

//////////////////////VITA*//////////////////////

Az európai és hazai vidékfejlesztés dilemmái

SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI IRÉN

Kulcsszavak: vidékfejlesztés, vidékpolitika, KAP reformok hatása, helyi fejlesztés
JEL-kód: Q18, R11

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A vidékfejlesztés célja, hogy a vidéki lakosság életminőségét, jóllétét hosszú távon biztosítsa. Visszatekintve az elmúlt bő 30 évre, megállapíthatjuk, hogy a KAP módosításai, a második pillér kialakítása, az EMVA létrehozása a fenti célokat szolgálták. Mégis látni kell, hogy időről időre felmerül a kérdés, vajon az eszköz szolgálja-e a célt? 2000–2027 között az egyes programozási időszakokban csak a társadalmat érintő célokban találunk általános vidékfejlesztésre vonatkozó intézkedéseket, különösen a 2007–2013-as időszakban. De a 2021–27-es ciklusra már hiányoznak az életminőség javítására utaló, egész vidéki társadalmat érintő intézkedések. Ellentmondás húzódik a KAP 2021–27 célrendszere és a Rural Pact dokumentumban 2040-ig megfogalmazott hosszú távú jövőkép között. Míg ez utóbbi az erőteljesebb (életképesebb) és alkalmazkodni tudó vidéki térségeket vizionál, és ehhez határozza meg a célokat, addig a KAP céljai leragadnak az agráriumnál, még a KAP II. pillére is. Úgy vélem, jelenleg a KAP vidékfejlesztési szakpolitikája nem szolgálja általánosan a vidéki lakosság életminőségének jobbítását, mert a vidékfejlesztés jelenlegi elvei, stratégiai célkitűzései és a célok megvalósításához rendelt eszközrendszer gyenge ahhoz, hogy a vidéken élők (és nem csak a gazdák) életminősége növekedjen, a vidéki jóllét megvalósulhasson. A vidéki népesség életminőségének javításához szükséges a lokalitás erősítése, a multifunkcionalitás kiszélesítése, a közösségek rezilienciája, valamint a társadalmi innováció segítségével az innovációt befogadni képes rurális tér megteremtése.

BEVEZETÉS

Örvendetes, hogy érdekesítő, tartalmas, új kutatási eredményeket közlő tanulmányok jelennek meg a vidékfejlesztés témáról, de elszomorító, hogy kevés a diskurzus a témát művelők között. Már 2020-ban a Tér és Társadalom gondozásában megjelent Fekete G. Éva emlékszámban vitára szólított fel a „fejlesztési módszerek hatásai, eredményei” rész (Szörényiné, 2020). Majd a Comitatus Ön-

kormányzati Szemle 2022. évi különszámában (Szörényiné et al., 2022) a vidékfejlesztés szerepéről szóló cikket is vitára szántam, és vártam a reakciókat, de sajnos elmaradtak.

Jelen vitacikk célja, hogy a Gazdálkodás folyóirat 66. évfolyamának 6. számában megjelent „A vidékfejlesztés helye és szerepe a fejlesztéspolitikában” (Goda et al., 2022) című tanulmányban feltett négy vitaindító kérdésre válaszoljon, és provokatív gondolatokkal vitára inspiráljon.

* A „VITA” rovatban megjelent közlemények a szerzők véleményét tükrözik, mellyel a Szerkesztőség nem feltétlenül ért egyet.

VIDÉKFEJLESZTÉS ÉS/VAGY AGRÁRFEJLESZTÉS

A tanulmányban szereplő első kérdés így szól: lehet-e vidékfejlesztést csak agrár megközelítésből szemlélni, vagy érdemes tágitani a fejlesztéspolitika perspektíváját?

Ez a sarkalatos kérdés a „vidékfejlesztés hajnala” óta terítéken van, ami azokkal a kérdésekkel kezdődött, hogy mi a vidékfejlesztés, mi a területfejlesztés és mi a különbség a kettő között.

