

A VIDÉKFEJLESZTÉS SZEREPLŐI
MAGYARORSZÁGON
INTÉZMÉNYEK, MEGKÖZELÍTÉSEK, ERŐFORRÁSOK

NEMES GUSZTÁV

Budapest
2000. november

KTK/IE Műhelytanulmányok 2000/10.

Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Kutatóközpont

Műhelytanulmányaink célja a kutatási eredmények gyors közzéje és vitára bocsátása. A sorozatban megjelent tanulmányok további publikációk anyagául szolgálhatnak.

A vidékfejlesztés szereplői Magyarországon (Intézmények, megközelítések, erőforrások)

A VIDÉKFEJLESZTÉS TERMÉSZETE Háttérelmzö tanulmány a World-Wide Fund for Nature számára

Szerzö: NEMES Gusztáv, tudományos segédmunkatárs. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont; Centre for the Rural Economy, University of Newcastle upon Tyne.

Cím: 1112 Budapest, Budaörsi út 45. Telefon: 309-2675 Fax: 319-3136 E-mail: Gusztav_Nemes@hotmail.com

Kiadja az MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont; Budapest, 2000.

A megjelenéshez pénzügyi segítséget nyújtott
a Magyar Közgazdász Alapítvány

NEMES GUSZTÁV

A VIDÉKFEJLESZTÉS SZEREPLŐI MAGYARORSZÁGON
INTÉZMÉNYEK, MEGKÖZELÍTÉSEK, ERŐFORRÁSOK

Összefoglaló

Az alábbi tanulmányban a magyarországi vidékfejlesztésről próbálunk átfogó képet adni. Először bemutatjuk a témával foglalkozó főbb politikákat és az állami intézményhálózatot, majd a különböző szintű helyhatóságok, a gazdasági és érdekvédelmi szervezetek, a környezetvédelmi és más civil szervezetek szerepével foglalkozunk. Elemezzük a különböző szervezetek és érdekcsoportok között fennálló ellentéteket, hálózatokat és szövetségeket, különös tekintettel a 'fenntartható vidékfejlesztéssel' kapcsolatos különböző megközelítésekre. Ezután az EU előcsatlakozási programjait, azok jelenlegi és lehetséges jövőbeli hatásait vesszük számba. Végül a környezetvédelem és a 'kulturális gazdaság' kérdéseivel foglalkozunk, elsősorban abból a szempontból, hogy ezek mennyiben jelentenek korlátokat illetve felhasználható erőforrásokat a fenntartható vidékfejlesztés számára. A tanulmány következtetései szerint Magyarország mind a természeti, mind a kulturális és társadalmi erőforrások terén igen jó lehetőségeket nyújt a fenntartható vidékfejlesztés számára, amire egyébként az ország jelenlegi és közeljövőbeli problémáinak tükrében igen nagy szükség lenne. Erőforrásaink kihasználását azonban mind nemzetközi, mind hazai szinten, jelentős tényezők gátolják. Az EU jelenlegi, Közép-kelet Európa számára előirányzott politikáiból hiányzik a világos stratégiai irányvonal. A deklarált célok és politikai dokumentumok retorikája gyakran nincsen összhangban a programok költségvetésével és a megvalósítás eszközeivel. Részben e kétértelműségek, részben pedig más, hazai eredetű okok miatt, a magyar vidékfejlesztésből is hiányzik a stratégiai gondolkodás. A különböző intézmények és politikák gyakran nem elég hatékonyak, sokszor a pártpolitikai megfontolások dominálnak a szakmai érvek helyett, és a fenntartható vidékfejlesztésben rejlő lehetőségek gyakran kihasználatlanul maradnak. Mégis azt mondhatjuk azonban, hogy a fenntartható fejlesztés eszméje, ha sokszor csak a retorika szintjén is, de általánosan jelen van és egyre nagyobb tért hódít, különösen a civil szférában.

GUSZTÁV NEMES

RURAL DEVELOPMENT ACTORS IN HUNGARY
INSTITUTIONS, APPROACHES AND RESOURCES

Abstract

The following study intends to give an account of Hungarian rural development on a national level. First the policy framework and the institutional background are described with special regard for governmental institutions, dealing with the subject. It also describes the task and the role of local authorities, economic interests, environmental NGOs and other civil organisations. An analysis is also given of the different networks, tensions and alliances between the different actors of this field, with special regard to the different approaches and understandings towards sustainable rural development. Then we move on to the critique of the EU pre-accession policies, considering present as well as possible future effects on Central and Eastern European rurality. Finally we discuss environmental and cultural issues, as possible resources or constraints for sustainable rural development. We conclude that, Hungary in the field of natural, cultural and social resources has a very good basis for sustainable rural development. Considering the present and expected rural problems of the country this type of development will be needed and much demanded. However, there are serious constraints for this domestically, as well as internationally. EU policies, designed for Central and Eastern Europe, lack a clear strategy. Declared aims and the rhetoric of the policy documents are often in contradiction with the objectives and guidelines. Partly as a result of these ambiguities, partly for other, more domestic reasons, Hungarian rural development also lacks a clear strategic thinking. Institutions and policies are often insufficient, national and party politics have a large influence and resources for sustainable rural development are often not used efficiently. However, ideas of a sustainable approach are present and becoming more important, especially in the non governmental sector.

TARTALOM

BEVEZETŐ	1
I. MAGYARORSZÁG VIDÉKI ÉS MEZŐGAZDASÁGI JELLEMZÉSE	2
II. A VIDÉKFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYI ÉS POLITIKAI KERETEI	6
II.1. Intézmények	7
Központi kormányzat	7
Egyéb országos hatáskörű intézmények	10
Helyi és regionális hatóságok	11
Civil szervezetek	13
Gazdasági érdekképviselők	15
II.2. Politikák	16
Mezőgazdasági politikák	16
EU előcsatlakozási programok	17
Egyéb területfejlesztési politikák	20
Környezetvédelmi politikák	21
III. A VIDÉKFEJLESZTÉSBEN ÉRINTETT FŐ INTÉZMÉNYEK ÉS EGYÉB KULCSSZEREPLŐK PERSPEKTÍVÁI ÉS HELYZETÉRTÉKELÉSE	24
III.1. Vidékfejlesztés Magyarországon – kérdések, intézmények, helyzetértékelések, irányvonalak	24
Környezetvédelem	24
A mezőgazdaság szerkezeti átalakítása és a vidékfejlesztés	26
A hagyományos területfejlesztés berkei	27
Az integrált vidékfejlesztés képviselői	28
III. 2. Feszültségek és szövetségek	31
Az FVM és a mezőgazdasági lobbik	31
A területfejlesztési lobbik	32
Környezetvédelem	33
Vidékfejlesztés: az integrált megközelítés	34
III. 3. Az EU politikák hatása a magyar vidékre	35
Az EU politikák további kritikái	38

IV. A FENNTARTHATÓ VIDÉKFEJLESZTÉS KIHÍVÁSAI	40
IV.1. Környezetvédelem és vidékfejlesztés	41
Biodiverzitás és tájvédelem	41
A biodiverzitást fenyegető tényezők: levegő- és vízszennyezés,	
szilárd hulladék	42
Vízszennyezés	43
Légszennyezés	44
Szilárd hulladék	44
IV.2. Fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés	45
IV.3. A fenntartható vidékfejlesztés “egyéb forrásai”:	
kulturális örökség, hagyomány, kultúra és társadalom	50
IV.4. Fenntartható turizmus	52
V. ÖSSZEFOGLALÁS —	
verseny és növekedés kontra együttműködés és fenntarthatóság	54

BEVEZETŐ

Az alábbi tanulmány a World Wildlife Fund for Nature (WWF) megbízásából készült, „A vidékfejlesztés természete” (The Nature of Rural Development) elnevezésű, három éves, nemzetközi kutatási projekt keretei között. A projekt első szakaszában összesen tíz európai országban¹ készült az egyes országok vidékfejlesztésének intézményhálózatát, törvénykezését, érdekcsoportjait, egyéb szereplőit és általában a vidékfejlesztés elméletét és gyakorlatát elemző háttér tanulmány.

A jelen munka alapjául szolgáló kutatást túlnyomó részben 2000 nyarán végeztem el, bár a tanulmány írásakor támaszkodtam a témakörben az elmúlt három év során összegyűjtött más információkra is. A kutatás alapvetően kvalitatív eszközök (mélyinterjúk, strukturált beszélgetések, dokumentumelemzés) felhasználásával zajlott. Különböző minisztériumi osztályok dolgozóival, érdekvédelmi szervezetek, NGO-k képviselőivel, valamint a téma hazai szakértőivel összesen 20 interjút készítettem. Emellett néhány hazai és uniós dokumentum, valamint egyes érdekvédelmi szervezetek által kiadott nyilatkozatok elemzését végeztem el. A tanulmányban szereplő statisztikai adatok a KSH évkönyveiből és a SAPARD Országprogramnak a Magyar Kormány által 1999. december 29-én az EU-hoz beadott első változatából származnak.

A tanulmány magyar és angol változatban is elkészült, a magyar változatot az összes meginterjúvott személynek és intézménynek, valamint számos további, a témában érdekelt szereplőnek is elküldtük. Október elején az érdeklődők részvételével megrendeztük az elkészült anyag tudományos vitáját és az elhangzott észrevételeket beépítettük a végleges változatba.

A tanulmány jelenlegi változata nem tudományos cikként, hanem kutatási beszámolóként íródott, így hiányzik belőle mind az elméleti háttér bemutatása, mind a hazai és nemzetközi irodalomra való hivatkozások és általában a referenciák.

¹ Ezek a következők: Ausztria, Franciaország, Lengyelország, Lettország, Magyarország, Nagy-Britannia, Németország, Spanyolország, Svájc, Svédország.

I. MAGYARORSZÁG VIDÉKI ÉS MEZŐGAZDASÁGI JELLEMZÉSE

Magyarország meglehetősen vidékies jellegű ország. Területe 93,030 km², a lakosság lélekszáma 10,135.4 ezer fő, a népsűrűség 109 fő/km². Az ország 19 megyéből áll, melyek az EU terület-osztályozása szerint NUTS III szintnek felelnek meg. Az Országos Területfejlesztési Terv keretében a közelmúltban 7 nagyobb (NUTS II szintű) régiót alakítottak ki. E területi felosztáson belül 150 statisztikai alrégió (körülbelül NUTS IV szintű egység) is található az országban, melyek összetartozó földrajzi egységekhez, általában egyes városok vonzáskörzetéhez tartoznak. Számos elemzés azt mutatja, hogy a szubregionális tervezés céljaira ez a területi szint a legmegfelelőbb.

Az OECD definíciója szerint az alrégiók közül csak a Budapestet körülvevő agglomeráció tekinthető városiasnak. Az ország területének 62%-a “elsődlegesen vidékinek”, további 35%-a pedig “tipikusan vidékinek” minősíthető. Szintén figyelemre méltó, hogy több mint 50 alrégió egyáltalán nem rendelkezik a használt definíció szerint városiasnak minősülő településsel. A településhálózat 218 városból, és 2913 faluból áll. A lakosság körülbelül 19%-a a fővárosban (Budapesten), 45%-a más városokban, a maradék 36% pedig falun él. A vidéki területek összesen a lakosság 73,6%-a számára nyújtanak lakóhelyet, ami az EU-átlagnak majdnem kétszerese.

Magyarország lakossága fogy és idősödik. Az utóbbi 10 év során a lakosság 320.000 fővel csökkent. A 90-es évek kezdetéig a vidéki területekről folyamatos volt az elvándorlás. Bár ez a tendencia az utóbbi évtizedben megállt, a legkisebb (kevesebb, mint 1000 lakosú) települések lélekszáma továbbra is csökken. A jelenlegi népességvándorlási mutatók a főváros és néhány más, ipari válság által sújtott urbánus terület lakosságának jelentős csökkenését jelzik, ugyanakkor a vidéki területek egy részénél a nettó migrációs értékek pozitívak. Magyarországon azonban e tendencia okai jelentősen különböznek azoktól, amelyek a fejlett nyugati országokban az “kontra-urbanizáció” jól ismert jelenségét idézik elő. A népesség előregedésével és elvándorlásával jellemezhető kistérségek száma 55, lakossága 2 millió fő, összterülete az ország területének több mint egyharmada. Az alapvetően vagy jellemzően vidéki térségeken tapasztalható pozitív vándorlási különbség két, egymással ellentétes jelenséget takar, amelyek a statisztikai adatok mögötti fontos minőségi különbségre hívják fel a figyelmet. A jelentősebb városok körül kialakuló, elővárosokként funkcionáló településekre általában az iskolázottabb, az átlagnál jobb jövedelmi viszonyokkal rendelkező népesség vándorol. Másfelől a jelentősebb városok agglomerációján túl fekvő településeken megjelenő pozitív vándorlási

különbözet fő forrása a volt ipari központok alacsony képzettségű, az urbanus szegénység elől menekülő lakossága, melyet az alacsony vidéki lakhatási és megélhetési költségek vonzanak. Ez a fajta bevándorlás a vidéki településeken tehát sokkal inkább szociális problémaként, mint az emberi erőforrások gazdagodásaként jelenik meg. A betelepülők alacsony képzettségi szintje, tőke és ismerethiánya komoly akadálya lehet mind a vállalkozások mind a közösségi kezdeményezések megindulásának, illetve eredményességének.

Magyarország mezőgazdasági-természeti adottságai nemzetközi összehasonlításban is igen kedvezőek. Az ország körülbelül 86,4%-a termőterület. Ennek 67%-a szántóföldi művelés alatt áll, ami a többi európai országhoz képest kiemelkedő arány. A mezőgazdaság mindig is fontos szerepet töltött be a magyar gazdaság egészében, bár a jelentősége idővel változott. A II. világháború után Magyarország szinte ipar nélküli, közel feudális társadalmi rendszerű mezőgazdasági ország volt. A mai Magyarország ipari ország, ahol a mezőgazdaság nem tölt be sokkal fontosabb szerepet a nemzetgazdaságban, mint az EU-ban általában. Ehhez a minőségi eltolódáshoz a vidéki gazdaságnak és társadalomnak az utóbbi évtizedekben folyamatosan változnia kellett. A jelen helyzet megértéséhez legalább nagy vonalakban vázolnunk kell e folyamatokat.

Az 50-es, 60-as évekre lezajlott a magyar ipar és mezőgazdaság államosítása. Ez egyrészt a termőterület és egyéb termelési eszközök elkobzása révén az állami gazdaságok és a termelészövetkezetek kialakítását, másrészt pedig néhány régióban a nehéz-, illetve a bányaipar erőltetett kiépítését jelentette. A mezőgazdasági foglalkoztatás drámai módon lecsökkent, az újdonsült ipari munkások jelentős része azonban megtartotta vidéki lakóhelyét és bejáróként dolgozott. Ugyanakkor, a háztáji gazdaságok révén, gyakran szoros szimbiózisban működve a termelészövetkezetekkel, a mezőgazdálkodás is széleskörben folytatódott a vidéki területeken. A több lábon állás a magyar vidéki népesség jellegzetes életformájává vált és a kettős jövedelemforrás a vidéki lakosság számára relatív jólétet biztosított. A 70-es években az új állami területgazdálkodási politika bevezetésével a magyar falvak kétharmada elvesztette autonómiáját, termelő eszközeinek többségét, és a helyi szolgáltatások (tanács, iskola, stb.) jelentős részét. Ennek következtében számos térségben gyors hanyatlás és a népesség elvándorlása indult meg. Ezt a 80-as évek elején enyhe javulás követte, főképp a termelészövetkezetek által üzemeltetett könnyű- és feldolgozóipari melléküzemágak felvirágzásának köszönhetően. Fontos megjegyeznünk, hogy bár Magyarország nagy vidéki népességgel rendelkezik, nem min-

den vidéki ember paraszt vagy gazdálkodó. Valójában a vidékiek többsége is valamiféle iparban vagy szolgáltatásban dolgozik, vagy dolgozott korábban.

A 90-es évek elején a nehézipar és a mezőgazdasági termelés egyszerre omlott össze. A legtöbb bányát és ipari üzemet bezárták, a termelőszövetkezeteket pedig a korábbi háztáji gazdálkodási rendszerrel együtt feloszlatták. A vidék "több lábon álláson" alapuló gazdasági rendszere egyszerre vesztette el mindkét támaszát, ami mély gazdasági és társadalmi válságot eredményezett. Néhány vidéki területen a munkanélküliség meghaladta a 20%-ot, az országos átlag több mint kétszeresét, és 1993-ra a mezőgazdasági termelés a 80-as évek végéhez viszonyítva több mint 30%-kal csökkent. Mindazonáltal lezajlott az állami irányításról a piacgazdaságra és az állam-szocializmusról a demokratikus politikai rendszerre való átállás, és 1994-ben a gazdasági fellendülés is megkezdődött. A vidéki területeken számos falu visszanyerte függetlenségét, helyi településszövetségek alakultak, és számos, EU és hazai forrásból támogatott program indult, főképp a vidéki területek fizikai infrastruktúrájának a fejlesztésére.

1998-ban az egy főre jutó GDP 3900 ECU (az EU átlag 37%-a), az előző évhez viszonyított gazdasági növekedés pedig 4.4% volt. A mezőgazdaság részaránya a GDP-ben 5% volt (jelentősen kisebb, mint az 1990-es 12.5%). A külkereskedelmi mérleg pozitív volt, a legnagyobb partner az EU az import 63%-ával és az export 71%-ával. A mezőgazdasági és élelmiszeripari üzletág 1997-ben az import 6,1%-át és az export 21,5%-át tette ki. A teljes munkaerő 7.9%-át foglalkoztatta a mezőgazdaság (1990-ben még 17,5%). Az élelmiszer-feldolgozó ipar a mezőgazdasági termékek 75%-át dolgozza fel, a munkaerő 3–4%-át alkalmazza és 4%-kal járul hozzá a nemzeti GDP-hez.

Magyarországon egymással párhuzamosan két különböző típusú mezőgazdaság létezik. Az elsőt "piac-orientált mezőgazdaságnak" nevezhetnénk. Ez főképp nagy, intenzív technológiát alkalmazó, kommersziális gazdaságokból áll (a korábbi termelőszövetkezetek utódai, a régi állami gazdaságokból alakult részvénytársaságok, illetve körülbelül 60 ezer új magángazdaság), melyek többnyire bérelt földön, modern gépekkel gazdálkodnak. Az általuk művelt terület a termőföld 65–70%-át teszi ki, és tőlük származik a kereskedelemben is értékesíthető, az export és a hazai fogyasztás alapját képező termékek túlnyomó része. A mezőgazdaságnak ez az ága piacképes lehet az EU-ban és a világpiacon is, különösen olyan termékekkel, mint a gabona, a gyümölcs, zöldség és néhány ipari növény. A mezőgazda-

ság másik típusát a kis méretek jellemzik. Körülbelül 1 millió, átlagosan egy hektárnál is kisebb földbirtokról van szó, melyek együttesen a megművelt földterület 18,6%-át teszik ki. Ezek a minigazdaságok leginkább önellátásra és jövedelem-kiegészítésre termelnek, főként kézíerővel, vagy nagyon kevés gép segítségével. Termelésük legnagyobb része a statisztikákban vagy az adórendszerben sem jelenik meg, mivel termékeik elsősorban az önellátást szolgálják, az esetleges felesleg pedig gyakran a felvásárlási rendszerek kikerülésével, baráti körben, vagy a helyi piacon kerül értékesítésre. Mégis számos család számára, különösen a vidéki területeken, ez a hagyományos gazdasági tevékenység nélkülözhetetlen, néha az egyetlen módja a túlélésnek. Látható tehát, hogy bár különböző okokból, de “mindkét mezőgazdaság” egyformán fontos. Az EU-ba való felvétel valószínűleg mind a kettőre jelentős hatással lesz, és az is nyilvánvaló, hogy a gazdálkodás két formája nagyon eltérő politikákat, támogatási formákat igényelne. A jelenlegi kilátások szerint a kommerciális mezőgazdaság egyes ágai a várakozások szerint sokat nyerhetnek az EU csatlakozással, ugyanakkor a jövedelem-kiegészítő jellegű, kis léptékű gazdálkodás feltételei az új rendszerben veszélybe kerülhetnek.

