tanulmányt a szerzők vitaindítónak szánják annak érdekében, hogy a 2021–2027 között elérhetővé váló vidékfejlesztési források a hazai vidéki területek fejlődését még inkább elősegíthessék. Vitaindító kérdések az alábbiak:

- Lehet-e a vidékfejlesztést csak agrármegközelítésből szemlélni, vagy érdemes tágítani a fejlesztéspolitika perspektíváját?
- Az EU-s és a hazai intézményrendszer mennyire alkalmas a vidéken élők élet-színvonalának növelésére?

- A KAP megújítását szolgáló reformok mennyire segítették a vidékfejlesztési szakpolitikák kiteljesülését?
- Milyen fejlődési lehetőségei vannak a vidéki területeknek Magyarországon?

A vitaindító műfajból adódóan a tanulmány eltér a klasszikus kutatási beszámolóktól szerkezetétől. A szerzők hat téma köré építették fel a tanulmányt, amelyek a következők:

- a vidékkel foglalkozó elméleti megközelítések főbb irányváltásai;
- a vidék fogalma és a vidéki térségek lehatárolásának dilemmái;
- a KAP vidékfejlesztési szakpolitikájának reformjai;
- a KAP vidékfejlesztési célrendszerének változása;
- a vidékfejlesztés finanszírozási hátterének változásai;
- és végül az elmúlt harminc év magyarországi vonatkozásainak bemutatása.

A VIDÉKKEL FOGLALKOZÓ ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEK IRÁNYVÁLTOZÁSAI

A vidékfejlesztés elméleti hátterét napjainkban is meghatározó, az 1980-as évek növekedési elméleteire visszavezethető *endogén fejlesztési megközelítés* (*Endogenous Rural Development, ED*) szerint a vidék gazdasági-társadalmi fejlődésének fő motorja a helyi erőforrások megléte, az önrőből történő építkezés (Ritter, 2010). Az endogén fejlesztések a helyi erőforrásokon alapulnak, a lokális munkaerőre, tudásra és szakértelemre támaszkodnak, ezáltal képesek önközpontú növekedési folyamatokat indukálni (Long és Van Der Ploeg, 1994). Az

¹ A tanulmány készítésének időpontjában Magyarország KAP Stratégiai Terve még nincs elfogadva, a Terv a 2023–2027 közötti időszakra vonatkozik, a 2021–2022-es évek pedig az „átmeneti időszak”. Az egyszerűsítés érdekében a szerzők a 2021–2027 programozási időszak elnevezést használják, amely magában foglalja az átmeneti időszakot és az új KAP Stratégiai Terv időszakát is.

² A társfinanszírozás aránya 17%-ról 80%-ra nő.

³ Forrás: <https://magyarfaluprogram.hu>

ED-megközelítés képviselői szerint minden vidéki térségnek és településnek úgy kell fejlődnie, hogy kihasználja a meglévő vagy potenciális helyi adottságait, komparatív előnyeit, növekvő hangsúlyt adva a gazdasági tevékenységek spektrumán belül az olyan tevékenységeknek, mint a biogazdálkodás, a tájfenntartás, az idegenforgalom, az energiakitermelés és a munkaigényes szolgáltatások révén történő munkahelyteremtés (Galdeano-Gómez et al., 2010).

A vidékfejlesztési megközelítéseket új mederbe terelő *neoendogén megközelítések* (*Neo-endogenous Rural Development, NED*) már természetesnek tekintik a dinamikus kölcsönhatást az endogén és exogén fejlesztési folyamatok között, alapvetőnek tekintve az extralokális tényezőket mind a vidéki, mind a városi területek jövőjének alakításában, ugyanakkor hangsúlyt fektetnek a helyi potenciálokra is (Nemes, 2005; Ray, 2000, 2003; Shucksmith, 2010; Bosworth et al., 2016). A neoendogén megközelítés képviselői szerint a helyi kezdeményezéseken belüli cselekvések eredményességének kulcsa a humán és társadalmi tőke dinamizálása az egyénekből, a vállalkozásokban és a szervezetekben (Ray, 2003; Ward et al. 2005; High és Nemes, 2007). A vidékfejlesztési megközelítésekre újdonságként hatottak a *társadalmi innovációs elméletek* (*Social Innovation, SI*), amelyek a NED-hez hasonló alapokon indultak el, azonban a vidékfejlesztési hálózatokat képlékenyebbnek, folyamatosan változó szereplőkből és kapcsolatokból állónak feltételezték, amelyek szerepe és mozgásteret is túlmutat a helyi és vidéki területeken (Nordberg, 2021). Az SI-re építkező elméleti megközelítések szerint a társadalmi innováció nem értelmezhető kizárólag helyi cselekvésként, sokkal inkább a fejlesztéspolitika magasabb szintjén változásokat indukáló eszközként (Bock, 2016; Neumeier, 2017).

A vidékfejlesztés elméleteivel kapcsolatban napjainkban is zajló diskurzus résztve-

vői egyetértenek abban, hogy az egyenlőtlen területi fejlődés kezeléséhez a korábbinál kifinomultabb megközelítésekre és irányítási struktúrára van szükség, amelyek integrálják az innovatív helyi kezdeményezések tapasztalatait és a közös erőfeszítések fokozásának képességét, amit a földrajzi és kulturális adottságok egyaránt meghatároznak (Kulcsár 2018; Mihai és Iatu, 2020). Ez ugyanakkor meglehetősen kényes feladat, hiszen az ilyen jellegű fejlesztési megközelítések többnyire alulról építkezőek, *bottom-up* szemléletűek, miközben a területi különbségek kiegyenlítésére irányuló központi erőfeszítések legtöbbször hierarchikus struktúrákba torkollnak, amelyek az endogén fejlődést veszélyeztetik (Farkas és Kovács, 2018; Finta, 2020; Pálné Kovács, 2021; Nordberg, 2021).

Más megközelítések arra mutatnak rá, hogy a mezőgazdasági és vidékfejlesztési jelenségek magyarázatához a 21. században már a fejlesztési modellek keverékére van szükség, olyan integrált szemléletre, amely a vidéki térségben élők életkörülményeinek és esélyegyenlőségének javítását a gazdasági, társadalmi, környezeti fenntarthatóság egyensúlyában képzei el (Shucksmith, 2000; Farkas, 2002; Terluin, 2003; Szörényiné Kukorelli, 2005; G. Fekete, 2013). Az *integrált megközelítésű stratégiai gondolkodás és cselekvés* vezet el a fenntartható termeléshez és fogyasztáshoz, a javak és szolgáltatások olyan felhasználásához, amely lehetővé teszi az alapvető szükségletek kielégítését, az életminőség javítását, a természeti erőforrások felhasználását a mérgező anyagok, hulladékok és egyéb szennyező kibocsátások minimalizálásával, nem veszélyeztetve a jövő nemzedék szükségleteinek kielégítését (Simai, 2001; Szörényiné Kukorelli, 2005).

A vidékfejlesztési elméletekre ható *multifunkcionális mezőgazdaság koncepciója* kitágítja a vidékről alkotott hagyományos elképzeléseket, és a vidéket már nem csupán mezőgazdasági termékek előállításá-

ra alkalmas területnek tartja, hanem egy olyan magasabb integráltsággal bíró rendszernek, amelyben megjelennek az eddig urbánus területeken értelmezett elemek. A vidék funkciói ebben a megközelítésben több értéket hordoznak, mint amit eddig neki tulajdonítottak, ami a vidék felértékelődéséhez vezet, nem pedig a leszakadásához. A vidék csak akkor válik fenntarthatóvá, ha erőforrásait nem elszívják, hanem helyben hozzáadott értéket teremtve a kívülállók számára vonzóvá válik. Ez nem csupán a vidéki látványosságok népszerűsítését jelenti, sokkal inkább egy olyan társadalmi szemléletváltozást feltételez, amely elfogadja, hogy a vidéknek szerepe lehet a nem vidéken élők életkörülményeinek javulásában is, ha a vidéki teret megfelelően használják (Goda, 2012).

A VIDÉK FOGALMA ÉS A VIDÉKI TÉRSÉGEK LEHATÁROLÁSA

A vidékfejlesztés szakpolitikai szerepének értékelésekor megkerülhetetlen a tárgyat képező „vidék” fogalmának tisztázása, különösen annak ismeretében, hogy bár könyvtárnyi irodalom foglalkozik a kérdéssel, a vidék fogalmára máig nem született általánosan elfogadott definíció. A vidéket magában foglaló tér, annak elemei időben, kiterjedésben is változnak, az egyes tudományterületek a saját szempontrendszerük, nézőpontjuk szerint közelítik meg a fogalmat, valamint a különböző nyelvekben az eltérő szóhasználat, a fordítási pontatlanságok szintén gátolják az egységes definíció megalkotását (Arcaini et al., 1999; Kovács, 2003; Kis, 2011; G. Fekete 2013; Kovách, 2007, 2013). A vidékproblematika egyik legjelentősebb hazai kutatója, Csatári Bálint megfogalmazásában a vidék fogalmát „mindenki a céljainak megfelelően, s nem mindig árnyaltan használja. Ez lassan akadályává válik annak is, hogy a tudományos és fejlesztő szervezetek megfelelő definíciók és szakmai-területi besorolások birtokában tegyék a dolgukat” (Csatári, 2004: 532).

A vidékfejlesztés kontextusában a nemzetközi irodalom nem a „country”, hanem a „rural” kifejezést használja, ami a kisvárossal (*town*) együtt fejlődő, a vonzáskörzetébe tartozó területet jelenti. Ezért az angol nyelvből átvett szót gyakran nem is fordítják le, hanem *vidéki* helyett a *rusális* szót használják (Olajos, 2008). A rusális jelző a városi térségekhez képest, azokkal összehasonlítva jelöli meg a tér vidéknek tartott részét. Ebben a szellemben fogalmazza meg az Európai Vidéki Térségek 1996-ban megalkotott Chartája is a fogalmat, amely szerint: „a vidéki térség kifejezetten olyan szárazföldet, belső vagy tengerparti területet jelent, amely a kisvárosokat és falvakat is magába foglalja, gazdaságilag, társadalmilag egységes egészet alkot, ahol a városi térségekkel összehasonlítva számottevően alacsonyabb a lakosság, a gazdasági tevékenységek, a szociális és kulturális struktúrák koncentrációja, valamint a terület nagyobb részét mezőgazdasági, erdőgazdasági, természetvédelmi és kikapcsolódási célokra használják.” (Vidéki Térségek Európai Chartája, 1996) A vidék ezen komplex megközelítése a későbbiekben nem csupán a területi, hanem a vidéki közösségekre irányuló társadalomtudományi kutatásokban is széles körben használatossá vált.

A vidéki területek lehatárolásának két területen van jelentősége. Egyrészt a statisztikai adatgyűjtés és az adatok összehasonlíthatósága terén, amikor is a cél a városi és a vidéki területek gazdasági, társadalmi jellemzőinek összehasonlítása a területileg lehatárolt adatgyűjtések segítségével (FAO, 2018). Többféle statisztikai tértipológia létezik, amelyek közül a két legismertebb, az uniós statisztikai rendszer részét képező városi-vidéki felosztás, valamint az ún. DEGURBA tipológia. Előbbi NUTS 3-as szinten határoz meg területtipusokat, három típusban: *jellemzően városi régiók; köztés régiók; jellemzően vidéki régiók*. Utóbbi pedig településszinten az urbanizáltság foka szerint osztályoz és határoz meg *sűrűn*

(nagyvárosok), közepesen sűrűn (városok és elővárosok) és ritkán lakott területeket (vidéki térségek) (Eurostat, 2019).

A város-vidék tipológia alapja az OECD által 1994-ben kidolgozott módszer, amely a városi és vidéki térségek megkülönböztetésére a népsűrűséget vette alapul. Az OECD eredeti, 1994-ben publikált módszertana szerint a vidéki területek lehatárolása két lépésben történik: települési (NUTS 4) szinten vidékinek tekintik azt a települést, ahol a népsűrűség 150 fő/km² alatt van. A NUTS 3-as, azaz megyei szinten pedig a ruralitás foka szerint három típust különítenek el:

- alapvetően (túlnyomórészt) vidéki térség, amelyben a vidéki településeken élők aránya több mint 50%;
- jellemzően vidéki térség (újabban köztes vagy közbelső vagy átmeneti térség), ahol a vidéki településeken élők aránya 15 és 50% között van;
- alapvetően (túlnyomórészt) városi térség, ahol a népesség kevesebb mint 15%-a él vidéki településeken (Kis, 2011).

Később a lehatárolás a városi központok figyelembevételével módosult. *Városi központnak* tekinthetők azok a 150 fő/km²-nél nagyobb népsűrűségű települések, amelyek lakosság száma meghaladja a 200 ezer főt. Ezek alapján amennyiben az adott, *alapvetően vidékinek* tekintett térségben van olyan város, amelynek legalább 200 ezer lakosa van, ami a régió lakosainak nem kevesebb, mint 25%-át reprezentálja, automatikusan *közbelső térség* besorolást kap, illetve ha az adott közbelső térségben van olyan város, amelynek lakosság száma meghaladja az 500 ezer főt, ami a régió lakosainak nem kevesebb, mint 25%-át reprezentálja, azt *alapvetően városi térségnek* kell tekinteni (OECD, 2010).