A KAP 1992. évi előkészítésénél MacSharry már 1988-ban felhívta a figyelmet arra, hogy nemcsak a mezőgazdaságra, hanem a rurális gazdaság egészére fókuszálni kell. Tehát nemcsak az agrárfejlesztés, hanem a rurális tér és benne a rurális gazdaság egészének fejlődését fontosnak tartotta. A szektorális fejlesztés nem hoz, nem hozhat eredményeket a rurális tér egészére, és nem teszi vonzóvá a rurális társadalom számára. Mégis a mai napig mind Magyarországon, mind a Közösség politikájában a vidékfejlesztés alatt nagyobb részt az agrárium támogatását értik. Azok a vidékfejlesztéssel foglalkozók, akik a mezőgazdaság hatóköréből válnak vidékfejlesztővé ma is túlhangsúlyozzák az ágazat fontosságát, amiben közrejátsszik az erős érdekérvényesítő helyzetük. A másik oldalról a területfejlesztők, a közgazdászok, a geográfusok a vidékfejlesztést is a területfejlesztés részének tekintik bizonyos speciális szempontokkal, ilyen a lokalitás hangsúlyozása, mivel a vidéki térségek erős differenciáltságot mutatnak. A vidékfejlesztés társadalmi oldalát tekintve még nagyobb hangsúlyt kap a lokalitás és az alulról építkező politika, ezt az irányt főleg a szociológusok, közösségfejlesztők képviselik és erősítik.

A vidékfejlesztés komplex folyamat, a fejlesztési politika és támogatás 2000-ben az AGENDA 2000 életbelépésével vált ki a KAP-ból. A korábbi évtizedben, a 90-es években a strukturális politikának is volt vidéki, elmaradott térségekre vonatkozó

célrendszere, napjainkra a szétválás ellenére sokkal jobban összefonódott a mezőgazdaság támogatásával. A hivatkozott tanulmányban foglaltak is megerősítik, hogy a „vidékfejlesztés testet öltő eszközrendszere túlnyomórészt olyan intézkedéseket tartalmazott, amelyek kedvezményezettjei továbbra is elsősorban a mezőgazdasági termelők voltak (Goda et al., 2022). Tehát változást aligha detektálhatunk, pedig a felhívások, deklarációk a vidék társadalmának és gazdaságának egészére fókuszáltak, a fejlesztést a térszemlélet szükségességében hangsúlyozták (The Future of Rural Society, 1988; Cork Declaration, 1996; Rural Pact, 2021). Vegyük csak példaként az EC által 1988-ban megfogalmazott Future of Rural Society kiáltványt: a hangsúlyok a vidéki lakosság életkörülményeinek javításán volt, úgymint a vidéki lakosság számára a szolgáltatások növelése, az infrastruktúra fejlesztése, az oktatás, képzés erősítése, a környezet és a kulturális örökség védelmezése. Egyszóval már 35 éve az integrált vidékfejlesztés megfogalmazásra került. Hasonlóan, a Corki nyilatkozatban, mely tíz pontban összegzi a kívánatos vidékpolitikát, s felhívja a figyelmet, miszerint a vidékpolitikát új alapokra kell helyezni, a támogatás, a finanszírozás, programozás szempontjából, és olyan megoldandó feladatokat hangsúlyoz, mint a vidékfejlesztés integrált megközelítése, a vidék egészének (nem az agrárium) preferálása.

A 2021–27-es időszakra vonatkozó módosított KAP szerint bár meg van a lehetőség a KAP-on belül a két pillér között mindkét irányba történő átcsoportosításra, sőt ennek mértéke még növekedett is, de az átcsoportosítás még nagyobb támogatási lehetőséget ad nem a vidékfejlesztés, hanem az agrárszektor számára. Valójában nem látom a fejlesztéspolitikában a multifunkcionalitás felé való elmozdulást, a vidéki térségek komplex, agráriumtól elszakadó vidéki fejlesztéspolitika szemléletét, az agráriumhoz közvetlen nem kötődő, de

vidéken élő lakosság esélyegyenlőségének megteremtését, jóllétének növelését.

A 2021-ben a Község által elfogadott Rural Pact dokumentum, mely az EU vidéki térségeinek 2040-ig elképzelt jövőképét taglalja, rávilágít a társadalmi nehézségekre, és vázolja azt a cselekvési tervet, mely a vidéki lakosság megmaradásához vezet, benne a következőt olvashatjuk: „Reméljük, hogy a Paktum közös keretet biztosít a szerepvállaláshoz és az együttműködéshez, és hozzájárul a szakpolitikák közötti fokozott koherenciához minden szinten, hogy elérhető legyenek a hosszú távú jövőképek célkitűzései, és választ adjanak a vidéki közösségek közös törekvéseire” (Launch of the rural pact, 2021).