II. A VIDÉKFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYI ÉS POLITIKAI KERETEI

A vidékfejlesztés új keletű fogalom Magyarországon, amely szorosan kötődik egy minisztériumhoz és az általa finanszírozott programokhoz. Mégis számos egyéb politika, minisztérium, regionális és helyi végrehajtó szerv, szervezet és NGO is tevékenykedik a vidékfejlesztés különböző területein, ami rendkívül bonyolult és átfedésekkel teli rendszert eredményez. Ennek egyik fő oka az, hogy az utóbbi évtizedben a vidékpolitika fő irányvonala, intézményi és szervezeti felépítése folyamatosan változott.

A szocializmus idején a területfejlesztést az állam egy erősen központosított adminisztratív tervezési rendszeren keresztül irányította. Az erőforrások és a felelősség a központi, illetve a megyei szint között oszlottak meg, a hatalom nagy része azonban az előbbi kezében volt. Szövetségek, NGO-k és bármilyen típusú civil szervezetek létrehozását a politikai rendszer tiltotta, de legalábbis nem nézte jó szemmel. A fejlesztési források elosztása a különféle gazdasági szektorok mentén zajlott, a politikai és szektorális célkitűzések az állami politikában fontosabbak voltak a regionális céloknál. Az 1990-es Önkormányzati Törvény után a helyi 'tanácsok' visszanyerték függetlenségüket, erőforrásaikat és a felelősségi körüket. A korábbi hierarchikus rendszer helyére olyan struktúra lépett, amelyben a különböző méretű helyi önkormányzatok és a megyei önkormányzat között nincsen alá-fölérendeltségi viszony. A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium 1990-es megalakításával a vidéki területek fejlesztése első ízben nyert önálló szervezeti háttérrel. Létrehozták a Területfejlesztési Alapot (TFA) is. Ezzel egyidejűleg számos olyan civil szervezet és NGO alakult, mint például falvak önkéntes szövetségei, különböző fejlesztési ügynökségek és környezetvédelmi szervezetek.

A következő lényeges lépés az 1996-os Területfejlesztési Törvény volt. Ez a törvény akkor az EU értékelése szerint a leghaladóbbnak számított Közép- Kelet Európában, az EU vidékpolitikájának legfontosabb alapelveire (szubszidiaritás, partnerség, addicionalitás, stb.) támaszkodott és kielégítette az Unió csatlakozás feltételeit. A törvény létrehozta a területfejlesztés többszintű, decentralizált szervezeti rendszerét és a hagyományos tervezési szintek mellett lerakta a nagyobb (NUTS II. szintű) régiók alapjait is. Bár a törvény nagyon haladó szellemű volt, a végrehajtás már sok kívánnivalót hagyott maga után. Az 1998-as választások és a kormányváltás után a területfejlesztés szervei erőforrásai és felelősségi köre az új "szuperminisztériumba", a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumba (FVM) kerültek át. 1999-ben módosították a Területfejlesztési Törvényt, annak érdekében, hogy centralizáltabb és jobban megvalósítható

szabályozást hozzanak létre. Ugyanebben az évben megkezdődtek az Uniós előcsatlakozási programok (például a SAPARD) előkészületei, új főosztályokat hoztak létre az FVM-en belül, és különböző szintű vidék- illetve területfejlesztési tervek egész sorát készítették el. Ugyanakkor, részben az állami politika, részben a civil kezdeményezések eredményeképpen tovább fejlődött a mára csaknem az ország egész területét behálózó mikroregionális szövetségek rendszere.

Fontos megérteni, hogy a különféle szervezetek munkája még mindig törekény egyensúlyon nyugszik Magyarországon. Előfordulnak átfedések és hézagok is. A kormány, vagy akár egyetlen miniszter megváltozása módosíthatja a politikai értékrendet és a fejlődési irányvonalat, ami számos minisztériumi és egyéb köztisztviselői állásokban dolgozó alkalmazott elbocsátásához illetve cseréjéhez vezethet, nemcsak a legfelső, politikai szinten, hanem gyakran a bürokrácia alacsonyabb lépcsőfokain is. Emiatt az ügyintézés rendje könnyen felbomolhat és néha az egész rendszer működésképtelenné válhat².

II.1. INTÉZMÉNYEK

Központi kormányzat

A *Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM)* általánosan felelős a mezőgazdaságért és az élelmiszeriparért, valamint a vidék-, a regionális és a területi fejlesztésért. Felelős továbbá az EU-integráció agrár és vidékfejlesztési vetületéért és az ezekben az ügyekben érintett többi minisztérium munkájának összehangolásáért is. Tevékenységi köre felöleli a területfejlesztést és az országos szintű programok koordinálását, és betölti az Országos Területfejlesztési Tanács elnökségének tisztségét. A minisztériumon belül számos különböző főosztály foglalkozik a fenti témákkal. Az osztályok felelősségi körében gyakoriak az átfedések, és sokszor komoly

² Két példa: Az FVM 1998-as átszervezése után egy EU hivatalnok szavaival “ a minisztérium 4-5 hónapra ’lebénult’, addig a pontig, hogy a bejövő telefon és fax hívásokra és hivatalos felkérésekre sem válaszoltak”. A környezetvédelmi miniszter közelmúlt-beli leváltása a minisztérium számos tisztségviselőjének elbocsátásával járt annak ellenére, hogy az új miniszter is ugyanahhoz a politikai párthoz tartozott, mint a korábbi. Beiktatása után az új vezető egyik első ténykedése egy olyan sajtónyilatkozat kibocsátása volt, amely biztosította az alacsonyabb szintű hivatalnokokat, hogy megtarthatják állásukat.

feszültségek és az együttműködési készség hiánya tapasztalható. A minisztériumon belül az új *Területfejlesztési Főosztály* gyakorlatilag alig változott a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumbeli működése óta. Az FVM többi osztályával ellentétben itt nem történtek jelentős személyi vagy politikai irányvonalbeli változások³ a kormányváltás után. Az osztály felelősségi körébe tartozik a Területfejlesztési Célelőirányzat kezelése, a programok menedzsmentje és a különféle szintű fejlesztési tervek elkészítésének koordinációja is. Ez utóbbiak közül az egyik legfontosabb az Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv⁴ (ENFT) előkészítésével kapcsolatos munka, amely előfeltétele az EU előcsatlakozási programjaiban való részvételnek.

A *Vidékfejlesztési Programok Főosztályát* 1999-ben hozták létre. Alakulásakor ez a főosztály kapta feladatul az országos SAPARD program megírásának koordinációját, de emellett számos egyéb tevékenységi köre is van. Itt kezelik például a vidékfejlesztési célelőirányzatot. Ugyanakkor a főosztály egyik fő célkitűzése a települések önkéntes szövetségein alapuló kistérségi hálózat továbbfejlesztése. A Vidékfejlesztési Főosztállyal egyidejűleg a megfelelő szakmai, tudományos háttér biztosítása érdekében létrehozta egy szakmai háttér-intézetet a VÁTI-n (Városrendezési Tervező Iroda) belül, *Országos Vidékfejlesztési Osztály* néven. Ez az intézet szolgáltatja a vidékfejlesztési tervezéshez és elemzéshez szükséges szakmai háttérrel de részt vállal a programok lefuttatásához szükséges operatív munkában is.

A minisztériumon belül számos különböző osztály foglalkozik mezőgazdasággal, élelmiszer-feldolgozással és marketinggel.

Vidékfejlesztési ügyekben a *Közgazdasági Főosztály* a leginkább érdekelt, mivel ez az osztály kapta feladatul, az országos SAPARD Programon belül a mezőgazdasági fejezet megírásának koordinálását. A *Növényvédelmi és Agrár-környezetgazdálkodási Főosztály*, az *EU-integrációs Főosztály* és a *SAPARD Titkárság* szintén rendelkezik némi hatáskörrel a vidékfejlesztés területén, különösen a SAPARD program kapcsán. A minisztériumban

³ Ami a legfontosabb, az osztály vezetőjének személye nem változott a kormányváltás után, tehát az egész rendszer maradt, amilyen volt. A minisztériumon belül azonban folyamatosan küzdeniük kell a pozíciójukért, erőforrásaikat pedig időnként elveszik és területfejlesztés helyett mezőgazdasági programokra fordítják.

⁴ Ez a dokumentum szükséges a Phare 2000 programban való részvételhez. Ezen kívül a készülő terv a csatlakozás után a leendő 1. sz. Célkitűzés Országos Fejlesztési Terv alapját fogja képezni.

ezen kívül még 4 szervezeti egység foglalkozik vidékfejlesztési ügyekkel. Az első az *Országos Területfejlesztési Központ* (OTK), amely az alább ismertetésre kerülő *Országos Területfejlesztési Tanács*-hoz kapcsolódva végzi a munkáját. A többi három a *Phare Mezőgazdasági Iroda*, a *Phare Területfejlesztési Iroda* és a *Phare Cross Border Cooperation Iroda* (CBC). Ezeket az irodákat a különböző Phare programok menedzselése céljából hozták létre, azonban mivel az évek során nagy tapasztalatra tettek szert az EU adminisztráció és a stratégiai tervezés területén, most jelentős részt kapnak az EU által megkívánt különböző tervek és dokumentumok elkészítése során.

Az FVM az egész országra kiterjedő megyei szintű intézményhálózattal rendelkezik. Minden megyében vannak irodái (a földművelési hivatalok), állandó alkalmazottai és szakértői, melyek elsődleges feladata hagyományosan a minisztérium mezőgazdasági politikáinak végrehajtása. A minisztérium terület- illetve vidékfejlesztési osztályainak a közelmúltig nem volt országos intézményhálózata, az előcsatlakozási programokban (közelebbről a SAPARD-ban) való részvételnek azonban előfeltétele a legalább regionális szintű, működő intézményhálózat megléte. Ennek következményeképpen az EU előírások alapján a közelmúltban 7 regionális vidékfejlesztési irodát hoztak létre a SAPARD program végrehajtására. Ezek az irodák a hé régióban, a már meglévő regionális fejlesztési ügynökségek mellett néhány, az FVM által finanszírozott plusz munkahely létrehozásával kerültek felállításra. Az új irodák a már meglévő munkaszervezetektől intézményi szempontból függetlenek, központi minisztériumi irányítás alatt állnak.

A *Környezetvédelmi Minisztérium (KM)* általánosságban felelős a környezetvédelmi politikák kidolgozásáért és alkalmazásáért. A KM, más minisztériumokkal karöltve, különféle intézmények és regionális irodák segítségével ellenőrzi a különféle környezetvédelmi politikák megvalósítását. A jelenlegi intézményrendszer két, egymástól többé-kevésbé független vonalon épül fel. A Környezetvédelmi Főfelügyelőség és az általa irányított 12 területi hivatal az állami adminisztrációt képviseli az alacsonyabb szinteken. A környezetvédelmi hivatalok nem a szokásos regionális vagy megyei felosztás szerint, hanem az ország fő vízgyűjtőterületeinek megfelelően szerveződnek. A természetvédelmet szolgáló intézményhálózat ettől független szervezet, bár ugyancsak a Környezetvédelmi Minisztérium irányítása alatt áll. A szervezet gerincét a kilenc nemzeti park igazgatósága alkotja, melyeknek a saját területükön jelentős hatáskörük van mindenféle építéssel, beruházással kapcsolatban, ami egyet jelent a vidék-

fejlesztéssel kapcsolatos befolyással is.

Vidékefejlesztési ügyekben más minisztériumok is jelentős hatókörrel bírnak. Talán a legfontosabb a *Pénzügyminisztérium*, melynek fő feladat-köre a stratégiai tervezés. A *tárca nélküli Phare miniszternek* szintén nagyon fontos a szerepe, mivel a vidék és területfejlesztési erőforrások jelentős részét biztosító magyarországi Phare program fő felelőse. Szintén ő felelős a fent említett ENFT elkészítéséért. Az *Államkincstár*, a *Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium*, a *Szociális és Családi Minisztérium*, és a *Belügyminisztérium* szintén rendelkezik a vidékfejlesztéssel kapcsolatos erőforrásokkal és felelősségi körrel. A *Miniszterelnöki Hivatal* minden kérdésben rendelkezik némi hatókörrel és különösen a régiók és kistérségek rendszeréért felelős.

Egyéb országos hatáskörű intézmények

Az 1996-os új törvény után a területfejlesztési tanácsok és irodák egész rendszere jött létre⁵ Magyarországon. Az új intézményrendszer nem politikai úton választott szervezet, hanem egy olyan testület, amelyben különböző szférák törvény által kijelölt helyi képviselői kapnak részt. A különböző szintű tanácsok tagjai a politikai szektorból (minisztériumokból, helyi önkormányzatokból) az üzleti szektorból (országos és regionális kamarákból), a munkavállalók és munkáltatók, valamint a kistérségi településszövetségek képviselői közül kerülnek ki. A rendszer elméletileg nagyon haladó és demokratikus, gyakorlati működését azonban sok kritika érte. A megyei szint alatt a kistérségek szintje található, amely azonban a gyakorlatban két különböző és egymást átfedő rendszert jelent. Az egyik a területfejlesztési törvény által meghatározott egység, a "tervezési-statisztikai kistérségek" szintje, amely az ország teljes területét lefedi. Ez nemcsak a statisztikai adatgyűjtés egysége, hanem a magyar területfejlesztési rendszer mindenfajta osztályozásának, például a külön támogatásra jogosult hátrányos helyzetű térségek besorolásának geográfiai alapja is. A másik típus a településszövetségek, avagy "önkéntes kistérségek" rendszere, amely a helyi önkormányzatok kapcsolat-rendszerén épül fel. Ezek az önkéntes

⁵ Az új többszintű intézményrendszer a következőkből áll:

Országos Területfejlesztési Tanács (OTT) és az Országos Területfejlesztési Központ; a Regionális Területfejlesztési Tanácsok (RTT, ezekből 7 van) és a tanácsok irodájaként működő Fejlesztési Ügynökségek; Megyei Területfejlesztési Tanácsok és Ügynökségek.

mikrorégiók gyakran igen különböző méretű területet és lakosságot fednek le és sok esetben nem egyeznek meg a statisztikai kistérségekkel, ami gyakran zavart okoz a rendszerben.

A fentiekén kívül van néhány olyan fejlesztési tanács és ügynökség is, amely nem része a hierarchikus rendszernek. Ezeket többnyire speciális, valamilyen okból fontos vagy kiemelkedő területek fejlesztésének céljából hozták létre. Összesen hat ilyen tanács létezik, melyek Budapest, a Balaton, a Tisza-tó, a Velencei-tó, a 6-os és az 56-os számú út területének fejlesztésével foglalkoznak.

Van néhány olyan testület, melyeknek nincsen intézményhálózata, vagy az előzőekhez hasonló közvetlen befolyása a vidékfejlesztés területén, azonban a témával kapcsolatos törvények és jogszabályok terén véleménynyilvánítási joggal rendelkeznek, így jelentős hatásuk lehet a vidék fejlődésének jövőjére. Ilyenek többek között a Magyar Parlament különböző bizottságai (például környezetvédelmi, munkaügyi, szociális és családügyi, kisebbségi). Ezeken kívül szerepet kapnak még a nemzeti parkok igazgatóságai és az *Országos Környezetvédelmi Tanács* is. Ez utóbbi testület három helyről, az iparból, a környezetvédelemmel foglalkozó NGO-k köréből és az Akadémiáról rendelkezik képviselőkkal, és bármilyen új jogszabály előzetes véleményezéséhez van joga.

Helyi és regionális hatóságok

A helyi önkormányzatok szintje Magyarországon, egy sor európai országtól eltérően, a települések szintjét képviseli. Jelenleg összesen 3120 helyi hatóság működik, nagy többségük (2902) falvakban. Valamennyi önkormányzat egyenlő jogokat élvez, hatáskörük és forrásaik felölelik a mindennapi élet legfontosabb tevékenységeit, az oktatástól a közbiztonságon keresztül az egészségügyig és a belterületi utak állapotáig. A vidékfejlesztés szempontjából igen jelentős erőforrásként tartható számon az intézményi szervezet és az anyagi erőforrások megléte a legáltalánosabb, települési szinten. Ez azt jelenti, hogy minden egyes faluban van valamilyen fizetett alkalmazottakkal működő hivatalos szervezet, amely a település fejlődése érdekében munkálkodik. A falusi polgármester képességei és munkája így jelentős következményekkel járhat a falu jövője és fejlődése szempontjából. A kistérségi településszövetségek szintén fontos szerepet kapnak, mivel ezek biztosíthatják az intézményi háttérrel, a szakértelmet és a pluszforrások elérését a kistérségi szintű integrált fejlesztési programokhoz.

A megyei szintnek, 19 megyével, régi hagyományai vannak a helyi politika és fejlesztés terén, ám a 90-es években történt változások után hatókörének nagy részét elvesztette és csak azokat a feladatokat tartotta meg, melyeket a helyi önkormányzatok nem voltak képesek, vagy nem akartak ellátni. Mindemelllett a megyék szerepet kapnak a regionális tervezésben és döntéshozatalban, rendelkeznek a területfejlesztés decentralizált erőforrásainak nagy része felett, és politikai befolyásukon és jól kiépített helyi kapcsolatrendszerükön keresztül továbbra is a vidékfejlesztés fontos tényezői maradtak.

A rendszer leggyengébb pontja a regionális szint a 7 régióval, amelynek nincsenek hagyományai Magyarországon és csak igen lassan fejlődik. Habár a regionalizmus fontosságát többen már a '90-es évek elején felismerték és történtek is kísérletek a nagyrégiók felállítására, a régiók kialakításának legfőbb oka végül mégis az EU-tól várt anyagi segítség és az annak feltételeként támasztott követelményrendszer volt, vagyis elsősorban nem szakmai, hanem politikai tényezők motiválták. Eredetileg alulról felfelé jövő kezdeményezések formájában a megyéknek önkéntes alapon kellett volna a regionális szövetségeket létrehozniuk. Néhány megye azonban nem tudott megegyezni a régiók kialakítását illetően, ami az egész folyamatot nagyban lelassította. Így a regionális tanácsok és ügynökségek néhány régióban nem működtek megfelelően. Három év huzakodás után a Területfejlesztési Törvényt módosították és a régiókat törvényileg határozták meg. Ezzel egyidejűleg a központi kormánynak a fejlesztési tanácsok feletti irányítását (elsősorban regionális szinten) szorosabbra fogták, amivel a kormányzat szerepe gyakorlatilag meghatározóvá vált⁶.

Civil szervezetek

A változások után az NGO-k és különböző civil szervezetek nagyon gyors fejlődésnek indultak. Mára több mint 50,000 ilyen szervezet működik szerte az országban, melyek közül nagyon sok végez valamilyen, a kistelepülések problémáival és fejlesztésével kapcsolatos munkát.

A vidékfejlesztés szempontjából a legfontosabb szervezetek valószínűleg a

⁶ Néhány interjúalany szerint a következő évben újabb módosítás várható, amely a régiók számát 7-ről 6-ra csökkenti. Ennek az az oka, hogy a központi régió (amely Budapestet tartalmazza) valószínűleg az EU "szegénységi szintje" (a GDP 75%-a) fölé kerülne, miáltal nem felelne meg az Objective 1 (1-es számú Célkitűzés) kritériumainak.

már említett *önkéntes településszövetségek*⁷ és ezek *helyi fejlesztési ügynökségei*. Ezek a szövetségek gyakran jelentős helyi befolyással rendelkeznek. Néhányuknak megvan a szükséges tapasztalata, össze-köttetése és szakértelme mind a hazai és EU pénzügyi források eléréséhez, mind pedig a helyi fejlesztési projektek és fejlesztési programok megtervezéséhez és végrehajtásához. Ugyanakkor a kistérségi szövetségek képvisellel rendelkeznek a regionális és megyei fejlesztési tanácsokban, így bizonyos politikai befolyásuk is van vidékfejlesztési ügyekben. Bár, mint azt sokan nehezményezik, ez a képviselet nagyon gyenge, ami az egész rendszer egyik legfőbb hiányosságaként tartható számon. A politikai befolyás megszerzésének másik lehetséges útját a *Vidék Parlamentje* biztosítja. Ezt 1998-ban alapították, mint a fenntartható vidékfejlesztésben dolgozó NGO-k 'esernyőszervezetét'. Ma a Vidék Parlamentjének 440 tagja van, jó kapcsolatokkal rendelkezik olyan hasonló nemzetközi szervezetekkel mint például az ECOVAST, és már bizonyos politikai befolyásra is szert tett a magyar vidékfejlesztés terén.

