

Csite András

REMÉNYKELTŐK

*Politikai vállalkozók, hálózatok és intézményesülés
a magyar vidékfejlesztésben 1990–2002 között*

Csite András

REMÉNYKELTŐK

*Politikai vállalkozók, hálózatok és intézményesülés
a magyar vidékfejlesztésben 1990–2002 között*

*Századvég Kiadó
2005*

© Csite András

© Századvég Kiadó

„A jelenlegi koalíció négy év alatt önálló szakirányként létrehozta a vidékfejlesztést, s létrejöttek a jelentős eredményeket felmutató vidékfejlesztési irodák.”

(Varga Mihály, leköszönő pénzügyminiszter,
Magyar Nemzet, 2002. május 6., 5. oldal)

„Verbeugen közli a lengyel, a cseh és a magyar főtárgyalóval, hogy csak akkor veszik fel az országaikat, ha állampolgáraik zöldre festik a füllüket.

A lengyel fődelegátus azonnal elrohan, és megtorlással fenyegetőzik, a cseh pedig a kormányához fordul utasításért, míg a magyar küldött csendesesen megjegyzi: remélem, időben értesítenek bennünket arról, hogy világoszöld vagy sötétzöld az EU-követelmény a felvételhez.”

(A *Financial Times* alapján idézi Ágh Attila 2002a, 41)

BEVEZETÉS

Az Európai Unió jelentősen különbözik a történelemből korábban ismert politikai rendszerektől. Nem írható le sem a szuverén nemzet-államok politikai rendszertipológiájával, sem a szupranacionális szervezetek ideáltípusaival vagy pedig a korábbi (gyarmat)birodalmak fogalmaival. Így nem csodálkozhatunk azon, hogy az EU politikai rendszerének leírására és megértésére oly sokan vállalkoztak és vállalkoznak, és a kutatói figyelem nem tűnik csillapodni. Sőt, egyre újabb és újabb, az Európai Uniót témául választó művek látnak napvilágot. Mivel maga az Unió is az állandó intézményi változás időszakát éli, ezért nem lepődhetünk meg azon sem, hogy a változás irányának és tartalmának megragadására törekvő erőfeszítések szerteágazóak. Ahogy a téma neves szakértője egyik újabb cikkében fogalmazott: „a kutatási terület [az EU-ban] gyors fejlődésben van, és messze van még a kikristályosodott állapotoktól, amit kiformalódott és széles körben elfogadott (*established*) elméletek, módszerek és széles egyetértésnek örvendő általános tudás és állítások jellemeznének” (Jachtenfuchs 2001, 246).

A tanulmány* arról kíván szólni, hogy miként változik meg a magyar államigazgatás az európaizáció¹ folyamata során. A hazai szociológiában megkezdődött az Európai Unió létrejöttével, működésével foglalkozó külföldi elemzések recepciója (Lengyel–Nagy szerk. 2000), ám egyelőre kevés olyan empirikus elemzés született, ami azt vizsgálta

* A tanulmány elkészítéséhez nyújtott segítségért köszönettel tartozom Balogh Istvánnak, Elek Sándornak, Kovách Imrének, Mike Károlynak, Nagy Ildikónak, Szalai Erzsébetnek és Szeles Péternek.

¹ Az európaizációt (*Europeanisation*, *EUropeanisation*) a tanulmányban leíró fogalomként használom, azoknak a változásoknak az összefoglaló megjelölésére, amelyek Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása során, a csatlakozás szándékolt vagy szándékolatlan következményeként lépnek föl. Az európaizáció ettől eltérő értelmezéseit részletesen be fogom mutatni, ám úgy vélem, a fogalom használatában oly mértékű az eltérés, hogy célszerűbb azt átfogó és egyben leíró kategóriaként alkalmazni. Úgy vélem, az európaizációnak, európaizálódásnak többféle útja, megnyilvánulása is lehetséges.

volna, hogy az állam és az államszervezetben működők milyen változásokon mennek keresztül az ország Európai Unióhoz történő csatlakozása során, és ezek a változások az államigazgatás szempontjából mennyiben tekinthetők endogénnek, illetve exogénnek. Kiinduló feltevezésem szerint az ország európaizálása már az ország EU-csatlakozása előtt is értelmezhető, és a folyamat során jelentkező változások nem merülnek ki a jogrendszer tört átalakulásában (az úgynevezett jogharmonizációban), hanem az ország mindennapi életében is érzékelhető és ható változásokat jelentenek.

A tanulmány a politikatudomány és a szociológia egy határterületét kívánja bejárni. Azt a kérdést vizsgálom, hogy a magyar vidékfejlesztés politikai mezőként hogyan intézményesült az elmúlt évek Magyarországon. A kilencvenes évek elejétől kezdő társadalomkutatóként a jelenkori vidéki társadalom vizsgálatával foglalkoztam. A munka során kezdtek el foglalkoztatni olyan újabb keletű jelenségek, mint a fejlesztési kistérségek és a vidékfejlesztők megjelenése. Ezeknek a folyamatoknak, jelenségeknek a megértéséhez kevés segítséget adott a vidékszociológia.² Újabb és újabb művek, szakcikkék átolvasása során egyre nőtt bennem a téma iránti érdeklődés, és egyre újabb összefüggések, ötletek fogalmazódtak meg bennem. Különösen nagy lökést adott a kutatómunka új irányokba történő kiterjesztéséhez Neil Fligstein műveinek megismerése, aki a kilencvenes évek eleje óta több, a társadalmi mezők létrejöttével és struktúrájával kapcsolatos munkát jelentetett meg. Úgy gondoltam, hogy a társadalmi intézmények létrejöttének és változásának az új gazdaszociológia belátásaira építő konstruktivista modellje jó fogódzókat kínál a vidékfejlesztés és a vidékpolitika tanulmányozásához. Ezekben az írásokban keresztül jutottam el az európaizáció és a politikai hálózatok irodalmához, s ezeket földolgozva, az összegyűjtött információkat újra és újra kibővítve, alakítottam ki azt az elméleti keretet, melyet a doktori kutatómunka során alkalmaztam és alkalmazni kívánok.

² A tanulmányban természetesen földolgoztam a magyar vidékfejlesztéssel és azon belül a SAPARD-dal foglalkozó vidékszociológiai írásokat (például Kovács T. 2001 és Nemes 2002), ám mivel a vidékfejlesztés egy viszonylag újonnan intézményesült politikai terület, így a vidékszociológia is csak napjainkban kezdte meg a kérdés vizsgálatát.

Kutatásom során nem vállalkozom annak teljes bemutatására, hogy az európaizálás a különböző politikai területeken miként jelenik meg. Elemzőmunkám egy társadalmi mezőre fókuszál, a vidékfejlesztés területére, így tanulmányom leginkább esettanulmány kíván lenni. A vidékfejlesztés politikai intézményesülésének példáján azt kívánom föltárni, hogy az európaizáció miként megy végbe napjaink Magyarországon, kik ennek az intézményépítésnek a főszereplői, milyen stratégiákat követnek, és milyen viták, konfliktusok jelennek meg e folyamatban. Az intézményesülési folyamat vizsgálatakor azt is föl kívánjuk tárni, hogy az Európai Unió működésének elemzése során kidolgozott fogalmi keretek mennyire nyújtanak segítséget a magyarországi változások megértésében.

A vidékfejlesztés és tágabban a vidékpolitika területén jelentkező változások megértésében az európaizálás fogalmi kerete azért tűnik jól alkalmazhatónak, mert a politikai terület létrejötté és intézményesülése időben egybeesett az ország EU-csatlakozási folyamatával, és a 2000-ben beindult két előcsatlakozási program közül (ISPA és SAPARD³) az utóbbi kifejezett célja a vidékfejlesztés intézményrendszerének támogatása volt.

A szakirodalom alapján három, a vidékfejlesztés és az ország EU-csatlakozása, európaizálása kapcsán relevánsnak tűnő kutatási kérdést fogalmazok meg, melyek megválaszolása arra is lehetőséget teremt, hogy az európaizáció modernizációs és kolonizációs irányzatának – eddig empirikusan alig bizonyított és egymással szemben álló – feltevéseit tesztelje.

Az első kérdés a vidékfejlesztés intézményesülésének hazai mi-kéntjére vonatkozik, arra, hogy a társadalmi mezők intézményesülé-

³ Az Európai Unió kormányfői 1997-es luxembourgi csúcstalálkozójukon hozták nyilvánosságra az „Agenda 2000” nevű dokumentumot, amelyben többek között arról is határoztak, hogy a közismert Phare segélyprogram mellett újabb segélyeket fognak folyósítani a tagjelölt országoknak. Az Unió kormányfőinek 1999 tavaszán Berlinben megtartott csúcsértekezletén hagyták jóvá az úgynevezett előcsatlakozási segélyprogramokat, amelyek egyike a SAPARD program, mely az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó 10 közép- és kelet-európai országban a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés területén kezdeményezett, a csatlakozást előkészítő intézkedések közösségi támogatása a felkészülési időszakban. (SAPARD = Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)

sének konstruktivista ideáltípusával a magyar vidékfejlesztés kiépülése milyen hasonlóságokat mutat és attól miben tér el, s hogy ezeket a különbségeket milyen külső és a folyamat szempontjából belső tényezők működése okozhatja (*intézményesülés-hipotézis*).

Másodikként azt a kérdést szeretném megválaszolni, hogy a hazai SAPARD program létrejövetelében milyen szerepet játszott az Európai Unió, és milyen szerepet játszottak a különféle magyar társadalmi aktorok. A magyar európaizáció modernizációs és kolonizációs elméleteiből az következik, hogy a program kialakításában az EU játszotta a legfontosabb szerepet, a lényeges döntéseket az EU hozta. A később ismertetendő európaizációs modellek, különösen a többszintű kormányzás modellje szerint viszont az Európai Unióban a döntéshozatali folyamatok sokkal összetettebbek a hierarchikus döntéshozatali modellekben feltételezettnél. A magyar SAPARD-terv elkészítésének és a SAPARD intézményrendszerének fölállítása azért tűnik alkalmas terepnek e kérdések vizsgálatára, mert egy olyan programról van szó, ami – legalábbis a hivatalos narratíva szerint – úgy fog működni, mint a csatlakozás után beinduló fejlesztési programok. A SAPARD vizsgálata tehát azzal a hozadékkal kecsegtet, hogy elemzéséből előre jelezhető, miként fog működni a magyar vidékfejlesztés, és talán tágabban a magyar fejlesztési rendszer egésze a csatlakozást követően (*befolyás-hipotézis*).

Harmadik kérdésem arra vonatkozik, hogy az elmúlt években politikailag intézményesült magyar vidékfejlesztési mező társadalmi struktúrája a politikai közösségek vagy az ügyhálózatok ideáltípusának felel-e meg inkább. Megvizsgálom, hogy az intézményesülés útján nemrég megindult politikai mezőben mi jellemzi a cselekvők közti interakciókat, milyen erőforrások cseréje valósul meg a szereplők között, és vajon az intézményesülés előrehaladása jelenti-e a politikai közösségekre jellemző tulajdonságok fölerősödését a mező társadalomszerkezetében. Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása lehetőséget teremt arra, hogy a magyar vidékfejlesztést összehasonlítsam más hazai és külföldi, európaizálódó társadalmi mezőkkel (*politikaihálózat-hipotézis*).



A kilencvenes évek első felében egyik napról a másikra széttöredezett a magyar vidéki intézmények jelentős része. Az újjászerveződés, új vidéki szereplők, intézmények létrejötte, megerősödése a fragmentációval párhuzamosan indult meg. Az átalakulás napjainkra olyan helyzetet eredményezett, amelyben a vidéki társadalom a sokszínűség fogalmával ragadható meg leginkább. Az új, sokszínű magyar vidéknek a vidékfejlesztők nem elhanyagolható befolyású aktorai, számuk folyamatosan gyarapszik, és a helyi-kistérségi vidékfejlesztési szervezetek a települések és térségek fejlesztési politikáinak megfogalmazásában egyre nagyobb befolyásra tesznek szert.

A vidékfejlesztés intézményesülésére valószínűleg nem került volna sor, ha az ország nem állna az Európai Unióhoz történő csatlakozás előtt, és ha az elmúlt évtizedben nem született volna meg a magyar vidékfejlesztők számára mintául szolgáló vidékfejlesztés az EU-ban. Mivel Magyarországon a vizsgálat lezárultáig, 2002 végéig, nem indultak be komoly forrásokat megmozgató vidékfejlesztési programok, ezért nem tudjuk, hogy a vidékfejlesztés valóban megfelelő eszköznek bizonyul-e a magyar vidéken jelentkező gondok enyhítésében, a mezőgazdaság „utáni” vidék kiformálódásában. A vidéki problémák megoldásában eddig a vidékfejlesztők nem tudtak igazi sikereket elérni. Amit a SAPARD-dal és a SAPARD-on kívül teljesíteni tudtak, az a vidékfejlesztéssel, különösen az EU vidékfejlesztési segítségével szembeni várakozások, remények fölkeltése.

A reménykeltés mellett azonban a magyar agrárigazgatás sokáig képtelennek bizonyult az EU-forrásokat elosztó, az EU elvárásainak megfelelően működő kifizetőrendszer kialakítására. A késlekedésért csak részben okolható az Európai Unió, hisz a magyar agrárigazgatáson belüli hatalmi vetélkedések, a kellő hozzáértés hiánya és a megalapozatlan várakozásoknak megfelelő működés is nagyban hozzájárult.

A vizsgált változások megértésében az európaizáció modernizációs és kolonizációs megközelítései nem tudtak sok segítséget adni. Tapasztalataink sok kérdésben ellentmondanak a két megközelítésben föltételezetteknek, így jó okunk van azt mondani, hogy a magyar politikai rendszer európaizációjának leírására egyik modell sem alkalmas. A modernizációs megközelítés az ország EU-csatlakozását támogató szakértők, politikusok és köztisztviselői csoportok ideológiájaként

működik, akik társadalmi pozícióik javulását várják a csatlakozástól. Az EU-csatlakozás lebonyolításában közreműködő szakigazgatási és szakértői elitek EU-val kapcsolatos beállítódása leginkább az – a már-már a szervilizmus határát súroló – elfogadás fogalmával írható le. Ennek az attitűdnek a kialakulásában nem kevés szerepe van az EU-csatlakozás alternatívánélküliségét hangsúlyozó modernizációs érvelésnek, hisz abban minden, az ország EU-csatlakozásának mikéntjét bíráló, a tárgyalási pozíciót és a végeredményt javítani kívánó vélemény az európaizációs projektet veszélyeztető és ezért elfogadhatatlan ténykedésként jelenik meg.

A kolonizációs megközelítés a modernizációsnál kevésbé működik ideológiászerűen, mert egyelőre nem szerveződtek meg azok a társadalmi csoportok, amelyek a kolonizációs érvelést ideológiai fegyverként alkalmaznák az európaizációról folyó vitákban, illetve az EU-csatlakozást elutasító politikai szereplők részben más érveket sorakoztatnak föl álláspontjuk mellett. Ahhoz azonban, hogy tapasztalatokon alapuló tárgyilagos véleményt alkothassunk az európaizációról, a szándékolt és szándékolatlan hatásokról, sokkal többet kellene foglalkoznunk a már végbement változásokkal. Ez talán abban is segíthetne, hogy az Unióban az országra váró változásokról, lehetőségekről és veszélyekről a meglévőnél realisabb elképzeléseink alakuljanak ki. Ha a közös gondolkodás megindulásához hozzá tudok járulni e munkával, akkor vállalkozásom nem bizonyult hiábavalónak.



Munkahelyemen, az MTA Politikai Tudományok Intézetében több, a kérdés egészével vagy annak egy-egy szeletével foglalkozó kutatásban nyílt lehetőségem részt venni, így ez az írás az eddig megszerzett tapasztalatok, tudás egyfajta szintetizálására is vállalkozik. Amikor 1998-ban Bolyai János kutatási ösztöndíjasként egy OTKA-kutatás keretében elkezdtem foglalkozni az EU magyarországi vidékfejlesztési programjaival, a tanulmány középpontjában lévő SAPARD program megalkotásának kezdeti szakaszában volt. A szakértők, a politikusok és sokan mások (így jómagam is) azt gondolták, hogy a SAPARD 2000. évi beindulását követően 2001–2002-ben már lehetőség lesz az

előcsatlakozási alapról támogatott és megvalósult vidékfejlesztési projektek tapasztalatairól is írni. Az élet azonban keresztülhúzta ezt a számítást, a SAPARD-támogatásokra történő pályázás Magyarországon épp a tanulmány befejezésének⁴ napjaiban indul meg.⁵ Úgy vélem, hogy az eddig összegyűjtött információk, adatok alapján arra is választ tudok majd adni, hogy miért késett így sokat a magyar SAPARD elindulása.

A tanulmányban először a magyar EU-csatlakozással foglalkozó szakirodalmat tekintem át, azon belül is elsősorban a két jelentősebb irányzattal, a modernizációs és a kolonizációs megközelítéssel foglalkozom. Úgy gondolom, mindkét megközelítés erősen ideologikus természetű, és nem támasztják alá empirikus kutatási eredmények a modernizációs és kolonizációs álláspontok képviselőinek kijelentéseit. A két magyar megközelítés bemutatása után részletesebben tárgyalom az európaizáció külföldi szakirodalmát, majd a magyar és a nemzetközi kutatások alapján megfogalmazom hipotéziseimet. Ezt követően részletesen tárgyalom a nyugat-európai és a magyarországi vidék elmúlt évtizedekben végbement átalakulását. Erre azért van szükség, hogy a kérdésben tájékozatlanabb olvasó e kutatási terület jelenkori helyzetét, annak hátterét jobban megértse, s egyben bemutassam, hogy a vidékfejlesztés intézményesülésére Magyarországon és az EU „rég” tagállamaiban eltérő társadalmi-gazdasági kontextusban került sor. Mindezek után a magyar vidékfejlesztés 1990 utáni intézményesülését rekonstruálom, hogy ezt követően, még az összefoglalás előtt, részletesen is elmélyedhessünk a magyar SAPARD-terv elkészítésének rejtelmeiben.

Az összefoglaló fejezetben kísérletet teszek a magyar európaizáció megragadására, egy, a modernizációs és kolonizációs elméleteknél alkalmasabbnak tűnő modell fölvázolására. Ennek a modellnek a főszereplői a politikai intézmények megalkotásában és átalakításában

⁴ A tanulmány első változatát 2002 végén fejeztem be. Ezt követően ide nem tartozó, de rajtam kívül álló okok miatt nem tudtam a munkával foglalkozni. A tanulmány átdolgozására csak 2004 kora tavaszán került sor.

⁵ A Magyar Televízió tudósítása szerint az első SAPARD-pályázati felhívást 2002. szeptember 26-án mutatták be az FVM-ben. A pályázatok beadási határideje 2002. november 15. és december 1. (www.fvm.hu)

kulcsszerepet játszó politikai vállalkozók, akik a társadalmi készségek magas szintjével rendelkeznek, és megújító, átalakító törekvéseikben nem csupán anyagi, de szimbolikus természetű erőforrásokat is mobilizálnak. Innovációik eredménye mindazonáltal csak nehezen jósolható meg, tekintve hogy működésük, hálózatépítő, diskurzusátalakító akcióik ellenállásba is ütközhetnek, s a politikai intézmények ezeknek az egymással rivalizáló aktoroknak a játszmáiban születnek meg.

Kutatási eredményeim alapján a magyar európaizációt nem tekinthetjük sem modernizációnak, sem pedig kolonizációnak, sokkal inkább olyan sokszereplős politikai játszmák láncolatának, melyben mind az EUrópai, mind a magyar szereplők jelentős erőforrásokkal rendelkeznek, s az aktorok sokféle stratégia közül választhatnak. Így az európaiizáció ma Magyarországon azt jelenti, hogy lehetőség nyílik a korábban intézményesült politikai területek átformálására, ha tetszik, a politikai lehetőség széles tárháza nyílt meg a magyar szereplők előtt, ám hogy a lehetőségekből milyen konkrét változások születnek, az attól függ, hogy a politikai vállalkozók az intézmények megalkotásának pillanatában mekkora sikerrel tudják elképzeléseiket érvényesíteni.

A MAGYAR EURÓPA-PROJEKT: GYARMATOSÍTÁS VAGY MEGKÉSETT MODERNIZÁCIÓ?

A politikai élet különböző szereplői között – és a választópolgárok soraiban – Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásának kérdésében – más szakpolitikákkal szemben – meglehetősen nagy egyetértés uralkodik.⁶ Néhány parlamenti képvisellel sem rendelkező politikai csoportosulás kivételével a politikai szereplők mindegyike támogatja az ország EU-csatlakozását. Tamás Pál szerint (1996) ez az egyetértés azzal hozható összefüggésbe, hogy az 1989–1990 után kiformálódó magyar politikai elit az európai integráció előrehaladását saját politikai legitimitásának növelésére használja. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás gyorsasága, a magyar fél állása, sikere a többi „bebocsátásra” váró országgal folytatott „integrációs versenyben” a hazai politikai elit teljesítményének egyik sikerindikátorává vált, legalábbis annyiban, hogy a kormányon lévő politikai szereplők az integrációs folyamatban elért eredményeket saját újraválasztásukat támogató érvként hangoztatják. A politikai aktorok mellett az integrációs kérdésekkel foglalkozó szaktudományos értekezésekben sem jelennek meg különösebben a csatlakozás szükségességét megkérdőjelező vélemények, és néhány kivételtől eltekintve hiányoznak az európaizálás folyamatát elemző szaktudományos vizsgálatok (Stumpf–Horváth 1998). Egészen a legutóbbi időkig, Böröcz József kolonizációs elképzeléseinek megjelenéséig (2000, 2001a, 2001b), az integrációs tanulmányok szerzői között politikai egyetértés uralkodott Magyarország EU-csatlakozásának szükségességét és az Európai Unió befogadási szándékait illetően.

⁶ A TÁRKI 2002. májusi CEORG-jelentése szerint Magyarországon 1999 és 2002 májusa között 73 és 65 százalék között mozgott azoknak a válaszadóknak az aránya, akik támogatják az ország EU-csatlakozását. Csehországban az így nyilatkozók aránya jóval alulmúlja a magyarokét (51 és 45 százalék), és Lengyelországban is alacsonyabb a csatlakozást támogatók aránya (55 és 62 százalék közötti).

A normatív kérdések tekintetében kiformalódott konszenzus abból fakadhat, hogy a csatlakozás kérdésével foglalkozó szaktudósok az európai integrációt Magyarország szükségszerű és támogatandó modernizálásának újabb hullámaként értelmezik. A folyamat szaktudományos percepciójában uralkodó értékelő megközelítést azért hangsúlyozom e helyütt, mert véleményem szerint fontos részét képezi a hazai csatlakozási diskurzusnak. A szaktudományok szereplői ugyanis a Max Weber (1998) által javasolt tudományos pozíciókból kilépve a csatlakozási vitákban a követendő politikai célokat kijelölő, javaslattevő szerepben tűnnek föl. Az EU-csatlakozás modernizációs megközelítését ezért indokoltnak látszik Bozóki András (1996) nyomán a szocialista párthoz kötődő szakértői csoportok modernizációs ideológiájaként értelmezni.

Az EU-diskurzusban ma Magyarországon egyértelműen a közgazdászok a hangadók, akiket – gyökereiket tekintve – két csoportra oszthatunk: egyrészt a rendszerváltozáskor neoliberaisokká vált korábbi reformközgazdászokra, másrészt a korábbi politikai gazdaságtanon nevelkedett „világgaazdászokra”. Egy-két kivételtől eltekintve nincsenek jelen a magyar szakirodalomban azok a közgazdasági elméletek, melyek a leggyümölcsözőbbek lehetnek az európaizáció megértése és kritikája szempontjából, nevezetesen a fiskális föderalizmus, a többszintű kormányzat gazdaságtana és az intézményi közgazdaságtan.⁷

A modernizációs megközelítés európai integrációs diskurzuson belüli dominanciája az oka annak, hogy mindmáig kevés információval rendelkezünk arra vonatkozóan, hogy milyen változások mennek végbe az európaizációban érintett politikai mezőkön, miként változnak meg a magyar politikaalakítás részfolyamatai az integráció előrehaladásával (Lengyel–Nagy 2000). A modernizációs megközelítés képviselői ugyanis a modernizációs célállapotra szegeznek tekintetüket, s kevés figyelmet fordítanak a modernizálódó vagy a modernizációban éppen hátul kullogó magyar társadalmi szereplőkre. A Magyarország európai integrációjáról folyó vitákban így a jelenkori magyar átalakulás teleologikus megközelítése termelődik újjá. A modernizációs megközelítés lényege az a feltételezés is, hogy a társadalmi folyamatok előzetesen

⁷ Erre az összefüggésre Mike Károly hívta föl a figyelmemet.

megfogalmazott terveknek megfelelően alakíthatók, a kitűzött célok el nem érése külső akadályozó tényezők működésének az eredménye. Ez a gondolat nem idegen a magyar intellektuális hagyományoktól, legutóbb az 1980-as és 1990-es évek rendszerváltoztatásról folyó köz- és tudományos gondolkodásában jelent meg (Murell 1993).

Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása, az európaizáció a modernizációs megközelítésben az ország nyugati centrumokhoz történő fölzárkózásának kulcsfontosságú eszköze. „A ’modernizáció’ Magyarországon a huszonegyedik század küszöbén ismét pozitív üzenetet hordoz: gyorsítást, utolérést, felzárkózást, korszerűséget, teljesítményt, jólétet, bőséget jelent” (Balázs 2001, 17). Az európai integráció nem pusztán egy államszövetséghez történő csatlakozás vagy biztonságpolitikai kérdés, hanem a fejlett, nyugati centrumok gazdasági és társadalomszerveződési mintájának magyarországi adaptációja. A modernizáció nem ér véget magával az EU-csatlakozással, hanem újabb lökést ad a kívánt cél eléréséhez, a centrumhoz történő fölzárkózáshoz.

Balázs Péter (2001) az európaizációt modernizációs szempontból vizsgáló művében Magyarországot a félperiféria országai közé sorolja, ahol az átalakulást a modernizációs célokat magukénak érző, a modernizációs lehetőségeket és eszközöket ismerő és fölismerő politikai és szakértői elitek vezénylik. Ezek az elitcsoportok Balázs megfogalmazásában „kétfrontos harcot” vívnak: a centrummal megpróbálják kialakítani a befogadás útját-módját, odahaza pedig megteremtik a befogadás feltételeit. Annak okát, hogy Magyarország nem integrálódott és hasonult az európai centrumokhoz, Balázs abban látja, hogy a korábbi modernizációs kísérletek kudarcba fulladtak, illetve az 1947 utáni keleti típusú modernizálás eltávolította az országot a nyugati világtól. 1989–90 után új lehetőségek nyíltak meg a nyugatosító modernizáció előtt, de számos területen 1990-et követően sem a kívánt irányokba fejlődött az ország. Egy modernizációs „teszt” segítségével Balázs a kormányzó politikai elitcsoportok teljesítményét igyekszik mérni, s ezzel implicite azt is hangsúlyozni, hogy a modernizáció előrehaladására a legnagyobb befolyásuk ezeknek a társadalmi csoportoknak van. A modernizációs korrekciókra leginkább a mezőgazdaság, a szekularizáció, a társadalmi egyenlőség, a hatalom jelképrendszere, valamint az

ország identitása és jövőképe tekintetében van szükség. A rendszer-változás kezdete óta ezekben a kérdésekben bekövetkezett változásokat szerzőnk különösen korrekcióra szorulónak tartja, így a mezőgazdasági kárpótlást és a termelőszövetkezeti-nagyüzemi mezőgazdaság átszervezését ideologikus visszarendeződésként, a vallási megújulást és a nemzeti eszme térhódítását pedig a premodern egyértékűséghez való visszatérésként értelmezi. Balázs modernizációs tesztjén különösen alacsony minősítést kap az 1998-ban hivatalba lépett Orbán-kormány, mert „folytatta politikai elődjének [Antall-kabinet, Cs. A.] halogató taktikáját, miközben súlyosbodott a rendszerváltás veszteseinek társadalmi leszakadása...” (2001, 37). Az Orbán-kormány nemzetpolitikai lépései is elbuknak a Balázs-féle modernizációs teszten, mert ebben az időszakban „a jobboldal nagyobb része, különféle kisebbségi komplexusoktól űzve, tovább tüzelte a nemzeti identitáskeresés eltorzult és anakronisztikus formáit ahelyett, hogy a múlt megnyugtató lezárása felé terelte volna a magyar tudatot” (2001, 41). A modernizáció a rendszerelméleti terminológiában tehát nem csupán a gazdasági teljesítmény növelését jelenti, hanem az európai centrumra jellemző – legalábbis jellemzőnek vélt – társadalmi integrációs mechanizmusok átvételét, a kultúra és a politika rendszerének átalakítását is. Balázs hangsúlyozza, hogy az Európai Uniótól nem várható az e célok eléréséhez szükséges eszközök megjelölése és biztosítása, ezt a magyar modernizációs eliteknek kell kijelölniük és elfogadtatniuk. Mindez azt is jelenti, hogy a magyar mozgástér az integrációs folyamat során jelentős, az Európai Unió elvárásai meglehetősen puhák, képlékenyek és tárgyalásokkal változtathatóak is. Ezt a véleményt támasztják alá az integrációs folyamat eseménytörténetét elemző kutatások is (Bozóki 1998; Kulcsár 1998; Inotai 1999; Ágh 1998).

Nincs teljes egyetértés a modernizációs megközelítés képviselői között a tekintetben, hogy Magyarországnak milyen modernizációs modell alapján kellene csatlakoznia az Európai Unióhoz. Balogh István (1998) szerint az Európai Unió jelenkori átalakulásában a klasszikus modernizáció modelljével (a különböző tevékenységi területek intézményes differenciálódása) megragadott folyamatok mellett új, posztklasszikus dinamizáló tényezők is jelentkeztek. Ezek egy részét Balogh Niklas Luhmann nyomán reflexiós mechanizmusoknak nevezi,

melyek létrejöttében a modernitás során kialakult társadalmi kockázatok, rizikók megismerése játszott szerepet. A rizikófaktorok föltárásának és kontrolljának intézményesítése a posztklasszikus modernizáció jellegzetessége, mint ahogy a klasszikus modernizáció során egymástól elkülönülő társadalmi alrendszerek egymáshoz integrálása is. Balogh szerint a magyar modernizáció kulcskérdése az, hogy az ország európaizálása a klasszikus vagy a posztklasszikus modernizáció modelljének megfelelően megy-e végbe. A jelenkori magyar modernizációt irányító elitcsoportok nem tudatosították a modernizációs modellek közti különbségeket, s nem történt kísérlet a posztklasszikus modernizáció magyar útjának kidolgozására, teszi hozzá a szerző. Ez utóbbi kérdés fontosságára Bayer József (1999) is fölhívta a figyelmet, azt javasolva, hogy a magyar nemzetállamhoz kapcsolt új politikai identitás a köztársasági patriotizmus eszméje alapján alkottassék meg. Ennek kulcseleme a közös törvényeket tisztelő, a politikai ügyekbe aktívan beleszóló, a politikai elitet demokratikusan kontrolláló polgár eszménye lehetne.

A modernizációs megközelítés képviselőinek gyakori módszertani fogása az Európai Unió által támasztott tagsági kritériumok és a magyar helyzet összevetése. Inotai András 1996-os írásában például az 1993-ban megfogalmazott koppenhágai kritériumok alapján tárgyalja a magyar állapotokat. A magyar politikai rendszer Európa-érettségét vizsgálva megállapítja, hogy Magyarország teljesíti ugyan a tagság „kemény” politikai kritériumait („szilárduljon meg a demokrácia, a törvényesség, jöjjenek létre az emberi és kisebbségi jogokat garantáló intézmények”), de a „lágy” feltételeknek még nem felelnek meg a magyar állapotok. A formális-jogi intézményi struktúra megléte ugyanis még nem garantálja automatikusan a hatékony, demokratikus működést. Így megindult ugyan az európaizált politikai viselkedéskultúra, a konszenzusteremtés és a kompromisszumkeresés kialakulása, de ezen a területen még további fejlődésre van szükség (1996, 22). Az európai normákhoz való illeszkedés folyamata makroszinten felülről és kifelé haladt előre, és az európaizálás nem vált „a szó igazi értelmében vett politikai üggyé” (1996, 23). Szakadék tátong a külső és belső európaizálásban, különösen a pártok esetében, melyek európai integrációja sokkal fejlettebb, mint hazai szervezetüké. „Különösen fontos feladat

a szerves társadalmi integráció megvalósítása, aminek alapját a mezopolitikai intézményrendszer szolgáltatja, hiszen ez közvetít a civil társadalom spontánul szervezett primer közösségei és a nagypolitika között” (1996, 23). Szükséges a politikai intézményrendszer továbbépítése is, az európai integrációval kapcsolatos politikai koordinálás intézményi hálózatának kiépítése, valamint egy olyan politikai erő életre hívása, amely az európaizálást komoly akcióprogramnak tekinti és megvalósítását előkészíti. Inotai azt is hangsúlyozza, hogy „a politikai ’integrációérettségnek’ általában véve alapfeltétele a szomszédokkal való jó, de legalábbis problémamentes viszony. Történelmi mulasztás lenne, ha bekapcsolódásunkat az európai modernizációba nemzetiségi problémák hiúsítanák meg vagy halasztanák el” (1996, 25).

A gazdasági élet területén, a gazdaságsszabályozásban is számos változtatásra van szükség a modernizációs megközelítés képviselői szerint. Ezeknek a változtatásoknak azonban nem pusztán azt a célt kell szolgálniuk, hogy a csatlakozást követően Magyarország a lehető legnagyobb EU-támogatásban részesüljön, hanem a gazdasági fölzárkózást, a modernizációt és tágabban az Európai Unió versenyképességének növelését (Inotai 1996, 56). A gazdasági életben végrehajtandó modernizáció kitüntetett területe a mezőgazdaság. Több szerző is (Csaba 2000; Inotai 1996; Balázs 2001) úgy vélte, hogy a magyar agrárágazat jelenlegi struktúrája és szabályozása további európaizálást kíván, különösen az agrárpiaci intézmények további kiépítésére és az agrártámogatások átalakítására, valamint az exporttámogatások leépítésére van szükség.

A gondolatmenet szempontjából nem bír különösebb jelentőséggel az európaizálás során a modernizációs megközelítés képviselői által fontosnak tartott intézményi változtatások felsorolása. E kérdésben természetesen vannak nézetkülönbségek, vannak, akik a nemzeti fejlesztési politika szükségességét hangoztatják (Práger 2001), mások pedig szigorú neoliberális stabilizációs politikát javasolnak (Palánkai 1999), de vannak olyanok is, akik a tárgyalási stratégiára helyezik a hangsúlyt (Csaba 1999). Ami a gondolatmenet szempontjából fontos, az a modernizációs megközelítés képviselőinek előíró, programjavasló attitűdje, és az integrációs folyamat, az európaizálás leíró vizsgálatának hiánya. Ez azért is kiemelendő, mert – mint azt több szerző is világossá

tette (Inotai 1999, 2001; Csaba 2001; Bozóki 1998) – az Európai Unió nem rendelkezik konkrét és jól körülírt elképzelésekkel⁸ arra vonatkozóan, hogy a csatlakozásra váró országokat, köztük Magyarországot, miként lehetne modernizálni, fölzárkóztatni a nyugati centrumok fejlettségi szintjére. Sőt, mint arra Balázs Péter művében – gondolatmenetének egyébként ellentmondóan – kitért (2001), az Európai Unió alapszerződéseiben elvétve jelenik meg a modernizáció, akkor is pusztán technikai változások megjelölésére, de semmiképpen sem átfogó fejlesztési programként. Az európaizáció modernizációs megközelítése által javasolt politikai, társadalmi, gazdasági, kulturális változtatásokat, a modernizációs programokat így elsősorban magyar szellemi termékként kell értelmezni, amelyhez az Európai Unió hivatkozási alapként szolgál.

A modernizációs megközelítés képviselői közül egyedül Ágh Attila foglalkozott tudományos igénnyel az európaizálás során a politikai rendszerben végbemenő változásokkal. Empirikus vizsgálataiban a területi öngazgatás és a munkaügyi érdekegyeztetési rendszer európaizálását elemezte (1996, 1999, 2001, 2002a, 2002b). Ágh kutatási eredményei szerint a magyar politikai rendszer deficitese és defektes (2001). Deficitese, mert az európaizált politikai intézményrendszer a demokratikus átmenet során elsősorban a politika makroszintjén, a nemzeti szinten épült ki, a politikai rendszer mezoszintje, a gazdasági és területi érdekegyeztetés és döntéshozatal pedig alulintézményesült. A mikroszinten a deficit a politikai cselekvők európaizált értékvilágának hiányában mutatkozik meg, vagyis abban, hogy a szabálykövetés és a konszenzuseresés alig jellemzi a politikai élet szereplőit. A deficitet tovább fokozza a civil társadalom kiépületlensége és a politikai életet átható pártosodás. A politikai rendszer defektes jellegét abban látja Ágh, hogy a demokratikus átmenet során kiépített intézményrendszer erősen fragmentálódott, ami nagyrészt megnehezíti a szervezetek közötti koordinációt és a hatékony politikagyártást. A politikai rendszer deficitese és defektes jellegének oka a többségi demokráciákra jellemző intézményrendszer. Az európaizálás során Ágh szerint szük-

⁸ Az pedig továbbra is nyitott kérdés, hogy az Unió országainak mindegyike támogatja-e a kelet-európai országok csatlakozását (Böröcz 2000).

ség lenne a többségi rendszer modernizálására, a konszenzuális demokrácia intézményrendszerének létrehozatalára. „Egyrészt, még kidolgozatlanok az intézményrendszer egyes elemeinek érintkezési vagy kapcsolódási pontjai, márpedig a számos átfedés és kompetenciahézag egyaránt akadályozza az együttműködésüket s ezzel az egész demokratikus intézményrendszer hatékonyságát és eredményességét. Másrészt, a magyar demokratikus intézményrendszer kiépítésében aszimmetria mutatkozik a kifejlesztésben, mert különösen a funkcionális érdekképviselők és még inkább a települési-területi önkormányzatok kiépítettsége és szabályozottsága erősen hiányos, s emiatt az egész politikacsínálási folyamat felemás” (2002b, 228). A politikai intézményrendszer hiányossága az oka Ágh szerint annak is, hogy „növekvő mértékben újratermelődik mind a lakosság elszakadása az európai integráció fejleményeitől, mind pedig a szakértői »élcsapat« monopóliuma” (1998, 104). Ennek a folyamatnak a megváltoztatásához, a politikai „közép” kiépítéséhez ráadásul az Európai Unió sem ad elégséges támogatást (Ágh 2002a), ami szerzőnk szerint azzal a veszéllyel fenyeget, hogy a taggá válás anélkül következik be, hogy Magyarországon kiépülne a politikagyártás hatékony rendszere. Ennek hosszabb távú következménye az EU-n belüli periferizálódás lehet.

Az európaizálás államigazgatáson belüli fontos hatására a modernizációs megközelítést több helyütt is bíráló Szalai Erzsébet hívta föl a figyelmet. Kutatásai szerint (2001, 190) a gazdasági bürokrácián belül elválik egymástól a Magyarországon megtelepült nyugati cégekkel kapcsolatot tartó és az Európai Unióval való együttműködésben részt vevő úgynevezett „nyugati blokk” – akiket Szalai egy írásában⁹ EU-technokratáknak nevez – és a hazai gazdasági szereplőkkel kapcsolatban álló, azok működését szabályozó „hazai blokk”. Az állami gazdaságigazgatáson belül a két blokk szervezetileg is elkülönül egymástól, de a két „blokkban” dolgozó köztisztviselők szintjén is jelentős különbségek, elsősorban kulturális természetű különbségek mutatkoznak. Ilyen különbség a nyelvtudás, a kommunikációs stílus, valamint az „EU-s nyelv” ismerete vagy nem ismerete. Az, hogy valaki a hazai

⁹ Szalai Erzsébet: Mulasztások és elhallgatások. Kik azok az EU-technokraták és kik az EU-tudatlanok? *Népszabadság*, 2002. november 30.

vagy a nyugati államigazgatási blokkban dolgozik, kihatással van keresetére és az államtól kapott térítésmentes szolgáltatások milyenségére. Így az EU-val kapcsolatot tartó államigazgatási egységek dolgozói különféle pótlékokban részesülnek, külföldi tanulmányutakon és továbbképzéseken vesznek részt.

Kovács Imre egy újabb írásában (Kovács–Kucserova 2004) fölveti, hogy a nemzeti, regionális és helyi fejlesztési programok menedzselésének feladata az államigazgatáson belül, hogy a hagyományos közigazgatási területektől szervezetileg jól elkülönülő szereplőcsoportot hívjon életre, akiket projektosztálynak (*project class*) nevez.

A „nyugati” és a „hazai” adminisztratív blokk magyar államigazgatáson belüli elkülönülésének hipotéziséhez szorosan kapcsolódik Böröcz Józsefnek (2000, 2001a, 2001b) és kutatótársainak kolonizációs javaslata (Engel-diMauro 2001; Kovács–Kabachnik 2001; Kovács 2001; Sher 2001; Dancsi 2001). Böröczék az EU keleti bővítésének tanulmányozásából azt a tanulságot szűrik le, hogy a „jelenlegi európai rend fontos, ha nem meghatározó jegye a »keleti« tagjelöltek fölött sajátos, regionális uralmat gyakorló új és minden eddiginél erősebb intézmények kiépülése” (Böröcz 2001b, 32). Böröcz a birodalmi rend lényegét négy uralmi mechanizmus kombinációjában vélte fölfedezni, úgymint (1) egyenlőtlen csere, amit a gazdasági javak tartós centrum felé történő áramlásaként értelmez; (2) kolonialitás, ami a birodalmi populáció kognitív fölosztását jelenti, és merev, kirekesztő és egyben lealacsonyító kategóriarendszer megalkotásában és használatában ölt testet; (3) kormányzatiságexport a modern államszervezetek fegyelmező, szabványosító és ellenőrző mechanizmusain keresztül, és végezetül (4) geopolitika, ami annyit tesz, hogy az egyenlőtlen csere kikényszerítése, a kolonialitás diszkurzív rendjének fönntartása és a tartós kormányzatiságexport egy hosszú távú globális stratégiába illeszkedik, melynek az a célja, hogy a központi állam vagy birodalmi centrum hatalmát térben és időben minél inkább kiterjesszék (Böröcz 2001b, 31).

Böröczék úgy vélik, hogy az államszocialista rezsimek bukását követően ennek a négy társadalmi jelenségnek mindegyike megjelent a kelet-európai országok és az Európai Unió viszonyában. Az egyenlőtlen cserét a volt szocialista országok termelővagyonának külföldiek általi magánosítása, és a külföldi tőkebefektetéseknek adott adó- és

más kedvezmények illusztrálják. Kelet-Európa mint toposz negatív sztereotípiaként szerepel az EU-politikusok érvelésében, a keleti bővítést pedig problémákkal teli folyamatnak tartják. A keleti országok jogharmonizációja során végbemenő jogrendszerbeli átalakulás/átalakítás a kormányzatiságexport példája, míg a geopolitikai gondolkodást az illusztrálja, hogy az EU politikusai a keleti bővítéstől az Unió globális versenyképességének növekedését várják. Mindebből Böröczék azt a következtetést vonják le, hogy Európában egy új posztkoloniális¹⁰ birodalmi rend épül ki, aminek hatalmi centrumát a nyugat-európai kolonizációs tapasztalattal rendelkező államok alkotják, a centumból érkező eszméket befogadó és az értékes erőforrásokat oda-vissza küldő koloniális perifériát pedig a keleti államalakulatok.



Magyarország európai integrációjának modernizációs és kolonizációs megközelítései tehát eltérő értékelést adnak az európaizációról. A modernizációs megközelítés képviselői támogatják, sőt, a modernizáció előrehaladásának szempontjából az európaizálódás ütemét és mértékét helyenként kevésnek tartják. A modernizációs megközelítés képviselőinek két érve van. A „civilizatórikus” érv szerint a csatlakozással Magyarország „végérvényesen” a nyugati civilizáció részévé válik, véget ér az az időszak, amikor az ország a keleti és nyugati civilizáció között helyezkedett el. A csatlakozás az ország nyugatosítását jelenti, illetve ehhez a folyamathoz ad újabb lökést. Ezt az újabb lökést az EU-s fejlesztési források Magyarországra történő áramlása adja, ami a modernizációs elmélet másik fő érve a csatlakozás mellett. A modernizációs megközelítés tehát elsősorban az integrációs folyamat outputjaiból származtatja érveit a magyar csatlakozás mellett. A kolonizációs elmélet ezzel szemben a csatlakozást egyrészt inputoldalról bírálja az alacsony legitimáció miatt, másrészt outputoldalról, a csatlakozással járó befolyásvesztést hozva föl veszélyként és ellen-

¹⁰ A 'poszt' előtag azoknak az eltéréseknek az érzékeltetésére szolgál, amelyek a mostani birodalmi rendszert megkülönböztetik a XIX–XX. századi „klasszikus” kolonializmustól.

érvként. A kolonizációs megközelítés képviselői az európaizációban az egyenlőtlen hatalmi relációk intézményesülését látják.

Mindkét megközelítés az Európai Unió kormányzati szereplőit, valamint a magyar politikai és szakértői eliteket tartja az európaizálás meghatározó aktorainak. Különbség abban mutatkozik, hogy a modernizációs megközelítés képviselői helyenként keveslik az Európai Unió kormányzati szerveinek elszántságát és beavatkozási készségét a magyar politikai folyamatokba, míg a kolonizációs megközelítés képviselői ennek épp a fordítottját tartják.

Mindkét megközelítésből hiányzik a mikroelméleti megalapozottság, a politikai rendszer változásának mikroszintű vizsgálata, hogy az egyéni és kollektív cselekvők szintjén miként ragadható meg az intézményrendszer változása. A két megközelítés képviselői annak vizsgálatára is kevés figyelmet fordítottak, hogy mi jellemzi az európaizálást az EU tagállamaiban és a csatlakozásra váró többi országban. Az összehasonlító vizsgálatok hiányában nehéz ugyanis megállapítani, hogy a magyar helyzet elemzése során föltárt összefüggések belső magyar okokkal magyarázhatók, vagy más, külső tényezők hatását kell bennük látnunk. A következő oldalakon kísérletet teszek ezeknek a hiányosságoknak a kiküszöbölésére, és egy olyan intézményváltozási modell kimunkálására, amely megkönnyítheti a politikai területek és az országok közti összehasonlítást.

EURÓPAIZÁCIÓ, POLITIKAHÁLÓZATOK ÉS INTÉZMÉNYESÜLÉS: ELMÉLETI KERETEK

Az európaizáció modernizációs és kolonizációs elméletei nem adnak választ arra a kérdésre, hogy a társadalmi cselekvők szintjén, azaz a mikroszinten miként értelmezhető az európaizáció, és hogy a mikroszintű társadalmi változások miként eredményeznek mezo- és makroszinten jelentkező változásokat. Így ezekből az elméletekből nem tudjuk meg, hogy a társadalmi cselekvők milyen akciói eredményeként jöhetnek létre az európaizált társadalmi intézmények, a törvények, a politikai intézkedések vagy az államigazgatási egységek. E hiányt az elméletek azzal próbálják betölteni, hogy túlszocializált cselekvőkép-pel operálnak, vagyis feltételezik, hogy a hazai egyének működését rajtuk kívül álló társadalmi képződmények (például az Európai Bizottság) határozzák meg.

A modernizációs elmélet szerint a kívánatosnak tartott intézmények mintái az Európai Unióban már léteznek, és a magyar társadalmi cselekvők (illetve az illetékes kormányzati szereplők) ezeket az intézményeket először megismerik, majd ezt követően reprodukálják Magyarországon. Az, hogy az intézmények átvételének folyamata miként megy végbe, csak annyiban érdekes az elméletben, hogy a végeredmény mennyiben felel meg az európai uniós mintáknak. Ha teljes egészében megfelel, akkor sikeresként értékelik az adaptációt, ha pedig a folyamat végeredménye eltér az előzetes várakozásoktól, akkor azt devianciának tartják, ami az Európai Unió intézményeinek nem megfelelő ismeretéből vagy a modernizáció elleni erők működéséből származik.

A kolonizációs elmélet az európaizáció során Magyarországon létrejövő társadalmi intézmények döntő többségét devianciaként értékeli, vagyis olyan intézményeknek tartja, amelyek idegenek a magyar hagyományoktól, és a magyarországi aktoroknak az Európai Unió centrumszereplői által történő kizsákmányolását eredményezik. A társadalmi intézmények ebben a modellben azért jönnek létre, mert az

EU-szereplőknél kisebb hatalmú hazai társadalmi szereplők létrehoz-
zák az átvételre javasolt intézményeket, és ezért cserébe olyan kedvez-
ményeket kapnak, melyek a kiindulóállapotoknál kedvezőbb egyéni és
kollektív helyzetet eredményeznek számukra. Ebben a megközelítés-
ben tehát az intézményalakítók, az európaizáció kulcsszereplői kom-
prádor csoportokként jelennek meg, idegen érdekeket szolgáló, korláto-
zott cselekvőképességű aktorként. A „komprádorok” megbízóikkal
együttműködésben az intézményi változásokat csak úgy tudják elfo-
gadtatni a társadalom többi szereplőjével, ha azokat nem megfelelően
tájékoztatják az intézményépítési folyamat végeredményéről és hatása-
iról, illetve az európaizációról folyó közbeszédben ezt a folyamatot
kívánatosként, a végállapotokat a kiindulóhelyzetnél magasabb rendű-
ként tüntetik föl.

A kolonizációs elmélet tehát egy kifordított modernizációs elmé-
let, amennyiben az európaizáció során végbemenő intézményépítést
külső minták alapján végbemenő folyamatnak tartja, s a folyamatból
csak annak végeredményére vonatkozóan tesz kijelentéseket. Magát
az intézményépítési folyamatot nem vizsgálja, ám külső szempontok
alapján mégis értékeli.

A társadalmi intézmények létrejöttének és változásának mikro-
szintű vizsgálata nélkül azonban nem érthető meg teljes egészében az
európaizáció folyamata, és annak pozitív vagy negatív értékelése sem
végezhető el megnyugtatóan. Hogy az intézményi változást mikro-
szinten is meg tudjuk ragadni, elméleti fogódzókra van szükség. A kö-
vetkező oldalakon bemutatom az európaizáció külföldi szakirodalmát.
A témában született többezernyi publikáció áttekintésére e helyütt
nincs mód, megkísérem viszont bemutatni a lényegesebb irányzato-
kat. A szakirodalom irányzatokba történő csoportosításánál több ösz-
szefoglaló műre támaszkodom (Richardson 1996; Scharpf 1999; An-
dersen–Eliassen 2001; Sweet Stone et al. 2001; Jachtenfuchs 2001;
Pollack 2001; Wallace–Wallace 2000). A fejezetben először az európai
integráció korai elméleteit mutatom be. Ezt követően az Európai
Unió politikai rendszerének működését vizsgáló jelenkori elméleteket
és irányzatokat vázolom. A fejezet második részében a politikai me-
zők társadalmi struktúrájának vizsgálata során született újabb keletű
irányzatot, a politikahálózatokkal foglalkozó szakirodalmat ismerte-

tem. A bemutatás során külön is kitérek a többszintű igazgatás (*multi-level governance*) modelljére, melyet sok szerző egy új igazgatási/kormányzási struktúra-ideáltípusnak tekint, s az Európai Uniót mint ehhez az ideáltípushoz jelentősen közelítő kormányzati rendszert értelmezi. A fejezet utolsó részében az európaizáció egyes jelenségeinek magyarázatában már sikeresnek bizonyult konstruktivista intézményesülési modellt ismertetem.

Az európai integráció korai elméletei

Az európai integráció elméleteinek első csoportja még az integrációs folyamat 1950-es évekbeli megindulása előtt jött létre. Egy része az európai együttműködés kívánatos végállapotával (föderalizmus és funkcionalizmus), míg a másik rész az integráció szükséges háttérfeltételeivel (tranzakcionista/kommunikációs irányzat) foglalkozott (Cram 1996).

A második világháborút követően föllépő *föderalisták* (Jean Monnet, Walter Hallstein, Altiero Spinelli) például egy föderális összeurópai állam föllállításától várták az európai béke tartós biztosítását. Elképzeléseik szerint az európai nemzetállamok közötti konfliktusok fölszámolása csak egy föderalisztikus berendezkedésű államalakulattól várható. A *funkcionalisták* (például David Mitrany) szerint az európai és tágabban a világbéke kialakításához nem megfelelő eszköz a föderalisták hangsúlyozta politikai együttműködés, mivel az nem szünteti meg a konfliktusok kiváltóokát, a nemzetállamok rendszerét. Mitrany a föderalista elképzelésekkel szemben a technikai/funkcionális együttműködés fontosságát hangsúlyozta. A funkcionális együttműködés elsősorban az egyes gazdasági szektorok szereplői közti kölcsönös előnyöket realizálni igyekvő kooperációt jelentette. Ez a gondolat sem maradt hatás nélküli az európai architektúra kialakításában, amint azt az ötvenes-hatvanas évek során létrejött nyugat-európai ágazati együttműködés (például szén- és acélágazat, mezőgazdaság) mutatja.

A *tranzakcionista* megközelítések (például Karl Deutsch) szerint az európai egységesülés sikeréhez nem elegendő az emberek közötti

technikai együttműködés. Közös európai szimbólumoknak, identitásoknak, emlékeknek és értékeknek is létre kell ugyanis jönniük ahhoz, hogy a társadalmi szereplők egymás iránt felelősséget érző közösséggé váljanak.

