



NEMES GUSZTÁV

## Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája – az integrált vidékfejlesztés lehetőségei

**A tanulmány az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának evolúcióját, többi politikával való kapcsolatát, a változások okait és a jelenlegi reformok várható következményeit mutatja be. Megpróbálja pontosítani az integrált vidékfejlesztés olykor rosszul használt fogalmát, és igyekszik megvilágítani egy, az Európai Unió fejlesztési filozófiája és fejlesztési gyakorlata között lévő fontos ellentmondás hátterét.\***

Az Európai Unióban – akárcsak Magyarországon – meglehetősen sok a bizonytalanság azzal kapcsolatban, hogy mit értünk, vagy mit kellene értenünk *vidékfejlesztésen*. Magyarországon ezt a kifejezést csupán néhány éve kezdték használni, angol megfelelője (*rural development*) sem öregebb szűk két évtizednél. E rövid idő alatt azonban számos megközelítés alakult ki, amelyek olykor nagyon különböző módon határozzák meg a célokat, az eszközöket vagy éppen a programok kedvezményezettjeinek körét. E bizonytalanság egyik fő oka az, hogy a vidékfejlesztés – vagyis az elmaradott területek gazdasági, társadalmi viszonyainak, az ott élők életminőségének a javítása – igen komplex kérdés. Különböző területeket ölel fel: ide tartozik a mezőgazdaság, az ipar, a területfejlesztés, a szociálpolitika vagy a humán erőforrások és a közösségek fejlesztése. Mivel a vidékfejlesztésnek az Európai Unión belül nincs saját „felelőse”, az erre a célra szánt forrásokon az Európai Bizottság különböző igazgatóságai és a költségvetés különböző alapjai osztoznak.

A bizonytalanság másik forrása, hogy az utóbbi időben a vidékfejlesztés néhány más fogalommal – például a fenntarthatósággal – együtt divatos, előremutató „szlogen” lett az Európai Unió „zsargonjában”, és így a legkülönbözőbb politikai, gazdasági érdekcsoportok tűzték a zászlajukra. Meglehetősen nagy tehát a bizonytalanság ebben a kérdésben, és ha valamennyire is célunk az Európai Unió vidékfejlesztési rendszerének átvétele, akkor tisztán kellene látnunk a különböző megközelítések közötti eltéréseket.

\* A tanulmány alapjául szolgáló kutatómunkát a Soros Alapítvány, a Newcastle-i Egyetem és az Aberdeenben működő Arkleton Centre utazási támogatásainak segítségével végeztem el. A dokumentumok elemzéséhez az EU és a magyar kormány hivatalainak képviselőivel készített interjúk nyújtottak segítséget. 1998–1999-ben Brüsszelben a DG I., DG VI., DG XVI. igazgatóságokon, a Taskforce-nál és a Magyar Köztársaság Képviselőténél összesen 16 interjú készíttettem. Ezúton is szeretnék *Philip Lowe* professzornak és *Fertő Imrénének* köszönetet mondani a kutatás és az írás során adott hasznos tanácsaikért és ötleteikért.

## Regionális és agrárpolitika – vidékfejlesztés a múltban

A nyolcvanas évek elejéig a mai értelemben vett vidékfejlesztési politika nem létezett az Európai Gazdasági Közösségben. Politikai nézőpontból a vidék fő funkciója a megbízható élelmiszer-ellátás biztosítása volt. A mezőgazdaságban a termelés intenzívebbé tételét elsőrendű célként kezelő produktivista megközelítés<sup>1</sup> uralkodott. A vidék számára gyakorlatilag az egyetlen lényeges európai uniós politikát a *közös agrárpolitika* (CAP) jelentette, amelynek fő célkitűzése az európai mezőgazdaság hatvanas évek elején jelentkező válsága sem változtatott. A nyolcvanas évekre egyértelművé váltak az intenzifikálás káros következményei: a jelentős környezetszennyezés, a növekvő gazdasági és szociális költségek, a mezőgazdaság foglalkoztatási szerepének csökkenése, valamint olyan külső tényezők, mint az agrárgazdaság bevonása a GATT-tárgyalások soron következő fordulóiba. Ezek a támogatási rendszer és általában az agrárpolitika gyökeres reformját követelték meg. Első lépésként az ártámogatások mellett új programokat vezettek be a hátrányos adottságú területek (*less favoured areas – LFA*) fejlesztése érdekében, és a környezetvédelem általában véve nagyobb hangsúlyt kapott az agrárpolitikán belül. A CAP átfogó reformjára tett 1992-es javaslat (McSharry-reform) azonban a nemzeti kormányok és az agrárlobbi ellenállása miatt csak erősen „szelídített” változatban lehetett elfogadtatni. A végül mégis végrehajtott változtatások leginkább az Európai Unió költségvetési kényszerének és a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) folyamatban lévő tárgyalásain vállalt kötelezettségeknek voltak a következményei, s alapjainban nem érintették a program elveit (*Ritson–Harvey* [1997]). A támogatások többsége, esetleg más néven, de továbbra is az intenzív mezőgazdasági termelést szolgálta.

A nyolcvanas évek során a regionális különbségek területén is kedvezőtlen tendenciák mutatkoztak az Európai Gazdasági Közösségen belül. Megállt az a lassú közeledés, amely a tagországok és a régiók között addig végbement, és egyes területeken a különbségek újra a hetvenes éveket megelőző mértékűre növekedtek (*Amin–Tomaney* [1993]). E földrajzilag meghatározott problémának az erőforrások területi koncentrációján keresztüli megközelítésére tett első kísérlet volt az az úgynevezett három integrált program (*CEC* [1997a]), amelyeket Skócia, Franciaország és Belgium néhány elmaradott vidékének megsegítésére vezettek be 1981-ben.

A következő lépést a dél-európai országok csatlakozása jelentette (1981., illetve 1986. január 1.). Ez volt az első olyan bővítés, amelynek során az EGK megelőző méreteihez képest nagyon jelentős, elmaradott területek és nagyszámú szegény népesség nyert beocsátást az EGK-ba. A regionális egyenlőtlenségek ennek következtében nagymértékben növekedtek, ami tovább emelte a területi politika fontosságát. A problémák kezelésére bevezetett *integrált mediterrán programok* már hangsúlyozottan a vidék komplex, gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi egyensúlyának elérésére törekedtek (*CEC* [1997a]).

Az Európai Bizottság által az első Delors-tervben (*CEC* [1997a]) közzétett új irányvonal szerint a közösségen belüli gazdasági és társadalmi kohézió, a regionális különbségek csökkentése az *egységes belső piac* megvalósítása érdekében elsőrendű célkitűzéssé vált. Ennek egyenes következménye volt a fejlesztési politikán belül a területi szemlélet erősödése és a *strukturális alapok* mélyreható reformja. A reform mintájául a fent említett *integrált mediterrán programok* szolgáltak. A strukturális alapok költségvetését megduplázták, és a támogatásra szoruló területeket problémáik jellege szerint osztályokba – közösségi kifejezéssel élve *célkitűzésekbe* – sorolták:

<sup>1</sup> E szerint a mezőgazdasági politika legfőbb célja a termelés intenzifikálása és a legfontosabb élelmiszerekből az önellátás biztosítása volt (*Lowe és szerzőtársai* [1995]).

1. *célkitűzés*: a leszakadó régiók (az egy főre jutó GDP nem éri el az EU átlagának 75 százalékát) fejlődésének és strukturális alkalmazkodásának elősegítése;

2. *célkitűzés*: hagyományos iparágak hanyatlásával küzdő régiók gazdasági szerkezetének az átalakítása;

3. *célkitűzés*: a hosszú távú munkanélküliség leküzdése;

4. *célkitűzés*: az iparban és a termelési rendszerekben bekövetkező változásokhoz való munkaerő-piaci alkalmazkodás segítése;

5. a) *célkitűzés*: mezőgazdasági és halászati struktúrák korszerűsítése;

5. b) *célkitűzés*: elmaradott vidéki területek fejlődésének elősegítése.

Az észak-európai országok csatlakozásának eredményeképpen megfogalmazott célkitűzés pedig a

6. *célkitűzés*: az északi alacsony népsűrűségű területek támogatása.