Az Európai Bizottság 2010 decemberében publikált *A vidékfejlesztés az Európai Unióban* című jelentésében új, valamennyi uniós intézmény számára egységesen használható tipológiát vezetett be (European

Commission, 2010). A módszer lényege, hogy az OECD metódusát térinformatikai megoldásokkal kombinálja. A módszer ún. *népességi rácsot* alkalmaz, amivel az Európai Unió területét egyenként 1 km² területű négyzeteket tartalmazó rácshálóval fedik be, így a népsűrűség alapján városi klasztereket hoznak létre, amelyekben a népsűrűség négyzetkilométerenként minimum 300 fő, a minimális népesség 5000 fő. Minden cella, amely ezeken a városi klasztereken kívül esik, vidékinek minősül. A vidéki cellák népességének aránya alapján meghatározhatók a típusok:

- alapvetően (túlnyomórészt) vidéki térség, amelyben a vidéki cellák népességének aránya több mint 50%;
- köztes vagy közbelső térség, ahol a vidéki cellák népességének aránya 20 és 50% között van;
- alapvetően (túlnyomórészt) városi térség, ahol a népesség kevesebb mint 20%-a él a vidékinek minősített cellákban (European Commission, 2010).

A másik terület, ahol a vidéki területek lehatárolásának jelentősége van, a támogatáspolitikai, amikor is bizonyos támogatásokat célzottan a vidéki térségek, illetve a vidéki térségekben élők számára kívánnak hozzáférhetővé tenni, elkerülve a kettős finanszírozás problémáját (Maác, 2020). A vidék lehatárolása először a regionális politikában merült fel, a területre vonatkozó előírásokat az 1260/1999/EK Strukturális Alapokról szóló rendelet a következőképpen definiálta:

- a NUTS 3 szintnek megfelelő,
- a népsűrűség kisebb, mint 100 fő/km²,
- a munkanélküliségi ráta az uniós átlag felett van,
- a mezőgazdaság aránya a gazdaság egészéhez viszonyítottnan, valamely referenciaévben eléri az uniós átlag kétszeresét,
- 1985 óta csökken a népesség,
- a népességszökkenés az agrárnépesség elvándorlásából vagy előregedéséből ered.

A vidék fogalmi lehatárolásában a Közös Agrárpolitika (KAP) szabályait lefektető keretrendeletek nagyfokú rugalmasságot biztosítanak. Miközben egyes támogatáspolitikai kifejezések (pl. „mezőgazdasági terület”, „mezőgazdasági tevékenység”, „aktív mezőgazdasági termelő”, „fiatal mezőgazdasági termelő”, „új mezőgazdasági termelő” stb.) vonatkozásában közös elemekből álló definíciót, kötelező érvényű *keretmeghatározásokat* írnak elő a jogszabályok, a vidéki térségek definícióját, lehatárolásának módját a tagállamok maguk határozzák meg. A vidék tagállami hatáskörben való lehatárolása lehetővé teszi, hogy minden tagország a területi sajátosságaihoz igazítsa vidékfejlesztési szakpolitikáját, ugyanakkor az EU szintjén, de a vidékfejlesztés potenciális szereplői számára is nehezen áttekinthető szakpolitikát eredményez (Csatári, 2004; Biró et al., 2013). A vidékfejlesztés EU-s és nemzeti politikái közötti feszültséget jelzi, hogy miközben a KAP-rendeletek tagállami hatáskörben tartják a vidéki térségek lehatárolásának kérdését, a valamennyi tagállam által egységesen használt, a vidékfejlesztési programok eredményeinek és hatásainak nyomon követésére alkalmazott közös indikátorok értékeinek meghatározása egyrészt a NUTS 3 szintű megyéket kategorizáló ún. város-vidék (*urban-rural*) tipológia, másrészt az Eurostat DEGURBA tipológiája alapján történik. A vidék ilyen módon történő lehatárolása, bár kétségtelenül lehetővé teszi az egyes tagországok közötti összehasonlítást a hivatalos, legfrissebb statisztikai adatok alapján, az egységes európai vidékdefiníciós törekvések sikertelenségére mutat rá (Kovács et al., 2015).

A KAP VIDÉKFEJLESZTÉSI SZAKPOLITIKÁJÁNAK REFORMJAI

Az EU vidékfejlesztési politikájának fejlődése kezdetektől két szálon haladt, a regionális politika és a Közös Agrárpolitika együttesen alakította a támogatáspolitikai keretrendszert, amelyben finanszírozási oldalról az összekötő kapcsot a KAP forrásként definiált EMOGA Orientációs Részlege jelentette. Mivel a vidékfejlesztés ma deklaráltan a KAP részét képezi, annak önálló második pillére, célszerűnek tűnik a fejlődéstörténet során KAP oldali megközelítést alkalmazni, viszont programozási periódusonként jelezni az éppen aktuális regionális politikai vonatkozásokat is.

A Közös Agrárpolitika története két nagyobb, egymástól jelentősen különböző szakaszra tagolható. Az 1992-ig tartó első szakaszban a KAP-alapelvek lényegében változatlanok maradtak, ezt követően azonban a felmerülő piaci, társadalmi, környezeti kihívások egyre több válaszlépést igényeltek, amelyek reformokat indukáltak (Potori et al., 2012; Kengyel, 2022). Az Európai Bizottság 2022-ben publikált összefoglalójában a Közös Agrárpolitikának 1992-től kezdődően öt lényegi reformját különbözteti meg⁴, amelyeket a felmerülő új gazdasági, társadalmi, környezeti kihívások mellett a korábbi politikák kiegyensúlyozatlansága és az alkalmazott támogatáspolitikai eszközök nem kielégítő működése idézett elő (Halmi, 2020). A szakpolitikai változtatásokat sürgető tényezők közül kiemelhető az ártámogatások nyomán kialakuló túltermelés egyes termékekből, a kereskedelem liberalizálását sürgető világkereskedelmi (WTO) tárgyalások, valamint az elmaradott vidéki térségek elmélyülő gazdasági és szociális problémái is, amelyekre az agrártámogatások érdem-

⁴ 1. Az 1992. évi reform; 2. „Agenda 2000”: az 1992. évi reformot kiegészítő új szakasz; 3. A KAP 2003. júniusi reformja; 4. A 2009. évi „állapotfelmérés”: a 2003-as reform keretének megszilárdítása; 5. A 2013. évi reform: átfogóbb és integráltabb megközelítés (Európai Bizottság, 2022a).

ben nem jelentettek megoldást (Magyar, 2003; Buday-Sántha, 2011; Jámbor, 2012; Jámbor és Mizik, 2014).

Az 1992-es reformfolyamat közvetlen előzménye a KAP által előidézett túltermelés volt, mely a KAP támogatott árakra irányuló politikájával és a korlátlan felvásárlási garanciával állt összefüggésben (Gorton et al., 2009). A kereslet és kínálat között mutatkozó eltérés megszüntetése, valamint az agrárkiadások ellenőrzés alatt tartása érdekében az árak által nyújtott védelmi rendszert a kiegészítő jövedelemtámogatások rendszere váltotta fel (Magyar, 2003). A vidékfejlesztés az érintett időszakban még nem a KAP, hanem a Strukturális Alapok rendszerén belül kapott helyet a közösségi szintű fejlesztéspolitikában. Az 1988–1999 közötti két programozási időszakban az Európai Unió kohéziós politikájának központi célterületi struktúráján belül az úgynevezett 5/a, 5/b és 5/c, majd 1994-től a 6. regionális célterület keretén belül is támogatták a vidéki térségek fejlődését. Emellett 1991-ben úgynevezett közösségi kezdeményezésként megjelent a LEADER program, melyet az Európai Bizottság – rugalmas követelményrendszert alkalmazva – közvetlenül finanszírozott (Finta, 2015).

A KAP keretében megvalósuló vidékfejlesztés szempontjából a következő mérföldkövet az 1992. évi MacSharry-reformot kiegészítő, az Európa Tanács berlini ülésén 1999-ben elfogadott „Agenda 2000”⁵ jelen-

tette, amely stratégiai célként fogalmazta meg, hogy az európai mezőgazdaságnak többfunkciónak, fenntarthatónak és versenyképesnek kell lennie, illeszkedve a tagállami, regionális és helyi specifikumokhoz. Az 1996-os corks konferencia következtetése nyomán az 1257/1999-es vidékfejlesztési rendelet alapján ekkor vált a vidékfejlesztés a KAP önálló, az I. pillérhez képest rugalmasabb, kezdetektől nemzeti és EU-s társfinanszírozással megvalósuló⁶, a moduláció eszközrendszerére támaszkodó⁷ II. pillérévé (Finta, 2015; Európai Bizottság, 2022b). Fontos hangsúlyozni, hogy a KAP szerepének újrafogalmazására törekedve a vidékfejlesztésre a KAP multifunkcionalitást elősegítő eszközeként tekintettek, azonban a vidékfejlesztés testet öltő eszközrendszere túlnyomórészt olyan intézkedéseket tartalmazott, amelyek kedvezményezettjei továbbra is elsősorban a mezőgazdasági termelők voltak (Ramniceanu és Acrill, 2007). Ahogy erősödött a KAP-on belül a vidékfejlesztés szerepe, úgy szorultak vissza a vidékfejlesztési intézkedések a kohéziós politikán belül. 2000-től a központi célterületi struktúrában gyakorlatilag nem maradt közvetlen vidékfejlesztési intézkedés, bár a LEADER továbbra is közösségi kezdeményezésként működött, illetve önálló előcsatlakozási programként ekkor indult a SAPARD program, amely éppen a vidékfejlesztési források fogadására volt hivatott felkészíteni az EU-hoz csatlakozni kívánó országokat.

⁵ Az Agenda 2000 által meghirdetett reform az alábbi pontokra terjedt ki: a belső árak világgiazi árakhoz történő igazítása, amit részben a termelőknek nyújtott közvetlen támogatásokkal kompenzáltak; környezetvédelmi feltételek tiszteletben tartásának bevezetése az államok által (környezetvédelmi feltételeesség) a támogatások odaítélése során, és csökkentésük lehetősége (moduláció) a vidékfejlesztési intézkedések finanszírozása céljából; a hatályos strukturális intézkedések megerősítése az 1996-os corks konferencia következtetéseivel összhangban és az új vidékfejlesztési politika keretében; a költségvetés stabilizálása.

⁶ A II. pillér programjai az I. pillér 100%-os uniós finanszírozásával szemben a kezdetektől uniós és nemzeti források társfinanszírozásából valósultak meg. A társfinanszírozás aránya az adott régiók és az érintett intézkedések függvényében változik (Európai Bizottság, 2022c).

⁷ Az Agenda 2000 program lehetőséget adott arra, hogy a tagállamok döntsenek arról, hogy a közvetlen támogatások egy részét vidékfejlesztési célokra fordítsák. A gazdálkodóktól elvont közvetlen támogatás mértéke 0–20% között változhatott, amely a tagállamban a horizontális intézkedések költségkeretét növelte. Ezt a támogatásátcsoportositást nevezik modulációnak (Magyar, 2003).

A vidékfejlesztést érintő reformok sorában a következő mérföldkövet a KAP 2002-ben elvégzett félidős értékelése jelentette. Az Európai Unió keleti bővítésére való felkészülés által is indukált reformfolyamat fő célkitűzései: az európai mezőgazdaság világcipővel való összekapcsoltságának javítása; az új társadalmi igények kielégítésének javítása a környezet és a termékek minőségének megőrzése terén; valamint a KAP harmadik országok igényeivel való összeegyeztethetőségének javítása. Ebben az időszakban az I. pillér tekintetében a legfontosabb változás a közvetlen kifizetések termelésről való leválasztása volt. A reform mindemellett kísérletet tett a vidékfejlesztési politika megerősítésére, azáltal, hogy a KAP-források átcsoportosítását tette lehetővé az I. pillérből a II. pillérbe a közvetlen kifizetések modulációja révén, valamint új, addig nem alkalmazott vidékfejlesztési intézkedéseket vezetett be, mint például az élelmiszerek minőségének előmozdítása, az állatjólét, valamint a mezőgazdasági termelők európai uniós szabványoknak történő megfeleléséhez nyújtott támogatás (Commission of the European Communities, 2006).

A következő, 2007–2013-as programidőszak a „mainstreaming” jegyében telt. Ennek lényege, hogy az önálló, fogalmilag is egyértelműbbé váló és immár teljes egészében a KAP-hoz kötődő vidékfejlesztési forrás (EMVA) felállításával párhuzamosan a kohéziós politikából minden megmaradt vidékfejlesztési intézkedést áthelyeztek a Közös Agrárpolitikába. A központi célterületi struktúrából már 2000-ben kivették a közvetlen vidékfejlesztési intézkedéseket, a közösségi kezdeményezések között 1991 óta szereplő LEADER ekkor került át a KAP

II. pillérébe (annak IV. tengelyeként), a Tanács 1698/2005/EK rendelete alapján, míg a korábbi Előcsatlakozási Alapok között 2000-től szereplő SAPARD integrálódott az Előcsatlakozási Segítségnyújtási Eszközbe (IPA), és ezzel elvesztette vidékfejlesztési jellegét.

