

Merre tart az európai és a hazai vidékfejlesztés?

VULCZ LÁSZLÓ

Kulcsszavak: kutatás, vidékfejlesztés, vidékpolitika, Közös Agrárpolitika, helyi fejlesztés

JEL-kód: Q18, R11

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) végrehajtása a 2021–2027¹-es programozási időszakban megtartotta önállóságát, különállóságát az egyre erősödő agrár- és környezeti fókusz mellett. A vidéki térségek fejlesztési szükségletei egyre kevésbé elégíthetők ki a jelenlegi vidékfejlesztési beavatkozásokkal. A fejlesztési forrásoknak ugyan tágabb, több ágazatra vonatkozó kihatása van a foglalkoztatásra, különösen az építőiparra, de ha ezektől eltekintünk és csak az ágazati foglalkoztatási adatokat² vizsgáljuk, akkor arra a megállapításra juthatunk, hogy az agrárágazatnak juttatott magas támogatási források ellenére az agráriumnak csökken a jelentősége a foglalkoztatásban, így a vidék népességmegtartásában is. Az Európai Bizottság egyes főigazgatóságai sajátjuknak tekintik a hozzájuk rendelt forrásokat és ez az attitűd tetten érhető a hazai programalkotásban és végrehajtásban is. A szaktárcák szintén sajátjukként kezelik a hozzájuk rendelt forrásokat. A programok közötti horizontális koordináció és szabályozás az egyes uniós költségvetési időszakokban eltérő szinten valósult meg, de véleményem szerint soha nem érte el azt a szintet, hogy a térségi tervezés teljes mértékben integrálódjon a stratégiaalkotásba.

A hazai vidék fejlődésének egyik legfontosabb eszközének, lehetőségének tartom, hogy kormányzati szinten (top-down) a befektetések ösztönzésével olyan növekedési pólusok jöjjenek létre, amelyek a lehető legteljesebb mértékben lefedik az ország területét. Ezzel párhuzamosan, a városi és vidéki térségek alulról jövő (bottom-up) kezdeményezéseit is támogatni kell, annak érdekében, hogy a helyben megfogalmazott fejlesztési igények meg tudjanak valósulni. Ennek megvalósítására a közösségvezérelt helyi fejlesztések (Community-Led Local Development; továbbiakban: CLLD) és a LEADER megfelelő eszközt biztosítanak, de a centrum és periféria területet tervezés szempontjából komplexen kell kezelni. Szakmai tapasztalataim alapján egy térség fejlesztésében nem lehet mereven leválasztani a nagyobb városokat és a környező vidékfejlesztés hatálya alá tartozó 10 ezer fő alatti településeket, azok összehangolt fejlesztésére van szükség.

¹ Az Európai Bizottság 2022. november 7-én elfogadta Magyarország KAP Stratégiai Tervét, a Terv a 2023–2027 közötti időszakra vonatkozik, a 2021–2022-es évek pedig az „átmeneti időszak”. Az egyszerűsítés érdekében az átmeneti időszakot és az új KAP Stratégiai Terv időszakát a szerző a 2021–2027 programozási időszaknak nevezi.

² Az alkalmazásban állók száma nemzetgazdasági áganként (2022) (KSH)

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány 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:

- *„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 válaszok egy, a támogatáspolitikában végrehajtási tapasztalattal rendelkező szakember véleményét tükrözik.

Lehet-e a vidékfejlesztést csak agrármegközelítésből szemlélni, vagy érdemes tágítani a fejlesztéspolitika perspektíváját?

Az EU-s pénzügyi támogatási források tekintetében, amelyek a magyar gazdaság fejlesztésére szánt legnagyobb tőkeinjekciót jelentik, megállapítható, hogy a vidékfejlesztés a Közös Agrárpolitika (KAP) keretein belül kapott helyet. Ugyanakkor az is tény, hogy a Strukturális Alapok esetében is számos támogatási cél és konstrukció irányul a vidéki térségek fejlesztésére. A vidékfejlesztés a korábbi programozási időszakokban a Strukturális Alapok rendszerében és az Európai Unió kohéziós politikájának központi célterületi struktúráján belül kapott helyet.