Több mint 200 *környezetvédelmi NGO* foglalkozik vidékfejlesztési kérdésekkel. Bár a környezetvédelem Magyarországon, ellentétben számos európai országgal, nem tömegmozgalom (az összes NGO-nak együttvéve is csupán körülbelül 10.000 tagja van), az országos és helyi politikában meglehetősen nagy befolyással bír. Nagyon sokféle szervezet létezik. Néhány a 80-as évek végének politikai mozgalmából sarjadt. Akkoriban a környezetvédelem volt talán az a terület, ahol a szocialista rendszert viszonylag veszélytelenül, ugyanakkor némi eredmény reményében lehetett támadni, az ellenvéleményeket kifejezésre juttatni. Ezek a szervezetek aktív részt vállaltak az előző rendszer megbuktatásában és a politikai lobbizás továbbra is a legfontosabb tevékenységük maradt⁸. Más csoportok egy adott, különösen értékes földrajzi terület védelmére, vagy a környezetvédelem speciális területeire koncentrálják erőfeszítéseiket (mint például levegőszennyezés vagy kommunális hulladékkezelés). E szervezetek mérete, célkitűzései, erőforrásai, illetve az általuk elért eredmények nagyon különbözőek lehetnek. A harmadik típusba olyan, főleg nagyobb vidéki

⁷ Ezek némelyike már 10 éves, jó intézmény- és kapcsolatrendszere van a régió belül és azon kívül is, és sok tapasztalattal rendelkezik a hazai és EU fejlesztési programok terén. Mások sokkal kevésbé sikeresek vagy fejlettek, sok pedig csak tavaly jött létre az FVM azon kezdeményezése nyomán, melyben a kistérségek számára erőforrásokat biztosítottak, hogy a SAPARD programmal kapcsolatos helyi fejlesztési programjaikat megírassák.

⁸ Ilyen szervezetek a Duna Kör, vagy a Magyar Természetvédők Szövetsége.

városokban működő csoportok tartoznak, melyek az adott területen jó kapcsolatrendszerrel és helyismerettel rendelkeznek. Ezek az évek során olyan programokat és helyi hálózatokat fejlesztettek ki, melyek főleg a saját megyékben a közvetlen környezetvédelmi kérdések mellett egy sor más kapcsolódó problémával is foglalkoznak (a fejlesztési tervek környezetvédelmi megfontolásai, a vidéki néphagyományok ápolása), és esetenként igen komplex vidékfejlesztési munkát végeznek⁹. A negyedik típusba kicsi, főleg eldugott vidéki régiókban működő csoportok tartoznak. Ezek olyan helyi szervezeteket hoztak létre, amelyek holisztikus, az élet minden aspektusára kiterjedő módon próbálnak fenntartható életvitelt kialakítani egy kisebb tájegységen belül¹⁰.

A magyar környezetvédelmi NGO-k kongresszusát évente egyszer rendezik meg. Itt az összes érdekelt szervezet részvételével megválasztják azt a 7 embert, aki az Országos Környezetvédelmi Tanácsban a környezetvédelmi NGO-kat képviseli. A magyar NGO-k és általában a környezetvédők számára igen fontos és hatékonyan működő fórumot és kommunikációs rendszert jelent a 'Zöld Pók' néven működő online számítógépes hálózat. Ennek több mint 200, túlnyomó többségében civil környezetvédelmi szervezet a tagja. Az egyetlen állami résztvevő a Környezetvédelmi Minisztérium.

Gazdasági érdekképviselések

A mezőgazdasági termelők képviselte bonyolult kérdés Magyarországon. Először is a Mezőgazdasági Kamara Magyarországon törvényi szervezet, kötelező tagsággal, ennél fogva már törvényi összeférhetetlenség miatt sem tudja képviselni a mezőgazdasági termelők gazdasági érdekeit. A mezőgazdasági nagytermelők jó részét a Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ) tömöríti. Tagságát 1450 mezőgazdasági termelőszövetkezet (főképp a korábbi termelőszövetkezetek utódai), továbbá 30 más típusú termelőszövetkezet, 100 cég és sok egyéni vállalkozó alkotja. Ugyancsak tagjai között találjuk az országban jelenlevő legnagyobb vertikális mezőgazdasági integrátorokat. Ezeken keresztül sok, közvetlen tagsággal nem rendelkező cég és magántermelő is kapcsolatba kerül a szervezettel. A MOSZ statisztikája szerint a tagok körülbelül az összes megművelt földterület fele fölött rendelkeznek és a vertikálisan integrált termeléssel együtt a piacra kerülő mezőgazdasági termékek 60–70%-a

⁹ Ilyen szervezetek a Reflex, az Életfa és az Emisszió.

¹⁰ Ilyen szervezetek az Ormánság Alapítvány, a Sokoró Alapítvány, az Ökotárs Intézet, a Gyűrűfű Alapítvány, vagy a Zala Ökorégió.

származik tőlük. A MOSZ mind a mezőgazdasági munkaadók, mind a termelők érdekeit képviseli. A szervezet számos törvényi és politikai bizottságban képviselteti magát vagy önálló intézményként, vagy pedig tagjai és személyes kapcsolatai révén¹¹. A szervezet gyakran közvetlenül lobbizik a Parlamentben, a Kormányban vagy különböző minisztériumokban, és nemcsak Európában, de világszerte is jó nemzetközi kapcsolatokkal rendelkezik. A Föderációnak jól kiépített országos intézményhálózata van legalább egy állandó irodával minden megyében.

A kistermelők és családi gazdaságok nem olyan egységesek és nem olyan jól szervezettek mint a szövetkezetek, érdekképviselésük is sokkal bonyolultabb és kevésbé megoldott probléma. Ennek egyik oka, hogy az 1 millió kistermelő földrajzilag szétszórtnak helyezkedik el, és érdekeik, gondolkodásmódjuk is nagyon eltérő. Ráadásul ez a fajta termelés korábban semmiféle érdekképviseléssel nem rendelkezett, így mindent az utóbbi évek során kellett megteremteni. A hosszadalmas és ellentmondás-sokkal terhelt privatizáció és kárpótlás sem segítette az ilyen jellegű szervezetek létrehozását. A családi gazdaságok és kisvállalkozások jogainak védelmében számos szervezet jött létre. Ezek közül talán a legbefolyásosabb a Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Országos Szövetsége (MAGOSZ). A szervezet elsődleges célja az érdekvédelem biztosítása a kis- és középméretű családi gazdaságok, illetve az általuk létrehozott új típusú beszállítói, marketing és szolgáltató szövetkezetek számára. A gyakorlatban a MAGOSZ esernyőszervezetként működik. Az egész ország területén összesen 830 helyi gazdálkodói szervezetet tömörít, bár tagszervezeteinek többsége a keleti mezőgazdasági területeken található. Tagszervezetein keresztül a MAGOSZ mintegy 43.000 gazdálkodóval áll kapcsolatban. Ezek közül körülbelül 20.000-en főállású mezőgazdasági vállalkozók, (az összes főállású mezőgazdasági vállalkozó harmada), a többiek csak részmunkaidőben foglalkoznak mezőgazdasági magántermeléssel. A szervezet tagjainak számára gyakorlati segítséget, információt és szakmai tanácsadást nyújt. Másik tevékenységi körük a családi gazdaságok érdekében való politikai lobbizás. Ehhez igen jó személyes és politikai kapcsolatokkal rendelkeznek az FVM jelenlegi vezetőinek körében. A MAGOSZ szoros kapcsolatokat tart fenn hasonló szervezetekkel Európa-szerte, és számos nemzetközi szervezetnek is tagja.

A MAGOSZ mellett számos más olyan szervezetet is találunk, amely a

¹¹ Például, habár a Föderáció nem tagja az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak, a tanács egyik tagja a Föderációnak is.

különböző típusú, vagy különböző tájegységeken működő családi gazdaságok érdekképviselői szervének vallja magát. Ezek tagsága, célkitűzései, erőforrásai és eredményei nagymértékben különböznek egymástól. Munkájuk során így gyakran merülnek fel köztük feszültségek. Együttműködésük, illetve a fontos kérdésekben való egyeztetés érdekében mindmáig nem jött létre működő gyakorlat vagy intézményi háttér.

II.2. POLITIKÁK

Mezőgazdasági politikák

Az FVM költségvetésének nagy részét különböző mezőgazdasági célelőirányzatokra költik. A fő irányzat két célt jelöl meg: a kistermelők és családi gazdaságok támogatását és a magyar mezőgazdasági termékek minőségének, mennyiségének és versenyképességének a javítását annak érdekében, hogy a csatlakozás idejére előnyösebb pozícióba kerüljünk a mezőgazdasági termékek EU piacán. Az FVM-et gyakran vádolják a gazdasági ésszerűség mellőzésével és azzal, hogy a mezőgazdasági költségvetést (ebben az évben 350 milliárd Ft – 1,5 milliárd Euro) az 1 millió kistermelő között közel egyenlő arányban osztja el. A kritikusok állítása szerint az FVM ilyen módon inkább szociális, mintsem mezőgazdasági politikát valósít meg. Másrészről a kisvállalkozók véleménye szerint a nagyüzemi mezőgazdaság a múlt örökségének köszönhetően még mindig igazságtalanul előnyös helyzetben van, és jól tudja az érdekeit érvényesíteni gazdasági ereje és a politikai lobbizás révén¹². A hazai források mellett az Unió segítségével is jutott a mezőgazdaságra, különösen a strukturális politikák és az intézményrendszer kiépítése terén. Erre 1995 és 1999 között összesen 36,4 millió Eurot költöttek a Phare költségvetéséből.

EU előcsatlakozási programok

A “vidékfejlesztés” fogalma a magyar közvélemény számára az FVM mellett leginkább SAPARD programhoz kötődik. Ez az EU által ajánlott előcsatlakozási program fő céljaul az intézményrendszer, a bürokratikus eljárásrend és a humán erőforrások kifejlesztését tűzte ki a közép-kelet eu-

¹² Az átlagos mezőgazdasági támogatás nagyüzemi gazdaságok számára 14,000 Ft/ha (56 Euro), kisgazdaságok számára pedig 10,000 Ft/ha (40 Euro).

rópai országokban. A cél ezen országok felkészítése a mezőgazdasági strukturális politikákra, más szóval a Közös Mezőgazdasági Politika Vidékfejlesztési Fejezetére (Rural Development Regulation of the Common Agriculture Policy, CAP RDR). A program, az évi 520 millió eurós költségvetésből, objektív kritériumrendszer alapján összesen 38 millió Euro-t ajánlott fel Magyarországnak. Ez még a magyar költségvetéshez képest is nagyon csekély összeg (kevesebb mint az idei mezőgazdasági költségvetés 3%-a). A program még mindig csak előkészületi fázisban van. Bár a Magyar Országprogramot az EU Bizottság szeptember közepén elfogadta, a szükséges intézmények (például a kifizető ügynökség vagy a regionális fejlesztési ügynökségek) még nincsenek megfelelően kialakítva és az EU által akkreditálva. Ha az akkreditáció nem történik meg november közepéig, akkor az idei költségvetés a késés miatt valószínűleg el fog veszni a magyar vidékfejlesztés számára, mivel az EAGGF Garanciális Fejezet (EAGGF Guarantee Section) szigorú pénzügyi szabályai nem teszik lehetővé az elköltetlen források átvitelét a következő évre. A SAPARD Ország-programban jelenleg 5 mezőgazdasági és 3 vidékfejlesztési célkitűzés került kiválasztásra az EU pályázati kiírásában felkínált 15 cél közül¹³. Az erőforrások 63%–35% arányban oszlanak meg a mezőgazdasági célelőirányzatok javára.

Magát a SAPARD programot és a magyar ország-programot is sok kritika érte. A SAPARD a vidékfejlesztést hangsúlyozó neve és retorikája ellenére főleg a mezőgazdasági politikákra összpontosít és gyakorlatilag úgy kezeli Közép-Kelet Európa vidéki gazdaságát, mintha az egyenlő lenne a mezőgazdasággal. Fő célja egy olyan 'eu-konform' bürokrácia kiépítése, amely együtt tud majd működni Brüsszellel és a Közös Agrárpolitika (KAP) szigorú szabályaival. Nem próbálja megoldani a vidéki területek gondjait, és nem ad teret a közép-kelet európai országok speciális problémáinak. A SAPARD egyszerűen a KAP Vidékfejlesztési Fejezetének erősen 'felhígított' és anyagi erőforrásaiban is nagymértékben megnyirbált változata. A magyar SAPARD tervet mind a mezőgazdasági lobb, mind pedig a vidék-

¹³ A magyar programírók által kiválasztott célkitűzések:

Mezőgazdasági célelőirányzat: mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása; mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozása és marketingje; a szakképzés fejlesztése; az agrár-környezetvédelmet és a tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztése; termelői csoportok felállítása;

Vidékfejlesztési célelőirányzat: a falvak megújítása és fejlesztése, illetve a vidéki hagyományok és tárgyi értékek ápolása; a tevékenységek diverzifikálása alternatív jövedelemszerzési lehetőségek biztosítása érdekében; a vidéki infrastruktúra fejlesztése; és a technikai segítségnyújtás.

fejlesztési és környezetvédelmi csoportok kritizálták, gyakorlatilag senki sem elégedett a források felosztásával. A mezőgazdaság kapcsán egyesek úgy vélik, hogy az erőforrások egy része (különösen a beruházási erőforrások) kizárólag a nagyvállalkozások számára lesznek hozzáférhetőek, a kis családi gazdaságok nem fognak belőle részesedni. Az FVM-en belül a SAPARD program elkészítésére és menedzselésére létrehozott intézményrendszer szintén ellentmondásokkal terhelt, mivel a minisztérium több különböző osztálya is kapott hasonló feladatokat, ami sok esetben átfedéseket, a hatáskörök tisztázatlanságát és néha jelentős feszültségeket eredményez¹⁴.

A SAPARD egy másik aspektusa az önkéntes kistérségek rendszerének a kialakítása. Az eredeti EU programban nem esik szó semmi ilyesmiről, ez a fejlemény az FVM Vidékfejlesztési Főosztályának kezdeményezésén alapszik; ennek ellenére sok szempontból, különösen az emberek tudatában a SAPARD programhoz kötődik. Az FVM 1999 áprilisában pályázatot írt ki az önkéntes kistérségek számára stratégiai fejlesztési terv kidolgozására. A

¹⁴ Először az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztálya lett megbízva a SAPARD program elkészítésének felügyeletével. Az osztályt 1999 elején hozták létre, eleve egy kicsit túl későn a felkészülés megkezdéséhez. A Főosztályhoz kapcsolódó kvázi független kutatóközpont létrehozása után megkezdődtek a SAPARD terv előmunkálatai, melynek során a készítők elsősorban az integrált vidékfejlesztés szempontjait tartották szem előtt. 1999 kora nyarán a “mezőgazdasági lobbí” felismerte a helyzetet. Ekkor az FVM Közgazdasági Főosztálya megbízást kapott a program mezőgazdasági részének megírására, amihez a Főosztály egy másik kvázi független kutatóintézetet, az Agrárkutató és Informatikai Intézetet (AKII) hívta segítségül. Volt egy olyan periódus, amikor úgy tunt, hogy a program megírására elsőnek felkért csoport elveszti a teljes támogatást és ezzel a vidékfejlesztési forrásokért folytatott harcot is. Hosszú viták és lobbizás eredményeképpen azonban az erőviszonyok végül kiegyenlítődtek és megszületett a SAPARD forrásainak a vidékfejlesztés és a mezőgazdaság közötti 35–65 százalékos felosztásáról szóló megállapodás. Közben egy külön egységként működő SAPARD Titkárságot is létrehoztak, melynek feladata az FVM különböző osztályai közötti együttműködés biztosítása. Ehhez az egységhez tartozik az a twinning szakértő is, akit a Phare Special Preparatory Programme (SPP) finanszíroz. Feladata, hogy a magyar bürokráciának segítsen az EU előírásai szerint kidolgozni a SAPARD programot. Bár ez az SPP nagyon későn indult (1999 őszén, mikor a program megírásának első határideje az év novembere volt), az angol szakértő beszámolója szerint megérkezé-sekor nemcsak hogy nem volt készen a program, de még a különböző területek közötti pénzmegosztásról és a felelősségi körökről sem született döntés. Ekkor hosszas alku kezdődött, melynek a végén megszületett az erőforrások jelenlegi megosztása, és a Terv első változatát az év végén beadták. Brüsszselből azonban javítások végettvisszaküldték a programot és a végleges változatot, (egyébként az elsők között) csak 2000 szeptemberében fogadták el.

kiírás szerint a pályázat a stratégiai terv után az operatív terv elkészítésével, majd annak megvalósításával folytatódott volna¹⁵. Ekkorra már sok kistérség létezett, azonban a kezdeményezés hatására egy részüket átszervezték és számos új kistérség is létrejött. Ma több mint 200 önkéntes kistérségi szövetség működik Magyarországon, lefedve csaknem az ország teljes területét. Egyharmaduknak már megvan az operatív fejlesztési programja. Ezeket továbbra is SAPARD kistérségi programok-nak hívják, azt azonban még senki sem tudja, hogy milyen forrásból fogják őket finanszírozni. A SAPARD kistérségi pályázatának egyaránt vannak pozitív és negatív következményei. Egyrészt felerősítette azokat a vidéki területeken már korábban elindult folyamatokat, melyek eredményeképpen a helyi önkormányzatok, szervezetek stratégiai módon kezdtek gondolkodni a jövőjükéről, intézményeket hoztak létre és megtették az első lépéseket az Unió adminisztráció és eljárásrend elsajátítása felé. Más-résről viszont az új kistérségek igen feszített tempóban lettek kialakítva, hiszen a falvaknak csak néhány hét állt rendelkezésükre a szövetségek kialakítására. Ez bizonyos esetekben rossz megoldásokhoz vezethet, mivel esetlegesen láncolja egymáshoz a falvakat, ami hosszú távon könnyen az átgondolt, organikus fejlődés akadályává válhat.

A SAPARD mellett a *Phare 2000* a vidékfejlesztési tevékenységek másik lehetséges forrása. Magyarországra tervezett éves költségvetése sokkal nagyobb, 96 millió Euro. Ezeknek az erőforrásoknak a túlnyomó részét azonban nem a vidék, hanem a központi intézményhálózat fejlesztésére fordítják majd. A Phare támogathat olyan környezetvédelmi, közlekedési, mezőgazdasági és vidékfejlesztési célkitűzéseket, melyek integrált ipari rekonstrukciós vagy vidékfejlesztési programok mellékes, de elengedhetetlen részét képezik. A támogatható projektek minimális költségvetése azonban 2 millió Euro lesz, ami inkább a nagy ipari vagy infrastrukturális beruházások mint a vidékfejlesztés számára jelenthet segítséget. A harmadik előcsatlakozási program az ISPA (Structural Pre-accession Instrument), a közlekedési infrastruktúra és környezetvédelem fejlesztését célozza, ami természetesen vidéki területeket is érint. Azonban ez a program is a nagy beruházásokra fog összpontosítani (az alsó határ 5 millió Euro) tehát a vidékfejlesztés várhatóan nem nagyon fog részesedni belőle.

¹⁵ Ezeket helyi SAPARD terveknek hívták, és a pályázókat úgy informálták, hogy a programokat a SAPARD keretből fogják finanszírozni. A valóságban ez nem lehetséges, részben a keret szűkössége miatt, részben pedig azért, mert a SAPARD-ot egy központi hivatal fogja irányítani és a pénzt központi kritériumok alapján projektenként fogják megítélni, nem pedig helyi fejlesztési programoknak.