A KAP következő, 2009. évi állapotfelmérésének eredményeire támaszkodó reformfolyamata a vidék korábrinál holisztikusabb és integráltabb fejlesztését tűzte ki célul (Európai Bizottság, 2022b). E reform nyomán kerülhetett sor a 2014–2020 közötti programidőszakban a termeléstől függetlenített támogatásokról a *multifunkcionális támogatási rendszerre* való áttérésre, melynek eredményeként az aktív mezőgazdasági termelőknek folyósított addigi egy összegű kifizetéseket több összetevőből⁸ álló, feltételekhez kötött kifizetési rendszerre változtatta fel. A vidékfejlesztés szempontjából lényegi változás, hogy növekedett a két pillér közötti átcsoportosítás rugalmassága: lehetővé vált (2015-től) a pénzeszközök két irányban történő mozgatása, az I. pillérből a másodikba 15% erejéig, míg a II. pillérből az I. pillérbe bizonyos tagállamok esetén akár 25% erejéig (Európai Bizottság, 2022c). Az átcsoportosítás lehetősége arra kívánt mozgásteret adni a tagállamoknak, hogy KAP-kiadásaikat még inkább egyedi szükségleteikhez igazíthassák.

A KAP-reformfolyamatokat értékelő nemzetközi és hazai tanulmányok egybehangzó megállapítása, hogy a KAP-reformok folyamatában az Európai Unió keleti bővítése nem kapott kellő hangsúlyt, noha az újonnan csatlakozó tagországok vidéki térségei előtt álló gazdasági és társadalmi problémák, valamint a mezőgazdasági üzemek struktúrája között fennálló különbségek a

⁸ 1. „Alapkifizetés”; 2. „Zöld” kifizetés a környezetkímélő közjavak javára (ökológiai összetevő); 3. A fiatal mezőgazdasági termelőknek nyújtott kiegészítő kifizetés; 4. Átcsoportosítással nyújtható támogatás, amellyel megerősíthető a gazdaságok első hektárjaira vonatkozó támogatás; 5. Kiegészítő jövedelemtámogatás a hátrányos természeti adottságú területeken; 6. Termeléstől függő támogatások; 7. Egyszerűsített rendszer a mezőgazdasági kistermelők számára (Európai Bizottság, 2022a).

KAP agrár- és vidékfejlesztési politikájának gyökeres újragondolását igényelték volna⁹ (Ramniceanu és Ackrill, 2007; Kapronczai, 2010; Biró et al., 2013; Farkas és Kovács, 2018). Az EU keleti bővítésének folyamatát sokkal nyomatékosabban határozták meg a régi tagországok által kialakított, a nyugat-európai problémákat, érdekeket és tapasztalatokat tükröző szakpolitikai megoldások, mint a KKE-országok vidékfejlesztési szükségletei¹⁰ (Rizov, 2006; Gorton et al., 2009). A *felemás* reformfolyamat¹¹ a Kelet-Közép-Európai tagállamokban rövid és középtávon is a mezőgazdasági üzemekre összpontosító vidékfejlesztési politikákat eredményezett, amelyek azon túl, hogy minimális előnyöket biztosítottak a mezőgazdasághoz közvetlenül kapcsolódó vidéki közösségeknek, az európai gazdaság szélesebb körű kiigazítását is akadályozták (Buchenrieder et al., 2007; Dwyer et al., 2007; Suchacek és Malinovsky, 2007; Farkas és Kovács, 2018).

A KAP VIDÉKFEJLESZTÉSI CÉLRENDSZERÉNEK VÁLTOZÁSA

A KAP vidékfejlesztési politikájában bekövetkező súlypontváltozások, a vidékfejlesztés mint szakpolitika fejlődése jól megragadható a KAP célkitűzéseit rögzítő jogszabályokban is. A KAP egyedi célkitűzéseit az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) egységes szerkezetbe foglalt változatának 39. cikke rögzíti. Eszerint a Közös Agrárpolitika általános célkitűzése a következők:

- a mezőgazdasági termelékenység növekedése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával;
- a mezőgazdasági termelők megfelelő életszínvonalának biztosítása;
- a piacok stabilizálása;
- az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása;
- elfogadható árak biztosítása a fogyasztók számára.

Az elsődlegesen a termelők és a fogyasztók érdekeit szolgáló általános KAP-célkitűzések a Római Szerződés (1958) óta lényegében változatlanok. Ezen általános célkitűzéseket ugyanakkor minden programidőszakban a felmerülő gazdasági, társadalmi és környezeti kihívásokra reagáló *egyedi célrendszer* egészíti ki a hatályos rendelkezéseken keresztül (1. táblázat).

A KAP II. pilléréként az „Agenda 2000” reform során bevezetett vidékfejlesztés számára az induláskor az Európai Bizottság három nagy célt határozott meg: a mezőgazdaság versenyképességének erősítését; a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás biztosítását, az éghajlatváltozás elleni küzdelmet; valamint a kiegyensúlyozott területi fejlődést (Európai Bizottság, 2022b). Az időszakban érvényesülő *agrár-ruralista megközelítés* szerint a vidékfejlesztés kulcsszereplői a mezőgazdasági vállalkozók, amit kettős

⁹ Az eltérő tagállami szükségletekre utal, hogy a vidékfejlesztési politika alkalmazása terén a tagállamok között jelentős különbségek alakultak ki: míg a régi tagállamok hajlamosabbak a vidékfejlesztést a környezetvédelmi szempontokat előtérbe helyező földhasználat előmozdítását célzó eszköznek tekinteni, addig az EU-hoz később csatlakozott tagországok agrárszerkezeti sajátosságaival összefüggő problémáikra és az ágazat modernizálására összpontosítanak (Molnár et al., 2011; Biró et al., 2013).

¹⁰ A tématerülettel foglalkozó átfogó elemzések a KKE-országok vidékfejlesztési szükségletei kapcsán a vidék infrastrukturális és életszínvonal terén mutatkozó objektív mutatókban is tetten érhető elmaradottságán túlmenően a csatlakozó poszt-szocialista országok társadalmában mutatkozó demokratikus deficitet, a vidéki közösségek gyengén fejlett önrendelkezési képességét, a szolidaritás és a kölcsönös bizalom elvén alapuló helyi kezdeményezések erőtlenségét hangsúlyozták (Rizov, 2006).

¹¹ Az EU keleti bővítése az agrártámogatások vonatkozásában is sajátos megoldást eredményezett, hiszen a csatlakozó KKE-országok a csatlakozás első éveiben a közvetlen kifizetéseket csak fokozatosan vezethették be, így az új tagállamok a közvetlen kifizetéseket nemzeti pénzeszközökkel egészítették ki (Gorton et al., 2009).

szerepvállalásuk, azaz a lakosság egészséges élelmiszerekkel történő ellátása, valamint a környezeti közjavak előállításához való hozzájárulásuk alapoz meg (Udovecz 2010; Finta, 2015). E szemlélet jegyében a programidőszak szabályozási hátterét adó 1257/1999. Vidékfejlesztési rendelet kilenc javasolt intézkedéséből nyolc a hagyományos agrárstruktúra fejlesztéséhez kapcsolódott, és a szűk értelemben vett mezőgazdasági reformot támogatta. A vidék szereplőit átfogóan támogató fejlesztési eszközöket csupán a 9. programcsomag tartalmazta. Az itt megfogalmazott 13 célból azonban csak négy olyan volt, amely az agrárszektoron kívülre lépett: a vidék lakosságát és gazdaságát szolgáló alapvető szolgáltatások javítása; a falvak megújítása és fejlesztése, a vidék kulturális és építészeti örökségének védelme és megőrzése; a turizmus és kézművesipar fejlesztése; valamint a mezőgazdasági tevékenységek diverzifikálása, alternatív jövedelemszerzés (Magyar, 2003).

A Tanács 1698/2005/EK rendelete által meghatározott 2007–2013 közötti programidőszakban a KAP vidékfejlesztési célkitűzéseiben elmozdulás történt, a versenyképesség javításában hangsúlyt kapott az *innováció*, a vidéki területek fejlesztésében pedig előtérbe került az életminőség javítása és a *diverzifikáció* ösztönzése. Az időszakban a vidékfejlesztéssel kapcsolatos szakpolitikai diskurzusban hangsúlyt kapott az *integrált szemléletű vidékfejlesztés*, amit többek között az is jelez, hogy a LEADER a 2007–2013 közötti időszakban beépült a KAP II. pillére által finanszírozott fő célkitűzések (tengelyek) közé, az EMVA önálló (negyedik) tengelyeként a mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének javítása (I. tengely); a környezet és a vidék fejlesztése (II. tengely); valamint a vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság

diverzifikálása (III. tengely) mellett (Finta, 2015).

A 2014–2020 közötti időszakban a fő célkitűzések megtartása mellett a vidékfejlesztés célrendszerének további finomítására került sor (European Commission, 2013). Az Európai Unió közös stratégiai keretének tematikus célkitűzéseivel illeszkedve az Európai Parlament és a Tanács közös, 1305/2013-as rendeletében hat vidékfejlesztési prioritás került megfogalmazásra (1. táblázat). A *vidékfejlesztési prioritások* bevezetése – az előző programidőszakban alkalmazott *tengelyek* helyett – abból a felismerésből született, hogy egy-egy intézkedés nem csupán egyetlen célhoz járulhat hozzá, hanem akár többhöz is (Maác, 2020). A 2014–2020-as időszakban a közösségi szabályozás legmagasabb szintjén (Közös Stratégiai Keretrendszer rendelet) jelent meg az integrált programozás eszközeként a *közösségvezérelt helyi fejlesztés* (*community-led local development*, CLLD), amely a korábbi LEADER-elvekre és szabályokra épült (Jámbor, 2012; Finta, 2015). Ez a módszer mind a Strukturális Alapok, mind pedig az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap esetén alkalmazhatóvá vált, sőt közösségi szinten a társfinanszírozás 10%-os növelésével ösztönzött fejlesztési módszert jelentett¹². Az időszakban tovább erősödött az *innovációs cél*, amelyet eddig nem alkalmazott intézkedések bevezetése (Innovációs Operatív Csoportok) és új intézmények létrehozása (Európai Innovációs Partnerség) is támogatni hivatott (Jámbor, 2012). A vidék problémáira a korábbinál célzottabban reflektáló tagállami megoldások kialakítása érdekében a programidőszakban vált lehetővé a vidékfejlesztési programokon belül a *tematikus alprogramok* megvalósítása. Igaz, a KAP-rendelet nem hagyta a tagállamokra az alprogramok „tematikájával” kapcsolatos

¹² Magyarországon csupán kísérleti jelleggel jelent meg a CLLD mint fejlesztési eszköz (Finta, 2015).

döntést, a fiatal mezőgazdasági termelők; a mezőgazdasági kisüzemek; a hegyvidéki területek; a rövid ellátási láncok; a vidéki térségekben élő nők; valamint az éghajlatváltozás mérséklése és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás; biológiai sokféleség témaköreiben ösztönözte magasabb (+10%) támogatási intenzitással a tematikus alprogramok megvalósítását.¹³

A 2021–2027 közötti időszakban az Európai Parlament és a Tanács 2021/2115 rendelete alapján a KAP teljes értékű, úgynevezett általános célkitűzései (*general objectives*) közé emelkedett a fenntartható fejlődés előmozdítását szolgáló környezetvédelem, a fogyasztóvédelem, az állatjóléti követelmények, a közegészség védelme, valamint a gazdasági, társadalmi és területi

I. táblázat

A vidékfejlesztési célok rendszere az egyes programozási időszakokban
(*The system of rural development objectives in each programming period*)

Fejlesztési dimenzió	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Gazdaság	A mezőgazdasági üzemek szerkezetátalakításának ösztönzése A mezőgazdasági üzemek diverzifikációjának ösztönzése	(1) A mezőgazdasági és erdészeti ágazatok versenyképességének javítása	(1) Vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott fejlesztése, munkahelyteremtés (2) Versenyképesség fokozása és a gazdaságok életképességének növelése	(1) Méltányos jövedelem (2) Versenyképesség növelése (3) Erőviszonykiegyenlítés az élelmiszerláncban
Környezet	Agrár-környezetvédelem és erdőgazdálkodás	(2) A környezet és a vidék fejlesztése	(4) A mezőgazdaságtól és az erdészettől függő ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése, javítása (5) Az erőforrások hatékony felhasználásának előmozdítása, az élelmiszer-gazdaság szénkibocsátásának és felhasználásának csökkentése	(4) Klímaváltozás elleni fellépés (5) Környezetvédelem (6) Tájkép- és biodiverzitásmegőrzés
Társadalom	A mezőgazdaság népszerűsítése, fiatalok munkába állítása	(3) A vidéki életminőség javítása, a vidéki gazdaság diverzifikálása (4) Helyi kapacitások kiépítése (LEADER)	(6) Társadalmi befogadás előmozdítása, szegénység csökkentése, gazdasági fejlődés támogatása	(7) Generációs megújulás (8) Élő vidéki területek (9) Élelmiszer- és egészségvédelem
Horizontális	–	–	(3) Tudásátadás előmozdítása, innováció elősegítése	Modernizáció (szaktanácsadás, innováció, digitalizáció)
Forrás	Agenda 2000 / Cork I.0	Európai Tanács 1698/2005/EK rendelete	Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete	Európai Parlament és a Tanács 2021/2115-es rendelete