A hazai támogatási rendszerben a vidékfejlesztés mezőgazdasági fókuszának

erősödése már a 2007–2013-as programozási időszakban is megfigyelhető volt. A mikroállalkozások támogatására az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) III. tengelyéből volt lehetőség. Az intézkedésnek³ komplex célrendszere volt: a vidéki térségekben új mikroállalkozások létrehozása, illetve működő mikroállalkozások beruházásainak, műszaki-technológiai fejlesztésének támogatása által a vállalkozói aktivitás, a versenyképesség, az innovációs képesség ösztönzése, munkahelyek megtartása és újak létrehozása, valamint a gazdasági szerkezet fejlesztése. Ezen támogatási lehetőség esetén jogosultsági feltétel volt az 50% alatti mezőgazdasági tevékenységből származó árbevétel, amely kizárta a mezőgazdasági vállalkozásokat. Ez a támogatási jogcím még a programozási időszak alatt átkerült az ÚMVP-ből a Gazdaságfejlesztési Operatív Programba (GOP) és az ezt követő költségvetési időszakokban már meg sem jelent a vidékfejlesztési programokban, teljesen beépült a gazdaságfejlesztési programokba. Kijelenthető, hogy a KAP vidékfejlesztési forrása, a kedvezményezett kör tekintetében, egyre inkább az élelmiszer-gazdaság szereplőire koncentrált.

A vidékfejlesztést, megítélésem szerint, fejlesztéspolitikai szempontból nem szabad, sőt hiba kizárólag agrármegközelítésből szemlélni. Az Európai Bizottság álláspontja szerint ösztönözni szükséges a mezőgazdaságon túlmutató, partnerségen alapuló, multiszektoralis, térségi alapú megközelítéseket (Halmai et al., 2008). Az agráriumban zajló tőkekoncentrációnak köszönhető birto kméret-növekedés, amelyhez párosul az alkalmazott technológiák korszerűsödése, azt eredményezi, hogy az agrárium szerepe foglalkoztatás szempontjából a rurális térségben csökken. A gazdálkodók ma már

³ 33/2011. (IV.28.) VM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a mikroállalkozások létrehozására és fejlesztésére 2011-től nyújtandó támogatások részletes feltételeiről

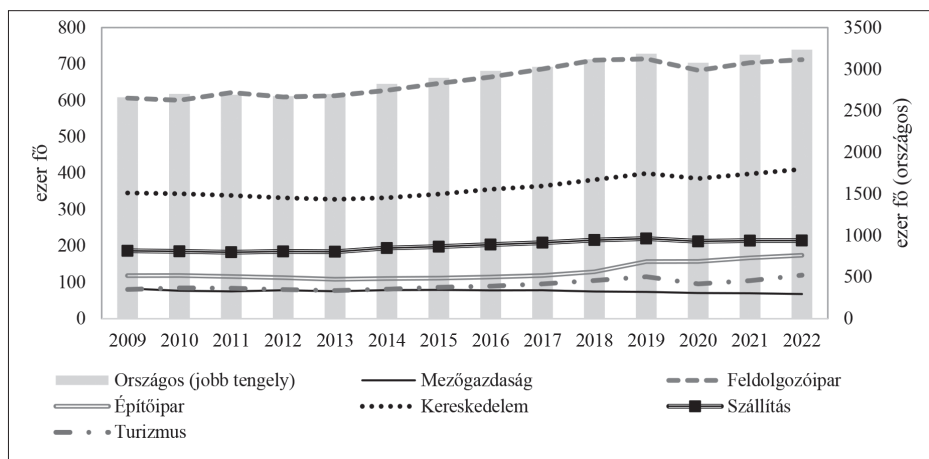
önvezető traktorokkal dolgoznak, a betakarítást speciális betakarítógépekkel végzik, fejőrobotokat alkalmaznak és még lehetne sorolni. Az elsődlegesen az agráriummal szemben megfogalmazott azon elvárást, hogy a vidéki népességet helyben tartsa, valamint a nem kívánatos térbeli koncentrációk kialakulását megakadályozza, már egyre kevésbé tudja teljesíteni.

Az elmúlt közel másfél évtizedet az országos foglalkoztatotti létszám érdemi bővülése jellemezte (lásd az alábbi 1. ábrát): míg 2009-ben 2,6 millió fő munkavállaló állt alkalmazásban⁴, addig 2022-ben már 3,2 millió fő. Megjegyzem, hogy a bázisként szolgáló 2009-es évben közel 3 százalékos gazdasági visszaesést szenvedett el az ország 2008-hoz képest (PPP alapon, KSH⁵), köszönhetően, többek között, a 2008-

ban kirobbant gazdasági világválságnak. A válság érdemi negatív hatással volt a foglalkoztatottságra; mindenesetre az azóta tapasztalt 573 ezer fős növekedés jelentős. Az országos trenddel szöges ellentétben alakult a mezőgazdaság (mezőgazdaság, erdőgazdaság, halászat) foglalkoztatotti létszáma⁶: míg 2009-ben 83 ezer főnek a megélhetése származott a tágan értelmezett mezőgazdaságból, addig 2022-ben már csupán 68 ezer főnek, ami 18 százalékos csökkenéssel egyenértékű (országosan 21,5 százalékos volt a növekedés). Amennyiben más nemzetgazdasági ágakkal hasonlítjuk össze a mezőgazdaságot, megállapítható, hogy az összes többi ágazatban szignifikáns foglalkoztatottságnövekedés következett be. Különösen kiugró értékeket mutat az építőipar (+47 százalékos 2009-hez képest) és