A vidékfejlesztés szempontjából főleg az 1., az 5. b) és az észak-európai országok csatlakozása (1995) után bevezetett 6. *célkitűzése*nek volt jelentősége. Ezek 1999-re együttesen az Európai Unió területének csaknem háromnegyedét, lakosságának pedig közel 35 százalékát érintették (CEC [1997a]). Politikai dokumentumok és beszédek (például CEC [1988], Franz Fischler beszédei a DG VI. honlapján) egyre szélesebb körben kezdték szorgalmazni a Római Egyezményben rögzített „agrárpreferencia” helyett a problémák komplexebb, vidékfejlesztési megközelítését (*rural preference*). Fokozatosan tért hódított a *fenntarthatóság* követelménye, valamint a gazdasági szektorok támogatása helyett a fejlesztések összehangolásának és területi koncentrációjának (*integrated, spatial approach*) igénye.<sup>2</sup> Az érvényesíteni kívánt új elveket az Európai Bizottság hivatalos állásfoglalásban tette közzé A vidéki társadalom jövője címmel (CEC [1988]), mely a későbbi reformtörekvések alapjául szolgáló dokumentummá vált. Ezzel párhuzamosan indították el 1991-ben kísérleti jelleggel a LEADER-programot (*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*) a belső erőforrásokra és a helyi közösségekre építő (*endogenous*), alulról szerveződő (*bottom-up*) vidékfejlesztési modellek kidolgozása érdekében.

### A corki deklaráció – az integrált, fenntartható vidékfejlesztés

A következő jelentős lépés a vidékfejlesztési megközelítés fejlődésében az 1996-ban szervezett corki konferencia és az ott kiadott deklaráció volt. Ezt a konferenciát az Európai Bizottság mezőgazdasági igazgatóságának vezetője, Franz Fischler kezdeményezte. Célja az volt, hogy összefogja a leghaladóbb tudományos és politikai erőket az elmaradott területek jövője érdekében, a reformtörekvéseket egységes rendszerbe foglalja, és ezzel eszmei, szakmai háttérrel biztosítson a soron következő reformok kidolgozásához. A konferencia záródokumentuma tíz pontban foglalta össze a vidékfejlesztés integrált, holisztikus megközelítését. A következőkben ezek közül csak a legfontosabbakat emeljük ki (*The Cork... [1996]*, *Bálint és szerzőtársai [1999]*).

A *vidék előtérbe helyezése (rural preference)* szerint a fenntartható vidékfejlesztésnek minden, a vidéket érintő uniós program meghatározó alapelvevé kell válnia. A fő célok: az elvándorlás megelőzése; a szegénység elleni küzdelem; munkahelyteremtés; az esélyegyenlőség biztosítása a falusi lakosság számára; az egészség, a biztonság, a személyes fejlődés, a pihenés és általában véve a vidéki életminőség iránti növekvő minőségi igények kielégítése. Ez a pont a *fenntarthatóság*<sup>3</sup> (a környezeti, kulturális

<sup>2</sup> Tehát hogy a gazdasági szektorok – a mezőgazdaság, az ipar vagy szolgáltatások – külön-külön támogatása helyett egy-egy földrajzi területre dolgoznak ki átfogó, komplex fejlesztési programokat.

és közösségi értékek megőrzése a jövő generációi számára) követelményével együtt, a város és a vidék közti „társadalmi szerződés” és a források elosztásának alapvető megváltoztatását vetíti elő. Ez természetesen az EU megfelelő politikáinak (strukturális alapok, CAP) gyökeres reformját kívánná meg. Az *integrált megközelítés* szerint a vidékfejlesztési koncepciókat több tudományterületnek közösen kell kidolgoznia. A megvalósítás ugyanakkor csak a különböző gazdasági szektorok – világosan meghatározott földrajzi, területi keretek közötti – organikus együttműködésén keresztül képzelhető el. A jobban rászoruló területeknek magasabb arányú támogatást kell adni. E pont következetes érvényesítése szintén az EU intézményhálózatának, döntési mechanizmusainak és finanszírozási rendszerének az átalakítását követelné meg (például a vidékfejlesztés önálló intézményhálózatának kialakítása, forrásainak elkülönítése).

A *diverzifikáció* (a sokszínűség kialakításának elve) a gazdasági és társadalmi életnek a helyi közösségek és magánszemélyek kezdeményezéseire alapozott „sokszínűsítést” célozza meg.<sup>4</sup> Ehhez minden elérhető eszközt, segítséget (technikai újításokat, fejlett tömegkommunikációt, üzleti szolgáltatásokat, kisvárosok és falvak rekonstrukcióját, közösségfejlesztést) fel kell használni. E ponthoz szorosan kapcsolódik a *szubsidiaritás* elve. A kívánt sokszínűség kialakításához elengedhetetlen a döntéshozatal decentralizációja. Az irányítást a különböző szintek (lokális, regionális, nemzeti, európai) partnerségeken keresztüli együttműködésére kell alapozni, és a döntéseket mindig a lehető legalacsonyabb, az érintettekhez a legközelebb álló szinten kell meghozni. A hangsúlyt a helyi részvételre és az alulról szerveződő megközelítésre kell helyezni. A vidékfejlesztésnek koherens európai keretek között, de lokálisan, a helyi közösségek által irányítottan kell működnie. A deklaráció hangsúlyozza még többek között az EU-szabályok és -eljárások *egyszerűsítésének* (*simplification*) és átláthatóságának igényét; a helyi *irányítás* (*management*) kapacitásának növelését, valamint a *programozás*, vagyis a különböző szintű akciók és programok egységes, koherens keretbe foglalásának fontosságát.

A konferencia javaslatokat tett az EU intézményhálózatának és finanszírozási rendszerének átalakítására, külön vidékfejlesztési igazgatóság és elkülönített költségvetés létrehozására is. Ezek a javaslatok azonban politikai okokból nem kerültek be a záródokumentum szövegébe. A deklaráció felszólítja az EU politikusait az integrált, fenntartható vidékfejlesztés támogatására és elveinek gyakorlati alkalmazására. Ezek a javaslatok azonban különböző politikai és gazdasági erők ellenállásán megbuktak. Bár az Agenda 2000 – retorikájában és a célok meghatározásában is – felhasználja a deklaráció ajánlásait, a vázolt reformok és főleg a programok költségvetési előirányzatai már egész más megközelítésről tanúskodnak. L. Juvancic és J. Brydon szerint „...amíg a corks nyilatkozat egyértelműen az integrált, holisztikus megközelítés fontosságára hívta fel a figyelmet, addig az Agenda 2000 sokkal kevésbé ragaszkodik ezekhez az elvekhez, ami azzal a következménnyel járhat, hogy a vidékfejlesztés egyszerűen az agrárpolitika vagy éppen az agrár-környezetvédelem aláazatává süllyed” (*Juvancic–Bryden* [1998] 10. o.).

<sup>3</sup> A fenntarthatóság jelenleg az egyik legdivatosabb szlogen az EU-ban, és többféle, nagyon különböző értelemben is használják. Eredetileg a környezetvédők kezdték használni és jelentésének lényege „a gazdasági növekedés megállítása”, az ökoszisztéma védelme volt. Ehhez képest ma az ipari ügyekkel foglalkozó igazgatóság „fenntartható növekedésről” (*sustainable growth*) beszél, ami éppen az ellenkezőjét, az ipar és a gazdaság állandó növekedésének fenntartását jelenti. Óvatosan kell tehát bánnunk ezekkel a fogalmakkal, és el kell döntenünk, hogy milyen értelmezési keretben használjuk őket.

<sup>4</sup> Az agrárérdekcsoportok szokásos értelmezésében a diverzifikáció a mezőgazdasági termelésen belüli specializációt vagy termékváltást jelenti. A fogalom corks értelmezése ettől gyökeresen eltérő, éppen a vidéki gazdaság és a vidékfejlesztés mezőgazdasági orientációjával való szakítást szorgalmazza.