Forrás: szerzők saját szerkesztése

¹³ Az 1305/2013/EU rendelet 7. cikke értelmében a tematikus alprogramok keretében támogatott műveletek esetében a tagállamok a támogatási mértékeket plusz 10 százalékponttal növelhették meg. Magyarország az időszakban a Rövid Ellátási Lánc Alprogramot és a Fiatal Gazda Alprogramot indította el.

kohézió. Mindemellett a 2019. novemberi „európai zöld megállapodás”, valamint az Európai Bizottság által 2020 májusában közzétett, a „termelőtől a fogyasztóig” és a biológiai sokféleséggel kapcsolatos új stratégiák felerősítették a mezőgazdasági és élelmezési kérdések környezeti aspektusait, melyek a 2021–2027 közötti időszak vidékfejlesztési politikájában átfogóan, illetve három úgynevezett egyedi célkitűzésben (4., 5., 6. célkitűzés) önállóan is megjelennek (Európai Bizottság, 2022a; Kengyel, 2022). A programidőszakban az Európai Parlament és a Tanács 2021/2115-ös számú rendeletében meghatározott kilenc egyedi célkitűzést (*specific objectives*) összekapcsolja a mezőgazdaság és a vidéki térségek korszerűsítésére irányuló horizontális célkitűzés (*cross-cutting objective*), melyet a KAP az ismeretek gyarapítása és megosztása, az innováció és a digitalizáció, valamint ezek mezőgazdasági termelők általi alkalmazásának a kutatáshoz, az innovációhoz, az ismeretek megosztásához és a képzésekhez való jobb hozzáférés útján történő ösztönzése révén kíván elérni (1. táblázat).

Az egyes programidőszakok egyedi célkitűzéseit összevetve megállapítható, hogy a Közös Agrárpolitika a kiigazítás és a vidékfejlesztés célrendszerének komplexebb válása mellett továbbra is a gazdálkodók jövedelemhez juttatását és megélhetésének biztosítását, ezáltal a jó minőségű, megfizethető és biztonságos, környezetileg is fenntartható élelmiszer-termelés elérését tekinti elsődleges küldetésének. Az éghajlatváltozás kihívásainak erősödésével ugyanakkor a KAP célrendszerében mindinkább felerősödtek a környezetvédelmi és a fenntartható mezőgazdasági termelést elősegítő célok. A környezetvédelmi célok előtérbe kerülését nem csupán a specifikus

célok környezeti finomhangolása, hanem az elért eredmények, kiváltott hatások mérésére szolgáló indikátorrendszer fejlődése is demonstrálja: a 2021–2027 közötti időszak teljesítményalapú megvalósítási modelljét megalapozó *bázismutatók* túlnyomó része környezeti indikátor.¹⁴ Ugyanakkor a KAP vidékfejlesztési szakpolitikájának társadalmi célrendszere inkább statikusnak mondható: a KAP II. pillér intézkedéscsomagjában kezdetektől jelen lévő elem a generációs megújulás, a vidéki közösségek fejlesztése, valamint a vidékgazdaság diverzifikációja. A célrendszerben megjelenő újabb társadalmi témakörök (pl. társadalmi befogadás, szegénységcsökkentés, egészségvédelem) a vidéki térben vitathatatlanul jelen lévő, de jellemzően más szakpolitikák által kezelt problématerületek, amelyek szükségessé tették a KAP II. pillére keretében megvalósuló vidékfejlesztés és a KAP-on kívüli (ESZA-, ERFA-alapokból finanszírozott) szakpolitikáknak a gyakorlatban is megvalósuló összehangolását és szorosabb együttműködését.

A VIDÉKFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSI HÁTTERÉNEK VÁLTOZÁSAI

A Közös Agrárpolitika vidékfejlesztési politikájának változásai a finanszírozási háttér vonatkozásában is megragadhatók. Kezdetben a KAP finanszírozását egyetlen alap, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) biztosította. Az 1962 januárjában létrehozott EMOGA-t 1964-ben két részlegre osztották, a Garanciarészlegre és az Orientációs Részlegre, amelyek eltérő szabályok szerint működtek. A Garanciarészlegből finanszírozták a piaci támogatásokat és a közvetlen jövedelmtámogatásokat, amelyeket a pénzügyi

¹⁴ A 2021/2115-ös KAP-rendeletben foglaltak szerint a 2021–2027 közötti időszakban a célkitűzések megvalósítása terén elért előrehaladás a KAP Stratégiai Terv teljes időszakára vonatkozóan *bázismutatók* alapján történik. A rendelet XIV. mellékletében szerepel 29 bázismutató közül 19 mutató környezeti vonatkozású kontextus-, output-, eredmény- vagy hatásindikátor.

szolidaritás elve alapján teljes egészében a közös költségvetés fedezett (ez a KAP I. pillére). Az Orientációs részleg finanszírozta az agrárstruktúra- és vidékfejlesztést (ez a KAP II. pillére), ami a kezdetektől az addicionalitás elve szerint történt, azaz forrásait részben a közös, részben a nemzeti költségvetések fedezik. Itt kell megjegyeznünk, hogy az Orientációs Részleg 1988-ban bekerült az EU regionális politikáját finanszírozó Strukturális Alapok közé, és azon keresztül a regionális politikában nevesített vidékfejlesztési intézkedéseket is finanszírozott. Ez a „keresztfinanszírozás” csak 2007-ben szűnt meg az EMOGA szétválasztásával, illetve a két nevesített közösségi politikában végrehajtott profiltisztítással.

Az új pénzügyi keretrendszerben az 1290/2005/EK rendelet alapján immár az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA) támogatja a közös piacszervezést, a mezőgazdasági üzemeknek nyújtott közvetlen támogatásokat, az Európai Unió hozzájárulását a mezőgazdasági termékekre vonatkozó tájékoztatási és promóciós intézkedésekhez és a különböző eseti kiadásokat, például az állategészségügyi intézkedéseket. Az 1698/2005/EK rendelet alapján az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) társfinanszírozta a mező- és erdőgazdálkodási ágazat ver-

senyképességének javítását, az agrár-környezetvédelmi intézkedéseket, a vidéki élet minőségének javítását, a vidéki gazdaság diverzifikációjának támogatását és a LEADER-kezdeményezést (Négre, 2022).

Az időbeli trendeket tekintve fontos rámutatni, hogy az Európai Unió költségvetésében a KAP-kiadások aránya folyamatosan csökken (2. táblázat). Míg az 1980-as évek elején a KAP az uniós költségvetés 66%-át képviselte, a 2014–2020 közötti időszakban már kevesebb mint 40%-ot, a 2021–2027 közötti időszakban pedig mindössze 31%-ot tesz ki. A KAP szakpolitikai súlyának csökkenését jelzi, hogy az EU bruttó hazai termékéhez (GDP) viszonyítva a KAP költségvetési összege az 1990. évi 0,54 százalékról a 2021–2027-es időszakra 0,32 százalékra csökkent (Halmi 2020).

A KAP irányváltásaihoz a kiadások belső szerkezete és a bevezetésre kerülő pénzügyi eszközök is igazodtak. Míg a 90-es évek elejéig a teljes KAP-kiadások több mint 90%-át a piaci intervenciók (ártámogatás, tárolás és a többletermékek kivonása, valamint export-visszatérítések) tették ki, addig 2013 végére ez az arány 5%-ra csökkent, mivel a piaci beavatkozások a válság idején alkalmazott biztonsági háló eszközzé váltak (1. ábra). A KAP-támogatások fő forrását 2014-től már a termeléstől jórészt függetlenített közvetlen kifizetések jelentik,

2. táblázat

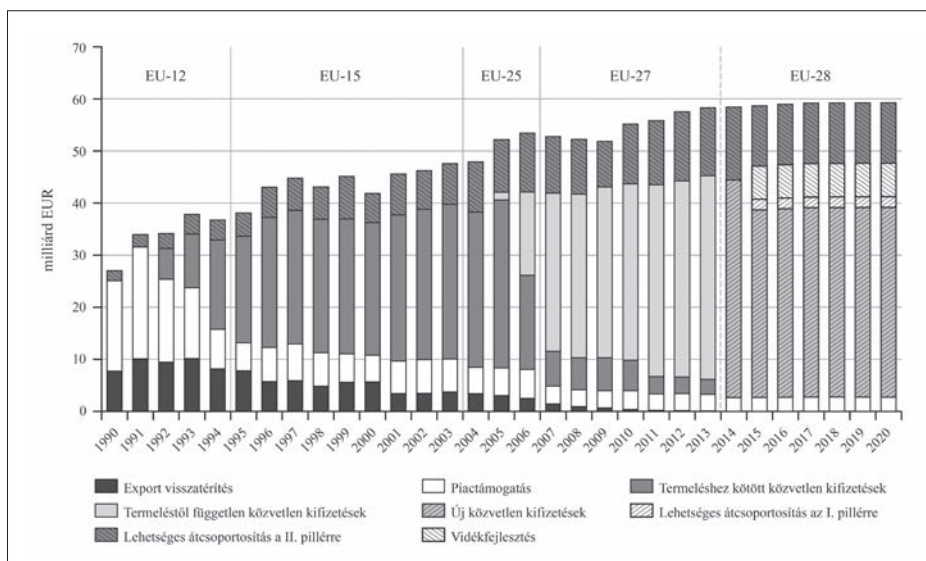
A KAP finanszírozásának főbb adatai
(Key figures on CAP financing)

Programidőszak	Az EU teljes költségvetése	KAP-költségvetés	KAP részese-dése	I. pillér kifizetései	I. pillér részese-dése	II. pillér kifizetései	II. pillér részese-dése
	Mrd EUR	Mrd EUR	%	Mrd EUR	%	Mrd EUR	%
2000–2006	752	334	44,4	295	88,3	39	11,7
2007–2013	994	421	42,4	319	75,8	98	23,3
2014–2020	960	373	38,9	278	74,5	85	22,8
2021–2027	1 221	378	31,0	291	77,0	88	23,3

Forrás: Popp et al., 2004; Halmi, 2009; Négre, 2022

I. ábra

A KAP-kiadások alakulása naptári évek szerint (folyó árakon)
(Evolution of CAP expenditure by year, current prices)



Forrás: European Commission (2022) alapján a szerzők fordítása

míg a vidékfejlesztés részesedése az összes KAP-kiadáson belül a 2000–2006 közötti programidőszakhoz képest a 2014–2020 közötti programidőszakra megduplázódott (European Commission, 2013).

Ahogy erre korábban kitértünk, a 2014–2020 közötti programidőszakban (2015-től) vált lehetővé a nemzeti keretösszegek pillérek közötti átcsoportosítása a költségvetési előirányzatok akár 15%-áig terjedően annak érdekében, hogy a tagállamok kiadásait célzottabban fordíthassák sajátos prioritásaikra. A vidékfejlesztés mint szakpolitika EU-tagországok általi differenciált értelmezésére hívja fel a figyelmet az átcsoportosítások alakulása. A 2014–2020 közötti időszakban az Európai Unió tagországai közül összességében öt tagállam¹⁵ (Horvátország, Lengyelország,

Magyarország, Málta, Szlovákia) döntött úgy, hogy a vidékfejlesztési forrásaiból az I. pillérbe csoportosít át forrásokat, míg 12 tagország¹⁶ az I. pillérről szabadított fel forrásokat vidékfejlesztési programja megvalósítására, a fennmaradó tagországok pedig az érintett programidőszakban nem éltek az átcsoportosítás lehetőségével (Anania és Pupo D'Andrea, 2015).

A KAP finanszírozási rendszerében új korszak kezdődött a 2014-től kezdődő programidőszakban (Mizik, 2019). Az időszakban a közvetlen kifizetések rendszerében olyan új támogatási célterületek (*optional schemes*) jelentek meg, amelyeket addig kizárólagosan a KAP II. pillér cél- és eszkörendszerén keresztül támogattak. Az alaptámogatáson túlmenően bevezetésre került a Zöld kifizetés (*Green Payment*),

¹⁵ Az öt tagállam közül arányaiban Lengyelország (25%), Horvátország (15%) és Magyarország (15%) esetében volt a legjelentősebb az átcsoportosítás a II. pillérről az I. pillérre (Anania és Pupo D'Andrea, 2015).