Egyéb területfejlesztési politikák

Szinte minden minisztérium rendelkezik valamiféle, a vidéki területek fejlődését érintő erőforrással vagy programmal. Van azonban 4 olyan alap, amely közvetlenül az elmaradott területek fejlesztését célozza. Együttes költségvetésük 32,5 milliárd Forint (130 millió Euro), az ezekből a forrásokból támogatott programokat az FVM területfejlesztési és vidékfejlesztési osztályai adminisztrálják¹⁶. A programok objektív kritériumok (mezőgazdaság, foglalkoztatottság, munkanélküliség, GDP) alapján kijelölt területekre koncentrálnak, melyek az ország összterületének körülbelül 60%-át fedik le. A pénz fele decentralizált módon, a Megyei Területfejlesztési Tanácsok hatáskörében kerül kiosztásra.

Van néhány még befejezetlen program, melyeket a *Phare 1996-97-es* területfejlesztési költségvetéséből finanszíroznak. Ezeknek a programoknak az ország 3 régiójában kellett volna elindulni azzal a céllal, hogy erősítsék a regionális identitást és segítsék a regionális adminisztráció kifejlését. A pénz elosztása a Regionális Területfejlesztési Tanácsok hatásköre volt, az adminisztrációt a Regionális Fejlesztési Ügynökségek végezték. A programokat meghirdették, ami nagy lelkesedést váltott ki a helyi önkormányzatok, településszövetségek, különféle NGO-k és üzleti vállalkozások körében. A rendelkezésre álló alapot sokszorosan túl-jegyezték. Azonban az FVM megfelelő osztályai és Brüsszel közt felmerülő adminisztratív problémák következtében a programokat még mindig nem tudták megfelelő módon elindítani, és egyelőre az sem világos, hogy a pénz végleg elveszett-e az ország számára, vagy később még elkölthető lesz.

Környezetvédelmi politikák

Az első magyar környezetvédelmi törvényt 1976-ban fogadták el, és az alapvető intézményeket, a Magyar Környezetvédelmi Tanácsot és a Magyar Környezetvédelmi Hivatalt is ekkor hozták létre. A törvény elfo-

¹⁶ Két fejlesztési alap – a TEKÍ és a CÉDA – a Belügyminisztériumhoz tartozik és az elmaradott területek helyi önkormányzatainak a segítése a fő célja. A másik kettő – a TFC és a VFC – az FVM-hez tartozik, céljuk kisvállalkozások, NGO-k, civil szervezetek és fejlesztési szövetségek támogatása ugyanezen területeken. A Vidékfejlesztési Főosztály az összesen 3,5 milliárd forintot kitevő 2000 évi költségvetésből 1.2 milliárd forintot egy, a SAPARD előkészítésére, kipróbálására szolgáló kísérleti program finanszírozására fordított.

gadása után, a '80-as évek elején meglehetősen mozgalmas időszak következett a környezetvédelem és a vele kapcsolatos törvénykezés területén. Ugyanakkor az évtized második felére ez a folyamat erősen lelassult és a '90-es évek elejéig sok, már jóval korábban elfogadott törvény alkalmazására sem került sor. Ennek okai között a környezetvédelmi politikák általános gyengeségét, a gazdasági érdekek túlsúlyát, és a közvéleménynek a témával kapcsolatos viszonylagos érdektelenségét említhetjük. A kialakuló piacgazdaság első éveitől kezdve, az igazi értékekkel és a szennyezés valódi költségeivel kapcsolatos félreértésekre alapuló, relatíve környezetvédelem-ellenes politikai légkörben teltek el. A Környezetvédelmi Minisztériumot 1987-ben hozták létre, majd 1990-ben átalakították. A környezetvédelem egész intézményi és adminisztrációs háttere szinte folyamatosan változott az utóbbi évtizedben, ami szintén nem javította a programok megvalósítását és a környezetvédelemmel kapcsolatos törvények gyakorlati alkalmazását.

A '90-es évek közepétől kezdve a környezetvédelmi kérdéseket egyéb okok mellett már a különféle nemzetközi szervezetekhez (elsősorban az OECD-hez és az EU-hoz) benyújtott jelentkezések miatt sem lehetett tovább figyelmen kívül hagyni. Így a környezetvédelmi törvénykezés számára újabb intenzív periódus következett. Ennek első fontos eredménye az 1995-ben elfogadott új Környezetvédelmi Törvény volt, amely már megfelel a nemzetközileg alkalmazott általános szabályoknak. A következő esemény az 1996-os törvénycsomag elfogadása, melynek fontos részét képezte a Természetvédelmi Törvény. Ez utóbbi a dokumentum tartalmazza az első hivatalos állásfoglalást arra nézve, hogy a jelentős természeti értékek és területek védelmét államilag adókedvezmények és a környezetbarát mezőgazdasági technológiák számára kidolgozott támogatási programok és hitelek révén is támogatni kell.

A biodiverzitás és a fenntartható fejlődés védelme és támogatása mára egyértelműen a környezetvédelmi törvénykezés egyik alapkövévé vált Magyarországon. E célok elérésének fő eszközei a:

- természeti környezet védelmében felállításra kerülő komplex értékelési rendszer;
- az 'Ökológiailag Érzékeny Területek' és az 'Ökológiai Hálózat' kiépítése, melyek révén Magyarország az Európai Ökológiai Hálózat résztvevőjévé válik;
- a nemzeti 'biomonitoring' rendszer kiépítése;
- a 'Vörös Könyv', vagyis a hazai veszélyeztetett növény és állatfajok gyűjteményének elkészítése és publikálása.

1997-ben elfogadták a hat évre szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programot,

melynek célja a jelenlegi környezetvédelmi problémák megoldása és a jövőbeli problémák megelőzése. A kormány minden évben operatív programokat dolgoz ki és valósít meg e célok elérése érdekében, melyek megvalósításáról beszámol a Parlamentnek. A környezetvédelmi költségvetést ma is az 1992-ben létrehozott Központi Környezetvédelmi Alapból finanszírozzák, melynek legfőbb bevételi forrása a benzin és a gázolaj árába beépített környezetvédelmi adóból és néhány más termékre kivetett illetékekből származik. 1995–96-ban Magyarországon a környezet védelmére fordított erőforrások mindössze a nemzeti össztermék (GDP) egy százalékát tették ki. A Nemzeti Környezetvédelmi Programnak megfelelően ez az arány 2000–2002 között 1,7–2,2%-ra növekszik.

A regionális és vidékfejlesztés intézményi háttere Magyarországon

III. A VIDÉKFEJLESZTÉSBEN ÉRINTETT FŐ INTÉZMÉNYEK ÉS EGYÉB KULCSSZEREPLŐK PERSPEKTÍVÁI ÉS HELYZETÉRTÉKELÉSE

III.1. VIDÉKFEJLESZTÉS MAGYARORSZÁGON – KÉRDÉSEK, INTÉZMÉNYEK, HELYZETÉRTÉKELÉSEK, IRÁNYVONALAK

A jelenlegi magyar vidékpolitika, legalábbis a felszínen nagymértékben kifelé tekint, legfontosabb szempontja az EU bővítés. Ez az egyszerű tény nagymértékben meghatározza a különféle politikák és intézmények létrejöttét és életútját. Azt mondhatnánk, hogy a fő stratégia a lehető legtöbb Uniós segély megszerzése, és ennek érdekében annyi előrehaladás felmutatása a csatlakozási felkészülés terén, amennyi csak lehetséges. Az EU tagságnak sokféle megítélésével találkozhatunk, azonban gyakorlatilag nincsen olyan szignifikáns politikai erő, amely kategorikusan ellenezné az ország belépését az unióba. Napjainkban a legtöbb politikai akció valamilyen formában a zászlajára tűzi a csatlakozási felkészülést, az EU eljárási és jogharmonizációt, vagy éppen a belépés idejére valamilyen téren előnyösebb pozíció megszerzésének szükségességét. Jóllehet, ezeket az érveket néha csak azért használják, hogy elrejtsek vagy megtámogassák a háttérben húzódó hazai érdekeket, különböző lobbik vagy az állami bürokrácia politikai céljait. Arra a kérdésre, hogy “mit értenek vidék-fejlesztés alatt” a hivatalnokok és a különféle szervezetek képviselői tipikusan kétféleképpen válaszolnak. Az egyik válasz valamilyen EU brosúrából származik és a megszokott euro-zsargon magyar változatának tekinthető. A másik típus számára a vidékfejlesztés és annak prioritásai konkrétabban az adott intézmény vagy szervezet speciális szerepének vagy perspektívájának a tükrében nyernek jelentést. A következőkben néhány ilyen, a vidékfejlesztés különböző területeiről származó helyzetértékelést fogunk elemezni.

Környezetvédelem

A környezetvédelemben minden szervezetnek megvannak a saját prioritásai és céljai. A kormányzati bürokráciában az ezen a területen dolgozó hivatalnokok számára talán a legfontosabb cél, hogy meggyőzzék a többi kormányzati egységben dolgozó kollégáikat a környezet-védelemnek az Uniós felkészülésben betöltött alapvető fontosságáról. Ennek a célnak az alátámasztására a vidékfejlesztéssel és környezet-védelemmel kapcsolatos EU törvényeket és előírásokat használják fel, miáltal erősítik a környezet-védelem ügyét és saját pozíciójukat is a magyar közigazgatási rendszerben.

Számukra a vidékfejlesztés körülbelül egyenlő a KAP megfelelő passzusával és egyéb Unió jogszabályi előírások agrár-környezetvédelmi cél-előírányzataival.

Különféle környezetvédelmi NGO-k különféle megközelítéseket használnak. A „lobbizók” és a hagyományos nagy *természetvédelmi szervezetek* leginkább politikai szinten próbálnak tenni valamit a vidék fejlődésének érdekében. Céljaik eléréséhez a fő eszköz a törvényalkotás befolyásolása, amihez a sajtóhoz fűződő jó kapcsolataikat és a köztestületekben megszerzett pozícióikat használják ki (a közelmúlt példái a környezetvédelemről, géntechnológiáról, lakossági hulladékról szóló jogszabályok, stb.). Emellett megpróbálnak a környezetvédelmet érintő fontos nemzetközi kérdésekben is eredményeket elérni. Ilyen fontos probléma például a környező országokból a folyóinkba érkező nagyon súlyos és gyakori szennyeződés. Ez a probléma tipikusan politikai szintű megoldást kíván. A szervezetek megpróbálják nemzetközi szinten hallatni a hangjukat és felhívni a figyelmet az ország kiemelkedő természeti értékeire. Szerintük természetünk gazdasága a mi egyik legfőbb tőkénk, ami a bővítés után az EU-t fogja gazdagítani, ezért ezekre az értékekre és megóvásukra a tárgyalások során nagyobb hangsúlyt kellene fektetni. Ugyanakkor ezek a szervezetek nemzetközi kapcsolataikat hazai befolyásuk erősítésére is megpróbálják felhasználni. Egy másik fontos probléma a mezőgazdasági termelés várható jelentős változásával kapcsolatos. A következő évtized során a becslések szerint 1 millió hektár rossz minőségű szántóföldet (az ország területének több mint 10%-át) fognak kivonni a termelésből. A zöld szervezetek egyik fő célja e területek környezetbarát hasznosításának biztosítása.

A többnyire valamilyen meghatározott földrajzi területhez kötődő, közvetlen környezetükkel szorosan együttműködő kisebb NGO-k általában olyan közvetlen célokért küzdenek, mint a természeti értékek megóvása, génbankok létrehozása vagy a szennyező-források elleni küzdelem. Néhányan tevékenységük gazdasági hátterének megteremtése érdekében környezetbarát gazdálkodásba vagy a 'szelíd turizmus' által nyújtott lehetőségek kihasználásába fogtak. Fő célkitűzésük gyakran az adott kisebb földrajzi területnek az élet minden aspektusára kiterjedő holisztikus, fenntartható fejlesztése, amit a vidékfejlesztés erősen környezetvédelmi szemléletű gyakorlati alkalmazásának is tekinthetünk.

A mezőgazdaság szerkezeti átalakítása és a vidékfejlesztés

A hivatalnokok, érdekcsoportok és az e területen dolgozó termelők legna-

gyobb része számára a vidékfejlesztés többé-kevésbé egyenlő a mezőgazdasággal, illetve a mezőgazdaság szerkezetének átalakításával. Mivel e szektor figyelmét is az EU csatlakozás kérdései kötik le, a magyar bürokrácia a mezőgazdaság strukturális reformja alatt többnyire az EU Mezőgazdasági Igazgatóságának a SAPARD és más uniós politikák által is közvetített elképzeléseit érti. A kétféle típusú mezőgazdaságnak (piac-orientált és önfenntartó illetve nagy és kistermelői) azonban számos kérdésben erősen különböznek az érdekei. Általában véve a nagyüzemi, intenzív, piac-orientált gazdálkodásnak az érdeke az EU szabályozások sürgős bevezetése és maga a csatlakozás, átmeneti időszak vagy jelentős mezőgazdasági derogációk nélkül. Szintén az ő érdekük a termelés növelése és erősítése annak érdekében, hogy a csatlakozás idejére jobb kvótákat és piaci pozíciókat tudjanak elérni. A kisüzemi és önellátó gazdálkodást az EU csatlakozás erősen veszélyezteti. A verseny erősödése, néhány EU előírás (a környezetvédelem, állategészségügy, könyvelés, marketing, stb. terén) és a hazai adó illetve adminisztrációs kedvezmények várható megszűnése számos mezőgazdasági vállalkozás és önellátó gazdálkodó megélhetését veszélyeztetik. E különbségek eredményeképpen a két típusú gazdálkodás érdekei számos ponton különböznek és céljaik is eltérőek.

Ugyanakkor a magyar mezőgazdaság jövőjével kapcsolatban van néhány mindenkit érintő alapvető probléma is. A gazdálkodás várható intenzifikálása a mezőgazdasági és vidéki munkanélküliség további növekedését fogja eredményezni. Az általános tökehiány, az üzleti és marketing szolgáltatások hiánya, az alacsony hatékonyság és minőség, és az alacsony hazai fogyasztási szint súlyosan veszélyeztethetik a magyar mezőgazdaság versenyképességét az EU rendszerében. A jelenlegi elképzelések szerint a közép-kelet európai országok mezőgazdasága nem lesz jogosult a Közös Agrárpolitika költségvetésének legfőbb tételét adó kompenzációs támogatásra, vagyis, a termelőknek járó közvetlen kifizetésekre. Ha ezt a jelentős összeget a nyugati versenytársak a csatlakozás után továbbra is megkapják, míg a keleti gazdálkodók ki lesznek zárva ebből a támogatási formából, az szintén súlyos következményekkel járhat a magyar mezőgazdaság versenyképességére nézve. Mindemelllett a földbirtokrendszer jelenlegi felaprózódása, a megfelelő földnyilvántartási és mezőgazdasági információs rendszer hiánya, a vidéki infrastruktúra és az új típusú szövetkezeti együttműködés alacsony szintje szintén az egész magyar mezőgazdaság és a vidékfejlesztési szektor súlyos és komoly következményekkel járó problémáiként tarthatók számon.

A hagyományos területfejlesztés berkei

Az ezen a területen dolgozó hivatalnokok politikai okokból vonakodnak a 'vidékfejlesztés' kifejezést használni és inkább úgy fogalmazznak, hogy 'területfejlesztéssel' foglalkoznak még akkor is, ha annak helyszíne vidéken van. Az FVM területfejlesztési osztályán dolgozó hivatalnokok többsége gazdasági képzettséggel, néhányuk várostervezési vagy településrendezési végzettséggel rendelkezik. Számukra a legfontosabb cél az olyan kemény gazdasági mutatók javítása, mint a GDP, a munkanélküliség vagy a fizikai infrastruktúra állapota. A korábbi EU támogatások nagy része ebbe a szektorba érkezett (a Phare programon keresztül) és a jelenlegi tervezetek szerint ez a csatlakozás után sem lesz másként. Így az ezen a területen dolgozó hivatalnokok többnyire erősen Európa-pártiak és átlagon felül tájékozottak az EU strukturális politikáinak és eljárás-rendjének területén. A környezetvédelmi célkitűzések a magyar terület-fejlesztésben gyakorlatilag nem játszanak lényeges szerepet. A programokban, törvényi rendelkezésekben ugyan az európai normáknak megfelelően szerepelnek ugyan környezetvédelmi passzusok, a terület-fejlesztési és a környezetvédelmi szakemberek gyakorlati együttműködése azonban meglehetősen esetleges¹⁷.

A magyar területfejlesztés számos, a múltból örökölt vagy az elmúlt évtized átalakulásai során kialakult problémával küszködik. Az egyes területek közötti különbségek a 80-as évek végétől kezdve gyorsan nőttek. Budapest és még néhány régió számára az EU tagság kedvező kilátásokat nyújt. Ugyanakkor találunk olyan nagy, igen elmaradott, rossz infrastruktúrájú vidéki területeket is, melyek híján vannak a gazdasági és kulturális központoknak, melyekben magas a munkanélküliség és a cigány lakosság aránya, a lakosság alacsonyan képzett és idősödik. Ezek számára a jövő az EU-n belül sem sok jóval kecsegtet.

E területek relatív elmaradottságának szintjén az EU tagság, de talán már a csatlakozást megelőző folyamatok is könnyen ronthatnak. E vidéki térségek gyakran igen jelentős gazdasági, humán, kulturális és természeti érté-

¹⁷ Az 1998-at megelőző időben, mikor a környezetvédelem és a területfejlesztés egy minisztériumon belül volt, a két különböző terület képviselői kezdtek szorosabb együttműködést kialakítani. Azonban a területfejlesztésnek az FVM-be való átköltözése után a közös érdemi munka szinte teljesen megszakadt, ma már csak formális együttműködésről beszélhetünk. Az egyik megkérdezett hivatalnok szavaival "mindig hozzátoldunk néhány bekezdést az egymás által készített anyagokhoz, de ez minden".

kekkel rendelkeznek, bár ezek kihasználhatósága a hagyományos, nagy léptékben gondolkodó regionális fejlesztés számára nagyon alacsony. Ezeket az erőforrásokat csak az alulról építkező integrált vidékfejlesztés eszközeivel lehet aktivizálni. Ugyanakkor a területfejlesztési rendszer, különösen az alacsonyabb szinteken, még nem működik túl jól. Ezen kívül Budapest és Brüsszel között a költségvetés és a Phare-segély adminisztrációja kapcsán politikai jellegű félreértések is felmerültek.

Az integrált vidékfejlesztés képviselői

Az integrált vidékfejlesztésnek Magyarországon két fő támasza van. Az egyik, az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztálya, az állami bürokráciában található, míg a másik, a kistérségi szövetségek és fejlesztési társulások rendszere, melyet legjobban a Vidék Parlamentje képvisel, a civil szféra része. A Vidékfejlesztési Programok Főosztályát alapvetően a SAPARD program előkészítése és menedzselése céljából hozták létre. Mint korábban említettük, e program célja elsősorban a mezőgazdaság szerkezeti átalakítása, bár, legalábbis retorikájában az integrált vidékfejlesztésre is nagy hangsúlyt fektet. A Főosztály tisztviselői ezt az utóbbi irányvonalat tették magukévá, és a magyarországi vidékfejlesztést az integrált elvek alapján, a decentralizáció, a helyi erőforrások és a helyi kapcsolatrendszerek felhasználása révén kívánták felépíteni. Csekély humán és gazdasági erőforrásaik, bizonyos félreértések, személyi problémák és egyszerűen a mezőgazdasági minisztérium rendszerében való létük miatt azonban az integrált vidékfejlesztéssel kapcsolatos nézeteikben, terveikben és az elért eredményekben is komoly korlátaik voltak. Ráadásul több ízben az EU hivatalnokai (különösen a DG VI-ből) is több esetben megpróbálták a Főosztály képviselőit és a készülő programot is centralizáltabb és erősebben a mezőgazdaságra koncentráló irányba terelni¹⁸. Az osztálynak két fő célja volt: olyan nemzeti SAPARD-terv kidolgozása, amely lehetőleg minél több vidékfejlesztési célkitűzést és erőforrást irányoz elő; valamint a kistérségek rendszerének kiépítése és megerősítése révén a helyi, integrált, program alapú fejlesztések intézményi és erőforrásbeli hátterének bizto-

¹⁸ Egy példa erre: Egy 1999 novemberi SAPARD átvilágító találkozón (screening) a Főosztály képviselői előadták a SAPARD program vidékfejlesztés-centrikus, program-alapú és nagymértékben decentralizált megvalósítására vonatkozó elképzeléseiket. Erre az EU-hivatalnokok válasza az volt, hogy egyszerűen félreértették a program koncepcióját: annak projekt-alapúnak, inkább mezőgazdasági irányultságúnak és a központi kormányzat által irányítotttnak kell lennie.

sítása. A Főosztály, munkájának kezdete óta mindkét kitűzött célhoz közelebb került, bár a fent említett erős korlátozásokkal. Nyilvánvalóan az is a céljuk, hogy erősítsék a vidékfejlesztés pozícióját az államigazgatásban, és a vidéket érintő politikákban. Úgy tűnik, hogy ezen a téren kevesebb siker érték el.