## Elvek és gyakorlat

Az elmúlt másfél évtizedes fejlődés eredményeképpen az integrált vidékfejlesztés általános jelszavá, fő elvei pedig a legkülönbözőbb politikai dokumentumok és beszédek részévé váltak az EU-ban az agrár- és a strukturális politika területén. Mégis, a világban nagyon kevés változás történt a termelés-központú megközelítés bukása óta. Az agrárpolitikai programok ma is szinte csak a farmerek és a nagy mezőgazdasági vállalkozók érdekeit szolgálják, a vidéki lakosság többi része kimarad a támogatásokból. Az erőforrások túlnyomó többségét – az EU regionális és kohéziós politikájának deklarált céljaival ellentétben – ma is az intenzív mezőgazdasági termelés és nagyszabású, központi irányított, exogén fejlesztési programok támogatására fordítják (Scott [1995]). A reformok jóformán csak annyi változást hoztak, hogy a régi szektorális politikát ma földrajzilag koncentrálna, területiális keretben alkalmazzák. Az elmaradottság fő mérőszáma még mindig a GDP (Wood [1997]), és még a közösségeket és az emberi erőforrásokat célzó úgynevezett *puha fejlesztések* sikerét vagy sikertelenségét is olyan *kemény gazdasági mutatók* alapján mérik le, mint amilyen a létrehozott munkahelyek száma vagy a program által generált ráfordítások összege. Lowe és szerzőtársai [1997] szerint az EU politikáinak túlnyomó többsége a reformok után is inkább szolgálja a nemzetközi kereskedelem, az EU-költségvetés vagy különféle gazdasági, politikai lobbik érdekeit, mint az elmaradott vidékek végső lecsúszásának és elnéptelenedésének megakadályozását vagy ökológiai szempontok érvényesítését. A programok költségvetése többnyire nem követi a fenntarthatóság, a decentralizáció vagy a belső erőforrások elsődlegességét hangsúlyozó hangzatos elveket. Alapvető belső ellentmondás van tehát a politikai nyilatkozatokban megfogalmazott célkitűzések és a megvalósításra ajánlott programok között.

Az integrált, partnerségre és belső erőforrásokra alapozott, alulról építkező vidékfejlesztésnek az EU-ban nincs erős bázisa, nem állnak mögötte jelentős gazdasági, politikai erők. A területi különbségek csökkentése, a leszakadó régiók megsegítése általánosan elfogadott és hangoztatott cél, a hozzá vezető utakról azonban már megoszlanak a vélemények. A vidék fejlesztésére szánt források túlnyomó többségén ma is a regionális politika és az agrárpolitika, vagyis az Európai Bizottság megfelelő igazgatóságai – a regionális fejlesztések igazgatósága (DG XVI.) és az agrárigazgatóság (DG VI.) – osztoznak, hagyományos gazdasági és politikai érdekeiknek megfelelően. A programok korszerűsítése gyakran csupán annyiból áll, hogy apró változtatások után az új retorikának megfelelően átnevezik a régi szektorális politikákat. Így a vidékfejlesztés kifejezést ma sokan, sokféle értelemben használják az EU-ban. Véleményünk szerint a következők a legfontosabbak.

– A közelmúltban a *vidékfejlesztés* kifejezéssel leggyakrabban az agrárbürokrácia által közzétett tervekben, szakmai és politikai nyilatkozatokban találkozhatunk. Ez az EU szervezetén belül egyértelműen az agrárigazgatóságot (DG VI.) és a közös agrárpolitikát (CAP) jelenti. Az agrárigazgatóság számára a vidékfejlesztés a mezőgazdasági politikai programok azon eszközeinek gyűjtőneve, amelyek különböznek a reformok előtti CAP hagyományos piaci támogatásaitól, és elsősorban a mezőgazdasági termelés strukturális reformját célozzák meg, környezetvédelmi és szociális szempontok figyelembevételével. Ennek megfelelően a támogatottak köre elsősorban a farmerekre korlátozódik, és az akciók túlnyomó része a szigorúan vett mezőgazdaságon belül marad. Jórészt igaz ez a 2000 utáni megreformált CAP vidékfejlesztési fejezetére is. A továbbiakban az ilyen típusú politikát *agrárstruktúra*-fejlesztésnek fogjuk nevezni.

– Az EU költségvetésének 1988-as reformja óta a területi fejlesztésre és a kohéziós politikákra fordított pénzeszközök túlnyomó részét a regionális fejlesztések igazgató-

sága (DG XVI.) kezelte, a strukturális alapokon keresztül. E források elsődleges célja a valamilyen okból az EU átlagos fejlettségi szintjétől leszakadt régiók felzárkóztatása. A programok fő újítása a területi megközelítés. A pénz túlnyomó részét az *1. célterület-be* tartozó, általában nagy kiterjedésű – NUTS<sup>5</sup> 1 vagy 2 – régiókban költötték el, főleg az infrastruktúra (közlekedés, kommunikáció stb.) fejlesztésére. E fejlesztések többsége két okból sem felel meg a *vidékfejlesztés* kritériumainak. Egyrészt a támogatott programok főleg nagyvárosi központok vonzáskörzetében zajlottak vagy (például autópálya-építések esetében) ilyen területek egymással való összekötését célozták. Másrészt ezek a programok tipikusan a központilag irányított, igen nagy költségvetéssel dolgozó mamutvállalkozások körébe tartoztak, amelyekből, a kisebb léptékű helyi fejlesztések legfeljebb közvetetten, a gazdasági környezet általános javulásán keresztül profitálhatnak. A következőkben az ilyen típusú politikát *regionális fejlesztésnek* fogjuk nevezni.

– Az *5. b) célterületeken* folyó programok egész más alapelvekből indulnak ki. Ezeket az agrárigazgatóság (DG VI.) finanszírozza és menedzseli, így az elsődleges cél az elmaradott vidéki területek mezőgazdasági struktúrájának modernizálása. A program területiális megközelítése egyértelmű, és az integrált vidékfejlesztés bizonyos elemei is felfedezhetők benne. Ideális esetben több tér jut a szubszidiaritás, a partnerség, a helyi részvétel és a helyi kezdeményezések számára. A célterületek sokkal kisebbek, NUTS 3 szintűek, ami jobban megfelel a speciális helyi problémák kezelésének, mint az *1. célkitűzés* esetében. Az egyes célterületekre – a helyi problémák és erőforrások figyelembevételével, a helyi civil és üzleti szervezetek bevonásával – átfogó fejlesztési programokat kell kidolgozni. Az agrárigazgatóság által támogatásra ajánlott tevékenységek listájáról helyben választják ki és állítják össze a megvalósítandó programcsomagot. Azt mondhatjuk, hogy az EU fővonalbeli programjai közül az *5. b) célkitűzés* valósítja meg leginkább az integrált fejlesztés ismérveit. Ugyanakkor az agrárigazgatóság központi célkitűzéseinek következtében az egész program megtartotta erős agrárorientációját, a nem mezőgazdasági elemek mindenhol alárendelt szerepet játszanak. A következőkben az ilyen típusú fejlesztést *agrárius vidékfejlesztésnek* fogjuk nevezni.

– A LEADER-program kísérletként indult el 1991-ben azzal a szándékkal, hogy az akkor már széles körben hangoztatott, de az Európai Unió szintjén még soha ki nem próbált, alulról (*bottom-up*) szerveződő vidékfejlesztés lehetőségeiről nyújtson tapasztalatokat. Ez a megközelítés gyökeresen új paradigmát hozott a vidékfejlesztésbe, szakítva a centralizált, felülről irányított fejlesztési gyakorlattal. Fő jellemzői a helyi szintű partnerség, az átláthatóság, a szubszidiaritás, az elszámoltathatóság és a helyi újítások, kezdeményezések bátorítása. A program fő célja, hogy egy-egy kistérség belső erőforrásaira építve, a helyi lakosságot támogassa a saját jövőjének javításával kapcsolatos elképzelések felismerésében és megvalósításában. A következőkben ezt a típusú megközelítést *alulról szerveződő*, vagy *LEADER-típusú vidékfejlesztésnek* fogjuk nevezni.