¹⁶ Érintett tagországok: Ausztria, Belgium (Flanders), Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Németország, Görögország, Lettország, Hollandia, Románia (Anania és Pupo D'Andrea, 2013).

a közvetlen kifizetések összegének 30%-áig terjedően. Emellett a II. pillérből finanszírozott vidékfejlesztési programok költségvetésének szintén legalább 30%-át kellett a ciklusban olyan önkéntes intézkedésekre fordítani, amelyek a környezet és az éghajlat szempontjából előnyösek (pl. az agrár-környezetvédelmi intézkedések, biogazdálkodás, Natura 2000 területek támogatása, erdészeti intézkedések, a környezetre vagy klímára kedvező hatást gyakorló beruházások). Új, önkéntesen választható elemként került bevezetésre a kisgazdaságok támogatásának rendszere (*Small Farmer Scheme*), amely a kisüzemek közvetlen kifizetésekhez való hozzáférését és adminisztratív terheinek csökkentését célozta, és amelyet végül csak 15 tagállam (köztük Magyarország) alkalmazott. A generációváltást segítő, a fiatal mezőgazdasági termelők (*Young Farmers Scheme*) magasabb összegű I. pilléres támogatásra váltak jogosulttá a közvetlen kifizetések nemzeti felső határának legfeljebb 2%-áig terjedően, amelyet a továbbiakban is kiegészíthettek a II. pillér induló támogatásával. A finanszírozási reform másik, vidékfejlesztés szempontjából kiemelhető újítása a LEADER-intézkedéssel volt kapcsolatos. A vidékfejlesztés finanszírozásában új elemként jelent meg a LEADER mint a közösség által irányított helyi fejlesztés (*Community-Led Local Development*) többalapú finanszírozásának lehetősége, bár ezzel a történelmi lehetőséggel végül a tagállamok többsége nem élt. Mindeközben az időszakban a LEADER-eszköz EMVA-forrásokból történő részesedése minimum 5 százalékban került meghatározásra, és lényegében ez maradt irányadó a 2021-től kezdődő programidőszakban is.

A 2021–2027 közötti programidőszak abban a tekintetben kétségtelenül történelmi jelentőségű, hogy a KAP I. és II. pillér beavatkozásainak tervezése összehangoltan, közös Stratégiai Tervben valósul meg. A társjogalkotók 2020 decemberében hagy-

ták jóvá az új többéves pénzügyi keretről szóló rendeletet és a költségvetési kérdésekről szóló intézményközi megállapodást. Az időszakban a KAP-források jelentős csökkentésére került sor, mely a két pillért eltérően érintette. A Bizottság prioritásként jelölte meg az I. pillér részét képező jövedelemtámogatás költségvetésének védelmét, így a csökkentés elsősorban a II. pillér finanszírozását szolgáló EMVA-t terheli. E csökkentés egy részét hivatott ellensúlyozni a tagállamok vidékfejlesztési kiadásokhoz való társfinanszírozási hozzájárulásának növelése 10 százalékponttal. A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló bizottsági javaslat alapját képezte a következő időszak mezőgazdasági költségvetésének. Tekintve, hogy a 2020 utáni KAP reformjáról folytatott tárgyalások időben elhúzódtak, a társjogalkotók elfogadták az (EU) 2020/2220 rendeletet, amely – néhány változtatással – két évvel (2022. december 31-ig) meghosszabbította a jelenlegi szabályokat. A jelenlegi rendszert érintő változások közé tartoznak a következők: a jövedelemkiesés és az éghajlatváltozással vagy betegségekkel összefüggő veszteségek ellentételezése tekintetében megállapított küszöbérték 30%-ról 20%-ra történő csökkentése a kockázatkezelési intézkedések keretében; és az európai gazdaságélénkítési terv mezőgazdasági keretének további 7,5 milliárd euró összeggel történő megerősítése. Az átmeneti időszakban a források legalább 37%-át ökológiai célra, agrár-környezetvédelmi és állatjóléti intézkedésekre, 55%-át pedig az ellenálló képes, fenntartható és digitális helyreállítást, valamint a fiatal mezőgazdasági termelők indulásának támogatását célzó beruházásokra kell fordítani (Négre, 2022).

A jövőt tekintve az Európai Bizottság szándéka szerint a 2028 után kezdődő programidőszakban kerülhet sor a vidékfejlesztés tartalmi és finanszírozási hátterét érintő átfogó reformjára. Ennek egyik legfontosabb eleme a Bizottság 2021 júniusában

az európai vidéki területek 2040-ig terjedő jövőképéről nyilvánosságra hozott közleménye szerint a vidékfejlesztéshez hozzájáruló alapok közötti szinergiák és a kiegészítő jelleg javítása lesz. Ehhez a Bizottság négy egymást kiegészítő, a jövő vidékfejlesztési céljait meghatározó cselekvési területet határozott meg: (1) Erősebb vidéki területek; (2) Összekapcsolt vidéki területek; (3) Reziliens vidéki területek, amelyek elősegítik a jóllétet; valamint (4) Virágzó vidéki területek. A fenti cselekvési területek és célok elérését az uniós, nemzeti, regionális és helyi szintű szereplők széles körének szerepvállalásához és együttműködéséhez keretet adó Vidékfejlesztési Paktum és egy kézzelfogható kiemelt projekteket és új eszközöket tartalmazó uniós Vidékfejlesztési Cselekvési Terv fogja segíteni, a vidéki területek uniós finanszírozási lehetőségeihez való jobb hozzáférés és azok optimális kombinációja érdekében. Az eszköztár az EB szándéka szerint kiemelten fogja támogatni az integrált területi és helyi fejlesztési stratégiákat, innovatív megoldásokat és példákat kínálva a vidéki területek számára, hogy az új költségvetés kínálta lehetőségek teljes körű kihasználásával indíthassák el a tagországok vidéki területeik újjáélesztését (Európai Bizottság, 2021). A vidékfejlesztés reformja a tervek szerint a vidék fogalmának újraértelmezésére is kiterjed, melyhez az Európai Bizottság által 2020-ban nyilvánosságra hozott funkcionális vidék (*Functional Rural Area*) koncepció adhat fogódzókat, a vidéki területek lehatárolásában eddig nem alkalmazott változók bevonásával, mint például a lakássűrűség; a szolgáltatások elérhetősége; a mezőgazdasági infrastruktúra fejlettsége; az úthálózat kiterjedtsége vagy a hálózatokba tagozódás (Migas és Zarzycki, 2020).

MAGYARORSZÁGI VONATKOZÁSOK

A vidékfejlesztés magyarországi hagyományai az EU-s csatlakozásnál jóval korábbra vezethetők vissza, különös te-

kintettel arra, hogy van egy olyan irányzat, amely a rendszerváltozás előtti időszakban a vidéki terekben megvalósított (sokszor kerítésen belüli) fejlesztéseket is vidékfejlesztésként értelmezi. A mai értelemben vett vidékfejlesztés kezdetei az 1990-es évekre tehetőek az Európai Unióban is, ehhez Magyarország időbeli csúszás nélkül tudott csatlakozni. Nagy várakozás övezte az 1996. évi XXI. a területfejlesztésről és területrendezéséről szóló törvényt (területfejlesztési törvény). Bár önálló vidékfejlesztési törvénye nem lett Magyarországnak, viszont a jelenleg is hatályban lévő területfejlesztési törvény rendelkezik a területi önkormányzatok vidékfejlesztési feladatainak ellátásáról.

A területfejlesztési törvény fektette le a rendszerváltás utáni magyar területi politika alapjait: meghatározta az alapfogalmakat, a területfejlesztés célját, alapelveit, eszközeit és felállította a területfejlesztés egységes intézményrendszerét. A magyar területi politika a területfejlesztési törvényvel, valamint az országos, illetve a regionális és megyei szintű területfejlesztési koncepciókkal és stratégiákkal egységes rendszer kiépítését kezdte meg, amely alapvetően az EU regionális politikájának elveire, gyakorlatára és intézményrendszerére épült (Rechnitzer és Smahó, 2011). A területfejlesztési törvény maga is generalta azokat a folyamatokat (pl. kistérségi szint fejlődése, intézményrendszer kialakítása stb.), amelyek vidékfejlesztési szempontból további pontosítást igényeltek volna.

A multidiszciplináris megközelítés a területfejlesztésben és a vidékfejlesztésben egyaránt elengedhetetlen. Hogy erre korábban már kitértünk, az EU vidékfejlesztési politikája kezdetektől párhuzamosan két szálon fejlődött: a közösségi szintű regionális politika és a közösségi agrárpolitika keretein belül. A két közösségi politika mára jelentősen átalakult, azonban a kettő egymásra hatása ma sem kérdőjelezhető meg.

A vidékfejlesztés terének adminisztratív

lehatárolása több szempontból nehézséget okozott Magyarországon. Egyrészt statisztikai oldalról, ugyanis a NUTS 4 szintnek a rendszerváltáskor ugyanúgy nem voltak az országban hagyományai¹⁷, mint a NUTS 2-nek. Csakhogy míg utóbbi esetben a regionalizációs törekvéseket már 1998-ra siker koronázta, addig NUTS 4 szinten gyakorlatilag – az EU támogatáspolitikája által is generált – regionalizálódási folyamatok utánkövetése zajlott regionalizációs mechanizmusokkal a 2011. évi Magyarország helyi önkormányzatairól szóló CLXXXIX. törvény elfogadásáig. Jellemző, hogy a kérdéskörben a végső megoldást külső kényszer eredményezte, mégpedig a LAU szintek 2017-től érvényes korlátozása, ami a LAU 1 (NUTS 4) szint hatályon kívül helyezését jelentette.¹⁸ Ez azonban nyilván nem oldotta meg a NUTS 4 szinten működő önkormányzati, államigazgatási, területfejlesztési, vidékfejlesztési intézmények hálózatában ma is tapasztalható ellentmondásokat. Másrészt a fejlesztéspolitikai oldalról a vidékfejlesztés terének lehatárolását nehezítette, hogy a beavatkozások hazai és EU-s célrendszere és adekvát módszertana meglehetősen távol állt egymástól. Éppen a fejlesztéspolitikai szempontok érvényesítésének igénye fedezhető fel a területfejlesztési törvényben elsőként alkalmazott, a vidékfejlesztéshez közvetlenül kötődő fogalomban. Ugyanis már 1996-tól a *Kedvezményezett térségek* között nevesítetten szerepeltek az OECD komplex mutatószámrendszere alapján ki-

jelölt ún. *mezőgazdasági vidékfejlesztési térségei*, amelyek akkor még elsődlegesen a hazai támogatási eszközök fogadását tették lehetővé, bár lehatárolásuk szabályai csak 1997-ben lettek pontosítva. Ez összhangban volt az 1998-ban elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptióval (OTK), amely javaslatot tett a vidéki térségek EU-konform lehatárolására is.

Miként erre korábban utaltunk, a Közös Agrárpolitika tagállami hatáskörben tartja a vidéki térségek lehatárolását. A hazai vidékfejlesztési programok a vidék fogalmi lehatárolása tekintetében konzekvensnek tekinthetők. A magyarországi vidékfejlesztési programokban¹⁹ a vidéki területek lehatárolása nem közigazgatási besorolás, hanem a település mérete, illetve a népsűrűség alapján történt. Ennek értelmében vidékinek minősül az a település, amelynek népsűrűsége a 120 fő/km²-t nem haladja meg, vagy a lakossága 10 ezer főnél kevesebb, kivéve a budapesti agglomeráció településeit, de beleértve azon nem vidékinek számító településeket, amelyekben a teljes népesség több mint 2%-a él külterületeken. Ez a lehatárolás a 2014–2020-as programidőszakban csak a program 6. prioritására volt érvényes, a többi prioritás, illetve tengely esetében a területi lehatárolás intézkedésenként változott (Maác, 2020). A vidéklehatárolás fenti módszertana alapján a legutóbbi, 2014–2020 közötti programidőszakban a vidéki területek jellemzői az alábbiak szerint alakultak: 10 ezer főnél kevesebb lakossal rendelkező

¹⁷ A járásokat, mint a magyar közigazgatási rendszer jellegzetes elemeit, amelyek kialakulását a 16–18. századra tehetjük (Hajdú, 1996), rendkívüli területi változékonyságuk miatt nem tekintjük fix kiindulópontnak a NUTS 4 szint definiálása során. Csakúgy, ahogy az azokat 1983-ban felváltó városkörnyéki rendszert sem, mivel a rendszerváltozásig ez sem tudott stabilizálódni és a területi identitás részévé válni.

¹⁸ A LAU (*Local Administrative Units*) az Európai Unió földrajzi alapú statisztikai kódolási rendszere, amely a NUTS-rendszer (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) 2003-ban lezajlott átdolgozásakor keletkezett, és azokat az adminisztratív egységeket jelöli, amelyek egy ország közigazgatási hierarchiájában a nagyobb átfogó egységeknél (régión, megyék) alacsonyabban helyezkednek el. A LAU 1-es szint Magyarországon a kistérségeket, illetve a kistérségek 2014. februári megszűnésétől a járásokat, a LAU 2-es szint pedig a településeket jelöli.