A Rural Pact dokumentum a fent említett két deklarációhoz nagyon hasonlít. Ebben is a vidéki népesség egészére, és nem csak a gazdákra irányítja a figyelmet. Hangsúlyozza a vidéki területek revitalizációját, a kutatás, az innováció és az oktatás fontosságát az életerős vidékért. Kiemeli továbbá a klímaváltozás és egyéb kihívásokkal szembeni alkalmazkodó képességre, rezilienciára való törekvést.

Láthatjuk, hogy a 90-es évektől rendre felhívják a figyelmet arra, hogy a vidékfejlesztés a rurális gazdaság és népesség egészére vonatkozik, mégis a KAP forrásokból a vidéki népesség nagy hányada még közvetve sem részesül, ahogy a vidéki, nem mezőgazdasághoz köthető kis- és középvállalatok sem (Farkas és Kovács, 2018). Ennek következtében a vidéki területeken belüli egyenlőtlenség tovább nő, ami az életerős vidék ellen szól. Tehát az a véleményem, hogy a vidékfejlesztést nem lehet csak az agrárfejlesztésből szemlélni, a vidék gazdaságát multifunkcionálisan, multifunkcionalitásra törekvő fejlesztéspolitikával és finanszírozással lehet, illetve kell kezelni. Ebben az esetben a hangsúly a helyi közösségeken van, ők a multifunkcionalitás hordozói. A multifunkcionális vidéki térségeket nemcsak az élelmiszer-termelés jellemzi, hanem a vidéki közösséghez kapcsolódó környezeti és társadalmi funkciók is.

A multifunkcionalitás és a reziliencia nagyon közel állnak egymáshoz, mert a kihívásokkal szembeni rugalmassággal, az ellenállási képességekkel rendelkező vidéki közösségeket jól fejlett gazdasági, társadalmi és környezeti tőke jellemzi, mely a fejlődés záloga. Márpedig a vidéki közösség is fejlődésre törekszik, amihez a gazdasági tőke esetében a diverzifikált jövedelemforrásra, a társadalmi tőke esetében szakképzésre, elérhető, színvonalas oktatásra, jó egészségre, multifunkcionális szolgáltatásokra, jó kommunikációra és elfogadó nyitott közösségekre van szükség (Wilson, 2010).

A multifunkcionalitás megteremtésével, az érzékeny rezilienciával és a szakpolitikák koherenciájával remélhetjük, hogy a vidéki térségeink olyanná válnak, amilyenek a brit kormány által 2000-ben kiadott a Rural White Paper dokumentum fogalmazza meg a rurális térségek jövőképét, s az ahhoz vezető utat a rurális népesség életminőségének javítása érdekében. Ehhez a vidéki térségnek:

- életképesnek kell lenni (living countryside): ahol a virágzó rurális helyi közösségek és a magas színvonalú közszolgáltatások hozzáférhetősége biztosított,
- *tevékenynek kell lenni* (working countryside): ahol sokoldalú a gazdaság, magas és stabil foglalkoztatottsági szinttel,
- *védettnek kell lenni* (protected countryside): ahol a környezet védelmét és fenntarthatóságát fokozzák az élvezetesség érdekében,
- *energiával teli vidéknek kell lenni* (vibrant countryside): a jövője a saját kezében van, s hangját hallatni tudja a kormányzás minden szintjén (Rural White Paper, 2000), fogalmazza meg a dokumentum.

A VIDÉKFEJLESZTÉS „ALAPKÖVEI”

A Goda et al. (2022) cikkében megfogalmazott további kérdésekre, mivel ezek meg-

lehetősen összefüggenek, a továbbiakban összefoglalva mondom el véleményemet.