Az ötvenes évek végének és a hatvanas éveknek meghatározó integrációs irányzata volt az Ernst Haas (1958) nevéhez kötődő neofunkcionalizmus. Haas nem az integráció feltételeivel és végállapotával, vagyis az integrációs folyamat inputjával és outputjával foglalkozott, hanem azzal, hogy mi történik az integrációs folyamat során, vagyis a „fekete doboz” belsejében. Haas szerint a politikai integráció során a különböző nemzeti politikai aktorok meggyőzetnek arról, hogy várakozásaikban, elkötelezettségeikben és politikai működésükben egy új szupranacionális központhoz igazodjanak (1958, 16). Haas az európai integrációt a politikai integráció egyik megvalósuló esetének tartotta.

Neofunkcionalista megközelítésében a politikai integráció kulcsszereplői a nemzeti elitcsoportok és a létrejövő szupranacionális államalakulat nemzetállamoktól független képviselői. A nemzeti elitek fontos szereppel bírnak Haas modelljében, mivel a nemzetállam döntési jogosítványainak átadásával, azaz az integrációs folyamat előmozdításában vagy esetleges visszafordításában nekik van a legnagyobb szerepük. Mivel azonban egy-egy integrációs döntés meghozatalakor nem lehet teljesen világosan látni a jogosítványok átadásának következményeit, ezért a nemzeti elitszereplők várakozásaik alapján hozzák meg döntésüket egy-egy integrációs kérdésben. Így Haas álláspontja szerint az integrációs folyamat során születő döntések megértésében a döntést meghozó szereplők várakozásaival kell tisztában lennünk. A várakozások változásának mechanizmusát Haas túlcsoordulásnak (*spill-over*) hívja, és különbséget tesz politikai, funkcionális és földrajzi túlcsoordulás között. A politikai túlcsoordulás mechanizmusa a nemzeti döntési jogosítványok nemzetek fölötti szervezeteknek történő átadása/visszavonása, amit alapvetően az elitcsoportok várakozásai vezérelnek. A funkcionális túlcsoordulás a gazdasági ágazatokban megvalósuló együttműködés terjedése, ami más logikát követ, mint a politikai változás, tekintve hogy az egyes ágazatok egymásnak inputot/outputt jelentenek, így ha egyik területen megvalósult az integráció, akkor az ezzel a területtel szoros együttműködésben lévő másik terüle-

ten is ésszerűnek tűnik az integráció. A földrajzi túlcsoportulás az integrációban részt vevő területi egységek bővülésének/szűkülésének mechanizmusa, amit szintén a nemzeti elitcsoportok várakozásai vezérelnek.

A neofunkcionalista megközelítést már a hatvanas években számos bírálat érte (Cram 1996). Ezek a kritikák a neofunkcionalisták integrációval kapcsolatos optimizmusát bírálták. A realista/intergovernmentalista megközelítés képviselői szerint a nemzetközi kapcsolatok főszereplői az egységes nemzetállamok, amelyek gazdasági és jóléti kérdésekben lemondhatnak ugyan szuverenitásuk egy részéről, de a „nagypolitika” területére, úgymint a kül- és biztonságpolitikára az együttműködés „átcsordulása” nem valószínűsíthető. Ez az integráció ugyanis azt jelentené, hogy a nemzetállamok (és a nemzetállami elitek) alapvető funkciókról (ilyen például az állampolgárok biztonságának szavatolása) mondanának le, s ezzel a polgárok szemében csökkenne a nemzetállami intézmények legitimitásába vetett hit.

A nemzetközi kapcsolatok jelenkori integrációs elméletei

Az európai integráció hetvenes évekbeli megtorpanása csökkentette a téma iránti társadalomkutatói érdeklődést. A nyolcvanas évek közepétől újra beinduló integráció viszont élénkítően hatott az európaizációs vitákra, és új, az integrációs folyamatot modellező elképzelések kialakítására sarkallta a kutatókat. A kérdés szakirodalma az utóbbi tizenöt évben így még a korábbinál is szerteágazóbbá vált, ami megnehezíti az összefoglalást. A témával ráadásul több intézményesült akadémiai terület képviselői is foglalkoztak, úgymint a nemzetközi kapcsolatok tanulmányozói, politológusok és szociológusok. A nemzetközi kapcsolatok szakirodalmán belüli irányzatokat Mark A. Pollack (2001) áttekintése alapján mutatom be.

Pollack a szakirodalmat két csoportra osztotta, az európai integrációt tanulmányozó racionalista és a konstruktivista irányzatokra. A racionalista kutatási irányzat az intergovernmentalista hagyomá-

nyokra építkezve a nemzetállamot tartja a regionális integrációs folyamatok (köztük az európai integráció) legfontosabb szereplőjének. Az egyes nemzetállamok között azonban erőforrás-ellátottságuk és befolyásuk tekintetében jelentős különbségek vannak, így eltérő befolyással bírnak a nemzetközi integrációs folyamatok kimenetelére. A nagyobb államok általában sikeresen tudják akarataikat rákényszeríteni a kisebb befolyású államokra, noha a kisebb államok támogatása egy-egy integrációs intézkedés elfogadtatásakor nem csupán fenyegetéssel, hanem a kooperáció megjutalmazásával is megszerezhető. Ennek az álláspontnak a képviselői szerint az európai integráció jó példája annak, hogy a kisebb államok a nagyobb államok képviselőivel miként tudják a számukra jelentős befolyást biztosító intézmények föllállítását elfogadtatni.

A racionalista irányzaton belül külön említést érdemel Andrew Moravcsik (1998) liberális intergovernmentalizmusa, ami különösen nagy visszhangot váltott ki a kilencvenes években. Moravcsik preferenciakialakítási modellje szerint a nemzetközi integráció folyamata két lépcsőből áll. Az elsőben a nemzeti kormányok képviselői aggregálják a saját választóik/megbízóik preferenciáit az integrációval kapcsolatos aktuális kérdésben, majd a második lépcsőben a többi nemzetállam képviselőjével már ezeknek az artikulált nemzeti preferenciáknak az ismeretében ülnek tárgyalóasztalhoz, ahol haszonmaximalizálásra törekednek. A végső döntés meghozatalakor általában az erősebb nemzetállam „szava” a döntő, az Európai Unió bürokráciájának kevés beleszólása van a döntési folyamatba. Moravcsik modellje abban különbözik más racionalista modellektől, hogy a nemzetállamok véleményének kiformálására a nemzetállamon belül kerül sor, a preferenciarendezés nemzeti szinten valósul meg, és nem attól függ, hogy a nemzetközi helyzet milyen biztonsági megfontolásokra ad okot. A nemzetállamok képviselőinek alkudozása a legtöbb esetben ugyan nem vezet el a nemzetállami jogosítványok EU-ra történő átruházásához, ám a tárgyalások során megszülető intézmények a legtöbb esetben hozzájárulnak a nemzetközi együttműködés tranzakciós költségeinek csökkentéséhez. Az európai integráció fennmaradásához azonban nemcsak ez járul hozzá, hanem az is, hogy a nemzetállami képviselők pozíciói saját megbízóikkal/választóikkal szemben erősöd-

nek, tekintve hogy a brüsszeli tárgyalások során kizárólagos tárgyalási joggal rendelkeznek, és nagy befolyásuk van arra, hogy megbízóik milyen információkat szereznek a tárgyalásokról. Moravcsik az utóbbi álláspontjába már beépítette az EU működését a racionális választások elmélete alapján vizsgáló kutatók eredményeit is, akik elsősorban az Európai Bíróság (*European Court of Justice*) döntéseit vizsgálták.

A nemzetközi kapcsolatok tanulmányozóinak egy másik csoportja a racionalista irányzatoktól nagyban eltérő álláspontot alakított ki (Pollack 2001). A konstruktivista irányzat képviselői nem fogadják el azt, hogy az intézmények csupán ösztönzőként működnének a külsőleg adott preferenciákkal rendelkező aktorok számára, hanem úgy vélik, az intézmények már magában a preferenciák kialakulásában is komoly szereppel bírnak. Különösen a racionalista magyarázatokban kevésbé hangsúlyozott informális szabályok és interszubjektív értelmezések szerepe fontos a preferenciaképződés folyamatában. Mindennek azért van jelentősége az európai integráció tanulmányozásában, mert a konstruktivisták szerint feltételezhető, hogy a nemzetállamok közti alkudozás összetett, a preferenciák állandó módosulásával járó folyamat, s a nemzetállamon belüli szereplők között is állandó vetélkedés folyik a nemzeti álláspont kialakításában. Christiansen és szerzőtársai (1999, 529) szerint maga az európai integráció is sokat változott az idők során, és vele együtt a benne részt vevő társadalmi szereplők identitása és érdeke is módosult.

A politikaalakító folyamatokkal foglalkozó kormányzási (*governance*) megközelítések

A nemzetközi kapcsolatok racionalista és konstruktivista megközelítései főként a nagy történelemalakító döntések létrejöttével (Moravcsik 1998) foglalkoznak, és kimarad a látókörükből az egyes politikai területeken folyó mindennapi politikaalakító folyamat (Andersen–Eliassen 2001). Az Európai Unióval foglalkozó szakirodalom egy igen jelentős része ez utóbbi kérdést vizsgálja. Jachtenfuchs (2001) cikke alapján három irányzatot különböztethetünk meg a mindennapi poli-

tikaalakítási folyamatokat vizsgáló kormányzási (*governance*) irodalmon belül: az európaizáció irányzatát, Giandomenico Majone „szabályozó állam” koncepcióját és a politikahálózatokkal foglalkozó szakirodalmat. A három irányzat között számos kapcsolódás van, melyek közül kiemelendő, hogy az Európai Unió politikai rendszerét egy különleges, korábban a valóságban nem ismert kormányzási rendszerként írják le.

Jachtenfuchs (2001) a nyolcvanas évek közepétől újrainduló európai integrációs folyamatnak tulajdonítja a kérdéssel foglalkozó szakirodalom bővülését és szerteágazását. A viták nemcsak abban a kérdésben élénkültek föl, hogy miként modellezhető az európai integrálódás új szakasza, hanem abban is, hogy az Európai Unió milyen hatást gyakorol a nemzeti és az az alatti szinten folyó politikaalakítási folyamatokra.

Andersen és Eliassen (2001) szerint a kilencvenes évek során kialakult európaizációs megközelítés három kérdésben különbözik a hagyományos integrációs megközelítésektől. Az európaizációs megközelítés képviselői egyrészt nem feltételezik, hogy az európai politikai rendszer kiépülése hatékonyabb politikaalakításhoz vezetne, azaz a politikai folyamatok outputja alapján nem legitimálható az EU kiépítése. Másrészt az európaizációs megközelítés nem a neofunkcionalizmusból, hanem a szervezetelmélet különböző irányzataiból meríti modellelemeit, így e megközelítés képviselői sokkal nagyobb hangsúlyt helyeznek a rendszeren „belüli” aktorokra és folyamatokra, semmint magára a rendszer jellemzőire. Harmadrészt az európaizációt elemző kutatók nem csupán az Európai Unió vizsgálatára, hanem a nemzeti politikaalakítási folyamatok összehasonlítására is nagy hangsúlyt helyeznek, mert a nemzeti politikai rendszerekben az európaizáció során végbemenő változások előre egyértelműen nem jelezhető változásokat idézhetnek elő. Összefoglalóan tehát azt lehet megállapítani, hogy az európaizációs megközelítés sokkal nagyobb mozgásteret tulajdonít a különböző politikai szereplőknek, mint az integrációs elméletek, s a nemzeti politikai rendszerek uniformizálódása és részbeni leépülése helyett a politikaalakítási folyamatok összetettebbé válását hangsúlyozza (Shapiro 2001; Cichowski 2001).

Cram (2001) szerint az EU-szinten végrehajtott intézményi változások eltérő hatással lehetnek a társadalmi szereplők nemzeti keretekben szerveződő csoportjaira. A nemzeti intézményrendszerek ugyanis

közvetítik az uniósszintű változásokat, és korlátot állítanak az EU-ban megnyíló új lehetőségeket kiaknázni szándékozó cselekvők elé. Az EU-n belüli nemzetek közötti összehasonlítások arra a megállapításra engedtek következtetni, hogy az európaizáció során a nemzetek közti intézményi különbségek nem tűnnek el, tehát nem egyneműsödés következik be, hanem egy új intézményi szint épül ki, de az alatta lévő (nemzeti, regionális, helyi) intézményi szintek sem tűnnek el. Az út-függőség tézise tehát egyes állítások szerint az európaizálásra is igaz, vagyis a múltban megalkotott működési szabályok, legyenek azok formálisak avagy informálisak, tovább élnek, fennmaradnak az európai integráció során is (Adshead 1996; Cloke 1992; Conzelmann 1998; Ward–McNicholas 1998; Peterson 1997; Falkner 1997; Kohler-Koch 1997; Hooghe–Marks 1997).

Knill és Lehmkuhl (1999) az európaizáció három mechanizmusát különböztették meg, amikor az EU nemzeti politikai intézményrendszerre gyakorolt hatását elemezték. Pozitív integráció esetén az Európai Unió a nemzeti kormányok számára kötelező jelleggel előírja a meghonosítandó intézményi megoldásokat. Negatív integráció esetén az európai törvényhozás a nemzeti politikai rendszer azon elemeinek eltörlése érdekében fejt ki tevékenységet, melyek sértenek valamilyen elvet vagy szerződést. Ez is hat természetesen a nemzeti szereplők közti erőforrás-függőségekre, ám a nemzeti szereplők az új intézmények kialakításában jelentős szabadságot élveznek. Az európaizáció „leggyengébb” mechanizmusa – legalábbis rövid távon és az intézmények szintjén – a nemzeti szereplők várakozásainak megváltoztatása. Ez esetben a nemzeti szereplőknek az EU nem írja elő, hogy milyen intézményeket kell meghonosítaniuk, hogy milyen létező intézményeket kell felszámolniuk, hanem különféle csatornákon megváltoztatja a nemzeti szereplők jövőre irányuló várakozásait, akik az intézményi átalakítás folyamatában már e várakozásaiknak megfelelően működnek.

Az európaizációs megközelítésben nagy hangsúly helyeződik az EU politikai rendszerének összetettségére és komplexitására is. Andersen és Eliassen (2001) szerint a komplexitás abban is megjelenik, hogy a nemzeti politikaalakítási folyamatok az európaizáció során még inkább többszereplőssé válnak, hisz megjelenhetnek és meg is jelennek benne az EU központi szervezetei, valamint más nemzeti politikai rendsze-

rek szereplői. A komplexitást az is növeli, hogy az EU új uralmi megoldásokkal kísérletezik, a gazdaság és a társadalom szabályozásának új formáit keresi. A harmonizáció és a szubszidiaritás elveinek érvényesítése például új lehetőséget teremt a különböző politikai aktorok számára. A komplexitás növekedésének harmadik területe az EU által szabályozott politikai területek és országok számának rohamos gyarapodása, különösen a nyolcvanas évek második fele óta. E változások következtében megváltozik a nemzeti politikai rendszerek környezete, a döntési jogosítványok egy része az Európai Unióhoz kerül, és új szereplők jelennek meg a politikai folyamatokban. Mindezek ellenére nem következik be sem a nemzeti politikai rendszerek „kiüresedése”, sem ezek uniformizálódása, mert az EU rendszerében nincsenek jelen olyan szereplők, akik elégséges eszközökkel rendelkeznének az egyenműsítés kikényszerítésére.

A komplexitás és a vele együtt járó fragmentáció egyik megnyilvánulása, hogy új politikai szereplők viszonylag könnyen bekapcsolódhatnak az EU-szintű döntéshozatali folyamatokba (Mazey–Richardson 2001; Le Galés 2001). Érdekképviseltek és lobbiszervezetek viszonylag szabályozatlanul befolyásolhatják a politikaalakításban jelentősebb jogosítványokkal rendelkező szereplőket, és lobbitevékenységüket nem csupán uniós, de nemzeti, sőt, regionális szinten is kifejthetik. Peterson (1997) megfogalmazásában: mindenki mindenkinél lobbizik. A lobbizás szabályozatlansága és az EU politikai rendszerének viszonylagos kiépületlensége alapján az intézményépítés még korai szakaszában van, és föltételezhető, hogy a napjainkban létrejövő intézményi megoldásokat nehéz lesz majd megváltoztatni (Richardson 1996).

Az Európai Unió politikai rendszerének komplexitását az is növeli, hogy az egyes politikai területek szabályozásában a tagállamok politikai szereplői igyekeztek saját nemzeti politikai szabályozásukat az európai normává tenni. Ez oda vezetett, hogy különböző politikai területeken eltérő döntéshozatali szabályok érvényesülnek azon túl, hogy eltérő az egyes politikai területek szabályozottságának szintje. Fritz Scharpf (1999, 117) munkájából tudjuk, hogy az EU megszületése óta számos politikai területen jelentősen megváltozott a szabályozás, és ez a változás sok esetben nem azt jelentette, hogy a nemzeti szabályozást EU-szintű szabályozás váltotta föl, hanem azt, hogy de-

reguláció történt. Ez a szociálpolitika, a makrogazdasági politika és a foglalkoztatáspolitikai vonatkozásában például mind a nemzeti, mind pedig az EU problémamegoldó képességének radikális csökkenéséhez vezetett. A belbiztonsági és igazságügyi kérdésekben, valamint az oktatásügy területén viszont megmaradtak a nemzeti szabályozások. Az agrárpolitika, a versenypolitika és a telekommunikáció területén nagyrészt megszűntek a nemzeti szabályozások, helyükön EU-szintű közös szabályozás jelent meg. A bankügy, a környezetvédelem és az egészségügy területén viszont mind az EU-nak, mind pedig a nemzeti kormányzatoknak jelentős szabályozási lehetőségeik vannak. Scharpf véleménye szerint az Európai Unió kiépülése során az egyes pozitív, gyakran redisztributív szabályozások leépülése volt a jellemző tendencia nemzeti szinten. A számos területen bekövetkezett „negatív”, tehát dereguláció révén létrejövő integráció ellenére sokszor nem csökkent a nemzeti szabályozás, sőt, egyes kérdésekben (például környezetvédelem) gyakran a nemzeti szabályozás erősödését lehet megfigyelni. Általános tendenciát tehát nehéz fölfedezni az egyes politikai területeken bekövetkezett európaizálódás mértékéről, sajátosságairól, ami a nemzetek közti és a politikai területek közti összehasonlítás szükségességre inti a kutatókat.

Az Európai Unió komplexitásának és széttöredezettségének oka és következménye is egyben, hogy az EU által létrehozott szabályok regulációs jellegűek (Majone 1996). A modern állam szabályozó, regulációs funkcióját az különbözteti meg a redisztributív és stabilizáló funkciótól, hogy fókuszában a piaci kudarcok elkerülése, illetve megelőzése áll, nem pedig a javak közösségen belüli jóléti célú újraelosztása vagy a gazdasági teljesítmény társadalmilag elfogadott szintjének biztosítása. Majone vizsgálatai szerint (1996, 265) a regulációs jellegű intézkedések az EU által kibocsátott joganyag (ami ma már egyes nemzetállamok esetében a teljes joganyag 80 százalékát is eléri) döntő többségét alkotják. A redisztribúciós és stabilizációs politikák tekintetében viszont továbbra is a nemzeti szabályozás a meghatározó, noha az euró bevezetése kapcsán a stabilizációs szabályozás egy részét (főleg a fiskális és monetáris politikákban) EU-szintre helyezték át. Az Európai Unió költségvetése a tagállamok közösségi célú kiadásainak 2,4 százalékát teszi ki, melynek bár csökkenő, de mégis döntő részét a Közös Agrárpolitika finanszírozására fordítják.

Majone (1996) a regulációs jellegű szabályozás túlsúlyát annak tulajdonítja, hogy a komplex és hálózati jelleggel szerveződő politikai rendszerben regulációs jellegű, viszonylag alacsony azonnali kiadással járó szabályokat könnyebb alkotni, mint nagy költséggel járó intézkedéseket. A regulációs jellegű szabályoknak ugyanis az a sajátossága, hogy a végrehajtás során föllépő költségeket a szabályozott tevékenységet végző társadalmi szereplők viselik, nem pedig a politikai közösség egésze. Olyan környezetben, ahol a közösségi politikai intézkedések kezdeményezéséért felelős Bizottság és annak bürokráciája elsősorban ilyen alacsony költségvetési kihatású intézkedéseket tud elfogadtatni a politikai szereplőkkel, a Bizottság részéről racionális magatartás a regulációs típusú intézkedések kezdeményezése. A nemzetállamok részéről viszont a nemzetközi szabályozási kudarcoktól való félelem indokolja a regulációs intézkedések szupranacionális szervezethez történő delegálását. Egy sereg államhatárokat átlépő gazdasági, környezeti stb. kérdésben ugyanis a nemzetállamok egyedül nem tudnak megfelelő szabályozást alkotni. Ekkor még megoldást jelentene a bilaterális vagy multilaterális megegyezés bizonyos intézkedések nemzetállami keretekben történő meghozataláról, de eszközök hiányában ez esetben nagy a veszélye annak, hogy a megegyezést megkötő államok egymásnak tett ígéreteiket nem teljesítik. A szupranacionális, EU-szinten történő és uniós kezdeményezésre létrejövő szabályozás tehát a nemzeti határokon túlterjedő kérdésekben a szabályozási kudarcok kockázatát csökkenti. Ráadásul a szupranacionális szabályozás növeli a nemzetállamok mozgásterét, mert az erre való hivatkozással gátat tudnak szabni a nemzeti lobbik járadékvadászó tevékenységének.

Majone még egy további érvet hoz a regulációs jellegű politikák Unión belüli elterjedéséhez, ami a Bizottság bürokráciájának természetéből fakad. A Bizottság tisztviselői ugyanis akkor folytatnak racionális stratégiai tevékenységet, ha igyekeznek minél több kérdésben a regulációs intézkedéseket kezdeményező és keresztülvivő politikai vállalkozóként föllépni (Kingdon 1984). Az EU-tisztviselők ugyanis csak korlátozott ideig dolgozhatnak a Bizottságban, így további karrierjük szempontjából kulcsfontosságú, hogy bizottságbeli működésük alatt későbbi életútjuk során hasznosítható társadalmi tőkét halmozzanak föl. Nem véletlen az sem, hogy gyakran egy-egy nemzeti vagy

nemzetközi lobbicsoport megbízottjaként működnek. Amennyiben a meglévő kapcsolatok és szakértelem kitartással párosul, úgy – mint azt példák sora bizonyítja – sikerrel tudnak föllépni egy-egy probléma regulációs intézkedéssel történő szabályozása érdekében (Héretier 2001).

A többszintű, hálózati kormányzás modellje

Az Európai Unió működését elemzők egy része szerint az európaizált politikai mezők jelentősen különböznek azoktól a politikai mezőktől (legyenek azok akár nemzeti, akár európai szinten értelmezettek), ahol az Európai Unió valamilyen formában nincs jelen. E különbség a mezőkön működő aktorok összetételében és egymáshoz fűződő kapcsolataiban is megjelenik, amit a többszintű kormányzás (*multi-level governance*), a horizontális önkoordináció és a politikahálózatok¹¹ modelljével írnak le a kutatók.

Oliver Williamson (1975, 1985) tétele szerint intézmények azért jönnek létre, hogy csökkentsék a tranzakciós költségeket. A tranzakciós költségek különböző szintje különböző intézmények – Williamson fordulatával kormányzati/irányítási struktúra – létrejöttéhez vezet, melynek két ideáltípusát piacnak és hierarchiának nevezi. A politikahálózatokkal foglalkozó szerzők egy része szerint (például Mayntz–Scharpf 1995; Börzel 1998; Kooiman 1993; Klijn et al. 1995; Hanf–Scharpf 1978; Hindmoor 1998) e két ideáltípus mellett megkülönböztethetjük még a hálózatot mint kormányzási struktúrát. A modern kormányzást ugyanis olyan döntési rendszerek jellemzik, melyekben a funkcionális és területi differenciálódás megnehezíti a hatásos döntéshozatalt, mert a rendszer alrendszerekbe tömörült aktorok sokaságából áll, akik spe-

¹¹ A politikahálózatok vizsgálatának másik, empirikus indíttatású irányzata a következő alfejezet témája lesz. A két, politikahálózatokkal foglalkozó irányzat eltérő elméleti alapokra épül. A hálózatot kormányzási struktúraként értelmező irányzat a tranzakciós költségekkel foglalkozó intézményi közgazdaságtanból eredeztethető, míg a másik, leíróbb jellegű irányzat az angol politikai rendszer empirikus vizsgálatából. A két irányzat közelítésére és a politikahálózatok típusainak institucionalista értelmezésére Blom-Hansen tett kísérletet (1997).

ciális feladatokkal, valamint korlátozott jogosítványokkal és erőforrásokkal rendelkeznek. Ilyen helyzetben a kormányzat egyre inkább függővé válik a hierarchikus ellenőrzésen kívül lévő társadalmi szereplőktől, hisz ezek együttműködése és erőforrás-mobilizálása nélkül (információ, támogatás/ellenőrzés) nem lehetne hatékonyan kormányozni.

Az érvelés szerint a társadalmi cselekvők közti csere mindig egy adott kormányzási struktúra kontextusában jön létre. Egy kétszereplős modellben a piaci struktúrák megléte esetén a szereplők között az egymás iránti kötelezettségeket részletező szerződés jön létre, melynek be nem tartása esetén a kárt szenvedett fél a kárpótlás kikényszerítéséért bírósághoz fordulhat. Nulla tranzakciós vagy csereköltségek esetén a piac mindig hatékonyan szabályozná a cserét, ám a valós világban ez ritkán fordul elő (Coase 1937). Sokkal inkább az a helyzet, hogy többféle tranzakciós költség is fölmerül, és létével nehezíti a cserek létrejöttét. A tranzakciós költségeknek több forrását különbözteti meg a szakirodalom, mint a csere komplexitásából, a hatalmi aszimmetriákból, az információs aszimmetriákból és a tranzakciók ritkaságából (*thin*), azaz a cserébe lépők számából és egymásra utaltságából föllépő költségeket. Minél komplexebb a csere, minél jelentősebbek a hatalmi és információs különbségek a cserébe lépni kívánók közt, annál magasabbak a tranzakciós költségek. A tranzakcióknak az is gátját képezheti, ha a rövid távú döntések eredményeként a hosszabb távú alternatívák száma csökken, és ezzel a felek kiszolgáltatottabbá válnak egymásnak.

Williamson szerint, ha magasak a tranzakciós költségek, akkor a költségeket csökkentő hierarchikus kormányzási struktúrák jönnek létre (1975). Ám a parlamenti demokráciák politikai valóságában erre gyakran nem kerül sor, mert a hierarchiák létrehozásának olyan nagy ára lenne (például társadalmi elégedetlenség, lázadás stb.), amit a hierarchiák létrehozói nem vállalnak. Ami létrejön, legalábbis a politikahálózatok kutatói szerint, az egy harmadik típusú kormányzási struktúra, a hálózat (Hindmoor 1998). Ennek sajátossága az, hogy piaci szerződések és hierarchikus függőségek hiányában is képes a cserére lépő felek között bizalmat generálni, azaz úgy, hogy sem formális, sem pedig külső intézmények nem garantálják az opportunist cselekvés megakadályozását.

Bizalom akkor keletkezik a hálózat tagjai között, ha a cselekvők száma viszonylag kicsi, a hálózaton kívüli kapcsolatok száma csekély, gyakori interakció van a tagok között, és nagy valószínűséggel ez a jövőben sem változik meg, valamint ha az egyik területen való együttműködés függ a cselekvőknek egy másik területen létrejött együttműködésétől (Coleman 1990; Sztompka 1999). Ez esetben a felek között jó eséllyel jön létre bizalmi reláció, és végbemegy a kapcsolatok társadalmi beágyazódása.

A politikahálózatok kedvező körülményeket teremtenek a bizalmi relációk létrejöttéhez, és a hálózatokban folyó állandó érintkezés, tárgyalás, egyeztetés külső és formális intézményi szabályozók hiányában is az opportunista cselekvés mellőzésére tudják szorítani a feleket (Hindmoor 1998). A tranzakciós költségek csökkentésével a cserék eredménye pedig Pareto-optimális a politikahálózatokon kívüli tranzakciókkal szemben.

Fritz Scharpf szerint (1992) a politikahálózatok kormányzati rendszerként két szempontból is alkalmasabbak a jelenkori politikai problémák megoldására, mint a hierarchia és a piac. A piaci koordináció ugyanis képtelen megbirkózni a negatív externáliák problémájával, azaz a piaci kudarcokkal. A hierarchiák viszont veszteseket termelnek, olyan társadalmi szereplőket, akik az elfogadhatónál nagyobb mértékben viselik a társadalmi hátrányokat.¹² A politikai szereplők hálózaton belüli horizontális önkoordinációja a mai viszonyokat jellemző bizonytalan társadalmi környezetben és a társadalmi alrendszerek fokozódó egymásra tolódásában lehetővé teszi a piaci kudarcok és a hierarchiák okozta társadalmi feszültségek elkerülését. A cselekvők horizontális önkoordinációja ugyanakkor szuboptimális eredményre is vezethet, ha nem alakul ki egyetértés a tárgyalási folyamat során.

A politikahálózaton belüli konszenzus kialakítását két dolog nehezítheti meg: egyrészt a játékelmélethez ismert fogoly-dilemma, másrészt a strukturális dilemma. Az első esetben a társadalmi cselekvő nagyobb hasznot húz az együtt nem működésből akkor, mikor nem tudja biztosan, hogy a másik fél kooperálni fog-e, a másik esetben

¹² Gary Miller (2002) könyvében arra hívta föl a figyelmet, hogy a hierarchikus irányítás lényegi eleme a delegálás, ami az alárendelt szereplők információs monopóliumának mértékével együtt növekszik.

pedig az a probléma merülhet föl, hogy a szervezet képviselőinek ígéretét nem fogadja el a szervezet tagsága. Erre azért kerülhet sor, mert a tárgyalási folyamatokban a szervezetek képviselőik útján vesznek részt, de általában kevés olyan esettel találkozunk, amikor a kompromisszumok megkötésére a szervezetek képviselőinek teljes körű felhatalmazása lenne. E két tényező nagyban megnehezíti a politikahálózatoknak mint tárgyalási rendszereknek a működését. Scharpf szerint a horizontális önkoordináció e diszfunkciói bizonyos esetekben elkerülhetők. A fogoly-dilemma akkor kerülhető el, ha a hálózat tagjainak együttműködését áthatja a bizalom, és a szereplők állandó kommunikációban vannak. Ehhez hozzájárulhat, ha a szervezetek tagsága egymást átfedi, vagy ha a közös megoldások keresése időben és térben elválik a költségek és előnyök elosztásától. A strukturális dilemma elkerülését segítheti, ha a hálózat tagjai között a szervezetek közti és szervezeteken belüli döntési rendszerekben elfoglalt formális kapcsolatok mellett informális kapcsolatok is létrejönnek. Ehhez szintén gyakori kommunikáció szükséges, továbbá az, hogy a kommunikáció eredményeként bizalom alakuljon ki a különböző szervezetekben tevékenykedő társadalmi aktorok között. Az informális hálózatok ez esetben hozzájárulnak a döntéshozatal tranzakciós költségeinek csökkentéséhez, mivel megkönnyítik az információk áramlását, és ezzel egyben csökkentik a döntési bizonytalanságot is.

A hálózatok ebben a megközelítésben intézmények, azaz szabályozó struktúrák, melyek a racionális cselekvők számára lehetőségeket és egyben korlátokat is kínálnak. Az intézmények funkciója, hogy csökkentsék a kollektív cselekvés problémáinak előfordulási esélyét, azaz korlátot szabjanak az egoista és opportunistáknak. Kenis és Schneider (1991), valamint Mayntz és Scharpf (1995) értelmezése szerint a hálózatok informális intézmények: nem formálisan szervezettek, reciprocívak (nem hierarchikusak), a közös előnyöket realizálni kívánó aktorok közti kapcsolat és az interakciók formái pedig viszonylag állandósultak. A hálózatok megegyezéssel létrejött szabályokon alapulnak, és csökkentik az információs és tranzakciós költségeket, valamint emelik a kölcsönös bizalom szintjét. Így a bizonytalanság szintje és a szabályoktól való eltérés kockázata is csökken. E funkcióik miatt a hálózatok ideális intézményi keretet kínálnak a köz- és magán-

aktorok közti horizontális koordináció számára, akik hálózatokba szerveződve cserélik ki erőforrásaikat közös céljaik elérése érdekében.

John Heinz és szerzőtársai (1993) a különböző kormányzási struktúrákat két dimenzió alapján különböztették meg egymástól. Az egyik dimenzió a kormányzati hatalom koncentráltságának mértékét (kicsi/nagy), a másik pedig a kormányzaton kívüli (*private*) szereplők hatalmának koncentráltságát (kicsi/nagy) mutatja (1. táblázat). Abban az esetben, ha a kormányzati hatalom koncentrálatlan és a kormányzaton kívüli szereplők közt koncentrált a hatalom, akkor magánkormányzatról (*private government*) beszélünk. Ennek tipikus példája a szicíliai maffia. Koncentrálatlan kormányzati és kormányzaton kívüli hatalom esetén beszélhetünk arról, hogy a kormányzási struktúra pluralista (ennek gyakori példája az USA politikai rendszere). Magas kormányzati és kormányzaton kívüli hatalomkoncentráció esetén korporatizmusról (például a német kormányzati rendszer), magas kormányzati, de alacsony kormányzaton kívüli hatalomkoncentráció esetén pedig államvezérelt (*state-directed*) kormányzási struktúráról beszélünk (ennek tipikus példái a szovjet típusú rezsimek). Mayntz és Scharpf (1995) Heinzék négy ideáltípusa mellett megkülönböztetnek egy ötödiket is, ami a táblázat középpontjában helyezkedne el, és ami kifejezetten a politikahálózatokra jellemző kormányzási struktúrát jellemezné.

1. táblázat. Kormányzási struktúrák típusai (Heinz et al. 1993, 395)

		<i>A kormányzati hatalom koncentráltsága</i>	
		Kicsi	Nagy
<i>A kormányzaton kívüli hatalom koncentráltsága</i>	Nagy	Magánkormányzat	Korporatizmus
	Kicsi	Pluralizmus	Állami irányítás

A makromodell mikroszintű működésének leírására Pappi és Henning (1998) tett kísérletet. A két szerző a kormányzati rendszereket csererendszereként értelmezi, melyben a résztvevők között információk és más értékesnek tartott áruk cseréje valósul meg. A szerzők egy

háromszereplős modellt feltételeznek, mely egy kormányzati és két kormányzaton kívüli szereplőből áll.

2. táblázat. A négy kormányzati ideáltípus háromszereplős információcsere esetén

<i>Magánkormányzat</i>				<i>Korporatizmus</i>			
	P	A1	A2		P	A1	A2
P	0	0	0	P	1	1	1
A1	0	1	1	A1	1	1	0
A2	0	1	1	A2	1	0	1

<i>Pluralizmus</i>				<i>Állami irányítás</i>			
	P	A1	A2		P	A1	A2
P	1	1	1	P	1	0	0
A1	0	1	0	A1	0	0	0
A2	0	0	1	A2	0	0	0

P: kormányzati szereplő,

A1: 1. kormányzaton kívüli szereplő,

A2: 2. kormányzaton kívüli szereplő

Oszlopbeli aktorok: a politikai szempontból releváns információ igazolt kibocsátói

Sorbéli aktorok: a politikai szempontból releváns információ fogadói

A magánkormányzat ideáltípusához közel álló esetekben a kormányzaton kívüli szereplők közt történik információcsere. Ezek az aktorok egymáshoz sok szálon kötődnek és belsőleg is integráltak (ezt jelzi az A1-A1 és A2-A2 közti információcsere), míg egyáltalán nem kapcsolódnak a kormányzati szereplőkhöz, akik közt nincs belső kommunikáció. A korporatista modellben intenzív információcsere folyik a kormányzati és nem kormányzati szereplők közt. A kormányzati szereplők egymással is, míg a nem kormányzatiak csak a kormányzatiakkal kommunikálnak. A pluralista modell annyiban különbözik a kor-

poratistától, hogy föltételezzük, a kormányzati szereplők nem viszonozzák a kormányzaton kívüli szereplőktől kapott információkat, a két szereplőcsoport között nem reciprocív a kapcsolat. Állami irányítás esetén a kormányzati szereplők zártak, csak egymással kommunikálnak.

Mayntz és Scharpf ötödik kormányzásistruktúra-típusában, azaz a politikahálózatokban megvalósuló döntéshozatalban minden szereplő kapcsolatban van a többivel, és a kormányzati, valamint az azon kívüli szereplők között információcserére kerül sor.

A kormányzati és nem kormányzati szereplők közt természetesen nem csupán információcsere folyik, hanem más, szimbolikus természetű javak cseréjére is sor kerül. Pappi és Henning modelljében három szereplő közt jön létre cserekapcsolat: a politikus, az érdekképviselő és a szavazó között. A politikus szavazói támogatásra, voksokra számít, és ezért „cserébe” értékeket közvetít vissza, illetve olyan politikai intézkedéseket hoz, amelyeket a szavazó kíván. Az érdekképviselő támogatásért és szakértői tudásért cserébe politikai beleszólást, ellenőrzési lehetőséget kap a politikustól, és egyben ellenőrizheti azokat az információkat, amelyek alapján a politikus dönt. Az érdekképviselő a tagsági támogatásért cserébe szintén a politikus közvetett ellenőrzésének lehetőségét nyújtja a szavazónak (3. táblázat).

3. táblázat. Érdekkapcsolatok és erőforráscserék Pappi és Henning háromszereplős modelljében

	<i>Politikus</i>	<i>Érdekképviselő</i>	<i>Szavazó</i>
<i>Politikus</i>		→ ellenőrzés/beleszólás a politikai döntésekbe → a döntéskor fölhasznált információk ellenőrzése ← szakértői tudás ← támogatás	→ ellenőrzés/beleszólás a politikai döntésekbe ← szavazói támogatás
<i>Érdekképviselő</i>	← ellenőrzés/beleszólás a politikai döntésekbe ← a döntéskor fölhasznált információk ellenőrzése → szakértői tudás → támogatás		→ a döntéskor fölhasznált információk ellenőrzése ← tagsági támogatás
<i>Szavazó</i>	← ellenőrzés/beleszólás a politikai döntésekbe → szavazói támogatás	← döntéskor fölhasznált információk ellenőrzése → tagsági támogatás	

A modellben kétféle formában kapcsolódnak egymáshoz a szereplők: vagy információcsere révén, vagy pedig támogatási, illetve ellenőrzési kapcsolat révén. Tökéletes piaci viszonyok esetén minden szereplő minden más szereplővel kapcsolatra léphet, és információt, valamint támogatást/ellenőrzést cserélhet. Az, hogy a társadalmi cselekvő mennyi cserekapcsolatot létesít, attól függ, hogy mennyi erőforrással rendelkezik. A hálózatban ekkor a középponti szerepet a legnagyobb erőforrás-állománnyal rendelkező aktor foglalja el. Korporatista szisztémában az aktorok csoportokat hoznak létre, és az információk, valamint támogatás/kontroll cseréje egyrészt a csoportokon belül, másrészt a csoportokat képviselő csúcsszervezetek között megy végbe.

A politikahálózatok vizsgálatának egy sajátos irányzata a hálózaton belüli döntéshozatal dinamikus modellezése (Stockman–Berveling 1998). Stockman több modellt is szerkesztett szerzőtársaival, majd ezeket empirikus adatgyűjtést követően számítógépes szimuláció segítségével is tesztelte. Mindhárom modell iteratív, és két lépcsőből áll. Az első szakaszban a politikahálózatok tagjai egymás befolyásolása során kialakítják saját preferenciáikat, majd a második szakaszban a döntésre jogosultak preferenciáiknak megfelelően meghozzák a végső döntést. Az egyik modellben a befolyásolási folyamatot empirikus adatgyűjtés eredményeként tárták föl, a másik két modellben ezt szimulálták. A kontrollorientált modell föltételezése szerint a társadalmi cselekvők a politikai döntéshozatali folyamatokban a legnagyobb politikai hatalommal bíró szereplőkhöz igyekeznek közel férkőzni és azokat befolyásolni, függetlenül attól, hogy a megkereséseknek milyen hatása lesz a végső döntésre. A másik, politikaorientált modellben az aktorok figyelembe veszik a politikai döntéshozók megkeresésének költségeit és lehetséges hatásait, és ezeket a költségeket és hatásokat igyekeznek optimalizálni. Az amszterdami városi tanács döntéseit vizsgálva a szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy a politikaorientált modell írja le jobban a valóságot. Ennek oka az lehet, hogy amikor a politikahálózatok tagjai befolyásolni kívánják a hálózat többi tagját, két lehetőség közül választhatnak. Vagy a távoli és a sajátjuktól legnagyobb vélemény távolságra lévő aktorok megkeresésére és meggyőzésére fordítják erőforrásaikat, vagy a hozzájuk véleményileg közelebb álló és jobban megközelíthető hálózati tagokat keresik meg.

Az első esetben kicsi a siker esélye, de ha mégis sikerrel tudják befolyásolni a nagy hatalmú szereplőt, akkor szinte biztos, hogy a végső döntés kedvező lesz számukra. A siker lehetőségét csökkenti, hogy minden hálózati tag a hozzá véleményben közel álló aktort igyekszik befolyásolni, és így elképzelhető, hogy a nagy befolyású, de véleményében távoli döntéshozó elutasítja a megkeresést, mert szabad erőforrásait a hozzá véleményben közel állók megkereséseinek kielégítésére fordítja. A helyzetet bonyolítja, hogy a döntéshozók általában azokat a megkereséseket fogadják el, amelyek saját előzetesen kialakított elképzeléseikhez közel állnak. Mindez gyakorta meglepő népszavazási eredményekhez vezet, mivel a politikusokat saját „táboruk” a preferenciáikhoz közel álló, elvárásaikat kielégítő véleményekkel látja el.

A többszintű kormányzás, a horizontális öngazgatás és a politikahálózatok előbb említett modelljei azt föltételezik, hogy a hierarchikus, a piaci/plurális kormányzati makrostruktúrák mellett ideáltípusan elképzelhető egy olyan kormányzási struktúra, melyben az egymás iránti bizalomra épülő, tartós cserekapcsolat jellemzi a döntéshozók viszonyát. A gondolatmenet másik eleme, hogy az ilyen hálózati jellegű kormányzási struktúrák napjainkban meg is jelennek az empirikusan megfigyelhető valóságban, mert a politikai közösség tagjainak hatékonyabb kormányzást tudnak nyújtani, mint a piaci kudarcokat és elfogadhatatlan mértékű társadalmi különbségeket termelő plurális és hierarchikus kormányzási struktúrák. A gondolatmenet harmadik eleme szerint az Európai Unió kormányzási struktúráként ehhez a hálózati ideáltípushoz áll legközelebb, sőt, a Bizottság politikai vállalkozóként igen tudatosan él a hálózatok létrehozásának, fejlesztésének eszközével. Ezt azért teszi, mert a Bizottság eszközei (diskurzusalakítás, tudatformálás, a Bizottságtól függő, de a tagállamoktól elkülönülő szervezetrendszer, politikahálózatok generálása) eltérnek az államigazgatáson belüli hagyományos hierarchikus eszközöktől, tekintve hogy a Bizottság csak részben felettse a tagállamok kormányainak, másrészt azok ügynöke is egyben.

Amennyiben ez a gondolatmenet helytálló, úgy azt várhatjuk, hogy a magyar kormányzati rendszer európaizálása a horizontális öngazgatás és a többszintű kormányzás intézményeinek létrejöttével, elterjedésével és a bizalmi relációk kiépülésével jár majd együtt.

Politikai közösségek és ügyszálzatok

A politikai rendszer említett változásai a politikahálzatokkal operáló másik irányzat szerint is már az 1970-es években elkezdődtek. Ez a megközelítés a pluralizmus és a korporatizmus alternatívájaként jött létre, középpontjában a kormányzat és a különböző érdekcsoportok közötti érdekközvetítés empirikus leírása állt (Kassim 1994). A politikahálzatok első tanulmányozói ugyanis azt találták, hogy a politikai változásban alacsony magyarázó erővel bírnak a hagyományos politológiai megközelítések, mint a parlamenti pártok politizálása vagy a kormányzati, munkaadói és munkavállalói szervezetek korporatív egyezkedése.

A politikahálzatoknak ez az irányzata (Börzel 1997) feltételezi, hogy a politikai mezőkre¹³ tagolódo politikai univerzumban¹⁴ kormányzati és kormányzaton kívüli aktorok sokasága van jelen. A szereplők közt hosszabb-rövidebb ideig tartó kapcsolatok szövődnek. E kapcsolatok alapján a politikai szereplők hálzatokba szerveződnek. A politikai univerzum szereplői között vetélkedés folyik egy-egy politikai mező határainak definiálásáért, az adott problémakör kezelésére hivatott politikák meghatározásáért.

Két kiinduló feltételezés játszott központi szerepet a megközelítés alapjainak kijelölésében: a kormányzati szervek és az érdekcsoportok között az erőforrások cseréjében megnyilvánuló kölcsönös függőségi viszony alakul ki (a kormányzati szereplők információt és támogatást kapnak, míg az érdekcsoportoknak lehetőségük nyílik a politika befolyásolására); másrészt ezekben a kapcsolatokban folyamatosság figyelhető meg.¹⁵

¹³ A politikai mező vagy terület többé-kevésbé egy-egy miniszteriális szintű ágazatnak felel meg. Az egyes politikai területek közötti határvonal elmosódó, számos politikai szereplő több politikai arénában is jelen van és működik. A jelenkori társadalmi változások egyik sajátossága épp az, hogy a politikai területek közti határvonalak elmosódnak, illetve új területekre helyeződnek át.

¹⁴ A politikai univerzum a politikai szereplők, politikai területek és intézkedések összessége.

¹⁵ Egy-egy részkérdés politikahálzati szempontú vizsgálatára lásd Adshead (1992), Van den Bulck (1992), Coleman (1993), Kristinsson (1996), Marks–McAdam (1996),

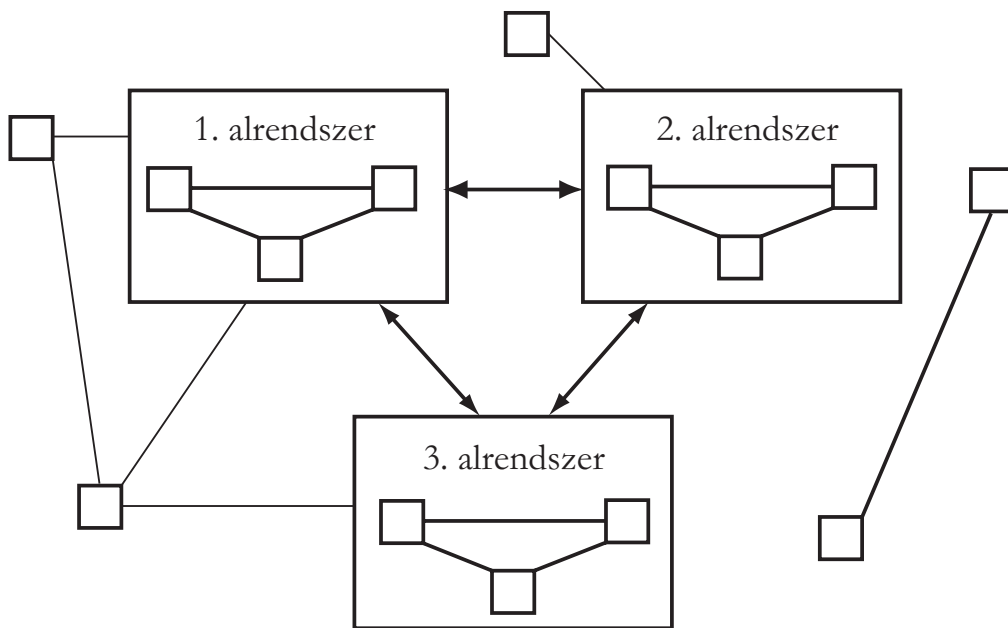
Richardson és Jordan (1979) szerint a politikaalakítás politikai alrendszerekben zajlik. A politikai alrendszeren kívül rekedtek, az el nem ismert társadalmi szereplők számára alig van lehetőség a politikaalakítás folyamatába való bekapcsolódásra. Mindez abból eredeztethető, hogy napjaink társadalmi egyre széttöredezettebbé válnak, egyre több érdekcsoport jelenik meg a politika színpadán, s az egyes problémák kezelésére is egyre több kormányzati divízió születik. Mindennek eredményeként a politikaalakítás egyre több politikahálózatban megy végbe, melyekben különböző érdekcsoportok és kormányzati alegységek tevékenykednek.

A politikaalakítás legelterjedtebb jelenkori típusa a konzultáció, melyben csak a kormányzat által elismert és elfogadott szereplők vehetnek részt. A politikahálózatok szerepének növekedése azt is jelenti, hogy az elismert érdekcsoportok képviselői és a kormányzat képviselői – elsősorban a köztisztviselők s nem a politikusok – között személyes jellegű, kölcsönös bizalomra épülő kapcsolatok alakulnak ki. Richardson és Jordan modellje alapján az egyes politikaközösségeken belüli, illetve közösségek közti kapcsolatokat a 1. ábra mutatja. Az ábrán az egyes politikai szereplőket négyzetek jelölik. A szereplők egy része között intenzív és kooperatív társadalmi kapcsolatok vannak, ezek a szereplők alkotják az egy-egy alrendszer társadalmát alkotó politikai közösséget. Más szereplők lazább szálakon kapcsolódnak az alrendszereken belüli szereplőkhöz (szaggatott vonallal kapcsolódó szereplők), és egymással sem kooperálnak különösen intenzívebben. A politikai szereplők egy harmadik csoportja lényegében semmilyen kapcsolatban nincs a politikai alrendszerek társadalmi szereplőivel, és a politikai univerzumban szigetszerűen elkülönülnek a többi szereplő-

Nunan (1999), Tömmel (1992), Cole–John (1995), Greenwood–Ronit (1994), Minton–Vergari (1998), akik a politikahálózatoknak a politikai innovációk terjedésében betöltött szerepét vizsgálták. Cloke–Milbourne–Widdowfield (2000) a helyi politikahálózatok működését, Hay és Richards (2000) a politikahálózatok egyesült királyságbeli létrejöttét elemezték. Bretherton és Sperling (1996) a női politikahálózatok és az Európai Unió kapcsolatát, Carpenter és társai (1998) a gyenge kötések elméletét tesztelték a politikai információk hálózatokon belüli áramlásában. Zafonte és Sabatier (1998) a pártfogó koalíciók (*advocacy coalitions*) politikai folyamatban betöltött szerepét vizsgálták. Daugbjerg (1998) a svéd és dán agrárkörnyezeti politikahálózatokat hasonlította össze.

tól. Az egyes alrendszerek politikai közösségei egymás potenciális riválisai a társadalmi erőforrásokért folyó versengésben. E potenciális versengés gyakran valódi küzdelembe csap át, de számos esetben rivalizálásra nem kerül sor, mivel a társadalmi újratermelődés fönnálló viszonyait mindenki legitimnek tekinti, és nem kívánja az erőforrás-elosztás fönnálló rendjét megváltoztatni.

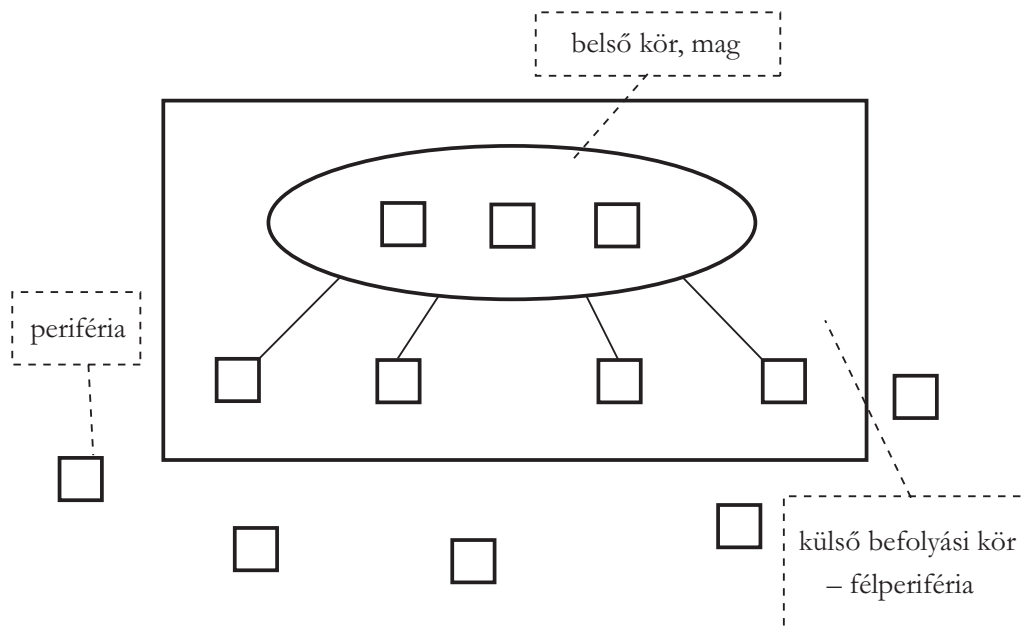
1. ábra. A politikaközösség kapcsolatai Richardson és Jordan modelljében



Smith (1992) az egyes politikai alrendszerek társadalmi struktúrái közötti különbségeket vizsgálta, és elkülönítette egymástól a zárt politikaközösségeket és a lazább integráltságú politikahálózatokat. Munkájában az agrárpolitikai döntések megszületésének folyamatát vizsgálta, s úgy vélte, csak három strukturális kritérium egyidejű teljesülése esetén beszélhetünk politikaközösségekről (1.). A zárt politikaközösségek jól kivehető belső struktúrával rendelkeznek, melynek eleme egyrészt a közös ideológia, másrészt a mindenki által elfogadott intézményi megoldások jelenléte (például játékszabályok, a minisztérium központi döntéshozó szerepe, egyes érdekcsoportok kizárólagos joga a döntések előkészítési folyamatában a konzultációra) (2.). Az aktorok egy

belső és külső körbe szerveződnek, valamint (3.) a politikaközösségbe nem tartozók a politikai döntések rendszeres befolyásolásában csak korlátozott mértékben avagy egyáltalán nem vesznek/vehetnek részt (2. ábra).