– *Integrált vidékfejlesztés* a valóságban jól definiált programként nem létezik az Európai Unió gyakorlatában, habár számos dokumentum és politikai megnyilvánulás hivatkozik rá (legfontosabbként talán az Agenda 2000-et említhetnénk). E megközelítés vezérelve az, hogy az elmaradott vidéki területek gazdasági, társadalmi, környezeti problémáinak megoldásához, természeti és kulturális értékeik megőrzése érdekében minden lehetséges eszközt fel kell használni. E szerint alapvetően új szemléletmódra, a rendelkezésre álló fejlesztési források és elképzelések integrált, koherens rendszerbe

<sup>5</sup> A NUTS 1–5 az EU területi statisztikai beosztása, amelyet a lakosságszám és a területnagyság alapján összeállított kombinált mutatóból számítanak. Magyarországot tekintve a NUTS 1 az ország, NUTS 2 a hét statisztikai tervezési régió, NUTS 3 a megyék, NUTS 4 a kistérségek, NUTS 5 pedig a települések szintjének felel meg.

foglalására van szükség. Ebben a megközelítésben éppúgy helye van a gazdasági jelleű „kemény”, mint a humán erőforrásokra és a közösségekre koncentráló „puha” fejlesztéseknek. Széles lehetőségeket kell kapnia az oly sok uniós dokumentumban szereplő elveknek: a programozásnak (komplex közép- és hosszú távú programok készítésének), a szubszidiaritásnak, a partnerségnek, a helyi részvételnek és a helyi kezdeményezések támogatásának. E fejlesztési filozófia legkövetkezetesebb kidolgozása mindmáig az említett corks deklarációban található. A következőkben ezt a megközelítést *integrált vidékfejlesztésnek* fogjuk nevezni.

### A vidékfejlesztés kilátásai az EU-ban – Agenda 2000

Számos szakértői vélemény szerint az Agenda 2000 meglehetősen bizonytalan jövőt rajzol fel a vidékfejlesztés számára (például *Juvancic–Bryden* [1998], *Az EU Strukturális...* [1997]). Nem ígéri a támogatási rendszer egyszerűsítését, nem hoz a vidékfejlesztés számára jelentős új forrásokat, tovább növeli a szűken vett agrárpolitika költségvetését, és csökkenti az eddigi, legalább részben integrált megközelítésű fejlesztési programok (például az 5. b) *célkitűzés*) által átfogott földrajzi terület nagyságát. Retorikájában ugyanakkor megerősíti a fejlesztés területi megközelítését szemben a szektorálissal, hangsúlyozza az integrált vidékfejlesztés és a hozzá kapcsolódó alapelvek (szubszidiaritás, partnerség stb.) fontosságát, és több szabadságot ad a programok nemzeti szintű módosítására, amit előrelépésként lehet értelmezni. Szkeptikusabb megközelítésben ez az utóbbi könnyítés nem jelent mást, mint hogy az agrárérdekcsoportok meggyőzésének feladatát, amellyel az Európai Unió mindeddig nem boldogult, egyszerűen továbbadja a tagállamok kormányainak (*Lowe–Ward* [1998]). Az elfogadott dokumentumok szerint 2000-től kezdve a vidékfejlesztés számára a három programcsoport tekinthető lényegesnek (<http://europa.eu.int>):

- a regionális programok igazgatósága (DG XVI.) által irányított területi *vertikális programok*, melyeket az új 1. és 2. *célkitűzések* alapján kijelölt elmaradott régiókban, a strukturális alapokból finanszíroznak majd;
- a megreformált CAP-ból finanszírozott és a mezőgazdasági igazgatóság (DG VI.) által irányított *horizontális programok*, amelyeket az új közös agrárpolitika vidékfejlesztési fejezetében a Piaci támogatást kiegészítő, vidékfejlesztési programok néven gyűjtöttek egy csokorba; és végül
- a LEADER-program utódjaként az alulról szerveződő fejlesztési megközelítés képviselésében az új *vidékfejlesztési közösségi kezdeményezés, amelyet gyakran LAEDER+-nak is neveznek*).

#### *A strukturális alapok kínálta lehetőségek*

Az 1. *célkitűzésbe* tartozó területek kiválasztási kritériumai és az esetükben alkalmazott politikák lényegében változatlanok maradnak. Ugyanakkor az Agenda 2000 előirányzata szerint a jelenlegi 25 százalékról 20 százalékra kell csökkenteni az EU-15 ebben a támogatási formában részesülő lakosságát. Azoknak a régióknak, amelyek kiesnek ebből a célkitűzésből (például Írország és Spanyolország egyes területei), átmeneti időszakot és különféle derogációkat ígérnek, legalább a 2006-ig terjedő időszakban. A jelenlegi rendszerben a 6. *célkitűzésen* keresztül támogatott alacsony népsűrűségű északi területek (ezeken él az EU lakosságának 0,4 százaléka) ugyancsak az 1. *célkitűzésbe* olvadnak majd be. Ez – kismértékben ugyan, de – tovább növeli az új rendszerben az e

támogatási formából kieső lakosság arányát. Két földrajzi régió, Észak-Írország és Svédország alacsony népsűrűségű területei ezen a célkitűzésen belül, de külön költségvetésből, speciális programokon keresztül kapnak majd támogatást.<sup>6</sup>

Az új 2. *célkitűzés* keretében olyan urbanizált vagy vidéki területek kaphatnak majd támogatást, amelyek strukturális problémákkal küszködnek, és amelyet az 1. *célkitűzés* nem jelölt ki. Vagyis ez a célkitűzés egymagában váltja majd fel a jelenlegi 2. és 5. *b)* *célkitűzést*. Meglehetősen nagy változások lesznek a támogatásra jogosult területek arányában. Az 1994–1999-es időszakban a 2. *célkitűzésre* jogosult területeken élt az EU lakosságának 16,4 százaléka, az 5. *b)* célterületeken pedig a 8,8 százaléka. A jelenlegi előirányzat szerint az új 2. *célkitűzés* maximum az EU lakosságának 18 százalékát érinti, a következő megoszlásban: 10 százalék ipari és szolgáltatási övezetekben; 5 százalék vidéki területeken; 2 százalék városi területeken; 1 százalék olyan területeken, ahol a gazdaság a halászatra épül (*CEC* [1999a]). Ezek szerint összesen 29 százalékkal csökken majd a jogosult területek aránya az új célkitűzésen belül, ez a csökkenés azonban fokozottan érinti majd a vidéki területeket. A támogatásra jogosult városi-ipari területeken lakó népesség aránya 27 százalékkal csökken, ugyanez az arány a vidéki (régi 5. *b)* területeken lakók esetében jóval nagyobb, 44 százalék lesz.<sup>7</sup> A programban a kijelölés legfontosabb kritériumaként a munkanélküliség szintje szerepel, és a célkitűzés várhatóan inkább támogatja a volt nagyipari központok és egyéb városias területek fejlesztését, mintsem a rurális vidékek megsegítésén lesz (*Juvancic–Bryden* [1998]). Mivel jelenleg az 5. *b)* *célkitűzés* képviseli leginkább a vidékfejlesztés integrált megközelítését (*CEC* [1996a]), ennek megszűnésével, illetve átalakulásával kétségek merülnek fel az integrált szemléletmód jövőjét illetően.

A régi rendszerhez képest változások lesznek a támogatásra jogosult területek kijelölésének módjában, a programkészítésben, a finanszírozásban a szükséges társfinanszírozás mértékében és a programok értékelésében is (*CEC* [1999a]). A támogatandó területek kijelölésének során például törekednek majd a szubszidiaritás elvének fokozottabb érvényesítésére. Az Európai Unió csupán azt határozza meg objektív kritériumrendszer alapján, hogy az egyes tagállamokon belül hány fő jogosult a 2. *célkitűzésből* származó támogatásra. Az, hogy végül mely területek részesülhetnek a segélyekből, országos szinten dől majd el, az Európai Unió a nemzeti prioritások alapján hagyja jóvá a jogosult területek végleges listáját. Ez, az egyes országokban uralkodó szemlélettől és politikai erőviszonyoktól függően lehet előnyös, de lehet hátrányos is a vidékfejlesztés számára. Ugyancsak változás lesz a társfinanszírozás mértékében: jelentősen nő a szükséges saját forrás az infrastrukturális és a profitorientált beruházások esetében.