Az EU-s és a hazai intézményrendszer erősen összefügg a KAP folyamatos megújításával, az ebből fakadó vidékfejlesztési szakpolitikákkal és a vidéki térségek fejlődési lehetőségeivel. Már 2018-ban a Kritikai észrevételek a magyar vidékfejlesztésről című tanulmány (Farkas és Kovács, 2018) felhívja a figyelmet a vidék finanszírozási anomáliáira, ami a vidéken a társadalmi különbségek növelését és a vidéki térségek közötti különbségek erősödését eredményezte. A cím is felhívás a diskurzusra, az észrevételeiket kutatási eredményeik alátámasztják, és a kritikai hangvétel választ vár. Most, itt további észrevételeimmel kísérletet teszek arra, hogy hogyan lehetne a vidéki népesség életminőségét, jólétét javítani, akár a vidékfejlesztési intézményrendszer újragondolásával, akár az elmúlt 30 év jó irányainak felerősítésével.

A vidékfejlesztést sokan, sokféleképpen határozták meg, ezek közül kiemelem Moseley megfogalmazását, aki a vidékfejlesztést következőképpen definiálta: „A gazdasági, társadalmi, kulturális, politikai és környezeti változásoknak egy fenntartott és fenntartható folyamata, mely szándékosan megtervezett azért, hogy az egész közösség jólétét hosszú távon elősegítse” (Moseley, 1996). Mindegyik ismert definíció, így Moseley-é is a helyi közösség, a vidéki népesség életminőségének javítását hangsúlyozza. A kérdés az, hogy ez hogyan lehetséges? Milyen intézményrendszer segíthet ebben, illetve az a KAP és nemzeti intézkedések segítettek-e?

A vidékfejlesztés fogalmából (Moseley, 2003; Kulcsár, 2017) következik, hogy egy nagyon összetett fejlesztési folyamatról van szó, és mindig a térségtől függ, hogy milyen beavatkozást igényel. A vidék fejlesztése egyre inkább a helyi fejlesztéssel kapcsolódik össze azért, mert Európa és hazánk rurális terei is egyre differenciáltabbak, melyek nemcsak térben, hanem

időben is változnak, különbözőségük miatt a fejlesztések terén is szükségszerűen más eszközöket, más politikákat kívánnak. Attól függően, hogy a fejlesztés kezdeményezését mely szektor vagy a társadalom mely rétege ragadja magához, más-más megközelítést, más-más súlyozást kap a fejlesztés maga.

Egyetértek Goda és szerzőtársaival, valamint Farkas és szerzőtársaival, akik kifejtik, hogy az endogén fejlesztés (EF) a tőkében és humán erőforrásban szegény vidéki térségekben nem tud folyamatos fejlődést felmutatni. Viszont mindkét szerzőcsapat rámutat, hogy az endogén erők mellé az exogén tényezőkre is szükség van, és kölcsönhatásuk katalizátorként szolgálhat a helyi fejlesztések esetén. A hangsúly a helyi fejlesztésen, a lokalitáson van. Már a 90-es évektől mind az EU-ban, mind Magyarországon – mondhatjuk – kísérletként megjelent a helyi közösségen alapuló integrált vidékfejlesztés, aminek egyik fő tényezője volt a lokalitás előtérbe helyezése (Szörényiné, 2007), mellesleg ezt a Corki deklaráció is hangoztatja. Viszont EF-nek nem volt „táptalaja a hazai vidéki térségekben, hiszen ott, ahol tőkeszegénység van, ahol a társadalmi tőke gyenge, a humán tőke szintje alacsony, a civil társadalom érdekérvényesítő képessége erőtlenségre van szűkítve. A hierarchikus struktúráknak és a helyi kezdeményezéseknek találkozni kell, mert csak egymást erősítve hatnak a top-down és a bottom-up politikák cselekvései a fejlődés irányába.”