A lokális, vagy kistérségi szinten sok egyénnek és sok szervezetnek van markáns véleménye és elképzelése az integrált vidékfejlesztésről. Ezek információikat saját környezetük beható és céltudatos tanulmányozása mellett a LEADER program, a nemzetközi vidék- és közösségfejlesztő szervezetek (például ECOVAST), különböző EU országok (skandináv államok, Írország, Spanyolország) saját belső programjai és az EU vidékfejlesztéssel kapcsolatos általános iránymutatásai révén szerezték be. Néhány ilyen alulról építkező magyarországi szervezet története már több mint 10 évre nyúlik vissza. Ezek gyakran erős helyi és nemzetközi kapcsolatokkal és a lokális fejlesztésben jelentős tapasztalatokkal és alapos tudással rendelkeznek. A legtöbb helyi szövetség azonban sajnos nem működik ilyen jól. Ráadásul a legjobbak sem valamilyen máshol is alkalmazható stratégiára, hanem inkább néhány kivételes, innovatív, meghatározó személyiség munkájára épülnek, akik az adott területen élnek és dolgoznak, ami esetleges hiszen nem minden faluban, kistérségben vannak ilyen emberek. Emellett a településszövetségek versenyben vannak egymással a korlátozott fejlesztési erőforrásokért. Ez szintén nem segíti elő a különböző területek közötti együttműködést, amire pedig nagy szükség volna az egész vidéki társadalom jóléte érdekében.

Számos olyan fokozottan elmaradott terület van, melyek sok különböző szempontból hátrányos helyzetben vannak. Ezeken a területeken az általános hanyatlás megállítása, a helyi kultúra, társadalom, gazdaság és ökoszisztéma fenntartása érdekében az integrált vidékfejlesztés módszereire volna szükség. Bár a problémák és a lehetséges megoldások is jelentősen változnak a helyi körülmények függvényében, van néhány jellemző probléma. Néhány a legfontosabbak közül: a gazdasági központoktól való elzártság; az információszerzés nehézségei; vidéki munkanélküliség; alacsony kereset; a fizikai infrastruktúra és szolgáltatások gyenge színvonala (ami a vállalkozások, kisüzemek, sőt még a kontraurbanizáció jelentős gátló tényezője is); a vidéki turizmushoz szükséges infrastruktúra, szolgáltatások, szakképzettség és marketing hiánya; a mezőgazdasággal kapcsolatos fent említett problémák; a vidéki népesség elöregedése (különösen a legkisebb falvakban, melyek közül sok teljesen kihalhat néhány évtizeden belül); a lakosság csökkenése; a cigányokkal kapcsolatos problémák

(melyek többek között a kulturális különbségekben, az alacsony iskolázottságban, tanulási képességben és várható élettartamban, a szegénységben és rossz egészségügyi körülményekben gyökereznek); környezetvédelmi problémák néhány korábban iparosodott illetve intenzív mezőgazdasági művelés alatt álló területeken; a fiatal és idős emberek helyzete¹⁹.

További problémát jelent a helyi erőforrások gyakori kihasználatlansága és az önkormányzatok, vállalkozók és magánszemélyek közötti együttműködési készség hiánya, ami sokszor személyes konfliktusokra vagy a múltban gyökerező feszültségekre vezethető vissza. Néhány területet kivételével általánosan jellemző az, hogy mindenki inkább kívülről vár segítséget ahelyett, hogy helyi erőforrásokat és megoldásokat próbálna találni. A magyar vidék általában véve gazdag a helyi fejlesztésekhez szükséges természeti és kulturális erőforrásokban és szociális kapcsolatokban. Ez azt jelenti, hogy a magyar vidék még mindig számos olyan tulajdonsággal és erőforrással rendelkezik, amit nyugaton a vidékfejlesztésnek újra fel kell fedeznie, esetleg újra fel kell építenie. Magyarországon azonban sok esetben még hiányzik a tudatosság és a kulturális háttér ezen erőforrások megfelelő értékeléséhez és a fejlesztési munkában való felhasználásához. Fennáll az a veszély, hogy mire vidékfejlesztési célra jelentősebb programok és erőforrások válnak elérhetővé, ma még meglévő komparatív előnyeink egy része elvész. Ez azt jelentené, hogy vidéki területeinknek ugyanazt az utat kell majd bejárniuk, mint Nyugat-Európa falvainak és vidéki társadalmának. A világos vidékfejlesztési stratégia hiánya, valamint a belső tehetetlenség és tétlenség elfogadása mellett vidéki értékeink nem megfelelő kezelése a vidéki területek fejlesztésével kapcsolatos egyik legfontosabb probléma.

III. 2. FESZÜLTSEGEK ÉS SZÖVETSÉGEK

Az FVM és a mezőgazdasági lobb

¹⁹ Néhány adat a fentiek illusztrálása céljából:

A kistérségek 63%-ának a komplex minősített elérhetősége több mint 30 perc; a 100 főre jutó telefonvonalak száma 35,4; a közcsatornába bekötött lakások aránya 48%; a biológiailag tisztított szennyvíz aránya 53%; az országos mentőszolgálat sürgősségi hívás esetén csak több, mint 15 perc alatt tud a helyszínre jutni az esetek 24%-ában; míg a központi régiókban a 100 főre jutó egészségügyi ellátási idő 1500-3300 óra különböző egészségügyi intézményekben, addig a perifériális régiókban csak 900 óra; a mezőgazdaság bruttó béréi az átlagbér 70%-át teszik ki, a munkanélküliség 10% alatt van a központokban, a perifériális régiókban pedig ennek többszöröse.

A vidékfejlesztéssel kapcsolatos fő végrehajtó hatalom az FVM tisztviselői és a miniszter kezében van. Ez a minisztérium rendelkezik az EU segélyek nagy többsége felett, valamint a vidéken akár mezőgazdaságra, akár vidék- vagy területfejlesztésre szánt hazai források jelentős részével. Ez a helyzet a kormánykoalíció pártjai közötti egyezség eredményeképpen állt elő, melynek során a kisebbik kormánypárt, a Független Kisgazdapárt (FKGP) igen jó pozíciót szerzett. A Területfejlesztési Főosztálynak a korábbi Földművelési Minisztériumhoz való csatolásával a vidékfejlesztési erőforrások és hatókör birtoklásáért az addig a területfejlesztési és a mezőgazdasági lobbik között dúló harc az utóbbi javára dőlt el.

Annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy ki képviseli ma Magyarországon a mezőgazdasági lobbikat, nem könnyű. Ennek fő oka az, hogy történeti és politikai okokból a nagyüzemi mezőgazdaság legnagyobb része (amely a piacon értékesíthető áruk többségét termeli, és amelyet leginkább a MOSZ képvisel) politikailag szemben áll az FVM-et jelenleg vezető Független Kisgazdapárttal. Ugyanakkor a kistermelők nem egységesek, kevés gazdasági erővel rendelkeznek, különböző érdekeik vannak és nem túlságosan jó az országos képviseletük. A "kistermelők" ugyanakkor azonban a Kisgazdapárt választói bázisát jelentik, így a kisüzemi mezőgazdaság a gyakorlatban erős politikai támogatással bír a minisztérium részéről és igen sok résztvevője van az ország egész területén. A nagyüzemi mezőgazdaság ezzel szemben erős intézményi háttérrel és jó pozíciókkal rendelkezik, különböző köztisztviselőkben, és nagyobb a gazdasági jelentősége. Emiatt patthelyzet alakult ki, amit sokféleképpen magyarázhatunk. Egyesek szerint az FVM és a Független Kisgazdapárt által folytatott agrár és vidékpolitika legfőbb célja, hogy a párt megtartsa és megerősítse politikai erejét. Mások szerint viszont a fennmaradt szövetkezetek ma is a régi szocialista idők elitjének érdekeit szolgálják és a legfőbb akadályt jelentik a mezőgazdaság helyzetének normalizálódásának útjában.

A területfejlesztési lobbik

A kormányváltás után a területfejlesztési bürokrácia legfőbb célja az volt, hogy az új intézményrendszerben megőrizze "identitását", erőforrásait és munkatársait az elsősorban mezőgazdasági irányultságú minisztériumon belül²⁰. Ebben nagy segítségükre voltak a Phare program adminisztrációja

²⁰ Az FVM nevének hivatalos fordítása *Ministry of Agriculture and Regional Development*, azaz *Földművelési és Területfejlesztési Minisztérium*, míg a magyar

során kifejlesztett intézményeik, és a csatlakozási előkészületek során nélkülözhetetlen tapasztalataik és kapcsolataik. Az ezen a területen dolgozó szakértőket és hivatalnokokat valóban igen nehéz lenne pótolni. A Területfejlesztési Főosztály az FVM-en belül a Gazdasági Osztállyal és az Európai Integrációs Osztállyal áll a legszorosabb kapcsolatban. Ezen kívül több más minisztériummal is szoros munkakapcsolatban állnak, erre példa a Pénzügyminisztérium, a Phare miniszter, a Környezetvédelmi Minisztérium, a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal. E kapcsolatok révén gyakran eredményesen tudnak különféle területfejlesztési projektekért és erőforrásokért lobbizni. Ha a legközelebbi választásokon (2002-ben) kormányváltás lesz, akkor, egyes vélemények szerint, a vidékfejlesztés valószínűleg újra kikerül az FVM-ből. Új helye a talán a Gazdasági Minisztérium lehetne. Ez olyan "semleges terepet" nyújthat, ami hasznos a stratégiai tervezés és az ország szegény területeinek a kiegyensúlyozott fejlesztése szempontjából.

A regionális szinten belül a *Regionális Területfejlesztési Tanácsoknak* nincs túl nagy hatáskörük vagy befolyásuk. Ennek okaiként a regionális szintű közigazgatás gyökértelensége, a megfelelő intézmények és erőforrások hiánya, a képviseleti rendszer elégtelenségei valamint a megyei, és egyes területeken az állami szint ellenérdekeltsége említhetők. A tanácsok tagjai a 10 minisztérium képviselői, a résztvevő Megyei Területfejlesztési Tanácsok elnökei, megyénként 1 kistérség képviselője és a Regionális Turisztikai Bizottság elnöke²¹. Ez az összetétel a központi kormányzat elsöpörő túlsúlyát eredményezi. A Regionális Területfejlesztési Tanácsok a decentralizált, regionális szintű döntéshozás és politizálás fórumai kellene, hogy legyenek. Jelenleg azonban gyakran inkább a központi államigazgatás meghosszabbított karjaként, vagy a résztvevő megyék politikai harcainak terepeként szolgálnak.

név *Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium*. A különbség annak a jele, hogy a területfejlesztési osztálynak a minisztériumon belül sikerült elfogadtatnia identitásának megőrzését.

²¹ Ez a felállás a Területfejlesztési Törvény legutóbbi módosításának az eredménye. Azelőtt a Tanácsban több kistérségi és kevesebb kormányzati képviselő kapott helyet, és a különböző kamarák is képviseltették magukat. Az egész rendszer decentralizáltabb volt, azonban nem volt működőképes, mivel néhány régió nem tudott összeállni.

Környezetvédelem

A legtöbb EU országtól eltérően a környezetvédelmi kérdések Magyarországon nem tarthatnak számot a nagy tömegek érdeklődésére. A környezetvédelmi szemléletmód bizonyos mértékben hiányzik az ország általános kultúrájából, legalábbis az EU országokhoz viszonyítva. A kiteljesedő törvényi szabályozás, a média híradásai és a magyar környezetvédők felvilágosító munkája nyomán azonban lassan változik a helyzet. A 80-as évektől kezdődően régi hagyományai vannak a környezetvédelmi témák politikai harcokban és lobbizásban való felhasználásának. A magyar környezetvédők mára kitűnő sajtókapcsolatokkal és jó nemzetközi hálózattal rendelkeznek, ezért ezekben a harcokban jó a pozíciójuk. Riadóztatni tudnak olyan nemzetközi szervezeteket, mint a WWF, a Bird Life International, vagy a Greenpeace, előreláthatóan a környezeti terhelés súlyos növekedéséhez vezető törvénytervezetek, vagy nagymértékű környezeti szennyezések esetén. Mindennek akkor lesz igazán nagy jelentősége, ha Magyarország már belépett az EU-ba és be kell tartani a szigorú európai környezetvédelmi szabályozást.

A környezetvédelem általában nem játszik jelentős szerepet a vidékfejlesztésben, a politikában vagy az emberek mindennapi életében. A közigazgatás és az intézményrendszer egyes részei nem rendelkeznek még megfelelően működő, a környezetvédelmi problémák megoldását vagy megelőzését szolgáló mechanizmusokkal és eljárási renddel²². Az utóbbi évtizedben azonban jelentős előrelépés történt ezen a téren. Az FVM-ben például tíz évvel ezelőtt az agrár-környezetvédelemről szinte még beszélni sem lehetett. Mára “divatossá vált”, van már agrár-környezetvédelmi program (ha nincs is még megvalósítva) és a környezetvédelem fontossága legalábbis említésre kerül minden jelentős dokumentumban.

Egyes vélemények szerint a környezetvédő mozgalomban a vidékfejlesztés-

²² Egy példa: Amikor az Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv első verziója elkészült és már éppen el akarták küldeni Brüsszelbe, valaki az Országos Környezetvédelmi Tanácsból véletlenül tudomást szerzett a tervről és az egész folyamatról. Hangoztatni kezdte, hogy egy ilyen tervnek az Országos Környezetvédelmi Tanács elé kell kerülnie. Ehhez azonban már túl késő volt és legalábbis a szöveg első változata a Tanács jóváhagyása nélkül ment Brüsszelbe. Mindennek oka nem a “területfejlesztésben dolgozó hivatalnokok” vonakodása volt, hanem az, hogy “erre nem gondolt senki”. A Területfejlesztési Főosztály egyik tisztviselőjének szavaival: “sokat kell még tanulnunk, legközelebb már jobban fog menni”.

téssel kapcsolatos problémák és kérdések fontos szerepet töltenek be. Ennek egyik oka az, hogy a nagyobb, jelentősebb NGO-k elsősorban a természetvédelemben dolgoznak, ami erősen kötődik a vidéki területekhez. A környezetvédő mozgalmat általában az ilyen nagyobb szervezetek tagjai képviselik a különféle testületekben és őket, az egyik interjúalany szavaival élve: “jobban érdeklik a mocsári élőhelyek, mint a levegő-szennyezés, lakossági hulladék és egyéb nagyvárosi problémák”. Másrészt viszont leginkább a vidéki területek tudnak olyan tiszta, kis léptékű környezetet biztosítani, amely az új, fenntartható, ökológikus életvitelt kialakítani próbáló kis szervezetek számára az induláshoz megfelelő.

Vidékefejlesztés: az integrált megközelítés

Az FVM létrehozása előtt a vidékefejlesztés mind a mezőgazdasági, mind a területfejlesztési érdekek számára jelentős tényező volt, mivel ezen a területen számottevő EU támogatás ígérkezett a közeljövőben. A “mezőgazdaság győzelme” után azonban mindkét részeől megszűnt az új típusú vidékefejlesztés iránti érdeklődés. A Vidékefejlesztési Programok Főosztálya idegen testként kezdett működni a minisztériumban és működik ott azóta is. A mezőgazdasági osztályok a vidékefejlesztéssel kapcsolatban csak a mezőgazdaság átszervezése iránt érdeklődnek. Miután a területfejlesztési osztályok megnyugodtak afelől, hogy meg tudják tartani az FVM-en belüli integritásukat és erőforrásaikat, szintén elvesztették a vidékefejlesztés iránti érdeklődésüket. Ehhez az egyébként a területfejlesztés alá tartozó Vidékefejlesztési Főosztály és a területfejlesztési osztály más vezetői közötti személyes konfliktusok is hozzájárultak. Mindezek eredménye, hogy a vidékefejlesztés, illetve annak integrált felfogása, egyetlen kis minisztériumi osztály kivételével, ma sem rendelkezik szilárd alapokkal az államigazgatásban.

Alacsonyabb, különösen kistérségi szinten és néhány vidékefejlesztési szakértő körében az integrált vidékefejlesztés elvei sokkal inkább elterjedtek és gyakorlati jelentőséggel is bírnak. A Regionális és Megyei Területfejlesztési Tanácsok, a Magyar Vidéki Parlament a tudományos élet és a nemzetközi kapcsolatok révén az integrált vidékefejlesztés egyre növekvő fontosságra és befolyásra tesz szert Magyarországon a civil szférában.

III. 3. AZ EU POLITIKÁK HATÁSA A MAGYAR VIDÉKRE

Az EU politikák első jelentős hatásai Magyarországon a Phare program bevezetése után, a 90-es években voltak érezhetőek. A Phare program első szakaszában 1990 és 94 között Magyarország majdnem 500 millió Euro-t kapott ebből a forrásból. A pénzt különböző szektorokban költötték el, úgymint: egyes iparágak privatizációja és strukturális beruházásai; oktatás; a fizikai infrastruktúra kiépítése; környezetvédelem és nukleáris biztonság; a mezőgazdaság szerkezeti átalakítása; a kormányhivatalok reformja. A támogatott programok közül soknak volt valamilyen hatása az ország vidéki területein. 1993-ban 10 millió Euro költségvetéssel speciális vidékfejlesztési programokat indítottak. Ezek fő célja a vidékpolitika reformjának segítése és kísérleti fejlesztések kezdeményezése volt az ország legelmaradottabb, észak-keleti részében. A magyar mezőgazdaság átszervezése céljából a Phare program körülbelül 75,8 millió Euro-t költött el a program első 5 évében. A pénz legnagyobb részét az agrárgazdaság banki és pénzügyi reformjára fordították, de feldolgozóipari és egyes mezőgazdasági beruházásokat is támogattak belőle. A fizikai infrastruktúra fejlesztésére szintén jelentős összeget, körülbelül 37 millió Euro-t költöttek az 5 év során, aminek mind a városi, mind a vidéki területeken pozitív hatásai voltak. E programok eredményeképpen jelentős fejlesztési erőforrások váltak elérhetővé. A Phare támogatásokkal egyidejűleg hazai programok is indultak, és mindezen erőforrások, bankkölcsönök és a helyi közösségek hozzájárulásával sok infrastrukturális beruházás indult meg az elmaradott vidéki területeken²³. Az önkormányzatok, kistérségi szövetségek, az üzleti élet és a helyi fejlesztés egyéb szereplői lassan megismerték az EU adminisztrációját és pályázati-támogatási rendszerét. A kistérségi rendszer az EU vidékfejlesztési elveire és egyes programok (például a LEADER program) tapasztalataira építve megerősödött és egyre növekvő jelentőségre tett szert. Országos szinten Phare Irodákat hoztak létre minden jelentős szektorban, tisztviselőket képeztek ki és összegyűjtötték a különböző területek szakértőit. Az európai gondolkodás a hazai politika egyre inkább meghatározó elemévé vált.