Összefoglalásként azt mondhatjuk, hogy a strukturális alapokból az integrált vidékfejlesztés nem számíthat az eddiginél jelentősebb forrásokra. Összességében kevesebb lesz a pénz, csökken a támogatásra jogosult területek aránya (az 1. és 2. *célkitűzésben* összesen körülbelül 25 százalékkal). Kétségek merülhetnek fel ugyanakkor azzal kapcsolatban is, hogy a fejlesztésre kijelölt régiók mérete (NUTS 2 az 1. és NUTS 3 a 2. *célkitűzés* esetében) alkalmas-e a tervezetben ígért integrált vidékfejlesztésre. Ha feltételezzük, hogy az Agenda 2000 nyomán nem fog megváltozni a regio-

<sup>6</sup> Észak-Írország 500 millió, Svédország pedig 350 millió eurót kap majd a 2000–2006 közötti időszakban. Ez azt jelenti, hogy Svédország távoli, alacsony népsűrűségű területei, amelyeken összesen 451 ezer ember él, csak ezen a speciális programon keresztül majdnem annyi anyagi segítséget kapnak majd évente, mint amennyi Magyarország számára az előcsatlakozási programokon belül a SAPARD-program költségvetése. (<http://www.europa.eu.int>)

<sup>7</sup> Tovább növeli a kimaradó területek arányát az is, hogy a régi 1. *célkitűzésből* kieső területek többsége jogosult lesz az új 2. *célkitűzésre*.



nális fejlesztési igazgatóság hagyományos preferenciája a városkörzetekben történő befektetések iránt, akkor számítani kell arra, hogy a regionális politika terén a vidékfejlesztés mind a prioritások, mind pedig az anyagi források tekintetében még inkább a háttérbe fog szorulni.

### *A közös agrárpolitika (CAP) által nyújtott lehetőségek*

Az új CAP-ban vidékfejlesztési fejezet *horizontális programjait az Európai Mezőgazdasági Garancia- és Orientációs Alap (EAGGF)*<sup>8</sup> garanciaszekciójából finanszírozzák majd, és területi megkötés nélkül, az Európai Unió bármely rurális régiójában megpályázhatók lesznek (CEC [1999a]). A CAP vidékfejlesztési fejezete jelenleg nem tartalmaz jelentős új erőforrásokat vagy programokat az integrált vidékfejlesztés számára, de lehetőségeiben, közép- és hosszú távon, mégis fontos előrelépést ígér (Lowe-Ward [1998]).

A program három fő célkitűzése a következő:

1. az életképes és fenntartható mező- és erdőgazdálkodás támogatása;
2. a rurális területek gazdasági és szociális körülményeinek fejlesztése a vidéki lakosság megtartása érdekében;
3. a vidéki környezet és a természeti értékek védelme és fejlesztése.

A vidékfejlesztési fejezet összesen kilenc támogatásra jogosult területet, programcsoportot sorol fel. A decentralizáció és a szubszidiaritás elveinek megfelelően a tagországok ebből a menüből maguk állíthatják össze saját vidékfejlesztési politikájukat. Országos és regionális szinten hét évre szóló integrált fejlesztési programot kell készíteniük,<sup>9</sup> és létre kell hozniuk a programokat lebonyolító intézményhálózatot.

A kilenc javasolt területből nyolc gyakorlatilag nem lép túl a hagyományos *agrárstruktúra fejlesztésén*,<sup>10</sup> az ezekre vonatkozó célkitűzések a szűken vett mezőgazdasági reformon belül maradnak. Ezekről közvetlenül vajmi kevés remélhető a vidéki gazdaság és társadalom agráriumon kívüli része és az integrált vidékfejlesztés megvalósítása számára. A kilencedik célkitűzés egy 13 különböző szempontot tartalmazó programcsomag; a 33-as paragrafusként is emlegetett *vidéki területek adaptációját és fejlesztését szolgáló intézkedéscsomag*. Az ebben felsoroltak,<sup>11</sup> valamint az előirányzott programozási és finanszírozási rendszer is strukturális alapok régi 1. és 5. *b* *célkitűzésein* alapulnak és egyértelműen a vidékfejlesztés *agrárius megközelítését* tükrözik. Mind-

<sup>8</sup> Az Európai Mezőgazdasági Garancia- és Orientációs Alapot (EAGGF) 1962-ben hozták létre.

<sup>9</sup> E programok mind a formai, mind a tartalmi követelmények tekintetében gyakorlatilag megegyeznek a közép-kelet-európai országokban most készülő SAPARD-programokkal.

<sup>10</sup> Ezek a következők: mezőgazdasági vállalkozások beruházásai, fiatal farmerek támogatása, szakképzés (a mező- és erdőgazdálkodás területén), farmerek korai nyugdíjazása, mezőgazdasági termelés támogatása hátrányos helyzetű (LFA) és környezeti szempontból érzékeny területeken; agrár-környezetvédelmi intézkedések, mezőgazdasági termékek feldolgozása és értékesítése, erdősítés. A tagországok szabadon választhatnak a támogatandó területek közül, kivétel ez alól az agrár-környezetvédelem, ami mindenütt kötelező lesz (CEC [1999a]).

<sup>11</sup> A támogatható célok a következők: a talajjavítás; földrendezés és farmigazgatási szolgáltatások kialakítása; jó minőségű mezőgazdasági termékek marketingje; a vidék gazdaságát és lakosságát szolgáló alapvető szolgáltatások javítása; falvak megújítása és fejlesztése, a vidéki kulturális és építészeti örökség védelme és megőrzése; a mezőgazdasági és ahhoz közel álló tevékenységek diverzifikációja az alternatív jövedelemszerzés biztosítására; mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodás; a mezőgazdasághoz kapcsolódó infrastruktúra fejlesztése; a turizmus és a kézművesipar fejlesztése; a mezőgazdasághoz, erdészethez, a tájkép megőrzéséhez és az állatvédelemhez kapcsolódó környezetvédelmi intézkedések; természeti katasztrófák megelőzése és az ezek által sújtott mezőgazdasági területek megsegítése, pénzügyi tervezés (*financial engineering*).

össze három olyan célkitűzés van, ami nincs közvetlen kapcsolatban a mezőgazdasági termeléssel, illetve az agrárszektorban dolgozókkal: a vidék gazdaságát és lakosságát szolgáló alapvető szolgáltatások javítása; falvak megújítása és fejlesztése, a vidéki kulturális és építészeti örökség védelme és megőrzése; a turizmus és a kézművesipar fejlesztése.<sup>12</sup> Ez utóbbi a CAP egyetlen, az agráriumon kívüli, gazdaságfejlesztést célzó programja. Nincsenek tehát új célkitűzések, és nincsenek jelentős új anyagi források sem. A vidékfejlesztésre szánt költségvetés 2000-ben mindössze azzal a 180 millió euróval nő, amit kötelezően az agrár-környezetvédelemre kell költeni. Ezzel együtt a CAP-on belül a vidékfejlesztési előirányzat a teljes költségvetés 10,5 százalékát (4,3 milliárd euró) teszi ki. Ez az arány a közép-kelet-európai országok csatlakozása után 2006-ra várhatóan 14,06 százalékra (7,5 milliárd euró) nő majd. A növekedés oka azonban csupán az, hogy az új tagországok, a jelenlegi tervek szerint, ki lesznek zárva a kompenzációs támogatásból,<sup>13</sup> és így itt a költségvetésben az agrárstruktúra fejlesztésének jóval nagyobb súlya lesz. Az új tagállamok nélkül a vidékfejlesztési előirányzat súlya a CAP-on belül valamelyest még csökkenni is fog.

A CAP vidékfejlesztési fejezete a vidéki gazdaságot gyakorlatilag egyenlőnek tekinti a mezőgazdasággal és a feldolgozóiparral, a programok túlnyomó része kizárólag az agrárnépesség számára elérhető. A vidék gazdaságának az agrárágazaton kívüli része és a nem mezőgazdasági népesség többsége a jelenlegi helyzetben kívül marad az agrár- és vidékfejlesztési politika hatókörén, az *integrált vidékfejlesztés* elvei tehát várhatóan itt is kevés teret kapnak. Ami mégis okot adhat némi optimizmusra, és az *integrált vidékfejlesztés* jövőbeli térnyerését vetíti elő, az az EAGGF orientációs és garanciaalapjai közötti forrásmegosztás reformja, vagyis a programok finanszírozásában, adminisztrációjában és az intézményhálózatban várható változások (Lowe–Ward [1998]).