2. ábra. A zárt politikaközösség Smith felfogásában



Rhodes szintén az egyes politikai területek társadalmi struktúráinak különbségeit elemezte, és tanulmányaiban a politikahálózatok közötti különbségeket mutatta be. Definíciója (Rhodes–Marsh szerk. 1992) szerint a politikahálózat kölcsönös erőforrás-függőségen keresztül egymáshoz kapcsolódó szervezetek csoportja. Egy-egy politikahálózat más hálózatoktól az erőforrás-függőségek struktúrájában lévő törések mentén különül el. Rhodes a megközelítés alapjait lefektető írásában az egyes politikahálózatok között három szempontból tett különbséget: integráltságuk foka alapján (kölcsönös függőség mértéke), másrészt, hogy mely érdekcsoportok tartoznak hozzájuk (tagság), harmadrészt pedig, hogy a politikahálózatok mekkora erőforrások fölött diszponálnak (források) (4. táblázat).

Rhodes a brit központi-helyi hatalom kapcsolatát elemezve ötféle hálózattípust különböztetett meg: a magas integráltságú politikaközösségeket (*policy communities*), a szakértők által dominált professzioná-

lis hálózatokat, a helyi önkormányzatok érdek-képviselési szervezetén alapuló kormányközi (*inter-governmental*) hálózatokat, a gazdasági érdek alapján elkülönülő termelői hálózatokat, illetve a gyengén integrált és konfliktusokkal terhelt ügy- (*issue*) hálózatokat. Rhodes tétele szerint az egyes politikai területeken a társadalmi szereplők többféle politikahálózatot is létrehozhatnak, és az erőforrásokért folyó versengés a hálózatokba tömörült szereplők közt folyik.

Rhodes szerint a politikahálózatok között a legfontosabb különbség integráltságuk mértéke. Ez alapján a különböző empirikusan megfigyelhető politikahálózatokat egy kétpólusú tengely mentén is el lehet helyezni, melynek egyik végpontján az alacsony integráltságú ügghálózatok, a másikon a magas integráltságú politikai közösségek helyezkednek el. Az ügghálózatokban végbemenő kollektív cselekvés eredménye legjobb esetben a döntések befolyásolása lehet, míg a politikai közösségeké az, hogy a közösség tagsága hozza meg a politikai döntéseket. Az ügghálózat Hugh Heclo (1978) nevéhez kötődik, aki ezt a fogalmat azoknak a politikai képződményeknek a leírására alkalmazta, amelyek tagsága különböző területekről, szektorokból (akadémia, hagyományos érdekcsoportok, kormányzat, szakértők) érkező politikai aktivistákból áll, akiknek egymás iránti elkötelezettsége és egymásra utaltsága változó, s akiket elsősorban érzelmi kötelék és a vélemények azonossága kapcsol egymáshoz. Ezek a hálózatok ráadásul formális struktúrával alig rendelkeznek, a belső viszonyokat és a hálózat termelte politikai outputokat teljességgel senki sem kontrollálja.

4. táblázat. A politikai közösség és az ügyhálózat Rhodes modelljében (Rhodes– Marsh 1992, 25)

<i>Dimenzió</i>	<i>Politikai közösség</i>	<i>Ügyhálózat</i>
<i>Tagság</i>		
A részt vevők száma	Korlátozott, némely csoport tudatosan ki van zárva.	Nagy.
Az érdekeltség típusa	A gazdasági és/vagy szakmai érdek dominál.	Érdekek széles körét foglalja magába.
<i>Integráció</i>		
Az interakciók gyakorisága	Gyakori, magas szintű interakciója minden érintett csoportnak minden, a területhez kapcsolódó témában.	A kapcsolatok gyakorisága és intenzitása gyakran változik.
Állandóság	A tagságban, értékekben és a politikai folyamat outputjaiban állandóság jellemző.	A politikai folyamat részt vevői gyakran változnak.
Konszenzus	Minden részt vevő egyetért az alapvető értékekben és elfogadja a politikai folyamat vég-cseredményeit.	Egyfajta megegyezés jellemző a hálózatra, de a konfliktus mindig jelen van.
<i>Erőforrások</i>		
Az erőforrások elosztása (a hálózaton belül)	Minden részt vevő rendelkezik valamiféle erőforrással; a részt vevők közti alapvető viszony csereviszony.	Némely részt vevőknek vannak erőforrásai, de ezek alapvetően korlátozottak. A részt vevők közti alapvető viszony konzultatív jellegű.
Az erőforrások elosztása (a részt vevő szervezeteken belül)	Hierarchikus, a vezetők döntési jogokkal rendelkeznek a tagok fölött.	Időben változó és szervezetenként különböző lehetőségek a tagság szabályozására.
Hatalom	A tagok között erőegyensúly áll fenn. Noha egy-egy csoport dominálhatja a hálózatot, de pozitív összegű játszmákról kell szó legyen, különben a hálózat fölbomlik.	Egyenlőtlen hatalmi helyzetek, amelyek a tagok különböző erőforrás-ellátottságát tükrözik. Zéró összegű játszmák folynak.

Az erőforrás-függőségekkel operáló politikahálózati elméletek fő problémája, hogy funkcionalista magyarázatot adnak a politikahálózatok változására, vagyis e változásokat a külső körülményekben beállott változásra adott válaszként értelmezik. Ezt a magyarázatot több bíráló is érte (Blom-Hansen 1997; Dowding 1995), mert a politikahálózatok deskriptív vizsgálata nem adott választ arra a kérdésre, hogy azok miként jönnek létre. Abban sincs tudományos konszenzus, hogy egy-egy politikai terület társadalmi struktúráját vajon helyes-e politikahálózatként értelmezni, avagy e struktúrán belül kell a hálózatokat megkülönböztetnünk. A politikahálózatokat ugyanis csak akkor érdemes tanulmányoznunk, ha e hálózatok milyensége magyarázó erővel bír az adott politikai területen folyó politikaalakítás mikéntjére. Operacionalizáltan fogalmazva: a politikahálózatokkal akkor érdemes tudományosan foglalkoznunk, ha az egyes politikai területek működésében (magában a folyamatban, az inputokban és az outputokban stb.) tapasztalt különbségek és hasonlóságok meggyőzően magyarázhatók a politikai területek hálózatainak különbségeivel vagy hasonlóságaival.

Blom-Hansen neoinstitucionalista nézőpontból egészítette ki Rhodes elméletét, elemzésének középpontjába a szabályokat és a szabályoknak engedelmeskedő, illetve az azt megváltoztató társadalmi cselekvőt állítva. Blom-Hansen a politikahálózatot Ostrom (1986) nyomán intézménynek tekinti, és hét szabálytípust különböztet meg, amelyek a résztvevők (*participants*) közti viszonyokra, a pozíciókra (*positions*), az egyéni és kollektív akciókra (*actions*), valamint a kollektív és egyéni cselekvés kimenetére (*outcomes*) érvényesek:

- *pozícionális szabályok* (*position rules*), amelyek meghatározzák, hogy milyen pozíciók léteznek az intézményben, hogy egy-egy pozíciót hány résztvevő tölthet be;
- *a pozíciók betöltésének szabályai* (*boundary rules*), amelyek azt határozzák meg, hogy az egyes szereplők a pozíciókat miként foglalhatják el, és miként történik azok elhagyása;
- *terjedelmi szabályok* (*scope rules*), melyek azt határozzák meg, hogy az intézményes társadalmi cselekvésnek milyen eredményei, kimenetei lehetségesek, és hogy ezek az eredmények milyen külső kihatásokhoz és költségekhez vezetnek;

- *tekintélyi szabályok (authority rules)*, melyek meghatározzák, hogy egy-egy pozícióhoz milyen akciók tartozhatnak;
- *aggregációs szabályok (aggregation rules)*, melyek azt határozzák meg, hogy milyen döntési eljárást kell követni azért, hogy a cselekvők akcióinak eredménye az előre eltervezett legyen;
- *információs szabályok (information rules)*, amelyek meghatározzák, hogy a pozíciók betöltői milyen csatornákon kommunikálhatnak egymással, s hogy ezt milyen nyelven és formában tehetik;
- *jutalmazási szabályok (pay-off rules)*, amelyek azt határozzák meg, hogy a javadalmak és költségek miként oszlanak meg a pozíciókat betöltők között.

Blom-Hansen e szabálytípusok alapján a következőképpen értelmezi a politikahálózatok két ideáltípusát, a politikai közösségeket és az ügyhálózatokat (5. táblázat):

5. táblázat. A politikai közösség és az ügyhálózat Blom-Hansen modelljében (Blom-Hansen 1997, 671)

	<i>Politikai közösség</i>	<i>Ügyhálózat</i>
Pozicionális szabályok	Tagok	Érintett érdekek
A pozíciók betöltésének szabályai	Kölcsönös elismerés	Szabad belépés és távozás
Terjedelmi szabályok	Politika (<i>policy</i>)	Politika (<i>policy</i>)
Tekintélyi szabályok	Együttműködés	Befurakodás
Aggregációs szabályok	Egyhangúság	A domináns cselekvők egyoldalú döntései
Információs szabályok	A szaktudás és a vélemények cseréje	A vélemény kifejezése
Jutalmazási szabályok	Befolyás	Meghallgattatás

A *politikai közösség* magasan intézményesült politikahálózat. A közösség jól körülhatárolt tagsággal rendelkezik. A közösség tagjává az válik, akinek ebbéli szándékát a többi tag elfogadja, és őt tagként elismeri. A politikai közösségek kollektív cselekedeteinek eredménye a vonatkozó politika megváltozása avagy fennmaradása. A közösségek-

ben a döntések a tagok együttműködésének eredményeként és egyhangúlag születnek. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy mindenki mindenben mindenkor egyetért, ám a kapcsolatok hosszabb távú fennmaradása érdekében a tagok egy része alkalmanként lemond rövid távú érdekeinek érvényesítéséről. A politikai közösségekben az információ (szaktudás, vélemény) áruként jelenik meg, és tárgya a közösségben folyó cseréknek. A közösség tagjainak az a jutalma, hogy befolyással lehetnek az őket érintő politikai döntésekre.

Az *ügyhálózatoknak* nincs körülhatárolt tagsága. Aki úgy gondolja, hogy érdekeinek egy részét érvényesítheti a vonatkozó politikai területen az ügyhálózaton keresztül, szabadon tagja lehet. A hálózatok tagjai igyekeznek akarataikat, álláspontjukat minél hamarabb és minél többször érvényesíteni, s ez általában a nagyobb befolyással rendelkező szereplőknek sikerül. Az ügyhálózatokban mindenkinek joga van véleménye szabad kifejtésére, ám semmi garanciája nincs annak, hogy meg is hallgattatik. A meghallgatás egyébként az ügyhálózatokon belüli működés legjelentősebb jutalma.

A politikahálózatok ideáltípusaival operáló empirikus vizsgálatok arra az eredményre vezettek, hogy a politikai aktorok közti kapcsolatok mintázata és a politikai terület intézményesülésének foka, valamint a terület politikai rendszeren belüli fontossága (például az elosztott források összegével mérve) között szoros kapcsolat áll fenn. Azokon a politikai területeken, melyek az intézményesülés korai fázisában tartanak, és viszonylag kis súlyúak a politikai rendszeren belül, az aktorok közti interakciók ügyhálózat jellegű társadalmi struktúrába szerveződnek. A nagyobb múlttal, kiépített intézményi struktúrával rendelkező politikai területeken viszont az aktorok politikai közösségekbe tömörülnek, köztük intenzív interakció és erőforráscsere valósul meg.

Az EU politikahálózati szempontú elemzéseiben elsősorban a Rhodes megalapozta fogalmi apparátus a legelterjedtebb. Az integráltságuk alapján megkülönböztetett politikahálózat-típusok közül a politikaközösségekre a Közös Agrárpolitika kínál példákat. A marhahús, tej vagy gabona uniós piacának szabályozásában mint politikai folyamatban jól szervezett, régóta létező és befolyásos politikaközösségek működése figyelhető meg. A közösség centrumában (*core*) a *Committee*

of Professional Agricultural Organisation, a Special Committee of Agriculture és a Bizottság 6. Számú Főigazgatósága helyezkedik el.

Az integráltságskála másik pólusán elhelyezkedő, lazán szervezett ügyszálzatokra a környezetvédelmi politika formálásában részt vevő szálzatokat hozhatjuk példaként. A tartós együttműködés hiánya és a gyakran változó összetétel oka és következménye is egyben annak, hogy a különböző uniós országokban a környezetvédelem kérdésköre eltérő fontossággal bír, a nemzeti és transznacionális érdekcsoportok közötti viszony pedig vitákkal terhes.

Az európai integráció nemzeti politikahálózatokra gyakorolt hatása is egyre több tudományos elemzés tárgya. Adshead (1996) az ír agrárpolitika-hálózatokról írt tanulmányában úgy vélte, hogy az uniós csatlakozás komoly hatással volt az ír agrárpolitika-alakításra. „Írország EU-taggá válása megváltoztatta a politikai aktivitás paramétereit, és a politikai viselkedés korábban létező nemzeti normáit kiegészítette egy sereg informális és formális procedúrával. Egy külső aktor (EU-szervezetek) megjelenése természetesen nem volt hatás nélküli: formális elismerést adott a domináns agrár-érdekképviselői csoportoknak. Ennek következményeként az agrárszervezetek és a kormányzat kapcsolata megváltozott: ami korábban fluid, informális és személyközi volt, az az EU-taggá válás után statikussá, szervezetté, strukturálttá és kooperatívává vált. A politikai aktorok korábbi viszonyát jellemző informális klientelistikus viszonyrendszer lényegében átalakult egy formálisan is elfogadott zárt politikaközösséggé.” (1996, 604) Conzelmann (1998) a politikahálózatok EU befolyásolta átalakulásának egy másik esetét, a német regionális fejlesztés rendszerének 1990-es évekbeli változását vizsgálta, s azt találta, hogy az EU Bizottsága „... komoly szerepet játszott a korábban [a politikahálózatba] be nem vont aktorok mobilizálásában, kívánságaik közös előterjesztésében. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a Bizottság nem tudta volna eljátszani a politikai vállalkozó szerepét, ha nem állnak rendelkezésre az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) forrásai. A korábban szervezetlen aktorok mobilizálása (ti. bevonásuk a regionális politika reformjába) a preferenciák megváltozásaként értelmezhető, amit az ERDF forrásaihoz való könnyebb hozzáférés okozott” (1998, 8).

A társadalmi mezők intézményesülésének konstruktivista modellje

A többszintű kormányzás, az európaizáció és a politikahálózatok elméletei fogódzókat kínálnak az intézményesülésben előrébb tartó politikai területek társadalmi struktúrájának leírásához, és annak megértéséhez, hogy miként születnek meg a politikaalakító döntések az Európai Unióban. Ezek az elméletek mélyebben nem foglalkoznak viszont azzal a kérdéssel, hogy miként jönnek létre a politikai területek. Különösen arra a kérdésre nem adnak választ, hogy a társadalmi cselekvők miként vesznek részt a politikai intézmények kialakításában.

Az alábbiakban az Európai Unió létrejöttének és átalakulásának institucionalista modelljét mutatom be, mely kifejezetten a téma szempontjából releváns kérdést, azaz politikai területek intézményesülését kívánja modellezni. A modellt Alec Stone Sweet, Neil Fligstein és Wayne Sandholtz 2001-ben megjelent munkája és Fligstein 2001-es könyve alapján rekonstruálok. Az intézményesülési modell az új gazdaság-szociológiából¹⁶ (Granovetter 1985, 1994a, 1994b; Granovetter–Swedberg 1992) és az institucionalista szervezeti kutatásokból (DiMaggio–Powell 1983; Meyer 1983) is építkezik, ezért bemutatom azokat az elemzéseket is, amik a megközelítést sikerrel alkalmazták egy-egy társadalmi mező intézményesülésének megértésében. A megközelítés nem csupán az Európai Unió intézményesülését kívánja modellezni, hanem a szerzők álláspontja szerint alkalmas a társadalmi területek/mezők intézményesülésének modellezésére is.

¹⁶ A konstruktivista új gazdaság-szociológia a mezoszintű társadalmi, azon belül gazdasági jelenségek dinamikáját kívánja magyarázni, azaz nem a periférikus gazdasági jelenségeket, hanem a legfőbb gazdaságtani vizsgálódási témákban vetik fel a szociológiai megközelítés relevanciáját (gazdasági intézmények: például piacok).

- Nem fogadják el a neoklasszikus/neoinstitutionalista magyarázati modelleket, s legfőképpen azok atomisztikus emberképét;
- a schumpeteri vállalkozónak a változások előidézésében (és magyarázatában) kitüntetett szerepet szánnak;
- a gazdaságon belüli változások előidézésében a társadalmi mozgalmaknak komoly szerepet tulajdonítanak;
- a társadalmi intézmények létrejöttében, működésében mind politikai, mind pedig kulturális tényezők befolyását regisztrálták.

Stone Sweet és szerzőtársai (2001) az intézményeket a szabályok és eljárási szabályok (*procedure*) olyan csoportjaként értelmezik, melyek az emberi interakciók egy adott részét szabályozzák. A modell három elemből áll: a szabályrendszerek vagy intézmények, melyek a makroszintet jelentik, a középszintet jelentő közös célokat elérni kívánó cselekvők alkotta szervezetek vagy lazább hálózatok, és a mikroszint, ami az egyéni célokat követő cselekvők szintje. A szabályok olyan kollektív jellemzők, melyek előírják, hogy mi a megfelelő cselekvés egy adott helyzetben. Az eljárási szabályok olyan szabályok, melyek előírják, hogy az aktorok és a szervezetek miként alkothatnak új szabályokat. A szabályok között három szempont szerint tehetünk különbséget: részletezettségük (általános/specifikus), formalitásuk (formális/informális) és kötelező jellegük alapján (erős szankciókkal alátámasztott kötelező szabályok/társadalmi szankciókkal nem járó szabályok). Az intézmények a társadalmi interakciók struktúrájaként értelmezhetők, mert előírják, hogy bizonyos helyzetekben miként kell cselekedni. Ezzel lehetővé teszik a célkövető emberi cselekvést, mivel az aktorok, ismerve a vonatkozó szabályokat, jó eséllyel számítanak arra, hogy más cselekvők is az ismert mintáknak megfelelően fognak viselkedni.

A szervezetek térben és időben létező kollektív képződmények, melyeknek azonosítható tagságuk van, és jelenlétük anyagi természetű javakban is megnyilvánul (épületek, vagyon, nyilvántartás). Az emberi cselekvés jelentős része szervezetekben valósul meg, és a társadalom szereplői kollektív célok elérése érdekében hozzák őket létre. A politikai térben működő szervezetek társadalmi funkciója a szabályalkotás, a szabályok értelmezése és a szabályoknak való engedelmesség kikényszerítése.

Mikroszinten az egyéni cselekvők tevékenységének három modellje ismeretes. A racionális választás modelljében az aktorok saját jólétük maximalizálására törekszenek. Az intézmények a cselekvők számára korlátként és ösztönzőként jelennek meg. A normakövető magatartás modellje szerint az aktorok az adott helyzetre érvényes szabályok ismeretében és azoknak engedelmeskedve cselekszenek. A harmadik cselekvési modell a társadalmi készségek magas szintjével rendelkező aktor (*skilled social actor*), a vállalkozó modellje.

A társadalmi készség fogalmával az elmélet mikroszinten igyekszik megragadni a társadalmi változást, a társadalmi intézmények folyamatos átalakulását. A vállalkozó jelentős társadalmi készségekkel rendelkezik, s a sikeres (politikai, intézményi, gazdasági stb.) vállalkozói működés lényege az, hogy képes elfogadtatni saját helyzetértelmezését, fogalmi kereteit azokkal, akikkel interakcióba lép, és az új kollektív értelmezések segítségével mobilizálja a célok elérésére a többi cselekvőt. A vállalkozó és különösen a politikai vállalkozó tevékenysége siker esetén tehát három elemből áll össze: új helyzetértelmezés létrehozatalából, a helyzetelemzésből logikailag levezethető célok kijelöléséből és a potenciálisan érintett más társadalmi cselekvők e célok elérése érdekében történő mobilizálásából. E stratégiai cselekvéssorozat elvégzése ugyanakkor még nem jelenti magától értetődően, hogy a kívánt célt sikerül elérni, mert számítani lehet az érdekeikben veszélyeztetett társadalmi cselekvők ellenállására, esetlegesen reaktív vállalkozói viselkedésére.

Az intézmények tehát emberi alkotások, a múlt jelenbeli lenyomatai. Mivel emberi alkotások, így állandó változásnak vannak kitéve, ám létük állandóságot is biztosít az emberi életnek. Az intézmények változása, kialakulása, átalakulása és megszűnése, az intézményesülés szintén emberi cselekvés eredménye. Stone Sweeték az intézményesülés négy típusát különböztették meg. Az első megközelítés szerint az intézmények változása az intézményeken kívüli, exogén tényezők alkotta környezet megváltozásához történő egyéni és kollektív alkalmazkodásból származik. A külső tényezők megváltozása csak ritkán vezet közvetlen intézményi változáshoz. Az intézmények általában „ragadósak”, nehéz megváltoztatni őket, még akkor is, ha a külső feltételekben jól észlelhető változások következnek be. Ilyen esetekben általában az exogén hatás és az intézmény változása közé egy időszak iktatódik be, amikor az intézmény fönntartásában/megváltoztatásában érdekelt társadalmi cselekvők kialakítják új helyzetértelmezésüket, és megegyeznek az intézményátalakítás követendő irányában.

A másik intézményesülési megközelítés endogén jelenségként írja le az intézmények változását. Az intézményt működtető aktorok ilyen esetekben az intézmény nyújtotta korábbi lehetőségeket már nem tartják kielégítőnek, és olyan szabályozási megoldásokat keresnek, amelyek

a megváltozott helyzetben alkalmasabbak a közös célok elérésére. Ilyen helyzet állhat elő például azokon a politikai területeken, ahol a kezdetben kialakított szabályozás csak egy olyan helyzetben volt megfelelő, amikor kicsi volt az adott területen működő aktorok száma. Az aktorok számának megnövekedése vagy a régóta jelen lévő aktorok közti hatalmi relációk megváltozása idézhet elő ilyen helyzetet.

Az intézményesülés egy harmadik megközelítése a neoinstitutionalista szervezetszociológia eredményeire épít. DiMaggio és Powell (1983) az egymással rendszeres interakcióban lévő aktorok és szervezetek alkotta szervezeti mezőkön az intézményváltozás három típusát azonosították. Egyes – különösen gazdasági – esetekben a szervezetek egyik típusa sikeresen tudja rákényszeríteni a többi aktort a neki leginkább megfelelő szabályok elfogadására, mert ehhez megfelelő hatalommal rendelkezik. Más esetekben az intézmények változása azért következik be, mert az adott mező szereplői a szabályokat külső mintának megfelelően változtatják meg, feltételezve, hogy a más mezőkön sikeresen működő szabályok a korábbinál nagyobb haszonnal kecsegtető helyzetet tudnak biztosítani az ő területükön is. A harmadik esetben az intézmények változása annak tulajdonítható, hogy átalakulás megy végbe a mezőt alkotó aktorok körében, és a mező szabályrendszerét valamilyen normatív szempont alapján az újonnan döntési helyzetbe jutott szereplők átalakítják.

A negyedik, társadalmi konstruktivista¹⁷ megközelítés a társadalmi készségek magas szintjével rendelkező vállalkozó működésében látja az intézmények változásának okát. Az intézményi vállalkozók számára különösen az exogén vagy endogén okokból előállt válsághelyzetek teremtenek kedvező feltételeket, mert ekkor nyílik lehetőség arra, hogy új helyzetértelmezés és célkijelölés alapján mozgósítani tudják az intézmény működésében érintett társadalmi cselekvőket.

A négy megközelítés kínálta intézményváltozási utak nem zárják ki egymást, a valós világban kombinálódhatnak. Az exogén és endogén tényezők működéséből származó válsághelyzetekben például föllép-

¹⁷ Ennek a megközelítésnek a forrása Berger és Luckmann 1966-os, a valóság társadalmi megalkotásával foglalkozó munkája, valamint Clifford Geertz *Local Cultures* című műve. A társadalmi konstruktivista nézetek Fligstein gondolkodására gyakorolt hatását bemutattam 2001-es cikkemben (Csíre 2001).

hetnek intézményi vállalkozók. De az is előfordulhat, hogy a különböző törekvések kioltják egymást, a szereplők nem működnek együtt, és ekkor a szabályok kiüresednek, érvényüket veszítik. Az intézményi vállalkozók sikeres meggyőzési tevékenysége oda vezethet, hogy az intézmény által érintett társadalmi cselekvők az előállt helyzetet válságként értelmezik. Az endogén és exogén tényezőkkel operáló első és második megközelítés elsősorban az intézmények változásának *feltételeire, inputjaira* helyezi a hangsúlyt, míg a szervezeti mezők tanulmányozása során született intézményváltozási megközelítés arra, hogy az intézményesülés – legalábbis kívánt – *outputja*, a változás eredményeként előálló intézmény miként nézzen ki. A negyedik megközelítés pedig arra helyezi a hangsúlyt, hogy mi történik az intézményváltozás folyamatának során – azaz az inputok és outputok között – az intézményépítés momentumában (Fligstein 1999).

Az intézményeket az alapján is csoportosíthatjuk, hogy mely társadalmi mezőhöz¹⁸ (*field*) tartoznak. A mező olyan szituációkat, helyzeteket jelent, amikor aktorok szervezett csoportjai összegyűlnek, és cselekvésük értelmi kereteit egymással szemben kialakítják. A neoinstitucionalista keretekben a társadalmi mezők társadalmi intézmények (legitim szabályok és közös értelmezések), s ezeket az intézményeket ismerő és újratermelő vagy átalakító társadalmi szereplők csoportjának tekinthetők. A társadalmi mezők történetiséggel bíró képződmények: létrejönnek/létrehozzák őket, léteznek/újratermelik őket, átalakulnak/átalakítják őket és megszűnnek/felszámolják őket. E dinamikát a társadalmi készségek különböző szintjével és minőségével bíró társadalmi cselekvők közti együttműködés és versengés idézi elő, a mezőkön ugyanis nem egyenlő erőforrásokkal bíró cselekvők vannak jelen. Ez a gondolat nagyon fontos a társadalmi mezők intézményesülésének megértésében, a mezőkben érvényes szabályok szerint működő aktorok hatalmi helyzete ugyanis jelentősen eltérhet. Ezek a különbségek formálisan is megjelenhetnek például abban, hogy a mezőben érvényes szabályok alkotásában csak az érintettek bizonyos köre vehet részt, eltérő jogosítványokkal.

¹⁸ A mező (*field*) fogalmát Fligstein (1999, 2000) Bourdieu-tól kölcsönzi, értelmezése azonos DiMaggio és Powell szervezetimező- (1983), Meyer szektordefiníciójával (1983).

Az intézményépítési momentumok során a különböző erőforrásokkal rendelkező társadalmi aktorok egymásnak feszülhetnek. Ilyen összeütközés lehet például a mező régi, bevett (*incumbent*) szereplői és az új, kihívó (*challenger*) szereplők konfliktusa, vitája, vetélkedése. Fligstein 1999-es dolgozatában tételeket is megfogalmazott arról, hogy miként jönnek létre új mezők:

1. tétel: Új mezők létrejöttében döntő szereppel bírnak a társadalmi készségekkel bíró cselekvők. Döntő szerepük van ugyanis abban, hogy a meglévő szabályok és erőforrások helyi társadalmi renddé formálódjanak. Mindez úgy következik be, hogy a társadalmi készségekkel jobban bíró aktorok meggyőzik támogatóikat az együttműködés fontosságáról, illetve más csoportokat a megállapodás fontosságáról.

2. tétel: A társadalmi készségekkel bíró cselekvők a mezőkön érvényes értelmezési kereteket is átalakíthatják, új csoportidentitásokat hozhatnak létre és fogadtathatnak el.

3. tétel: A stabil helyzetű mezőkön a hatalmi helyzetben lévő csoportok saját hatalmi helyzetük újratermelésére használják a rendelkezésükre álló erőforrásokat és szabályokat.

4. tétel: A rivális csoportok társadalmi készségekkel bíró cselekvői kísérletet tesznek olyan részterületek, részmezők (*niche*) kialakítására, ahol elkerülhetik a domináns csoportok támadását, s ahol – készülve egy sikeres hatalomátvételre – egyben tarthatják csoportjukat.

5. tétel: Azokon a mezőkön, ahol kicsi a belső mozgás, és nincs külső veszély, a társadalmi készségek kis szerepet játszanak a csoport újratermelődésében.

A társadalmi mezőket tipizálhatjuk aszerint, hogy funkcióikat tekintve milyen alrendszerhez tartoznak. Az egyes termékek és szolgáltatások piacait például gazdasági mezőkként értelmezhetjük, míg a politikai mezőkön a társadalmi szereplők más mezőkre is érvényes szabályokat hoznak létre, alkalmaznak, értelmeznek és kényszerítenek ki. Természetesen nem lehet az egyes mezők között éles határvonalat húzni, mivel a társadalmi szereplők egyszerre több mezőben is működhetnek, egyes szabályok több társadalmi mezőben is érvényesek lehetnek. A társadalmi mezők létrejötte és átalakulása során az intézmények és a szereplők emellett más mezőkből is érkezhettek. Amennyiben elfogadjuk Fligstein és szerzőtársai álláspontját, akkor a fentiek-

ben kidolgozott intézményesülési modell általánosan alkalmazható a különféle társadalmi mezők tanulmányozásakor.¹⁹

A 3. ábra foglalja össze a társadalmi intézmények létrejöttének és átalakulásának a vállalkozók működésével operáló konstruktivista modelljét. A modellben a változás folyamatára helyezik a hangsúlyt. A kiinduló egyensúlyi állapot megváltozását (ami jelentheti az intézmények hiányát is) vagy a külső körülmények változása okozhatja (exogén tényezők), vagy egy olyan aktor (illetve azok koalíciójának) megjelenése, *amely megkérdőjelezi a fennálló rendet, és ezzel az érintett társadalmi szereplők várakozásaiban változást vált ki* (endogén tényezők). A korábban fennálló egyensúlyi helyzet megingása *válságot* eredményez. Egy új egyensúlyi állapot (amely lehet egy új intézmény létrehozása, nagyobb léptékű átalakulás esetén új társadalmi mező létrehozása avagy a meglévők átalakítása) kialakításában a központi szerepet a vállalkozó játssza. Más aktorokhoz fűződő kapcsolatait, társadalmi készségeit kiaknázva (s egyben ezek által korlátozva) innovációja többféle lehet, úgymint a) egy új értelmezési rendszer/helyi kultúra kialakítása (*diszkurzív innováció*); b) technikai-technológiai újítás (*technikai innováció*); c) a hatalmi viszonyok átrendezése új koalíciók (például társadalmi mozgalom stb.) ki-

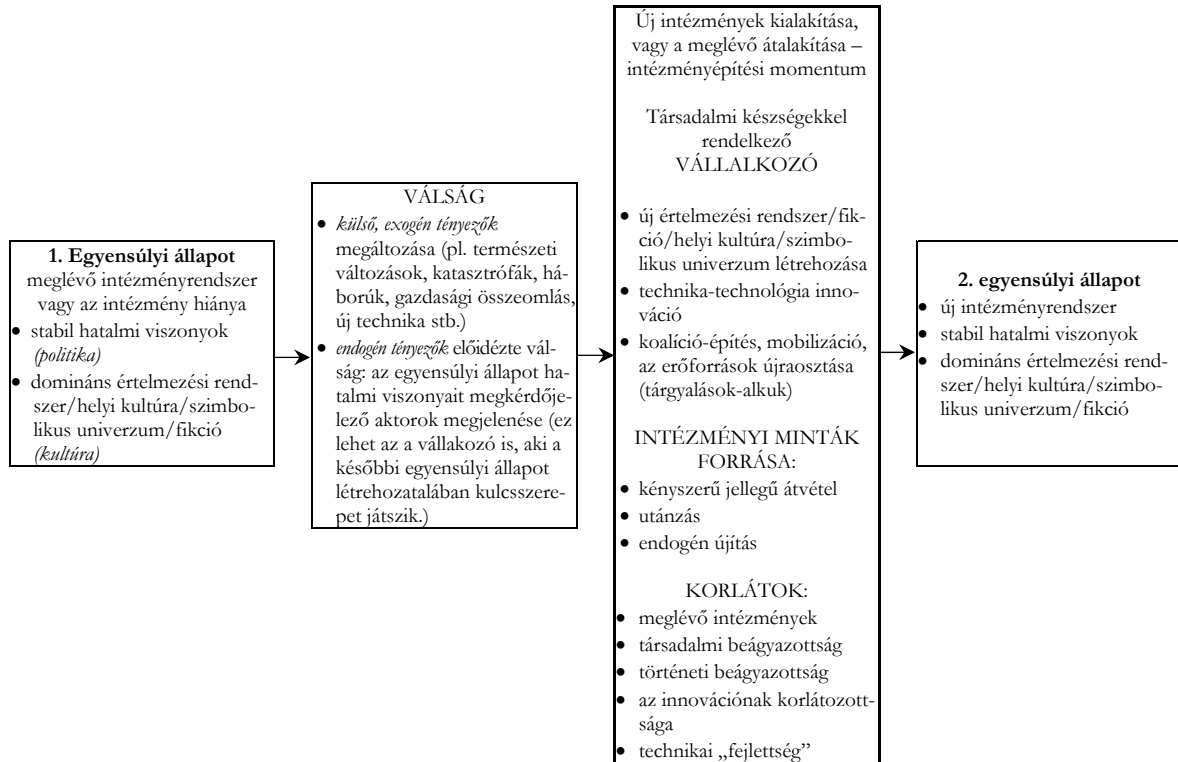
¹⁹ Fligstein 1996-os cikkében így fogalmaz: „The production of market institutions is a cultural project in several ways. Property rights, governance structures, conceptions of control, and rules of exchange define the social institutions necessary to make markets. Economic worlds are social worlds; therefore they operate according to principles like other social worlds. Actors engage in political actions vis-a-vis one another and construct local cultures to guide that interaction.” (1996, 657) Granovetter pedig a következőképpen érvel: „Egyének cselekvésén túlmutató képződményeket is meg kívánok magyarázni – azokat, amelyeket »gazdasági eredményeknek« és »gazdasági intézményeknek« nevezek. Az »eredményekre« példa lehet egy áru stabil árának vagy a munkások bizonyos osztályai közötti bérkülönbségeknek a kialakulása. Ezek az »eredmények« tehát az egyéni cselekvés szabályszerű következményei. Az intézmények abban különböznek az »eredményektől«, hogy összetettebb cselekvések, és értelmük az, hogy a dolgokat így kell megtenni. Az intézmények gyakran keltik a szilárdság benyomását, ahogy ezt a tudásszociológia szakirodalmában jól bemutatták: tárgyasulnak, a világ külső és objektív vonatkozásaiként – nem pedig társadalmi képződményekként, amik valójában – élik meg őket. E társadalmi konstruktivista (*social constructionist*) szemléletet ritkán alkalmazzák gazdasági intézményekre, noha itt ugyanolyan helytálló, mint bármely más intézmény esetén. A gazdasági intézményekre példák a gazdasági szervezetek rendszerei, mint a kapitalizmus, vagy alacsonyabb szinteken azok az utak, amelyeken bizonyos szervezetek, iparágak vagy szakmák kialakultak.” (1994a, 64–65)

alakításával, az erőforrások újraelosztásával (*politikai-hálózati innováció*). Az intézményépítési momentum során kialakított új szabályrendszer származhat abból, hogy annak elfogadását a vállalkozó a) rákényszeríti a mező többi szereplőjére; vagy b) a szereplők egy másik társadalmi mező szabályait másolják le; illetve c) a mezőn működő aktorok egy része teljesen új szabályokat alakít ki, amit a többi szereplővel – például szakmai tekintélyre hivatkozva – elfogadtatnak. A vállalkozó tevékenységének korlátokat szabnak a következő tényezők: a) a meglévő intézmények; b) a vállalkozó(k) társadalmi kapcsolatrendszere; c) a meglévő intézmények történeti és társadalmi beágyazottsága; d) magának az innovációnak a korlátozottsága (azaz csak egy adott problémakör megoldását teszi lehetővé, más problémákat érintetlenül hagy); e) a technikai „fejlettség”.

A vállalkozó(k) és a velük együttműködő társadalmi aktorok tevékenységének eredményeként új egyensúlyi állapot jön létre, mely a korábbtól eltérő intézményrendszerben, új, dominánssá vált értelmezési rendszerben és stabilizálódott hatalmi viszonyokban ölt testet.

A modell alapján Fligstein és Stone Sweet (2001) az európai politikai tér intézményesülését, Héretier (2001) az európai intézményesülés nyilvános és rejtett útjait, Shapiro (2001) pedig az európai adminisztratív rendszer kiépülését elemezte.

3. ábra. Az intézményesülés konstruktivista modellje



ADATOK ÉS HIPOTÉZISEK

A tanulmány az 1990-es években Magyarországon újonnan kiépülő politikai mező, a vidékfejlesztés intézményesülését és egy abban központi szerepet játszó eseménysornak, az Európai Unió SAPARD programjának a megszületését követi nyomon. Közel ötven strukturált interjút készítettünk a magyar nemzeti vidékfejlesztés kialakításában közreműködő köztisztviselőkkel, politikusokkal, szakértőkkel és civil szervezeti vezetőkkel. Az eseménytörténeti rekonstrukcióhoz emellett az alábbi adatokat gyűjtöttem még össze:

- a SAPARD témájában megjelent napilap- és hetilapcikk (a PRESSDOK alapján);
- az Országgyűlés SAPARD-dal foglalkozó bizottságainak iratai
- a vidékfejlesztéssel és azon belül a SAPARD-dal foglalkozó 1990 utáni magyar joganyag (a Complex adatbázis alapján);
- a vidékfejlesztés témakörében 1990 után megjelent tudományos publikációk;
- a vidékfejlesztés és a SAPARD témakörében megjelent fejlesztési koncepciók, törvénytervezetek, programtervezetek;
- az Európai Unió Magyarország és a többi kelet-európai ország SAPARD programjával kapcsolatos hivatalos irományai.

Adatgyűjtést nemcsak nemzeti szinten végeztünk, ahol a vidékfejlesztési politikai mező intézményesülését és azon belül a SAPARD-terv elkészítését követtük nyomon, hanem kistérségi szinten is, az ország két különböző régiójában elhelyezkedő, tóvárosi és porvárosi kistérségben, ahol a kistérségi SAPARD-terv elkészítésének folyamatát rekonstruáltuk.²⁰

²⁰ A magyar SAPARD-terv elkészítésében közreműködő szakértőkkel és hivatalnokokkal, valamint a „porvárosi” SAPARD-terv készítőivel folytatott beszélgetések lebonyolításában Nagy Ildikó volt segítségemre. A „tóvárosi” interjúk készítésében pedig Szeles Péter működött közre. Nagy Ildikó az ELTE Szociológiai Intézetének 2002-ben végzett hallgatója, Szeles Péter szintén 2002-ben végzett a Veszprémi Egyetemen. A 2002-ben készített szakdolgozatukban, melynél konzulensként működhettem köz-

A kutatási dokumentumokat az F026363 számú OTKA-kutatás keretében gyűjtöttük össze és rendszereztük. Hozzáférhetőségüket a törvényi előírásoknak és a szakmai konvencióknak megfelelően munkahelyem minden érdeklődőnek biztosítja.

Adatgyűjtésünk alapvetően kvalitatív természetű volt, komolyabb matematikai-statisztikai elemzésre alkalmas adatokkal nem rendelkezünk. Mindez természetesen megnehezíti hipotéziseim tesztelését, viszont lehetőséget teremt arra, hogy egy politikai terület intézményesülését a maga összetettségében rekonstruáljuk. Ez az eljárás a szakirodalomban nem tekinthető szokatlannak, és a fentiekben ismertetett európai uniós tanulmányok jelentős része is hasonló esettanulmány.

A munka elemző részében három hipotézis helytállóságát fogom vizsgálni: az intézményesülés-, a befolyás- és a politikaihálózat-hipotézisét. Az első hipotézis vizsgálata során nyomon követem a magyar vidékpolitika intézményesülését. A második hipotézis vizsgálata során arra keresem a választ, hogy a magyar EU-csatlakozás modernizációs és kolonizációs elméletei vagy az európaizációs elméletek írják-e le megfelelőképpen a nemzeti és kistérségi SAPARD-tervek elkészítését, létrejöttét. A harmadik hipotézis vizsgálata során elemezni fogom, hogy a hazai vidékfejlesztési mező társadalmi struktúrája a politikai közösségekre vagy az ügyszálózatokra jellemző tulajdonságokat mutatja-e föl.

1. (*Politikaiintézményesülés-hipotézis*) Céлом a vidékfejlesztési politikai mező intézményesülésének rekonstruálása. Az intézményesülést konstruktivista megközelítésből vizsgáló kutatók ideáltípusszerű modellt alkottak arra, hogy miként jönnek létre új társadalmi mezők. A következőkben e sémának megfelelően próbálom meg rekonstruálni a vidékfejlesztési mező kiépülését, föltárva az ideáltípustól való eltérés okait és következményeit.

Az intézményesülési modell fogalmi keretein belül maradva, a hazai modernizációs és kolonizációs elmélet szerint az új magyar politikai mezők kialakulásában és átalakulásában az Európai Unió és a magyar politikai és köztisztviselői elit játssza a politikai vállalkozó szerepét. Az intézményépítést az inputoldalról vizsgálva ezek az elméletek a

re, mindketten fölhasználták a jelen tanulmány elkészítéséhez gyűjtött interjúkat és egyéb információkat.

külső tényezők fontosságát emelik ki, ezen belül az Európai Unióhoz történő csatlakozást kihívásként írják le, aminek következtében a főnálló magyar helyzetet válságként értelmezik. Az outputok tekintetében a modernizációs elmélet inkább azt hangsúlyozza, hogy a hazai intézmények kialakításában az EU-minták átvétele (utánzás), és csak részben az EU általi kikényszerítés a fontos. A kolonizációs elmélet ezzel szemben inkább az intézményi változtatások kényszer jellegére helyezi a hangsúlyt. Az alábbiakban részletesen is megvizsgálom, hogy az intézményépítés inputjaként milyen exogén és endogén tényezők léptek föl, azonosíthatók-e politikai vállalkozók a folyamatban, s ha igen, mi jellemezte ezek működését. Megvizsgálom azt is, hogy az intézményépítés során kialakított szabályok honnan erednek (outputok). Ennek a hipotézisnek a vizsgálata a vidékfejlesztés témakörében gyűjtött újságcikkeken, szakértői és politikai írásokon, valamint interjúkon alapul.

2. (*Befolyás-hipotézis*) Az európai integrációval foglalkozó neofunkcionalista és intergovernmentalista elméletekből építkező hazai modernizációs elmélet és a kolonizációs elmélet képviselői szerint a magyar politikai rendszer uniós-elvárásoknak megfelelő átalakítása a brüsszeli csatlakozási tárgyalásokon dől el. Mindkét elmélet a politikaalakítási folyamat hierarchikus modelljével operál, és feltételezi, hogy a csatlakozási tárgyalásokat folytató és annak hátterében dolgozó hazai kormányzati elitszereplőkön kívül más magyarországi társadalmi szereplőknek kevés befolyásuk van arra nézve, hogy a magyar politikai rendszerben milyen új intézmények jelennek meg. A magyar politikai rendszer EU-csatlakozás során történő átalakulása ezekben a megközelítésekben teleologikus jellegű *átalakítás*, melynek irányát és megoldásait elsősorban a brüsszeli EU-szereplők, másodsorban a velük tárgyaló hazai kormányzati szereplők és szakértők határozzák meg. A két szereplőcsoport eltérő alkupozícióban van, tekintve hogy Magyarország kíván az Európai Unióhoz csatlakozni, és nem fordítva.

Az Európai Unió politikai rendszerével foglalkozó írások, amint azt az előzőekben részletesebben is bemutattam, ezektől a véleményektől gyökeresen eltérő álláspontot foglaltak el. A kilencvenes években született elméleti és empirikus vizsgálatok egyértelműen amellet foglaltak állást, hogy az európai integráció nyolcvanas évek második felétől kezdődő újraindulása során az európai politikaalakítási folyamatok

gyökeres átalakuláson mennek keresztül, ami a nemzeti politikai rendszerek európaizálódásának, sokszereplőssé válásának, a hálózati kormányzat és a többszintű kormányzás irányába történő elmozdulásának, valamint a szabályozó politikák elterjedésének irányába mutat. A vizsgált elméletek szerint tehát a politikaalakítási folyamatokban részt vevők köre kibővül, az egyes szereplők befolyása csökken, a köztük megvalósuló együttműködés a korábbinál nemcsak mennyiségileg gyakoribbá, de minőségileg is összetettebbé válik.

Logikailag a két nézet nem zárja ki egymást, mivel elképzelhető, hogy a csatlakozási folyamat során még nem érvényesülnek azok a tendenciák, melyek a már csatlakozott országok politikaalakítási folyamatait jellemzik. Amennyiben viszont azt találjuk majd az elemzés során, hogy a magyar politikai rendszer általunk vizsgált alrendszere az Európai Unióban a mások által tapasztaltaknak megfelelően alakul át, akkor el kell vetnünk a modernizációs és a kolonizációs elmélet vonatkozó hipotéziseit.

Ezt a hipotézist a nemzeti és a két kistérségi SAPARD-terv elkészítésének folyamata alapján tesztetem. Azt vizsgálom, hogy a tervek elkészítésében milyen szereplők működtek közre, kiknek a véleménye, mely társadalmi szereplők befolyása érvényesült a tervek kialakítása során. A kistérségi szint vizsgálata azért indokolt, mert a SAPARD ideológiájaként épp a vidékfejlesztés sokszereplőssé tétele, a korábban befolyás nélküli társadalmi szereplők erőforráshoz juttatása fogalmazódott meg. Az ideológia szintjén a SAPARD ellentmondásban áll a kolonizációs és a modernizációs elméletekkel, mivel a program révén kívánta mobilizálni azokat a társadalmi szereplőket, akiknek a modernizációs és a kolonizációs elmélet szerint lényegében semmilyen befolyása nincs a magyar politikai folyamatokra. Az alábbiakban megvizsgálom, hogy a kistérségi SAPARD-tervezés során sikerült-e mobilizálni és ezzel lehetőségekhez juttatni (*empowering*) a vidékfejlesztés potenciális szereplőit.

3. (*Politikahálózat-hipotézis*) A harmadik hipotézis túllép a hazai modernizációs és kolonizációs elméleten, és a politikai terület aktorainak egymáshoz való kapcsolódására vonatkozik. Mint azt ez előzőekben láttuk, a szakirodalomban a politikahálózatok két ideáltípusát különböztették meg, a politikai közösségeket és az ügyhálózatokat. Mivel a

hazai vidékfejlesztés egy viszonylag új politikai mezőnek számít, intézményesülése a kezdeti szakaszban tart, ezért a vonatkozó szakirodalom alapján azt várhatjuk, hogy a mező aktorai és szervezetei közötti interakciókból az ügyszálózat ideáltípusához közelebb álló társadalmi struktúrára következtethetünk. Az elkövetkezőkben azt elemzem, hogy a vizsgált politikai terület napi döntéshozatali folyamataiban és a politikai terület „történelemalakító” döntéseinek meghozatalában mely társadalmi szereplők vettek és vesznek részt, mi jellemzi a szereplők közötti együttműködést, és milyen szabályok érvényesülnek a politikai hálózathban. Ezt a hipotézist a vidékfejlesztési mező központi szereplőivel készített interjúk alapján tesztelem.

Hipotéziseim vizsgálata előtt először áttekintést nyújtok a nyugat-európai vidék átalakulásáról és az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának főbb jellegzetességeiről, majd pedig főbb vonalaiban bemutatom a magyar vidéki társadalom és gazdaság 1990-et követő átalakulását. Mindezt azért tartom fontosnak, mert az olvasóval meg kívánom ismertetni azt a társadalmi és politikai kontextust, amelybe a magyarországi vidékfejlesztés létrejötté és intézményesülése illeszkedik.

A MEZŐGAZDASÁG „UTÁNI” VIDÉK MEGSZÜLETÉSE: VIDÉKI ÁTALAKULÁS EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON A XX. SZÁZAD VÉGÉN

Az Európai vidék átalakulása és a közös vidékfejlesztési politika létrejötte

A jelenkori nyugat-európai vidéki változások összefoglalására több kifejezés is használatos. Hilary Tovey (2001) például a vidéket a mezőgazdaság modernizálása előtti időszakban jellemző társadalmi és gazdasági heterogenitás újbóli megjelenését mutatta ki. Mások a modernizációs paradigma hatásának megszűntéről és egy új fejlesztési paradigma uralomra jutásáról értekeztek (Van der Ploeg et al. 2000). Megint mások a vidéket elsődleges fogalomként használó politikai mezők vizsgálata alapján arra a következtetésre jutottak, hogy a vidék egy, az agrárhálózatok által dominált politikai mezőből integrált vidékfejlesztési mezővé alakult (Goverde–Haan 2002). Christopher Ray (1998) szerint pedig a vidékpolitika reterritorializációja megy végbe napjaink Európájában, vagyis az ágazati és szektorális vidékpolitikát a területi elvű és a vidéki térségek egészét érintő politikák (*policies*) váltják föl. Marsden (1998) és Murdoch (1998) egyenesen egy új vidéki kormányzati szisztéma (*new rural governance*) kialakulásáról ír, szintén a vidéki térségek életében és a fejlesztésében bekövetkező mélyreható változásra utalva. Kovách Imre (2002) pedig a vidékfejlesztés intellektualizálódását tekinti a fő vidéki változásnak. Ezekben a megközelítésekben az a közös, hogy a nyugat-európai vidék átalakulásában kulcsszerepet tulajdonítanak az Európai Uniónak, s a vidékfejlesztés intézményrendszerének több szinten végbemenő kiépítését európai uniós összefüggésben vizsgálják. Az európai vidékkutatásoknak az a része, mely az Európai

Unió vidékfejlesztési programjainak létrejöttét és működését vizsgálta – nagyrészt az EU politikai rendszerét elemző kutatásoktól elkülönülve –, az ott fölhalmozott tapasztalatokat figyelmen kívül hagyva fejlődött. Egyedül a hálózat fogalma jelent kapcsolódást a két irodalom között, amennyiben a vidékfejlesztéssel foglalkozó kutatók a hálózatot metaforaként alkalmazzák a vidékfejlesztési aktorok interakcióinak leírásában. Ennek a fejezetnek az a célja, hogy bemutassa, miként ment végbe az európai vidékfejlesztési politika intézményesülése. A folyamat áttekintő történeti rekonstruálása előtt fölvázolom, hogy milyen társadalmi és gazdasági változások vezettek el a vidékfejlesztési politika kialakításához az EU-ban. A fejezet harmadik részében a vidékfejlesztési politika működésének nemzeti és helyi következményeit vizsgálom.

*A nyugat-európai vidék társadalmi és gazdasági átalakulása
az 1960–1990-es években*

Az európai mezőgazdaság második világháborút követő modernizálása, a produktivista agrárrendszer kiépítése (Van der Ploeg et al. 2000) a paraszti kistermelés fokozatos fölszámolásában és az iparszerű mezőgazdaság kialakításában öltött testet. A mezőgazdasági modernizáció legfontosabb keleti és nyugati aktorai különböztek ugyan egymástól, mivel az államszocialista rendszerekben a kollektivizált vagy állami mezőgazdasági nagyüzemekbe szervezve, Nyugaton pedig a méretükben egyre növekvő családi gazdaságokba és fölvásárló-földolgozó szövetkezetekbe szervezve folyt a termelés. Ugyanakkor sokban hasonlított is egymáshoz a keleti és nyugati mezőgazdasági modernizáció. Így például az egyre nagyobb üzemméretek kialakításában, a termelés intenzívebbé válásában, a specializációban és az ipari termelésszervezési módszerek meghonosításában. A mezőgazdaság állami beavatkozással történő modernizálásának több célja és többféle hatása is volt. Nemzeti szinten célként jelentkezett az élelmiszerek iránti kereslet kielégítése, a vidéki népesség jövedelmi helyzetének javítása, a mező-

gazdasági és nem mezőgazdasági jövedelmek kiegyenlítése.²¹ A gazdasági megfontolásokat kiegészítette és részben táplálta az a meggyőződés, hogy a nemzeti jólét megteremtésére csak a múlt, a tradíciók eltörlése révén van lehetőség. A paraszti termelést és különösen a paraszti közösségi életformát ez a megközelítés a jólét akadályának tartotta, mert a parasztokra mint a társadalom szereplőire kevés erőforrással rendelkező, elmaradott tekintett, akiket a közoktatás és más közszolgáltatások segítségével civilizálni kell (Haan 1993).