¹⁹ Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (2004–2006), Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (2007–2013), Vidékfejlesztési Program (2014–2020).

település: összesen 2961 település, 3,92 millió lakossal, 74 862 km² területtel; valamint a 10 ezer fő feletti lakossággal rendelkező tanyás települések külterületei: összesen 53 település, 1,61 millió lakossal, amelyből 84 291 fő lakik külterületen, 10 126 km² területen.²⁰

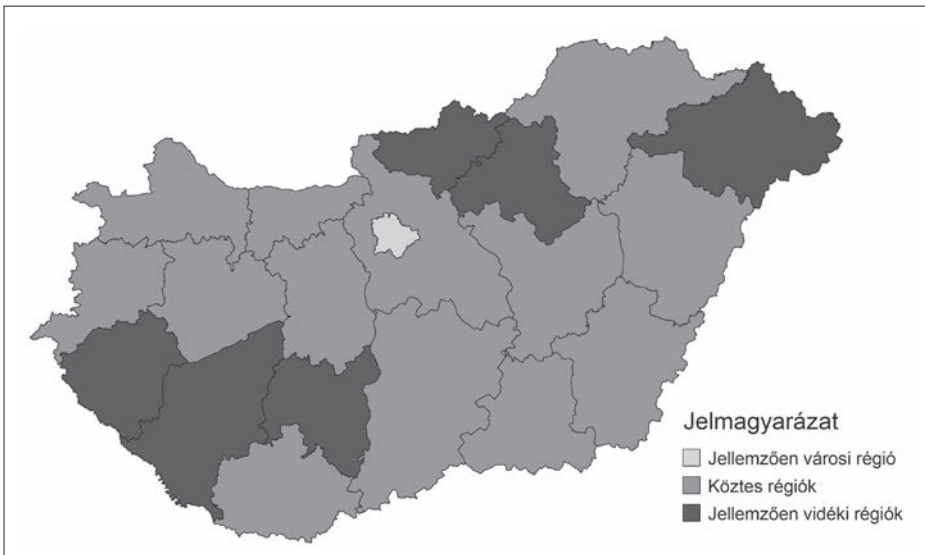
A hazai vidékfejlesztési programok által alkalmazott vidéki lehatárolás módszertanát Magyarország 2004-ben bekövetkezett EU-s csatlakozása óta élénk szakmai vita kíséri, a jelenleginél komplexebb fogalmi-módszertani lehatárolásra számos szakmai javaslat született (lásd többek között: Buday-Sántha, 2001; Dorgai 1998; Maác, 2001; Faluvégi, 2004; Kovács, 2007). A több tudományterületet érintő vita részleteire terjedelmi okokból nem térünk ki, csupán jelezzük, hogy a javaslatok főképpen a jelenleg is zajló szuburbanizációs folyamatok, a funkciójában változó tér új szük-

ségelei, a településhálózatban betöltött differenciált települési szerepvállalás, az alacsonyabb területi szinten elérhető statisztikai adatok rendelkezésre állása okán sürgetik a vidék fogalmának újragondolását (Csatári és Farkas, 2007, 2010; Kovács et al., 2015). A fogalom időszerűvé váló újraértelmezésére hívják fel a figyelmet a vidéki területek gazdasági, társadalmi jellemzőivel, valamint a fejlesztési források területi eloszlásával foglalkozó kutatások is, melyek tapasztalatai szerint a vidéki térségek fejlődési lehetőségei között ma már olyannyira elmélyültek a különbségek, hogy azokra a jelenlegi lehatárolási módszertanon alapuló vidékfejlesztés nem tud kellőképpen differenciált megoldásokat kínálni (Kovács, 2013; Koós, 2015; Nemes Nagy, 2017; Farkas és Kovács, 2018; Pálné Kovács, 2021; Balogh és Kovács, 2021; Gerencsér, 2022).

A hazai vidékfejlesztési programok által

2. ábra

**Magyarország megyéinek város-vidék besorolása
(Urban-rural classification of counties in Hungary)**



Forrás: Eurostat és KSH alapján AKI szerkesztése

²⁰ Forrás: Magyarország – Vidékfejlesztési Program 2014–2020, Agrárminisztérium Vidékfejlesztési Programok Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkárság.

Térségtípusok	Települések száma (db) és aránya (%)		Terület nagysága (km ²) és aránya (%)		Lakosság száma* (fő) és aránya (%)	
Városi térségek	1	0,03%	525	0,6%	1 750 216	17,9%
Községi térségek	2 060	65,3%	66 830	71,8%	6 206 034	63,5%
Vidéki térségek	1 094	34,7%	25 670	27,6%	1 813 276	18,6%

Megjegyzés: * 2020. január 1-én érvényes adat.

Forrás: Eurostat és KSH alapján AKI szerkesztése

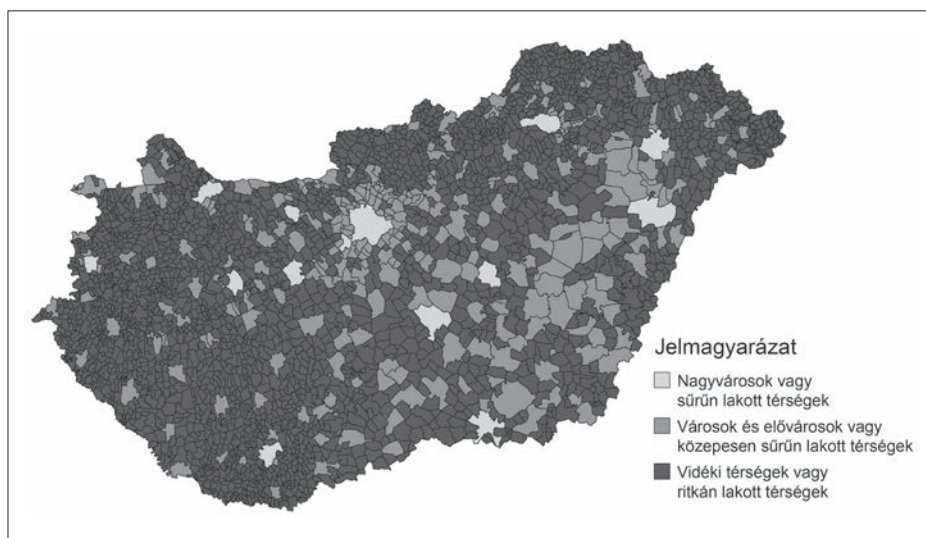
alkalmazott vidéki lehatárolással párhuzamosan a minden tagállam vidékfejlesztési programjának értékeléséhez használt közös indikátorrendszer indikátorainak meghatározása a korábban már említett NUTS 3-as szintű megyéket kategorizáló ún. város-vidék (*urban-rural*) tipológia, valamint az Eurostat DEGURBA tipológiája alapján történik. A NUTS 3 szintű megyéket kategorizáló ún. város-vidék (*urban-rural*) tipológia alapján a hazai települések 34,7%-a, 1094 darab település tartozik az alapvetően vidéki térségek csoportját alkotó hat megyébe (2. ábra).

Az EU-ban 2010 óta alkalmazott, urbanizáltsági fok szerinti csoportosításban (DEGURBA) a magyarországi települé-

sek 89,5%-a (2824 db) tartozik az alacsony népsűrűségű vidéki térségek közé, az ország területének 72,1%-át lefedve. A közepes népsűrűségű városok és agglomerációik (*towns and suburbs*) kategóriába a települések 10,1 százaléka (317 település) tartozik az összterület 24,5%-án, és 14 település (0,4%) alkotja a nagy népsűrűségű nagyvárosi térségek körét 3,4%-os részesedéssel az ország területéből (3. ábra).

A hazai környezetben a hatályos Vidékfejlesztési Programok támogatásai a kiválasztási szempontrendszeren keresztül további területi szempontokat érvényesítenek annak érdekében, hogy a fejletlenebb vidéki térségek kedvezményezettjeinek forrásbeszorpciók képességét növeljék. Tekintve,

3. ábra
Magyarország településeinek besorolása az urbanizáltság foka szerint (DEGURBA)
(Classification of Hungary's municipalities by degree of urbanisation (DEGURBA))



Forrás: Eurostat és KSH alapján AKI szerkesztése

Térségtípus	Települések száma (db) és aránya (%)		Terület nagysága (km ²) és aránya (%)		Lakosság száma* (fő) és aránya (%)	
Nagyvárosi térségek	14	0,4%	3 176	3,4%	3 207 828	32,8%
Városok és agglomerációk	317	10,1%	22 761	24,5%	3 585 409	36,7%
Vidéki térségek	2 824	89,5%	67 088	72,1%	2 976 289	30,5%

Megjegyzés: * 2020. január 1-én érvényes adat.

Forrás: Eurostat és KSH alapján AKI szerkesztése

hogy e szempontok érvényesítésének célja a vidéki területek közötti különbségek kiegyenlítése, a megközelítés alapját a *fejlettség-fejletlenség reláció* adja, nem pedig a vidéki területek gazdasági-társadalmi-környezeti karaktere, vagy egyéb (pl. táj-földrajzi) adottságai. A 2014–2020 közötti programidőszak Vidékfejlesztési Programjának pályázati felhívásaiban a leghangsúlyosabban megjelenő területi prioritást a 290/2014. (XI. 26.) Kormányrendelet szerint kedvezményezett járások, valamint a 105/2015. (IV. 23.) Kormányrendelet alapján kedvezményezett települések jelentik. A kiválasztási szempontrendszernek köszönhetően a leghátrányosabb helyzetű járások, illetve települések kedvezményezettjei akár 20 százalékkal magasabb többletpontszámhoz juthattak a programidőszakban, mint a nem kedvezményezett területekről pályázók.

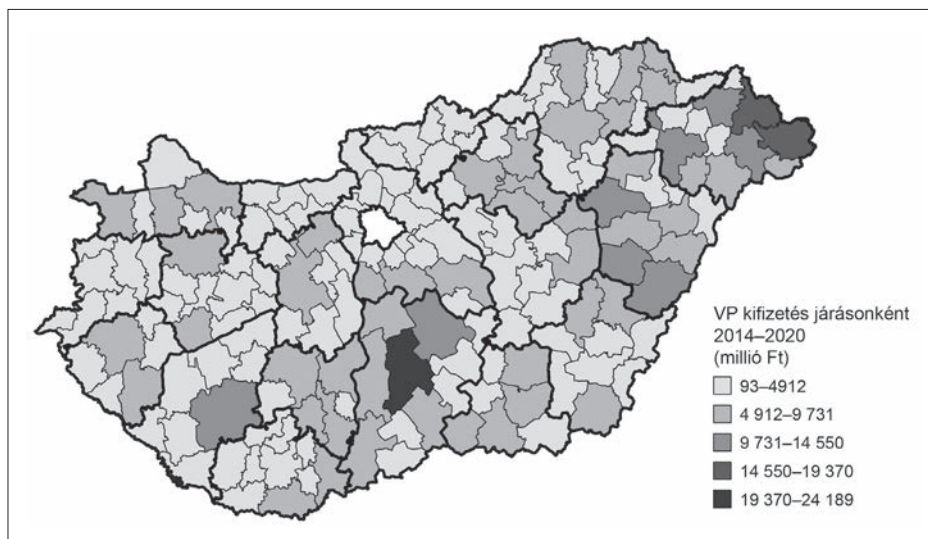
A 2014–2020-as Vidékfejlesztési Programban alkalmazott térségi lehatárolás és kiválasztási kritériumrendszer alkalmazásának eredményeiről a program területi kiegyenlítő hatásait vizsgáló, az Agrárközgazdasági Intézet munkatársai által 2021-ben készített tematikus értékelés alapján tájékozódhatunk (Agrárminisztérium, 2021). Az értékelés kimutatta, hogy az Eurostat DEGURBA tipológiája alapján alacsony népsűrűségű vidéki területeken a Vidékfejlesztési Program forrásainak 68 százaléka hasznosult, és a kedvezményezett 72 százaléka található a vidéki térségek körébe tartozó megvalósítási helyeken. Az értékelés a forráskiáramlás mértékét a települések lakosságszáma alapján is vizs-

gálta, ebből az összehasonlításból is a vidéki települések előnye rajzolódik ki: a vidéki településeken az egy főre jutó vidékfejlesztési kifizetések átlagos összege a városok és a városi agglomerációkhoz képest 3,2-szer, a nagyvárosokhoz képest pedig 12-szer volt magasabb a 2014–2020 közötti időszakban. A 290/2014. (XI. 26.) Kormányrendelet által a társadalmi, gazdasági és infrastrukturális fejlettség alapján kedvezményezett vagy fejlesztendő járásokban található az összes település közel kétharmada és a népesség kicsivel több mint egyharmada. A vidékfejlesztési támogatások közel háromnegyede ezen járásokban hasznosult, és az összes VP-kedvezményezett 74,6 százaléka is ezeken a településeken tevékenykedett (4. ábra).