Magyarország EU-tagsági kérelmének elfogadása, és később, a 90-es évek

²³ Ennek keretében számos utat, víz- és szennyvíz-vezetékét és -feldolgozóüzemet építettek, továbbá nagymértékben kiterjesztették a gázvezeték-rendszert, a modern telefonhálózatot és más telekommunikációs rendszereket. Számos iskolát, tornatermet, ifjúsági és közösségi központot és egyéb közösségi épületet is építettek vagy felújítottak.

végén a csatlakozási tárgyalások kezdete után a magyar rendszer “európanizálódása” felgyorsult. A Csatlakozási Együttműködési Dokumentum (Accession Partnership Document) szerint Magyarországnak a csatlakozás időpontjára (ami 1997-ben 2001-re lett kitűzve, de azóta többször elhalasztották) el kell fogadnia és be kell iktatnia az *acquis communautaire*-t, több mint 100 ezer oldalnyi törvényt, jogszabályt és EU politikát. Mindössze néhány évvel a változások után, az átalakulás időszakában, mikor még hiányoztak az új rendszer alapvető intézményei és a törvényi szabályozás, a magyar jogrendszer számára igen nehéz feladat volt kielégíteni ezeket az EU előírásokat. Ráadásul ebben az időszakban a választások eredményeképpen a kormány és vele együtt a hivatalnokrendszer jó része kétszer is kicserélődött, ami az egész folyamatot hátráltatta. Magyarország mégis “jól vizsgázott” és az EU több esetben a középkelet európai országok közül a legjobbnak értékelte a tagságra való felkészülését.

Az 1996-os Területfejlesztési Törvény és az ezt követő Országos Területfejlesztési Konceptió már az EU előírások figyelembevételével készült. Az újonnan bevezetett regionális szintű tervezés és döntéshozáshozási rendszer jórészt az európanizálódási folyamat eredménye volt. Az EU ezt az 1996-os és 97-es Phare költségvetésben összesen 18 millió Euro támogatással “jutalmazta”, aminek a célja a regionális (NUTS II.) szintű intézmények létrehozása és a regionális identitás erősítését célzó kísérleti programok indítása volt. Sajnos adminisztratív okokból kifolyólag ennek jelentős hányadát eddig még nem sikerült elkölteni²⁴. Minden minisztériumban EU integrációs osztályokat hoztak létre és különböző szintű fejlesztési programokat készítettek. Az euro-zsargon használata kezdett általánossá válni a bürokráciában (partnerség, decentralizáció, bottom-up, stb.). Olyan új megfontolások, mint a környezetvédelem, a helyi erőforrások használata vagy a stratégiai tervezés a politikai eszköztár részévé váltak, ha tartalmilag nem is, legalább a szóhasználat szintjén. Ugyanakkor a helyi és szub-regionális szinten továbbfejlődtek az emberi erőforrások. Sok NGO megerősödött, intézményesült és a fejlesztési munkával kapcsolatos tapasztalatokra tett szert.

²⁴ Ennek oka számos Brüsszelben megkérdezett EU tisztviselő szerint a magyar vidéki területfejlesztés rossz menedzselése, másrészt a területfejlesztési törvény késedelmes megvalósítása volt. Ugyanakkor a magyar hivatalnokok szerint a késedelem oka elsősorban a Brüsszelben illetve az EU budapesti képviselőjénél dolgozó bürokraták akadékoskodása volt.

Mikor az EU törvényeihez, intézményhálózatához és bürokratikus gyakorlatához való közeledés folyamatának pozitív és negatív következményeiről érdeklődtünk, interjúalanyainktól két, igen különböző lehetséges választ kaptunk. Az állami hivatalnokok többnyire alapvetően pozitív folyamatként értékelik az europanizálódást. Szerintük az EU követel-mények olyan külső erőként jelentkeznek, amelyek a sokféle érdekkal és megközelítéssel bíró politikusokat, minisztériumokat és hivatalnokokat sok esetben kompromisszumokra és legalább néhány alapvető kérdésben megegyezésre kényszerítik. E nélkül az átalakulás valószínűleg sokkal tovább tartana.

Néhány civil szervezet képviselői azonban egészen más szemszögből látják az europanizálódást. Szerintük először meg kellett volna teremtenünk a saját rendszerünket és megoldásainkat a saját problémáinkra, a saját környezetünkben. Ezután kezdhettük volna csak el a saját célkitűzéseink és nemzeti karakterünk elvesztése nélkül az európai szabályozások alkalmazását, mert a kialakulatlan magyarországi körülmények között az EU elvárások jelenléte megakadályoz minket nemcsak az ésszerű megoldások keresésében, hanem még problémáink pontos felismerésében is.

A jelenlegi vidékpolitika másik gyakori kritikája, hogy a rendszerváltás óta egyik eddigi kormányzat sem rendelkezett világos jövőképpel az agrárgazdaság és a vidéki területek fejlesztésével kapcsolatban. A valódi hajtóerő soha nem valamilyen hazai stratégia volt, még csak nem is az EU elvei, hanem egyszerűen a kiegészítő erőforrások megszerzése. A fő cél tehát többnyire az uniós forrásokból remélt pénz. Bármilyen más, tervezés, intézményépítés, jogi szabályozás csak ezután következik. Egy egyszerű de sokat mondó példa: a "vidékfejlesztés" csak azután lett széles körben ismert kifejezés Magyarországon, miután a vidéki területek számára jelentős pénzügyi keretet ígérő SAPARD program elindult. Ez a megközelítés - vagyis csaknem kizárólag a külső anyagi forrásokra való támaszkodás és azok hiányában a belső tétlenség elfogadása - általában véve is gyakori jellemzője a magyar vidékpolitikának, a magas állami szinttől egészen a kistérségekig.

Az EU politikák további kritikái

A csatlakozási tárgyalások indításakor az EU megváltoztatta a Phare program alapelveit. Fő célkitűzéssé a csatlakozásra való felkészüléshez²⁵ elen-

²⁵ Egy brüsszeli hivatalnok szavaival: "Korábban lényegében bármire adtunk pénzt.

gedhetetlenül szükséges intézményrendszer és beruházások támogatása vált. Az új előcsatlakozási programokat is ilyen elvek alapján tervezték. Ezek egyszerűen nem a Közép-Kelet Európai (KKE) valóságból indulnak ki. Nem próbálják megoldani Közép-kelet Európa vidéki területeinek társadalmi, gazdasági problémáit, nem célozzák a természeti vagy a kulturális sokszínűség fenntartását és nem törekszenek gazdasági és társadalmi kohézió elérésére a belátható jövőben. A fő cél a csatlakozó országok megközelíthetőségének javítása az EU-ból érkező politikák, áruk és tőke számára²⁶. Ehhez a legfontosabb követelmény egy olyan erős, euro-konform bürokrácia megteremtése a majdani tagállamokban, ami képes lesz együttműködni Brüsszellel. A második célkitűzés a fizikai megközelíthetőség javítása, elsősorban nemzetközi autópályák, vasutak és repülőterek építésének a segítségével. A harmadik fontos terület a környezetvédelem és a nukleáris biztonság, ahol az EU politikák főleg a nemzetközileg is jelentős szennyező-források (víz, levegő) semlegesítését célozzák. A vidékpolitika területén a legfontosabb cél a csatlakozók felkészítése a KAP agrárstruktúra fejlesztési részére.

Ezek a fejlesztések szükségesek és hasznosak Közép-kelet Európa országai számára, de legalább ilyen fontosak a jelenlegi EU tagállamok közép-hosszú távú gazdasági érdekeinek szempontjából is. Az előcsatlakozási programok és más EU politikák inkább a jelenlegi tagállamok, mint a csatlakozni kívánók számára próbálják fájdalom- és zökkenőmentessé tenni a keleti bővítést. Ugyanakkor a vidékfejlesztés helyi intézményeinek fejlesztésére, a valós vidéki problémák illetve a helyi erőforrások feltárására, a működő megoldások, fejlesztési modellek keresésére vagy a helyi közösségek megerősítésére nincsenek források az előcsatlakozási stratégiában. Más szóval az oly sokszor hangoztatott integrált, endogén vidékfejlesztési megközelítés gyakorlati alkalmazása szinte teljesen hiányzik nemcsak a SAPARD-ból, de a többi programból is. Ráadásul az 'addicionalitás' követelménye még a csatlakozó országok saját forrásainak jó részét is az EU által támogatott célokhoz köti. Így az előcsatlakozási programok végső soron még akár akadályozhatják is az integrált vidékfejlesztés elveinek gyakorlati alkalmazását.

Mostantól kezdve az EU adófizetők pénzéből nem fogjuk támogatni a leendő konkurenciánkat.”

²⁶ Megfelelő euro-konform hivatali rendszer nélkül nem lehet ellenőrizni az EU politikák megvalósítását; jó szállítási útvonalak nélkül nehéz elérni a KKE piacokat; az eurokonform egészségügyi előírások, üzleti szolgáltatások és piaci intézmények hiánya veszélyezteti a KKE országokba irányuló későbbi nyugati befektetéseket; a környezetszennyezés pedig nem ismer országhatárokat.

A költségvetés túlnyomó részét kitevő szignifikáns programok nem foglalkoznak azokkal a hatalmas társadalmi és gazdasági különbségekkel, melyek az Unió jelenlegi tagállamai és a csatlakozni készülő országok között fennállnak. A tervezetekben nem történik említés semmiféle új célkitűzésről, vagy speciális programról, amely a közép-kelet európai országok számára a csatlakozás során felmerülő problémák enyhítését lenne hivatva szolgálni. Pedig ilyen speciálisan a csatlakozó országok számára tervezett, önálló költségvetéssel rendelkező programokra a déli és az északi államok integrációja esetében is szükség volt²⁷; bár a különbségek és a kezelést igénylő problémák is mindkét alkalommal jóval kisebbek voltak a most várhatóaknál²⁸. Az előterjesztések szintén nem foglalkoznak a jelentkező országok között lévő gazdasági és társadalmi különbségekkel, nem is beszélve az egyes országokon belüli regionális eltérésekről. Az Európai Unió politikusai hajlamosak Közép-Kelet Európát (vagy legalábbis az első és a második hullámban felvételre javasolt országokat) egységes blokkként kezelni. Ez a jövőben komoly korlátokat állíthat a hatékony fejlesztési programok kidolgozásának útjába.

IV. A FENNTARTHATÓ VIDÉKFEJLESZTÉS KIHÍVÁSAI

A “fenntartható” és a “fenntartható fejlődés” (“sustainable, sustainable development”) kifejezések az utóbbi évtized euro-zsargonjának talán legdivatosabb kulcsszavaivá váltak. Különböző környezetben, különböző érdekek védelmében, és rendkívül változatos jelentéssel használják őket²⁹. Magyarországon e kifejezéseknek, a többi EU kliséhez hasonlóan, a legtöbb ember számára igen kevés a jelentése. A “fenntartható vidékfejlesztést” ebben a tanulmányban a Cork Declaration értelmezésében fogjuk

²⁷ A déli államok (Spanyolország, Görögország és Portugália) csatlakozásakor a már említett Integrált Mediterrán Programokat vezették be, az északi bővítéskor pedig a Strukturális Alapokból finanszírozott 6-os célkitűzést, amely főként az északi, gyéren lakott területek megsegítését célozta.

²⁸ Az eddigi legnagyobb változást hozó déli bővítés során az Unió GDP-je 6%-al csökkent az elmaradott területek integrálásának következtében. Ugyanez az arány a keleti bővítés során 16% lesz. A csatlakozó országok legfejlettebb területei (Prága, Budapest, Ljubljana környéke) sem érik el az EU GDP-jének 75%-át, ami jelenleg és várhatóan a jövőben is az 'elmaradottsági küszöböt' jelenti az Unióban. (*Commission* 1997/2)

²⁹ Ezeket a kifejezéseket először környezetvédők használták, hogy a növekedésre alapozott kapitalista gazdasággal és társadalommal szembeni, minőségileg más világképeket megnevezzék. Később azonban ipari és területfejlesztők is alkalmazták őket éppen a folyamatos gazdasági növekedéssel kapcsolatos érveik alátámasztására.

használni. Ez a megközelítés a vidékfejlesztés különböző társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi aspektusai közötti kapcsolat holisztikus értelmezésére épít. Fő vezérlő elve az, hogy az elmaradott vidéki területek gazdasági, társadalmi, környezeti problémáinak megoldásához, avagy természeti és kulturális értékeik megőrzése érdekében minden lehetséges eszközt fel kell használni. Eszerint alapvetően új szemléletmódra, a rendelkezésre álló fejlesztési források és elképzelések integrált, koherens rendszerbe foglalására van szükség. Ebben a megközelítésben éppúgy helye van a gazdasági jellegű 'kemény', mint a humán erőforrásoknak és a közösségekre koncentráló 'puha' fejlesztéseknek. Széles lehetőségeket kell kapnia az oly sok EU-s dokumentumban szereplő elveknek: a programozásnak, a szubszidiaritásnak, a partnerségnek, a helyi részvételnek, és a helyi kezdeményezések támogatásának. Fel kell ismerni és tiszteletben kell tartani az egyes kisebb vidéki területek közti diverzitást, a problémák és az erőforrások külön-bözöségét, és a helyi lakosokat képessé kell tenni arra, hogy megfogal-mazzák és megvédjék saját érdekeiket a vidékfejlesztés folyamatában. Ez a megközelítés elővigyázatos a környezetet esetleg hátrányosan érintő döntésekkel kapcsolatban, és betartja az összes olyan regionális, nemzeti és nemzetközi törvényt, amely a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés elveit védi.

IV.1. KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS VIDÉKFEJLESZTÉS

Nézőpont kérdése, hogy a környezetvédelem a vidékfejlesztés számára mint korlátozó tényező, vagy mint erőforrás jelenik meg. Az intenzív, ipari jellegű mezőgazdasági termelésre és feldolgozásra épülő fejlesztés számára a nemzeti parkok vagy a természeti értékeket védő jogi szabályozás csak a profitszerzést gátló akadályt jelent. A fenntartható vagy integrált fejlesztési megközelítés számára azonban akár az adott térség fő erőforrásává is válhat. Az alábbiakban abból a szempontból vizsgáljuk meg a környezetvédelem főbb aspektusait, hogy milyen lehetőségeket illetve akadályokat jelentenek a vidékfejlesztés számára.

Biodiverzitás és tájvédelem

Környezetvédelmi szakértők szerint annak a tőkének melyet Magyarország a csatlakozás során az EU számára felajánlhat, talán legértékesebb részét képezik az ország kimagasló természeti értékei, flórája, faunája és a magyar táj. Az EU országában a természeti környezetet károsan befo-lyásoló

beavatkozások intenzívebbek voltak és korábban kezdődtek el, mint Közép-Kelet Európa országaiban, ami a biodiverzitás drasztikus csökkenéséhez vezetett. Egy olyan ország, amelyben ezek a negatív hatások nem ilyen erősek, sokszínű természeti értékeivel gazdagíthatja az EU-t. Hazánkban nemcsak az EU-ban már elpusztított, nálunk viszont megőrzött természeti értékei vannak, hanem olyan egyedi értékei is, amelyek az Unióban sohasem léteztek. Magyarországot a Kárpát-medencében változatos klimatikus hatások érik. Az északról jövő óceáni, a délről jövő mediterrán, és a keletről érkező kontinentális hatások mellett jelen van a Kárpátok és az Alpok mikroklimája is. Mindezek együtt kimagaslóan gazdag, sokszínű fauna és flóra kialakulását eredményezték. Számos olyan őshonos faj van itt jelen, mely Magyarországtól nyugatra már egyáltalán nem található meg. A mozaikszerűség és változatosság másik oka abban keresendő, hogy a legutóbbi jégkorszak idején ez a terület a jégtakaró peremén helyezkedett el. A magyar természet jelenlegi arcát a természetes folyamatok és a sok ezer éves emberi tevékenység együtt alakították ki. A természet Európa legnagyobb részéhez képest kimagaslóan gazdag itt; az országban körülbelül 42 ezer állat- és 2200 magasabb rendű növényfaj őshonos. Ezek közül sok csak nálunk található meg. Számos kiemelkedő természeti értékünk a Nagy Magyar Alföld nyílt pusztáihoz és az ország más alföldjeihez kötődik.

Előrejelzések szerint a következő néhány év során gazdasági és politikai okokból körülbelül 1–1,5 millió ha (az ország területének 11–16%-a) rossz minőségű szántóföld művelését kell majd megszüntetni. A XIX. században indított árvízvédelmi és vízszabályozási munkák óta ez lesz a legnagyobb szabású változás az ország tájképében és földhasználatában. A természet és az ország egész ökoszisztémája számára létfontosságú, hogy történik majd ezzel a hatalmas területtel. A művelés teljes elhagyása ugyanis komoly környezeti károkhoz, elgazosodáshoz és a természet és az ember több száz éves együttes működésének eredményeként kialakult természetes élet-közösségek pusztulásához vezethet. Erre mind a vidékfejlesztés, mind pedig az EU-csatlakozási tárgyalások során tekintettel kell lenni. Egy másik fontos tényező az, hogy számos környezetvédelmi szabályozásunk (például a mocsaras területeket érintő törvény) lényegesen szigorúbb, mint az idevágó EU szabályozás. A tagság elérése után a természetes élőhelyek védelme érdekében meg kell tartanunk a szigorúbb szabályokat. Magyarország számos olyan tájjal és természeti értékkel rendelkezik, amely csak itt található meg. Ezek az értékek az Unió közös értékeivé válnak majd és a fenntartható vidékfejlesztés alapvető erőforrásaként is szolgálhatnak. Mindez azonban csak akkor lehetséges, ha meg tudjuk őket őrizni a jövő számára.

A biodiverzitást fenyegető tényezők: levegő- és vízszennyezés, szilárd hulladék

A különféle szennyezéseket aszerint is csoportosíthatjuk, hogy az országban keletkeznek, vagy pedig kívülről érkeznek. Magyarország kis ország, de 7 szomszédja van, melyek közül néhány meglehetősen szegény és igen elmaradott környezetvédelmi rendszerrel rendelkezik. Következésképpen számos, a szomszédainkkal kapcsolatos környezetvédelmi problémával kell szembenéznünk. Az előző évtized balkáni háborúi sok gazdasági és politikai probléma mellett súlyos környezeti károkat is jelentettek az ország számára.

Vízszennyezés

A legsúlyosabb problémák a vízszennyezés területén tapasztalhatók. Felszíni vizeink körülbelül 95%-a az ország területén kívülről érkezik. Romániai, időnként ukrán bányákból és ipari üzemekből gyakran érkeznek súlyos cián- és nehézfém-szennyezések. 2000. januárjában például a Romániából származó ciánszennyezés, az első felmérések szerint, gyakorlatilag minden életet kiirtott a Tiszából, ami Európa egyik legszebb és leggazdagabb folyója volt. Ez nemcsak jóvátehetetlen környezetpusztítást okozott, hanem súlyos gazdasági, társadalmi és kulturális problémákhoz is vezetett a Tisza völgyében található elmaradott, vidéki jellegű területeken. Nemcsak a nagy jelentőségű, hagyományos halászat szenvedett komoly károkat. Az utóbbi néhány évtizedben a területen sokat fejlődött a fenntartható, szelíd turizmus. Az állatvilág, a vízi sportok és a helyi kultúra, az ételspecialitások és a vendégszeretet minden évben százezreket vonzott egész Európából erre a vidékre. Ez a fajta vidéki turizmus, amely több ezer helyi lakos számára biztosított valamilyen szintű megélhetést, most hosszú évekre megszűnt vagy legalábbis erősen visszaszorult, súlyos károkat okozva a helyi gazdaságnak³⁰.