Az életképesnek tartott mezőgazdasági termelői szerkezet kialakításával párhuzamosan korporatista érdekegyeztetési intézményeket állítottak föl, erős mezőgazdasági érdekképviselletekkel (Milward 1992; Aldcroft 2002). Nemzeti és európai szinten is nagy befolyással rendelkező agrárpolitikai közösségek jöttek létre, melyek biztosították az európai Közös Agrárpolitika fennmaradását és közösségi finanszírozását. Helyi szinten mindez mélyreható társadalmi és gazdasági átalakuláshoz vezetett. A mezőgazdasági népesség csökkent, és egyre inkább a családi gazdaságokban dolgozókra szűkült (*depeasantisation*²²), a helyi munkalehetőségek korlátozott volta miatt nagy tömegek vándoroltak el az ipari centrumokba (*depopulation*), a helyi társadalom meghatározó politikai szereplőivé így a családi gazdaságok jól szervezett, általában keresztény-konzervatív irányultságú politikai és érdekképvi-

²¹ A vidéki jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek csökkentése 1945 után része volt azoknak az intézkedéseknek, melyeket a fasiszta és nemzetiszocialista mozgalmak támogatóinak meggyőzéséért folytattak az új demokráciák (Milward 1992).

²² „A paraszttalanítás (*depeasantisation*) doktrínáját úgy definiálhatjuk, mint a modernizáció során végbemenő fejlődés irányára és természetére vonatkozó tágabb nézetrendszer egyik ideológiai komponensét. Mindez lényegében annak a kikerülhetetlen történeti átmenetnek az elfogadását jelenti, miszerint a mezőgazdaság lépcsőzetes átalakulása a parasztság megszűnésével jár együtt. A feltételezések szerint a tudományos mezőgazdaság (azaz a »jó« mezőgazdaság, hisz a tudomány manapság definíciószerűen az igaz és a jó szuverén kritériumaként tételeződik) megvalósításához a mezőgazdaság iparosítására van szükség: a munkafolyamat racionalizációjára, a munkaszervezet hatékonyságának megfelelő hierarchizálására, az agrártermelés folyamatának bürokratizálására, a népesség korporatív jellegű megszervezésére, a termelés maximalizálására, tartós növekedésre és az intenzív termelésteknika meghonosítására. A parasztság súlyának csökkenése és végső soron eltűnése nem csupán a modernizáció következménye, de egyenesen kívánatos előfeltétele a folyamat sikerének.” (Giner-Sevilla-Guzman 1980, 15–16).

seletei váltak, akik a helyi térhasználati jogosítványok elosztásában az iparosodó mezőgazdaság szempontjait érvényesítették (Granberg 1996).

A funkcionalista magyarázatok szerint a mezőgazdasági modernizáció következményeként a hetvenes évekre alapvetően megváltozott a nyugat-európai vidék, és sajátos, kifejezetten a modernizáció megvalósulásából fakadó jelenségek léptek föl. Így a mezőgazdasági kibocsátás volumene egyes területeken messze meghaladta a piaci szükségleteket, a mezőgazdasági támogatási rendszer, a KAP finanszírozása pedig egyre nagyobb terheket rótt az EK tagállamaira. A mezőgazdasági modernizáció másik káros következménye a vidéki környezet pusztulása volt, amit az iparszerű mezőgazdaság túlzott kemikáliafelhasználása váltott ki. A hetvenes években kibontakozó nyugati környezetvédő mozgalmak a városi nagyipar mellett az ipari mezőgazdaságot jelölték meg a leginkább környezetkárosító ágazatként (Hajer 1995; Hannigan 1995).

A hetvenes évek végére, a nyolcvanas évek elejére a nyugat-európai vidék helyzete és problémái így újra a nemzeti és európai politikai viták középpontjába kerültek. A vidékkutatók figyelme is egyre inkább afelé fordult, hogy a hetvenes évek válsága közepette először érzékelt mélyreható társadalmi változások miként értelmezhetők (Lowe 1992). A változások nem csupán a világkereskedelmi rendszerben, de a domináns munkaszervezeti formában, a legitim tudásrendszerben, a politikai preferenciákban és a mindennapi élet számos más területén (például vallásos gyakorlatok, gyermeknevelés, fogyasztás stb.) is jelentkeztek (Mingione 1994, 1998).

A vidékszociológiai vizsgálatok középpontjába a nyugati világban zajló változások kerültek, s az új paradigma a vidéki átalakulás (*rural restructuring*) címkét kapta (Marsden et al. 1993; Marsden–Murdoch–Flynn 1993; Marsden 1989, 1992). Ennek az időszaknak a fő agrárpolitikai kérdése már nem az volt, hogy miként növelhető a mezőgazdasági kibocsátás, hanem éppen az, hogy miként csökkenthető, s miként lehet az agráriumba folyó közkiadásokat megkurtítani. A vidéki társadalomban új foglalkoztatási formák jelentek meg, nőtt a pluriaktivitás, s az új iparágak egy része is vidéken telepedett le. Megfordult a belső migráció iránya is, a városokból egyre többen költöztek vidékre, ezzel megváltoztatva a falvak társadalomszerkezetét.

Az új (elsősorban elektronikai) ipari létesítmények vidéki megjelenése mellett a kisebb települések társadalmába új társadalmi szereplők is érkeztek: a kitelepülő nagyvárosi szegények és más városi periferiális helyzetben lévő csoportok, illetve a vidéki idillre vágyó középosztálybeli aktorok (Cloke–Little 1997). Az agrárfoglalkoztatás súlya jelentősen csökkent, a különböző ipari létesítményekben vagy a szolgáltatási szektorban dolgozóké, illetve a vidékről a városba ingázóké nőtt. A helyi feszültségek fő forrásává a termelés helyett a fogyasztás vált, mivel az újonnan érkezettek fogyasztási (köztük tér- és tájhasználati) preferenciái jelentősen különböztek az „őshonos” népességétől. Ezt az elmozdulást néhány kutató a *megélhetésről az életstílusra* történő átalakulásként értelmezte. Marsden és kutatótársai (1993) azt bizonyították, hogy a középosztály városból történő kiáramlásában a fő hajtóerő az volt, amit a társadalom tagjainak többsége sajátosan vidékinek tartott: a csend, a lelki és szellemi béke, a természetközelség és a közösséghez tartozás igénye. Flynn és Lowe (1994) pedig gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai szempont szerint vizsgálva négy ideáltípust dolgoztak ki a vidéki helyi társadalmak fejlődési útjára vonatkozóan.

A megőrzött vidéket (*preserved countryside*) azok a települések alkotják, ahol fejlesztésellenes és környezetvédelmi (megőrző-fenntartó) jellegű attitűdök dominálnak a helyi döntéshozatalban. Ezeknek az attitűdöknek a hordozói elsősorban a középosztálybeli lakosok, akik új szabadidős, rekreációs és kiskereskedelmi – tehát elsősorban a fogyasztáshoz kötődő – tevékenységek iránt támasztanak helyi keresletet. Ezek a törekvések ugyanakkor heves ellenállással találkoznak a helyi társadalom agrárius – termelésorientált – szegmensében, vagyis azok közt, akik a helyi fejlesztéseket a családi gazdaságok és a mezőgazdaság – környezetet veszélyeztető – fejlesztésére építenék. A „helybeli” vidéken (*contested countryside*), azokon a vidéki településeken, amelyek messze esnek a nagyobb városok szuburbán régióitól, s ahol nincsenek különösebb környezeti értékek, a helyi politikában a mezőgazdasági családi gazdaságok és a fejlesztés hagyományosabb formáiban érdekelt helyi erőcsoportok koalíciója marad a domináns. Ezeken a helyeken a helyi politikai diskurzus központi fogalma a helybeliség marad, szemben a megőrzött vidéket jellemző – s a középosztályok jelenlét-

éhez kötődő – szakértelemmel. Ahol a nagyobb magánbirtokosok tulajdonában van a termőföld, vagyis a paternalista vidéken (*paternalistic countryside*) a helyi politika és a helyi fejlesztés folyamata a meglévő földtulajdonosok érdekei szerint folyik. A térhasználat e típusát a különböző elitsportok (golf, vadászat stb.) térhódítása jellemzi. A centrumoktól távol eső, klientalista vidéki térségekben (*clientelist countryside*), ahol az ellenurbanizáció folyamata egyáltalán nem jelentkezik, s a helyi gazdaság és társadalom erőteljesen támaszkodik a különböző kormányzati támogatásokra, a helyi fejlesztési koalíciók (családi gazdaságok, nagyobb földtulajdonosok, helyi nem mezőgazdasági tőke) és az állami – elsősorban agrár – fejlesztési ügynökségek között létrejött klientalista jellegű kapcsolatrendszer marad fenn. A helyi politikai diskurzust és döntéshozatalt a közösségi jólét növelésének (munkahelyteremtés, szociálistlakás-építés, közösségi beruházások) igénye határozza meg. A külső állami támogatást mindazonáltal ambivalensen ítélik meg, hisz függnek tőle, ám kevésnek is találják.

A hetvenes-nyolcvanas évek vidéki átalakulásának egy további eleme a vidéki táj szépségének fölfedezése, a szépségben való gyönyörködés, a táj látványának megújuló erőforrásként történő számbavétele. Morront (1987) ennek a tömegesen előforduló jelenségnek a megjelölésére a *ruralitás* fogalmát javasolta. „Míg korábban azért beszéltünk a vidéki világról, hogy egy különálló univerzumot definiáljunk (vagyis egy sajátos népesség, sajátos – a várositól eltérő – szabályok szerint él, s ahol más tevékenységek, más emberek, más életstílusok találhatók); manapság egy másik reprezentáció irányába mozdultunk el, mely a vidékiként jellemzett dolgokat nem úgy tekinti, mint egy másik önálló társadalmi világot, hanem mint a társadalmi kapcsolatok különböző, sajátos módját.” (1987, 17) Az elmozdulás két szinten jelentkezett: a térhasználatban és a reprezentációban. A korábbi időkkel összehasonlítva a vidéki tér sokkal kevésbé a termelés, mégpedig az agrártermelés helye. A vidéki tér funkciói differenciálódtak, s a fogyasztás, mégpedig elsősorban különböző, a turizmushoz kötődő fogyasztási tevékenységek terévé vált. A vidéki tér a városi hálózatok részévé is vált, városi emberek használják (ingázók, üdülőtulajdonosok, turisták), és gyakran városi intézmények és szervezetek menedzselik.

A hetvenes évek abban is változást hoztak, hogy az akkoriban születő regionális fejlesztés uralkodó megközelítésében a vidéki, falusias települések fejlődése már nem a mezőgazdaságra, hanem a turizmusra, mégpedig a tömegturizmusra épült. Az állam egy új politikai terület (regionális politika) életre hívásával a korábbiaknál aktívabb részese lett a táj- és térhasználat alakításának. Mormont szerint ez a széles körű társadalmi átalakulás (ami az agrárium dominálta vidék részbeni megszűntét hozta) végeredményben két következménnyel járt. Egyrészt a vidéki, kistelepüléseken élő és megélhetését is ott biztosító népesség társadalmi – s különösen helyi – befolyása csökkent, másrészt pedig a vidéki társadalmi tér elvesztette arcát és gyakorlatilag a városi tér egy típusává vált.

Ez utóbbi kérdés kapcsán sokan Mormonttól eltérő álláspontot fogalmaztak meg. Hoggart és szerzőtársai (1995) például azt hangsúlyozták, hogy Európa vidéki társadalmainak és tereinek sokszínűsége annak ellenére fennmaradt a jelenkorban, hogy a modernitás kialakítása során számos, általában a politikai centrumokból eredő kísérlet történt a regionális és lokális sokszínűség fölszámolására. A homogenizációs törekvések legtöbbször az életképesség, a piacképesség, a jobb életminőség ígéretében igyekeztek legitimitásra találni.

A vidéki reneszánszként is aposztrofált vidéki gazdasági és társadalmi megújulást Franciaországban a hetvenes évek végétől észlelték (Mathieu–Gajewski 2002). Először a városokhoz közeli falvakban, majd ezektől távolabb is a városokból kitelepülő lakók jelentek meg, akiknek nagyobb része a táj nyújtotta esztétikai előnyök, a szebb és egészségesebb környezet miatt költözött vidékre. Másik részüket a szegénység hajtotta az inkább periferikus, olcsóbb élet reményével kecsegtető vidéki térségekbe. A vidéki megújulás során elsősorban a vidéki iparba és a turisztikai szolgáltatásokba befektető, munkahelyeket teremtő új gazdasági szereplők is megjelentek. A gazdasági dinamizmus azzal járt együtt, hogy új helyi civil kezdeményezések jöttek létre, a régiek egy része pedig új életre kelt. A helyi vidékfejlesztésben különösen a gyakran egyházi keretek között működő helyi civil fejlesztési szervezetek, társaságok bizonyultak dinamikusnak.

A vidéki társadalom és gazdaság átalakulásának egy másik megközelítése a Leo Granberg és Kovách Imre (1998) által javasolt aktor-

központú szemlélet. Granberg és Kovách szerint ugyanis a mintegy húsz éve indult és napjainkban is zajló átalakulás jellemzője az, hogy az európai vidéki térben új társadalmi szereplők jelennek meg. Az átalakulás további sajátossága az, hogy az új szereplők különféle társadalmi alrendszeréből és gazdasági területekről érkeznek, és vidéki működésük is jelentősen különbözik. Így mintegy újratermelődik az a társadalmi heterogenitás, ami a vidéki teret a mezőgazdasági modernizáció beindulása előtt jellemezte (Tovey 2001). Az új vidéki szereplőknek csupán egy része él tartósan vidéken, mások csak alkalmanként jelennek meg, elsősorban a táj fogyasztóiként (például kirándulók, nyaralótulajdonosok). A vidéki tér új turisztikai fogyasztói mellett az erőforrásokat újféle módokon felhasználó és azokból új értéket termelő szereplők is megjelentek, úgymint a különböző biotermékeket előállító „újgazdák” vagy a különböző kézművesek. Az új vidéki gazdák egyik közös vonása, hogy a vidéki teret olyan periferikus térnek tartják, ahol a városi életformákkal szemben definiált életvezetési elképzeléseiket is meg tudják valósítani. Egy másik közös jellemzője ezeknek az új vidéki szereplőknek a profitmegfontolás és ebből fakadóan a célracionalitás háttérbe szorulása a gazdasági tevékenységben. A termelés ezeknek az embereknek alternatív életforma, értékracionális cselekedetek sorozata.

Az aktorközpontú megközelítés harmadik fő tétele az, hogy nem csupán új egyéni szereplők jelennek meg a vidéki térben, hanem ezek az új (és részben régi) aktorok új módon működnek együtt, olyan szervezeteket, intézményeket hoznak létre, melyektől saját életvezetési elképzeléseik támogatását, illetve az általuk termelt árucikkek értékesítését várják. A vidéki térben jelentkező társadalmi konfliktusok az ilyen új társadalmi kollektívumok és a régi, agrárius dominanciájú társadalmi kollektívumok közti konfliktusként értelmezhetők.

Az új társadalmi szereplők közül a helyi vidékfejlesztési szervezetek megjelenését sokan napjaink egyik meghatározó jelenségének tartják (Ray 1998). Ezek fő célja a helyi-térségi kulturális hagyományok fölélesztése és gazdasági célú hasznosítása. Ray (1998) szerint ez a vidékfejlesztés kultúra-gazdaság-megközelítése, ami arra a meglátásra épül, hogy a vidéki térségekben a helyi gazdasági kontroll (tehát az, amikor a helyi társadalom szereplőinek hatalmában áll a helyi gazdaság

alakulását befolyásolni) azzal növelhető, ha maga a hely (*place*) az ahhoz kötődő kulturális identitás révén felértékelődik. A megközelítés annyiban gazdasági, amennyiben a források, a termelés és a fogyasztás kapcsolatát elemzi, míg annyiban kötődik a kultúrához, amennyiben azt az átalakulási folyamatot próbálja megragadni, melynek során a térhez kötődő helyi kultúra gazdasági jelentőségre tesz szert. Ray felfogásában a kultúragazdaság-megközelítés elsősorban a termeléssel foglalkozik: az adott térséghez kötődő kulturális rendszerrel, s azzal, hogy a társadalmi aktorok különböző hálózataiban miként jönnek létre olyan új erőforrások, melyek kiaknázása az adott térség gazdasági érdekeit szolgálja.

Ray a kultúragazdaság négy – fokozat jellegű – típusát különböztette meg. Az első típusra azoknak a meglévő forrásoknak az értékesítése jellemző, melyek egy adott helyhez, térséghez kötődnek, s mely forrásokat közvetlenül értékesítik, avagy a térség marketingjében alkalmazzák. A második típusban már új térségi identitás megalkotásáról van szó, ami térségi termékek (legyenek azok akár turisztikai látványosságok) létrehozását és a térségen kívülieknek való eladását jelenti. A harmadik típus továbbra is térségi stratégiát jelent, de a kezdeményezéssel már nem csupán a térségen kívülieket, hanem a térségben működő szereplőket is megcélazzák. A helyi üzleti csoportok, hivatalos és nonprofit szervezetek közös stratégiájának célja a termékek egymásnak való eladása. Ez a típus különösen azokban a térségekben gyakori, ahol a közösségtudat egyik fontos eleme a közös külső elnyomás (például a centrumoktól távol eső, nemzetiségileg, nyelvileg különböző térségekben). A negyedik típus a térségi önállóság minőségileg magasabb fokát jelenti: a közös stratégia lényege, hogy az uralkodó fejlesztési gyakorlatoktól különböző helyi fejlesztési utat dolgozzanak ki és valósítsanak meg. Mindez a térségi kultúra széles körű újradefiniálását, és új, a térség aktorai által tiszteletben tartott viselkedési szabályok kidolgozását feltételezi.

Ray szerint a legtöbb vidékfejlesztési csoport az első vagy második „fokozatban” működik, de néhány periferiális térségben már eljutottak a „magasabb” fokozatokba is. A vidéki térben zajló átalakulásnak, a fejlesztés és tágabban a társadalomalakítás reterritoralizációjának természetesen sem a nemzeti kormányzatok, sem az Európai Unió nem

közömbös szemlélői. A nemzeti és az európai keretek között folyó erőforrás-újraelosztás révén a különböző kormányzati szereplők a helyi vidéki társadalmak különböző csoportjait, szereplőit támogatják, ezzel a helyi társadalmakon belüli erőviszonyokat megváltoztatják. A változásnak különböző irányai vannak, a központi kormányzati intézkedések eltérő visszhangot és hatást váltanak ki a különböző helyi vidéki társadalmakban. Témám szempontjából a vidékfejlesztési politika működése és hatása érdekes leginkább, így a vidékfejlesztési politikai mező kiépülésének folyamatát és következményeit tekintem át. Az alábbiakban részletesebben is bemutatom az egyes nemzeti tapasztalatokat, melyek két csoportba sorolhatók: egyes országokban a vidékfejlesztési politika a helyi vidéki társadalom korábban periferikus szereplőit juttatta új erőforrásokhoz és ezzel a korábbiaknál kedvezőbb helyzetbe. Más országokban viszont a helyi politikai elitek befolyásának erősítéséhez járultak hozzá a vidékfejlesztési támogatások, mivel a támogatások helyi elosztásában a döntéshozói pozíciókat a helyi elitszereplők maguknak biztosították. Az elemzett tanulmányok szerint az egyes nemzeti, regionális különbségek abból fakadnak, hogy a vidékfejlesztési támogatások elosztása nemzeti szinten melyik (agrár-, regionális, vidék-) politikai hálózat hatáskörébe került, másrészt pedig abból, hogy ezek a központi erőforrás-elosztók mely helyi szereplőcsoportot igyekeztek a korábbinál kedvezőbb helyzetbe hozni. Mindenekelőtt azonban áttekintem az európai vidékfejlesztési politika intézményrendszerét és annak létrejöttét.

Az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának rendszere

Az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának jelenlegi működését az Európai Unió hivatalos dokumentumai²³ alapján rekonstruálom. A vidékfejlesztés, melyet ma az EU hivatalos szóhasználata a Közös

²³ European Commission Directorate General for Agriculture (DG VI): Rural Development. CAP 2000 Working Document (July 1997); European Commission Directorate General for Agriculture: CAP Reform: Rural Development; EU Commission: The Future of Rural Society (Brussels 1988); OECD: Creating rural indicators (Paris 1994).

Agrárpolitika második pillérének (az első a mezőgazdasági politika) tart,²⁴ új politikai mezőnek számít az Európai Unió történetében. Létrejött szervesen kapcsolódik a Strukturális Alapok és a Közös Agrárpolitika 1980-as évekbeli reformjához, valamint az 1991-es Maastrichti Szerződéshez. A vidékfejlesztési politika intézményrendszere az Európai Unióban a Mezőgazdasági Főigazgatóság (1999-ig DG VI) alá tartozik, a politikai mezők EU-n belüli hierarchiájában a főigazgatóságok alatti szinten helyezkedik el. A vidékfejlesztési politika intézkedéseinek finanszírozása elsősorban az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból történik, amit egyes intézkedések esetében az Európai Szociális Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap egészít ki. A vidékfejlesztési intézkedések finanszírozásában társfinanszírozóként az egyes nemzeti kormányok is közreműködnek.

A vidékfejlesztési politika legfőbb célja a vidéki térségek gazdasági versenyképességének növelése, a társadalmi kohézió erősítése a jövedelmi különbségek csökkentése révén, a vidéki környezet állapotának javítása, valamint az európai vidék táji-környezeti és kulturális örökségének fönntartása. Ezek a célok 1987-ben jelentek meg az EU hivatalos politikai dokumentumaiban, először a Delors I. csomagban, majd az 1988-ban közreadott „A vidéki társadalom jövője” című bizottsági anyagban, később pedig a Maastrichti Szerződésben. Azok a fejlesztési intézkedések, melyek 1988 előtt már léteztek, s melyek mintájára vagy éppen módosításával az 1988 utáni vidékfejlesztési intézkedések létrejöttek, nem képezik ugyan ennek az írásnak a vizsgálati tárgyát, de annyit szükségesnek tartok megjegyezni, hogy az 1968-as Mansholt-terv és az 1981-ben létrehozott Integrált Mediterrán Programok már tartalmaztak olyan intézkedéseket, melyek mintául szolgáltak a mai vidékfejlesztési szabályozások kialakításához.

Az EU vidékfejlesztési politikájáról tehát csak 1988-at követően, a politikai mezőt intézményesítő dokumentumok megszületésével, illetve a szerződések nyomán föllálló szervezetrendszer létrehozásával beszél-

²⁴ A Közös Agrárpolitika finanszírozására 2000–2006 között évente 42-43 milliárd eurót fordít az Európai Unió, mely összeg az EU költségvetésének közel felét teszi ki. Az agrárpolitikai kiadások alig több mint 10 százalékát, évi mintegy 4,3 milliárd eurót költenek vidékfejlesztési célok megvalósítására (Halmai 2000, 314).

hetünk.²⁵ Mivel fejlesztési politikáról van szó, ezért az Unió azt szabályozza, hogy mely gazdasági és társadalmi szereplők, milyen célok megvalósítására, valamint milyen eszközök igénybevételére kaphatnak közösségi támogatást. A vidékfejlesztési politikát szabályozó dokumentumok azt is meghatározzák, hogy a vidékfejlesztési célok megvalósítására mekkora pénzügyi keret áll rendelkezésre, és a források elosztásában milyen kormányzati szereplők és miként vesznek részt.

Nem kívánok részleteiben foglalkozni a vidékfejlesztési intézkedések történetével, a finanszírozás 1990-es évekbeli alakulásával, mert ezeket a témákat a terület hazai szakértői az e helyütt lehetségesnél alaposabban áttekintették (Halmai 1995, 2000; Dorgai–Miskó 1999; Kovács 1998; Nemes 1999; Szakál 1999).

Az EU vidékfejlesztési politikájának jelenlegi működését az 1257/1999. számú bizottsági szabályozás határozza meg. A dokumentum a vidékfejlesztés elé hármas célt állít, úgymint a mezőgazdasági és erdészeti ágazat erősítését, a vidéki térségek versenyképességének növelését, valamint a környezet és a vidéki örökség (*heritage*) megőrzését. A szabályozás a következő eszközökkel (intézkedésekkel) kívánja a főnti célokat elérni:

1. A mezőgazdasági üzemek beruházásainak támogatása.
2. A vidéki emberi erőforrások fejlesztése, úgymint a fiatal gazdák támogatása, a korai nyugdíjba menetel elősegítése és a folyamatos gazdátovábbképzés biztosítása.
3. A hátrányos helyzetű térségek (*less-favoured areas*) és a fokozottan védett területeken élő gazdák támogatása.
4. Az erdőművelés és különösen az erdőítés támogatása.
5. A mezőgazdasági termékek értékesítésének és földolgozásának támogatása.

²⁵ 1988 a vidékfejlesztés szempontjából azért is fontos évnek bizonyult, mert az Európa Tanács ebben az évben fogadta el 1091/1988. számú ajánlását, amelyben a vidékfejlesztés európai kampányát kezdeményezték a nemzeti és az európai vidékpolitikák megújítására, a területi megközelítés érvényre juttatására, a helyi természeti és emberi erőforrásokra építő endogén, integrált és önntartható vidékfejlesztés kialakítására, a vidéki szakképzési és kommunikációs hálózat erősítésére, a helyi és regionális vidéki önkormányzatok jogkörének és erőforrásainak erősítéséért, valamint a vidéki turizmus előmozdításáért (<http://stars.coe.fr/Documents/AdoptedText/ta88/erec1091.htm>).

6. A vidéki térségek integrált fejlődését szolgáló különféle intézkedések, úgymint a földminőség javítása, tagosítás, mezőgazdasági menedzsmentszolgáltatások bevezetése, minőségi mezőgazdasági termékek marketingje, a vidéki gazdaságot és társadalmat szolgáló alapvető infrastruktúra fenntartása, a falvak megújítása, a mezőgazdasági tevékenységek diverzifikációja, a mezőgazdasági vízforrások menedzsmentje, a vidéki infrastruktúra javítása, a turizmus és a vidéki kézművesség előmozdítása, az agrárkörnyezet védelme, a természeti károk sújtotta mezőgazdasági termelési potenciál helyreállítása.

7. A LEADER+ kezdeményezés.

A 6. pontban felsorolt, úgynevezett integrált vidékfejlesztési intézkedések az 1257/1999. számú szabályozás 33. paragrafusában jelentek meg először a többi vidékfejlesztési intézkedéssel azonos súlyú intézkedésként. Korábban csak az első 5 intézkedés szerepelt a vidékfejlesztési intézkedések hivatalos korpuszában. A „33-as” intézkedéseket az 1994–1999 között megszerzett vidékfejlesztési tapasztalatok, nem utolsósorban a LEADER program tapasztalatai alapján illesztették be a szabályozásba, s nagy jelentőséggel bírtak a kelet-európai SAPARD programok szempontjából is.

Az agrárkörnyezet védelmét, a korai nyugdíjba menetelt, az erdősírtést szolgáló és a hátrányos helyzetű térségek gazdáit támogató forrásokat az EMOGA garanciaszekciójából biztosítják az Unió egész területén. Ezeket az intézkedéseket a Közös Agrárpolitika kiegészítő intézkedéseiként (*accompanying measures*) tartják számon. Az EMOGA garanciaalapjából fizetik még a többi intézkedés költségeit az 1. célrendszer által nem érintett térségekben, míg az orientációs szekcióból finanszírozzák a LEADER+ kezdeményezést, valamint az 1. célrendszer által érintett területeken a vidékfejlesztési intézkedéseket. 2000 és 2006 között évente átlagosan 4,3 milliárd euró forrás áll rendelkezésre a vidékfejlesztési intézkedések kiadásainak fedezésére. A legtöbb forrást vidékfejlesztés címén Franciaország kaphatja, évente összesen 760 millió eurót (ez 17,6 százaléka az egy évben rendelkezésre álló forrásoknak), míg a legkevesebbel (12 millióval) Luxemburnak kell megelégednie. A Bizottság e szabályok mellett azt is meghatározta, hogy az egyes intézkedések keretében szétosztott közösségi erőforrások mekkora részét képezhetik az egyes projekteknek, így például a mező-

gazdasági beruházások maximum 40 százalékát lehet közösségi forrásból megvalósítani, de például a nem jövedelemtermelő beruházásoknak már 75 százalékát. Az egyes intézkedések keretében az egy-egy pályázó számára kiosztható támogatás felső határát is megállapították, így például új gazdaság kialakítására a fiatal gazdák 25 ezer eurót kaphatnak.

Az EU vidékfejlesztési intézkedései a fentiekben már feltüntetett közösségi célok megvalósításának eszközei. A vidékfejlesztési forrásból azonban nem minden, más szempontokból alkalmas gazdasági vagy nonprofit szervezet, magángazda részesülhet. A vidékfejlesztési politikának egy másik szelete, a vidékfejlesztési programok ugyanis különböző térségekben élő és működő szervezetekre eltérőképpen vonatkoznak. Az EU három vidékfejlesztési programot különböztet meg. A horizontális program az egész Unióban igénybe vehető, és országokon belüli elosztásáról a nemzeti kormányok döntenek. Az 1. célrendszer alá sorolt térségek vidékfejlesztési programjai, melyek az uniós GDP 75 százalékát el nem érő regionális összkibocsátású térségekben működhetnek, a regionális fejlesztési programok részei. Ezeknek a régióknak a regionális fejlesztési program keretében kötelező vidékfejlesztési programot készíteniük. A 2. célrendszer által érintett, átmeneti nehézségek sújtotta vidéki kistérségek (ahol az EU népességének 5 százaléka él) vagy a regionális programok keretében alakíthatnak ki vidékfejlesztési programot, vagy pedig a horizontális programok keretében. A döntés a nemzeti kormányok jogosítványa.

Fontos megjegyeznünk, hogy az EU csak a vidékfejlesztési programok keretében előre eltervezett konkrét projektek finanszírozásában működik közre, olyan terveket nem támogat, melyek az előzetes programozáson nem mentek keresztül. A tervezés a nemzeti kormányok által készített tervek benyújtásával kezdődik. Ennek tartalmaznia kell a terv készítésekor fennálló helyzet részletes és adatolt ismertetését, a javasolt stratégiát és prioritásokat, a várható eredményeket, a tervezett költségvetést, a felelős szervezeteket és azok jogosítványait, a hatékony végrehajtás érdekében tett lépéseket, valamint az érintett lakossági és gazdasági csoportokkal a tervről folytatott konzultációk részletes dokumentumait. A benyújtott programtervezetet az EU Bizottsága megvizsgálja, hogy illeszkedik-e az a közösségi szabályozáshoz,

és hat hónapon belül nyilatkozik a terv elfogadásáról. Az elfogadást követően kerülhet sor az egyes nemzeti és regionális vidékfejlesztési programok végrehajtására. Ennek során az egyes projektek kiválasztásáról az illetékes nemzeti és regionális szervek döntenek. A program végrehajtását a lebonyolításban részt nem vevő, független monitoring-szervezet ellenőrzi.

A vidékfejlesztési rendszer különálló részét képező LEADER+ (*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*) közösségi kezdeményezésre 2,02 milliárd euró áll rendelkezésre 2000–2006 között. A LEADER tapasztalatainak bemutatása azért fontos a vizsgálatom szempontjából, mert a magyar vidékfejlesztést több hazai szereplő a LEADER mintájára kívánta kialakítani. Az 1988-as közösségi reform során a Bizottság lehetőséget kapott saját kísérleti programjainak, az úgynevezett közösségi kezdeményezéseknek a beindítására, melyek során az egyik az endogén vidékfejlesztés ösztönzésére irányult, és a LEADER nevet kapta. Az 1991–1994 közötti időszakban a LEADER I kezdeményezés, az 1995–1999 közötti időszakban pedig LEADER II néven, majd napjainkban LEADER+ néven folyó közösségi program 1994–1999 között az 1., 5b., illetve 6. célrendszer, 2000–2006 között pedig az 1. és 2. célrendszer alá tartozó 100 ezer lakosnál alacsonyabb népességű térségek számára vehető igénybe. Az erőforrások megszerzése pályázati úton történik, a pályázó térségek helyi akciócsoportokat (*Local Action Group*) hoznak létre, melyek egy, a fejlesztési elképzeléseket tartalmazó üzleti tervvel pályáznak az EU-hoz. A pályázatról a brüsszeli Bizottság a közvetítő szerepet is betöltő nemzeti kormányok közreműködésével dönt. A LEADER II programból 887 helyi akciócsoport kapott támogatást, amiből 185 Olaszországban, 168 Franciaországban és 167 Németországban működött. A legkevesebb LAG Hollandiában (4 csoport) és Luxemburgban (2) jött létre.²⁶ A LEADER kezdeményezésre meglehetősen kevés közösségi forrást fordítanak (1755 millió euró a LEADER II-re 1995 és 1999 között, ami a vidékfejlesztési célú EU-források 1,7 százalékát jelentette), ez is az oka annak, hogy sokan csak a vidékfejlesztés laboratóriumának vagy homeopátiás vidékfejlesztési eszköznek tartják a programot (Ray 2000). Amiben a LEADER újdonságot jelent, az az,

²⁶ <http://www.rural-europe.aeidl.be>.

ahogy a vidékfejlesztésről a programot életre hívók gondolkodtak, így a LEADER megjelenését sokan a vidékfejlesztési politikában végbemű paradigmaváltásként értelmezik (Ray 1997). A LEADER mint endogén, alulról építkező közösségi fejlesztés újdonsága a hivatalos politikai narratíva szerint abban áll, hogy a fejlesztési tevékenység keretét nem a gazdasági ágazat, hanem egy-egy, a nemzeti és a regionális méretnél is kisebb területi egység szolgál. Másrészt a vidékfejlesztési tevékenység középpontjában a helyi fizikai és szellemi erőforrások feltárása és fejlesztési célú kihasználása áll, harmadrészt a program az endogén fejlesztés során a helyi társadalom igényeit és kapacitásait igyekszik figyelembe venni, valamint a fejlesztési beavatkozásokban a minél szélesebb helyi társadalmi részvételre épít.

Az európai vidékfejlesztési intézményrendszer kiépülésében 1996 is fontos év volt. Az Európai Parlament ebben az évben fogadta el az Európai Vidéki Kartát²⁷ (*European Rural Charter*) az európai vidéki térségek revitalizálása és a fenntartható vidékfejlesztés érdekében, valamint ekkor tartották az azóta híressé vált vidékfejlesztési konferenciát az írországi Corkban. Ezen az összegyűlt kormányzati és kormányzaton kívüli szereplők Corki Deklaráció²⁸ címmel egy olyan dokumentumot fogadtak el, melyben az EU vidékfejlesztési intézményrendszerének továbbépítésére és a meglévő intézmények átalakítására tettek javaslatot. A dokumentum a fenntartható vidékfejlesztés fontosságát hangsúlyozza, s az Európai Unió fejlesztési politikájában kiemelt szerepet szán a vidéki térségeknek. Célként fogalmazták meg az aláírók, hogy az EU vidékfejlesztési politikája elméleti háttérét tekintve multidiszciplináris, gyakorlatában pedig többágazatúvá váljon. A vidéki térségek jövője szempontjából nagy hangsúlyt helyeznek a mezőgazdaság melletti vidéki gazdasági ágazatok fejlesztésére, valamint a vidéki természeti és kulturális örökség megőrzésére. Az aláírók a vidékfejlesztési politika decentralizálását, a döntéshozatal egyszerűsítését javasolják, kiegészítve ezt azzal, hogy a vidékfejlesztési tevékenységnek tervezett, mégpedig regionális szinten „programozott” tevékenységnek kell lennie. Az aláírók a vidékfejlesztés intézményrendszerében fontos szere-

²⁷ Official Journal C 347, 18.11.1996, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/9610/p103084.htm>.

²⁸ http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_en.htm.

pet szánnak a fejlesztési forrásokat menedzselő pénzügyintézeteknek is. A Deklaráció zárópontjaiban az aláírók azt is javasolják, hogy a vidékfejlesztésben működő szakértők számát bővítse az EU, és irányuljon figyelem a vidékfejlesztési bürokráciák „adminisztrációs kapacitásának” növelésére is. Mindezek mellett kiemelik a tervek végrehajtásának nyomon követését és értékelését is, amiben kiemelt szerepet szánnak a tudomány szereplőinek.

A Corki Deklaráció az európai vidékfejlesztési mozgalom talán legnagyobb hatású dokumentumává vált. Három oldalon foglalta össze azt, hogy a vidékfejlesztők mit „követelnek” az Európai Uniótól, valamint az egyes nemzeti és regionális kormányoktól. A Deklarációt aláírók azt kívánták elérni, hogy a vidékfejlesztési célok és eszközök átvegyék az agrárfejlesztési célok és eszközök helyét, és belátható időn belül az EU vidékfejlesztési gyakorlata a Deklarációban lefektetett elvek szerint folyjon. Az elmúlt években bekövetkezett események, különösen az 1998-ban megfogalmazott „Agenda 2000” című EU-dokumentum azt mutatják, hogy erre a „vidékfejlesztési áttörésre” nem került sor az EU fejlesztési politikájában. A 2000–2006 közötti költségvetési időszakban az Unió – elsősorban a nagy agrárkapacitásokkal rendelkező „latin” tagországok nyomására – nem kívánja megváltoztatni az agrárfejlesztés eszközrendszerét, a vidékfejlesztést pedig a mezőgazdaságért felelős főigazgatóság alá rendelték (Nemes 1999).

A Corki Deklarációt követő uniós- és nemzeti szintű politikai intézményátalakítás során mindezek ellenére nem határozták meg, hogy mely térségeket, tevékenységeket vagy állapotokat tartják vidékinek. A vidékfejlesztési csoportok nemzetközi együttműködése és tágabban a vidékfejlesztési politikai mezők uniós-, nemzeti és regionális szintjeinek létrejötte azonban a vidék fogalmának európaizálását eredményezheti. Halfacree és szerzőtársai (2002) arra hívják föl a figyelmet, hogy az EU vidékfejlesztési programjainak beindulását megelőzően sokféle vidékdefiníció volt érvényben Nyugat-Európában. Sok országban a politikai rendszer nem is definiálta a vidéket, a vidéki térségeket. Egységes európai vidékdefiníciót adni nemcsak a hagyományok hiánya miatt nehézkes, hanem a hagyományok sokszínűsége miatt is. Az északi országokban (Berg–Lysgard 2002; Csire–Granberg 2002) például a ritkán lakott, a városi központoktól távol lévő vidéki térségek és a centrumokhoz közeli, mezőgazdasági tájhasználatú térségek között éles különbsé-

get tesznek, és ezek a térségek különböző fejlesztési támogatásban részesülnek. A Benelux államokban viszont sokan úgy vélik (Frows 1998), hogy nincsenek is vidéki térségek, hanem az ország sűrűn és ritkán lakott városi térségekre oszlik. Németországban a 'vidék' (*ländlicher Raum*) egyáltalán nem volt használatban sem a politikában, sem pedig a tudományban, mivel a máshol vidékiként számon tartott térségekre a paraszti régió, vagy a periféria megnevezést használták (Hoggart 1995).

A vidék értelmezésének nemzeti különbözőségei megnehezítik az egységes európai vidékdefiníció megalkotását. Richardson (2000) az „Európai területfejlesztési perspektíva” (*European Spatial Development Perspective*) címmel 1999-ben elfogadott EU-dokumentum létrejöttét vizsgálta, és kimutatta, hogy mennyire összetett és konfliktusokkal teli folyamat a vidéki térségek uniós elhatárolása. A dokumentumban például a vidéki térségek csak másodlagos jelentőségű térségekként jelennek meg, az elsődleges fontosságú dinamikus városi térségek háttereként, hivatalos szóhasználatul „partnereként”. Ez a dokumentum az EU nemzetközi versenyképességének növelését a dinamikus városi térségek együttműködésétől, hálózatától reméli. A megközelítésben az az érdekes, hogy nem tulajdonít önálló értéket a vidéki térségeknek, nem számol azzal a lehetőséggel, hogy ezek a térségek, illetve az itt lakó emberek olyan erőforrásokkal is rendelkeznek, melyek önállóan is alkalmasak a gazdasági versenyképesség fokozására. Richardson cikkében világosan kimutatja, hogy a vidéki térségek megkülönböztetése, a vidékiség fejlesztéspolitikai szempontú definiálása nem csupán az egyes országok, de az egyes politikai mezők szereplői között is vetélkedés tárgya.

Az EU háttéranyagaiban az OECD vidékdefinícióját használják, ami két szinten, a helyi közigazgatási egységek és a régiók szintjén definiálja a vidékiséget. Az OECD tehát nem bizonyos társadalmi gyakorlatokként, hanem területi-közigazgatási egységekként tartja számon a vidéket, ezzel lehetővé téve a nemzetek közti összehasonlítást. A település, a helyi közigazgatás szintjén az az egység számít vidékinak, ahol a négyzetkilométerenkénti átlagos népsűrűség 150 főnél kisebb. A régiók szintjén azok a területi egységek számítanak „alapvetően vidékinek” (*predominantly rural*²⁹), amelyek lakosságának legalább fele vidéki településeken él. Azok a régiók, ahol a lakosság 15 százalékánál

²⁹ A magyar fordítás a Magyarország SAPARD-tervében (FVM 2000) feltüntetett fordítással egyezik meg.

nagyobb, de 50 százaléknál kisebb része él vidéki településeken, az OECD-nómenklatúrában „jellemzően vidéki” (*significantly rural*) régiókként vannak számon tartva. A harmadik régiócsoporthoz az „alapvetően városi” (*predominantly rural*) térségek képezik. Az OECD vidékdefiníciója alapján az egyes EU-tagországok népessége az alábbiak szerint oszlik meg az egyes régiótípusok között (6. táblázat):

6. táblázat. A vidéki népesség aránya az EU tagországaiban

Ország	A vidéki településeken élő népesség aránya ³⁰	Alapvetően vidéki térség	Jellemzően vidéki térség	Alapvetően városi térség
Belgium	4,9	3,4	4,9	91,7
Dánia	32,4	39,6	31,3	29,1
Németország	12,0	5,4	25,2	69,3
Görögország	30,8	28,1	28,3	43,6
Spanyolország	24,4	12,7	41,5	45,8
Franciaország	23,7	10,5	56,5	32,9
Írország	43,1	46,6	15,1	38,3
Olaszország	14,1	4,1	27,1	68,8
Luxemburg	19,3	n. a.	100,0	n. a.
Hollandia	3,1	0,0	6,7	93,3
Ausztria	34,6	30,2	28,9	41,0
Portugália	21,2	18,1	22,8	59,1
Finnország	50,6	58,9	41,1	0,0
Svédország	66,8	63,2	17,7	19,1
Egyesült Királyság	8,7	1,0	18,7	80,3
EU-15	17,5	9,7	29,8	60,5
EU-15 területe	80,9	47,0	37,4	15,6
Magyarország ³¹	n. a.	33,5	40,1	26,4
Magyarország területe	n. a.	61,5	34,6	3,9

EU-adatok forrása: EC DG VI CAP 2000 Rural Developments, July 1997, p. 8

Magyarországra vonatkozó adatok forrása: Magyarország SAPARD-terve 2000, FVM, p. 6

³⁰ 100 fő/km² alatti népsűrűségű településen élők aránya.

³¹ A magyar besorolás vidékiként azt a települést tartja számon, ahol a népsűrűség 120 fő/km² alatt marad.

Magyarország az OECD-nómenklatúra módosított változata alapján az európai összehasonlításban a vidékiesebb országok közé tartozik, akár Írország, Dánia vagy Svédország. A következő alfejezetben azt fogom megvizsgálni, hogy a vidékfejlesztési tervek végrehajtása és azokon belül a LEADER kezdeményezés működése milyen változásokat indukált a nemzeti agrárpolitikai mezőben és a helyi vidéki társadalmakban.

*Az EU vidékfejlesztési politikájának hatása
a nemzeti és helyi politikai rendszerekre*

Az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának létrejötte és működése jelentős változásokat idézett elő az egyes nemzeti politikai rendszerekben. A változás legfontosabb – és egyben a hivatalos uniós elképzeléseknek ellentmondó – eleme, hogy a vidékfejlesztési intézményrendszer mindenütt az agrárpolitikai rendszeren kívül vagy annak periferiáján épül ki, és a közös agrárpolitika kedvezményezettjei – politikahálózati fogalommal az agrárpolitikai közösség tagjai – sem nemzeti, sem pedig helyi szinten nem játszanak központi szerepet a vidékfejlesztési rendszer kiépítésében. Sőt, helyenként kifejezetten azokból a nemzeti és helyi szintű politikai szereplőkből lesznek a vidékfejlesztési politikahálózat tagjai, akik korábban kívül rekedtek az agrárpolitikai közösségen. A vidékfejlesztési intézményrendszer kiépülése és működése nemcsak a nemzeti, de a helyi társadalmakban is konfliktushelyzeteket idézett elő a családi gazdaságokra épülő agrárfejlesztés, valamint a sokoldalú és sokszereplős helyi endogén fejlesztés elképzelését hangsúlyozó társadalmi aktorok között.

A vidékfejlesztési politika létrejötte egy új vidéki társadalmi szereplő kialakulásához is hozzájárult, a vidékfejlesztési szakértőéhez. Ezek azok az emberek, akik ismerik a kurrens vidékfejlesztési elképzeléseket, a divatos fejlesztési gyakorlatokat, tudásuk szakmai jellegű és univerzális, amit a formális szakoktatási rendszerben sajátítottak el, és amiről igazolásuk is van. Ismerik a vidékfejlesztési rendszer működését, azokat az eljárásokat, fordulatokat, amik a sikeres vidékfejlesztési pályázatok elkészítéséhez szükségesek. A vidékfejlesztési szakér-

tők tudáskészletében a lokális elemek alulreprezentáltak, a helyi társadalmak életéről kevés tudással rendelkeznek, aminek következtében helyi konfliktusok léphetnek föl (Clark–Murdoch 1997). Kovách Imre (2002) is nagy jelentőségűnek tartja a szakértők megjelenését a helyi társadalmakban, amit a vidékfejlesztés intellektualizálódásaként értelmez. Kovách szerint ugyanis a vidékfejlesztési csoportok közt a fejlesztési erőforrásokért folyó küzdelemben egyre nagyobb jelentőséggel bír az, hogy az egyes helyekről milyen kép él a külső szemlélőben, milyen a helyi és térségi arculattermelés színvonala. Azok a térségek és helységek, amelyek sikerrel tudnak a fejlesztési forrásokról döntők szemében dinamikus és innovatív képet kialakítani magukról, a fejlesztési forrásokból is nagyobb arányban részesülnek.

Buller (2000) szerint az EU vidékfejlesztési programjai a mezőgazdasági politika reterritorializációjához is hozzájárultak. Így a helyi mezőgazdasági termékek előállításának programja azt eredményezte, hogy az agrártermékek egy része nem kizárólag a vertikális termelési és értékesítési pályákon mozogva jut el a fogyasztókhoz, hanem hangsúlyozott lokalitásával a térségi identitás alakításának elemévé vált. Másrészt a vidékfejlesztési projektek keretében a mezőgazdasági termelők a helyi gazdaság más, nem agrárszereplőivel is együttműködnek, ami annyiban jelent újdonságot, hogy a Közös Agrárpolitika arra ösztönözte a termelőket, hogy ne építsenek ki a gazdatársadalmon kívüli helyi szereplőkkel intenzív és szervezett kapcsolatot. A vidékfejlesztési programok megvalósulása során nem csupán a gazdák léptek ki a helyi agrárpolitikai közösségekből, hanem az megnyílt a mezőgazdaságon kívüli szereplők előtt is, hisz a vidékfejlesztés intézményileg az agrárpolitika keretében, ahhoz kapcsolódva jött létre.

Az európai nemzeti tapasztalatok két csoportba sorolhatók aszerint, hogy az 1990-es évek elején beinduló vidékfejlesztési programok előzményeként milyen vidékfejlesztési politikai rendszer jött létre az egyes országokban. Finnországban (Hyrylaeinen–Uusitalo 2002; Csité 1998; Csité–Granberg 2002), Ausztriában (Dax–Hebertshuber 2002), Németországban (Bruckmeier 2000) és Franciaországban (Buller 2000) például már a hetvenes évektől kezdődően formálódott a nemzeti vidékfejlesztési politika, s a nemzeti vidékfejlesztési politikahálózatok az uniós programok beindulásával újabb erőforrásokhoz

jutottak, belső elismertségük pedig növekedett. Ezekben az országokban a vidékfejlesztési alrendszer életre hívását komoly nemzeti vidékfejlesztési mozgalmak követelték már a hetvenes évektől, egyes esetekben a környezetvédő mozgalmak keretében (például Németország), míg másutt önálló értelmiségi mozgalomként (például Finnország). Más országokban, mint például Spanyolországban (Esparcia 2000; Garrido et al. 2002), viszont egy teljesen új intézményrendszert kellett létrehozni az EU vidékfejlesztési erőforrásainak fogadására. Ezekben az országokban a vidékfejlesztési politikai mező létrejöttében nem a társadalmi mozgalmak voltak a meghatározóak, hanem azok a kormányzati szereplők, akik a beérkező uniós források maximalizálására törekedve a vidékfejlesztési programokban új bevételi forrást láttak. Ezekben az országokban az egyes helyi és nemzeti vidékfejlesztési mezőket a technokrata megközelítés uralja, ami a beérkező külső erőforrások maximalizálására törekszik, és másodlagosnak tekinti a helyi társadalom mobilizálását.

Írországbán (Curtin–Varley 2002) a nyolcvanas évek végétől, a nagyrészt brüsszeli kezdeményezésre beinduló kistérségi együttműködési szervezetek (*area-based partnerships*) jelentősen megváltoztatták a helyi és térségi társadalmak, ezeken belül is elsősorban a helyi elitek egymáshoz való viszonyát. Legfontosabb fejlemény ebben a tekintetben az volt, hogy egy új, a térségi fejlesztéseket menedzselő szakértői réteg jelent meg a vidéki településeken, és mivel jelentős fejlesztési források fölött rendelkezik, a helyi döntések meghozatalában háttérbe szorította az erőforrásokkal kevésbé ellátott elitcsoportokat. Különösen a helyi katolikus papság befolyásának csökkenése volt látványos, amihez a helyi vidékfejlesztési szervezetrendszer kiépülése mellett más tényezők is hozzájárultak (például az egyház társadalmi befolyásának más területeken is jelentkező csökkenése). A legtöbb helyen együttműködnek a helyi fejlesztési politikák kialakításában és a tervek végrehajtásában a helyi fejlesztési szakértők és a jelentősebb helyi/térségi gazdasági szereplők. Curtin és Varley (2002) szerint az európaizálódott ír vidékfejlesztési rendszer legfontosabb helyi társadalmi hatása épp e két helyi elitcsoport egymásra találása volt.

O'Hara (2002) szerint viszont az ír vidékfejlesztési intézményrendszer kiépítése az előzetes várakozásokkal szemben nem vezetett a

mezőgazdasági szereplők politikai befolyásának csökkenéséhez. Ezt azzal magyarázza, hogy a vidékfejlesztési intézmények a mezőgazdasági intézményrendszeren kívül jöttek létre, elsősorban az EU 1. célrendszerének keretében kapott támogatások elosztását menedzselő regionális kormányzati szinten. A vidékfejlesztési politika hatásainak elemzésekor O'Hara arra is fölhevítette a figyelmet, hogy ez a politika nem volt képes megváltoztatni a vidéki Írország átalakulásának trendjeit, és jelenlegi formájában komoly kihívások előtt áll a területfejlesztési gondolkodásban az utóbbi években megjelenő, tudás- és információsgazdaság-központú, a fejlesztést a városi centrumokban megvalósítani kívánó elképzelések részéről.

Hollandiában a hetvenes évek végén jelentkeztek az agrártárca vidékpolitikában játszott domináns szerepét megkérdőjelező első kritikák (Goverde–Haan 2002). Ekkor a vidéki tér jelentését és használatát átértékelő széles társadalmi vita vette kezdetét, melyben több narratíva is megjelent, és végül egy laza integráltságú vidékpolitikai hálózat jött létre. E fejlemények ellenére a vidéki helyi és térségi politikában továbbra is az agrárius csoportoknak van meghatározó szerepük, a különböző központi és brüsszeli fejlesztési kezdeményezéseket agrárfejlesztési megoldásokká tudják átalakítani. Goverde és Haan szerint ennek az az oka, hogy a holland állam a centralizált államszervezetek közé tartozik, és kevés lehetőséget ad a különböző alulról építkezni kívánó helyi és térségi kezdeményezéseknek. Az a politikai közösség, amelyik a központi politikaalakítási folyamatokban dominál, a helyi és térségi fejlesztésre is jelentős hatással van.

Az Egyesült Királyságban a vidékfejlesztési politikák átalakulásával foglalkozó kutatók szerint egy új vidéki irányítási, kormányzati rend (*new rural governance*) van kialakulóban (Marsden–Murdoch 1998; Ward–Woodward 1998; Ward–McNicholas 1998). Ennek újdonsága abban áll, hogy a helyi és térségi fejlesztési gyakorlat alakításában nem csupán a helyi közszereplők, hanem a helyi és térségi magángazdasági aktorok, valamint a civil és önkéntes szervezetek képviselői is részt vállalnak. A fejlesztési folyamat tehát szereplőkörét tekintve kibővül, és növekvő számú helyi társadalmi aktor kap lehetőséget arra, hogy érdekeit és eszményeit érvényre juttassa. A helyi kormányzás átalakulásának külső strukturális feltétele az Európai Unió vidékfejlesztési rendszerének

átalakulása, az 5b célrendszer és a LEADER közösségi kezdeményezés bevezetése volt. Ezeknek a programoknak az elindításához ugyanis előfeltétel volt azoknak a helyi és térségi fejlesztési szervezeteknek a felállítása, melyekben a helyi közigazgatási és önkormányzati szereplők mellett az üzleti és civil szféra képviselői is helyet kaptak. A kezdeményezések új helyi és térségi politikahálózatok létrejöttéhez járultak hozzá, ami a vidékfejlesztési döntéshozatali folyamatok átalakulását hozta és hozza magával.