Látható, hogy a vidékfejlesztési források túlnyomórészt a hátrányos helyzetű térségekbe irányultak, mivel azonban a vidékfejlesztési támogatások kedvezményezettjei is (mező- és erdőgazdálkodók, vidéki mikrovállalkozások stb.) ezekben a térségekben koncentrálódnak, és a fejlesztésekhez szükséges önerő mértéke is gyakran korlátozott az elmaradottabb térségekben, az egy kedvezményezettre jutó átlagos támogatás ezeken a településeken rendre alacsonyabb, mint a városokban vagy a fejlettebb járásokban (4–5. ábra). A fejletlenebb vidéki területek alacsony forrásabszorpciós képességét figyelembe véve az 1669/2018. (XII. 10.) Kormányhatározat alapján került meghirdetésre a Magyar Falu Program, amelynek keretében a Kormány 2019-től kezdődően évről évre egyszerű eljárásrend alapján hirdet meg kisléptékű,

4. ábra

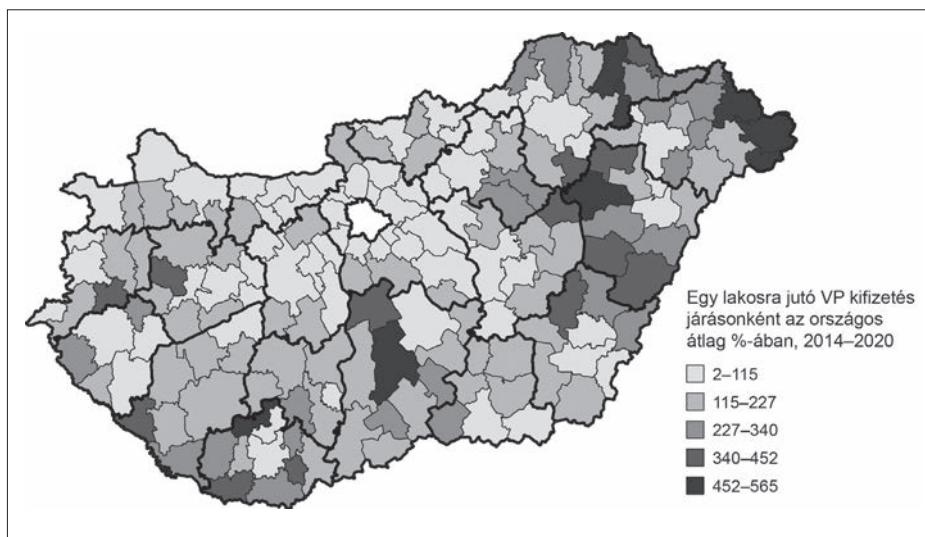
A Vidékfejlesztési Program kifizetései járásonként 2014–2020 között
(Rural Development Programme payments by district, 2014–2020)



Forrás: MÁK adatai alapján AKI szerkesztése (2021)

5. ábra

A Vidékfejlesztési Program egy lakosra jutó kifizetései járásonként 2014–2020 között
(Rural Development Programme payments per capita by district, 2014–2020)



Forrás: MÁK adatai alapján AKI szerkesztése (2021)

kiegészítő jellegű pályázatokat.²¹ A program kedvezményezettjei az 5000 főnél kisebb települések önkormányzatai, civil szervezetek, egyházközösségei, tankerületei, vállalkozásai és lakossága. Az induláskor három pillérrel rendelkező program [(1) Falusi életminőséget javító támogatások (2) Falusi CSOK a kistelepüléseken élők lakhatási feltételeinek javítására, (3) Falusi Útalap a mellékúthálózat fejlesztésére] 2020-ban a Falusi Civil Alappal, 2021-ben pedig a Vállalkozás-újraindítási Programmal bővült, amely falusi munkahelyek létrehozását, megőrzését és védelmét, illetve a legkisebb falusi vállalkozások működésének előmozdítását hivatott támogatni.²²

KÖVETKEZTETÉSEK, MEGÁLLAPÍTÁSOK

Napjaink vidékkel foglalkozó elméletei a vidékfejlesztést olyan többdimenziós, integrált megközelítésmódot igénylő szakterületként értelmezik, amely nem csupán az agrár- és erdészeti ágazat fejlesztésével foglalkozik, hanem a vidéki iparral, a vidéken lévő szolgáltatásokkal éppúgy, mint a vidéken élő közösségek, a helyi társadalom problémáival. A vidékfejlesztésben alkalmazott EU-s és hazai fejlesztéspolitikai irányelvek illeszkedése, rendszerszintű szabályai ugyanakkor a mai napig nem kellőképpen tisztázottak. Az EU-ban és a nemzeti szinten kialakult, meglehetősen bonyolult vidékfejlesztési intézményrendszert nem egyértelműen definiált feladat- és hatáskörök, párhuzamosságok és ellátatlan funkciók egyaránt jellemzik. A vidékfejlesztés EU-s és hazai rendszere a vidékfejlesztés potenciális érintettjeit képező helyi szereplők számára sem minden elemében átlátható, félő, hogy sokszor inkább gátolja, és nem ösztönzi az alulról jövő kezdeményezéseket.

Az elmúlt bő 30 évben az EU-ban számos, a KAP megújítását célzó reformkíséreltet indult, amelyek azonban nem vezettek a KAP vidékfejlesztési szakpolitikájának átfogó reformjához, a kiigazítást ugyanis döntően az agrárpolitikai célok vezérelték. Noha az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának fókusza napjainkra jelentősen kiszélesedett, a hangsúly továbbra is elsősorban a mezőgazdaságra, a fenntartható élelmiszer-termelésre, a környezeti többletvállalások miatt a jövedelemcsökkenés kockázatával szembesülő mezőgazdasági termelők helyezésére. A KAP eszközrendszerében az I. pillér központi szerepe fennmaradt, a II. pillérben pedig a legutóbbi időnkig a gazdaságközpontú intézkedések domináltak, a mezőgazdasággal szorosan nem összefüggő érdekek kevésbé tudtak utat törni maguknak. A KAP vidékfejlesztési intézkedései a mai napig egy közös menüből származnak, amelyek, bár a rendelet nagyfokú rugalmasságot ad a tagországoknak, nem feltétlenül rendelhetők hozzá azon fejlesztési célok megvalósításához, amelyekre a vidéki terekben, helyben a leginkább szükség volna.

Annak érdekében, hogy a vidéki területek hosszú távú fejlődése megvalósulhasson, és kialakulhassanak az Európai Bizottság 2021-ben közzétett vidékfejlesztési cselekvési terve által 2040-re vizionált erős, összekapcsolt, ellenálló és virágzó vidéki területek, mind az EU-s, mind a hazai vidékfejlesztési szakpolitika cél-, eszköz- és keretrendszerét érintően megfogalmazható időszzerű feladatok. Elkerülhetetlen a vidéki térségek EU-s és hazai lehatárolási módszertanának felülvizsgálata, a vidék folyamatosan változó, erősen kontextusfüggő fogalmának újraértelmezése, melyhez szempontokat adhat az Európai Bizottság

²¹ Ez a gyakorlat elfogadott az EU-ban, kiegészítő jellegű vidékfejlesztési programok más tagországokban is működnek (pl. Spanyolországban, Hollandiában, Lengyelországban) (Kovács et al., 2015).

²² A helyi szükségletek által erőteljesen meghatározott Magyar Falu Program keretében 2021. év végéig több mint 600 milliárd forint támogatáshoz jutottak az 5000 fő alatti lélekszámú kistelepülések.

által megfontolásra javasolt, tartalmi-módszertani szempontból még képlékeny funkcionális vidék (*Functional Rural Area*) koncepció. Az újraértelmezés folyamatának mindemellett része kell, hogy legyen a vidéki térben zajló gazdasági, társadalmi és környezeti folyamatokat, a kitűzött fenntartható fejlődési célok teljesülését, valamint a vidékfejlesztési beavatkozások eredményeit és hatásait láttató, a különböző vidéki területek következetes összehasonlítására lehetőséget adó adatgyűjtési és értékelési rendszerek tartalmi és technológiai

megújítása is. A vidék újraértelmeződő fogalmának és funkcióinak ismeretében szükséges a város-vidék kapcsolatok újragondolása, a vidékfejlesztés és az egyéb szakpolitikák korábbinál hangsúlyosabb összehangolása, működtetése a szinergikus hatások kiaknázása, a helyi innovatív kezdeményezések tapasztalatait erőforrásként hasznosító, a helyi közösségek igényeire, képességeire és perspektíváira összpontosító, ezáltal a vidék fenntartható fejlődését ténylegesen elősegítő integrált szemléletű fejlesztéspolitika térnyerése.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

105/2015. (IV. 23.) Kormányrendelet a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről.

1257/1999/EK (V. 17.) rendelet az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről.

1260/1999. (VII. 21.) EK. Tanácsi rendelet a Strukturális Alapok általános szabályairól 4. cikk 6. és 9. pontjai a vidéki területekről és az egyéb támogatott területekről.

1290/2005/EK rendelet (VI. 21.) A Tanács rendelete a Közös Agrárpolitika finanszírozásáról.

1305/2013/EU rendelet (XII. 17.): Az Európai Parlament és a Tanács közös rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

1698/2005/EK rendelet (IX. 20.) A Tanács rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról.

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

2020/2220 EU rendelet (XII. 23.) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) közös rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) és az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapról (EMGA) 2021-ben és 2022-ben nyújtandó támogatásokra vonatkozó egyes átmeneti rendelkezések megállapításáról és az 1305/2013/EU, az 1306/2013/EU és az 1307/2013/EU rendeletnek a források és a 2021-ben és 2022-ben való alkalmazás tekintetében, valamint az 1308/2013/EU rendeletnek a források és az ilyen támogatások 2021-re és 2022-re vonatkozó elosztása tekintetében történő módosításáról.

2021/2115/EU rendelet (XII. 2.) Az Európai Parlament és a Tanács közös rendelete a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

290/2014. (XI. 26.) Kormányrendelet a kedvezményezett járáások besorolásáról.

Agrárminisztérium (2021). Területi kiegyenlítő hatás vizsgálata. Záró értékelési jelentés a Vidékfejlesztési Program 2014-2020 tematikus értékelésére vonatkozóan. (Készítette: Bálint Cs., Király G. és Rácz K.)

Anania, G. & Pupo D'Andrea, M. R. (2015). The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy. In Swinnen, J. (ed.), *The Political Economy of the 2013 CAP Reform* (pp. 33–86.). CEPS

Arcaini, E., Boscacci, F., Camagni, R., Capello, R. & Porro, G. (1999). A typology of rural areas in Europe. Politecnico di Milano. <http://www.nordregio.se/filer/spespn/Files/2.3.ruralareas.pdf>

- Balogh, K. és Kovách, I. (2021). Az örök falu – hanyatlás és fennmaradás. A községi népesség számának változása. *Tér és Társadalom*, 35(1), 29–53. <https://doi.org/10.17649/TET.35.1.3300>
- Biró, Sz., Rác, K. és Székely, E. (2013). A magyar vidékfejlesztés mozgásterét 2013 után. *Gazdálkodás*, 57(1), 16–23.
- Bock, B. (2016). Rural marginalisation and the role of social innovation: a turn towards nexogenous development and rural reconnection. *Sociologia Ruralis*, 56(4), 552–573. <https://doi.org/10.1111/soru.12119>
- Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Price, L., Sellick, J. & Shepherd, J. (2016). Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis*, 56(3), 427–449. <https://doi.org/10.1111/soru.12089>
- Buchenrieder, G., Möllers, J., Happe, K., Davidova, S., Fredrikson, L., Baley, A., Gorton, M., Kancs, D. A., Swinnen, J., Vranken, L., Hubbard, C., Ward, N., Juvancic, L., Milczarek, D. & Mishev, P. (2007). *Conceptual framework for analysing structural change in agricultural and rural livelihoods*. IAMO Discussion Paper No. 113. Halle (Saale). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/28462/1/556634519.pdf>
- Buday-Sántha, A. (2001). *Agrárpolitika-vidékpolitika*. Dialóg Campus Kiadó.
- Commission of the European Communities (CEC) (2006). Rural Development in the European Union. *Statistical and Economic Information*. CEC.
- Csatári, B. (2004). A magyarországi vidékiségről, annak kritériumairól és krízisjelenségeiről. *Területi Statisztika*, 7(44)(6), 532–543.
- Csatári, B. és Farkas J. (2007). Vidéktípusok. In Kovács, Cs. és Pál, V. (szerk.), *A társadalmi földrajz világa* (pp. 103–116.). Szegedi Tudományegyetem TTK Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék.
- Csatári, B. és Farkas, J. Zs. (2010). Vélemények a magyar vidékről. *A Falu*, 3, 9–19.
- Dorgai, L. (1998). Néhány gondolat a „mi tekinthető vidéknek” című vitacikkhez. *Gazdálkodás*, 42(5), 60–64.
- Dwyer, J., Ward, N., Lowe, P. & Baldock, D. (2007). European rural development under the Common Agricultural Policy's 'second pillar': institutional conservatism and innovation. *Regional Studies*, 41(7), 873–888.
- Európai Bizottság (2021). *Hosszútávú jövőképez EU vidékterületei számára – Azerősebb, összekapcsolt, reziliens és virágzó vidéki területek 2040-ig történő megvalósítása felé*. Közlemény. Brüsszel, 2021.6.30. COM(2021) 345 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6c924246-da52-11eb-895a-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság (2022a). *A KAP eszközei és ezek reformjai*.
- Európai Bizottság (2022b). *A KAP második pillére: a vidékfejlesztési politika*.
- Európai Bizottság (2022c). *A KAP finanszírozása*.
- European Commission (2010). *Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information*. Report 2010. http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2010/RD_Report_2010.pdf
- European Commission (2013). *Overview of CAP Reform 2014-2020*. Agricultural Policy Perspectives Brief N°5 / December 2013
- European Commission (2021). *A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040*. Brussels, 30.6.2021. COM(2021) 345 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6c924246-da52-11eb-895a-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF
- European Commission (2022). *CAP expenditure and CAP reform path*. Common Agricultural Policy: Key graphs & figures. October 2022
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. (OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390)
- Eurostat (2019). *Methodological manual on territorial typologies*. Publications Office of the European Union.
- Faluvégi, A. (2004). *A társadalmi-gazdasági jellemzők területi alakulása és várható hatásai az átmenet időszakában*. MTA KTK. Műhelytanulmányok; 2004/5. <http://econ.core.hu/doc/dp/dp/mtdp0405.pdf>
- Farkas, T. (2002). Vidékfejlesztés a fejlődésemleletek és a fejlesztési koncepciók tükrében. *Tér és Társadalom*, 16(1), 41–57. <http://doi.org/10.17649/TET.16.1.836>
- Farkas, J. Zs. és Kovács, A. D. (2018). *Kritikai észrevételek a magyar vidékfejlesztésről a vidékföldrajz szempontjából*. *Területi Statisztika*, 58(1), 57–83. <http://doi.org/10.15196/TS580103>