A hazai felszíni vízszennyezés körülbelül 80%-a lakossági szennyvízből származik. Ennek oka, hogy a szennyvíz 40%-a tisztítás nélkül kerül a folyókba. A második legnagyobb szennyező a terhelés 19%-áért felelős gyárpar. A harmadik az energiaszektor és vízellátás 0,6%-kal, a mezőgaz-

³⁰ Szakértők szerint az eredeti flóra és fauna sohasem fog viszatérni a folyóba, és a korlátozott mértékű újraéledéshez is legalább 15 évre lesz szükség. Ám ez is csak akkor lehetséges, ha a szennyezés megszűnik, ami egyelőre nem áll fent. Január óta még legalább 3, súlyos szennyezés érkezett Románia különböző ipari körzeteiből.

daság pedig csak a negyedik, az összes szennyezés 0,5%-ával. Az EU csatlakozás feltétlenül megkívánja a lakossági szennyvíz tisztításának a rendezését. Ebből a célból az EU forrásokat is felajánlott, az ISPA (Structural Pre-Accession Instrument) program keretében. Ez a pénz azonban csak nagy szennyvíztisztító telepek létesítésére költhető, ami környezetvédelmi és gazdasági okokból sem előnyös a szétszórt szerkezetű vidéki területek számára³¹. A fenntartható vidékfejlesztés szemszögéből nézve kisebb, lehetőleg környezetbarát technológiát alkalmazó tisztító-művek építése sokkal előnyösebb és olcsóbb is lenne.

Légszennyezés

Az utóbbi évtizedek során jelentősen csökkent Magyarország légszennyezése. Ennek számos oka van: az ország villamosenergia-felhasználásának 40–50%-át adó atomerőmű beindítása; a szénfelhasználás visszaesése; az ásványolaj-feldolgozás új technológiái; a 90-es évek szerkezeti átalakításai és gazdasági hanyatlása következtében lecsökkenő ipari energiafelhasználás; és az ólommentes benzinnel működő, katalizátoros autók elterjedése. Magyarország levegőminősége számos szempontból még mindig nem kielégítő. Az ország területének 3,9%-a minősül “szennyezettnek”, további 9,3% “gyengén szennyezett”. Bár ez csak az ország területének alig több, mint 13%-át (12.264 km²-t) teszi ki, ezen a területen él az ország lakosságának majdnem a fele. Ezek a területek, az észak-dunántúli iparvidék kivételével, az ország legurbanizáltabb részei. Ezért a levegőszennyezés, bár komoly probléma, a vidék fejlődését nem fenyegeti jelentős mértékben.

Szilárd hulladék

A lakossági szennyvíz mellett a lakossági hulladék a másik jelentős megoldatlan probléma. A szilárd hulladék mennyisége jelentősen megnövekedett az elmúlt évtizedek során. A 2700 kommunális lerakónak csak a 30%-a felel meg többé-kevésbé a környezetvédelmi előírásoknak. Becslések szerint a jelenleg létező lerakók kapacitása körülbelül 5 évre elegendő. Különösen vidéken a szemét jelentős részét egyszerűen szétszórják az erdőkben, folyókban vagy a mezőkön. Ez a falusi turizmus és a vidékfejlesztés egyik jelentős gátló tényezője. A *mezőgazdaság* évente körülbelül 25-28 millió tonna biomasszát termel, ami a mező- illetve erdőgazdaságban hasznosítható. Az élelmiszeripar további 5–6 millió tonna,

³¹ Ha ezek a területek is be kívánnak kapcsolódni a programokba, akkor a szennyvíztisztító üzemeken kívül nagy kiterjedésű csatornahálózatot is ki kell építeniük, ami nemcsak idő- és pénzigényes feladat, hanem súlyos környezeti károkat is okozhat.

részben hasznosítható hulladékot állít elő. Megoldatlan az állati tetemek kezelése, különösen a kis családi gazdaságokban. Az állami kezelésű termelőszövetkezetek eltűnésével megszűnt az ezt szolgáló korábbi rendszer is. Az új, üzleti alapon működő szolgáltató hálózat nagyon drága és kevésbé hatékony. Így sok állati tetem kerül a hulladéklerakókra, a folyókba vagy egyszerűen az erdőkbe, ami nemcsak esztétikai és környezeti, de közegészségügyi problémákat is okoz. Az *ipari hulladék* mennyisége 1992 óta nagymértékben csökkent. A hulladék túlnyomó része (körülbelül 10.1 millió tonna évente) nem veszélyes hulladék. Ebből 0,7 millió tonnát üzemeken belül feldolgoznak, 7,2 millió tonnát pedig más cégeknek adnak tovább, elsősorban lerakás céljából. A maradékot a termelők raktározzák, miáltal körülbelül 106 millió tonna gyűlt már össze, ebből még 38 millió tonnát lehetne feldolgozni. Nem megoldott továbbá egyes felhagyott bányák és ipari üzemek és korábbi szennyező és veszélyes hulladékot előállító létesítmények és körülbelül 300 felszíni bánya rehabilitációja sem. E régi szennyezőforrások sok esetben a legelmaradottabb és legszegényebb területeken találhatók, ami jelentősen korlátozza az érintett térségekben a fenntartható vidékfejlesztés lehetőségeit.

IV.2. FENNTARTHATÓ MEZŐGAZDASÁG ÉS VIDÉKFEJLESZTÉS

Magyarországon a természeti adottságok sokkal inkább kedveznek a mezőgazdaság számára, mint az Európai Unióban, az OECD tagállamokban, vagy a világszerte tekintve.

Művelési ág szerinti megoszlás %, 1995

Művelési ág	Magyarország	EU-15	OECD	Világ
Szántóföld, kert és vetemény	54,5	27,9	13,3	11,1
Legelő	12,4	18,6	25,3	26,0
Mezőgazdasági terület	66,9	46,5	38,6	37,1
Erdő	19,1	36,3	33,5	31,7
Összes terület (1000 ha)	9 303	313 025	3 352 529	13 045 423

Forrás: OECD Environmental Data, Compendium 1997, Paris 1997

A szántóföldek aránya Magyarországon majdnem kétszerese az EU-15 átlagnak, négyszerese az OECD tagállamok átlagának, és ötszöröse a világátlagnak. Emellett Magyarország kedvező klímával, nagy alföldekkel és öntözés céljára jól hasznosítható talaj- illetve folyóvizekkel rendelkezik, földrajzi elhelyezkedése révén pedig közel van mind a keleti, mind a nyugati piacokhoz. A mezőgazdaság mindig is fontos szerepet játszott a hazai gazdaságban, és ez valószínűleg a jövőben sem fog változni, különösen nem a vidéki területeken. Ezért a fenntartható vidékfejlesztésnek komolyan számolnia kell a mezőgazdaság által kínált lehetőségekkel és annak korlátozó tényezőivel.

A magyar mezőgazdaság a 80-as évekhez képest a szerkezeti átalakítások és a gazdasági válság következtében jelentős változásokon ment keresztül. A termelés mennyisége, az alkalmazottak száma és a mezőgazdaság GDP-ből való részesedése nagymértékben lecsökkent. Ugyanakkor a termelés módja is megváltozott, sokkal inkább extenzív jellegűvé vált. A ma felhasznált műtrágya mennyisége 23%-a, a rovarölő szereké 32%-a a 80-as évekbelinek. Jelentős területek szántóföldi művelésével hagytak fel, és nagymértékben csökkent az állatállomány is. Mindezek következtében az utóbbi évtized során a mezőgazdaság által okozott környezeti károk jelentősen csökkentek. A közelgő EU tagság, a vele megnyíló új piacok, a KAP, valamint a beruházások és az intenzifikáció terén várható nagy tökebefektetések azonban minden valószínűség szerint újabb nagymértékű változásokat hoznak majd a magyar mezőgazdaság számára.

A magyar politikusoknak a csatlakozási tárgyalások és a felkészülés sikere érdekében fontos stratégiai döntést kell hozniuk azzal kapcsolatban, hogy az EU dokumentumok retorikáját és jövőre vonatkozó célkitűzéseit, avagy a jelenlegi programok 'költségvetési realitását' fogadják el irányadónak a hazai vidékpolitika megtervezésekor. Más szavakkal, el kell dönteniük, hogy hazai a vidéki és mezőgazdasági politikát a jelenlegi Common Agricultural Policy (CAP), vagy a Common Agricultural and Rural Development Policies for Europe (CARPE) elveire alapozzák, mely utóbbit mint a közeljövőben az EU vidéki-mezőgazdasági válságából kivezető utat szokták emlegetni. Magyarország mindkét lehetséges forgatókönyv számára kedvező erőforrásokkal rendelkezik, azonban a különböző stratégiák meglehetősen különböző jövőképeket rajzolnak fel a magyar vidék számára.

A KAP jelenlegi vezérelveihez való alkalmazkodás feltétlenül a magyar mezőgazdaság jelentős nagyüzemi intenzifikációját vonja maga után, hazai és EU források felhasználásával. Ebből a szempontból az utóbbi 10 év elpocsékolta idő volt, a termelés extenzifikálása és a földtulajdonosi rendszer kisbirtokok irányába való módosítása pedig súlyos visszalépés. Ez a megközelítés a magyar mezőgazdaság számára ugyanazt az utat jelöli ki amit a francia, dán, és holland mezőgazdaság is bejárt: olyan, főleg vertikális integrációban igen nagy fosszilis energia-ráfordítással művelt monokultúrák kialakítását, melyek a jelenlegi támogatási rendszer mellett jelentős profitot hoznak. Ez a fajta 'fejlődés' ugyanakkor minden valószínűség szerint a nyugati államokban tapasztaltnál hasonló mértékű környezetpusztítást is eredményezne, és az intenzifikáció, illetve gépesítés következtében tovább csökkentené a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számát. Mindezt egy olyan környezetben, melyben a hosszú távú racionális megfontolások, a külső és belső erők, sőt még az EU politikák retorikája is az ilyen irányú politika közeli végét jósolják. Két további szempont. Először is a gazdasági számítások szerint a nagy külső és belső energiabevitelt igénylő termelés csak igen magas mezőgazdasági támogatások és közvetlen kifizetések mellett lehet gazdaságos. Magyarország és általában a Közép-Kelet európai mezőgazdaság minden valószínűség szerint nem fog részesülni a KAP magas mezőgazdasági támogatásaiból, legalábbis nem az intenzív termelés céljaira. Ez ellenkezik az EU költségvetés érdekeivel, és az Unió befolyásos mezőgazdasági érdekcsoportjainak céljaival is, amint azt az Agenda 2000-ben és azóta is több alkalommal nyilvánvalóvá tették. Másodszor pedig, ha ugyanazon az úton próbálunk haladni, mint a fejlődés terén több évtizedes előnnyel rendelkező nyugati mezőgazdaság, akkor minden valószínűség szerint legfeljebb a vezető országok erősen lemaradt, hátrányos helyzetben lévő (tartott?) követői lehetünk, a valódi felzárkózás reménye nélkül. Ez a fejlődési irány semmilyen szempontból sem tekinthető fenntarthatónak. Jelentős környezeti károkat hozna, és erősítene olyan vidéki problémákat, mint a munkanélküliség, az elvándorlás, a társadalmi és kulturális értékek degradálódása. Ráadásul gazdasági szempontból is valószínűleg zsákutcát jelentene, legalábbis a helyi gazdaság és a helyi lakosság számára.

A második lehetséges forgatókönyv egészen másfelé, a "posztmodern", fenntartható mezőgazdaság és vidékpolitika irányába mutat. Ez nagy területen folyó organikus, vagy legalábbis alacsony fosszilis energia-bevitelt igénylő gazdálkodást von maga után, ami jó minőségű, egészséges élelmiszer, és például bio-tüzelőanyagként alkalmazható ipari növényeket állít elő. Ilyen módon elmaradottságunk legalább részben előnyünkre válhat

(például a mezőgazdaság extenzív jellege miatt gyorsabban át lehet állni az organikus termelésre). Ez a fajta termelés nagyra értékeli az emberi munkát és nem veszélyezteti a vidéki munkahelyeket. Szimbiotikus kapcsolatban áll a természettel, megőrzi a természetes erőforrásokat és értékeket a jövő számára. Természetesen ebben az esetben is szükség van gazdasági segítségre, ez azonban nem segély, hanem az egész magyar társadalom érdekében a környezet, a táj és a kultúra megőrzéséért, fenn-tartható kezeléséért fizetett ár. Ez a mezőgazdasági alternatíva a fenn-tartható vidékfejlesztés egyéb módozataival is összekapcsolódhatna. A magyar mezőgazdaság és vidék ilyen módon a nyugat európaihoz képest más úton haladna, átugorva egy nyugaton sok környezeti, társadalmi és gazdasági problémát okozó periódust. Így nem az európai fejlődés késedelmes követőiként, hanem az egész Európa érdekében a fenntartható vidék-fejlesztés terén végzett kísérlet részeseként csatlakozhatnánk az Unióhoz.

A fenntartható mezőgazdasági termelés rendszerének egyes elemei már ma is léteznek Magyarországon, további elemek pedig kialakulófélben vannak. Míg az előző évtized elején az organikus gazdaságok csak néhány ezer hektárnyi területet foglaltak el az országban, mai területük több, mint 40 ezer hektár, és arányuk, a jelenlegi nagyon alacsony támogatások mellett is gyorsan növekszik. Rendelkezőnk a termékek minőségbiztosításához szükséges intézményekkel és jogi háttérrel. Az organikus termékek körülbelül 98%-át külföldre adják el igen jó áron. A termékek köre igen széles, a búzától a friss gyümölcsön, zöldségen, boron és húson keresztül a tejtermékekig. A termékek minősítése az egyik környezetvédelmi NGO hatáskörébe tartozik. A jelenlegi rendszer nagyon alacsony támogatási szintet biztosít, csupán az extra kiadások (mint a termőtalaj és a termékek minősítése, szakmai konzultációk) 40%-át fedezi. Nem fizet egyéb plusz kiadásokat (opportunity costs például) és nem tartalmaz ösztönzőket sem. Ha az organikus gazdálkodás megfelelő támogatást kap, akkor becslések szerint a következő néhány év során több mint félmillió hektárra nőhet az ilyen módon művelt terület, ami már az összes mezőgazdasági területnek is jelentős részét képviselné. Az organikus gazdálkodás azonban önmagában nem jelenthet megoldást a mezőgazdaság gondjaira. Különböző földrajzi területeken különböző problémákat és különböző megoldási lehetőségeket találunk.

A 90-es évek közepén fontos kezdeményezés indult el. Több minisztérium (Környezetvédelmi Minisztérium, Földművelésügyi Minisztérium, Közlekedésügyi, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium) egyetemek, kutatóintézetek és NGO-k (mint például a Magyar Madártani Egyesület és a

WWF), szakértői azt vizsgálták, hogyan lehet az EU környezetvédelmi politikáit átalakítani és a magyar viszonyok között alkalmazni. A munka koordinálását az FVM Növényvédelmi és Agrár-környezetvédelmi Osztálya végezte, az eredményt, a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programot, tavaly hagyta jóvá a kormány.

Az országos méretű felmérés a földhasználat zónás rendszerének kialakítását tűzte ki célul. Mezőgazdasági és természetvédelmi szempontok figyelembevételével kijelölték a mezőgazdaság és természetvédelem fő kulcsterületeit. Az első csoportba olyan területek tartoznak, melyek jó klimatikus adottságai és egyéb jellemzői a mezőgazdasági termelésnek kedveznek. A második csoportba (a természeti értékek régiói) tartozó területek mezőgazdasági jelentősége csekély, ám környezeti szempontból érzékenyek, és kimagasló természeti értékeket tartalmaznak. Az elemzés kimutatta, hogy a területek nagy részénél a nagyobb mezőgazdasági jelentőség kisebb környezeti érzékenységgel jár együtt. A tanulmány másik eredménye az volt, hogy 1,5 millió ha erózióknak különösen kitett szántóföldet kellene főként extenzív művelésű legelővé és erdővé alakítani.

Az agrár-környezetvédelmi program két program-csoportot tartalmaz, a horizontális és a zóna szerinti céllelőirányzatokat. A horizontális céllelőirányzat (melyen belül tematikusan mocsaras területeket, legelőket, organikus gazdálkodást, integrált gazdálkodást és agrár-környezetvédelmet különböztettek meg) földrajzi megkötés nélkül, mindenféle mezőgazdasági területre vonatkozik, bárki, aki legalább 1 ha területet birtokol vagy hosszú távon bérel, részt vehet bennük (önkéntes programok). A gazdálkodók 5 éves szerződéseket köthetnek. A zóna szerinti céllelőirányzatok nagy természeti értékű területeken működnek és a terület környezet- illetve természetvédelem-központú felhasználását támogatják. Ezek a céllelőirányzatok természet-, talaj- vagy vízvédelmi szempontból sérülékeny területekhez kötődnek, melyek érzékenységük folytán speciális művelési eljárásokat igényelnek. Ezek az úgynevezett Érzékeny Környezetvédelmi Területek, melyek a zóna szerinti céllelőirányzatok potenciális célterületeit alkotják. A természetvédelem fontossága szempontjából a célterületeket a következő 3 kategóriába lehet osztani: kiemelt területek, fontos területek, potenciális területek. A programmal együttműködő gazdálkodók az adott régió természetvédelmi szükségleteire szabott szabálycsomagok alapján kaphatnak juttatásokat. A zóna szerinti céllelőirányzatokhoz azok a gazdálkodók csatlakozhatnak, akik a kérdéses területen mezőgazdasági termelést folytatnak.

A program nagyon ígéretes, azonban még nem került próbálásra, habár az első kísérleti fordulóban résztvevő területeket már tavaly kijelölték. A kérés oka az volt, hogy hiányzott az a 6,5 milliárd forint, amit a program bevezetésére szántak a 2000-es mezőgazdasági költségvetésben. A mezőgazdasági költségvetést övező politikai csatározások eredménye-képpen a nemzeti agrár-környezetvédelmi programot erre az évre végül teljesen kihagyták a mezőgazdasági támogatási rendszerből. A következő évre újra betervezték 7,5 milliárd forintot a program elindítására, ami csak egy kis léptékű kísérletre a program kipróbálására lesz elegendő.

A program beindulása és sikeres megvalósulása esetén is probléma marad több százezer önellátó családi gazdaság sorsa. Mivel ezek nagy része nem tud, vagy nem akar a piacra termelő, a hivatalos politikákra jogosult mezőgazdasági vállalkozóvá válni, e kisgazdaságok valószínűleg az új környezetvédelmi támogatásokból is ki fognak maradni. Mivel az általuk képviselt termelés a legelmaradottabb vidéki területeken sok család megélhetését biztosítja vagy legalábbis nagymértékben segíti, vidék-fejlesztési szempontból nagyon jelentős. Ez a tevékenység azonban, mint azt többen megjegyezték, inkább a szociálpolitika, mint a mezőgazdasági politika hatókörébe tartozik. Mégis egyfajta mezőgazdasági tevékenységről van szó, aminek minden bizonnyal szüksége lesz valamilyen támogatásra, ha az EU rendszerben az új szabályok és versenyfeltételek között is fenn akar maradni.

IV.3. A FENNTARTHATÓ VIDÉKFEJLESZTÉS “EGYÉB FORRÁSAI”: KULTURÁLIS

ÖRÖKSÉG, HAGYOMÁNY, KULTÚRA ÉS TÁRSADALOM

Magyarország gazdag és egyedi kulturális örökséggel rendelkezik. A vidékfejlesztés szempontjából nagy jelentősége van a néprajzi és kultúrantropológiai hagyományoknak, a tárgyi és szellemi emlékeknek, a régészeti és művészeti örökség részét képező műemlékeknek, település- és faluképeknek. Mindezek a kulturális értékek erősítik a helyi és nemzeti közösség identitását és egységességét, ugyanakkor gazdagítják az európai kulturális örökséget. Az országos listán körülbelül 10400 védett műemlék szerepel, ezen kívül az önkormányzatok egyre inkább hajlanak a saját épített környezetükön belül található értékek védelmére. A magyar állam 263 speciális művészeti értéket képviselő műemlék védelméről és gondozásáról gondoskodik, ezek mindenképpen állami tulajdonban maradnak, emellett az egyházi műemlékek aránya is számottevő. Számos városi és vidéki

épület, utcakép, tájkép felkerült az UNESCO Világörökség-listájára.

Számos vidéki területen még mindig gazdag és töretlenül megtalálható a helyi szokásokban, ételekben, művészetekben és mesterségekben, néhol még zenében és táncban is megnyilvánuló kulturális örökség. A kultúra és a társadalmi hálózatok olyan kötőanyagként működnek, amely összefogja a mindennapok szövetét és növeli az adott hely vonzerejét. Ezért a kultúra magában is jelentős érték a fenntartható vidékfejlesztés szempontjából, mint az elvándorlási tendenciákat lassító, esetleg megfordító tényező. A szelíd turizmus elterjedésével ezek az értékek a helyi fejlődés jelentős erőforrásává is válhatnak.