Finnországban (Csite 1998; Csite–Granberg 2002; Hyyrylainen–Uusitalo 2002) Európában az elsők között jött létre a vidékfejlesztési intézményrendszer. Az 1970-es évek elejétől sorra alakultak azok a helyi vidéki szervezetek, melyek az elnéptelenedő és elöregedő, gazdasági jelentőségében egyre inkább zsugorodó vidéki településeken a közösségek újjászervezésére törekedtek. Ezek a szervezetek és az őket támogató különböző társadalomkutatói, köztisztviselői és építész csoportok folyamatosan hangot adtak a finn vidék válságának, és igyekeztek nyomást gyakorolni a központi kormányzatra, hogy az hathatós intézkedésekkel javítsa a válság sújtotta vidékek helyzetét. A vidékfejlesztési intézkedések kidolgozása és az intézményrendszer kialakítása a nyolcvanas évek közepétől indult be, először a Miniszterelnöki Hivatalban, majd az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően az agrártárcánál. Az elmúlt húsz-huszonöt évben a finn vidékfejlesztés jelentős helyi bázissal rendelkező, széles társadalmi mozgalomból az agrárpolitika periferiáján elhelyezkedő politikai hálózattá vált, mely rendelkezik ugyan befolyással a fejlesztési politikák alakításában, ám ez korántsem olyan mértékű, mint azt sok vidékfejlesztő óhajként megfogalmazza. Ennek az agrárpolitikai közösség ellenállása az elsődleges oka, amit az is elősegített, hogy a vidékfejlesztés az EU rendszerében az agrárrendszerbe tagoltan intézményesült.

Németországban Laschewski és szerzőtársai szerint (2002) a vidékfejlesztési politikában érintett társadalmi szereplők eltérőképpen viszonyultak az EU-ból érkező lehetőségekhez. A központi és a regionális kormányzatok új, mégpedig külső forrásként közelítettek az 5b célrendszer és a LEADER kezdeményezés kínálta lehetőségekhez, és elsősorban a külső források bevonására törekedtek. A programok elkészítése nem okozott különösebb gondot, mivel a korábbi évtize-

dekben Nyugat-Németországban egy jól működő fejlesztési rendszer jött létre, ahol a sikeres pályázati anyagok elkészítésének mind a szervezeti, mind a személyi feltételei megvannak. Központi és regionális szinten a fenti szerzők és Bruckmeier (2000) szerint tehát a fönnálló hatalmi viszonyokat erősítette meg az EU vidékfejlesztési politikáinak megjelenése. A helyi társadalmakban viszont azokat a helyi vagy újonnan helyivé vált társadalmi szereplőket hozta előnyös helyzetbe, akik korábban a helyi társadalmak hatalmi periferiáján helyezkedtek el, mivel „alternatív” fejlesztési elképzeléseikkel (különösen a hetvenes-nyolcvanas évek környezetvédő, „zöld” utópiáiból eredve) megkérdőjelezték a helyi szereplők gazdasági tevékenységét. Így a környezettudatos, a helyi erőforrásokra építő endogén és integrált gazdaság- és közösségfejlesztés narratíváját alkalmazó új helyi fejlesztők a helyi társadalmak további dezintegrálódásához járultak hozzá azzal, hogy a fejlesztési erőforrásokat a hagyományos gazdasági gyakorlatokat ellenző helyi szereplőknek juttatták. Természetesen a vidékfejlesztési programok központi és regionális kormányzati támogatáshoz is hozzájutottak, különösen azokban a tartományokban, ahol a kormányban a zöldek képviselői is részt vettek.

Kelet-Németország helyzete annyiban tér el a nyugatnémettől (Bruckmeier 2000), hogy ott a helyi társadalmakba érkező vidékfejlesztési források koordinálását, elosztását, a helyi fejlesztési politika kialakítását a rendszerváltozást követően létrejövő új helyi elitek végzik. Ezekben a tartományokban nem váltott ki különösebb konfliktust a vidékfejlesztési programok számának és forrásainak bővülése, hanem épp a pozícióikat stabilizálni igyekvő elitcsoportok törekvéseinek eszközévé vált. Itt a vidékfejlesztési erőforrások növekedése a helyi társadalom vidékfejlesztési elképzeléseinek megfelelő átalakulásához fokozottan járul hozzá, tekintve hogy az erőforráshiánnyal küzdő helyi társadalmakban a vidékfejlesztéssel rivalizáló más, fejlesztési elképzelésnek nincs bázisa.

A vidékfejlesztési programok más országokban is a helyi politikai elitek pozícióinak erősödéséhez vezettek. Buller (2000) franciaországi áttekintésében például bemutatja, hogy a LEADER keretében létrejött helyi akciócsoportok között szinte nincs is olyan, amelyikben nem a helyi önkormányzatok játszanak a meghatározó szerepet. Ez a helyzet

Olaszországban (Osti 2000) és az Egyesült Királyságban is (Shucksmith 2000; Shucksmith–Chapman 1998), ahol példák sora bizonyítja, hogy a vidékfejlesztés keretében megvalósuló közösségépítés nem változtatja meg a befolyás nélküliek és a befolyásosak közti erőforrás-különbségeket.

A vidékfejlesztési programok működését vizsgáló kutatók arra is felhívták a figyelmet, hogy a helyi/kistérségi vidékfejlesztési csoportok egyre több területen működnek együtt mind nemzeti, mind európai szinten. Az együttműködés leggyakoribb formája az egymásnál tett látogatás és a közösen szervezett vidékfejlesztési konferenciákon megvalósuló tapasztalatcsere, ami lényegében a vidékfejlesztési elképzelések, gyakorlatok terjedéséhez járul hozzá (Esparcia 2000; Ray 2001). A helyi csoportok közti más típusú együttműködés, különösen a gazdasági tranzakciók, meglehetősen ritkák, amihez az is hozzájárul, hogy ezek a helyi csoportok egymással rivalizáló és nem pedig egymást kiegészítő, egymás számára értékesíthető termékeket állítanak elő. Az együttműködés így elsősorban arra korlátozódik, hogy egymás számára ötleteket adjanak, miként lehet sikeres helyi kézművestermékeket, turisztikai attrakciókat kialakítani (Ray 2001). Ugyanakkor ez a szolidaritás a fejlesztési erőforrásokért folytatott nemzeti és európai politikai küzdelmekben egyre fontosabbá is válik, hisz a vidékfejlesztési célok megvalósítására jutó erőforrások gyarapodhatnak a közös fellépés eredményeként.

A Polányi Károlynak a gazdasági erőforrások társadalmi allokációs rendszereire vonatkozó ideáltípusaiból kiinduló megközelítések (Osti 2000; Kovách 2000) eltérnek egymástól abban, hogy az EU vidékfejlesztési programjai keretében a társadalmi szereplők közti együttműködés vajon a piac vagy a reciprocitás ideáltípusához áll-e közelebb. A magyar fejlesztésszociológiai tradícióból kiinduló Kovách Imre (2000) szerint igaz ugyan, hogy a vidékfejlesztési források újraelosztásában jelen van a redisztribúció, amennyiben az uniós szinten megvalósuló újraelosztás forrásbázisát a nemzeti befizetések jelentik. Ugyanakkor az egyes fejlesztési csoportok a fejlesztési erőforrásokért az EU által meghatározott szabályok szerint versenyeznek egymással. Kovách szerint az erőforrás-allokációnak ez a rendszere a Polányi-féle piaci ideáltípushoz áll közelebb, s kialakítása mögött az az elképzelés áll, hogy a

fejlesztési rendszeren belül a szereplők versengése növeli az allokáció hatékonyságát és ezzel az EU versenyképességét. Kovách a redisztribúció és a piaci allokáció egymásba ötvözése alapján a vidékfejlesztést mint kvázipiacot értelmezi.

Giorgio Osti (2000) Kovách Imrével szemben a reciprocitás erőforrás-allokációs jelentőségét hangsúlyozza. Osti a reciprocitást helyi szinten értelmezi, azaz véleménye szerint a helyi fejlesztési csoportokban a szereplők közti együttműködést hosszabb távon a reciprocitás jellemzi, ami kellően nyitott és rugalmas együttműködési szisztéma ahhoz, hogy a potyautasok problémáját elhárítsák, és az együttműködést lehetővé tevő bizalom magas szintje jöjjön létre. Nem nehéz észrevenni, hogy Osti gondolatai a többszintű kormányzás föntiekben már ismertetett ideájából származnak.

Osti és Kovách gondolatai nem egymást kizáróak, mivel elképzelhető, hogy a vidékfejlesztési erőforrások allokációjának egyes szintjein a szereplők közti együttműködés mintázata különbözik. Föltételezhetjük, hogy míg az EU és a nemzeti kormányok közötti erőforrásmozgás a redisztribúció, a vidékfejlesztési források pályázók közötti elosztása a piac, a helyi fejlesztési csoportokon belüli erőforrás-áramlás pedig a reciprocitás modelljével írható le leginkább. Saját finnországi kutatási eredményeim a fejlesztési szereplők közti verseny létrejöttéről tanúskodnak (Csire 1998, 1999). 1997-ben Észak-Karéliában végzett interjúk adatgyűjtésem során arra a következtetésre jutottam, hogy az ország 1995-ös EU-csatlakozását követően beinduló vidékfejlesztési programok (5b célrendszer és LEADER II) megvalósítására nemhogy sok, hanem éppenséggel kevés jelentkező akadt, és az egyes programok intézéséért felelős regionális szervezetek egymással vetélkedtek a kevés potenciális pályázó meggyőzésében.

A vidékfejlesztés politikai mezőjének európai kiépítésekor az a cél fogalmazódott meg, hogy olyan fejlesztési célokat, megoldásokat és intézményrendszert hozzanak létre, amelyek képesek lesznek a túltermelési és környezetszennyezési problémákkal küzdő, fönn tarthatatlanná vált nyugat-európai agrárgazdaság átalakítására, és a növekvő vidéki népesség számára új megélhetési forrásokat biztosítani. Mind ezt a vidékfejlesztésnek úgy kellett elérnie, hogy az agrárgazdasági szabályozás radikális átalakítására, az agrártámogatások gyökeres leépíté-

sére politikai megfontolásokból nem kerülhetett sor. Magyarországon és a többi csatlakozásra váró posztkommunista kelet-európai országban a vidékfejlesztési politika kiépítése teljesen más gazdasági és politikai környezetben folyik. E gazdaságokat (Lengyelország kivételével) a mezőgazdasági kibocsátás radikális csökkenése, a mezőgazdasági üzemszerkezet gyökeres átalakulása és az alacsony jövedelemtermelő-képességgel rendelkező kis agrárgazdaságok nagy száma jellemzi. A posztkommunista Kelet-Európában nem kell tartani a vidéki területek elnéptelenedésétől, hiszen a vidéki lakosság aránya 1990-et követően folyamatosan nőtt, egyrészt a szuburbanizáció, másrészt a városi szegényebb néprétegek kitelepülése következtében. Azokban az országokban, ahol radikális mezőgazdasági reprivatizációra is sor került (Albánia, Bulgária, Csehország, Magyarország, Románia, Szlovákia; lásd Abrahams 1996; Alanen 2002), a nagyüzemi mezőgazdasági politikai közösség is dezintegrálódott, és elvesztette korábban meghatározó befolyását az agrárpolitika alakításában.

A kelet-európai és azon belül a magyar vidék helyzete tehát szinte fordítottja annak, ami a vidékfejlesztést életre hívó Nyugat-Európában tapasztalható: a kapacitásokhoz és a piaci lehetőségekhez képest alultermelés, a gazdálkodók gyenge tőkeellátottsága miatt környezetbarát termelés, a vidéki népesség arányának és részben számának növekedése, valamint az agrárpolitikai mező szereplőinek vetélkedése jellemzi. A következő fejezetben azt vizsgálom meg, hogy a vidékfejlesztési mező magyarországi kialakítását megelőzően, az 1990-es években milyen átalakuláson ment keresztül a magyar vidék gazdasága és társadalma.

A magyar vidék átalakulása 1990 után³²

Ebben a fejezetben áttekintem a magyar vidéken 1990-et követően végbement átalakulást. Az intézményi jellegű változások lényegét két szóval ragadhatjuk meg, a széttöredezés és sokszínűsödés fogalmával. A fejezet első részében a szocialista örökséggel foglalkozom, majd fölvázolom az 1990-es évek első felének mély és átfogó, nagyrészt központi beavatkozás következtében előálló intézményi átalakulását. A kilencvenes években azonban olyan folyamatok is beindultak vagy felerősödtek, melyek esetében alig mutathatók ki a kormányzati beavatkozások hatásai. Ezekkel foglalkozom a fejezet utolsó részében. Vidék alatt az elkövetkező oldalakon a magyar falvak és falusias kisvárosok társadalmát értem. A vidék és város közti határt elmosódónak, vitatottnak és átjárhatónak tartom, de nem gondolom, hogy ne lenne tudományos hozadéka a *vidék* fogalom használatának, már csak azért sem, mert mind a mindennapi, mind pedig a politikai életben gyakran használt, a társadalmat strukturáló és néha mobilizáló, az emberi cselekvést befolyásoló kategóriáról van szó.

Az Európai Unió SAPARD programjának célja a magyar agrárgazdaság versenyképességének növelése, a mezőgazdaságból származó káros környezeti hatások csökkentése, a vidéki térségek adaptációs képességének fokozása és új munkahelyek létrehozása. További célként fogalmazódott meg, hogy a tagjelölt ország a SAPARD révén fölkészüljön a Strukturális Alapok „fogadására”. Az alábbiakban azt is megvizsgálom, hogy ezekből a szempontokból miként alakult át a magyar vidék 1990-et követően, megjegyezve, hogy a magyar mezőgazdaságban 1990 óta végbement átalakulás nagyrészt két politikai hálózatba tömörült vélemény- és érdekközösség küzdelmének hol szándékolt, hol nem várt és nem kívánt eredménye. Ez a küzdelem arról szólt, hogy mely társadalmi szereplőcsoport kezébe kerüljön a mezőgazdasági termelőeszköz-állomány, azon belül is kiemelten a termőföld. A „csa-

³² Ez a fejezet nagyban épít Kovách Imre kollégámmal az elmúlt években közösen készített tanulmányok megállapításaira. A magyar agrárgazdaság és a vidéki társadalom átalakulásával foglalkozó írásaink nemrég jelentek meg a *Hatalom és társadalmi változás. A poszt-szocializmus vége* című kötetben, a Napvilág Kiadó gondozásában (Napvilág, Budapest, 2002).

ládi gazdaság” és a „nagyüzem” koalíciónak jelentősen eltér a véleménye a magyar mezőgazdaság kívánatosnak tartott szerkezete és a mezőgazdaság nemzetgazdaságon belüli helye tekintetében. A két koalíció álláspontja az intézményrendszerre vonatkozó alapkérdésekben is különböző volt és maradt, ami különösen bizonytalan intézményi környezetet teremtett az elmúlt évtized mezőgazdaságában. Az intézményi környezet bizonytalansága, a gyakori és gyakran ellentétes irányú jogi szabályozás, az alapintézmények megváltozása nem maradt hatás nélkül a mezőgazdasági termelésre, így átfogóan a vidékiek életére sem.

A szocialista örökség

A magyar társadalomban tragikus és mélyreható változásokat hozó második világháború a harmincas évek második felétől 1943-ig gyorsan iparosodó, ám alapvonásaiban vidékies országot döntött romba. Az újjászervezés 1945-ben rohamléptekkel indult be (Balogh–Pölöskei 1979; Csizmadia 1962; Erdei–Fazekas 1970; Erdei 1977; Orbán 1972; Kovách 1999; Pető–Szakács 1984). 1945 tavaszán szovjet javaslatra földosztást hajtottak végre, melynek során 617 ezer család átlagosan 3 hektárnyi földet kapott. Ekkor közel egymillió földművelő család élt az országban, így többségük részesült a 100 hektárnál nagyobb birtokok felosztásából. A földosztás eredményeként a földbirtokstruktúra meghatározó elemeivé az 5 hektárnál kisebb egységek váltak (Donáth 1977).

A Nyugat-Európában ekkor végrehajtott földreformokhoz (Milward 1992), hasonlóan a földosztásnak, három célja volt. Egyrészt az országot korábban irányító nagybirtokoscsoportok gazdasági befolyását kívánták csökkenteni, másrészt gyors megoldást akartak találni a több évtizede napirenden lévő vidéki szociális kérdésre (Czettler 1995), harmadrészt pedig a kistulajdonosokat munkára ösztönözve enyhíteni kívánták a kritikus élelmezési helyzetet.

A szovjet támogatással a főhatalom birtokába jutott magyar kommunisták 1948-ban láttak hozzá a „mezőgazdaság szocialista átszervezéséhez”. Egy 1948-as Kominform-határozat vezette be a magyar kollektivizálás első hullámát, ekkor az 1950–1954-es időszakra vonat-

kozóan a következő célokat fogalmazták meg: gyors iparosítás, a katonai háborús felkészülés gyorsítása, valamint a tulajdonviszonyok gyors és radikális átalakítása.

Az 1948-as Kominform-határozatban, illetve az ez alapján készült 1950–1954-es, úgynevezett első ötéves tervben már kikristályosodott formában jelentek meg azok a célok és eszközök, melyek a kommunista rendszer társadalomátalakító törekvéseit – Magyarországon legalábbis az 1970-es évekig – meghatározták. A kommunista fejlesztési nézetrendszer alapja az a feltételezés, hogy szocialista társadalom csak fejlett ipari országban építhető fel. A fejlett ipar ráadásul előfeltétele a többi ágazat fejlesztésének, s a fejlett ipar megszünteti a vidéki munkanélküliséget is. Az ipar fejlesztéséhez külső források alig állnak rendelkezésre, ezért az ipari beruházások felfuttatásáért a belgazdaság nem ipari ágazataiból kell a jövedelmeket elvonni. A jövedelemkivonás területe elsősorban a mezőgazdaság.

A mezőgazdaság kollektivizálását az a hit is táplálta, hogy a hatékonyság tekintetében a nagyüzem fölényben van a kisüzemmel szemben, másrészt pedig az, hogy a téészesítés révén több százezer embernek kell kilépnie a mezőgazdaságból, s belőlük rekrutálható az új nagyipari munkásság. Az „eredmények” nem maradtak el: a téesztagok száma 1953-ra 376 ezer főre nőtt, 1949 és 1953 között 110 ezer birtok szűnt meg, s az összkeresők között a mezőgazdasági keresők százalékos aránya 10 százalékponttal csökkent.

A mezőgazdaság szocialista átszervezésének egyik fontos sajátossága volt a mezőgazdasági termelők osztályokba sorolása, s a különböző termelői osztályokkal szembeni eltérő politizálás (Erdei 1977). Míg az 1945-ös földosztáskor folyó definíciós küzdelemnek az volt a fő kérdése, hogy ki a paraszt (ti. akinek jár föld), s ki a földesúr (akitől el kell venni a földet), addig 1949-et követően a fő definíciós kérdéssé az vált, hogy „ki a szegényparaszt” és „ki a gazdagparaszt” vagy „kulák”. Az előbbiek útját a kommunista állami és pártapparátus igyekezett a téesztek felé terelni, míg az utóbbiakat a falvak elhagyására igyekeztek kényszeríteni (Mátyus–Tausz 1984).

A mezőgazdaság szocialista átszervezésének első fázisa végül is kudarcra végződött, a mezőgazdasági termelés volumene csökkent. Sztálin 1953-as halálát követően megbomlott a magyar pártvezetés

belső egysége, s végül a társadalmi ellenállás az 1956-os forradalomba és szabadságharcba torkollott. A kollektivizálás új hulláma 1959-ben indult meg, hasonlóan a tíz évvel korábbihoz: moszkvai ösztönzésre és a szocialista országokban összehangoltan. A kollektivizáció e második hulláma kevésbé alapult a pusztán erőszakon, a hatalom „rafináltabb” eszközöket alkalmazott, felemelték az egyéni gazdálkodók adóját, kinyitották az agrárrollót, s agitátorok tömegét vetették be a termelők meggyőzésére. A mezőgazdasági kollektivizáció 1961 végére fejeződött be. A termelőszövetkezetek művelésében lévő terület 797 ezer hektárról 5313 ezer hektárra nőtt, a 0,5 hektárnál nagyobb egyéni gazdaságok száma pedig 1,366 ezerről 160 ezerre csökkent. A mezőgazdasági keresők összes keresőn belüli aránya az 1961-es 37 százalékról 1965-re 27-re csökkent. A mezőgazdaságból a hatvanas évek elején mintegy 450 ezer ember lépett ki.

A pártvezetés első és második vonalában a sikeres kollektivizációt követően megerősödött a Fehér Lajos körül szerveződő „vidéki frakció”, ami a mezőgazdaság ügyeinek irányításában nagyfokú autonómiára tett szert.³³ A vidéki pártfrakció létrejöttének és súlyának megértéséhez vissza kell kanyarodnunk a mezőgazdaságiszakember-képzéshez.

A kommunista hatalomátvételt követően komoly hagyományokkal rendelkező mezőgazdaságiszakember-képzés céljává egy olyan agrárértelmiség kialakítása vált, mely képes lesz a mezőgazdaság nagyüzemi átalakítását és működtetését levezényelni. Az ötvenes évek közepétől nagy számban jelentek meg az állami gazdaságok és a téeszek vezetésében, valamint a mezőgazdaság állami és pártirányításában az agrármérnöki diplomával rendelkezők. Az 1958 és 1961 között szervezett téeszek vezetése először a szakmailag képzetlen, de komoly tapasztalatokkal rendelkező, a helyi társadalomban nagy tekintélynek örvendő parasztgazdák kezébe került, ám a hatvanas évek közepétől – nem egyszer a felettes pártszervezet nyomására – a téeszek vezetését fiatal agrármérnökök vették át (Pünkösti 1986a, 1986b, 1988). Ezek az agrármérnökök már rendelkeztek azzal a szaktudással, hogy miként kell az ipari nagyüzem példájára szerveződő mezőgazdasági nagyüzemet működtetni. Mindennek azonban volt egy más formában jelentkező

³³ Forrás: Romány Pál-interjú.

hatása is, lehetőség nyílt ugyanis arra, hogy a kommunista párton belül kialakuljon a szövetkezeti vezetők frakciója.

A szövetkezeti vezetők lobbivá szerveződésének fontos állomása volt 1967-ben a Termelőszövetkezetek Országos Tanácsának (TOT) létrehozása (Varga-Suplic 1988). A TOT több mint húszéves fennállása alatt az egyik legerősebb lobbiszervezetté vált Magyarországon: beleszólása volt a mezőgazdaságot és a falut érintő országos döntésekbe, kanalizálta és megjelenítette a téeszek reformtörekvéseit, és reprezentálta az agrárértelmiség dominanciáját a vidéki Magyarországon (Juhász 1983).

A hatvanas évek a mezőgazdasági gépesítés és a kemikália-felhasználás megnövekedésének, az úgynevezett „zöld forradalomnak” is a kora. A traktor, a mezőgazdaság modernizálásának kultikus tárgya felváltotta a lovat, a múlt és az elmaradottság szimbólumát: 1956-ban 25 500 traktor működött az országban, számuk 1968-ra 67 200-ra nőtt (Donáth 1977). Új gazdasági épületeket építettek, melyek képesek voltak kielégíteni a nagyüzemi termelés igényeit, új nagyüzemi ültetvényeket létesítettek, a műtrágya- és növényvédőszer-felhasználás megszokszorozódott. Kibővítették a középfokú mezőgazdasági oktatást is, gépészeti, növényvédelmi szakközépiskolákat és szakmunkásképzőket nyitottak, melyek a nagyüzemi mezőgazdaság szakképzett munkaerő-igényét voltak hivatva kielégíteni.

A kollektív mezőgazdaság konszolidációja mellett azonban számos feszültség is jelen volt a rendszerben. Így például a téeszekben folyó termelés tervezését a járási és a megyei pártbizottságokon végezték, a téesztagság pedig sokszor szívesebben dolgozott a meghagyott 0,5 hektáros, úgynevezett háztáji gazdaságokban, s munkaidény esetén nem mindig állt a téesz rendelkezésére. A még mindig meglévő jövedelemelszívás és a rossz gazdálkodás miatt a téeszek sora halmozott fel jelentős adósságot.

A felmerült problémák megoldására a hatvanas évek közepén a Fehér Lajos körül szerveződő pártcsoport mélyreható reformokat javasolt. Egyrészt, hogy emeljék fel a termelői árakat, töröljék a téeszek adósságait, bővítsék ki a téeszek tevékenységi körét, tehát végezhesenek ipari tevékenységet is, rögzítsék a téesztagok jogait és kötelességeit, vezessék be a titkos választások rendszerét a téeszekben, és végül, vezessék be az önálló elszámolás elvét. Ez utóbbi azt is magában fog-

lalta, hogy a téesztagság a megtermelt nyereség felhasználását nagyrészt maga szabhatta meg (Romány 1983).

Az 1968-as reform kulcsszava az érdekeltség volt (Fehér 1970). A reform kidolgozói szerint ugyanis a gazdasági növekedés gátja a gazdasági vezetők és a dolgozók alacsony érdekeltsége a szóban forgó gazdasági egység sikeres működésében. A megoldás tehát az érdekeltségi viszonyok olyan átalakítása, mely a dolgozót anyagilag is érdekelté teszi a vállalat sikerében.

A reform révén jelentősen megnőtt az állami tulajdonú nagyüzemekkel egyenjogúvá avatott téeszek autonómiája, de a nagyobb döntési szabadság kiegészült a mezőgazdaság kiemelt állami támogatásával is. Mindennek következményeként felgyorsult a mezőgazdaság iparosítása, a gépesítés, a kemizálás, és új termelői-feldolgozóipari társulások jöttek létre. Ez utóbbiak különösen fontos szerepet játszottak abban, amit a hetvenes években a „magyar mezőgazdasági csodaként” értékeltek: integrált termelési rendszereket hoztak létre a kukorica, búza, csirke, sertés stb. vertikumokban. A termelési rendszert egy-egy állami tulajdonú gazdaság vagy feldolgozóipari cég irányította, a rendszerhez kapcsolódó téeszek előre meghatározott követelményeknek megfelelően állították elő termékeiket (Kovách 1988).

A mezőgazdaság iparosításának gyorsaságát jól illusztrálják a következő számok: 1960-ban a mezőgazdasági anyagfelhasználás csupán 24 százaléka volt ipari eredetű, ez az arány 1974-re 52 százalékra nőtt. A mezőgazdaság iparosítása együtt járt a mezőgazdasági üzemek nagyságának növekedésével is. A hatvanas évek második felétől téeszösszevonásokra került sor, az „egy falu, egy téesz” rendszert hamarosan felváltotta a több falu határát művelő téeszek rendszere: 1961-ben átlagosan 1083 hektárt műveltek a téeszek, 1974-ben már 2559-et.

A hatvanas évek közepétől a magyar mezőgazdaság egy másik, a tayloriánus ipari rendszerek mellett meghatározó vonásává vált a családi keretekben folyó mezőgazdasági termelés növekedése (Márkus 1971, 1979; Juhász 1975; Kovách 1988; Szelényi 1992). A téeszésítést követően a családi kisüzemekben előállított termékeknek mintegy 30 százalékat vitték piacra. Ez az arány a nyolcvanas évek közepéig folyamatosan növekedett, és elérte a 70 százalékot. A nyolcvanas évek közepére ezekben a kisüzemekben állították elő a mezőgazdasági termékek összértékének 40 százalékat. Az egyéni vállalkozói ambíciók

megvalósítására 1982-ig a törvényi szabályozás miatt a mezőgazdaság szinte egyedül kínált lehetőséget, így ebben az ágazatban indultak be azok a polgárosodási folyamatok, melyek egyes vélemények szerint a magyar társadalom megkettőződéséhez vezettek (Szelényi 1992; Csire 1997a). Noha a szocialista vidéki polgárosodás jelentőségéről és perspektíváiról továbbra is megoszlanak a vélemények, az biztosnak tekinthető, hogy a paraszti társadalom modernizálódásában komoly szerepe volt a családi kisüzemeknek. Az itt megtermelt jövedelmek ugyanis lehetővé tették a gyermekek iskoláztatását és városba küldését, a fogyasztási szint emelkedését és a lakásállomány megújítását. A családi üzemek növekedése elé korlátot állító szocialista gazdaságpolitika ugyanakkor nem tette lehetővé, hogy a mezőgazdasági kistermelésben fölhalmozott jövedelem tőkévé váljon, és azt a gazdálkodók az üzemek bővítésére fordítsák. A mezőgazdasági kistermelésből származó pluszjövedelmekből az emberek – a központi politikai megfontolásoknak megfelelően – kipótolták a hetvenes évektől egyre szűkösebb állami erőforrásokat (például lakásépítésben, fogyasztásban), ám a kisüzembe fektetett túlmunka önkiszákmányolásnak is bizonyult, és a vidéki lakosság lelki és egészségi állapotának romlásához vezetett (Kopp et al. 1996). A növekedési lehetőségeikben korlátozott utóparaszti üzemek fokozatosan veszítették el többgenerációs családi jellegüket, és váltak a nukleáris családok státusmegőrzési és -átörökítési törekvéseinek szervezeteivé (Márkus 1992, 1996).

A magyar politikai és kulturális elitben a szocialista időszak alatt mindvégig többségben voltak azok, akik a mezőgazdasági családi kistermelésben semmilyen perspektivikus lehetőséget nem láttak, azt a modernizációs folyamat átmeneti jelenségének tartották. Ma már világosan látható, hogy a kor domináns elitcsoportjai a vidéki modernizációt a nagyüzemekre épülő iparosításban és urbanizálásban látták. Így nem véletlen az sem, hogy a mezőgazdasági üzemek méretének hatvanas években kezdődő növelése egy átfogóbb vidékpolitikai irányváltásba illeszkedett. Ez az irányváltás a magyar intellektuális klímában a hatvanas években végbement mélyreható változásokba ágyazódott (Juhász 1988; Harcsa et al. 1998a).

Az 1968-as új gazdasági mechanizmus e változásnak volt egyfajta eredménye, de összefüggéseiben egy szélesebb – nem csupán Magyarországra korlátozódó – változást jelzett. Az elitértelmiségi viták kö-

zéppontjába az a kérdés került, hogy az extenzív növekedés útjáról miként lehetséges az áttérés a gazdaság intenzív növekedésére. A szocialista iparosítás voluntarizmusát elítélő nézetek szerint egy sajátos, „felvilágosult” intellektualizmusnak kell a társadalomátalakítási törekvésekben helyt adni, mely a hosszú távú tervezés tudományán nyugszik. Juhász Pál, a korszak neves hazai szakértője szerint az intellektuális klíma ilyenén változása több más terület mellett a település- és térségfejlesztésben is politikai változásokat idézett elő. A racionális redisztribúció kialakítása mellett érvelők rendet kívántak teremteni a fejlesztési anarchia helyén. „A feladat tehát kettős volt: most, hogy a településfejlesztésnek és a térszerkezet alakításának képződtek az iparfejlesztés pillanatnyi feladataitól, alkalmi kampányoktól és vészhelyzet szülte pániktól független, hosszú távra biztosítottak látszó forrásai, ki kellett alakítani a fogalmi kereteket (alapszintű stb. ellátás, ellátási körzet) és a célrendszert (fölgárköztetés, területi kiegyenlítés, kielégítendő közösségi szükségletek), amelyekre támaszkodva egy *racionálisra törekvő redisztribúciós rendszer* döntési normákat tud alkotni, kalkulálni és tervezni tud; és emellett a társadalmi érdek primátusán örökdő központi igazgatásnak úrrá kellett lennie azon a (néha nyilvánvalóan irracionális helyi fejlesztéseket szülő) anarchián, ami abból fakadt, hogy egy-egy aktív tanács kapcsolatain, egy-egy tsz vagy vállalati vezetés szándékain múlt az, hogy az infrastrukturális források bővülésének kezdeti szakaszában mihez tudott egy-egy település pénzt szerezni. Rendet kellett teremteni, mégpedig oligarchikus rend helyett *bürokratikus rendet*.” (Juhász 1988, 4)

A felvilágosult intellektualizmus hatvanas évekbeli hirdetői – a tisztviselői és akadémiai elit – szerint a területi tervezés alapvetően optimalizálási feladat: egy olyan hierarchikus térbeli rendet kell kialakítani, melyben optimális méretű ellátási körzetek vannak.

A téeszkek esetében az optimális üzemnagyság kialakításának törekvése a falusi téeszkek összevonásába torkollott. „Sorsát” a falusi szakigazgatás sem kerülhette el: az 1971-es Országos Területfejlesztési Konceptióban (OTK) definiálták a települések központi funkcióit, s a fejlesztési forrásokat a szinteknek megfelelően osztották el. A kistalvas térségekben a falusi tanácsokat összevonták, sokszor 5-6 falunak volt közös közösségi tanácsa, egy iskolával, egy óvodával, orvossal, állatorvossal (Navracsics 1997). Az OTK a következő szintekre osztotta a településeket:

7. táblázat. Az OTK településkategóriái

<i>Központi szerepkör</i>	<i>Települések (1970)</i>	
	<i>Száma</i>	<i>Népessége (ezer fő)</i>
Országos központ	1	2018
Kiemelt felsőfokú központ	5	768
Felsőfokú központ	7	496
Részleges felsőfokú központ	11	492
Középfokú központ	65	1175
Részleges középfokú központ	41	481
Kiemelt alsófokú központ	154	883
Alsófokú központ	527	1456
Részleges alsófokú központ	303	474
Egyéb települések	1998	1760
Budapesti agglomeráció	44	345
<i>Összesen</i>	<i>3156</i>	<i>10354</i>

Az 1998 „egyébnek” definiált településre 1970 és 1990 között szinte semmi fejlesztési forrás nem jutott, lélekszámuk fokozatosan csökkent, a fiatalok elvándoroltak (Szelényi 1990; Vági 1982, 1991).

Az Országos Területfejlesztési Konceptió településhierarchiájában nem a vidéket definiálták, hanem településtípusokat különböztettek meg. A hierarchiában alul elhelyezkedő települések közösségeitől elvették még az önkormányzatiság alapjogait is (például nem volt választott vezetésük), míg a feljebb sorolt településeken állami forrásokból építették ki az adott szinten szükségesnek tartott közösségi szolgáltatásokat. A vidék ebben a politikai értelmezésben perifériaként, a centrumok (legyenek azok közös tanácsi székhelyek, járási székhelyek, megyei székhelyek, regionális központok) vidékeként jelent meg, melynek lakosságát a centrumból és a centrumban látják el.

A vidéki Magyarország szocialista átszervezése során életre hívott intézmények a mából visszapillantva mégis működőképes keretet biztosítottak a hatvanas évektől fölgyorsuló modernizációnak (Harcsa et al. 1995, 1998a). A térszekbe és állami gazdaságokba szervezett mezőgazdasági termelés, kiegészítve a családi kisüzemekkel, a szocialista

tábor legműködőképesebb agrárágazatának bizonyult (Meurs 1999), és nagymértékben hozzájárult a tömeges vidéki szegénység fölszámolásához, a vidéki társadalom középosztályosodásához. Ám mint minden intézményrendszer, a szocialista is egyenlőtlenül osztotta szét a lehetőségeket és a jövedelmeket, és ezzel új egyenlőtlenségeket teremtett, melyek némelyike a kilencvenes években komoly feszültségek forrásává vált (például a cigányok társadalmi helyzete). Ugyanakkor a magyar társadalom életében sokáig oly nagy jelentőséggel bíró kérdésben, nevezetesen a vidéki szociális kérdésben (szegénység, túlnépese-
dés, alacsony foglalkoztatási szint, korai halandóság stb.) a hetvenes évekre szemmel látható eredményeket ért el a kommunista kormányzat, és a magyar történelemben először tudott a paraszti tömegek számára felemelkedési lehetőséget nyújtani. Mindezek mellett a nagyüzemi élelmiszer-ágazat az ország működése szempontjából kiemelkedő fontosságú devizatermelő ágazat, ezzel a magyar modernizáció egyik finanszírozója volt (McMichael 1996a).

A nyolcvanas évekre új helyzet állt elő Kelet-Európában, jelentős mértékben a külső gazdasági környezet megváltozása miatt. A szocialista rendszer válsága a magyar mezőgazdaságban, a területi igazgatásban és újraelosztásban, a vidéki intézményrendszer szinte minden területén jelentkezett (Harcza et al. 1995, 1998a, Enyedi 1996; Navracscics 1997), ám fölszámolásához sem a megfelelő politikai akarat, sem pedig a külső finanszírozó források nem álltak rendelkezésre. A nyolcvanas évek közepétől stagnált az agrárkibocsátás, és egyre nagyobb nyomás nehezedett a magyar élelmiszer-ágazatra, hogy az ország működéséhez szükséges devizaszükségletet megtermelje. A vidéki gazdaság újbóli dinamizálásához jelentős intézményi változásokra volt szükség, melyeknek irányait már a rendszerváltozás során fölemelkedő és hatalomra jutó politikai erők határozták meg.

Intézményi átalakulás és széttöredezés

Az 1990-et követő vidéki átalakulás meghatározó jegye a szocialista intézmények gyors széttöredezése és megszűnése. Ez a folyamat nemcsak Magyarországon jelentkezett, hanem a többi posztkommunista államban is (Alanen 2001). Az intézményi fragmentáció nem

endogén fejlődés eredményeképpen ment végbe, hanem külső, mégpedig politikai természetű beavatkozás következtében. Az 1990-ben hatalomra jutó rendszerváltoztató politikai csoportok kezdettől fogva törekedtek a szocialista intézmények fölszámolására, és ezen keresztül a kommunista káderek befolyásának csökkentésére (Swain 1994). A mából visszapillantva a rendszerváltoztató és a késő kádári elitek közötti küzdelemben az előbbi csoport a mezőgazdaságban érte el a legnagyobb sikereket, hisz a szocialista mezőgazdasági nagyüzemi menedzserréteg befolyásvesztése volt a legjelentősebb a gazdasági szervezetek vezetői közül (Harcsa et al. 1995, 1998a).

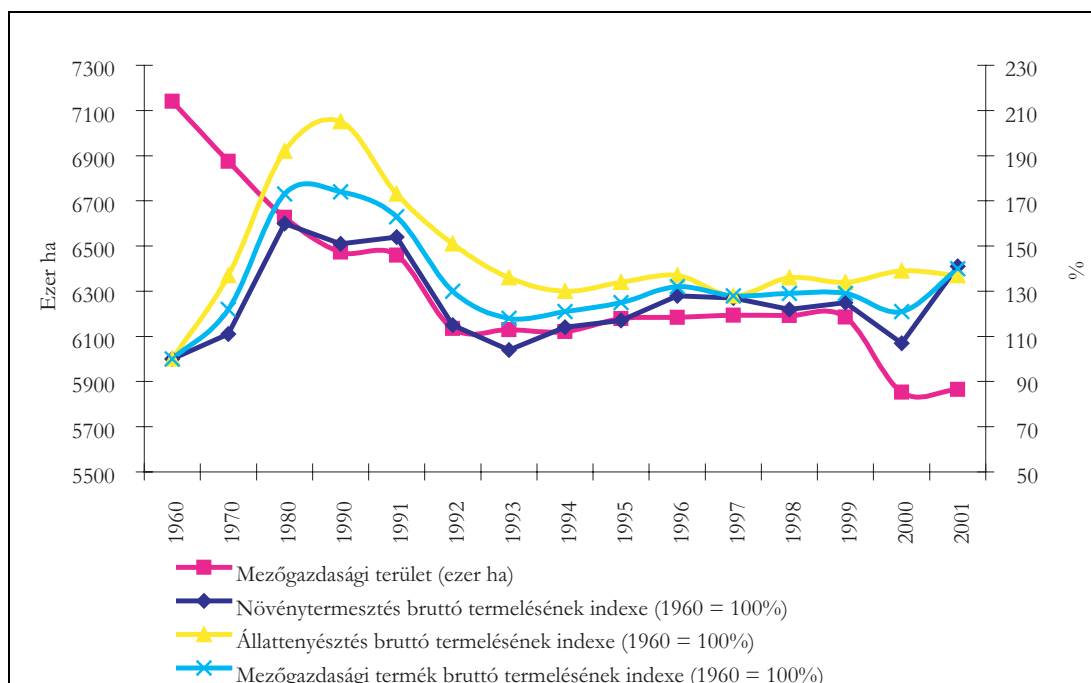
A termelőszövetkezetek, az állami gazdaságok és a szakszövetkezetek jelentős része megszűnt, vagy átalakult más típusú gazdasági társasággá. A téesszeken belüli jövedelem-újraosztás egyik fontos intézménye, az ipari melléküzemág is megszűnt, vagy a vagyonnevesítést követően önálló gazdasági társaságként működött tovább. A volt községi tanácsok helyén pedig települési önkormányzatok jöttek létre 1990 őszén. Sok helyen megszűntek vagy jelentősen átalakultak azok a városi ipari üzemek is, ahová a falusi emberek jelentős része ingázott. Az átalakulás és széttöredezés olyan méretű volt, hogy nem csupán az igazgatási struktúrákat, a csere szabályait és a helyi kultúrákat érintette, de mélyreható tulajdonosi átalakulást is jelentett (Hantó–Oberschall 1997; Kovács K. 1996, 1998; Kovács–Bihari 1999; Juhász 1998).

A mezőgazdasági átalakulás talán legfontosabb kérdése 1990-et követően az volt, hogy kinek a tulajdonába kerüljenek a mezőgazdasági területek. Ebben az ügyben két markáns vélemény fogalmazódott meg. Az egyik szerint azoknak a szervezeteknek a tulajdonába kell a földeknek kerülniük, amelyek megművelik azokat, mert így olcsóbban lehet termelni, és nő a termelőszervezetek környezetének biztonsága. A másik álláspont képviselői azt hangsúlyozták, hogy a nyugati mintáknak megfelelően Magyarországon is családi gazdaságokat kell életre hívni, melyekben a családi munkaerőre és a család tulajdonában lévő földterületre alapozva folyik majd a termelés. Az 1990 óta eltelt években a két vélemény képviselői közti vita állandósult, a politikai küzdelem pedig az 1990 utáni intézményi változások fő előidézőjévé vált.

Az 1990-es évek meghatározó vonása a hazai agrárium szempontjából a magyar gazdaság mezőgazdaságtalanítása volt. Mindennél jobban illusztrálja ezt a folyamatot az, hogy az 1990-es több mint egymilliónyi

élelmiszer-gazdaságban foglalkoztatottal szemben 1999-re ebben az ágazatban csupán 436 ezren dolgoztak, s a mezőgazdasági foglalkoztatottság az 1990-es 818 ezerről 270 ezerre csökkent. A visszaesés nagyobbik része 1993-ig következett be, s nagyrészt a termelőszövetkezetek átalakulásának volt tulajdonítható. Az élelmiszer-gazdaság nemzetgazdaságon belüli szerepének csökkenése 1994 után is folytatódott, és az évezred végére alapvetően megváltozott az ágazat korábbi kitüntetett és fontos helyzete. Míg 1989 előtt az élelmiszer-gazdaság különösen a kivitel szempontjából volt meghatározó ágazata a magyar gazdaságnak, addig az 1990-es évek végére jelentőségében legfeljebb közepesnek értékelhető ágazattá zsugorodott. A posztkommunista Kelet-Európában (a szovjet utódállamok kivételével) a bolgár mellett a magyar élelmiszer-ágazat kibocsátása esett vissza a legnagyobb mértékben (Abrahams 1996). Minderre olyan világgazdasági helyzetben került sor, amikor a világon megtermelt élelmiszerek mennyisége 1989 és 1999 között közel egyötödével nőtt. A kelet-európai mezőgazdaság mély válságának a haszonélvezői így elsősorban azok a nyugat-európai és tengerentúli gazdák és élelmiszer-földolgozók voltak, akik a volt szovjet blokkban új piacokat tudtak szerezni, más régiókban pedig átvették a korábbi keleti versenytársak helyét.

4. ábra. Főbb mezőgazdasági mutatók Magyarországon 1960–2001



8. táblázat. A nemzetgazdaságban és az élelmiszer-gazdaságban
alkalmazásban állók számának alakulása 1990–2001 között

<i>Megnevezés</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Alkalmazásban állók száma (ezer fő)												
Nemzetgazdaság összesen	4795	4669	4242	3867	3701	3636	3615	3611	3697	3811	3849	3859
Mezőgazdaság	818	710	553	360	326	309	284	294	259	250	234	239*
Élelmiszeripar	203	198	197	171	148	138	127	126	159	155	152	118
Erdőgazdálkodás	45	43	36	32	19	15	14	15	20	20	18	
Együtt	1066	950	786	563	493	462	425	435	438	426	404	357
Részesedés (%)												
Mezőgazdaság	17,1	15,2	13,0	9,3	8,8	8,5	7,9	8,1	7,0	6,6	6,1	6,2
Élelmiszeripar	4,2	4,2	4,6	4,4	4,0	3,8	3,5	3,5	4,3	4,1	3,9	3,1
Erdőgazdálkodás	0,9	0,9	0,9	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	
Együtt	22,2	20,3	18,5	14,5	13,3	12,7	11,8	12,0	11,8	11,2	10,5	9,3

* erdőgazdálkodással együtt

Forrás: AKII, KSH

9. táblázat. Az élelmiszer-termelés alakulása néhány országban 1994–1999 között

<i>Év</i>	<i>Világ összesen</i>	<i>Magyar- ország</i>	<i>Lengyel- ország</i>	<i>Románia</i>	<i>Bulgária</i>	<i>Portugália</i>	<i>Dánia</i>	<i>Egyesült Államok</i>	<i>Spanyol- ország</i>
1989–91	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1994	107,8	71,7	78,2	94,8	70,8	93,3			
1995	109,9	70,8	84,2	102,9	80,8	97,9	101,4	109,5	86,7
1996	114,2	79,1	87,7	92,9	65,4	101,9	101,6	114,8	107,9
1997	116,5	78,1	84,9	100,6	69,2	95,2	104,1	118,9	114,1
1988	116,8	77,8	88,1	94,4	64,6	95,5	103,4	119,6	109,6
1999	118,5	72,4	99,9	101,8	64,6	96,7	103,0	120,7	110,3

Forrás: KSH

10. táblázat. A mezőgazdaság és az élelmiszeripar szerepe
a magyar nemzetgazdaságban

<i>Év</i>	<i>Bruttó kibocsátás</i>	<i>GDP</i>	<i>Beruházás</i>	<i>Kivitel</i>
1991	18,9	12,4	6,8	26,0*
1995	15,8	9,7	7,9	23,6
1996	15,6	9,3	7,1	21,6
1997	14,1	8,5	7,4	15,5
1998	13,1	8,0	7,2	12,4
1999	11,5	7,0	6,9	9,6
2000	11,3	7,2		

* 1992-ben

Forrás: KSH

11. táblázat. Egyes állatok állományának alakulása Magyarországon
(ezer db)

<i>Év</i>	<i>Szarvasmarha</i>	<i>Sertés</i>
1985	1766	8280
1990	1571	8000
1991	1420	5993
1992	1159	5364
1993	999	5001
1994	910	4356
1995	928	5032
1996	909	5289
1997	871	4931
1998	873	5479
1999	857	5335
2000	805	4834
2001	783	4822

1997-ben a KSH segítségével adatgyűjtést végeztünk az 1988-as teljes termelőszövetkezeti populáció (1256 téesz) körében arról, hogy milyen utódszervezeteik jöttek létre. Négy jelentősebb átalakulási útra bukkantunk. A leggyakoribb átalakulási út az volt, amikor a termelőszövetkezet felbomlott, és helyén egy nagyobb és több kisebb utódszervezet jött létre. A legnagyobb utódszervezet általában a korábbi téesz jogutódjaként működik. Ez a fajta átalakulás azokban a szervezetekben következett be, ahol a vezetés egyben kívánta tartani a téeszt, de nem tudta megakadályozni a kisebb kiválásokat. E típusba a vizsgált szervezetek mintegy 46 százaléka tartozik. A második leggyakrabban előforduló átalakulási típus a korábbi termelőszövetkezet dezintegrációja volt. A téesszervezetet nem tudták fönntartani, s a különböző partikuláris érdekeket követő tagi és alkalmazotti csoportok szétvitték a téesszervagyont. Ennek oka gyakran a vagyonmentés volt, az átalakulás előtt eladósodott szervezetből a tagság ugyanis így igyekezett a még megmenthető eszközöket kivinni. E típusba a szervezetek 30 százaléka tartozik. A téeszek 17 százalékában sikerült egyben tartani a szervezetet, ahol jelentősebb tagi és alkalmazotti csoportok nem váltak ki. Az átalakulás negyedik, legritkábban előforduló típusa (7,4 százalék) hasonlít az első típushoz, amennyiben fönnmaradt egy nagyobb utódszervezet, de ez eladósodottsága miatt nem vagy csak alig működik.

Az 1988-as termelőszövetkezetek helyén 1997-ben talált utódszervezetek az 1988-as termőterület 44 százalékát művelték, és az akkori alkalmazotti létszám 25 százalékát foglalkoztatták. A létszámcsökkenés leggyakoribb formája a nyugdíjazás volt (a korábban ott dolgozók mintegy 30 százaléka így hagyta el a szervezetet), azt követte az átszervezés és áthelyezés (26,5 százalék), illetve a kilépett dolgozók helyének üresen hagyása.

A téeszek 1992–1993-as átalakulása során két, a vidéki gazdaság szempontjából rendkívül fontos intézmény is megszűnt: a háztáji és a szövetkezeti tagok foglalkoztatási kötelezettsége. Mindkét intézmény a szövetkezeti tagoknak és alkalmazottaknak nyújtott jogosítványokat, és garantálta, hogy a téeszek az általuk megtermelt jövedelem egy bizonyos részét kötelesek a tagoknak és alkalmazottaknak átadni. A háztáji megszűnése a családi keretekben folyó kisüzemi termelésre

hatott kedvezőtlenül, mert nem csupán a téeszek nyújtotta inputok megszűnését hozta magával, hanem a téeszek, illetve utódszervezeteik a kisüzemekben megtermelt termékeket már nem vették át és nem értékesítették tovább. A széttöredezést tovább fokozta az egyes termék-pályák másik, földolgozó és értékesítő részének fragmentációja, egyrészt az élelmiszer-ipari és kereskedelmi magánosítás következtében, másrészt pedig a belföldi és külföldi kereslet csökkenése miatt (Udovecz 2000; Varga 1999a és 1999b; Swain 1994; Juhász 1999; Juhász–Mohácsi 1993; Laky 1994; Harcsa et al. 1995, 1998b; Kovách 1996; Palkovics et al. 2002; Fertő–Mohácsi 2000).

Az élelmiszer-gazdaság korábban soha nem tapasztalt gyorsaságú és mélységű intézményi átalakulása együtt járt a központi mezőgazdasági támogatások radikális visszafogásával. Az 1986–1990 közötti mezőgazdasági támogatottsági szintet 100 egységnek tételezve 1991-re a támogatások mértéke 38 egységre, majd 20 egység alá csökkent. Ez a csökkenés nem folytatódott tovább a kilencvenes évek közepén, igaz, újabb támogatásnövekedés sem ment végbe az ágazatban.

12. táblázat. Összesített termelői támogatási egyenértékek (*producer subsidy equivalent, PSE*)
alakulása néhány országban

<i>Ország</i>	<i>1979–80 átlag</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Ausztrália	12	11	9	9	13	14	12	10	9	9	7	7
Ausztria	32	47	47	40	48	51	49	61
Európai Unió	37	49	46	41	46	49	47	49	49	43	38	45
Japán	66	76	74	70	66	67	71	74	77	71	61	63
Új-Zéland	25	13	7	5	5	4	3	3	3	3	2	1
Svédország	44	57	53	51	57	63	57	51
Svájc	68	79	77	72	79	79	75	81	80	78	68	73
Egyesült Államok	27	38	32	26	27	27	28	20	13	16	14	22
OECD	37	49	45	40	43	44	44	43	40	36	32	37
Magyarország	54	44	34	23	26	15	11	21	21	14	8	12

Forrás: FVM

13. táblázat. A központi költségvetésből folyósított
mezőgazdasági támogatás

<i>Év</i>	<i>Mrd Ft</i>
1993	52,2
1994	83,9
1995	81,2
1996	99,2
1997	92,7
1998	127,0
1999	144,4
2000	140,6

Forrás: KSH

A magyar mezőgazdaság mindennek következtében mára az egyik legkevésbé támogatott agrárgazdasággá vált, ami már önmagában is merőben új az 1970-es és 1980-as évekhez képest, amikor az agrártámogatásokkal a mezőgazdasági termelést úgy igyekezett a kormányzat támogatni, hogy az jelentős nyugati devizabevételeket hozzon. A mezőgazdasági szervezetek politikai súlyának csökkenését az agrárrolló 1990-es évekbeli „kinyílása” is jól mutatja (14. táblázat). A termelési támogatások csökkenése és az agrárrolló kinyílása következtében az 1990-es évtizedben mintegy 300 milliárd forintnyi „jövedelemhiány” jött létre a mezőgazdaságban (Udovecz 2000), melynek jelentősebb része (190 milliárd) 1991–1993 között keletkezett.