- Finta, I. (2015). A vidékfejlesztés lehetséges szerepe és átalakításának várható következményei a magyar fejlesztéspolitika 2014–2020-as időszakában. *Comitatus*, 25(219), 112–126.
- Finta, I. (2020). A vidékfejlesztés lépcsői a rendszerváltástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 34(4), 172–177. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3324>
- FAO (2018). *Guidelines on defining rural areas and compiling indicators for development policy*. December 2018. <https://www.fao.org/3/ca6392en/ca6392en.pdf>
- G. Fekete, É. (2013). *Integrált vidékfejlesztés*. “Cross border training of economic experts in distance learning network” project (CROSSEDU) HUSK/1101/1.6.1-0300. pp. 6–7.
- Galdeano-Gómez, E., Aznar-Sánchez, J. A. & Pérez-Mesa, J. C. (2010). The Complexity of Theories on Rural Development in Europe: An Analysis of the Paradigmatic Case of Almería (South-east Spain). *Sociologia Ruralis*, 51(1), 57–78. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2010.00524.x>
- Gerencsér, I. (2022). *10 000 fő alatti önkormányzatok fejlesztési lehetőségeinek és forrásadszorcpiójának összefüggései Magyarországon*. 41. p. (PhD tézisek.) [32850736]
- Goda, P. (2012). *New situation analysis method by system approach to develop the rural areas*. Economics of Sustainable Agriculture series (pp. 215–235.). Szent István University Publishing.
- Gorton, M., Hubbard, C. & Hubbard, L. (2009). The Folly of European Union Policy Transfer: Why the Common Agricultural Policy (CAP) Does Not Fit Central and Eastern Europe. *Regional Studies*, 43(10), 1305–1317. <https://doi.org/10.1080/00343400802508802>
- Hajdú, Z. (1996). *A közigazgatási térfelosztás változásai Magyarországon*. *Tér és Társadalom*, 10(1), 5–21.
- Halmi, P. (2020). A Közös Agrárpolitika reformja. In Halmi Péter (szerk.), *A közös agrárpolitika rendszere* (pp. 29–31., 215–217.). Dialog Campus.
- High, C. & Nemes, G. (2007). Social learning in LEADER: exogenous, endogenous and hybrid evaluation in development. *Sociologia Ruralis*, 47(2), 103–119. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2007.00430.x>
- Jámbor, A. (2012). Magyar érdekek a Közös Agrárpolitika jövőjében. *Gazdálkodás*, 56(1), 18–25.
- Jámbor, A. és Mizik, T. (szerk.) (2014). *Bevezetés a Közös Agrárpolitikába*. Akadémiai Kiadó. <https://doi.org/10.1556/9789630597869>.
- Kapronczai, I. (2010). *A magyar agrárgazdaság az adatok tükrében az EU csatlakozás után*. Agrárgazdasági Kutató Intézet. http://repo.aki.gov.hu/315/1/ai_2010_12.pdf
- Kengyel, Á. (2022). Would Renationalisation and Co-financing of the Common Agricultural Policy Be Justified? *Intereconomics*, 57(2), 113–119.
- Kis, K. (2011). A vidék és a vidéki térségek meghatározásának európai vonatkozásai (történeti áttekintés az európai bizottság új városvidék tipológiája apropóján). *A jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok*, 6(1–2), 106–111.
- Koós, B. (2015). A szegénység és depriváció a magyar település-állományban az ezredfordulót követően – avagy kísérlet a települési deprivációs index létrehozására. *Tér és Társadalom*, 29(1), 53–68.
- Kovács, I. (2013). *A vidék az ezredfordulón: A jelenkori magyar társadalom szervezeti és hatalmi változásai*. Argumentum Kiadó, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet.
- Kovács, I. (szerk.) (2007). *Vidék- és falukép a változó időben*. Argumentum Kiadó.
- Kovács, A. D., Farkas, J. Zs. és Perger, É. (2015). A vidék fogalma, lehatárolása és új topológiai kísérlete. *Tér és Társadalom*, 29(1), <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2674>
- Kovács, K. (2013). Területi-társadalmi hátrányok és beavatkozási politikák. In Kovács, K. és Váradi M. M. (szerk.), *Hátrányban vidéken* (pp. 25–56.). Argumentum.
- Kovács, T. (2003). *Videkfejlesztési politika*. Dialog-Campus Kiadó.
- Kulcsár, L. (2018). Vidékfejlesztés és a helyi társadalom. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, XV(3), 4–11.
- Long, A. & van der Ploeg, J. D. (1994). Endogenous Development: Practices and Perspectives. In J.D. van der Ploeg & A. Long (eds.), *Born From Within – Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*. Van Gorcum.
- Maác, M. (2001). *A vidékfejlesztés helye, szerepe és fejlődési lehetőségei az Európa Unióban*. (Doktori értekezés.) Szent István Egyetem, Agrárökonomia és Menedzsment Doktori Program.

- Maác, M. (2020). A vidékfejlesztés fogalma az Európai Unióban. In Halmi, P. (szerk.), *A közös agrárpolitika rendszere* (pp. 215–217., 264–268.). Dialóg Campus.
- Magyar, T. (2003). A vidékfejlesztés helyzete és kilátásai az Agenda 2000 félidejekor. *Gazdálkodás*, 47(2), 5–15.
- Migas, M. & Zarzycki, M. (2020). *Concept of Functional Rural Areas (FRA)*. European Commission – DG AGRI.
- Mihai, F.-C. & Iatu, C. (2020). Sustainable Rural Development under Agenda 2030. In M. J. Bastante-Ceca (Ed.), *Sustainability Assessment at the 21st century* (pp. 9–18). IntechOpen Limited. <https://doi.org/10.5772/intechopen.90161>
- Mizik, T. (2019). A közös agrárpolitika 2013. évi közvetlen támogatási rendszerének hatásai a magyar mezőgazdaságra. *Közgazdasági Szemle*, 66(11), 1210–1229. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.11.1210>
- Molnár, A. (szerk.) (2011). *Az EU társfinanszírozásával megvalósuló főbb vidékfejlesztési intézkedések átfogó értékelése*. Agrárgazdasági Tanulmányok, Agrárgazdasági Kutató Intézet.
- Négre, F. (2022). A KAP finanszírozása. In *Ismertetők az Európai Unióról Európai Parlament*.
- Nemes, G. (2005). *Integrated Rural Development – the Concept and its Operation*. Műhelytanulmányok. MT–DP. 2005/6. Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdaságtudományi Intézet.
- Nemes Nagy, J. (2017). Régiók, polarizálódás, centralizáció. *Comitatus*, 27(222), 3–13.
- Neumeier, S. (2017). Social innovation in rural development: identifying the key factors of success. *The Geographical Journal*, 182(1), 34–46.
- Nordberg, K. (2021). Distributed Rural Proofing – An Essential Tool for the Future of Rural Development? *Sociologia Ruralis*, 61(1), <https://doi.org/10.1111/soru.12316>
- OECD (2010). *OECD Regional Typology*. OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development. <http://www.oecd.org/dataoecd/35/62/42392595.pdf>
- Olajos, I. (2008): *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*. Cedr Agrár- és Környezetjogi Monográfiák 2. kötet. Novotni Kiadó. pp. 13–16.
- Pálné Kovács, I. (2021). A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei. *Tér és Társadalom*, 35(4), <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3372>
- Popp, J., Potori, N. & Udovecz, G. (2004). *A Közös Agrárpolitika alkalmazása Magyarországon*. Agrárgazdasági Tanulmányok. Agrárgazdasági Kutató Intézet.
- Potori, N. (szerk.), Biró, Sz., Bögréné Bodrogi, G., Kovács, M., Kozak, A., Mándi-Nagy, D., Molnár, A., Papp, G., Popp, J., Potori, N., Rác, K., Radóczné Kocsis, T. és Székely, E. (2012). *Közös Agrárpolitika 2014-2020. A reformtervezetek alapján várható hatások és kihívások Magyarországon*. Agrárgazdasági Könyvek. Agrárgazdasági Kutató Intézet.
- Ramniceanu, I. & Ackrill, R. (2007): EU rural development policy in the new member states: promoting multifunctionality? *Journal of Rural Studies*, 23(4), 416–429. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2006.10.003>
- Ray, C. (2000). *Culture economies: a perspective on local rural development in Europe*. Newcastle University, Centre for Rural Economy.
- Ray, C. (2003). *Governance and neo-endogenous development. Review paper for Defra, the Countryside Agency and the Economic & Social Research Council*. Defra. <http://www.defra.gov.uk/rural/research/default.htm>
- Rechnitzer, J. és Smahó, M. (2011). *Területi politika*. Akadémiai Kiadó.
- Ritter, K. (2010). Socio-economic development and employment crisis in agriculture in Hungary. In Kulcsár, L. (ed.), *Regional aspects of social and economic restructuring in Eastern Europe: The Hungarian Case* (99. 72–89.). KSH.
- Rizov, M. (2006). Rural development perspectives in enlarging Europe: The implications of CAP reforms and agricultural transition in accession countries. *European Planning Studies*, 14(2), 219–238. <https://doi.org/10.1080/09654310500418101>
- Shucksmith, M. (2000). Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 208–218.
- Shucksmith, M. (2010). Disintegrated rural development? Neo-endogenous rural development, planning and place-shaping in diffused power contexts. *Sociologia Ruralis*, 50(1), 1–13.

- Simai, M. (2001). *Zöldebb lesz-e a világ? A fenntartható fejlődés szerkezeti problémái a XXI. század elején*. Akadémia Kiadó.
- Suchacek, J. & Malinovsky, J. (2007). Regional development in transitional economies after 1989: reformation or deformation? *Paper presented at the 47th congress of the European regional science association*. Paris, 2007.
- Szörényiné Kukorelli, I. (2005). A fenntartható fejlődés stratégiai elemei a rurális térségben. *Tér és Társadalom*, 19(3–4), 111–137. <https://doi.org/10.17649/TET.19.3-4.1022>
- Terluin, I. J. (2003). Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories. *Journal of Rural Studies*, 19(3), 327–344.
- Udovecz, G. (2010): Közös Agrárpolitika reformja magyar (kutatói) szempontból. *Gazdálkodás*, 54(7), 717–730.
- Vidéki Térségek Európai Chartája (1996): In *Falu Város Régió*, 8
- Ward, N., Atterton, J., Tae-Yeon, K., Lowe, P., Phillipson, J. & Thompson, N. (2005). *Universities, the knowledge economy and the 'neo-endogenous rural development'*. Discussion Paper, No. 1, Centre of Rural Economy, Newcastle University.

THE PLACE AND ROLE OF RURAL DEVELOPMENT IN DEVELOPMENT POLICY

By: Goda, Pál – Hamza, Eszter – Mezei, Katalin – Rácz, Katalin

Keywords: Common Agricultural Policy, Pillar II, rural policy, rural development, integrated approach to local development

JEL: Q01, R51, R58

Since the turn of the millennium, rural development has become increasingly important in both the European Union and Hungary. This is underlined by the European Commission's June 2021 vision for stronger, connected, resilient and prosperous rural areas and communities by 2040, which is aimed to achieve through the adoption of an EU-level Rural Development Action Plan, the establishment of a Rural Pact mobilising a wide range of EU, national, regional, and local actors, and the use of hitherto unprecedented rural development solutions. The fact that in the 2021-2027 programming period, rural development policy in Hungary is the only development policy area where the national co-financing rate for EU support will increase significantly from 17% to 80% compared to the previous period is a sign of the increasing domestic importance of rural development policy. In this context, we will review the changing role of rural development in time and space, the main changes in the objectives, instruments, and financing background, in order to ensure that the EU and national rural development funds that will become available in the next programming period can further support the development of rural areas. Our analysis showed that in order to establish a rural development policy for the long-term development of rural areas, it is necessary to redefine the concept of rural

areas, to revise the EU and national methodology for defining rural areas, to renew data collection and evaluation systems, methodologies and theories that allow monitoring the results and impacts of rural development interventions, in order to promote an integrated development policy more focused on the needs of rural areas and their environment.