A másik fontos elem az életminőség javításához a rurális innováció, azon belül is a társadalmi innováció. A társadalmi innovációnak az egyik feladata, hogy a társadalmi-gazdasági változás következtében újonnan létrejött, főként társadalmi és környezeti problémákat társadalmi eszközökkel legyőzze. A másik feladata, hogy segítse az újdonságok átvételét, adaptációját a különböző társadalmi csoportok számára, javítsa az egyének és közösségek életminőségét, így segítségével létrejött új formációk, szerveze-

tek elősegítik a társadalmi elkötelezettséget, és erősítik a társadalmi tőkét. A társadalmi innováció előkészíti az újdonságokat, a gazdasági és/vagy szervezeti innovációt befogadni képes teret (Szörényiné, 2015), majd a megújulni képes társadalmi tér az innovatív gazdasági vállalkozások, akár a startup vállalkozások megjelenését és megtelepedését segítik, melyek elvezetnek a rurális tér megújulásához, fejlődéséhez, sikeréhez (Kézai és Konczosné, 2021). Ezzel az új együttműködési formával új kapcsolatrendszerek és közösségek jöhetnek létre, segítve ezzel a többnyire zárt rurális társadalomban az újdonságok, innovációk adaptációját, elfogadását. Az innováció befogadása új funkciókat hoz létre, új szolgáltatásokat, melyek növelik a vidéki térség munkahelyteremtését, vonzóképességét, jövedelemteremtő képességét. Feltehetjük a kérdést úgy is, hogy vannak-e fejlődési lehetőségei a vidéki térségeknek társadalmi innováció nélkül. Ahogy a fentiek mutatják: nincsenek, viszont ahhoz, hogy a társadalmi innováció eredményes legyen erős, sokrétű és érdekérvényesítő civil szervezetekre van szükség, amihez erősíteni kell a lokális intézményrendszert.

Jelenleg a KAP vidékfejlesztési szakpolitikája nem szolgálja általánosan a vidéki lakosság életminőségének jobbítását, mert a KAP I. pillére csak a földtulajdonosokat és/vagy a gazdákat támogatja, az előbbieket sok esetben nem is vidéken élnek (Kovács, 2013), és az átcsoportosítás mértéke a II. pillérből akár 25% is lehet. Bár a magyarázat szerint ez éppen az egyedi szükségletek kiigazítását jelentheti, ugyanakkor tovább növelheti a társadalmi egyenlőtlenséget adott térségen belül a gazdák és a lakosság többi rétege között, amit a birtokkoncentráció mértéke csak erősít.

Számos példa megerősíti a fenti állítást, kutatások bizonyították, hogy a hátrányos helyzetű térségekben a LEADER program által nyújtott támogatások – melyek nem agrár, hanem vidékfejlesztési célú támo-

gatások – nem tudták ledolgozni a lemaradásokat a hasonló mértékű vagy nagyobb támogatás ellenére sem (Finta, 2020), mert ezeknek a térségeknek az érdekérvényesítő képessége erőtlen, belső erőforrásaik gyengébbek, innovációbefogadó képességük nem elégséges (Farkas és Kovács, 2018).

Ha áttekintjük 2000-től 2027-ig a vidékfejlesztési célokat az egyes programozási szakaszokban, a célok között csak a társadalmat érintő célokban találunk általános vidékfejlesztésre vonatkozó intézkedéseket, különösen a 2007–2013-as időszakban a LEADER erősítette ezt a vonalat. Még 2014–20 között is van társadalmi befogadásra és szegénység csökkentésére kiírt cél, de a 2021–27-es ciklusra már ezek a célok hiányoznak, helyette itt is az agrárral kerül előtérbe, hiányzik az életminőség javítására történő egész vidéki társadalmat érintő intézkedés (Goda et al., 2022). Ez visszalépést jelent a 2000-től indult, vidéki társadalmat megújító törekvésekkel szemben. A vidéki szolgáltatások, helyi, de nem agráriumhoz tartozó vállalkozások társadalmi és humán tőke fejlesztése hiányzik. Ellentmondás húzódik a KAP 2021–27-es célrendszere és a Rural Pact dokumentumban 2040-ig megfogalmazott hosszú távú jövőkép között. Míg ez utóbbi az erőteljesebb (életképesebb) és alkalmazkodni tudó vidéki térségeket vizionál, és ehhez határozza meg a célokat, addig a KAP céljai leragadnak az agráriumnál, még a KAP II. pillére is.