I. ábra

Az alkalmazásban állók száma nemzetgazdasági áganként (ezer fő)⁷
(Number of employees by economic branches (thousand persons))



Forrás: KSH 20.8.1.4. Az alkalmazásban állók száma nemzetgazdasági áganként (2022) adatai alapján saját szerkesztés

⁴ Alkalmazásban állónak tekintendő az a munkavállaló, aki a munkáltatóval munkavégzésre irányuló jogviszonyban áll, s munkaszerződése, munkavégzésre irányuló megállapodása alapján, havi átlagban (tört havi munkaszerződés esetén havi teljesítésre átszámítva) legalább 60 munkaóraban (továbbiakban „legalább 60 munkaóraban”), munkadíj ellenében munkavégzésre kötelezett (KSH)

⁵ A bruttó hazai termék (GDP) értéke forintban, euróban, dollárban, vásárlóerő-paritáson 2022 (KSH)

⁶ Az alkalmazásban állók száma nemzetgazdasági áganként 2022 (KSH)

⁷ A legalább 5 főt foglalkoztató vállalkozások, a teljes körű költségvetés, valamint a foglalkoztatás szempontjából jelentős nonprofit szervezetek adatai. Az adatok forrása: 2018-ig az évközi intézményi munkaügyi adatgyűjtési rendszer, 2019-től adminisztratív forrásokból történő adatátvitel (KSH).

a turizmus (+48 százalék). Az agrárágazat mellett a bányászatban (–10 százalék 2009-hez képest), a víz-szennyvíz-hulladék ágazatban (–12 százalék), a pénzügyi szektorban (–9 százalék), illetve a közigazgatásban (–8 százalék) csökkent a foglalkoztatotti létszám. Mindenesetre egyik ágazat sem „szenvedett el” akkora csökkenést, mint a mezőgazdaság.

A fejlesztési forrásoknak ugyan tágabb, több ágazatra vonatkozó kihatása van a foglalkoztatásra, különösen az építőiparra, de ha ezektől eltekintünk, és csak az ágazati foglalkoztatási adatokat vizsgáljuk, akkor arra a megállapításra juthatunk, hogy az agrárágazatnak juttatott magas támogatási források ellenére az agráriumnak csökken a jelentősége a foglalkoztatásban, így a vidék népességmegtartásában is.

A 2014–2020 közötti Vidékfejlesztési Program (VP) egyes intézkedéseinek kötelezettségvállalásai (*commitments*) közé bekerült egy olyan követelmény, hogy a vállalkozáson belüli foglalkoztatotti létszámot fenn kell tartani. Ez azt jelenti, hogy a pályázat benyújtását megelőző lezárt gazdasági év (bázisév) átlagos statisztikai átlaglétszámát tartani kell a nyertes pályázónak a megvalósított beruházás 5 éves üzemeltetési ideje alatt. Ez az előírás azt a célt szolgálta, hogy a VP forrásai a lehető legnagyobb mértékben a vidéki népesség helyben tartását segítsék elő. Ehhez hasonló jogosultsági kritériumot más tagállam nem tett a vidékfejlesztési programjába. A tervezők nem vették figyelembe, hogy a 2 éves megvalósítási időszak és az 5 éves kötelező üzemeltetési időszak alatt bármikor történhet olyan nem várt gazdasági esemény, amely lehetetlenné teszi ennek a jogosultsági feltételnek való megfelelést. Amennyiben a jogosultsági feltétel nem teljesült, úgy a teljes támogatási összeget vissza kellett követelni a kedvezményezettektől. A Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) kötelezettségvállalásai között ilyen elvárás nem volt. Ez azt jelentette, hogy míg ugyan-

azon vidéki településen működő, feldolgozóiparral foglalkozó vállalkozás megtarthatta a támogatást, ha csökkent a foglalkoztatotti létszáma, addig egy agrárvállalkozásnak visszafizetési kötelezettsége keletkezett. A fenti példa is rámutat a fejlesztéspolitika koherenciájának hiányára.