A mezőgazdasági termőterület magántulajdonba adására egy különleges és összetett folyamat során került sor, s elsősorban azok vehettek benne részt, akik kárpótlási jegyet kaptak vagy vásároltak. A kárpótlás és a vagyonnevesítés során a mezőgazdasági termőföld magántulajdonba került ugyan (Kovách 1995; Radnai 1995; Fertő 2000; Oros 1999), a földhasználatban azonban továbbra is nagy szerepet játszanak az új típusú szövetkezetek és a gazdasági társaságok.

14. táblázat. Az agrárrolló „kinyílása”

<i>Év</i>	<i>Agrárrolló (1990 = 100)</i>
1992	133,0
1993	134,7
1994	127,4
1995	123,9
1996	135,3
1997	134,3
1998	137,4
1999	139,4
2000	126,2

Forrás: KSH

15. táblázat. A földterület használata gazdálkodási formák szerint (%)

<i>Év</i>	<i>Vállalatok és gazdasági társaságok</i>	<i>Szövetkezetek</i>	<i>Egyéni gazdálkodók</i>
1990	30,8	55,3	13,9
1991	32,9	51,5	15,6
1992	38,7	45,5	15,9
1993	33,4	42,3	23,7
1994	33,2	29,3	22,3
1995	27,9	23,7	43,4
1996	28,1	21,6	45,1
1997	25,4	19,6	49,7
1998	25,9	18,0	51,0
1999	28,2	16,1	50,4
2000	59,4 ³⁴		40,6
2001	39,1		45,1

³⁴ 2000. évi általános mezőgazdasági összeírás alapján, ahol a gazdasági szervezet kategóriájában együtt szerepelnek a szövetkezetek és a vállalatok, gazdasági társaságok.

A kilencvenes évek privatizációs folyamatai hatással voltak a mezőgazdasági kisárutermelésre is. A privatizáció és a piacgazdasági intézmények létrejöttének egyik következménye, hogy megindult a családi gazdaságok koncentrációja, amely tompítja a korábbi kisüzem-nagyüzem duális szerkezetet. Ez a dualitás ugyanakkor máig meghatározza a magyar agrártermelést, az üzemszerkezetet ezzel különbözővé téve az EU-országokétól (Fertő 1999; Varga 1999a, 1999b).

16. táblázat. Gazdaságok termőterületének méret szerinti megoszlása

<i>Hektár</i>	<i>Gazdaságok aránya (%)</i>	<i>Termőterület nagysága (%)</i>
1 ha és kevesebb	70,3	2,8
1,1–5 ha	19,1	6,5
5,1–10 ha	4,6	4,9
10,1–50 ha	4,8	15,2
50,1–100 ha	0,6	5,9
100–300 ha	0,4	9,3
300,1–500 ha	0,1	2,8
500,1–1000 ha	0,1	6,0
1000 ha <	0,1	46,6
<i>Összesen</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Forrás: KSH ÁMÖ 2000

A mezőgazdasági összeírások (ÁMÖ 2000, Életmód-időmérés 1999/2000) adatai szerint 1991 és 2000 között 1,4 millióról 960 ezerre csökkent az egyéni gazdaságok száma. A visszaesés mellett számottevő koncentráció is megfigyelhető az egyéni gazdaságoknál: az 1991-es 1000-ról 51 ezerre nőtt a 10 hektár feletti gazdaságok aránya. Saját kutatási adataink szerint nagyobb üzemméretű családi gazdaság kialakítására elsősorban a korábbi téeszmenedzsment tagjainak és a kisüzemi termelést már régóta folytató agrárvállalkozóknak volt esélyük (Csizs et al. 2002). Az agrártermelés szervezésében a nagyrészt külföldi tulajdonba került élelmiszer-ipari földolgozók is egyre nagyobb szerepre tesznek szert annak révén, hogy termeltetési szerződésekkel biztosítják maguknak a megfelelő mennyiségű és minőségű alapanya-

got. A termelői piacokon ezek a cégek monopóliumközeli helyzetben vannak, a termelők helyzete pedig meglehetősen kiszolgáltatott.

17. táblázat. Az egyéni gazdaságok száma a földterület nagysága szerint

<i>Földterület nagysága</i>	<i>1991</i>		<i>2000</i>	
	<i>ezer</i>	<i>%</i>	<i>ezer</i>	<i>%</i>
0,2 hektár alatt	645	46,2	374	39,0
0,2–0,5 hektár	412	29,5	204	21,3
0,5–1,0 hektár	200	14,3	99	10,3
1,0–10,0 hektár	138	10,0	232	24,1
10,0 hektár felett	1	0,0	51	5,3
<i>Összesen</i>	<i>1396</i>	<i>100,0</i>	<i>960</i>	<i>100,0</i>

Forrás: KSH Életmód-időmérés 1999/2000

A vidék mezőgazdaságtalanításának további fontos eleme, hogy 2000-re jelentősen megnőtt a földterülettel nem rendelkező háztartások aránya (1986: 32 százalék, 2000: 47 százalék), míg a földterülettel rendelkezők körében nőtt a 2 hektárnál nagyobb földterülettel rendelkezők hányada. A magyar háztartásoknak azonban ma is csak kis része rendelkezik jelentős földterülettel.

18. táblázat. A háztartások számának megoszlása a földterület nagysága szerint

<i>Földterület nagysága</i>	<i>1986</i>	<i>2000</i>
Nincs	32,5	47,1
0,15 ha alatt	45,3	35,0
0,15–0,5 ha	12,7	9,1
0,5–1,0 ha	7,0	3,2
1,0–2,0 ha	2,0	2,1
2,0 ha felett összesen	0,5	3,5
<i>Összesen</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Forrás: KSH Életmód-időmérés 1999/2000

A kilencvenes években a mezőgazdasági önálló foglalkozásúak száma 27 ezerről 73 ezerre nőtt, míg ezzel egy időben 70 százalékról 55 százalékra csökkent a mezőgazdaságban érdekelt háztartások aránya. Csökkent a mezőgazdasági munka elterjedtsége is a háztartásokban (Laki 1997a, 1997c), 1986–1987-ben még a 15–74 éves korú népesség 38 százaléka, 1999–2000-ben már csak 24 százaléka végzett egy átlagos napon mezőgazdasági jövedelemkiegészítő tevékenységet (Harcsa 2000). Nagymértékben visszaesett a mezőgazdasági munka aránya azok körében is, akik nem rendelkeznek mezőgazdasági földterülettel, míg korábban nagyarányú mezőgazdasági munkavégzés jellemezte ezt a csoportot is (Harcsa–Sebők 2001).

A gazdasággal rendelkezők társadalmi tagozódását tekintve 2000-re mindegyik társadalmi csoportban csökkent a gazdasággal rendelkezők aránya, míg ezzel párhuzamosan jelentősen megváltoztak a férfi–női gazdasági szerepek (Asztalos-Morell 1999; Csire et al. 2002).

19. táblázat. A gazdasággal rendelkezők aránya a háztartásfők társadalmi csoportja szerint

<i>Társadalmi csoport</i>	<i>1986/1987</i>	<i>1999/2000</i>
Vezető	34,5	24,1
Értelmiségi	20,9	12,1
Egyéb szellemi	29,3	18,0
Önálló iparos, kereskedő	42,9	25,6
Szakmunkás	50,8	35,0
Betanított munkás	56,8	38,8
Segédmunkás	48,8	37,1
Mezőgazdasági fizikai, önálló	89,8	79,2
<i>Összesen</i>	<i>49,0</i>	<i>31,0</i>

Forrás: KSH Életmód-időmérés 1986/1987 és 1999/2000

A magyar agrárium 1960-as, 1970-es és 1980-as évekbeli sikereinek fontos eleme volt a termelés szintjét és biztonságát növelő, ugyanakkor jelentős környezeti károkat előidéző magas növényvédőszer- és műtrágya-felhasználás. A nyolcvanas években az átlagos magyar

kemikáliafölhasználás már magasabb volt, mint jó néhány nyugat-európai ország átlaga, s messze fölülmúlta a világ átlagát (20. táblázat). A mezőgazdasági szervezeti struktúra 1990-es évek során bekövetkező átalakulása együtt járt a kemikáliafölhasználás mértékének drasztikus csökkenésével. A kilencvenes évek végén a magyar mezőgazdaság az egy évtizeddel korábbi kemikáliamennyiség egynegyedét használta föl, amivel nemzetközi összehasonlításban az egyik leginkább környezetbarát agráriummá vált. Figyelemre méltó, hogy még a magyarétól jelentősen különböző lengyel mezőgazdaság is több kemikáliát használ föl. Természetesen a magyar agrárium „zöldülése” az ágazat visszaesésével és a termelők helyzetének rosszabbodásával áll összefüggésben, és nem a gazdák környezettudatosságának növekedésével.

20. táblázat. Az egy hektár szántó-, kert-, szőlő-, gyümölcsös területre jutó műtrágya-felhasználás hatóanyagban (kg)

	1987	1990	1995	1997	1998
Világ összesen	95	93	86	91	91
Magyarország	260	127	49	57	65
Ausztria	221	196	157	171	170
Dánia	233	248	188	184	170
Lengyelország	222	104	104	111	114
Egyesült Királyság	355	364	367	353	330
Románia	130	107	37	32	37
Egyesült Államok	94	97	112	113	110

Forrás: AKII, KSH

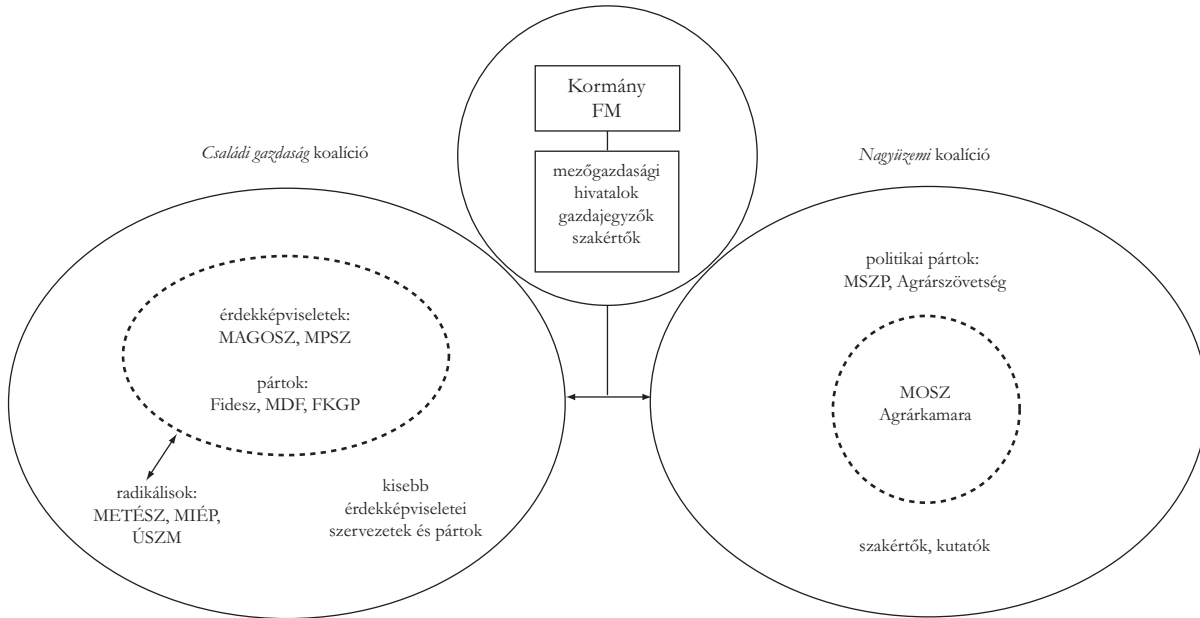
A mezőgazdasági munkahelyek megszűnésére, a szövetkezeti és állami gazdasági tulajdon magánosítására és részben megsemmisülésére komoly társadalmi ellenállás nélkül került sor. Az intézményi átalakulás nagyszámú vesztese néhány egyéni akción, valamint az 1997-es gazdatüntetések (Szabó 1998) kívül nem fejtett ki ellenállást a számára kedvezőtlen folyamatokkal szemben (ehhez lásd esettanulmány jelleggel Borsos–Csíte–Letenyei 1999). A válság, a visszaesés, az elszegényedés és a munkahely elvesztése sokkal inkább egyéni anómiás

és deviáns megnyilvánulásokhoz, lelki betegségekhez, alkoholizmushoz és öngyilkossághoz vezetett (Kopp et. al 1996). A kollektív ellenállási megnyilvánulások hiánya részben azzal magyarázható, hogy a mezőgazdasági, és ezen keresztül a vidéki politikát meghatározó rendkívül erős és befolyásos szocialista agrárpolitikai közösség (Csite 1999b) 1989-et követően meggyengült, részben föl is bomlott. E gyengülés oka leginkább a jobboldali politikai versenytársak sikeres működése volt (Swain 1993) először 1990 és 1994 között, majd 1998-at követően. A kilencvenes években az agrárpolitikai mezőben lényegében két jelentősebb politikai hálózat jött létre (Csite 1999b): a családigazdaság-koalíció és a nagyüzemi koalíció (5. ábra). A nagyüzemi koalíció elsősorban a mezőgazdasági nagyüzemek (többségükben a hajdani téeszek) képviselőiből, érdek-képviseleti szervezetéből (MOSZ), a hozzájuk kötődő politikusokból (MSZP, Agrárszövetség), az általuk dominált félkormányzati szervezetekből (Agrárkamara) és egy széles, az akadémiai és egyetemi mezőből rekrutálódó szakértői hálózathoz áll.

A családigazdaság-koalíció megosztott: a nagyobb befolyással rendelkező mérsékeltek és a kisebb befolyású radikálisok együttműködése és konfliktusa jellemzi. Ugyanakkor a nagyüzemi koalícióval összehasonlítva esetükben nem az érdekképviselések, hanem a politikusok által dominált koalícióról van szó. A mérsékelteket egyrészt a pártok (az MDF, a Fidesz és az FKGP), másrészt az érdek-képviseleti szervezetek (MAGOSZ) alkotják, míg a radikális szárny a METÉSZ-ből és a MIÉP-ből tevődik össze. A családigazdaság-koalíciói akadémiai-kutatói támogatottsággal alig rendelkeznek.

A kormányzati szervek, a Földművelésügyi Minisztérium (illetve utóda, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium), valamint decentralizált hivatalai, ügynökségei (terméktanácsok, mezőgazdasági hivatalok, agrár-kutatóintézetek stb.) élén az 1994–1998-as ciklusban a nagyüzemi koalíció köréből kikerült politikusok és szakértők álltak. Az 1990–1994-es és az 1998–2002-es időszakban viszont a politikai patronázs logikájának megfelelően a döntési pozíciók javát a családigazdaság-koalíció köréből kikerülők töltötték be.

5. ábra. A magyar agrárpolitika-hálózat szerkezete



A vidék rendszerváltozást követő átalakulásának másik, a mezőgazdaságénál általában kedvezőbben megítélt eleme volt a települési önkormányzatok létrejötte és működése. 1990-ben az új önkormányzati törvény eredményeképpen 3070 települési önkormányzat (166 város és 2904 község) jött létre a községi tanácsok helyén. A települési önkormányzatok fölállítását a legtöbb helyen a hatvanas-hetvenes években a tanácsi és szövetkezeti körzetesítés során elvett önállóság visszaállításaként élték meg a helyi vezetők és a polgárok (Borboly–Csite 1999). Az új helyi elitpozíciók betöltésére a helyi társadalmak különféle szereplői pályáztak, a volt tanácsi államigazgatási vezetőktől a parkolópályára kényszerült értelmiségieken keresztül a sikeres szocialista vállalkozókig. A legtöbb helyen független jelölteket választottak képviselőül és polgármesterül.

21. táblázat. A megválasztott polgármesterek százalékos aránya jelölő szervezetenként

	1990	1994*	1998*
Független	82,85	87,55	87,86
FKGP	3,71	0,87	1,54
MDF	2,34	0,74	0,37
SZDSZ	1,92	—	0,53
KDNP	1,78	1,44	0,20
MSZP	0,79	2,55	1,61
Fidesz	0,21	0,23	1,31
Egyéb	6,40	6,62	6,54
<i>Összesen</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

* 10 000 főnél alacsonyabb lélekszámú településeken

Forrás: Szoboszlai (1992, 19; 1996, 45),

BM Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal (1998)

22. táblázat. A megválasztott települési önkormányzati képviselők százalékos aránya jelölő szervezetenként – a 10 000 főnél alacsonyabb lélekszámú településeken

	1990	1994	1998
Független	71,19	81,37	90,40
FKGP	6,23	1,62	1,60
MDF	4,35	0,74	0,30
SZDSZ	3,95	1,45	0,36
KDNP	2,77	1,97	0,44
MSZP	1,12	3,66	1,76
Fidesz	0,64	0,31	1,07
Egyéb	9,75	8,88	4,07
Összesen	100	100	100

Forrás: Szoboszlai (1992, 19; 1996, 47)
BM Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal (1998)

Farkas és Vajda (1991) arra a következtetésre jutott, hogy a polgárok a legtöbb helyen a településen született, a helyi közéletben eddig is formális vagy informális vezető szerepet betöltő tekintélyt választottak polgármesterré. 1994-ben 74 százalékban korábbi polgármestert választottak meg, 1990-ben a polgármesterek 30 százaléka volt korábbi tanácselnök, 53 százaléka tanácstag (Bocz 1995, 1996); 1990–1994 között 63-ról 74 százalékra nőtt a független jelöltek aránya, s a falvak a független jelölteknek, a városok a pártjelölteknek szavaztak bizalmat. A régi és az új döntéshozók a megválasztásukban szerepet játszó tényezőket különbözőképpen ítélik meg: az újraválasztottak a lakóhelyükön végzett addigi munkájukra, az első alkalommal megválasztottak népszerűségükre, ismertségükre hivatkoztak. Bocz szerint a helyben végzett munka és a lakóhelyi kapcsolatok voltak a választások kimenetelét döntő módon befolyásoló tényezők. Képzettségük, illetve politikai irányultságuk jóval kisebb mértékben gyakorolt hatást a jelöltek választási szereplésére.

Abban, hogy a független jelöltek körében nagy számban vannak a szocialista időszakban a helyi elitekben helyet kapó emberek, az is

szerepet játszik, hogy a függetlenséget hangsúlyozó politikusi okfejtés egyfajta védekezés az országos politikai mezőben jelentős hatással és bázissal rendelkező antikommunista érveléssel szemben. A függetlenség hangsúlyozásával a helyi, pártállami kötődésű politikusok igyekeznek elhatárolódni a nemzeti politikai mezőben zajló diszkurzív küzdelemtől, és maguk számára egy olyan erőteret megteremteni, ahol az antikommunista érvelés nem talál komoly támogatásra (Borboly–Csire 1999).

23. táblázat. A polgármesterek megoszlása aszerint, hogy milyen társadalmi csoportból rekrutálódtak, utolsó beosztásuk alapján (%)

<i>Csoport</i>	<i>1993</i>	<i>1996</i>
Vezető értelmiségi	60,2	
Egyéb értelmiségi	13,9	
Ipari munkás	15,8	
Vállalkozó	4,2	
Önálló gazda	1,2	
Egyéb	0,4	
MSZMP-tag volt	36,7	
Tanácselnök volt	24,0	26,8
Polgármester volt	–	39,2

Forrás: Táll (1993; 24, 43, 75), MTA PTI Önkormányzati Kutatócsoport
1996-os „polgármester”-adatbázisa

A települési önkormányzatok az elmúlt évtizedben a helyi társadalmak legfontosabb intézményévé váltak. Különösen a kisebb településeken és a válság sújtotta régiókban gyakori, hogy a településen az önkormányzat az egyetlen foglalkoztató, és más erőforrások és szervezetek hiányában az önkormányzat tud egyedül részt venni a gazdaság- és közösségfejlesztési pályázatokon. A szocialista időkkel összehasonlítva ez az önkormányzatok befolyásának jelentős növekedését jelzi. A folyamatot a központi kormányzat is igyekezett támogatni, ami mögött az a megfontolás is meghúzódott, hogy a válság sújtotta vidéki helyi társadalmakban a konfliktusok eszkalálódását úgy lehet

megelőzni, ha a helyben jelentkező problémák megoldását a helyi önkormányzatok feladatává teszik. Az önkormányzati rendszer stabilizálását a következő politikák révén támogatta a központi kormányzat:

- az újonnan létrejött önkormányzatok támogatást kaptak a helyi közigazgatás infrastrukturális feltételeinek megteremtésére (épületek, köztisztviselők, számítógépes hálózat stb.);
- a közszolgáltatások helyi szintjének javításához szükséges beruházások támogatása (iskolák, óvodák, szolgálati lakások, orvosi rendelők stb. létesítése);
- közműfejlesztések (út-, csatorna-, víz-, telefon-, gázhálózat fejlesztése);
- a munkanélküliek és a szociálisan rászorulóknak számára szociális támogatások rendszerének kialakítása és finanszírozása;
- a hátrányos helyzetű települések kiemelt támogatása.

Az önkormányzati rendszer finanszírozására különösen az Antall- és Boross-kabinet fordított nagy figyelmet. 1991–1994 között a központi költségvetési kiadások közel 20 százalékát fordították a helyi önkormányzatok támogatására. A Horn-kabinet idején ez az arányszám 15 százalék alá esett, s a csökkenő tendencia nem változott 1998 után sem.

24. táblázat. A helyi önkormányzatok támogatása a központi költségvetés kiadási főösszegéből

<i>Év</i>	<i>%</i>
1991	19,60
1992	18,45
1993	20,68
1994	17,74
1995	15,68
1996	14,83
1997	12,90
1998	14,63
1999	12,55

Forrás: Belügyminisztérium

A helyi önkormányzatok a központi költségvetésből rájuk jutó forrásokat, valamint helyi bevételeiket elsősorban a helyi infrastruktúra javítására fordították. A beruházások eredményeképpen az 1990-es évtized első felében a magyarországi falvak életében soha nem látott infrastrukturális fejlődés ment végbe. Mára lényegében minden településen lehetővé vált a csatlakozás a gáz-, a vezetékesivóvíz-, a telefonhálózatra. A lakossági közszolgáltatásokban egészen a kilencvenes évek elejéig meglévő város-falu szakadék fölszámolása az országon belüli migrációra is hatással volt, amennyiben serkentette a városból vidékre történő középosztályi kivándorlást, a szuburbanizációt.

25. táblázat. A vezetékesgáz-fogyasztók számának alakulása
1961–1998 között (ezer háztartás)

<i>Év</i>	<i>Budapest</i>	<i>Többi város</i>	<i>Község</i>
1961	252	66	3
1970	337	179	7
1980	476	424	18
1990	636	845	148
1991	654	884	183
1992	668	938	233
1993	677	1000	325
1994	685	1071	432
1995	693	1121	527
1996	701	1172	601
1997	707	1220	653
1998	713	1267	682

Forrás: KSH

26. táblázat. A települési szilárd hulladék gyűjtése az érintett lakások száma arányában (ezer db)

<i>Év</i>	<i>Budapest</i>	<i>Többi város</i>	<i>Község</i>
1992	805	1355	396
1993	808	1389	436
1994	810	1402	552
1995	812	1412	693
1996	815	1463	799
1997	817	1522	859
1998	819	1568	907

Forrás: KSH

A központi kormányzat az 1990-es évek során ugyanakkor fokozatosan elvonta a helyben megtermelt jövedelmek után befizetett adókat, s olyan redisztribúciós rendszert épített ki, melyben a normatívák mellett nagy szerep jut az egyes települések, kistérségek számára politikai megfontolásokból adott kiegészítő támogatásoknak. A települési önkormányzatok, ezek társulásai és a megyei, regionális önkormányzatok a központi kormányzattól pénzügyi függésben lévő önkormányzati-igazgatási egységek, önálló adókivetési jogkörrel csak a települési önkormányzatok rendelkeznek (iparűzési adó, gépjárműsúlyadó, ingatlanadó, idegenforgalmi adó). Ezek a helyi adóbevételek a községi önkormányzatok költségvetésének tíz százalékát sem érik el (Állami Számvevőszék, www.asz.hu). A központi fejlesztési forrásokért a települések között folyó versengés így 1990 után sem szűnt meg, noha a települések pozíciói megváltoztak, hisz sok esetben a kisebb és kedvezőtlenebb helyzetben lévő település jelentősebb támogatást tud szerezni hátrányos helyzetére hivatkozva. A másik fontos változás a politikai kapcsolatok jelentőségének megváltozása, amennyiben a többpártrendszer föltételei közepette az aktuálisan kormányon lévő párt képviselőivel ápolt kapcsolatok bizonyulhatnak értékesnek.

Az új, sokszínű magyar vidék

A falu és a kisváros gazdasági átalakulásának csak egyik eleme volt a mezőgazdaság jelentőségének drámai csökkenése. Számos helyen nem csupán a mezőgazdasági szervezetek megszűnése, illetve méretcsökkenése vezetett a munkanélküliség emelkedéséhez, hanem a városi ipari üzemek válsága is. A szocialista vidéki ipar jelentős részét fölszámolták az átalakulás során, így a vidék gazdaságának mezőgazdaságtalanítása dezindusztrializációval is együtt járt. A kilencvenes évektől a megváltozott strukturális körülmények közepette ugyanakkor olyan új folyamatok is beindultak, melyek eredményeképpen a vidéki gazdaság újjászerveződéséről és növekedéséről beszélhetünk. Ennek az új dinamikának egyrészt az országon belüli migráció az oka, másrészt a külföldi tőkebefektetések megvalósulása, harmadrészt pedig a vidéki vállalkozások működése. Ezek a tényezők a vidéki települések közti különbségek növekedéséhez, a vidék sokszínűsödéséhez is hozzájárulnak. A gazdasági, társadalomszerkezeti és kulturális sokszínűsödés a szocialista korszak homogenizálódását követően a hosszú távú falusi átalakulási folyamatokban bekövetkezett fordulatra utal. E fordulat a községi lakosság számának és össznépességen belüli arányának növekedésében is megnyilvánul.

27. táblázat. A községi népesség alakulása Magyarországon

	<i>Községi népesség aránya a teljes népességben</i>	<i>Községi népesség (ezer fő)</i>	<i>Községek vándorlási külön- bözete (állandó vándorlás)</i>	<i>Községek vándorlási külön- bözete (ideiglenes vándorlás)</i>
1960	45,6	4539		
1970	40,8	4208		
1980	37,0	3962		
1990	35,2	3655	3694	-10556
1995	35,9	3675	18088	-966
1996	36,0	3678	15629	-2547
1997	36,1	3675	13661	6946
1998	36,3	3681	15481	1778
1999	36,5	3682	16702	1599
2000			23597	1518
2001	35,5	3625	19816	1405

Forrás: KSH

1990-ben a magyar lakosság 35,2 százaléka, mintegy 3 millió 655 ezer ember élt községekben, ami történelmi mélypontot jelentett a községi népesség magyarországi számát és arányát tekintve. Ezt követően viszont mind az abszolút számok, mind pedig az arányok tekintetében lassú növekedésnek indult. Ennek oka nem a magasabb születési és az alacsonyabb halálozási rátákban (kivéve Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét, ahol az országban a legmagasabb a népszaporulat), hanem a községekbe történő bevándorlásban keresendő. A város környéki falvakba új, magas társadalmi státusú, főleg ingázó családok érkeztek. Néhány periferikus elhelyezkedésű falusias térségbe a kilencvenes években a városból, elsősorban a fővárosból kivonuló, értelmiségi családok vándoroltak, akik számára a nagyvárosi életformától való menekülés, a „vad és távoli faluba való kivonulás” sajátos posztmodern élet kialakításának lehetőségét kínálja (például Őrség, Szanticska). A dunántúli falvakba külföldi, elsősorban német ajkú nyugdíjas bevándorlók települnek, akiket az alacsony ingatlanárak, megélhetési költségek és a táj szépsége motivál (Kovács E. et al. 2004). Sok településre érkeztek külföldi – elsősorban ipari – befektetők, akik menedzsmentjük egy részét az anyaországból Magyarországra telepítették. A befektetés elsősorban a városok gazdaságába történt meg, de a multinacionális ipari szigetek körül újraszerveződött az ingázó falvak övezete is. Az újonnan alapított cégek telephelyeinek és raktárbázisainak egy részét falvakba és elhagyott tanyákra telepítették.

Az új önkormányzati rendszer 1990-es felállását követően a falusi közigazgatásban és közszolgáltatásokban is új munkahelyek jöttek létre. Néhány gazdasági válság által sújtott térségben az önkormányzatok váltak a legnagyobb helyi foglalkoztatóvá, s mindez a közigazgatási szakemberek, tanárok, egészségügyi és szociális területen dolgozók számának gyarapodásához vezetett. Számos helyen azokat a közintézményeket állították vissza, melyek a hetvenes-nyolcvanas évek körzetesítési hullámainak estek áldozatul. A falvak lakosságszámának növekedésére – bár ebből a szempontból erős regionális különbségek tapasztalhatók, és a települések mérete és demográfiai szerkezete szerint is vannak különbségek (Csatári 2000) – a települési önkormányzatok lakosságszám-növelő programjai is hatottak. Ilyenek például a fiatal családok számára ingyenes telkek juttatása, a szolgálatlakás-épí-

tések és az általánosabb munkahely-teremtési programok (Borboly–Csité 1999). Sok állását elvesztett városi kifejezetten azzal a céllal költözött falura, hogy ott kialakítsa saját mezőgazdasági üzemét. Ezt a fajta falusi kivándorlást elősegítette a kilencvenes évek első felében végbement kárpótlás, melynek révén az új gazdák a földet és a beinduláshoz szükséges eszközök, gépek egy részét is be tudták szerezni. Az alföldi tanyavilág részleges újraépülése is a gazdaság revitalizálásával hozható kapcsolatba (Duró 2000).

A magasabb státusú társadalmi szereplők mellett a társadalmi hierarchia alsóbb szintjeiről is gyarapodott a falusi lakosság száma. A városokban munkát és megélhetést nem találó családok nagy számban költöztek a városi agglomerációk periferikus elhelyezkedésű falvaiba és a valóban elzárt településekre is. Számos városi önkormányzat szociálpolitikája arra irányul, hogy a nagy közüzemidíj-tartozást felhalmozó családokat kitelepítsék a környező kisebb településekre.

A falusi lakosság növekedésének további fontos forrása volt a roma népesség erőteljes növekedése, mely leginkább a kistalvas térségekben jelentkezik. A roma lakosság növekedése szintén visszavezethető az önkormányzatoknak a szegénység exportjára irányuló törekvéseire. A szakértők szerint az önkormányzatok egy részének kifejezetten diszkriminatív szociálpolitikája is a többszörösen is hátrányos helyzetű roma népesség eltávolítására irányul (Ladányi 1999). A roma lakosság növekedése több helyen a magasabb státusú nem roma családok elvándorlását váltja ki.

A hazai települések és más területi egységek összehasonlító vizsgálatában az elmúlt évtizedben születtek olyan munkák, melyek a települések között fejlettségbeli rangsort vagy csoportokat állítottak föl. Ilyen például Molnár Lászlóé (2002), aki a települési szintű társadalom- és gazdaságstatisztikai adatsorok elemzése alapján arra a következtetésre jutott, hogy Magyarországon az egyes települések gazdasági fejlettsége még egy régióban, sőt, kistérségen belül is jelentősen eltérő lehet. A legfejlettebb kistérségekben is találtak olyan kistelepülést, mely a hanyatlás jeleit mutatja. A KSH, a munkaügyi központok és az APEH adatainak elemzése során nyolc településcsoportot különítettek el: a fejlett megyei jogú városokat, a fejlett városokat, a fejlődő vállalkozói településeket, az „országos” átlaggal megegyező településeket, az átlagos

községeket, a hátrányos helyzetű kisközségeket, az előregedő aprófalvakat és a hanyatló, stagnáló településeket.

Úgy gondoljuk azonban, hogy a fejlettségi mutatók alapján képzett településhierarchiák nem veszik kellően figyelembe a gazdasági és társadalmi dinamika forrásaiban rejlő különbségeket. Az általam javasolt sokszínűsödési metafora épp arra utal, hogy új szereplők jelentek meg a vidéki társadalomban, új lehetőségek nyíltak meg az emberek előtt, míg számos szocialista vagy annál is korábbi keletű intézmény összeomlott. Mindennek eredményeképpen a vidéki települések eltérő irányban fejlődtek.

A fentiekben felsorolt társadalmi folyamatok hatásaként megváltozott a falusi társadalom hosszú távú átalakulásának trendje. A magyarországi vidék „sokszínűsödése” következtében a nyolcvanas évek településosztályai (Szelényi 1990) sem elégségesek a magyar településsztruktúra leírására. A településosztályok helyett a falvak osztályozásának olyan modelljét tartom érvényesnek, mely figyelembe veszi a kilencvenes évek társadalmi átalakulási folyamatait. Hat falutípust különíthetünk el, melyek sajátosságai a következők:

szuburbanizálódó falvak: a városi agglomeráció községei. Társadalmi átalakulásuk meghatározó sajátossága a városokból történő bevándorlás, melyben elsősorban a magasabb társadalmi státusú csoportok érintettek. Az agglomerációk falusi lakónépességének a növekedése és a gazdasági innovációs képesség (a külföldi tőke megjelenése, a versenyképes vállalkozások és az infrastrukturális előnyök) között a kutatások egyértelmű kapcsolatot mutattak ki (Enyedi 1996; Rechnitzer 1993). Gyakori, hogy a szuburbanizálódó településen ingatlanfejlesztő cégek vállalkozásában épülnek új ingatlanok, lakóparkok (Kovács 1999), amelyek gyakran a falun kívül épülnek fel, s a falu „őslakosságával” a kitelepedőknek kevés társadalmi kapcsolatuk van. Ezeken a településeken nő a közszolgáltatásokat igénybe vevők száma (például óvoda, iskola, egészségügy), így a települési önkormányzatoknak bővíteniük kell a közintézmények kapacitását, amit saját növekvő bevételeikből (szja és helyi adók), másrészt a központi pályázatokon elnyert támogatásokból finanszíroznak. Speciális jelenség, amikor a korábbi rekreációs (hétvégi telkes) övezetek szuburbanizációs övezetekké alakulnak, illetve ilyen a kutatók által a Dunakanyarba prognosztizált

sun-cityk megjelenése (Dövényi–Kovács 1999). A nagyarányú betelepítés lappangó társadalmi feszültségekkel is jár, erre utalnak például a választási adatok, melyek szerint a betelepedők és az „őslakosság” politikai preferenciái különbözőek, míg az előbbiek a liberális-szocialista, az utóbbiak a nemzeti-keresztény pártokat támogatják nagyobb arányban (Borboly–Csire 1999).

polgárosodó falvak: ezekben a községekben is dinamikus a helyi társadalom, ezt a dinamikát azonban nem a kívülről érkező bevándorlók idézik elő, hanem a helyi kis- és közepes vállalkozások, amelyek jelentős részének volt előzménye már a nyolcvanas években (vö. szocialista polgárosodás) is. A kilencvenes évek elején kiteljesedő vállalkozási szabadság kedvező feltételeket teremtett arra, hogy a kellő tapasztalattal, kezdeményezőkészséggel és induló tőkével rendelkező családok saját boltot, ipari üzemet, családi gazdaságot indítsanak (Kuczi 1996, 2000). A helyi sajátosságok miatt a kispolgárság megerősödése falvanként más gazdasági ágazatban ment végbe, s a vállalkozások megszületéséhez gyakran a helyi szövetkezet vagy a környező ipari üzemek válságba kerülése is hozzájárult, amennyiben a munkanélküliség által veszélyeztetettek egy része saját vállalkozói egzisztenciát igyekezett teremteni. Kiemelendő, hogy a hazai német többségű falvak jelentős része tartozik a polgárosodó falvak közé, amit a németországi hozzátartozókkal kialakított gazdasági természetű kapcsolatok is segítettek. Más településeken egy-egy nagyobb ipari üzem beindítása hatott kedvezően a helyi vállalkozásokra, amennyiben megrendeléseikkel a helyi vállalkozások számára piaclehetőséget kínáltak. A települési önkormányzatok ezekben a falvakban a helyi vállalkozási klíma megteremtésével segítik a kispolgárosodást, például adókedvezményekkel és helyi piacvédelemmel. Nem ritka eset, hogy a polgárosodó falvakban a helyi vállalkozók átvették a lokális politika irányítását.

üdülőfalvak: az idegenforgalom szempontjából kedvező fekvésű országrészek (például Balaton, Dunakanyar, Felső-Tisza-vidék, hegyvidékek, puszta) települései a kilencvenes évek elején gyors és látványos fejlődésnek indultak. Külföldi és hazai turisták ezekbe a községekbe gyakran nem csupán vendégként, de ingatlanvásárlóként is érkeznek. Mindez az ingatlanárak gyors emelkedését idézte és idézi elő, ami kedvezően járul hozzá a helyi lakosság polgárosodásához. A turizmus-

iparból és az ingatlanértékesítésből származó bevételeket a helyi kisvállalkozók üzletük, üzemük, panziójuk bővítésére fordítják. A helyi önkormányzatok tevékenységét ezeken a településeken a helyi turizmus fejlesztése jellemzi: marketingtevékenységükkel és a helyi közszolgáltatások szintjének emelésével igyekeznek a vendégek számát növelni (a jelenségről lásd Csire–Horváth–Kovács 2002; Kraftné 2000). A turizmus egyik egyedi, bár tömegesen előforduló változataként új lendületet kapott a klasszikus üdülőkörzetek és az eldugottabb, csendes falvak lakóházainak befektetési célú felvásárlása. A városiak falusiak új társadalmi csoportjai egyre több időt töltenek rurális lakótelkeiken, amelyeket a hetvenes és nyolcvanas évek gyakorlatával ellentétben nem jövedelemkiegészítő mezőgazdasági termelésre, hanem elsősorban és határozottan a rekreációt szolgáló rurális idill parányi édenkertjének a megteremtésére használnak fel. A Balaton-felvidék, a vend vidék tradicionális lakóházait vagy az alföldi lovasturizmus tanyáit egyaránt a felső osztályok építették újjá (Szijártó 2002). A városiak inváziója a korábban csendes és eldugott falvak mindennapjait is megváltoztatja. A kulturális turizmus legismertebb példája a Művészetek Völgyének Kapolcs kisrégiójában tartott rendezvénysorozata, amelyet a TV2 szponzorált és „egyenest adásban” közvetített. Az interjúalanyok többsége nem helybeli volt.

stagnáló falvak: falvaink jelentős részében azonban a polgárosodás csak kevésbé jellemző, sem a helyi tőkefelhalmozási folyamat, sem külső tőkebeáramlás nem indult be. Különösen jellemző ez azokra a településekre, ahol a helyi gazdaságban meghatározó szerepe volt a termelőszövetkezetnek vagy a környékre telepített ipari üzemnek, amelyek a kedvezőtlen táji, piaci adottságok vagy a menedzsment rossz gazdálkodása miatt tönkrementek (Laki–Bíró 2001; Kovács 1998). A válság sújtotta régiókban a városok sem tudnak elég szívóhatást kifejteni a környező településekre, s munkavállalási lehetőség híján a helyi társadalomban többségben vannak a szociális transzferekből élő családok. E településeken egy-két közepes-nagy vállalkozás működik, gyakran a volt tévesz privatizált vagyonára épülve. A helyi önkormányzat ezeken a településeken lehetőségek és kapacitások hiányában nem tud érdemben hatni a helyi gazdaság fejlődésére, az önkormányzati erőforrásokat a közintézmények és a szociális védőháló finanszírozá-

sára fordítják. A stagnáló falvakban egyre nagyobb arányban jelenik meg az *underclass* jelensége, amely korántsem látszik időleges jelenségnek (Simonyi 2001; Dögei 2001). A munkanélküliség és a hatékony szociálpolitika hiánya miatt bezáruló új szegénység riasztó jele a második munkanélküli-generáció megjelenése (Holczer és Siomos 2001). A kutatások szerint az *underclassba* sodródás a részleges mezőgazdasági önellátás lehetőségének az elvesztését is magával hozta a tartósan munkanélküliek negyedénél (Laki 1997b).

a „másság” falvai: gyarapodó számban vannak azok az általában a városoktól távol elhelyezkedő aprófalvak, ahová valamely felekezet vagy más szubkultúra közössége kollektíven kitelepül. A magyar társadalom kilencvenes éveiben tapasztalható sokszínűsödésének egyik megnyilvánulása ez, mely nagyon gyakran komoly helyi társadalmi feszültségeket hív életre. A vallási, szubkulturális közösség mássága, a helyi szokásokkal nem konform viselkedése speciális társadalmi konfliktusokat eredményezhet, bár egynémely esetben épp a helyi önkormányzat erőfeszítéseinek eredményeként települt az adott közösség a településre (ilyen például a somogyvámosi Krisna-völgy).

süllyedő falvak: a szocialista időszakban a településhierarchia legaljára besorolt, főleg kis lélekszámú településeket a kilencvenes évek átalakulása szinte minden szempontból kedvezőtlenül érintette. A magyar lakosság előregedése és elvándorlása, a roma lakosság betelepődése, lélekszámuk növekedése, illetve a romák alacsony munkaerő-piaci erőforrásai és a velük szembeni diszkrimináció mára jelentős számú olyan falut termelt, ahol alig akad olyan ember, aki munkahellyel rendelkezne, s a családok megélhetése kizárólag a szociális transferekre épül. A megélhetési nehézségek és a növekvő helyi társadalmi feszültségek a települési önkormányzatok számára kezelhetetlen problémát jelentenek. Előfordul, hogy ezeknek a falvaknak a nehéz helyzetét kihasználva városi önkormányzatok vásárolnak olcsón ingatlant, hogy ide „importálják” a problémás városi családokat.

Az Európai Unió SAPARD programjának céljai között az szerepel, hogy a támogatás révén növekedjen a magyar agrárgazdaság versenyképessége, csökkenjenek a mezőgazdaságból származó káros környezeti hatások, növekedjen a vidéki térségek adaptációs képessége, és új munkahelyek jöjjenek létre. A fentiekben igyekeztem bemutatni, hogy

e szempontokból a magyar mezőgazdaság 1990-et követő átalakulása az EU-nak a SAPARD keretében is megfogalmazott elvárásai szerint alakult. A magyar mezőgazdaság ugyanis az EU átlagánál olcsóbban képes előállítani jó minőségű agrártermékeket, s kevés állami támogatás mellett is jelentős komparatív előnyökkel és nemzetközi piacokkal rendelkezik. A magyar mezőgazdaság 1990-es években környezetkímélőbbé is vált, és a vidéki térségek is jelentős átalakuláson mentek keresztül. A magyar agrárgazdaság válságára és strukturális átalakulására ki nyugdíjba vonulással, ki vállalkozás alapításával, ki elvándorlással, ki a gyermekvállalás időpontjának elhalasztásával válaszolt, ki pedig megromlott egészséggel, megingott lelki egyensúllyal. Új munkahelyek elsősorban a mezőgazdaságon kívül jöttek létre, igaz, regionálisan eltérő számban, és térségenként, sőt, gyakran településenként eltérő ágazatban. Mindezzel nem azt kívánom mondani, hogy a SAPARD céljai inadekvátak lennének a magyar viszonyok között, sokkal inkább arra kívánok utalni, hogy a magyar vidék mai helyzete sok mindenben különbözik a nyugat-európaiétól. 1990 után Magyarországon drasztikusabban jelentkeztek olyan változások, melyekre Nyugat-Európában lassabban és a központi kormányzat a magyarétól nagyban különböző beavatkozásai mellett kerül és került sor.

Azt is láttuk, hogy a sokszínű magyar vidéki társadalomban a mezőgazdaság már nem a domináns gazdasági ágazat, a mezőgazdasági üzemek csak a vállalkozási populáció jelentős, de a legtöbb térségben nem meghatározó csoportját alkotják. A mezőgazdaság „utáni” vidék helyzetének politikai értelmezésére több kísérlet is született. A következő fejezetben nyomon követhetjük, hogy a vidék és a vidékfejlesztés miként jelent meg az ezredvég Magyarországon.

A VIDÉKFEJLESZTÉS HAZAI INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK TÖRTÉNETE

Magyarországon az 1990-es évek elején rohamléptekkel ment végbe a vidék mezőgazdaságtalanítása. A mezőgazdasági kibocsátás, a termelési inputok és az agrárfoglalkoztatottság csökkenése, valamint az átlagos üzemméret zsugorodása szinte egyik gazdasági évről a másikra következett be. Az átalakulás eredményeként a statisztikai jelzőszámok szerint az agrárgazdaság nemzetgazdaságon belüli súlya a fejlett nyugat-európai országokra jellemző szintre csökkent. A vidékfejlesztés magyarországi intézményrendszere így egy válságosként megítélt társadalmi helyzetben született meg.

Ebben a fejezetben szakirodalmi, jogi és statisztikai források alapján rekonstruálom a vidékfejlesztési intézményrendszer magyarországi létrejöttét. Az intézményesülés főbb jellemzőit igyekszem feltárni, így nem fogok „mélyfúrásokat” végezni az egyes intézmények történetébe. A fejezetben azt vizsgálom, hogy milyen mechanizmusokon keresztül hatott és milyen szerepe volt az Európai Uniónak a vidékfejlesztés intézményesülésében. Erről a kérdésről még nem folyt átfogó szociológiai vizsgálat, a témában készült szakértői anyagok intézménytörténeti rekonstrukcióra nem vállalkoztak, fő erényük az ezredfordulós intézményi állapotok leírása, a vidékfejlesztés problémáinak bemutatása. Ezek közül a munkák közül ki kell emelni Nemes Gusztáv írásait (2000, 2002), amelyekben számos – a jelen írás gondolatmenetével részben egyező – kijelentést tett a magyar vidékfejlesztés európaizálásáról. Rendszerezett tudás hiányában a nyilvánosan hozzáférhető szervezeti adatbázisok, jogszabályok, a vidékfejlesztéssel foglalkozó szaktudományos és sajtóanyagok alapján rekonstruálom az intézményesülés főbb szakaszait és eseményeit.

A vidékfejlesztési intézmények és szabályozásuk Magyarországon

A „vidékfejlesztés” szó a magyar joganyagban³⁵ először az 1996. évi XXI., a területfejlesztésről szóló törvényben fordul elő. Azt megelőzően sem az Antall-, sem a Horn-kabinet programjában, sem pedig az akkor hatályos joganyagban nem jelenik meg. Mindez persze nem jelenti azt, hogy amit a későbbiekben a vidék fejlesztéseként szakértők és politikusok elképzelték, ne jelent volna meg a hivatalos kormányprogramok szintjén. A Nemzeti Megújódás Programja 1990-ben a kedvezőtlen adottságú mezőgazdasági térségek támogatását emelte ki, míg a Horn-kormány programjában az agrárpolitika feladatai között jelölték meg egyes falusi csoportok életformájának megőrzését.

A vidékfejlesztés politikai intézményesülése szempontjából ezeknek az előzményeknek az ellenére is 1996 hozta az első áttörést.³⁶ A területfejlesztési törvény, az Európai Unió akkor érvényben lévő támogatási politikájával és megoldásaival (akkori 5b célrendszer) összhangban négy támogatásra szoruló térségtípust különböztetett meg: a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott, a tartós munkanélküliség sújtotta, az ipari válság sújtotta és a mezőgazdasági vidékfejlesztési térségeit. A 96/1996. Kormányrendelet 50 mezőgazdasági vidékfejlesztési térséget sorolt fel. A kistérségek besorolását az MTA RKK ATI-ben Csatóri Bálint vezetésével végezték el (Csatóri 1996).³⁷

A vidékfejlesztést a törvényhozók 1996-ban nem a földművelésügyi politikai intézményrendszerében, hanem a területfejlesztési rend-

³⁵ Lásd az 1. mellékletet.

³⁶ Az OECD részben megelőzte, és egyben előmozdította a vidékfejlesztés magyarországi intézményesülését. A vidéki térségek magyarországi lehatárolására Farkas Tibor kutatásai (2002) szerint ugyanis először az OECD 1995-ös országtanulmányában került sor. A vidéki térségek besorolását a KSH akkor (1994. január 1-jétől) érvényben lévő kistérségi beosztása alapján végezték el, s a 138 kistérségből 1-et találtak városiasnak, 94-et alapvetően vidékinek, 43-at pedig jellemzően vidékinek.

³⁷ A KSH 1997 augusztusában módosította a statisztikai körzetek (kistérségek) lehatárolását, és az addigi 138 helyett 150 kistérséget különböztetett meg. A 19/1998. Kormányrendelet már az új statisztikai kistérségi keretben csoportosítja a kistérségeket és 38 mezőgazdasági vidékfejlesztési kistérséget különböztet meg.

szerben definiálták. A mezőgazdasági politikában a vidékfejlesztés fogalma csak 1997-ben jelent meg, elsősorban a januári és februári gazdademónstrációkat³⁸ követő kodifikációs föllendülésben (Szabó 1998; Csité 1999b). Az 1997 januárjában kiadott agrártámogatási rendelkezésekben (3/1997. FM rendelet) az FM külön támogatást ígért kistérségi vidékfejlesztési programok kidolgozására, ám ennek részleteiről a rendeletben nem intézkedtek. A rendelet megjelenését követően kitört gazdatüntetések annyiban voltak hatással a vidékfejlesztés hazai intézményesülésére, hogy a demonstrációkat követően beinduló ágazati érdekegyeztetéseken, kormányzati előterjesztésekben és végül a Nemzeti Agrárprogramról folyó tárgyalásokon a vidékfejlesztés az agrárgazdasági problémák tartós megoldásának egyik eszközeként merült fel. A vidékfejlesztés fogalmának fölbukkanása a Nemzeti Agrárprogram tézisei között azt is jelentette, hogy a földművelésügyi tárca feladatai és eszközei között a szűkebb agrárgazdasági célok és szempontok mellett megjelent a vidéken élő emberek iránti felelősség gondolata is.

1997 tavaszán két minisztériumban is hozzáláttak országos vidékfejlesztési koncepciók és programok kidolgozásához. Az FM-ben az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet (AKII) szakmai támogatásával kezdődött el a programalkotás, melynek célja a Nemzeti Agrárprogram vidékfejlesztésről szóló részének kimunkálása volt. A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumban ezzel nagyjából egy időben szintén nekiláttak egy nemzeti vidékfejlesztési program kimunkálásának, itt a VÁTI Kht. kapta a szakmai koncepció kialakítására a megbízást. A történet politikumáról egyik interjúalanyunk így nyilatkozott:

1997–1998-ban, a választás előtt még KTM volt és FM. Akkor az FM-ből Nagy Frigyes készített egy vidékfejlesztési koncepciót az AKII munkatársaival. Meghallotta ezt Baja elvtárs, és azt mondta, „Nekem is kell ilyen ló”, és kiadta az utasítást, hogy a VÁTI is csináljon ilyet, mert a VÁTI akkor a KTM-hez tartozott mint háttérintézet.

³⁸ Ezek a demonstrációk az őstermelők adózásának és nyilvántartásának ügyében bevezetett, a korábbinál szigorúbb szabályozás okán törtek ki.

A VÁTI Kht. 1997-ben jelentette meg ezt az anyagot, ami *Magyarország vidékfejlesztési programja koncepció* címmel látott napvilágot, Jávorka Károly témafelelős szerkesztésében. A kormányváltás miatt azonban nem történt semmi érdemi intézkedés a vidékfejlesztés kérdésében, kivéve hogy a vidékfejlesztés ügyében hivatalos érdeklődést mutató két minisztériumot, az FM-et és a KTM-et az 1998-as kormányváltást követően Torgyán József irányítása alatt összevonták.

Szóhasználatában, a megfogalmazott politikai célok és eszközök tekintetében mindkét koncepció igyekezett fölhasználni az akkoriban megjelent legújabb nemzetközi vidékfejlesztési dokumentumokat. Az FM és a KTM anyaga is figyelembe vette, sőt, helyenként részletesen utalt az OECD és az EU vidékfejlesztési ajánlásaira és szabályaira, és a készítőik fölhasználták az 1996-ban megjelent Európai Vidéki Kartát és a Corki Deklarációt.

A Nemzeti Agrárprogram előkészítése során készült szakértői anyagok végül is nem emelkedtek a hivatalos kormányzati program szintjére, mivel a NAP előkészítése 1997 második felében a külföldiek földtulajdonlása kapcsán kitört pártközi vitákban megfeneklett. A programalkotás a vidékfejlesztési intézményrendszer létrejöttére azonban nem maradt hatás nélküli, mivel a SAPARD program 1998-ban meginduló előkészítésében és a nemzeti program kidolgozásában nagyrészt az 1997-es programalkotók vettek részt.

Az 1998-as kormányváltást megelőzően a vidékfejlesztés szempontjából két fontos intézkedés meghozatalára került még sor. A 109/1997. FM rendelet az agrárgazdasági célok 1998-as költségvetési támogatásáról külön alfejezetben intézkedett az agrárstruktúra- és vidékfejlesztési programok elkészítésének központi támogatásáról. Az elgondolás szerint 1998-ban néhány modell-kistérséget jelöltek volna ki az országban, ahol az EU vidékfejlesztési (5b célrendszer) programjaihoz hasonló kistérségi programokat valósítottak volna meg. A program végrehajtására a kormányváltás miatt már nem került sor. A másik fontos 1998-as intézkedés az Országos Területfejlesztési Koncepció Országgyűlés általi elfogadása volt. A 35/1998. OGY határozat pontosította a mezőgazdasági vidékfejlesztés térségeiben alkalmazandó területfejlesztési eszközrendszert és a fejlesztés irányait.