Az *Európai Mezőgazdasági Garancia- és Orientációs Alap* (EAGGF) garanciaszekciójának elsődleges célja az agrárpiacok és árak stabilizálása és az európai farmerek számára a megfelelő szintű jövedelem biztosítása volt, így ez az alap vált a CAP piacpolitikai eszközeinek fő finanszírozási forrásává. Az orientációs alap deklarált célja a mezőgazdasági struktúra modernizálása, fejlettebb termelési módszerek elterjesztése volt. A hetvenes évek közepétől a társadalmi, gazdasági kohézió és ezen belül a vidéki területek fejlesztése egyre fontosabb céllá vált az EU-ban, míg 1992-ben a maastrichti egyezményben a vidéki területek fejlesztésének fontossága szövegszerűen is bekerült az Európai Alapokmányba (130. a paragrafus). Az EAGGF orientációs szekcióját a strukturális alapok egyikeként e célok fő finanszírozási forrásává vált.<sup>14</sup> A jelenlegi rendszerben az eddigi szisztéma megváltozik, és a vidéki területeken futó programok finanszírozása (az *1. célterületek* kivételével) a strukturális alapoktól átkerül a szigorúan vett mezőgazdasági költségvetéshez, az EAGGF garanciaalapjához. Ez mind politikai, mind pedig költségvetési szempontból igen jelentős változtatás, amelynek megértéséhez szükséges lehet némi magyarázat.

A nyolcvanas évek egyik fő politikai célkitűzése az agrárköltségvetés – mezőgazdasági túltermelésből adódó – vésszes növekedésének megállítása volt. Több sikertelen kísérlet és hosszú politikai küzdelem után 1988-ban ezt végül azzal sikerült elérni,

<sup>12</sup> Az Agenda 2000 megjelenése idején még több programpontra esetében kétséges volt, hogy szigorúan a mezőgazdaságra vagy általában a vidéki gazdaságra, társadalomra vonatkoznak-e. Ilyenek voltak például a szakképzésre, az alternatív jövedelemszerzésre vagy az infrastruktúra fejlesztésére vonatkozó célkitűzések (Lowe–Ward [1998]). A végleges változatban minden kérdéses esetben a mezőgazdaság és a farmerek kizárólagos jogosultsága érvényesül.

<sup>13</sup> A jelenlegi EU-15-ben a farmereknek közvetlenül kifizetett, a piaci támogatások megszűnéséből adódó árcsökkenést ellensúlyozó támogatás.

<sup>14</sup> Többek között ebből az alaphól finanszírozták az *1., 2., 5. a és b, 6. célkitűzéseket*, a hátrányos helyzetű területek (LFA) kompenzációs támogatását és a LEADER-programot is.

hogy az EAGGF garanciaalapjának növekedését az EU mindenkori GNP növekményének 74 százalékában korlátozták. Ezzel évente növekvő mértékben keletkezett felesleg a költségvetésben, ami lehetővé tette a strukturális és kohéziós politika egész rendszerének kiépítését és finanszírozását. A vidéki területek agrárgazdaságon kívüli fejlesztésének támogatására a regionális fejlesztési igazgatóság külön vidékfejlesztési alap létrehozását indítványozta. Ez a kezdeményezés azonban elbukott az agrárlobbi ellenállásán, külön alap helyett az EAGGF orientációs alapját növelték meg (1987–1993 között részesedése 3 százalékról 9 százalékra nőtt az EAGGF-en belül). A vidékfejlesztési politika így az agrár- és a regionális fejlesztési politika határmezsgyéjén, illetve az Európai Bizottság megfelelő igazgatóságainak néha dőcögő együttműködése mellett fejlődött.

Mára a közös agrárpolitikán belül a piaci eszközöket túlnyomó részt felváltotta a közvetlen kifizetések rendszere, így a garanciaalap költségvetése kiszámíthatóvá és kontrollálhatóvá vált. Az előrejelzések szerint 2003-tól kezdve évente növekvő felesleg képződik majd a garanciaalapban, ami (ha nem jön közbe olyasmi, mint például a kergemarhakór) 2006-ra elérheti a 7 milliárd eurót (*Lowe–Ward* [1998]). Ezzel párhuzamosan a strukturális alapok számára egyre növekvő kihívást jelent a keleti bővítés. Költségvetésük nem nő lényegesen (megmarad az EU GNP-jének 0,46 százaléka körül), ugyanakkor az új tagállamok előreláthatólag valamennyien az *1. célkitűzéshez* tartoznak majd, és 2006-ban a strukturális alapok 30 százalékát az új tagállamokban fogják elkölteni. Ilyen körülmények között a strukturális alapok, illetve a regionális igazgatóság számára a vidékfejlesztési politika jelentősége természetesen csökken, annak növekedéséhez a mezőgazdasági költségvetésben, vagyis az EAGGF garanciaalapjában egyszerűen több a tér és a lehetőség.

A jelenlegi CAP-reform egyik fő újítása tehát az, hogy megszünteti az agrártámogatások és a mezőgazdaság strukturális fejlesztésének finanszírozása között eddig fennálló éles határvonalat. Jelenleg ugyan még nincs több pénz vidékfejlesztésre a CAP költségvetésében, de a finanszírozás reformja lehetővé teszi, hogy a közeljövőben képződő, minden bizonnyal jelentős megtakarítások könnyen átcsoportosíthatók legyenek a vidékfejlesztés, illetve az agrár-környezetvédelem területére. A regionális és az agrár-igazgatóság között folyó vetélkedés a vidékfejlesztésért, legalábbis a közeljövőre nézve, az utóbbi győzelmével végződött. Ez, ha az agrárlobbi érdekei érvényesülnek, jelentheti azt is, hogy az eddigi strukturális vidékfejlesztési politika leszűkül a mezőgazdaság területére. Ugyanakkor a strukturális politika területén kialakított modern adminisztratív és szervezési módszerek – például a programozás, a szubszidiaritás az „beszivárognak” a garanciaalap konzervatív rendszerébe, ami elindíthatja az intézményrendszer mára elengedhetetlen, mélyreható reformját. A tervezet optimista olvasatában tehát a vidékfejlesztés – habár jelenleg korlátozott szereppel – a CAP-on belül az agrárpolitika második oszlopává, majdnem egyenrangú társává lépett elő, már középtávon a gyors jövőbeli bővülés ígérétevel (*Lowe–Ward* [1998]). A reformok pesszimistább megítélése szerint azonban a bevezetett rendeletek és programok alapján az Agenda 2000-rel az Európai Unió ismét elveszítette egy lehetőséget a vidéki és agrárpolitikák gyökeres megreformálására (*Brouwer–Lowe* [2000]).

#### LEADER +

Az Agenda 2000 reformjainak következtében a közösségi kezdeményezések száma négyre csökkent. Ezek közül az integrált vidékfejlesztés számára az új *vidékfejlesztési közössé-*

gi kezdeményezésnek (más néven LEADER +, *Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*) van megkülönböztetett fontossága. Ez a program hasonló elvek alapján szerveződik, mint elődei, de kimutatható néhány fontos különbség is.

A LEADER-program EU-mértékkel mérve nagyon szerény költségvetéssel, kis léptékben indult el 1991-ben. Kísérleti jellegéből adódóan a szabályok és a program egész kontrollja nagyon laza volt, teret adva az újításoknak és a helyi kezdeményezéseknek. Ray [1997a] szerint az Európai Bizottság ezt a programot nem a megszokott technokrata szemléletben, előre meghatározott és rögzített szektorális politikaként, hanem bizonyos alapelvek gyűjteményeként határozta meg (3. o.). A vidékfejlesztésen belül a fő célok között szerepelt új, innovatív és átültethető ötletek, modellek kifejlesztése és kipróbálása; olyan kis léptékű, helyi fejlesztések támogatása, amelyek helyi kezdeményezésen, helyi erőforrásokon és a helyi közösségek, önkormányzatok által alkotott partnerségeken alapulnak; a helyi kezdeményezésű fejlesztések régió- és országhatáron átnyúló hálózatainak kiépítése (részletesen lásd például Ray [1997b], [1998], Curtin és szerzőtársai [1996], Mernagh–Commins 1997). Shortall–Shucksmith [1998] szerint: „a LEADER-program számára a helyi emberek jelentették az elsődleges erőforrást, és a LEADER-projektek megkülönböztető jellemzője volt az a helyi lakosság képességeibe vetett bizalom, amely engedte, hogy az ott lakók döntsék el, milyen fejlődési irány illik leginkább környezetükhöz, kultúrájukhoz, képzettségükhöz és hagyományaikhoz. A LEADER-megközelítés másik fontos jellemzője, hogy az a tanulási folyamat, amelyen egy helyi közösség keresztül megy a program megvalósítása során, legalább olyan fontos, mint a kitűzött cél elérése.” (8. o.). Kernay [1995] szerint „a vidékfejlesztés nem merülhet ki projektek végrehajtásában vagy szűken vett gazdasági célok elérésében. Olyan folyamatnak kell lennie, amely erősíti a helyi emberi és közösségi erőforrásokat, a helyi vezetést, a vállalkozási kultúrát, az innovációt vagy egyszerűen az emberek azon képességét, hogy céltudatosan és hatékonyan tudjanak egymással együttműködni. Ez a megközelítés lehetővé teszi azt, hogy a helyi közösségnek nagyobb befolyása legyen a saját sorsára, fejlődésére.” (22. o.)