Az agrárium foglalkoztatotti létszámának folyamatos csökkenését kiemelve, szeretném azt hangsúlyozni, hogy a vidékfejlesztést nem szabad csak agrármegközelítésből szemlélni, mert annak szerepe a vidék gazdaságában csökkenő tendenciát mutat. Az agrárium szereplői ugyan fontos és meghatározó szereplői a vidéknek, de szükséges a vidéki térségekben működő vagy működtethető összes gazdasági tevékenység figyelembevételével olyan komplex fejlesztési stratégiákat kialakítani, amelyek segítik a leszakadó területek felzárkóztatását, valamint a fejlettebb térségek versenyképességének fokozását.

A KAP megújítását szolgáló reformok mennyire segítették a vidékfejlesztési szakpolitikák kiterjesztését?

Az EU vidékfejlesztési politikája jelenlegi formájában a Közös Agrárpolitika (KAP) fejlődésével jött létre, annak agrár-strukturapolitikai elemeiből, amelyek az agrárszektor szerkezeti problémáira keresték a megoldást. Ma már vidékfejlesztésen az agrárgazdaság sokszínű társadalmi szerepét, valamint a mezőgazdaság és a széles értelemben vett vidéki gazdaság összefüggéseit feltáró, az egyenlőtlenségeket kezelő, valamint a környezeti kérdéseket is magában foglaló politikát értjük, amelynek végső célja, hogy a vidéki térségek a társadalomban betöltött gazdasági, ökológiai és szociális funkcióik ellátására tartósan képesek legyenek (Maác, 2020).

Az egyes uniós költségvetési időszakok szabályozásában megfigyelhető, hogy néha közeledik a strukturális és kohéziós források végrehajtási szabályozása a KAP forrása-

inak végrehajtási szabályozásához, néha pedig távolodik. A 2004–2006 közötti történelmi programozási időszakban, a strukturális alapok felhasználásának általános szabályait meghatározó 1260/1999/EK Tanácsi Rendelet értelmében, a 2004-ben csatlakozott tagállamoknak Nemzeti Fejlesztési Tervet (NFT) kellett készítenie. Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) „orientációs” részlege a strukturális alapok egyike volt, és a mezőgazdasági üzemszerkezet átalakításához és a vidéki térségek fejlesztéséhez nyújtott támogatást.

Magyarország európai uniós csatlakozási tárgyalásai 2003 végére lezárultak. Az Európai Bizottság iránymutatásai alapján a magyar kormány elkészítette a Közösségi Támogatási Keretet (KTK). A KTK jelentette a pénzügyi támogatás jogi keretét és magába foglalta az EU és a tagállam pénzügyi kötelezettségvállalásait az adott EU költségvetési időszakban a tagállam számára indított fejlesztési programokra vonatkozóan. A 2004–2006 közötti időszakban a KTK öt operatív programon keresztül valósult meg. Ezek egyike volt az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP), amely a többi operatív programmal együtt biztosította a stratégiai célkitűzések megvalósítását. Az AVOP a mezőgazdaság és a vidéki térségek fejlesztési irányait meghatározó stratégiát, valamint az intézkedések céljának és tartalmának rövid összefoglalását foglalta magába.

Ebben az időszakban a programok hazai végrehajtási szabályozása, akár csak az uniós szabályozás, közös alapokra lett helyezve és egy informatikai rendszerben kerültek lebonyolításra. A programok végrehajtásának koordinációját a Miniszterelnöki Hivatal keretein belül létrehozott Nemzeti Fejlesztési Hivatal végezte. A tervezés és a végrehajtás irányításának koherenciája ezen időszakban erős volt a programok között.

A 2007–2013-as programozási időszakban a Tanács 1290/2005/EK rendelete alapján, amely a Közös Agrárpolitika finanszírozásának alapjait fektette le, a KAP számos

intézkedést foglalt magába, beleértve a vidékfejlesztési intézkedéseket is. A KAP célkitűzéseinek megvalósítása érdekében fontos volt ezen intézkedések finanszírozásának biztosítása. Tekintettel arra, hogy ezek az intézkedések számos közös elemmel rendelkeztek, ugyanakkor több tekintetben eltértek egymástól, finanszírozásukat olyan jogszabályi keretek közé kellett helyezni, amely szükség szerint eltérő eljárást is engedélyez. Az említett eltérések figyelembevétele érdekében két európai mezőgazdasági alapot hozott létre, mégpedig az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapot (EMGA) a piaci intézkedések és a terület- és állatlétszám-alapú intézkedések finanszírozására, valamint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot (EMVA) a vidékfejlesztési programok finanszírozására.