A vidékfejlesztési térségek besorolása szakmai vitát váltott ki. Kovács Teréz a mezőgazdasági vidékfejlesztési kistérségek besorolását (106/1997. és 19/1998. Kormányrendeletek) bírálva egy olyan új vidéki térséglehatárolást javasolt, amely a korábbinál alkalmasabb keretet kínált volna az EU-tól érkező források fogadására. Kovács szavaival: „Ma még mindenki sajátosan értelmezi a vidék fogalmát, következésként az sem köztudott, hogy az országnak pontosan hány százaléka él a vidéki térségekben. Ez az állapot egészen addig tart, amíg Magyarországon meg nem születik a megegyezés a vidék fogalmát illetően. Az EU-val való tárgyalások felgyorsulása és még a jelentősebb támogatási források megnyílása előtt saját jól felfogott érdekünk, hogy ez az egyetértés minél előbb megszülessen.” (1998, 39) Kovács a vidék fogalmának meghatározására öt feltételt javasol (mely közül, ha négyet teljesít egy térség, akkor vidékinek számítana): 1. Az aktív keresőknek legalább 20 százaléka a mezőgazdaságban dolgozott 1990-ben. 2. Ezer lakosra legalább 120 őstermelő jut. 3. A lakosságnak legalább fele 120 fő/km² népsűrűség alatti településen lakik. 4. A népsűrűség kisebb, mint 80 fő/km². 5. 1996-ban az 1960-as lakosságszámnak csak legfeljebb 92 százaléka él a térségben (1998, 39).

Kovács Teréz felvetéseihez a *Gazdálkodás* hasábjain több, a hazai vidékfejlesztés kiformálása szempontjából fontos szerepet játszó szakértő is hozzászólt (Dorgai 1998; Romány 1998; Fehér 1998; Laczkó 1999). Ezeknek a hozzászólásoknak az egyik legfontosabb – Kovácsal egyetértő – tétele az volt, hogy a vidék meghatározására az Európai Unió fejlesztési forrásainak megfelelő fogadása érdekében van szükség. Fehér Alajos például úgy érvel, hogy „a vidéki területek lehatárolásával, a vidékfejlesztési intézkedésekkel, az európai integrációs felkészüléssel nem várhatunk a politikusok, regionális fejlesztési szakemberek, kutatók széles körű konszenzusát kivívó »vidék« definíció megszületéséig. Gyakorlati okokból megfontolandónak tartom ezért bizonyos hazai keretek, sarokpontok rögzítését, s ezeken belül a különböző szakmai és politikai igényeknek megfelelő értelmezési tartományok szabad alakulásának elfogadását.” (1998, 55) Fehér az OECD mutatórendszerének alkalmazását javasolta a magyar vidéki térségek lehatárolásában, míg Dorgai László a gazdasági fejlettségre és a munkanélküliségre vonatkozó mutatókat alkalmazta volna a lehatárolás-

ban. Ez a szakértői vita Laczkó István 1999-es, szintén a vidékfejlesztés és az EU-csatlakozás szoros kapcsolatát taglaló írásával ért véget. A vitában részt vevők végül nem jutottak konszenzusra a vidéki térségek lehatárolásában alkalmazandó mutatószámok ügyében, s a fölvetett problémák továbbgondolására a hazai SAPARD program elindulása teremtett megfelelő keretet.

Az 1998-as vidékvitában elhangzott vélemények megmutatták, hogy a magyar vidékfejlesztési intézményrendszer kialakítására hatással lévő (vagy hatni kívánó) szakértők a vidéket elsősorban kistérségi szinten kívánták definiálni, mint a fejlesztendő kistérségek egy olyan csoportját, amely a többi társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott és fejlesztésre szoruló kistérségtől eltérő tulajdonságokat mutat. A vidékfejlesztés kistérségi megközelítése a vidékfejlesztők oktatásában-továbbképzésében használt tananyagok egyik sarokpontja lett (Kulcsár-Farkas é. n.; Madarász 2000).

Az 1998-as tavaszi országgyűlési választásokat követően föllálló Orbán-kormány programjában kiemelt helyet kapott a vidékfejlesztés, elsősorban a koalíció második legnagyobb parlamenti erejét alkotó kisgazdapárt hatására (Benkő 2000). A földművelésügyi tárca feladatai kiegészültek a területfejlesztési és a mezőgazdaságot érintő vízügyi feladatokkal, s a minisztérium új megnevezése Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium lett. A kormányprogram a tekintetben világosan fogalmazott, hogy a vidékfejlesztés elsősorban a falvak népességmegtartó képességének növelését szolgáló, a mezőgazdaság és élelmiszeripar fejlesztését is magába foglaló tevékenység. A vidékfejlesztés és területfejlesztés viszonyának, azonosságának és különbségének kérdése azonban a kormányalakítás időszakában még meglehetősen tisztázatlan volt. Ez volt a fő oka annak, hogy a minisztérium megnevezésének hivatalos angol fordítása földművelésügyi és regionális fejlesztési (*regional development*) minisztérium lett. A viszony tisztázatlanságát mutatta az is, hogy a 155/1998. Kormányrendelet a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter feladatait, a vidékfejlesztést zárójelbe téve, a régiók fejlesztéseként aposztrofálta.

A koalíciós kormány belső működési nehézségei, a kisgazda és fideszes vezetésű tárcák közti hatásköri vetélkedés oda vezetett, hogy a Miniszterelnöki Hivatalban külön államtitkárságot hoztak létre egyes

közigazgatás- és területpolitikai feladatok irányítására. A 183/1998. Kormányrendelet szerint a MeH ez irányú feladatainak részét képezte a vidékfejlesztés és építésügy átfogó kormányzati koncepciójának kidolgozása.

1998-ban a vidékfejlesztés szempontjából még két fontos esemény történt. Szeptember 9-én kelt rendeletében (146/1998.) a kormány a környezetgazdálkodási agrármérnöki szak követelményeinek meghatározásában fő célként jelölte meg a vidékfejlesztési szakemberek képzését. A felsőoktatás területén nem először jelent meg a vidékfejlesztés ismereteinek oktatása, hisz a 168/1996. Kormányrendelet a humán-erőforrás-menedzser szak képesítési követelményei között említette meg a vidékfejlesztési szociológiai ismeretek elsajátításának szükségességét. 1998. november 3-án az Országgyűlés mezőgazdasági bizottsága pedig megalapította a vidékfejlesztési albizottságot, Csatári József FKGP-s képviselő vezetésével.

A 40/1999. Kormányrendelet a vidékfejlesztési (zárójelben területfejlesztési) cél-előirányzat 1999. évi fölhasználásának részletes szabályairól szólva elsősorban a korábban területfejlesztésiként számon tartott tevékenységek kormányzati támogatását szabályozta. A rendeletben ugyanakkor megjelent az integrált vidékfejlesztési tevékenység támogatása is, ami ez esetben a mezőgazdasági termékek feldolgozásához, az állattartó telepekhez és a falusi turizmushoz kapcsolódó létesítmények kiépítését jelentette. A vidékfejlesztési és a területfejlesztési cél-előirányzatok különválasztása és ezzel az önálló vidékfejlesztési támogatási rendszer kiépítése a 34/2000. FVM rendeletnek tulajdonítható. A rendelet előkészítését az 1999. január 1-jén az FVM-ben főállású Vidékfejlesztési Programok Főosztálya végezte el, s az eredeti elképzeléseknek megfelelően ebből a cél-előirányzatból fedezték volna a tervek szerint akkor már működő SAPARD előcsatlakozási program magyar társfinanszírozását. A rendelet szerint a cél-előirányzatból pályázati rendszer keretében falufejlesztési, alternatív jövedelemszerzési és a vidéki infrastruktúrát javító projektekkal lehetett pályázni a vidékfejlesztési támogatásokra jogosult kistérségekből.³⁹ A SAPARD program 2000-ben nem kezdődött el, a cél-előirányzatot azonban a magyar társ-

³⁹ Az FVM VPF nyilvántartása szerint a cél-előirányzati pályázaton 465 projektet támogattak 1500 millió forint értékben (www.fvm.hu).

finanszírozás biztosítására, illetve az EU-tól független magyar vidékfejlesztési rendszer finanszírozására 2001-ben és 2002-ben is létrehozták (2000. évi CXXXIII. tv. és 104/2001. Kormányrendelet). 2001-ben a vidékfejlesztési célleírányzatból több mint 450 projektet támogattak. A VFC-ből támogatást kapott vállalkozók, szervezetek részvételével 2001-ben és 2002-ben a VFP Főosztálya „Nytott falvak, porták, gazdaságok, műhelyek – vidékfejlesztési modellek” címmel tapasztalatcsere-programot hirdetett meg.

A 167/2000. Kormányrendelet a vidékfejlesztést önálló agrár-felsőoktatási szakként is intézményesítette a vidékfejlesztési agrármérnöki szak képzési követelményeinek meghatározásával. A vidékfejlesztés intézményesülésének előrehaladását jól mutatja Torgyán József 2000. június 7-én az Országgyűlés gazdasági bizottságában tett kijelentése: „A vidékfejlesztést, érdekes, hogy most mind többször vetik föl. Örülök egyébként, hogy fölvetik, mert minél inkább felvetésre kerülnek, annál inkább nagyobb súlyt kap az egész vidékfejlesztés. De lehetetlen nem szólnom róla, hogy két évvel ezelőtt még az MSZP támadott, hogy mi a fenét akarok én a vidékfejlesztéstől. Még a kifejezéstől is borzongtak. Nem azt mondom, hogy most megvalósult, de legalább annyira, hogy a vidékfejlesztés létjogosultságot nyert a magyar gazdaság fejlesztésén belül. Ma már mind többen emlegetik a vidékfejlesztést.”

2000 végén a vidékfejlesztés intézményesülése szempontjából fontos intézkedésként a kormány megalkotja 255/2000. számú rendeletét, melyben szabályozza a SAPARD, az ISPA és a Phare előcsatlakozási alapok hazai működéséhez szükséges intézmények működését.

2001-ben a 24/2001. országgyűlési határozattal és a 91/2001. Kormányrendelettel megváltoztatták a területfejlesztési támogatásokra jogosult kistérségek besorolását.⁴⁰ Ennek az évnek az elején a Gazdasági Mi-

⁴⁰ Az országgyűlési határozathoz szükséges kutatások elvégzésére az MTA RKK ATI kapott megbízást. Az 1999-ben Csatári Bálint vezetésével készített háttéranyag (www.rkk.hu/regional/kisterup/) a mezőgazdasági vidékfejlesztés kistérségei helyett javasolja a vidéki (vagy vidékfejlesztési) kistérség fogalmának bevezetését. A kistérség (92-t különítettek el) kritériumai: a népesség kevesebb mint 50 százaléka él 120 fő/km²-nél alacsonyabb népsűrűségű településen. A vidéki kistérségek négy altípusának megkülönböztetésére is javaslatot tett az anyag: aprófalvas-vidéki kistérség, ahol a településsűrűség nagyobb mint 3 település/100 km²; tanyás-vidéki, ahol a külterületi népesség aránya nagyobb 3 százaléknál; mezővárosias-vidéki, ahol a térség népessé-

nisztérium is beiktatja programjai közé a vidékfejlesztési célok támogatását (1/2001. GM rendelet), és a vidékfejlesztést az oktatási miniszter 17/2001. rendeletével továbbképzési szakként is intézményesíti. A vidékfejlesztés 2001-ben a természetvédelmi mérnöki szakokon is kötelező tárggyá vált (94/2001. Kormányrendelet). A 104/2001. rendeletével a kormány szabályozta a vidékfejlesztési célleírányzat fölhasználását, és a korábbi szabályozást meghaladó részletességgel állapította meg a vidékfejlesztési tevékenységek körét. 7 támogatási területet jelölt meg a rendelet: az ökológiai alapú komplex gazdasági fejlesztési programokat, a falusi és agroturizmust, a hagyományos kézműipari kismesterségeket, a helyi jellegzetességű/tájspecifikus mezőgazdasági tevékenységeket, a nem élelmiszer célú természetes helyi alapanyagok hasznosítását, a falvak megújítását és a vidéki infrastruktúra fejlesztését. A vidékfejlesztéshez kapcsolódó, 2001-ben megjelent joganyag közé tartozott még a 116. és 117/2001. számú Kormányrendelet, amely a SAPARD működéséhez szükséges pénzügyi megállapodásokat érintette. Augusztus 17-én, hosszú előkészítés és várakozás után a földművelésügyi miniszter 53/2001. rendeletével kihirdette a magyar nemzeti SAPARD-tervet.

2001 második felében a 2002-es parlamenti választásokra készülve született meg a „Nemzeti Agrár- és Vidékfejlesztési Program tézisei” című dokumentum, amit a Centrum Párt és a Zöld Szalag Mozgalom keretében szerveződő vidéki politikusok és civil szervezeti vezetők jegyeztek. Ez a dokumentum a tekintetben jelent előrelépést a korábbi politikai programjavaslatokhoz képest, hogy a vidékfejlesztés és az agrárfejlesztés korábban a mezőgazdaság fejlesztésének elsődlegességére épülő viszonyát megváltoztatta, és az agrárfejlesztést mint a vidékfejlesztés egy területét, szegmensét jelölte meg. A dokumentum nagy hangsúlyt fektetett az EU Corki Deklarációjában foglaltak magyarországi átvételére és a magyar vidék fejlesztését ennek szellemében javasolta átgondolni.

gének több mint 50 százaléka városban él; kisvárosias-vidéki, ahol a kistérség népességének kevesebb mint 50 százaléka él városban. A vidéki kistérségek lehatárolására az anyag szerint azért volt szükség, mert „a SAPARD előcsatlakozási program magyar előkészítő bizottsága a kistérségi szintre írta elő az e programhoz kapcsolható fejlesztések területi besorolását. Az OGY határozat alapján készített 91/2001. Kormányrendelet végül 67 vidékfejlesztési térséget sorolt föl.

A vidékfejlesztés politikai „sikerét” az is jól mutatja, hogy a 2002 májusában megalakuló Medgyessy-kormány programjában a vidék- és agrárfejlesztés önálló fejezetében a vidékfejlesztési célok felsorolása megelőzi az agrárfejlesztési célokat. Ebben a dokumentumban a vidékfejlesztés kapcsán a hangsúly az EU-csatlakozásra és az uniós források bevonásának szükségességére helyeződik.

A vidékfejlesztési eszközök, intézkedések története Magyarországon

A fejezet következő részében az EU vidékfejlesztési intézkedései alapján tekintem át a vidékfejlesztési intézmények magyarországi történetét. Kutatómunkám során megvizsgáltam az 1990 után született magyar joganyagot, és kikerestem azokat a rendeleteket, határozatokat és törvényeket, melyek az adott vidékfejlesztési intézkedést szabályozták. Az EU dokumentumaiban a következő intézkedéseket jelölték meg a vidékfejlesztési politika részeként:⁴¹

28. táblázat. Vidékfejlesztési intézkedések az Európai Unióban

<i>Intézkedés</i>
1. Mezőgazdasági üzemek beruházásainak támogatása
<i>Vidéki erőforrások fejlesztése:</i>
2. Fiatal gazdák támogatása
3. A gazdák korai nyugdíjba menetelének támogatása
4. Gazda továbbképzés
<i>Különleges területeken élő gazdálkodók támogatása:</i>
5. Hátrányos helyzetű, kedvezőtlen adottságú térségekben élő gazdák támogatása
6. Fokozottan védett területeken élő gazdák támogatása

⁴¹ Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája. FVM Integrációs Főcsoportfőnökség Európai Integrációs Főosztály. ISBN 963 9422 24 X.

<i>Intézkedés</i>
<i>Egyéb eszközök:</i>
7. Az erdőítés támogatása
8. Mezőgazdasági termékek földolgozásának, értékesítésének és marketingjének támogatása
9. LEADER kezdeményezés: helyi vidékfejlesztési akciócsoporthoz támogatása
<i>Integrált vidékfejlesztési intézkedések:</i>
10. Földminőség javítása, talajjavítás, melioráció
11. Tagosítás, újraparcellázás
12. Mezőgazdasági menedzsmentszolgáltatások, a gazdálkodó helyettesítésére és a gazdaságvezetésre vonatkozó szolgáltatások
13. Minőségi mezőgazdasági termékek értékesítése
14. Alapszolgáltatások nyújtása a vidéki gazdaság és lakosság számára
15. Falvak fölújítása és fejlesztése, a vidéki történelmi örökség megővése és fejlesztése
16. A mezőgazdasági és a mezőgazdasághoz kapcsolódó tevékenységek diverzifikációja abból a célból, hogy biztosított legyen több jövedelemforrás vagy alternatív jövedelmi lehetőség elérhetősége
17. A mezőgazdasági hasznosítású vízierőforrás-gazdálkodás
18. A mezőgazdaság fejlesztéséhez kapcsolódó infrastruktúra fejlesztése és javítása
19. A falusi turizmus és a vidéki kézművesség támogatása
20. Az agrárkörnyezet védelme
21. A természeti katasztrófák által károsított mezőgazdasági termelőpotenciál helyreállítása és a megfelelő megelőző intézkedések bevezetése

Az EU által vidékfejlesztésként számon tartott támogatási intézkedések Magyarországon a fentiekben bemutatott vidékfejlesztési intézményrendszerrel részben függetlenül jöttek létre és fejlődtek. Az intézkedések egy része Magyarországon hosszabb történetre tekint vissza (például erdőítés, vízkármentesítés, melioráció), más intézkedések már a vidékfejlesztésnek nevezett intézmények létrejötte előtt megszülettek (például mezőgazdasági üzemek támogatása), míg a vidékfejlesztési intézkedések egy harmadik része a vidékfejlesztési politika intézményesülése során jött létre. Továbbra is vannak azonban olyan uniós vidékfejlesztési intézkedések, melyeknek nincs magyarországi megfelelője (például gazdák korai nyugdíjazása).

29. táblázat. A vidékfejlesztési intézkedésekre vonatkozó joganyag időbeli alakulása

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Mezőgazdaság üzleti beruházásainak támogatása	0	0	0	0	0	2	0	2	0	1	1	2	0
2. Fialtal gazdák támogatása	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	3	2	0
4. Gazda-továbbképzés	0	0	0	0	0	2	0	3	0	1	1	2	0
5. Kedvezőtlen adottságú támogatása támogatása	0	0	2	0	0	3	1	2	1	2	0	0	0
6. Fokozottan védett területeken támogatása	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
7. Az erdősítés támogatása	0	0	0	1	1	1	1	2	0	1	1	2	0
8. Mezőgazdasági Marketing támogatása	0	0	0	0	0	2	1	2	0	1	1	3	0
10. Melioráció	0	0	0	1	1	1	0	2	0	1	1	2	0
15. Falvak fölüjítása	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
16. A mezőgazdasági diverzifikációja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0
17. Mezőgazdaság vízi erőforrás-gazdálkodás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19. A falusi turizmus	0	0	2	0	0	2	0	3	0	1	4	5	0
20. Az agrárkörnyezet védelme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
21. A természeti katasztrófák megelőző intézkedések	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2	0

A vidékfejlesztési programok támogatása szempontjából kulcsjelentőségű volt az egyes elkülönített állami alapokról szóló 1992. évi LXXXIII. törvény 1995-ös módosítása. Az 1995. évi XXI. törvény hozta ugyanis létre a földművelésügyi alapokat,⁴² hogy a kormányzat ezekből a forrásokból segítse elő a mező- és erdőgazdálkodás átalakulását, a termőföld védelmét, a piacképes termék-előállítás genetikai alapjainak fejlesztését, a nemzeti érdekeket hosszú távon szolgáló erdőgazdálkodást és erdőfenntartást, a vadon élő, vadászható állatfajok védelmét és nemzeti értékeinek megőrzését, a vizek halállományának védelmét. A Mezőgazdasági Fejlesztési Alap (XIII. fejezet) rendeltetése a mező- és erdőgazdálkodás tulajdoni, szervezeti és szerkezeti átalakulásának segítése, a piaci változásokhoz alkalmazkodni tudó, a hatékony termelés követelményeinek megfelelő vállalkozások fejlesztési igényeihez támogatás nyújtása, az átalakulás során kialakuló új vállalkozások működéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásának elősegítése volt. A földművelésügyi alapokról intézkedő törvény rövid életűnek bizonyult, az 1995. évi CXXI. törvény 109. §-a ugyanis 1996. január elsejétől hatályon kívül helyezte azt. 1996-tól a központi agrártámogatások rendjét a korábbtól eltérő szabályok határozták meg, az egyes években kiosztható támogatásokról a földművelésügyi (1998-tól földművelésügyi és vidékfejlesztési) miniszter rendelete az agrárgazdasági célok vonatkozó évi költségvetési támogatásáról intézkedett. Az alábbiakban azt követhetjük nyomon, hogy az agrárgazdasági célok költségvetési támogatására vonatkozó éves FM, majd FVM rendeletekben miként határoztak az egyes vidékfejlesztési intézkedésekről és ezek támogatásáról. A földművelésügyi rendeletek mellett áttekintem az egyes vidékfejlesztési intézkedéseket szabályozó további magyar joganyagot is (2. melléklet).

A mezőgazdasági üzemek beruházásainak központi támogatására a földművelésügyi alapok 1995. évi létrehozása teremtett jogi alapot. A földművelésügyi alapokból, illetve az FM költségvetéséből történő ilyen célú kifizetéseket először a 44/1995. FM rendelet szabályozta, s lehetővé tette, hogy az igénylők új mezőgazdasági épületek kialakítására,

⁴² Állattenyésztési Alap, Földvédelmi Alap, Halgazdálkodási Alap, Mezőgazdasági és Erdészeti Alap, valamint Vadgazdálkodási Alap.

ültetvénytelepítésre, gépvásárlásra központi, vissza nem térítendő támogatást vegyenek igénybe. Az agrárgazdasági beruházások támogatása 1996-tól az éves FM támogatási rendeletek egyik legfontosabb fejezetévé vált. A támogatásokat részben állandó, részben változó célok megvalósítására vehették igénybe a pályázó mezőgazdasági vállalkozások.

A *fiatal gazdák központi támogatásáról* először a 97/1992. Kormányrendelet intézkedett. Az elmaradott területek fejlesztéséről és a munkahelyteremtést szolgáló területfejlesztési támogatásokról 1990 után először intézkedő rendelet a 35 évnél fiatalabb agrárvállalkozók számára tette lehetővé, hogy a vállalkozásaik beindításához fölvelt hitelek mellé, a saját forrásokhoz állami támogatást kapjanak. A fiatal agrárvállalkozók támogatásáról ezt követően újra a 109/1997. FM rendelet intézkedett, lehetővé téve azt, hogy az 1998-as agrártámogatásokból birtokvásárláshoz és forgóeszközök biztosításához pályázat útján forrást kapjanak a 35 évnél nem idősebb gazdák. Az 1999. évi agrárgazdasági célok költségvetési támogatásáról intézkedő 8/1999. FVM rendelet jelentős mértékben megváltoztatta az előző évi szabályokat, és kibővítette a támogatásban részesíthető fiatal gazdák körét. Ezt követően a negyven évnél fiatalabb gazdák minden évben igénybe vehették a vállalkozások létrehozásához és bővítéséhez szükséges támogatásokat, és a 30/2000. Kormányrendelet értelmében a gazdahitelprogramban is részt vehettek.

A *gazdák korai nyugdíjba menetelet* támogató intézkedést nem találtunk a magyar joganyagban. A *gazdák továbbképzésének, szakképzésének és a gazdáknak nyújtott szaktanácsadási szolgáltatásoknak* a támogatása 1995-ben kezdődött. A földművelési alapok fölhasználásának céljai között már szerepelt a szaktanácsadás, és 1996-tól minden évben igénybe lehetett venni ezt a támogatást. A *hátrányos helyzetű, kedvezőtlen termőhelyi adottságokkal rendelkező térségek gazdáinak támogatásáról* először a 97/1992. Kormányrendelet intézkedett. Kedvezőtlen termőhelyi adottságú az a település, ahol a közigazgatási területhez tartozó külterületi szántóföldek átlagos kataszteri tiszta jövedelme nem haladja meg a 17 aranykoronát. Támogatást az 1992-es rendelet szerint munkahelyteremtő beruházásokhoz, gépbeszerzésre, falusi idegenforgalom fejlesztésére lehetett igényelni. Az 1992. évi LXXXVIII. törvény

az elkülönített állami alapokból létrehozta a területfejlesztési alapot. Ebből támogatást kaphattak a kedvezőtlen termőhelyi adottságú települések vállalkozói a mezőgazdaságon kívüli üzleti tevékenységek kialakításához.

A kilencvenes évek első felében kiépülő területfejlesztési intézményrendszerrel a földművelésügy 1995-ben vette át ezeknek a területeknek a támogatását. Az 1995-ben létrehozott Mezőgazdasági és Erdészeti Alapról szóló rendelkezések szerint ebből az alapból közvetlen támogatást kapnak a kedvezőtlen termőhelyi adottságú térségekben működő gazdák. 1995-ben 1 hektár szántó után 1850 Ft támogatást, 1 hektár gyeper után 700 Ft támogatást kaptak a gazdák. 1996-ban beruházási támogatást vehettek igénybe, majd 1997-ben közvetlen támogatást is kaptak, és beruházások megvalósítására is pályázhattak.

Az 1998-as agrártámogatásokról intézkedő 109/1997. FM rendeletben már nem jelenik meg külön fejezetként a kedvezőtlen termőhelyi adottságú területeken élő gazdák közvetlen támogatása, ám bevezették a közvetlen támogatások földminőség szerinti differenciálását, azaz ekkortól az alacsonyabb aranykorona-értékű területeket művelő gazdák nagyobb hektáronkénti támogatást kaptak. Ez a rendelet még arról is intézkedett, hogy a kedvezőtlen adottságú térségekben foglalkoztatási és agrárturisztikai beruházásokhoz vissza nem térítendő támogatásért pályázhatnak a vállalkozók. A 35/1998-as OGY határozat szerint hosszú távú fejlesztési prioritásként kell kezelni a mezőgazdasági vidékfejlesztés térségeiben a kedvezőtlen termőhelyi adottságokkal rendelkező településeken élő gazdálkodók támogatását. Ezeken a településeken elsősorban a nagy élőmunka-igényű, de versenyképes ágazatok fejlesztését sürgeti a határozat. Az 1999-es agrártámogatásokról intézkedő FVM rendelet ezeken a településeken már csak az agroturizmust támogatja, majd 2000-től kikerül az agrártámogatási célok közül a kedvezőtlen termőhelyi adottságú térségekben élő gazdák támogatása. A 40/1999. Kormányrendelet a vidékfejlesztési célelőirányzat 1999. évi részletes szabályairól viszont lehetővé teszi, hogy a többi támogatottnál 10 százalékponttal magasabb támogatásban részesüljenek az ezekben a térségekben élő gazdák. A 2000-től megjelent más joganyagban sem fordul elő ezeknek a gazdálkodóknak a támogatása.

Az *érzékeny természeti területeken élő gazdák* támogatásáról külön rendelet vizsgálatom zárásáig nem intézkedett. Az érzékeny területek jogintézményét az 1996. évi LII. törvény hozta létre, majd ezt a szabályozást részletezte és pontosította a KöM és az FVM 2/2002. számú együttes rendelete. Az *erdősítés* ezzel szemben a magyar földművelésügy egyik régi támogatási területe. A kilencvenes évek elején az erdősítés az 1961. évi VII. törvény által lefektetett szabályok szerint folyt, majd 1996-tól önálló új törvény foglalkozott az erdővel, az erdő védelmével és azon belül az erdősítéssel. Erdősítési támogatás 1994 óta minden évben igényelhető volt az agrárgazdasági támogatásokból. A *mezőgazdasági termékek földolgozásának, értékesítésének és marketingjének* támogatásáról először a Mezőgazdasági és Erdészeti Alapot létrehozó 1995-ben módosított 1992. évi LXXXVIII. törvény intézkedett. Az alapból már 1995-ben támogatást lehetett igényelni közösségi agrármarketing-tevékenységek támogatására, majd 1996-tól az agrármarketing beépül az agrárgazdasági célok támogatási rendszerébe. A közösségi agrármarketing elősegítése érdekében az FM 44/1995. rendelete intézkedik az Agrármarketing Bizottság föllállításáról, majd a 2001/1996. Kormányhatározat fölhatalmazza a földművelésügyi minisztert, hogy a magyar agrártermékek támogatása, kül- és belpiaci helyzetük javítása érdekében az Európai Unió intézményrendszerének is megfelelő közösségi agrármarketing-szervezetet hozzon létre. A kormányhatározat alapján az FVM létrehozta a ma is működő Agrármarketing Centrum (AMC) közhasznú társaságot. 1997-től 2001-ig nem változik az agrármarketing célú támogatások rendszere, 2002-ben pedig az AMC 2 milliárd forintot fordíthatott az éves agrármarketing-program lebonyolítására. A *földminőség javítása, a melioráció* szintén az egyik legrégebbi múltra visszatekintő vidékfejlesztési támogatás. Az intézkedést először a 182/1993. Kormányrendelet szabályozta, majd ezt követően minden évben önálló fejezetként szerepelt az agrártámogatási rendeletekben.

Az integrált vidékfejlesztési intézkedések közül egyelőre nincs magyarországi szabályozása a tagosításnak, a mezőgazdasági menedzmentszolgáltatások, a minőségi mezőgazdasági termékek értékesítése és a vidéki szolgáltatások támogatásának. Ez utóbbi két vidékfejleszt-

tési terület átfedést mutat a közösségi agrármarketinggel, így az erről rendelkező szabályozásban idevonatkozó pontokra bukkanhatunk.

A *falvak följújtásáról és fejlesztéséről* intézkedő rendeletek sorát a 8/1999. FVM rendelet nyitotta meg, mely kistérségi vidékfejlesztési programok elkészítéséhez adott támogatást. A falufelújítás a támogatható programok között szerepelt. A rendelet szorosan kapcsolódott a magyar SAPARD-terv elkészítéséhez, mivel az előzetes elképzelések szerint a nemzeti és a kistérségi vidékfejlesztési (SAPARD) programok egymással párhuzamosan készültek volna el. Mint azt a későbbiekben bemutatom, az élet az eredeti tervekhez képest másként alakult, ám a falufejlesztés ekkortól kezdve jelen van a vidékfejlesztési szabályozásban. A 34/2000. FVM rendelet szerint a vidékfejlesztési céllelőirányzatból támogatás adható a falvak megújítására és fejlesztésére, majd pedig a „Magyarország SAPARD-terve 2000–2006” című dokumentum önálló támogatási területként intézkedik a falufejlesztésről.

A *mezőgazdasági és a mezőgazdasághoz kapcsolódó tevékenységek diverzifikációjának* támogatásáról először az 1999-ben kormányhatározattal meghozott Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program intézkedett. 2000-ben a vidékfejlesztési céllelőirányzatból már támogatást lehetett igényelni a tevékenységek diverzifikálására, majd 2001-ben ez a vidékfejlesztési eszköz megjelent a nemzeti SAPARD-tervben is. A *mezőgazdasági hasznosítású vízterőforrás-gazdálkodás* támogatása összekapcsolódik a melioráció kérdésével. A *mezőgazdaság fejlesztéséhez kapcsolódó infrastruktúra fejlesztése és javítása, a vidéki infrastruktúra-fejlesztés* a vidékfejlesztési céllelőirányzat 2000. és 2001. évi fölhasználásáról intézkedő kormányrendeletben és FVM rendeletben jelenik meg támogatási célként. Ezen a jogcímen támogatást lehetett igényelni mezőgazdasági úthálózat fejlesztésére, helyi szennyvízkezelés kiépítésére és a helyi piacok fejlesztésére (104/2001. Kormányrendelet). A vidéki infrastruktúra fejlesztése Magyarország SAPARD-tervében önálló intézkedésként jelent meg.

A *falusi turizmus és a vidéki kézművesség* támogatása az egyik legkorábban intézményesült vidékfejlesztési intézkedési terület Magyarországon, ami elsősorban a vidéki idegenforgalomra vonatkozik, mivel a kézművesség fogalma és előmozdítása csak a 2001-es magyar SAPARD-tervben jelent meg támogatási célként. A falusi turizmus

hazai szabályozásában a kezdőlépést a 97/1992. Kormányrendelet jelentette, ami az elmaradott területek fejlesztésében támogatásra érdemesnek találta a falusi idegenforgalmi beruházásokat. Az elkülönített állami alapokat létrehozó 1992. évi LXXXIII. törvény szerint mind az idegenforgalmi, mind pedig a területfejlesztési alapból adható támogatás a falusi turizmus fejlesztésére. Az ezt a törvényt kiegészítő 1995. évi XXI. törvénnyel megteremtett földművelésügyi alapokból szintén támogatható volt a falusi idegenforgalom fejlesztése, ezzel 1995-re lényegében három politikai területen (idegenforgalom, területfejlesztés, földművelésügy) is megjelent a falusi turizmus szabályozása. A falusi vendégfogadás körébe tartozó tevékenységeket és az ezekből származó jövedelmek adózását az 1997. évi CV. törvény állapította meg, majd a 110/1997. Kormányrendelet arról intézkedett, hogy a falusi szállásadók 1997. október 1-jéig kötelesek regisztráltatni magukat. Ez a kormányrendelet a falusi vendéglátás minőségi szabályait is részletesen meghatározta. 1998-ban és 1999-ben az agrárgazdasági célok között szerepelt a falusi turizmus támogatása (109/1997. és 8/1999. FVM rendeletek), majd 2000-től a területfejlesztési és a vidékfejlesztési cél-előirányzatból támogatta a kormányzat a falusi turizmust szolgáló beruházásokat. A falusi turizmus intézményesülésében további előrelépést jelentett a 11/2000. OM rendelet, amely úgy rendelkezett, hogy a mezőgazdasági szaktanácsadó-szakmérnöki továbbképzési szak képesítési követelményei közé tartozik a falusi turisztikai ismeretek elsajátítása. A 167/2000. Kormányrendelettel létrehozott vidékfejlesztési agrármérnöki képzési szak oktatási rendjében szintén szerepel a falusi turizmus. A 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról úgy intézkedett, hogy a határon túli magyar területeken a falusi turizmus fejlesztése központi magyar támogatásra tarthat igényt.

Magyarországon az *agrárkörnyezet védelméről* az 1999-ben elfogadott Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program intézkedett először. A program megalkotására az EU ösztönzésére és a 2078/92. EGK tanácsi rendelet előírásainak megfelelően került sor. A program végrehajtásáról és 2002-es támogatásáról a 102/2001. FVM rendelet intézkedett, lehetővé téve a program végrehajtásának központi támogatását. A *természeti katasztrófák által károsított mezőgazdasági termelőpotenciál helyreállítása* és a megfelelő megelőző intézkedések a többi vidékfejlesztési intéz-

kedéstől függetlenül intézményesültek a magyar politikai rendszerben. Mivel a kérdés Magyarországon elsősorban ár- és belvízi kérdésként merül föl, ezért a szabályozás is a vízügy és vízgazdálkodás területén jött létre. A földművelésügyi miniszter hatáskörébe a mezőgazdasági vízügyek 1998-ban kerültek át. A 2001. és 2002. évi központi agrár-támogatásokról intézkedő FVM rendeletekben a vízkárelhárításról önálló fejezetek intézkedtek, ami nagyrészt a 2000-es és 2001-es bel- és árvizeknek volt köszönhető.

<i>Intézkedés</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
11. Tagosítás, újraparcellázás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12. Mezőgazdasági menedzsmentszolgáltatások, a gazdálkodó helyettesítésére és a gazdaságvezetésre vonatkozó szolgáltatások	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13. Minőségi mezőgazdasági termékek értékesítése	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14. Alapszolgáltatások nyújtása a vidéki gazdaság és lakosság számára	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15. Falvak fölüújítása és fejlesztése, a vidéki történelmi örökség megóvása és fejlesztése	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
16. A mezőgazdasági és a mezőgazdasághoz kapcsolódó tevékenységek diverzifikációja abból a célból, hogy biztosított legyen több jövedelemforrás vagy alternatív jövedelmi lehetőség elérhetősége	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0
17. A mezőgazdasági hasznosítású vízi erőforrás-gazdálkodás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18. A mezőgazdaság fejlesztéséhez kapcsolódó infrastruktúra fejlesztése és javítása	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	0
19. A falusi turizmus és a vidéki kézművesség támogatása	2	0	0	2	0	3	0	1	4	5	0
20. Az agrárkörnyezet védelme	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
21. A természeti katasztrófák által károsított mezőgazdasági termelőpotenciál helyreállítása és a megfelelő megelőző intézkedések bevezetése	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2	0

30. táblázat. A vidékfejlesztési intézkedések története Magyarországon: az egyes intézkedéseket szabályozó rendelkezések száma az adott évben

<i>Intézkedés</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
<i>Vidékfejlesztést szabályozó joganyag</i>	0	0	0	0	5	8	6	1	6	10	1
<i>Intézkedések:</i>											
1. Mezőgazdasági üzemek beruházásainak támogatása	0	0	0	2	0	2	0	1	1	2	0
<i>Vidéki erőforrások fejlesztése:</i>											
2. Fiatal gazdák támogatása	1	0	0	0	0	1	0	1	3	2	0
3. A gazdák korai nyugdíjba menetelének támogatása	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Gazda-továbbképzés	0	0	0	2	0	3	0	1	1	2	0
<i>Különleges területeken élő gazdálkodók támogatása:</i>											
5. Hátrányos helyzetű, kedvezőtlen adottságú térségekben élő gazdák támogatása	2	0	0	3	1	2	1	2	0	0	0
6. Fokozottan védett területeken élő gazdák támogatása	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
<i>Egyéb eszközök:</i>											
7. Az erdősítés támogatása	0	1	1	1	1	2	0	1	1	2	0
8. Mezőgazdasági termékek földolgozásának, értékesítésének és marketingjének támogatása	0	0	0	2	1	2	0	1	1	3	0
9. LEADER-kezdemenyezés: helyi vidékfejlesztési akciócsoportok támogatása	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Integrált vidékfejlesztési intézkedések:</i>											
10. Földminőség javítása, talajjavítás, melioráció	0	1	1	1	0	2	0	1	1	2	0

Az Európai Unió magyar vidékfejlesztéssel kapcsolatos állásfoglalásai

Ennek a fejezetnek az egyik kérdése az, hogy mekkora befolyása volt az Európai Uniónak a magyar vidékfejlesztés intézményrendszerének létrejöttére, s ha volt ilyen befolyás, akkor az milyen csatornákon, mechanizmusokon keresztül érvényesült. Most az Európai Unió hivatalos dokumentumai és Magyarország csatlakozási tárgyalásai során a magyar kormány által az EU számára készített anyagok segítségével (lásd 3. melléklet) tekintem át ezt a kérdést.

Az 1991-ben megkötött magyar társulási egyezmény nem tett ugyan említést a vidékfejlesztésről, de tárgyalta a magyar agrárgazdaság jellegzetességeit és a szükségesnek tartott strukturális és agrárpolitikai változtatásokat. A vidékfejlesztés első említésére csak 1997-ben került sor az EU magyar vonatkozású dokumentumaiban.

Az Európai Bizottság magyar csatlakozásról alkotott véleménye szerint a vidékfejlesztési politikák egyre nagyobb figyelmet kapnak Magyarországon, de a bevezetett intézkedések alulfinanszírozottak maradtak. A Bizottság 1998-as éves jelentése ezzel szemben már nem csupán a magyar vidékpolitika finanszírozási hiányosságaira hívta föl a figyelmet, hanem nehezményezte az agrár-környezetvédelmi politika lassú formálódását és a vidékpolitika átfogó koncepciójának hiányát. Az 1999-es dokumentumok voltak az elsők, melyben a szerzők említést tettek a SAPARD programról és annak előrehaladásáról. Az „Accession Partnership 1999 Hungary” címet viselő dokumentum a SAPARD tárgyalása mellett a vidékfejlesztésről csak annyi említést tesz, hogy Magyarországnak középtávon erősítenie kell a Közös Agrárpolitika megvalósításának mechanizmusait és az adminisztratív struktúrákat, ami a KAP végrehajtásához szükséges kormányzati szervezetrendszer fejlesztését jelentette. Az 1999-es éves jelentés újra megemlítette, hogy Magyarországnak nincs átfogó vidékfejlesztési politikája, és a támogatásokat egymástól elkülönülő eszközök és intézkedések keretében osztják szét.

A Bizottság 2000-es éves jelentése nagyrészt a SAPARD program kapcsán történt fejleményekkel foglalkozott. Ezt a vidékfejlesztés kapcsán annyival egészítették ki, hogy regisztrálták, a kormány elfogadta a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programot, melynek megvalósításáról fölszólító módon a következőképpen fogalmazott a dokumentum: „A program kialakítását követnie kell a megvalósításhoz szükséges intézményrendszer kialakításának és a finanszírozás növelésének”. A Közösségi Vívmányok (*Acquis*) Átvételének Nemzeti Programjáról és annak előrehaladásáról a Gazdasági Minisztérium 2000-ben azt állapította meg, hogy a vidékfejlesztés területén 1999-ben kidolgozták a magyar SAPARD-tervet, és vidékfejlesztési programok indultak a kistérségekben. A 2000-ben elérendő célok között a kistérségi fejlesztési programok megvalósítása mellett a jövőbeli programok intézményi kereteinek megteremtése, valamint a programozás EU-ban használt rendszerének átvétele szerepelt.

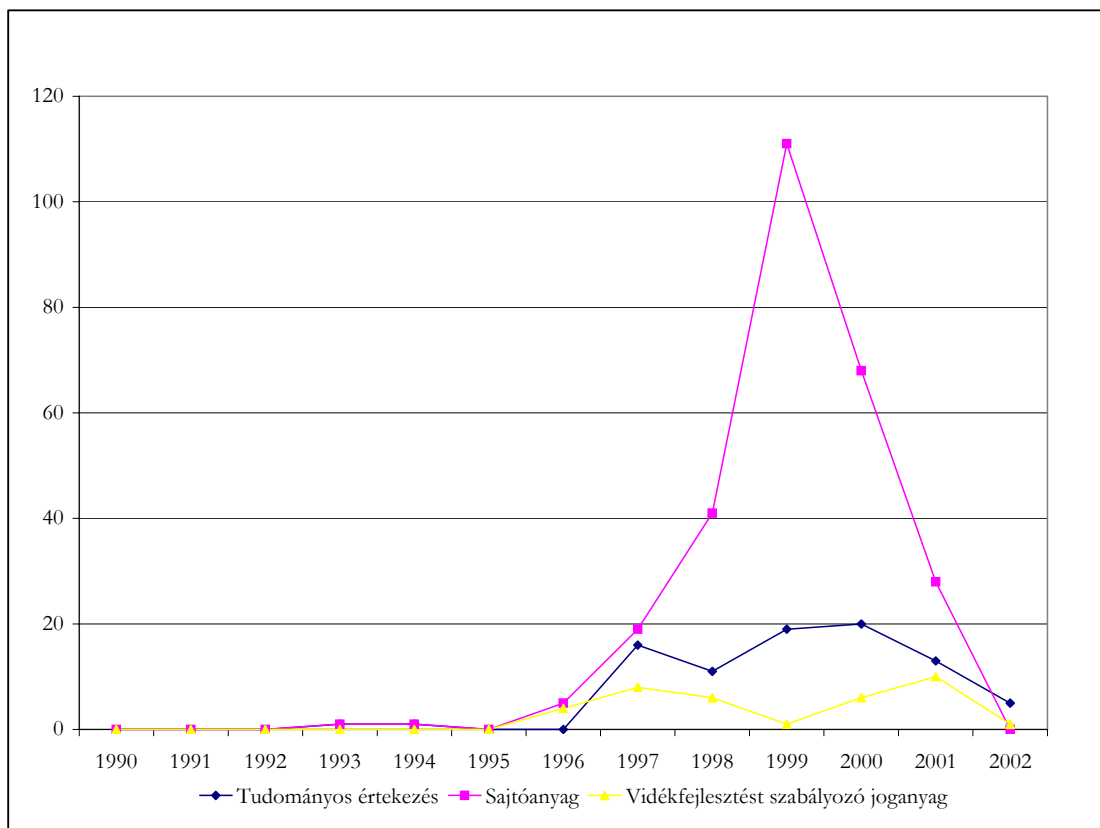
A csatlakozási tárgyalásokon képviselendő magyar álláspontról született dokumentum megállapítja, hogy a SAPARD segíteni fogja Magyarország fölkészülését a közös vidékfejlesztési politika és az EMOGA rendszerének alkalmazására, s az ország csatlakozása előtt Magyarország elkészíti nemzeti vidékfejlesztési tervét. A magyar kormány elfogadja továbbá azokat a közösségi szabályokat, melyek az EU vidékfejlesztési intézkedéseivel kapcsolatosak, tekintve hogy a csatlakozást követően az intézkedések alkalmazásával járó kedvezményeket és pénzügyi forrásokat Magyarországon is bevezetik. Derogációt csak egy vidékfejlesztési intézkedés kapcsán kértünk, a fiatal gazdálkodók önálló gazdaságának kialakításához igényelhető támogatás ügyében.

A 2001. évi bizottsági jelentés megállapította, hogy növekedett ugyan a vidékfejlesztési támogatások volumene, de a politikai intézményrendszer kialakításában kevés előrehaladás történt, és továbbra is várat magára az agrár-környezetvédelmi program megvalósítása, valamint késedelmet szenved a SAPARD hivatal nemzeti akkreditációja. A Közösségi Vívmányok (*Acquis*) Átvételének Nemzeti Programjáról és annak előrehaladásáról a Gazdasági Minisztérium 2001-ben azt állapította meg, hogy a vidékfejlesztés területén 2000–2001-ben kidolgozták a SAPARD-tervet, előkészítették a végrehajtáshoz szükséges intézményi háttérrel, ösztönözték a kistérségek vidékfejlesztési kezde-

ményezéseit, és kidolgozták a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programot. 2001–2002-ben a vidékfejlesztés területén a tervezett főbb intézkedések a következők: a SAPARD program teljes körű működtetése, a több évre szóló programozás megvalósítása, a közösségi vidékfejlesztési programok működtetéséhez szükséges intézményi háttér megteremtése, valamint a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program beindítása.

Vidéktfejlesztés a sajtóban és a nonprofit szervezetek nyilvános adatbázisaiban

6. ábra. Vidékfejlesztéssel foglalkozó tudományos anyagok, sajtóbeli cikkek és joganyagok



Vidékfejlesztési⁴³ címszó alatt az OSZK, a Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár és a BKÁE Központi Könyvtárának katalógusa alapján először 1993-ban jelent meg értekezés (4. melléklet), a XXX. Országos Mezőgazdasági Gépesítési Tanácskozás anyagáról *A műszaki szolgáltatások a mezőgazdaságban és a vidékfejlesztésben* címmel. 1994-ben Gödöllőn jelent meg a vidékfejlesztés szociológiájával foglalkozó kompendium, ám ezt követően három évig egyetlen vidékfejlesztési munka sem látott napvilágot (31. táblázat).

A „vidékfejlesztési” anyagok megjelenítése igazából 1997-től indult el, s azóta évente legalább tucatnyi írás, könyv, szakkikk született vidékfejlesztés címszóval, témamegjelöléssel. Az írások első számú fórumává 1997-től *A falu* című folyóirat lépett elő, a lap alcímébe is fölvette a vidékfejlesztés megjelölést („A magyar vidékfejlesztők lapja”). *A falu* mellett számos vidékfejlesztési témájú írás látott napvilágot a főleg agrárgazdasági kérdésekkel foglalkozó *Gazdálkodás* című folyóiratban is. A nagyobb lélegzetű vidékfejlesztési munkák *A falut* is kiadó Agroinform Kiadónak gondozásában jelennek meg, s a kiadó 2000-ben Szendrőné dr. Font Erzsébet, az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztályának vezetője szerkesztésében elindította a Vidékfejlesztők Kiskönyvtára sorozatot. Első anyagként Madarász Imre: *Hogyan készítsünk vidékfejlesztési programot?* című munkáját jelentették meg. A vidékfejlesztéssel foglalkozó írások szerzői között elsősorban az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet (AKII), a Gödöllői Agrártudományi, később Szent István Egyetem Vidékfejlesztési Központjának és az MTA Regionális Kutatások Központjának munkatársai jelennek meg. Számos publikációt az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztályának munkatársai jegyeztek.

A szaktudományos publikációk jelentős része a nemzetközi, elsősorban EU-s vidékfejlesztési tapasztalatokat, politikákat ismerteti. Viszonylag kevés olyan írás született, mely a hazai vidékfejlesztési példákat mutatná be, sokkal inkább jellemző, hogy a hazai témájú írások a magyar tennivalókkal és ehhez kapcsolódóan a SAPARD program lebonyolításával foglalkoznak. A vidékfejlesztés népszerűvé válását mutatja, hogy magyar nyelven a felvidéki Galántán és az erdélyi Kolozsváron is megjelent már vidékfejlesztési témájú írás.

⁴³ A keresés időpontja: 2002. július 27.

31. táblázat. A vidékfejlesztéssel foglalkozó szakcikkék száma

<i>Év</i>	<i>Szakcikkék száma</i>
1993	1
1994	1
1995	0
1996	0
1997	16
1998	11
1999	19
2000	20
2001	13
2002	5

A napi- és hetilapokban a vidékfejlesztés először 1993-ban fordul elő az Országgyűlési Könyvtár által összeállított PRESSDOK adatbázisban (31. táblázat). A vidékfejlesztés előfordulásának szaporodása igazából 1996–1997-től indul el, és 1999-ben éri el az eddigi csúcst, amikor nem kevesebb mint 111 említésre bukkanhatunk. Ezt követően 2000-ben és 2001-ben már lényegesen kevesebb cikk foglalkozott a vidékfejlesztéssel, 2001-ből már csak 28 ilyen anyagot találtam.

A PRESSDOK-ban azt is megvizsgáltam, hogy milyen gyakran fordult elő a vidékfejlesztés, az EU és a SAPARD kifejezés egy cikk címében vagy tartalmában. A legtöbb bejegyzés az EU-val kapcsolatban született, 1993 óta nem kevesebb mint 17 ezer írás foglalkozott az Európai Unióval. Emellett ugyan a vidékfejlesztéssel vagy a SAPARD-dal foglalkozó cikkek száma eltörpül, ám jellemző módon minden harmadik-negyedik vidékfejlesztéssel foglalkozó anyag egyben az Európai Unióval és/vagy a SAPARD-dal is foglalkozott. Sőt, 2000-re már több cikk készült a SAPARD témájában, mint a vidékfejlesztésében. Mindez azt mutatja, hogy a napi- és hetilapok teremtette nyilvánosságban a magyar vidékfejlesztés az utóbbi két-három évben elsősorban a SAPARD-hoz és azon keresztül az EU-hoz kötődő politikai területként jelent meg.

32. táblázat. Vidékfejlesztés, EU és SAPARD címszóval a PRESSDOK-ban szereplő cikkek száma, évenként¹

	<i>Vidék- fejlesztés</i>	<i>Vidék- fejlesztés és EU</i>	<i>Vidék- fejlesztés és SAPARD</i>	<i>Vidék-fejlesztés és EU és SAPARD</i>	<i>SAPARD</i>	<i>EU (korábban EGK)</i>	<i>Vidék- fejlesztés vagy SAPARD</i>
1993	1	-	-	-	-	51	1
1994	1	1	-	-	-	890	1
1995	-	-	-	-	-	1087	-
1996	5	2	-	-	-	1931	5
1997	19	4	-	-	-	2315	19
1998	41	8	2	2	2	2690	41
1999	111	27	12	9	43	2530	142
2000	68	22	8	5	84	3331	144
2001	28	7	3	1	51	2350	72

¹ PRESSDOK 2001. II. CD (az MTA ETK tulajdona) – a szókeresésből kivettük azokat a címeket, ahol a vidékfejlesztés mint az FVM nevének második tagja jelent meg.

A vidékfejlesztés területén működő nonprofit szervezetekről még nem készült átfogó elemzés. A KSH a vidékfejlesztő szervezetekről nem vezet ugyan nyilvántartást, de a településfejlesztés címszó alatt regisztrálja a részben vidékfejlesztési szervezeteket. A KSH adatai szerint 2000-ben (Mészáros 2002) 630 térség- és településfejlesztéssel foglalkozó alapítvány és társas nonprofit szervezet működött az országban. Nemes (2000) szerint a vidékfejlesztés szempontjából legfontosabb szervezetek az önkéntes településszövetségek és ezek helyi fejlesztési ügynökségei. Az önkéntes fejlesztési célú településszövetségek létrejöttében és társadalmi mozgalommá szerveződésében nagy szerepe volt az 1989-ben létrejött Csereháti Településszövetségnek (G. Fekete–Bodolai 1995). A vidékfejlesztési szervezetek körében nagy befolyással rendelkeznek a vidéki teleházak is,⁴⁴ valamint a különböző vidéki, kistelepülési civil szervezetek ernyőszervezeteként 1998-ban létrejött Vidék Parlamentje, amely a magyar SAPARD-terv kialakításában is részt vett mint az egyik civil véleményező szervezet. A vidékfejlesztő civil szervezetek közül ki kell még emelnünk a Kárpátok Alapítványt,⁴⁵ ami 1994 óta amerikai forrásból támogatja a hazai és szomszédos országok vidékfejlesztési kezdeményezéseit.

A legnagyobb hazai civil szervezeti adatbázis, a Nonprofit.hu, 17 vidékfejlesztéssel foglalkozó szervezetet tart nyilván, melyek közül a legnagyobb költségvetésűek a már említetteken kívül a Falusi és Agroturizmus Országos Szövetsége, a Gaia Ökológiai és Vidékfejlesztési Alapítvány, az Ormánság Alapítvány, a Zalai Falvakért Egyesület és a Felső-Tisza Alapítvány.