Van néhány további körülmény, amelyek befolyásolhatják a fenntartható vidékfejlesztés esélyeit. Ezek abból a tényből következnek, hogy minden változás és átalakulás ellenére Magyarországon a vidéki társadalom még mindig sokkal közelebb van a tradicionális paraszti társadalomhoz, mint Nyugat-Európa legnagyobb részén. Kevésbé individuális, inkább közösségközpontú. A családi és baráti kapcsolatok még mindig nagyon fontosak, áthatják a gazdasági tevékenységek és a mindennapi élet legtöbb területét. Ez egyrészt a gazdasági szükségszerűség és a hagyomány, másrészt a szocialista idők szigorú szabályainak a következménye. A szocialista uralom 40 éve alatt szinte minden civil szervezet működését betiltották, bár az állam sohasem tudta a civil élet minden területét ellenőrzése alá vonni. Ugyanakkor az élet egyszerűen lehetetlen lett volna, ha az összes központi rendelkezést és szabályt betartják. Ezért az egyes kisebb területeken és a vidéki társadalom egészében is különféle önvédelmi mechanizmusok alakultak ki. Ezek a mechanizmusok nagyrészt személyes kapcsolatokon és a hagyományos életformán alapultak. Egy központilag megtervezett és irányított szocialista országban hivatalosan nem sok tér maradt a szubszidiaritás érvényesítésére, önkormányzati vagy egyéb helyi kezdeményezésekre, de a központi rendeletekkel és utasításokkal a helyi közösség gyakran szembeszállt, vagy módosított formában hajtotta őket végre. Bár ez a passzív ellenállás sokszor nem járt sikerrel, kétségkívül segített fenntartani a közösségi szellemet és valamilyen helyi együttműködést. 7 évvel a polgári és politikai élet liberalizációja után a nonprofit civil szervezetek száma elérte a szocializmus előtti értéket, 1997-ben több mint 50 000 NGO működött Magyarországon. Sok ezek közül vidék-fejlesztéssel kapcsolatos területen is dolgozik.

A vidéki civil társadalomban rejlő erő jó lehetőségeket biztosít az endogén, integrált vidékfejlesztési kezdeményezések számára. Vannak azonban hiá-

nyosságok is. Az együttműködés mellett feszültségek és nézeteltérések is előfordulnak a helyi közösségeken belül. Sok ezek közül a múltban gyökerezik. A korábbi központok és a csatolt 'mellékfalvak' önkormányzatai gyakran nem jönnek ki jól egymással. A konfliktusok másik forrása lehet a korábbi falusi politikai elit (mely sok esetben időközben gazdasági elitte változott) és az új társadalmi, politikai elit viszonya. A társadalom és a gazdaság kapitalizálódása és kommercializálódása és a gazdasági-társadalmi válság miatt a hagyományos informális együttműködési formák gyors ütemben tűnnek el. A jövő másik, az EU tagság kapcsán felmerülő súlyos problémája a helyi szintű vidékfejlesztési intézményrendszer hiánya és az EU rendszerének nem megfelelő ismerete. Ez nagymértékben megnehezítheti az EU források igénybevételét, és meggátolhatja, hogy a leginkább rászoruló területek megkapják a szükséges segítséget.

IV.4. FENNTARTHATÓ TURIZMUS

A turizmus szerte a világon a leggyorsabban növekvő iparág. Magyarországot több mint húszmillió turista keresi fel évente, amivel a nyolcadik legtöbbet látogatott ország a világon. Ezt az előkelő helyet akkor tudjuk igazán értékelni, ha meggondoljuk, hogy olyan országokat előzünk meg, mint Ausztria, Svájc, vagy Hollandia. Ha azt is figyelembe vesszük, hogy mennyi pénzt költenek el a turisták, vagy hogy hány napig maradnak az országban, akkor már nem ilyen kedvező a kép. A helyzet még rosszabb az elmaradott országrészek tekintetében. A turisztikai iparra az erős regionális és területi egyenatlenségek a jellemzők. A legtöbb vendégéjszakát Budapesten, és néhány olyan turisztikai nevezetesség környékén töltik el, mint a Balaton, a Dunakanyar, a Hortobágy, és néhány történelmi város az osztrák határ mellett. A nagy hagyományokkal rendelkező turisztikai központokban ez az 'iparág' a lakosság jelentős része számára biztosít jó megélhetést. Ez azonban elképzelhetetlen lenne a megfelelő infrastruktúra, szolgáltatások és az 'üzleti alapú vendéglátás' hagyományai nélkül. Az elmaradott vidéki területekre általában ezek egyike sem jellemző.

Sok elmaradott vidéki terület tehát kimarad ebből az iparágból, melyet a legtöbb nyugati országban a vidékfejlesztés és a farmok számára a keresetkiegészítés legfőbb lehetőségeként tartanak számon. E helyzet megváltoztatása céljából alapvető fontosságú a vendéglátás, a különböző szolgáltatások és a marketingtevékenység színvonalának emelése, a vidéki infrastruktúra fejlesztése, és egy országos szintű turisztikai hálózat hatékony működtetése. Van ugyan néhány olyan vállalkozó, akik az elmaradott te-

rületeken is jelentős profitot tudnak termelni a helyi kulturális vagy természeti örökségre épülő szelíd turizmusból, de ezek többnyire nem helyiek, hanem általában városi kapcsolatokkal és tapasztalatokkal rendelkező betelepülők. Az átlagos helyi lakosságnak kétségkívül képzésre és jelentős pénzügyi, technikai segítségre van szüksége ahhoz, hogy ebbe az üzletbe belevágjon. További korlátozó tényező az, hogy a klasszikus falusi turizmus hazai piaca jelenleg nagyon kicsi, a vendégek legtöbbször külföldi. Ez azt jelenti, hogy a vidékieknek a külföldi vendégek kedvéért idegen nyelveket és vendéglátási szokásokat is el kell sajátítaniuk.

Ha ezeket az akadályokat sikerül legyőzni, akkor a magyar vidék nagyon sokat nyerhet a turizmuson. A turizmus gazdasági jelentőségének túlbecslése nélkül mondhatjuk, hogy vannak olyan, Magyarországnál gazdagabb országok, melyekben a turizmus mind az állam, mind a lakosok legnagyobb bevételi forrása. A szelíd turizmus kétségkívül új színekkel gazdagíthatja az országról kialakított hagyományos képet. Magyarország pedig ehhez igen jó adottságai vannak. A természeti értékekről és a biodiverzitásról már szoltunk, de álljon itt még néhány példa. Magyarország termálvízkészlete nagyságrendekkel haladja meg a környező országokét. A termálvízben rejlő lehetőségekhez képest a mai felhasználás elhanyagolható. A már meglévő, de alacsony színvonalú gyógyászati turizmus fejlesztése mellett a termálvizet, mint megújuló energiaforrást a mezőgazdaság vagy az ipar is hasznosítani tudná. Magyarországon számos, szép környezetben fekvő folyó és tó található, melyek kiválóan alkalmasak a pihenésre és a vízi sportokra. Kevés országban van olyan kiterjedt, szép tájkon futó potenciális kerékpárút-hálózat, melynek a folyóinkat övező 4200 km-nyi gátrendszer ideális terepül szolgálhat.

A természet és a magyar táj különlegességei iránt érdeklődő külföldi turisták többnyire azokat az országrészeket keresik fel, melyeket legerősebben érintenek majd az EU csatlakozás után a tájképben és a földhasználatban várható jelentős változások. Az extenzív gazdálkodási módszerek fenntartása, a mezőgazdasági munkahelyek megőrzése révén segíthet megtartani a fogyatkozó vidéki lakosságot, ugyanakkor hozzájárulhat a mostani táj és a természeti értékek megőrzéséhez is. Az ezen értékeken alapuló szelíd turizmus megteremtheti az egész rendszer fenntartásához szükséges kiegészítő forrásokat. Ha a különféle tevékenységek helyes arányát sikerül eltalálni, akkor a táj- és a természeti örökség, a falusi társadalom és gazdaság megmaradhat, ugyanakkor a turizmus is felvirágozhat. Erre számos jó példa van szerte Európában. A jövőben a vidékpolitikának komolyan meg kell fontolnia ezeket a lehetőségeket, és minden jelentősebb

tervet és változtatást értékelni kell a falusi turizmusra tett várható hatásainak szempontjából is.

V. ÖSSZEFOGLALÁS — VERSENY ÉS NÖVEKEDÉS KONTRA EGYÜTT-MŰKÖDÉS ÉS FENNTARTHATÓSÁG

A fenti elemzés alapján megállapíthatjuk, hogy Magyarországnak mind a természeti és kulturális, mind a társadalmi, emberi erőforrások tekintetében nagyon jó alapjai vannak a fenntartható vidékfejlesztéshez. A vidék jelenlegi és a közeljövőben várhatóan fellépő problémái mellett ilyen típusú fejlesztésre nagy szükség van. Ezen az úton Magyarország, más középkelet európai országokkal együtt a fenntartható, helyi részvételre alapozott vidékfejlesztés elveinek kísérleti terepévé válhatna. Ez a végkifejlet, alapot teremtve az integrált fejlesztés elveinek gyakorlati elterjesztéséhez, végső soron Európa minden vidéki területe számára kedvező lenne. A jelen helyzet alapján azonban kevésbé valószínű, hogy ez a közeljövőben be is következik. Ennek magyarázata egyaránt kereshető hazai és nemzetközi tényezőkben. A fő ok azonban egyértelműen a globalizáció és lokalizáció általánosan tapasztalható kettősségéből és ebből eredően a vidékpolitikán belül, egy világos és konzisztens stratégia hiányából adódik. Ez utóbbi további magyarázatra szorul.

Az Európai Unió különböző dokumentumaiból két, igen különböző, elmentmondásban lévő fő célkitűzés olvasható ki. Az egyik fő cél az, hogy az Amerikával, Japánnal és a világ egyéb gazdasági, politikai erőivel szemben az EU megerősítse Európa és az euro-óriások (nagy európai 'multi-cégek') gazdasági és politikai erejét. A másik az, hogy Európa minden népének és polgárának számára biztosítsa a jólétet, az egyenlő jogokat és lehetőségeket, erősítse a társadalmi és gazdasági kohéziót, ugyanakkor megőrizze a kulturális és természeti sokszínűséget és a választás szabadságát az emberek számára. Ideális esetben ez a két cél talán együttműködve kiegészítené egymást. Az irracionális politika és a korlátozott erőforrások világában azonban megvalósításuk nagyon különböző típusú politikákat igényel, így kooperáció helyett inkább folytonos versenyben állnak egymással. Mélyebb politikai és gazdaság-filozófiai elemzés helyett álljon itt csupán néhány ellentétpár a két különböző típusú fejlesztési filozófia bemutatására: növekedés kontra fenntarthatóság; verseny kontra együttműködés; globalizáció kontra lokalizáció; centralizáció kontra decentralizáció; felül-ről-lefelé (top-down) kontra alulról-felfelé (bottom-up); gazdasági kontra holisztikus élet- és társadalomszemlélet. A két irányzat között fennálló, a jelenlegi helyzetben feloldhatatlannak tűnő ellentmondás sok Uniós politi-

kán otthagyja a bélyegét. A dolgot kissé leegyszerűsítve, a dokumentumok általános retorikája és a politikák deklarált fő céljai általában a fenntarthatósággal és a decentralizációval fémjelzett fejlesztési filozófia elveit hangsúlyoztatják, ugyanakkor maguk a programok, a megvalósítás indikátorai és a költségvetési számok rendszerint a centralizációra törekvő, növekedésorientált, gazdasági megközelítés irányába mutatnak.

Olyan más tényezőkkel együtt, mint az erőforrások korlátozott volta és a mindenkori bürokrácia törekvése az aktuális status quo fenntartására, ez a kettősség jellemzi mind az előcsatlakozási stratégiát, mind pedig a középkelet európai országok EU tagságának idejére ígért fejlesztési politikákat. Az EU felkínálja a “fenntarthatóság ideológiáját” és ezzel együtt a növekedés-centrikus programokat, ugyanakkor a rendelkezésre álló erőforrásokat igen jelentős mértékben korlátozza³². Ez egyszerre két különböző értékrend és politikai irányvonal közvetítését jelenti, ami csak erősíti a káoszt a térség fiatal, átmeneti időszakot élő demokráciáiban, melyek megpróbálják ehhez a kétértelmű európai modellhez igazítani az attól jelentős mértékben különböző gazdasági és társadalmi berendezkedésüket. Ha bármit is el akarnak érni ezek az országok, először is választaniuk kell a két paradigma között.

Mint korábban említettük, ma Magyarországon a politikai és a gazdasági közéletet, és bizonyos mértékig az élet minden területét áthatja az ország Európai Unióhoz való csatlakozásának ígérete. A nemzet történelmébe és karakterébe mélyen beleivódott a kifelé tekintés, a körüllevő nagyhatalmak akarátának döntő jelentősége az ország sorsára nézve, az agresszió elszívása, az ellenállás és ezzel együtt az is, hogy kívülről várunk segítséget belső bajaink orvoslására. Ennek hatása megfigyelhető a mai politikai élet szinte minden szintjén. Az állam, az önkormányzatok és egyéb szervezetek általában kissé túl sokat várnak és fogadnak el kívülről. Sokszor megpróbálnak megfelelni az időnként lehetetlen vagy értelmetlen követelményeknek csupán azért, hogy versenyben maradhassanak a valamely felsőbb központ által nyújtott erőforrásokért zajló vetélkedésben. A fő cél és hajtóerő tehát általában a pénz. Az ország esetében jelenleg ez azt a pénzt jelenti, amit az előcsatlakozási programok kapcsán az EU-tól várunk. Ennek a helyzetnek két fontos és mélyreható következménye van.

Az első az az ország fejlesztésére vonatkozó átgondolt stratégia hiánya és

³² A KKE országok nem fognak részesedni a KAP “kompenzációs támogatásából”, amely az EU költségvetés legjelentősebb tételét képezi.

az hogy sok esetben nem is keressük a lehetőségeket létfontosságú problémáink megoldására. Ennek oka logikus. A pénzt az EU adja, és egy elmentmondásokkal teli stratégia alapján osztják szét. Ha a fő hajtóerő ezen erőforrások megszerzése, akkor nem létezhet jól átgondolt, hosszú távú stratégia. Ad hoc döntésekre van szükség, melyeket külső erők, nem pedig koherens belső gondolkodás határoz meg. A másik következmény pedig az, hogy az együttműködés helyett a társadalmi, gazdasági, politikai életnek szinte minden szintjén a verseny dominál, jelentősen hátráltatva a fejlődést. Ha a fő hajtóerő a pénz, vagy más szavakkal az EU által felajánlott korlátozott erőforrások, akkor az összes különböző szinten a pályázó országoktól a kistérségekig vagy helyi vállalkozásokig mindenki versenyben áll egymással az erőforrások megszerzéséért. Ez nagyon bonyolulttá, ha nem lehetetlenné teszi az egyes szintek különböző szereplői közötti együttműködést, amire pedig nagy szükség lenne, hiszen ez a fenntartható fejlődés és bármilyen jellegű hatékony probléma-megoldás egyik legfontosabb tényezője. Nem túl meglepő tehát, hogy a pénz, verseny és külső hajtóerők rendszerében a vidékfejlesztés fenntartható megközelítése nem kap elegendő támogatást, vagy hogy hiányzik a világos és logikus stratégia. Világos stratégia, illetve a két fő paradigma közötti egyértelmű választás nélkül ugyanakkor sem a fenntartható vidékfejlesztéshez szükséges pénzügyi erőforrások, sem pedig a megfelelő politikák vagy intézményrendszer nem teremthető meg.

A fentiek meglehetősen pesszimistán értékelik a tárgyalt problémákat. Vannak azonban a fenntartható vidékfejlesztésre nézve ígéretes fejlemények és tényezők is, mind európai mind pedig magyarországi szinten.

A jelenlegi helyzet alapján nem várható az EU politikák semmilyen jelentős változása a keleti bővítés kapcsán. Az EU eddigi politikai evolúciójának nagy része azonban a korábbi bővítések során felmerült problémáknak köszönhető (erre talán a legjobb példa a déli bővítés, és az ezzel kapcsolatos, a strukturális és kohéziós politikákat érintő változások). Ennek fényében valószínű, hogy egy olyan jelentős bővítés mint a közép kelet-európai, szintén szignifikás változásokat fog eredményezni az EU politikai és támogatási rendszerében. Tekintettel arra, hogy a várható problémák nagy része vidéki területekkel, szegénységgel és a fenntartható változások iránti igénnyel lesz kapcsolatos, a legnagyobb kihívás a vidékfejlesztés, valamint a kohéziós és strukturális politikák területén várható. Ez jelentős változásokat eredményezhet, ha nem is az előcsatlakozási időszak során, akkor a tagság első éveiben minden bizonnyal. A "kompenzációs támogatással" kapcsolatban EU körökben többször felmerült, hogy a közép-kelet európai

országok esetleg megkapnák a rájuk eső összeget, de nem közvetlenül mezőgazdasági támogatásokra, hanem a fenntartható, integrált vidékfejlesztés céljaira. Ez az évenként körülbelül 7-8 milliárd Euro-t kitevő összeg, megfelelő, világos fejlesztési stratégiával párosulva jelentős változásokat tudna elérni és a fenntartható fejlődés elveit a gyakorlatba ültethetné át. Egy másik pozitív EU szintű fejlemény a régiók és kistérségi szövetségek erősödése a LEADER program hatásának következtében. Az Agenda 2000 ugyan sokak szerint elvesztegetett lehetőség maradt és a KAP alapvető reformját megint elodázták, ugyanakkor azonban, kihasználva a Vidékfejlesztési Fejezet által biztosított lehetőséget a szubszidiaritásra, néhány ország (köztük Nagy-Britannia és Franciaország), a 'saját jószántából' megtette az első lépéseket a Közös Agrár Politikából a Közös Vidékfejlesztési Politika felé vezető úton, jelentős anyagi eszközöket bocsátva az új típusú fejlesztési filozófia rendelkezésére.

Magyarországon az előcsatlakozási programok ideológiájának és előírásainak köszönhetően a fenntartható vidékfejlesztés elvei gyorsan terjednek a politikusok, hivatalnokok, a különféle szervezetek körében és általában a közvéleményben. Ugyan erősen korlátozott hatáskörrel és erőforrásokkal, de már létezik az FVM-en, tehát az államigazgatáson belül egy vidékfejlesztésért felelős osztály, amely a fenntartható, integrált fejlesztési elveket próbálja érvényesíteni. Emellett számos stratégiai terv is napvilágot látott már. Látnunk kell, hogy ezek a tervek sok esetben elsősorban az EU követelmények teljesítése érdekében, az uniós bürokrácia számára készültek, és a tervezés különböző szintjei gyakran nem építenek egymásra. Ugyanakkor maga a tervezés és az együttműködés szükségessége világossá vált, és sok munka is elvégzésre került ezen a területen. A Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program szintén jelentős előrelépést jelent és, bár megvalósítása nem indult még el, a közeljövőben nagyban elősegítheti a környezetvédelem és a mezőgazdasági szerkezetváltás ügyét. A közvélemény egyre inkább érdeklődik a természetes és az épített környezettel kapcsolatos problémák iránt, az emberek gondolkodása fokozatosan az ökológiai-igaz fenntartható megközelítések irányába változik. A kistérségi hálózattal kapcsolatos újabb fejlemények szintén ellentmondásosak némileg, ugyanakkor ezek a mikro-régiók gyarapodó nemzetközi kapcsolataik és hazai érdekvédelmi szervezeteik (a Vidék Parlamentje) révén talán a fenntartható vidékfejlesztés leghaladóbb tényezőjét képviselik ma Magyarországon. Van tehát remény a fenntartható fejlődés és a magyar vidék számára, de a sikerhez még hosszú út vezet.

III. Institutional diagram of Rural and Regional Development in Hungary