Ezzel a szabályozással kikerült a strukturális alapok közül az EMVA, melynek önállóságát a végrehajtási eljárási jogszabályok is lekövezték. Ez a különválás a magyar stratégia- és programalkotásban is megjelent és a korábbi központi kormányzati koordinációból is kiszakadt. Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) megalkotását, valamint a hazai jogszabályi hátterének megteremtését, illetve a program végrehajtását az agrártárca látta el. Közigazgatási eljárás alapú végrehajtást és ehhez teljesen különálló informatikai rendszert alakítottak ki.

Az egyre erősödő agrár- és környezeti fókusz mellett, az EMVA végrehajtása, mint a KAP II. pillére, az ezt követő uniós költségvetési ciklusokban is megtartotta önállóságát, különállóságát. A II. pilléren belül ugyan tagállami hatáskörbe tartozott a „klasszikus vidékfejlesztés”, valamint az agrártámogatási célok, és ezek forrásmegosztásainak meghatározása, de a tagállamok többsége a II. pilléren belül is az agrárium fejlesztését tekintette fő prioritásnak (Finta, 2015). Ennek az agrárorientáltságnak köszönhető az, hogy a vidékfejlesztési beavatkozások száma csökkent az uniós szabá-

lyozásban, ezáltal, ahogy Goda et al. (2022) is rávilágít, a rurális terек fejlesztési szükségletei egyre kevésbé elégíthetők ki ebből a forrásból. A vidéki térség fejlesztésében ezzel párhuzamosan egyre nagyobb szerepet kapnak a KAP-on kívüli szakpolitikák, így az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA). Az uniós források szegmentáltsága sajnos korlátot jelent a komplex területfejlesztés, ezen belül a vidékfejlesztés céljainak elérésében. A kettős finanszírozás lehetőségének elkerülése érdekében kötelezően le kell határolni a programok által finanszírozott jogosultak körét, de ez nem szabadott volna, hogy azt jelentse, hogy ugyanazon térségben a fejlesztési célok összehangolása ne történjen meg.

Az Európai Unió LEADER Programja közösségi kezdeményezésként indult 1991-ben. A program keretében nyílik lehetőség az alulról jövő, a helyi érintettek igényeit is figyelembe vevő széles körű és integrált vidékfejlesztésre. A program elgondolása szerint, az európai vidéki területek sokszínűségéből adódóan, a vidékfejlesztési stratégiák eredményesebbek, ha helyi szereplők helyi szintű döntésein alapulnak és kerülnek megvalósításra (Varga, 2010).

A 2014–2020-as időszakban a közösségi szabályozásban megjelent horizontális támogatási eszközként a közösségvezérelt helyi fejlesztés (*Community Led Local Development, CLLD*), amely a LEADER alapelvekre épült. Ezzel a stratégiaalkotási és végrehajtási módszerrel lehet csökkenteni az eljárási szabályok és a programlehatárolások miatti különbségeket, mivel az EMVA-n kívül három további uniós alapra is kiterjesztették: az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA); az ERFA; és az ESZA. A CLLD a 7 LEADER-elven alapul, amelyek mind egyformán fontosak a megközelítés sikerének biztosításában, és különösen a helyi igényekre való olyan célzott reagálásban, amelyre a társadalmi-gazdasági fejlődés felülről lefelé irányuló megkö-

zelítései nem képesek (FARNET Fisheries Areas Network).

Bár a LEADER csak az EMVA keretében kötelező, a több finanszírozású CLLD koncepciója révén a négy EU-alap közül kettő vagy több egyszerre is támogató lehet egyetlen akcióban. Ahol ezt alkalmazzák, lehetővé teszi a helyi akciócsoportok (HACS) számára, hogy átfogóan integrálják a helyi igényeket és megoldásokat, és elősegítik a vidéki, városi és halászati területek közötti kapcsolatok megerősítését.

Amennyiben ezt a tervezési és végrehajtási elvet központi szintre emeljük és az iparági, valamint szakpolitikai igények mellett figyelembe vesszük a térségi igényeket is, akkor lehet országos komplex programokat készíteni. Magyarország méretéből fakadóan nem készültek regionális vidékfejlesztési tervek vagy programok. A 2007–2013-as programozási időszakban a strukturális alapokból finanszírozott Regionális Fejlesztési Programok keretében 7 regionális operatív program került kialakításra, melyek végrehajtását a szubszidiaritás elve mentén regionális szinten a Regionális Fejlesztési Ügynökségek végezték (Új Magyarország Fejlesztési Terv). Ezen programok esetében valósult meg először az, hogy a regionális fejlesztési igényeket programba foglalták és ezek végrehajtása is ezen a szinten történt, természetesen központi koordináció mellett.