ZÁRÓGONDOLATOK

Úgy vélem, és ezzel több kutatótársammal is egyet értek, hogy a vidékfejlesztés jelenlegi elvei, stratégiai célkitűzései és a célok megvalósításához rendelt eszközrendszer gyenge ahhoz, hogy a vidéken élők (és nem csak a gazdák) életminősége növekedjen, a vidéki jólét megvalósulhasson. Ennek a megteremtéséhez javasolom, hogy az agrárium fejlesztése és a vidék fejlesztése legyen szétválasztva, és ez utóbbi sokkal jobban harmonizáljon a szakpoli-

tikákkal, az oktatáspolitikával, a társadalompolitikával, a foglalkoztatáspolitikával. A fejlesztési források és a támogatások sokkal szorosabb összehangolást igényelnek, de mindezt úgy, hogy érvényesüljenek a közösségvezérelt integrált vidékfejlesztés elvei, a helyi szint jelentősége, a társadalmi innovációt befogadni képes lakosság akarata, valamint létezzenek erős civil szervezetek és erősödjön a humán tőke. Ehhez olyan intézményrendszer és fejlesztési,

cselekvési tervek szükségesek, melyek a lokális szintre támaszkodnak, valamint összhangban vannak regionális, nemzeti és EU-s tervekkel is.

A többévtizedes kutatómunkám tapasztalata szerint a vidékre való odafigyelés és az akarat a politika szintjén jelen volt, talán a hibát az jelentette, hogy a kutatási eredményekre nem figyelve, jószándékkal, de időről időre nem a ráépítkezés, hanem az origóból való újra indulás volt a jellemző.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

- Farkas, J. Zs. és Kovács, A. D. (2018). Kritikai észrevételek a magyar vidékfejlesztésről a vidékföldrajz szempontjából. *Területi Statisztika*, 58 (1), 57–83.
- Finta, I. (2020). A vidékfejlesztés lépcsői a rendszerváltástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 34(4), 172–177.
- Goda, P., Hamza, E., Mezei, K. és Rác, K. (2022). A vidékfejlesztés helye és szerepe a fejlesztéspolitikában. *Gazdálkodás*, 66(6), 532–558.
- Kézai, P. K. és Konczosné Szombathelyi, M. (2021). A rurális innováció európai és hazai mintái. *Tér-Gazdaság-Ember*, 9(1), 51–75.
- Kovács, K. (2013). Területi-társadalmi hátrányok és beavatkozási politikák. In: Kovács, K. és Várad, M. M. (szerk.), *Hátrányban vidéken* (pp. 25–56.). Argumentum Kiadó és Nyomda Kft.
- Kulcsár, L. (2017). *A vidékfejlesztés elméleti megközelítése*. Kriterion Könyvkiadó, Pro Rurális Egyesület.
- Launch of the rural pact: strengthened governance for EU rural areas EC Brussels. (2021). https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/rural-pact_en
- Moseley, J. M. (1996). The new Localism as a Response to Rural Decline. In: Westholm, E., Moseley, J. M. és Stenlas, N. (Eds.), *Local Partnerships and Rural Development in Europe* (pp. 65–78.). Edward Elgar Publishing Ltd.
- Moseley, J. M. (2003). *Rural Development Principle and Practices*. Sage Publication.
- Rural White Paper. (2000). <https://www.daera-ni.gov.uk/topics/rural-development/rural-white-paper-action-plan> (letöltés:2023. 07. 28.)
- Szörényiné Kukorelli, I., Mezey, K. és Rechnitzer, J. (2022). Felhívás egy diskurzusra – oktatói szemmel a vidékfejlesztés szerepéről. *Comitatus*, 2022 *Különszám*, 128–133.
- Szörényiné Kukorelli, I. (2020). Kérdések, gondolatok, vélemények a vidékfejlesztésről. *Tér és Társadalom*, 34(4), 158–164.
- Szörényiné Kukorelli, I. (2007). Ruralitás, kistérségek a tizenöt éves átmenetben. Társadalomföldrajzi módszerek és elemzések a magyar rurális térségekben. MTA Disszertáció.
- Szörényiné Kukorelli, I. (2015). Vidéki térségeink innovációt befogadó képessége – Egy kutatás tapasztalatai. *Tér és Társadalom*, 29(1), 97–115.
- Wilson, G. (2010). Multifunctional „quality” and rural community resilience. *Transactions of the Institute of British Geographers NS*, 35(3), 364–381.