A lazán meghatározott elvek és célok eredményeképpen a LEADER-megközelítésnek helyi, regionális és országos szinten számos, nagyon különböző interpretációja született, a program eredménye „anarchikus fejlődés” lett (Ray [1997a]). A végeredményre nemcsak a helyi gazdasági, társadalmi, földrajzi, szervezeti, kulturális és etnikai adottságok voltak hatással, de gyakran olyan esetleges körülmények is, mint a központi koordinátor vagy a program helyi vezetőinek személyisége, képességei és társadalmi kapcsolatrendszere. Volt, ahol a LEADER csupán eggyel több pályázati lehetőséget jelentett a helyi vezető politikai, gazdasági erők tarsolyában, de olyan is, ahol – a program alapvető elveinek megfelelően – a problémák okait, gyökerét kezelve, anyagi súlyát messze meghaladó eredményeket, a helyi társadalom, gazdaság strukturális átalakulását érte el.

A program második szakasza (1994–1999 között) ugyanazokra az alapelvekre épült, mint az első, bár jelentős változásokat hozott. A LEADER II. a programok száma, a felhasznált források és az érintett földrajzi terület tekintetében is csaknem négyszer nagyobb volt az előző szakasznál. Változott a fő célok fontossági sorrendje is, nagyobb hangsúlyt kapott a nemzetközi kooperáció és a környezetvédelem. A méretek és a költségvetés növekedése formalizáltabb szabályokat, intézményrendszert és szigorúbb kontrollt vont maga után, ami a kísérleti jelleg és részben az innovativitás elvesztését is jelentette. Egyre nagyobb hangsúlyt kapott az áttekinthetőség és a modellek átültethetősége, nőtt az adminisztráció és az újabb, a „tapasztalatlan” területek számára nehezedett a programba való bekapcsolódás. Másrészt a gondosabban átgondolt stratégia, a különböző „processzus típusú” – vagyis a helyi szereplők együttműködési, tanulási folyamatát elősegítő – közösségi célok erősítése sok pozitív eredményt is hozott.

Habár sok kritika született a program mindkét fordulójával kapcsolatban, a szakértők és politikusok többsége egyetért abban, hogy a LEADER-program egyértelműen sikertörténetként könyvelhető el (lásd például *Fischler [1997], Ray [1996], [1997a], [1997b], [1998], Curtin és szerzőtársai [1996], Mernagh–Commins [1997], Shortall–Shucksmith [1998]*). Fontossága messze túlmutat a strukturális alapokból kapott részesedésén, vagy azon, amit rajta keresztül eredetileg elérni reméltek. A LEADER két szakaszát nagy lelkesedés kísérte, a tisztviselők és politikusok gondolkodásába és az európai vidékfejlesztés gyakorlatába egyaránt bevezette az alulról szerveződő megközelítést (*bottom-up approach*). Ugyancsak fontos szerepe volt a régiók transznacionális hálózatának kialakításában, amely az elmaradott térségek érdekeit és az integrált vidékfejlesztést támogató új, erősödő lobbiként jelentkezik az EU politikai palettáján. Az alulról szerveződő fejlesztések sikere és a nagyarányú érdeklődés ésszerűvé tenné e megközelítés széles körű kiterjesztését, a legfontosabb strukturális és rurális politikákba való integrálását – nemcsak a retorika, hanem a tettek terén is.

Ilyen változás azonban a közeljövőben nem várható. A LEADER + forrásai nem lesznek lényegesen nagyobbak, mint elődjéé,<sup>15</sup> ugyanakkor horizontális, bármely vidéki terület számára megpályázható politikává válik,<sup>16</sup> ami tovább növeli a forrásokért folyó versenyt (Rural Europe honlapja). Ráadásul a szabályok szigorítása miatt valószínűleg tovább csökken az egész program innovativitása és kísérleti jellege. Szigorodik és tovább formalizálódik a LEADER társaságokkal szembeni követelményrendszer, ami nehezíti új helyi akciócsoportok (*local action groups* – LAG-ok) létrehozását. Emellett a támogatható célok köre is szűkül, a programkészítők öt célt határoztak meg: 1. az információtechnológia elterjesztését; 2. az életminőség javítását; 3. a helyi termékek hozzáadott értékének növelését; 4. a természeti és kulturális erőforrások kihasználását; 5. a nők és fiatalok életlehetőségeinek javítását. A nemzetközi hálózatok kialakulását tovább segíti majd az, hogy akár különböző országokban lévő helyi akciócsoportoknak is lehetősége lesz közös programok indítására. A LEADER tehát lényegében megmarad annak, ami volt: kis költségvetésből gazdálkodó, laboratórium jellegű programnak a strukturális és agrárpolitikák periferiáján.

### Összefoglalás – tendenciák és lehetőségek

Forrásoldalról vizsgálva, az Agenda 2000 előirányzata szerint a jövőben sem jut majd több pénz az integrált vidékfejlesztésre. A jelenlegi 15 EU-tagállamra vetítve a strukturális alapok költségvetése még csökkenni is fog, ugyanakkor a mezőgazdaság támogatása újra nő majd a reformok következtében. A vidékfejlesztésre szánt összeg többségét (kivéve az 1. *célkitűzést*) az agrárigazgatóság által kezelt EAGGF garanciaeszköje fogja finanszírozni. Ez a változtatás különféle következményekkel járhat a jövőben. Bár jelenleg nincsenek pluszforrások, a költségvetés átrendezése lehetővé teszi, hogy a közvetlen mezőgazdasági támogatások kényszerű csökkentése révén felszabaduló összegek könnyen felhasználhatók legyenek majd a vidékfejlesztés területén. A vidékfejlesztés úgymond „KAP-un” belülre került a mezőgazdasági politikában. Ez megteremti a források átcsoportosításának lehetőségét, és elindíthatja a garanciaalap szükséges intézményi, adminisztratív modernizációját, a strukturális alapok intézményeihez és célrendszeréhez való közeledését. Más nézőpontból ugyanakkor úgy is fogalmazhatunk, hogy az agrárigazgatóságnak sikerült saját hatáskörén belül tartania azokat a pénzeket,

<sup>15</sup> A LEADER + költségvetése évi 2,02 milliárd euró (Rural Europe honlapja).

<sup>16</sup> A LEADER I., II. csak az 1., 6. illetve 5. b) *célterületek* számára volt elérhető.

amelyeket a WTO-tárgyalások miatt mindenképpen ki kell majd vonni a mezőgazdaság közvetlen támogatásából. Így a források, habár új címkével, de hosszú távon az agrár-igazgatóság kezelésében maradnak, ami könnyen egyet jelenthet a mezőgazdasági befo-lyás hosszú távú érvényesülésével. Hogy e kétféle iránynak milyen kombinációja való-sul majd meg a gyakorlatban, azt egyelőre csak találgatni lehet. Az mindenesetre való-színű, hogy a jelen helyzetből kiindulva csak nagyon lassú változás várható az agrár-és vidékfejlesztési politika területén.