A 2014–2020-as programozási időszakban egy országos integrált program készült, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP). 2021–2027-es időszakban, az előző program folytatásaként, a TOP Plusz a megyei és fővárosi integrált területi programjain (ITP) keresztül a megyei, fővárosi és kiemelt térségi területfejlesztési koncepciókra és programokra alapozott, integrált területfejlesztési megközelítésre építő decentralizált területi fejlesztéseket tesz lehetővé. A fejlesztések a megyei önkormányzatok és Budapest, mint területi szereplők bevonásával, a területi kiválasztási rendszer (TKR) eljárásrend keretében

valósulnak meg. Ezen programok végrehajtásában megjelennek a közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések, tehát a városi szintű CLLD. A helyi fejlesztési igények figyelembevétele a tervezés és programalkotás, valamint a végrehajtás során ezen programok esetében valósult meg legnagyobb mértékben. Ugyanakkor más országos szintű fejlesztési programok, melyek közül kiemelem a GINOP-ot, amely a legnagyobb fejlesztési forrással rendelkező operatív program, nem alapoz a helyi fejlesztési igényekre. A VP esetében az EMVA források 5%-a került a LEADER végrehajtásra, allokálásra, amely egyben a kötelező minimum szint. Kijelenthető, hogy a VP esetében a helyi vidékfejlesztési kezdeményezések megvalósulása a HACs-ok számára rendelkezésre álló forrás alacsony szintje miatt korlátozott volt.

Az EU-s és a hazai intézményrendszer mennyire alkalmas a vidéken élők életszínvonalának növelésére?

Megítélésem szerint hiányosság, hogy bár a leszakadt régiók felzárkóztatása szinte mindegyik uniós szakpolitikában, valamint hazai viszonylatban az egyes programokban is megjelenik célként, viszont az uniós horizontális szabályozás nem kellően következetes ahhoz, hogy helyi szintű, regionális komplex tervezés, programalkotás történjen.

Az Európai Bizottság egyes főigazgatóságai sajátjuknak tekintik a hozzájuk rendelt forrásokat és ez az attitűd tetten érhető a hazai programalkotásban és végrehajtásban is. A szaktárcák szintén sajátjukként kezelik a hozzájuk rendelt forrásokat. A programok közötti horizontális koordináció és szabályozás az egyes uniós költségvetési időszakokban eltérő szinten valósult meg, de véleményem szerint soha nem érte el azt a szintet, hogy a térségi tervezés teljes mértékben integrálódjon a stratégiaalkotásba. A CLLD, mint szabályozási eszköz

lehetőséget biztosít az egyes uniós alapok forrásai felhasználásának összehangolására térségi szinten, de a hazai gyakorlat azt mutatja, hogy a TOP egyes prioritásainak forrásain kívül más program forrásaira nem terjesztették ki ezt a végrehajtási szabályozást. A TOP esetében a legalább 10 ezer fő lakosságú városi akcióterületeken alkalmazták a CLLD-t, de a tervezés fázisában nem vonták be a városok mellett működő vidéki LEADER akciócsoportokat, 2021-től pedig már semelyik hazai OP-ban nincs CLLD. Egy térség fejlesztésében, megítélésem szerint, nem lehet mereven leválasztani a nagyobb városokat és a környező vidékfejlesztés hatálya alá tartozó 10 ezer fő alatti településeket, azok összehangolt fejlesztésére van szükség.

A beruházási támogatások intenzitásának mértékét vizsgálva megállapítható, hogy a regionális állami támogatási szabályozás szerinti regionális támogatási térkép és a vidékfejlesztési beruházások esetében egyenlőtlenség mutatkozik. A KAP vidékfejlesztési forrásai tekintetében csak egyes beavatkozások vonatkozásában teszi kötelezővé a regionális támogatási térkép által meghatározott támogatási intenzitások alkalmazását, viszont a legtöbb beavatkozás esetében a mindenkor hatályos vidékfejlesztési rendeletben meghatározott támogatási intenzitásokat kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy ugyanazon vidéki település esetében egy feldolgozóiparral foglalkozó vállalkozás magasabb támogatási intenzitással kaphat támogatást, mint egy agrárvállalkozás, de ez fordítva is előfordulhat.

A VP keretein belül megvalósuló élelmiszeripari beruházások vonatkozásában előfordulhat az a paradox helyzet, hogy egy vállalkozás Annex I. és nem Annex I. termék-előállítást is végez, és egy pályázaton belül a két beruházási részre eltérő támogatási intenzitás kerül meghatározásra, mert az egyik esetében a vidékfejlesztési támogatási szabályok, a másik esetében a regionális támogatási szabályok vonatkoznak.

I. táblázat

A regionális támogatási térkép változásai 2022-től
(Changes to the regional aid map from 2022)

| Régió neve (NUTS2) | Egy főre jutó GDP az EU 27 átlag %-ában az új iránymutatás alapján | Alap támogatási intenzitás 2022-2027 között | Alap támogatási intenzitás 2014-2021 között |
|--------------------|--|---|---|
| Pest | 55 | 50% | (nem a régió) |
| Közép-Dunántúl | 65,33 | 30% | 35% |
| Nyugat-Dunántúl | 72,67 | 30% | 25% |
| Dél-Dunántúl | 47,33 | 50% | 50% |
| Észak-Magyarország | 47,67 | 50% | 50% |
| Észak-Alföld | 44,33 | 50% | 50% |
| Dél-Alföld | 50 | 50% | 50% |

Forrás: <https://tvi.kormany.hu/>

A vidékfejlesztés keretén belül megvalósuló beruházások támogatási intenzitása alapvetően 50 százalék, amíg a regionális állami támogatási szabályozás szerint a magyarországi régiók GDP-adatait és az azokon alapuló, nagyvállalatokra vonatkozó maximális támogatási intenzitásokat az 1-es számú táblázatban mutatom be.

Az 1. táblázatban szereplő régiókban a maximális támogatási intenzitások 10 százalékkal növelhetők a középvállalkozások, 20 százalékkal pedig a kisvállalkozások beruházásai esetében, ha az érintett vállalkozások induló beruházásainak elszámolható költsége nem haladja meg az 50 millió eurót.

Véleményem szerint, az egyenlő elbírás elvét követve, meg kellene szüntetni ezt a megkülönböztetést az agrárium és más ágazatok szereplői között, mert a vidéki területek számára a helyben működő bármely ágazat szereplői egyformán fontosak.

Milyen fejlődési lehetőségei vannak a vidéki területeknek Magyarországon?

A regionális gazdaságtanban széles körben elfogadott telephelyválasztás elmélet alapján, a vállalkozások helyben tartása mellett, a vidéki területek fejlődésének kulcsa, hogy vonzóvá tudjanak válni a telephelyet kereső vállalkozások számára.

A telephelyválasztást az adott ország településszerkezete is meghatározza, egyrészt a lakosság térbeli eloszlása és sűrűsödése (mint munkaerő és fogyasztó), másrészt a szolgáltatási funkciók köre és színvonala (Enyedi, 2000). A letelepedő vállalkozások új munkahelyeket teremtenek, kihatással vannak a helyi kereskedelemre, szolgáltató szektorra, közigazgatásra, és vonzzák a beszállító vállalkozásokat, amelyek szintén új munkahelyeket hoznak létre. A gazdasági fejlődés nélkülözhetetlen eleme a tudás, a település lakosságának a képzettsége, az innovativitása, valamint a fenntartható fejlődésre való képessége. A vidékgazdaság a vidéki térségekben zajló, ott végzett gazdasági tevékenységek összességét jelenti. A helyi erőforrásoknak kitüntetett szerepe van a vidékgazdaságok teljesítményének, a vidéki térségek prosperitásának meghatározásában (Gerencsér, 2022).

A növekedési pólusok elmélete szerint, a régiók belső fejlődését alapvetően kétféle tényező befolyásolja: 1. külső (exogén) tényezők, pl. egy nagy (multinacionális) cég megjelenése vagy külső döntés alapján jelentős infrastruktúrák építése. 2. belső (endogén) tényezők: vállalkozási kedv, rendelkezésre álló tényezők (munkaerő, infrastruktúra, tőke), tanulási és innovációs képesség, helyi irányítás. Ezek alkotják

a „növekedési pólus elmélet” feltételeit. A modellt először François Perroux francia professzor publikálta 1955-ben, aki azt írta: „A fejlődés nem mindenhol egyszerre jelenik meg. Az először pontokban és/vagy pólusokban jelenik meg, különböző erővel; azután terjedni kezd különböző csatornákon és a gazdaság egészére nagyon különböző hatásokat gyakorol.” Azaz a növekedési pólusok elméletével egyszerre és együtt született meg a helyi gazdaság elmélete.

A domináns cég növekedése különböző hatásokat vált ki. A cég bedolgozóit, valamint a növekvő alkalmazott létszám fogyasztást generálnak, ágazatközi kapcsolatokat alakítanak ki a továbbgyűrűző beruházási tevékenységen keresztül, valamint azon keresztül, hogy új üzemek jönnek létre, vagy költöznek át a pólus környezetébe. Az is előfordulhat, hogy egy település fejlődésére nagyobb hatást fejt ki a szomszéd település fejlesztése, mint a helyi, mert a szomszéd településnek nagyobb a regionális multiplikatóra. Ezért a pólusok megválasztása igen fontos. Azok a térségek (regionális központok, nagyvárosok) használják fel a fejlesztési források jelentős részét, ahol helyi szinten magas a társadalmi aktivitás és megtalálhatók az alapvető erőforrások (Goda és Kassai, 2011).