Van azonban egy olyan külső erő, ami jelentősen felgyorsíthatja ezt a folyamatot: az EU közelgő keleti bővítése. A bővítést követően az Európai Unió előtt álló egyik legnehezebb feladat minden bizonnyal a regionális különbségekből, a csatlakozó és a jelenlegi tagállamok egyes vidéki területeinek elmaradottságából adódó komplex problémák megoldása lesz. E problémák kezeléséhez jelentős anyagi forrásokra és a vidék-fejlesztés integrált megközelítésére, a helyi részvétel, a szubszidiaritás, a partnerség elveinek érvényesítésére lesz szükség. Az EU jövőre vonatkozó politikai dokumentu-mai felismerik e megközelítés fontosságát, mégis jelentős szakadék húzódik a doku-mentumok retorikája és a javasolt forráselosztás, a konkrét gazdaságpolitikai progra-mok között (Nemes [1999]). A mediterrán államok csatlakozásának tapasztalataiból okulva az Európai Unió bővítése jó lehetőséget ad a meglévő *status quo* megváltoztatására, döntő fontosságú reformok bevezetésére. Valószínűsíthető, hogy a keleti bővítés min-den eddiginél nagyobb változásokat hoz majd, hiszen a terület nagysága, a népesség száma és a gazdasági, társadalmi különbségek tekintetében is jelentősebb lesz az eddigi bővüléseknél. E gondolatmenet szerint, a keleti bővítés jelenthetné a következő lépést a fejlesztési politika alapvető megreformálásában. Közép-Kelet-Európa az integrált vi-dékfejlesztés modelljeinek „kísérleti terepévé” válhatna. Ez – az így kipróbált politi-kák széles körű elterjedése révén – jelentős következményeket vonna maga után Euró-pa összes elmaradott vidéki térségére nézve. Bár a jelenleg előirányzott intézkedések csak retorikájukban támogatják az integrált vidékfejlesztést – szellemükben és a konk-rétumok terén már nem annyira –, egy esetleges ilyen irányú szemléletváltás lehetősé-gét meghagyják.

Alapvetően két tényezőn múlik az, hogy történik-e a témában lényegi változás. Az egyik: az EU-n belüli gazdasági és politikai erőviszonyok alakulása, ami tőlünk szinte teljesen független folyamat. A másik tényező alakulására azonban már jelentős befolyá-sa van a közép-kelet-európai országok szakembereinek és politikusainak. A csatlakozá-si tárgyalások során kivívható pozíciók jelentős mértékben függnak attól, hogy a tagje-lölt országok milyen fejlesztési stratégiát alakítanak ki, hogy azt mennyire tudják egy-mással összehangolni, hogy képesek-e közösen fellépni az érdekeik érvényesítéséért. Tévedés lenne azt hinni, hogy az Európai Unió mindent előír majd az új tagországok számára, hogy mindent „kitalál helyettük”, hogy szabad mozgástér nélküli, kötelező stratégiai irányvonalba akarja őket kényszeríteni. Még ha az EU bürokráciájában akad-nak is ilyen centralizációs, egyszerűsítő törekvések, ezek ellentétben állnak az Európai Unió alapvető elveivel és a múlt példáiból ítélve eddig sem érték el a céljukat. Van tehát mozgáster, és számít, hogy ezek az országok hogyan készülnek fel a csatlakozás-ra. A közép-kelet-európai országoknak először is el kellene dönteniük, hogy az EU programjainak többségére még mindig jellemző centralizációs stratégiát vagy az elmúlt tíz év uniós dokumentumainak célkitűzéseiben és retorikájában egyre inkább érvénye-sülő, és talán a jövő fejlődési tendenciáját jelentő decentralizációs irányvonalat akar-ják-e követni. Ehhez saját vidéki problémáik részletes tanulmányozására és az uniós tapasztalatok elemzésére egyaránt szükség van.

## Hivatkozások

- AMIN, A. [1993]: The Regional Dilemma in a Neo-Liberal Europe. Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University, Sheffield.
- BÁLINT JÁNOS–JUHÁSZ MÁRIA–NEMES GUSZTÁV–BÁLINT ANDRÁS [1999]: Javaslat a TEP (Technológiai Előrettekintési Program Magyarországon) térség- és vidékfejlesztési fejezetére. OMFB, Budapest > [www.omfb.hu](http://www.omfb.hu)
- BROWN, P. [1998]: Britons rush to reap EU cash in central Europe. *Guardian*, április 18.
- BROUWER, F.–LOWE, P. [2000]: Agenda 2000: A Wasted Opportunity? Megjelent: *Brouwer, F.–Lowe, P.*: CAP Regimes and the European Environment. CABI Publishing, London.
- BRYDEN, J. [1997]: Agenda 2000: Rural Development Aspects: Preliminary Analysis; Draft Paper. CEC [1988]: The Future of Rural Society. Commission of the European Communities, Brüsszel.
- CEC [1997a]: CAP 2000 – Situation and Outlook – Rural Developments. Working Document. Commission of the European Union DG VI., Brüsszel.
- CEC [1997b]: Agenda 2000. For a stronger and wider Union; Commission of the European Union, Brüsszel.
- CEC [1998]: Proposal for a Council Regulation (EC) on Community Support for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development in the Applicant Countries of Central and Eastern Europe in the Pre-Accession Period. Final draft version. Commission of the European Union, Brüsszel.
- CEC [1999a]: Reform of the Structural Funds 2000-2006. Comparative analysis. Commission of the European Union – Structural Funds, Brüsszel.
- CEC [1999b]: CAP reform – A policy for the future European Commission Directorate-General of Agriculture. Commission of the European Union, Brüsszel.
- CURTIN, C.–HAASE, T.–TOVEY, H. (szerk.) [1996]: Poverty in Rural Ireland Combat Poverty Agency. Research Report Series, Oak Tree Press. Dublin.
- AZ EU STRUKTURÁLIS... [1997]: Az EU Strukturális Alapok harmonizációs feladatai. Összefoglaló tanulmány. Rubicon Bt. Budapest.
- EUROPE HOMEPAGE: > <http://europa.eu.int/>
- THE CORK... [1996]: The Cork Declaration – A Living Countryside Cork. The European Conference on Rural Development, Írország, november 7–9.
- FISCHLER, F. [1997]: A new Community Initiative for the Development of rural areas; Closing speech on the LEADER Symposium Brussels. Rural Europe's <http://www.europa.eu.int>.
- HARVEY, D. [1997]: Polish Agricultural and Rural Policy Development: Some Principles and Implications (Manuscript); University of Newcastle.
- JUVANCIC, L.–BRYDEN, J. [1998]: Rural Development and the WTO Trade Talks – The 1998 Arkleton Trust Seminar jelentéstervezet.
- KEARNEY, B. [1997]: Operational Programme for LEADER II. Community Initiative Mid-Term Review Report, Government of Ireland, Dublin.
- LOWE, P.–MURDOCH, J.–WARD, N. [1995]: Network in rural development: beyond endogenous and exogenous approaches. Megjelent: *Van der Ploeg, J. D.–van Dijk, G.* (szerk.) [1995].
- LOWE, P.–WARD, N. [1998]: A 'Second Pillar' for the CAP? The European Rural Development Regulation and its Implications for the UK. CRE, Working Paper, University of Newcastle, Newcastle.
- MERNAGH, M.–COMMINS, P. [1997]: In from the Margins – Rural Inclusion and rural Development in the Europe of the New Millennium: Some Lessons from Poverty, 3. Research and Development Unit, Dublin.
- MURDOCH, J. MARSDEN, T. [1994]: Reconstituting Rurality; UCL Press.
- NEMES, G. [1999]: Rural Development Policies for an Enlarged Europe: The Challenges for Hungary Centre for the Rural Economy, Research Report, University of Newcastle upon Tyne.
- RAY, C. [1996]: The Dialectic of Local Development: The Case of the EU LEADER 1 Rural Development Programme CRE Working Paper, University of Newcastle.
- RAY, C. [1997a]: Territory, Structures and Interpretation – Two Case Studies of the European Union's LEADER 1 Programme. CRE University of Newcastle upon Tyne, Newcastle.
- RAY, C. [1997b]: Handouts and notes for university lecture: Rural Economy and Environment.

- RAY, C. [1998]: New Places and Space for Rural Development in the European Union: An Analysis of the UK LEADER II Programme. CRE University of Newcastle upon Tyne, Working Paper 34, Newcastle.
- RITSON, C.–HARVEY, D. (szerk.) [1997]: The Common Agricultural Policy. CAB International, London.
- RURAL EUROPE A LEADER Observatory. [www.rural-europe.aeidl.be](http://www.rural-europe.aeidl.be).
- SCOTT, J. [1995]: Development Dilemmas in the European Community: Rethinking Regional Policy. Open University Press, Buckingham.
- SHORTALL, S.–SHUCKSMITH, M. [1998]: Integrated Rural Development: Issues Arising from the Scottish Experience. Kézirat.
- VAN DER PLOEG, VAN DIJK (szerk.) [1995]: Beyond Modernisation: The Impact of Endogenous Rural Development; Assen, The Netherlands: Van Gorcum.
- WOOD, D. [1997]: Community Participation, Globalization and Sustainable Rural Development: a Green Critique of European Union Rural Development Policy. Thesis. University of Newcastle upon Tyne, Newcastle, szeptember.