Egyes hazai régiókban találhatóak erős gazdasági pólusok, melyek közül Budapest mellett kiemelem a nyugat-dunántúli régi-

ót, ahol Győr központtal egy nagyon erős centrum alakult ki. Ez a központ nagyságrendileg 100 kilométeres körzetből szívja fel a munkavállalókat a vidéki településekről. Több vállalkozás külön buszjáratokat üzemeltet a vidéki munkavállalók szállítására. A munkavállalók, a centrumokban generálódott magas ingatlanárak és megélhetési költségek miatt, inkább maradnak a periféria területeken és választják az utazást. A beszállítói kör egy jelentős része is, a logisztikai költségek csökkentése okán, a környező településekre helyezte telephelyét. Ez a két hatás egyértelműen növelte a periféria népességmegtartását, sőt számos esetben a fejlődését. A fejlett gazdasági pólusok sorában lehet említeni még Kecskemétet és Debrecenét is.

A hazai vidék fejlődésének egyik legfontosabb eszközének, lehetőségének tartom, hogy kormányzati szinten (*top-down*) a befektetések ösztönzésével olyan növekedési pólusok jöjjenek létre, amelyek a lehető legteljesebb mértékben lefedik az ország területét. Ezzel párhuzamosan a városi és vidéki térségek alulról jövő (*bottom-up*) kezdeményezéseit is támogatni kell, annak érdekében, hogy a helyben megfogalmazott fejlesztési igények meg tudjanak valósulni. Ennek megvalósítására a CLLD és a LEADER megfelelő eszközt biztosítanak, de a centrum és periféria területeket tervezés szempontjából komplexen kell kezelni.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

- 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 Alapról (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 Alapról (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról.
- 33/2011. (IV. 28.) VM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapról a mikro-vállalkozások létrehozására és fejlesztésére 2011-től nyújtandó támogatások részletes feltételeiről

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 Garanciaalapból (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.

https://www.palyazat.gov.hu/uj_magyarorszag_fejlesztési_terv

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet2/about/at-a-glance/clld_en.html

https://www.palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_altal_elfogadott_operativ_programok_2014_20

https://www.palyazat.gov.hu/terulet_es_telepulesfejlesztési_operativ_program_plusz

Enyedi Gy. (2000). Globalizáció és a magyar területi fejlődés. Tér és Társadalom.

Finta, I. (2015). A vidékfejlesztés lehetséges szerepe és átalakításának várható következményei a magyar fejlesztéspolitika 2014–2020-as időszakában. *Comitatus*, 25(219), 112–126.

Gerencsér, I. (2022). 10 000 fő alatti önkormányzatok fejlesztési lehetőségeinek és forrásadszorpciójának összefüggései Magyarországon. 41. p. (PhD tézisek.)

Goda, P. et-al (2022). A vidékfejlesztés helye és szerepe a fejlesztéspolitikában. *GAZDÁLKODÁS* 66: 6 pp. 532–558., 27 p.

Goda P. - Kassai Zs. (2011): A 2004-2010 közötti gazdaság- és regionális fejlesztő operatív programok összehasonlító kistérségi vizsgálata, *Gazdaság & Társadalom*, [Nyugat-magyarországi Egyetem Kiadó, Sopron], 3. évf., 2011/2. pp. 93–110

Halmi P. - Csatári B. - Tóth E. (2008): A vidék jövője – az agrárpolitikától a vidékpolitikáig. Szent István Egyetem, MTA Regionális Kutató Központ, Agrárgazdasági Kutatóintézet pp. 1–23.

Maác, M. (2020). A vidékfejlesztés fogalma az Európai Unióban. In Halmi, P. (szerk.), *A közös agrárpolitika rendszere* (pp. 215–217., 264–268.). *Dialóg Campus*.

Perroux, F. (1955): Note sur la notion de pôle de croissance. *Economie Appliquée*, 8., 307–320

Támogatásokat Vizsgáló Iroda (2021) <https://tvi.kormany.hu/a-bizottsag-jovahagyt-magyarorszag-uj-regionalis-tamogatasi-terkepet>

Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz) <https://www.palyazat.gov.hu/terulet-s-telepulesfejlesztési-operativ-program-plusz-top-plusz>

Varga E. (2010): A LEADER Program hazai gyakorlatáról. *Gazdálkodás: Scientific Journal on Agricultural Economics*, 54(80-2016-715), pp. 609–619.