Összefoglalás

Az Európai Unió két mechanizmus révén befolyásolta a magyar vidékfejlesztés intézményesülését. Az egyik mechanizmus a közvetlen beavatkozása volt, ami a magyar csatlakozásról kiadott hivatalos jelen-

⁴⁴ www.telehaz.hu

⁴⁵ www.carpathianfoundation.org

téseken keresztül működött, és a két fél kapcsolatában 1998–1999-ben jelent meg először, legalábbis a vidékfejlesztés területén. Az EU az éves jelentésekben és a csatlakozási partnerség dokumentumaiban áttekintést készített a vidékfejlesztés magyarországi intézményesüléséről, és megállapította, hogy milyen intézkedések meghozatalára van még szükség a csatlakozásig. A közvetlen beavatkozás különösen két területre összpontosult, egyrészt a SAPARD programra, ami 1999-től a vidékfejlesztési fejezetek legrészletesebben tárgyalt kérdésévé vált, másrészt pedig a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programra, melynek megalkotását és megvalósítását fokozott figyelemmel követte nyomon az Európai Bizottság. Más vidékfejlesztési kérdésekben gyakran változó és a konkrétumokat nélkülöző álláspontot alakított ki az EU.

A másik intézményesülést befolyásoló mechanizmus a közvetett, elsősorban a szakértőkön keresztül történő befolyásolás volt. A mechanizmus működésére vonatkozóan nem rendelkezünk sok információval, de adatainkból kikövetkeztethető, hogy az Európai Unió programadó dokumentumai (mint például az 1996-os Corki Deklaráció) az azokat megismerő szakértők és szakpolitikusok gondolkodására megtermékenyítően hatottak, akik a magyar vidékfejlesztés céljaira, eszközeire és intézményrendszerére vonatkozó javaslataik kialakításában messzemenően támaszkodtak és hivatkoztak ezekre az EU-anyagokra. Ez a mechanizmus érvényesült például 1997-ben a nemzeti vidékfejlesztési program előkészítése során, amikor két szakértői csoport (az FVM, valamint a VÁTI-KTM szakértői és hivatalnokai) is az EU politikai dokumentumaira hivatkozva támasztotta alá javaslatát, illetve a bevezetésre javasolt politikai intézkedések ezekből a dokumentumokból származtak. Mint majd látni fogjuk a következő fejezetben, a magyarországi SAPARD program kialakítása során ez a mechanizmus állandóan jelen volt, működött, ami az intézményesülési folyamat végeredményeként, outputjaként megszülető SAPARD-tervre és a fölálló intézményrendszerre komoly hatással volt.

A vidékfejlesztési intézményrendszer magyarországi kiépülése több szakaszban ment végbe. Az első szakasz a Földművelésügyi Alapok 1995-ös létrehozataláig, majd még ebben az évben a költségvetési reform keretében az agrártámogatások új rendszerének bevezetéséig tartott. A kilencvenes évek első felében a kedvezőtlen termőhelyi

adottságú térségek támogatása és a falusi turizmus fejlesztése volt az a két vidékfejlesztési terület, ahol megindult a politikai intézményesülés. Az intézkedések megalkotásában az előkészítők föltehetőleg építettek az EGK-mintákra, de sem a vidékfejlesztésre, sem az Európai Unióra nem hivatkoztak a vizsgált dokumentumokban.

A vidékfejlesztés intézményesülésének második szakasza 1995–1996-tal kezdődik, és 1997-ig, a gazdatüntetések következtében beinduló agrárprogram-alkotásig tart. Ebben a szakaszban már megjelenik a vidékfejlesztés a politikai dokumentumokban, de nem a földművelésügy, hanem a területfejlesztés vonatkozásaiban. Az 1996-os területfejlesztési törvény – az EU fejlesztési célrendszereinek megfelelően – a négy fejlesztéstípus között megjelölte a mezőgazdasági vidékfejlesztési térségeket is. A vidékfejlesztési kistérségek intézményesítése messzemenő következményekkel járt a magyar vidékfejlesztés intézményesülése szempontjából. Egyrészt okot teremtett a rivalizálásra a földművelésügyi és a területfejlesztési bürokráciák között, mivel 1997-től a földművelésügyi apparátus is a vidékfejlesztés államigazgatási „gazdájává” kívánt válni, másrészt a vidékfejlesztési kistérségek létéből fakadóan folyamatosan jelen volt az a kérdés, hogy a vidékfejlesztési eszközök alkalmazhatók-e ezeken a kistérségeken kívül is.

1997-ben a vidékfejlesztés intézményesülésében – a politikatudományi szakirodalomban bevett fogalom szerint – új politikai lehetőségek nyíltak meg (ezt mutatja az is, hogy a vidékfejlesztéssel foglalkozó híradások, sajtóanyagok száma megnő). A késő téltől kora tavaszig elhúzódó gazdademonstrációk, majd a tárgyalásokat követően elkezdődő Nemzeti Agrárprogram vitáiban a vidékfejlesztés a vidéki társadalmi és gazdasági problémák fölszámolásának „csodafegyvereként” jelent meg. Ezt a fölfokozott várakozást erősítette az ellenzéki kisgazdapárt retorikája – amely a vidékfejlesztést tette a párt 1998-as választási kampányának legfontosabb narratív elemévé –, valamint azoknak az EU-szakértőknek a föllépése, akik az 1996-os Corki Deklaráció és a Vidéki Térségek Európai Chartája alapján az integrált, LEADER kezdeményezés jellegű vidékfejlesztés hazai meghonosítása mellett érveltek. Az 1997-ben megfogalmazott politikai háttéranyagokban tetten érhető a legújabb európai vidékfejlesztési irányzatok hazai meghonosításának igénye, és az a gondolat, hogy az EU-csatlakozást követően

támogatást az ilyen jellegű programok megvalósítására kaphat majd az ország.

Az 1997-es év végül is úgy ért véget, hogy sem a Nemzeti Agrárprogram nem született meg, sem pedig az EU vidékfejlesztési intézkedéseinek átvételében nem történt előrelépés, míg 1998-ban az intézményesülésben annyi – igaz, nem kevés – előrelépés történt, hogy a vidékfejlesztés – akkor még meglehetősen tisztázatlan tartalommal – a földművelésügyi tárcához került.

A vidékfejlesztés intézményesülésében lényegében 1999-ben veszi kezdetét az újabb, napjainkig is tartó, és a szak- és napisajtóban megjelenő híradások számának változásában is megnyilvánuló szakasz, melyet a SAPARD program előkészítésének beindulása és ehhez kapcsolódóan – közvetlen EU-nyomásra – új vidékfejlesztési intézmények létrehozása jellemez. A SAPARD program 1998-as meghirdetése szintén értelmezhető új politikai lehetőségek megnyílásaként, amennyiben erre hivatkozva új államigazgatási szereplők és velük együttműködő szakértők jelentek meg a vidékfejlesztés intézményesülését kísérő játszmákban. Ezt a szakaszt az integrált vidékfejlesztés eszközeihez sorolt intézkedések bevezetése, a vidékfejlesztési céllelőirányzat létrehozatala és a vidékfejlesztés fogalmának más politikai területekre (például határon túli magyarok, oktatásügy) történő „átcsordulása” jellemezte. A következő fejezetben részletesen is nyomon követhetjük, hogy a SAPARD program magyarországi létrehozatala miként ment végbe, milyen viták kísérték, és a program miként hatott a magyar vidékfejlesztés intézményrendszerére.

UTOLSÓKBÓL ELSŐK: VIDÉKFEJLESZTŐK, AGRÁRFEJLESZTŐK ÉS A SAPARD

Ebben a fejezetben a magyarországi SAPARD-terv megszületését és a SAPARD-intézményrendszer létrejöttét vizsgálom. Interjúk, sajtóanyagok, országgyűlési bizottsági dokumentumok és hivatalos jelentések segítségével rekonstruálom a programkészítés és az intézményépítés folyamatát. Időrendben fogok haladni a tárgyalás során, mert ez tűnik a leginkább alkalmas megoldásnak arra, hogy a történetet a maga bonyolultságában föltárjuk. Az országos szinten folyó programalkotó és szervezetépítő küzdelmet és munkát kiegészítem két kistérségi „mélyfúrással” is. „Tóvárosban” és „Porvárosban” a kistérségi SAPARD-tervek létrejöttének körülményeit vizsgáltuk úgy, hogy fölkerestük és meginterjúvultuk a kistérségi terv készítésének kulcsszereplőit.

A fejezettel annak megértéséhez kívánok közelebb jutni, hogy mely hazai és külföldi társadalmi szereplőknek, egyéneknek és szervezeteknek volt befolyása a SAPARD program elkészítésére (befolyás-hipotézis). Azt akarom megtudni, hogy az európaizáció által fokozottan érintett, a kilencvenes évek során intézményesülő politikai terület alakításához kik és miként járulnak hozzá (intézményesülés-hipotézis), s hogy a vidékfejlesztési politika alakításában közreműködő aktorok milyen típusú hálózatba tömörülnek (politikahálózat-hipotézis).

A SAPARD előzményei (az 1990-es évek közepétől 1999 nyaráig)

Az 1997 decemberében nyilvánosságra hozott „Agenda 2000” című EU-dokumentum úgy fogalmazott, hogy az Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára előcsatlakozási alapokat hoznak létre, amelyek-

ből többek között a mezőgazdaság szerkezeti átalakítását és a vidék-fejlesztést támogatják. Az „Agenda 2000”-t mint az EU hivatalos költségvetési programját a 2000–2006 közötti hét évre a tagállamok képviselői 1999 márciusában, az Európai Unió berlini csúcsértekezletén fogadták el.

A magyar sajtóban először 1998 végén jelentek meg cikkek a SAPARD-ról. A *Kis Újság* 1998. december 4-én arról tudósított, hogy Torgyán József Budapesten fogadta Franz Fischlert, az EU mezőgazdasági főbiztosát, aki szólt „az új elképzeléseken alapuló SAPARD programról, amelynek lényege, hogy a tagjelölt országok dönthetnek, mire költik az évente fölhasználható ötszázmilliárd (sic!) ECU-t”. Fischler azt is jelezte, hogy a támogatásnak feltétele, „a folyamodó állam rendelkezze az Unió jogrendjéhez idomuló jogi és intézményi háttérrel”.⁴⁶ A magyar szakértők ekkor úgy becsülték, hogy az ország évente mintegy 50-60 millió euróra számíthat majd a SAPARD-ból. A *Figyelő* szerint éles vitákra lehet számítani a magyar szakapparátusban arról, hogy mely célok megvalósítására kérjen az ország támogatást. Az 1998. decemberi helyzet szerint a program hazai előkészítésére az FVM tárcaközi bizottságot hozott volna létre, a szervezési feladatokat pedig az FVM Phare Irodája látta volna el.⁴⁷ A SAPARD-dal kapcsolatban 1998 végén a magyar joganyag is megjelenik, egy 1998. november 11-i keltezésű kormányrendelet a MeH közigazgatás- és területpolitikai államtitkárának feladatai közé iktatja a terv előkészítésében és a végrehajtás értékelésében való közreműködést.

A SAPARD-ot előkészítő értekezletek már 1996-ban elkezdődtek, noha a tervhez kapcsolódó konkrét előkészítő munka csak 1998 nyarán vette kezdetét. A SAPARD előkészítése az első elképzelések szerint az FVM-ben működő Phare-csoport felelőssége lett volna, amelynek feladata a magyar mezőgazdasági politika EU-kompatibilissá tételének segítése volt.

...működött a minisztériumban '95–96-tól kezdődően Phare-pénzből egy négyfős társaság, akik a hazai agrárpolitika EU-hoz való illesztésével foglalkoztak. Úgy emlékszem, ők '96-ban tartottak egy kétnapos konfe-

⁴⁶ *Figyelő*, 1998. XII. 17.

⁴⁷ A 2307/1998. (XII. 30.) Kormányhatározat a program koordinációjáért a földművelésügyi és a Phare-minisztert teszi felelőssé.

renciát a Gellért Szállóban, aminek az volt az apropója, hogy '95 decemberében Madridban elfogadták azt a bizonyos stratégiai tanulmányt, amelyik a csatlakozó országok mezőgazdaságáról szólt. Abban voltak olyan kitételek, hogy az újonnan csatlakozó országok mezőgazdaságában a vidékfejlesztést kellene támogatni a hagyományos, ártámogatásokra épülő agrárpolitikával szemben. A másik momentum, hogy 1996-ban úgy tűnt, hogy a magas gabonaárak miatt az agrárpiazi támogatásokon maradt némi pénzügyi fölösleg, és fölmerült az a kérdés, hogy ezeknek a költségvetési többletnek egy részét valamilyen módon EU-csatlakozási támogatásokra érdemes fordítani. Akkor inkább az EU-csatlakozási támogatásokból inkább új vidéki munkalehetőségeket teremtsenek, és ne kezdjék kiépíteni az agrár-ártámogatási rendszert. Ezzel kapcsolatosan volt egy konferencia, ám ebből végül nem lett semmi, mert elhalt a dolog.

A SAPARD előkészítésének sajátos közeget teremtett az 1998. nyári eleji kormányváltás. Az előkészítő munka ugyanis ezekben a hónapokban kezdődött el, ám az FVM nyáron föllálló új vezetése nem tartott igényt a SAPARD-dal már foglalkozó minisztériumi hivatalnokokra.

... én '96–97-ben a FVM-ben dolgoztam, a Phare-csoportban. Ott két külföldi és két magyar tevékenykedett, s én eléggé beleláttam az ügyekbe, ismertem azokat az embereket, akik vidékfejlesztéssel foglalkoznak. '98 februárjában az interneten megjelenik a jogszabálytervezet, ami a következő hét évre szabályozza majd a Strukturális Alapok rendszerét. '98 júliusában a FVM-ben a vidékfejlesztési terület vezetője, Majoros Endre meghívja az EU-ból a vidékfejlesztési osztály vezetőjét és néhány kollégáját, valamint néhány szakértőt, és az FVM-ben július végén nagy, kétnapos értekezletet tartanak a SAPARD programról. Ott a külföldi szakértők elmondják, hogy mi ez a SAPARD, a résztvevők vannak vagy 250-en, jórészt polgármesterek. Odaadnak egy vékony dokumentumot a SAPARD program fölkészülésére, benyújtására stb., odaadják a jogszabályokat angolul, úgy hogy magyar címe van, és elmondják a mesét, hogy mi lesz a SAPARD. Egy vagy két hónap múltán Majoros Endrét, aki ezt szervezi – és ő már nagyjából tudja, mert hát bedolgozta magát – kirúgják a minisztériumból, és a másik minisztériumból (a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumból) a területfejlesztési csapatot besorolják Torgyán alá. Tehát '98 júliusától '98 végéig a Szaló Péter vezette társaság átkerül az FVM-be, és ott gyakorlatilag eltelik közel fél év, és igazából nem történik semmi, hanem kinevezik az embereket. Font Erzsébet lesz a vidékfejlesztési főosztály vezetője, és az év vége felé van valami gyors kísérlet, s a régióknak az FVM kioszt pénzt, hogy csináljanak SAPARD-terveket.

1998 végéig a SAPARD program magyarországi beindításával kapcsolatban tehát nem sok minden történik. Igaz, nincs még meg az EU szabályozása sem, de a magyar előkészületek sem folynak gyorsan az 1998-as kormányváltásnak köszönhetően. Az FVM-ben ebben az időszakban meglehetősen nagy a mozgás, a kisgazda vezetésű „csúcsminisztérium” megkapja a korábban más minisztériumok felügyeletébe tartozó területfejlesztés és a mezőgazdasági vízgazdálkodás irányítását is. 1999. január elsejével az FVM-ben létrehozták a Vidékfejlesztési Programok (VFP) Főosztályát a mezőgazdasági igazgatási háttérrel nem rendelkező Szendrőné dr. Font Erzsébet vezetésével, aki a KTM-ből kerül át az új minisztériumba. Az ekkori elképzelések szerint ez az új főosztály válik majd a magyar SAPARD-terv elkészítéséért felelős szervezeti egységgé az FVM-ben. Az új főosztály a korábbi elképzelésekkel szemben a SAPARD magyarországi megvalósításának új koncepcióját támogatja. Az FVM SAPARD-ügyekben illetékes főosztálya azonban még a VFP-főosztály megalakulása előtt, 1998 decemberében kiír egy pályázatot a SAPARD előkészítésére.

Az új főosztály, a Vidékfejlesztési Programok Főosztálya új elképzeléssel vág neki a SAPARD előkészítésének. Néhány hónap bizonytalanság után 1999 márciusában megbízást adnak a Várostervezési és Urbanisztikai Intézetnek, a VÁTI-nak a magyar vidékfejlesztési terv első változatának elkészítésére. Hangsúlyozni kell, hogy az EU-tól kapott információk szerint ekkor még egy nemzeti vidékfejlesztési tervet kellett volna a SAPARD-ból részesülni kívánó országoknak benyújtaniuk. Ez az elképzelés a későbbiekben majd megváltozik.

Minden ország készít egy országtervet, és azt Brüsszelben megnézik, jóváhagyják, és utána kell a részletesebb programokat elkészíteni. Általában fél év van arra, hogy a brüsszeliak elbírálják. Ebből az következik, hogy ha Magyarország 2000-től kezdve részesülni akart volna a SAPARD program pénzeiből, akkor ez elvben azt jelentette volna, hogy legalább '99 közepére valamit be kell adni. De ráadásul az EU sem volt kész időben. Ha jól emlékszem, az „Agenda 2000”-et '99 márciusában fogadták el a berlini csúcsértekezleten. Addig az EU-rendeletet nem lehetett kiadni, mert a költségvetés abban volt benne, hogy 520 (millió euró) jut a SAPARD-ra. '98 végén állították fel a vidékfejlesztési főosztály azzal a szándékkal, hogy most már sürgősen be kell adni a terveket. Ezért már jócskán késésben voltunk, mikor elkezdtünk dolgozni. A főosztály akkor megbízásokat adott ki a VÁTI-nak. A VÁTI-n belül létrehozták a vidékfej-

lesztési osztályt, mely most már önálló irodaként működik, ők pedig elkezdtek ezt a munkát: összegyűjtöttek különböző embereket, akik ezen a területen dolgoznak, egyénenként is és intézményeket is. Én belekerültem, mert felhívtak, hogy akarok-e ebben részt venni.

A VÁTI szakembereinek számos problémával kellett szembesülniük a terv készítése során. Egyrészt ekkor még nem volt meg a részletes uniós SAPARD-rendelet, másrészt a magyar adatszolgáltatási rendszer sem tudta a feltételezett EU-elvárásoknak megfelelő információkat szolgáltatni.

... '98 nyarán itt volt az a többnapos SAPARD-szeminárium az EU részéről, azután sem történt semmi, és 1999 tavaszán a minisztérium megbízást adott „Magyarország SAPARD-Terve 2000–2006” elkészítésére (először nem ez volt a neve, de a végső neve ez lett). A SAPARD-ról először igazából '98 nyarán hallottam, de csak nagy vonalakban, és '99 tavaszán pedig egy minisztériumi megbízás érkezett a VÁTI részére, hogy SAPARD-tervet kell csinálni. De nagyon gyorsan ám, mert ugyanannak az évnek a december 29-éje a határidő. És mit kell csinálni? Egy hét évre szóló operatív programot! Ami azt jelenti, hogy a SAPARD-rendeletben, a 1268/1999. EU tanácsi rendeletben benne van egy menü, 15 intézkedés, ezek azok az intézkedések, amelyek a SAPARD-ból támogatathatók. Ezekből kellett kiválasztanom annyit, amennyit, a magyar SAPARD-terv nyolcat jelölt meg. A nyolc intézkedésre hét éven keresztül évenkénti lebontásban meg kellett mondani, hogy pontosan mennyi forintot akarunk ráfordítani, ehhez meg kellett mondani, hogy hány darab traktorgumit, hány darab szelepet és hány darab sámlit vesznek a gazdák, hány darab sámlit fognak előállítani az alternatív jövedelemszerzést támogató intézkedés keretében, hány új terméket fognak bevezetni a piacra stb. Ez volt az elvárás. Elképesztő. Az EU is megéri a pénzét, mert egyetlen tagállamtól sem követelnek ilyet. Ez volt a feladatunk '99 tavaszától '99 decemberéig, olyan körülmények között, hogy nincs adat (főleg folyamatos adatgyűjtés ismeretlen fogalom), de lehet, hogy valahol van, mert az is jó kis monopólium, és a legmesszebb vagyunk a mezőgazdasági összeírástól és népszámlálástól, hiszen most lesz majd népszámlálás. Ami adat van, az is régi, folyamatos adatok nincsenek, váltás történt, központi irányításról áttértek a piacgazdaságra, privatizáció stb. Ilyen körülmények között kellett csinálni. Tetézve mindazzal a belső feszültséggel, ellentmondással, emberi hülyeséggel, ami úgy egyébként is jellemző minisztériumok között és minisztériumokon belül. Tehát vannak személyes örültségek, egzisztenciális problémák, egyeztetés hiánya, én vagyok az erősebb, én vagyok az okosabb, és így tovább..., ezen a pályán kellett megcsinálni a SAPARD-tervet.

A munkába több szakértőt is bevontak, igyekeztek mindazokkal a szakértőkkel együttműködni, akik valamilyen formában már kapcsolatba kerültek a vidékfejlesztéssel, így az MTA Regionális Kutatóközpontjának, az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézetnek (AKII), a Gödöllői Agrártudományi Egyetemnek (GATE), valamint a Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetemnek (BKE) a szakembereivel.

Kistérségi SAPARD-tervek

Az ország SAPARD-tervének elkészítésével párhuzamosan az FVM a kistérségeket, a megyéket és a régiókat is föl kérte, hogy készítsék el vidékfejlesztési programjaikat. Az elképzelések szerint a térségi tervek összegzéséből készítették volna el az FVM-ben az ország vidékfejlesztési (SAPARD-) tervét. Az 1999 elején jelentkező időhiány miatt (ekkor még úgy tűnt, hogy a program 2000 elején indul) az egyes területi szinteken párhuzamosan folyt a helyzetelemzés és a stratégiai tervezés, így nem kerülhetett sor a különböző szintű tervek egymásra építésére.

Az elkészült programmal semmi közvetlen kapcsolatuk nem lehetett (mármint a kistérségi programoknak), hiszen szegénykék akkor kapták meg a pályázati írást, hogy támogatást lehet kérni kistérségi agrárstruktúra és vidékfejlesztési programok készítésére 1999 márciusában, a beadási határidő pedig április volt, amikor az országos SAPARD-terv is elszabadult. A kettő nagyjából együtt indult, ami eleve képtelenség, ha azt akartam volna, hogy a kistérségi programokra épüljön valami, el kellett volna kezdeni időben, '96–'97-ben, amikor már lehetett tudni, hogy lesz egy támogatási koncepció, de legkésőbb '98 nyarán. De ez senkinek nem jutott eszébe. Font Erzsébet rendkívül sok kritikát és áskálódást és gáncsoskodást kapott azért, hogy az általa vezetett főosztály, meg mi magunk is, miért a kistérségeket támogatjuk és miért erőltetjük, hogy onnan induljon el a vidékfejlesztés. Ez az egyedüli igazi vidékfejlesztés szerintem, ha egyszer arról beszélünk, hogy helyi, onnan induló, akkor ők mondják meg hogy mit akarnak. De '98-ban senkinek nem jutott eszébe, hogy ezt kezdjük el. Ezért a Vidékfejlesztési Programok Főosztályának kezdeményezésére a VÁTI szakmai előkészítése alapján hirdette meg a főosztály a kistérségeknek ezt a támogatási lehetőséget, hogy készítsék el a saját programjaikat. Tehát a kettő együtt indult, és

természetesen a SAPARD-terv úgy ment, mint egy gőzmozdony, hiszen '99 decemberében volt a határidő. Úgyhogy a kistérségi programok teljesen normálisan lemaradtak...

Az 1999 márciusában megszületett kistérségi fölhívásban az FVM pontosan nem fogalmazta meg, hogy mit tekint kistérségnek. Annak ellenére történt ez, hogy a magyar terület- és agrárfejlesztési gyakorlatban ekkor már két kistérségi lehatárolás is jelen volt: az egyik az 1996. évi XXI. törvény alapján meghatározott 150 statisztikai kistérség (ez a NUTS 4 szint), másrészt a szántóföldek minősége szerinti tájkörzeti besorolás.

A területfejlesztési törvény a statisztikai-fejlesztési kistérségek négy csoportját különböztette meg: a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek, a tartós munkanélküliséggel sújtott térségek, az ipari szerkezetátalakítás térségei és a mezőgazdasági és vidékfejlesztési térségek. A térségek több szempontú statisztikai besorolását az MTA RKK kecskeméti osztályán végezték dr. Csatári Bálint vezetésével. Magától értetődőnek tűnt volna, hogy a SAPARD program kedvezményezett térségei azok a kistérségek legyenek, amelyeket az 1996. évi törvény mezőgazdasági és vidékfejlesztési térségként definiált. A VFP főosztálya azonban nem ezt a megoldást választotta, hanem nagy szabadságot adott a települési önkormányzatoknak a SAPARD-kistérségek kialakításában. Egyetlen szabály betartását kérték, hogy a társuló önkormányzatoknak összefüggő területet kell alkotniuk, nem lehetnek szigetszerű területi képződmények a kistérségben. Nem egészen világos, hogy az FVM a kistérségi pályázatokat miért nem a statisztikai kistérségekre írta ki. Az egyik megkérdezett interjúalanyunk erről a kérdésről a következőt mondta:

Mindenesetre ebben a SAPARD-rendeletben (tehát az EU-s rendeletben) azt mondják, hogy a legmegfelelőbb földrajzi egységekre kell megfelelni. Ezt kihasználva pedig kisebb vagy egészen kis egységek is fölszaladtak az FVM-be, és mondták, hogy a város, tehát a kistérségi központok minden fejlesztési forrást elvisznek, és nem jó ez a statisztikai kistérség, hanem ők összefognak, 3-4 falu. Ilyenek születtek végül is, a lényeg az, hogy a kiírt pályázatra '99 áprilisáig jelentkezhetett mindenki, csak egy kitétel volt, hogy földrajzilag összefüggő terület legyen.

Az, hogy a SAPARD előkészítése során a kistérségek is fogalmazzák meg elképzeléseiket és vidékfejlesztési programjukat, az országos

SAPARD-terv elkészítésében ekkor kulcsszerepet játszó VÁTI-s és GATE-s szakértők fölvetése volt. Elképzeléseik szerint a SAPARD jó alkalom lett volna a vidékfejlesztés magyarországi intézményrendszerének áttörésszerű létrehozatalára, a legújabb vidékfejlesztési EU-gyakorlat, a LEADER típusú közösségi vidékfejlesztés átvételére és meghonosítására. Jávor Károly, a VÁTI szakértői csoportjának vezetője szerint a „vidékfejlesztésnek éppen a helyi adottságok megismerése és a helyi erőforrások mozgósítása a lényege, hogy a térségek maguk tervezzék és valósítsák meg programjaikat”.⁴⁸ A kistérségi szint intézményesítésének egyik indoka az volt, hogy a kistérségek jelentik azt a legalsóbb területi szintet, ahol összehangoltan lehet fejleszteni.

... Ha én komolyan gondolom a térségfejlesztést, akkor nem úgy kezdődik egy kistérség fejlesztési tervének az elkészítése, hogy összedugja a fejét a kistérségi társulás, és azt mondja, hogy: „Na, te kit ismersz?” – „Hát, én ezt ismerem, vannak ilyen topszakértői izék, hát, hallottam róluk, meg ismerem ezt meg azt, meg van még egypár ilyen szakértőcsoport, hát bízzuk meg őket, és akkor ők majd biztos jól megcsinálják, biztos nyerünk.” Ilyenkor mi történik? Természetesen megtalálják a szakértőt, szakértő természetesen megcsinálja, természetesen leteszi az asztalra, aztán természetesen odébáll, és akkor természetesen a dolog egy részében legalább kiderül, hogy a térséghez, az ott élő emberek szándékához, elképzeléséhez vajmi kevés köze van az elkészült dokumentumnak. Szerintem mivel kezdődik egy ideális tervkészítés? Azzal kezdődik, hogy meg kell próbálni, legalábbis mikroszinten, közösséget teremteni. Egyelőre még azért, hogy a programot megpróbáljuk kialakítani. Ehhez kell néhány örült, aki ott helyben érdekelt. Mert már a nagyapja is ott élt, meg ő is ott szeretne élni, és most is ott él és így tovább, meg ezzel a témával szeretne foglalkozni, meg egy parciális részében a dolognak neki magának is üzleti érdekeltsége van és így tovább. Kell egy maroknyi örült, aki azt mondja, hogy na, akkor most kezdjük el, próbáljuk megcsinálni a programot. Akkor ezek szépen, mindenki a saját ismeretségi köréből és érdekszférájából berángatja a lehetséges térségi partnereket. És akkor fórumokkal vagy valahogyan az egész közösséget legalábbis megszólítja, és aki erre hajlandó válaszolni, az valamit válaszol. Akkor ebből szépen lassan formálódik valami elképzelés, hogy ezek az adottságai, ebbe az irányba szeretnénk menni, milyen jövőt képzelünk a térségnek, akkor ezt a stratégiát választjuk, amibe ilyen prioritások vannak, akkor ennek alapján meg tudok fogalmazni szükséges intézkedéseket, hozzárendelni a projekteket, annak már tartama van, költsége van, felelőse van, tehát így épül fel.

⁴⁸ *Kis Újság*, 1999. május 14. 4. o.

1999 tavaszán a Vidékfejlesztési Programok Főosztályán az a vélemény vált uralkodóvá, hogy a SAPARD apropóján meg kell kísérelni a LEADER mintájára helyi, térségi közösségfejlesztési csoportok létrehozatalát. A fentiekben már ismertetett kistérségi SAPARD programok készítésére kiírt pályázat volt az első lépés. Igaz ugyanakkor az is, hogy ekkor még nem volt világos a magyar döntéshozók előtt, hogy az EU mennyire fogja a LEADER irányába alakuló magyar SAPARD-programozást elfogadni, és többen úgy gondolták az FVM-ben, hogy a SAPARD-támogatás egésze a kistérségek vidékfejlesztési tevékenységére lesz majd felhasználható. A problémákat 1999 tavaszán tovább növelte az az aktivitás, amit a vidéki kistérségek mutattak. A márciusi fölhívásra beérkezett 192 kistérségi pályázat összértéke ugyanis a SAPARD-keret többszöröse volt, és ekkorra már világosan lehetett látni, hogy a fölfokozott várakozásokat az amúgy is bizonytalan SAPARD-támogatásból nem lehet kielégíteni.

A kistérségi tervek készítésének volt egy eleme, ami különösen sok bírálatot kapott: a kistérségek által a tervek elkészítésével megbízott szakértők szerepe. A gyakorlatot minden oldalról bírálták, mivel az agrárfejlesztők pénzpocsékolásnak tartották azt, hogy a kistérségi programok kidolgozására és a kísérleti programok megvalósítására elkülönített összegek jelentős részét a kistérségek szakértőinek finanszírozására fordítják, mert az amúgy is szűkösen rendelkezésre álló források nem azokhoz a vidékiekhez kerültek, akik konkrét fejlesztésekre tudnák ezeket fölhasználni. A vidékfejlesztők pedig azért tartották rossz megoldásnak a külső szakértők alkalmazását, mert ettől veszélyeztetve látták a helyi társadalom mobilizálására tett kísérletüket. Arra számítottak, hogy ha a kistérségek külső (értsd: nem helyi) szakértőket bíznak meg a fejlesztési tervek kidolgozásával, akkor a fejlesztés elveszti alulról építkező jellegét, professzionalizálódik és bürokratizálódik, ezzel a források egy része kiáramlik a térségből a szakértők díjazásán keresztül.

... óriási pénzeket fecsért el az ország arra, hogy úgynevezett kistérségi SAPARD programokat készíttessenek. Ha jól emlékszem, 220-240 kistérségben. Abból látszik a butaság, hogy ezekben a kistérségekben hülyítették a népet, hogy az EU majd ezeket a programokat fogja finanszírozni, holott ez semmiből nem következett, sőt, kizárt volt, hogy ilyen lehetővé váljon. Tehát egyértelműen ez bizonyítható volt akkor is, és

most is bizonyítható. Mondták a butaságot, én azt találtam mondani egy nagyon komoly beosztású embernek, hogy hagyjuk már békén a vidéket, ne hülyítsük a vidéken élő embereket, hülyítették már annyit különböző dolgokkal, legalább mi most ne tegyük azt. Senki sem vette a fáradságot – én vettem, hogy kb. 20 kistérségi SAPARD-tervnel összeadtam azt, ahol egyáltalán volt rá lehetőség, hogy mekkora fejlesztésiköltség-igényű programokat akarnak indítani, és akkor kiderült, hogy a realitásoktól annyira elrugaszkodva, hogy mindenki falusi turizmust akart, megszásszorozni, ezerszerezni a vendéglátóhelyeknek, portáknak, szálláshelyeknek a számát, meg mindenütt speciális termékeket akartak, meg lovasturizmust, meg borutat – hangsúlyozom, hogy ezek egyáltalán nem butaságok, de ezek tobzódtak tulajdonképpen.

A SAPARD-dal kapcsolatos várakozások fölkelésében meghatározó szerepe volt az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztályának. A *Népszabadság* tudósítása szerint a főosztály vezetője az 1999. nyári belvízkárok enyhítését ígerte a SAPARD-forrásokból, július elsején pedig az jelent meg szintén a *Népszabadságban*, hogy: „A 2000-ben induló átfogó vidékfejlesztési program révén 15 milliárd forintos SAPARD-támogatás és a hozzá kapcsolódó ötmilliárd forintos magyar támogatással együtt százmilliárdnyi forrás is igénybe vehető, ha az egyes ágazati támogatási pénzekből is átcsoportosítanak.”

A minisztériumba beérkezett kistérségi pályázatok elbírálását egy tárcaközi operatív bizottság végezte, melynek a regionális fejlesztési tanácsok tagjai, ágazati szakemberek, a Vidék Parlamentjének képviselői és a vidékfejlesztéssel foglalkozó szakértők voltak a tagjai. Az előzetes elképzelések szerint a kistérségi vidékfejlesztési programok elkészítésének a következő lett volna a menetrendje:

33. táblázat. A kistérségi SAPARD programok készítésének menetrendje (Farkas 2000, 213)

<i>Forduló</i>	<i>Tevékenység</i>
1. forduló	A pályázati adatlapok kitöltése A pályázatok értékelése „A”, „B” és „C” kategóriákba történő besorolás

<i>Forduló</i>	<i>Tevékenység</i>
2. forduló	Stratégiai program elkészítése Helyzetföltárás Monitoring Tényleges stratégiai program Monitoring
3. forduló	Operatív program elkészítése Projektek kialakítása Monitoring

Kezdetben a pályázati anyagok közül csupán 30-40 mintakistérséget akartak kiválasztani. Később az az álláspont kerekedett fölül, hogy az egy-egy kistérségre fordítható pályázati források csökkentése mellett növelik a támogatásban részesülő kistérségek számát. A kistérségi pályázatokat három kategóriába sorolták: a legjobbakat „A”, a leggyengébbeket „C” kategóriába sorolták, míg „B”-t kaptak a közepesnek ítélt pályázatok. A besorolást követően a kistérségek pályázatkészítőinek a besorolástól függően eltérő továbbképzésen kellett részt venniük. Ennek az volt a célja, hogy a stratégiai és operatív programok elkészítésére szakmailag fölkészültté tegyék a kistérségeket.

1999 áprilisában összesen 192 kistérségi szerveződés adott be pályázatot. A pályázatokat önkormányzati társulások, a társulások által meghatalmazott önkormányzat vagy a kistérségben működő nonprofit jogi szervezetek nyújthatták be. A pályázati kiírásban az is szerepelt, hogy egy település csak egy kistérségnek lehet tagja, és egy kistérségből csak egy pályázat adható be. Volt olyan térség, ahol a kistérség határa megfelelt a statisztikai besorolásnak (például a porvárosi), más hol már korábban is működő kistérségi szervezetek adtak be pályázatot (például a tóvárosi). Voltak olyan pályázók is, melyek kifejezetten a SAPARD program ösztönzésére alakultak.

Az operatív tárcaközi bizottság 1999. május 11–12-én megtartott ülésén a kistérségek pályázatait a következők szerint kategorizálták:

34. táblázat. A kistérségek kategóriánkénti megoszlása a SAPARD program első fordulója után (Farkas 2000, 213)

<i>Régió</i>	<i>„A”</i>	<i>„B”</i>	<i>„C”</i>	<i>Összesen</i>
Közép-Dunántúl	8	6	4	18
Dél-Dunántúl	10	10	13	33
Nyugat-Dunántúl	12	11	11	34
Észak-Alföld	9	11	13	33
Dél-Alföld	11	7	5	23
Közép-Magyarország	6	5	3	14
Észak-Magyarország	13	15	9	37
<i>Összesen</i>	<i>69</i>	<i>65</i>	<i>58</i>	<i>192</i>

Az első forduló bírálati szempontjai a következők voltak:

- a formai követelmények betartása;
- a térség adottságainak, fejlesztési lehetőségeinek jellemzése;
- a térségi együttműködés korábbi eredményeinek, tapasztalatainak felhasználása;
- felkészültség a program elkészítésére.

A legfontosabb bírálati szempont a kistérségek fejlesztési múltja volt. A legjobban szerepelt, „A” kategóriás kistérségek képviselőinek 1999 júliusában Esztergomban ötnapos tájékoztatót tartottak azzal a céllal, hogy a november 15-ig leadandó kistérségi stratégiai programok minél jobban megfeleljenek az elvárásoknak. Az FVM elképzelése ugyanis az volt, hogy a helyzetértékelést követően a legjobban fölkészült kistérségek elkészítik stratégiai, majd operatív vidékfejlesztési programjaikat. A „B” kategóriásoknak 1999. augusztus 23–26. között rendezték meg az esztergomi fölkészítést.

A *Népszabadság* egy 1999. augusztus 12-ei cikke is mutatja, hogy a kistérségi pályázatok milyen mozgósító erővel bírtak, és hogy milyen jelentős várakozásokat tápláltak. A lap riportere Mátis István szentlőrinci polgármesterrel beszélgetett a SAPARD-ról:

Szentlőrinc polgármestere kitartóan ismételgeti, hogy a SAPARD-ban olyan lehetőségek rejlenek, hogy tulajdonképpen ideje megtanulnunk,

mit is jelent ez az idegen hangzású mozaikszó. A SAPARD speciális csatlakozási program a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés számára. Természetesen az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkról van ezúttal is szó. A SAPARD hét esztendőn keresztül igyekszik segíteni az EU kapujában jó eséllyel bebocsátásra váró államoknak az Unióba való beilleszkedését. Magyarország évente 50-60 millió euró támogatásra számíthat az e célból kidolgozott elképzelései megvalósítására. Szentlőrinc polgármestere azért is fogadta megkülönböztetett lelkesedéssel a SAPARD-ot, mert a baranyai város a jelek szerint az egyik első kedvezményezett lehet. A Mecsekalja tizenöt települése, valamint Orfű község – Szentlőrinc irányításával – kidolgozott egy közös kistérségi fejlesztési koncepciót, s ez elnyerte a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium tetszését. Amikor hazánk novemberben Brüsszelben benyújtja SAPARD-pályázatát, abban ott szerepel majd Mecsekalja fejlesztési programja is. E tervek megvalósulásában még sok a feltételes mód, ám annyi bizonyos, hogy Szentlőrinc és szövetségesei közelebb kerültek a tűzhöz. [...] E beruházások költségének elenyésző részét képezi a SAPARD által kilátásba helyezett pénz. Máti István azonban úgy gondolja, hogy ha a SAPARD valamit támogat, akkor oda áramlani fog majd a magántőke is. *Hiszen ha brüsszeli uniós szakértők rábólintanak egy fejlesztési elképzelésre, akkor az egyben biztatás és üzenet az EU befektetői csoportjainak is. Az üzenet pedig így szól: az adott kistérségbe érdemes befektetni, mert az ottani fejlesztési terv harmonizál az Unió követelményeivel.* (Kiemelés tőlem – Cs. A.)

Máti István szavaihoz annyi megjegyzést kell fűznünk, hogy 1999 augusztusában már köztudott volt a magyar szakemberek előtt, hogy az ország 38 millió euró támogatásra számíthat a SAPARD-keretből, és az is ismert volt, hogy a SAPARD-ból közvetlenül nem támogathatók idegenforgalmi beruházások.

A jelentős kistérségi aktivitás ellenére számos térségből nem érkezett pályázat, illetve egyes települések nem csatlakoztak egyetlen pályázó kistérséghez sem. Az FVM felkérte ezeknek a településeknek a vezetését, nyújtsanak be pályázatot, vagy csatlakozzanak valamely, már pályázó kistérséghez. 88 olyan település akadt, amelyik 2000 márciusáig pályázatot nyújtott be, de még ezek után is maradt 288 olyan, mely nem kívánt részt venni a programban.

35. táblázat. A települések SAPARD-minősítése régióként
(Farkas 2000, 214)

<i>Régió</i>	<i>„A”</i>	<i>„B”</i>	<i>„C”</i>	<i>„D”</i>	<i>Nem pályázott</i>	<i>Összesen</i>
Közép-Dunántúl	82	57	12	25	12	188
Dél-Dunántúl	164	101	47	2	91	405
Nyugat-Dunántúl	206	210	114	48	69	647
Észak-Alföld	232	218	141	13	48	652
Dél-Alföld	222	238	80		60	600
Közép-Magyarország	135	129	118		7	389
Észak-Magyarország	154	63	34		1	252
<i>Összesen</i>	<i>1195</i>	<i>1016</i>	<i>546</i>	<i>88</i>	<i>288</i>	<i>3133</i>

Farkas (2002, 141–142) szerint Magyarországon a SAPARD program során szerveződött kistérségek önkéntes alapon jöttek létre, hosszabb-rövidebb szerves fejlődés eredményeként. Jelentős arányt képviselnek köztük azok a kistérségek, amelyek természetföldrajzi vagy város és környéke kapcsolat alapján szerveződtek. A SAPARD programra a pályázatokat többségükben nem egy kistérségi iroda, hanem a települések önkormányzatai küldték be, azaz a kistérségek intézményrendszere ekkor még nem épült ki. A vidéki közösségek – ha nem is felkészülten, de határozottan – reagáltak az előcsatlakozási programban való részvételre történő felhívásra, ám azok a kistérségek kerültek előnybe, jutottak hamarabb és több forráshoz, amelyek nem a SAPARD program felhívása alapján kezdték a felkészülést. Farkas Tibor véleményét támasztja alá az egyik meginterjúvult szakértő véleménye is:

Nagyon sok olyan, úgymond profi programkészítő jelent meg, aki egy jó mester módjára dolgozott, mint ahogy a cipőt a cipész készíti. Hogy aztán mennyire volt ez megfelelő az adott térségnek, az egy teljesen más kérdés. Épp ennek az elkerülésére, az egész kistérségi programozást generáló, támogató FVM Vidékfejlesztési Főosztály által szervezett képzéseken mindig óva intették a kistérségeket, nehogy egyértelműen ebbe az utcába belemenjenek, arra próbálták őket biztatni, hogy saját maguk próbálják meg ezt az egész programozási folyamatot kézbe venni, ehhez próbáltak némi muníciót is adni, de az eléggé gyengécske

volt. Akiknek korábban nem volt ilyen típusú tapasztalatuk, azok ezzel nem lettek éppen mesterré avatva. Azok jártak jobban, ahol már korábban volt térségmenedzser, olyan ismeretekkel amelyekbe beletartozik az is, hogy tudja, hol kell azokat a szakembereket megszólítani, akik nem rátelepedni akarnak a térségre, hanem egy-egy részanyagot meg tudnak az egészben valósítani.

„A kép tisztul”: az első uniós SAPARD-rendelet

Az EU 2000–2006 közötti költségvetésében a 10 kelet- és közép-európai tagjelölt ország számára csatlakozás előtti támogatásként évi 3174 millió eurót különítettek el, melyből 529 milliót mezőgazdasági támogatásra (SAPARD), 1058 millió eurót infrastrukturális támogatásra (ISPA⁴⁹), és 1587 millió eurót a Phare⁵⁰ keretében elsősorban intézményfejlesztésre kívánt az Unió fordítani.⁵¹

A SAPARD-támogatás juttatásának főbb szabályait csak az 1999. június 26-án kihirdetett 1268/1999. tanácsi rendelet határozta meg. A támogatási keretösszeg 90 százalékát a mezőgazdasági terület és a földművelő népesség nagysága alapján osztották el. Az így kapott arányokat még módosították a 10 ország vásárlóerő-paritáson számított GDP-adataitól függően. A támogatási keretösszeg 10 százalékának országok szerinti elosztásakor a különleges területi adottságokat vették figyelembe. A SAPARD előcsatlakozási alapból az egyes kelet- és közép-európai országok évente a következő összeget vehették igénybe:

⁴⁹ Instrument for Structural Policies for Pre-Accession. Ez a támogatás elsősorban környezetvédelmi és fizikai infrastrukturális beruházásokra használható. Magyarország évi 80 millió eurót kap ebből az alapból.

⁵⁰ PHARE: Poland-Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy. A program 1989-ben indult, először csak a magyar és a lengyel csatlakozás támogatására vonatkozott, majd később az összes tagjelölt ország által igénybe vehető támogatássá vált.

⁵¹ Presidency Conclusions, Berlin, European Council, 24–25 March 1999, p. 26.

36. táblázat. A SAPARD-támogatás maximális éves kerete országoként⁵²

<i>Ország</i>	<i>Millió euró</i>
Magyarország	38,054
Lettország	21,848
Szlovénia	6,337
Bulgária	52,124
Csehország	22,063
Litvánia	29,829
Szlovákia	18,289
Lengyelország	168,683
Észtország	12,137
Románia	150,636
<i>Összesen</i>	<i>520,000</i>

A SAPARD-rendelet számos ponton eltért a korábban félhivatalosan kiszivárogtatott brüsszeli információktól. A magyar agrárkormányzat legalább 50-60 millió euróra számított, de Torgyán József 100 millió eurónyi éves EU-támogatást sem tartott lehetetlennek.⁵³ A rendelet hideg zuhanyként ömlik a SAPARD-dal kapcsolatban nagy reményeket tápláló magyarországi vidékfejlesztők nyakába. A *Magyar Hírlap* tudósítása szerint (1999. július 23.) a Magyar Agrárkamarat és a MOSZ-t is „megdöbbenetette a vártnál kevesebb támogatás”. Hogy az ország a becsülnél kevesebb támogatást kapott, az azzal magyarázható, hogy a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a mezőgazdaságban dolgozók számát a KSH adatai alapján adta meg az EU-nak, ám abban nem vették figyelembe a mezőgazdasági őstermelők és a kisegítő családtagok számát. Így az EU a valósnál alacsonyabb mezőgazdasági foglalkoztatottal számolt a SAPARD elosztásakor. Más országok, például Románia, fordítva jártak el.

⁵² EU Bizottság 1999/595/EC döntése alapján.

⁵³ Jegyzőkönyv az Országgyűlés költségvetési és pénzügyi bizottságának 1998. november 5-i üléséről.

A SAPARD-rendelet azt is meghatározta, hogy milyen szerkezetű és tartalmú tervet kell benyújtaniuk az EU Bizottságához a támogatást igénybe venni kívánó országoknak, és milyen szervezeti háttérrel kell ahhoz kiépíteni, hogy a támogatások lehívhatók legyenek. A rendelet abból a szempontból is csalódást okozott, hogy nyilvánvalóvá tette, a SAPARD nem a LEADER kelet-európai „kistestvére”.

Mert az EU azt mondta, hogy ez nem egy szociális hókuszpókusz, könnytörölgetés, hanem egy beruházás centrikus program. Egyébként ez a probléma visszavezethető az EU-n belüli ellentmondásokra. [...] Az 1268-as rendelet tervezetében még úgy szól a rendelet, hogy minden tagjelölt országnak be kell adnia egy vidékfejlesztési tervet. Miután ilyen sok vita volt erről, hogy mi az, hogy vidékfejlesztés, és itthon is ezt használtuk, úgy látszik, túl direkt módon, túl feltűnően, arra nézve érvként, hogy ne szedjük már szét, a mezőgazdaság az része a vidékfejlesztésnek, vegyük már észre, hogy olyan nincs, hogy mezőgazdaság meg vidékfejlesztés, a mezőgazdaság része a vidékfejlesztésnek, és nem úgy, hogy a vidékfejlesztés része a mezőgazdaságnak. Ezt használtuk érvként, hogy a rendeletben is úgy van, de amikor kijött a rendelet, eltörölték belőle a 'vidékfejlesztési' szót, csak az volt, hogy be kell adni mindenkinek egy tervet. Az lett aztán a címe, hogy „Magyarország SAPARD-terve”.

Hogy az előzetesen egyeztetésre átadott EU-rendelettervezetek jelentősen eltérnek a végleges változattól, nem utoljára fordult elő a SAPARD történetében. Látni fogjuk még, hogy a programban milyen további késéseket és félreecsúszásokat okoztak a később tévesnek bizonyuló információk.

Visszatérve a rendeletre, azt láthatjuk, hogy a SAPARD keretösszege meglehetősen csekély mind az EU mezőgazdasági célú belső támogatásaival, mind pedig az előcsatlakozási támogatások más területeire jutó összegekkel összehasonlítva. Ez a SAPARD kísérleti jellegével magyarázható, vagyis az EU a programot nem a kelet-közép-európai országok mezőgazdasági átalakításának finanszírozására szánta, hanem – legalábbis a hivatalos és félhivatalos tájékoztatások alapján – arra, hogy a program létrejötte és működése során kiépüljenek azok a szervezeti keretek és szakmai tapasztalatok, melyek a csatlakozást követően lehetővé teszik a jelentősebb agrártámogatások hatékony szétosztását. A SAPARD-rendelet ezzel kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy a programnak kettős célja van: egyrészt a közösségi vívmányok és az uniós jogrend átvételének támogatása, másrészt a mezőgazdasá-

gi szektor és a vidék fenntartható átalakításával kapcsolatos problémák megoldása.

A SAPARD-rendeletben megjelölt intézkedések (37. táblázat) és az EU tagállamai számára rendelkezésre álló közös agrárpolitikai intézkedések között nem teljes az összhang. A termelői csoportok létrehozatalára irányuló támogatás például csak a SAPARD-rendeletben jelenik meg, míg ott nincs jelen néhány fontos vidékfejlesztési célzatú KAP-intézkedés, mint például a minőségi mezőgazdasági termékek marketingjének, a vidéki szolgáltatások, falusi turizmus és kézműipar támogatása (Kovács T. 2001). A SAPARD tehát a lehetséges intézkedések tekintetében inkább mezőgazdaság-fejlesztési, mint vidékfejlesztési programnak tekinthető.

37. táblázat. Az EU SAPARD-rendeletében megjelölt intézkedések

1. Mezőgazdasági üzemek beruházásai
2. Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének javítása
3. Állat- és növény-egészségügyi ellenőrzés szerkezetének és minőségének javítása
4. Környezet- és tájvédelmet szolgáló mezőgazdasági termelési módszerek
5. Alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenység fejlesztése és sokszínűsítése
6. Mezőgazdasági üzemek menedzselését segítő szolgáltatások
7. Gazdálkodói csoportok létrehozása
8. Falvak megújítása és fejlesztése
9. Birtokrendezés
10. Ingatlan-nyilvántartás kialakítása és aktualizálása
11. Szakképzés fejlesztése
12. Vidéki infrastruktúra fejlesztése
13. Mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodás
14. Erdészet, erdőtelepítés, valamint az erdei termékek földolgozása
15. Szaktanácsadás, program-előkészítés, monitoring, közvélemény tájékoztatása

A SAPARD-rendelet a megkérdezett magyar szakértők szerint arra is rávilágított, hogy az EU nem teljesen játszik tisztességes játékot a csatlakozásra váró országokkal.

Most visszacsatolva a vidékfejlesztésre, a SAPARD program az az én kis kedvenc kifejezésemmel az EU vidékfejlesztésének a fölvizezett változata. Ha tehát megnézed azt a vidékfejlesztési szabályozást, amit az EU-ban kialakítottak az 1257-es tanácsi rendelettel (EU-vidékfejlesztés), ott az intézkedéseket sorba veszed és összehasonlítod az 1268-as tanácsi rendelettel (SAPARD), az intézkedések 90 százaléka szóról szóra átfedi egymást. Tehát az EU megkínált bennünket egyrészt még olyasmivel, ami náluk már lefutott, de nekünk meg kéne csinálni. [...] A két rendszer 90 százalékban fedi egymást. Ezt minősíthetem egy bölcs dolognak, és minősíthetem egy cinikus és szemét dolognak. Bölcs dolognak abban a tekintetben, hogy hát tulajdonképpen abba a rendszerbe megyünk, tehát meg kell tanulnunk azt a rendszert, hogy miként működik. Már tanulja is a nép, keservek árán, a tekintetben viszont úgy gondolom, hogy cinikus és szemét dolog ez a rendszer, hogy az EU-ban az elmúlt 10 évben mindent megtudtak a kelet-közép-európai országokról, számtalan jelentés, éves országjelentés, a VI-os bizottságnak ilyen-olyan agrárértékelései, tucatnyi értékelések különféle szakértőktől, és mindezek után semmilyen szellemi erőfeszítést nem tettek annak érdekében, hogy erre az átmeneti helyzetre próbáljanak megfogalmazni egy intézkedéssorozatot és programot, hanem gyakorlatilag szó szerint lemásolva ide nyomták a sajátjukat, hogy most tessék, fiúk, nesztek, egy igen kis szerény pénzzel.

Viták és a terv megszületése (1999 nyarától 1999. december 29-ig)

1999. június 11-én, tehát az uniós SAPARD-rendelet végleges megjelenése előtt a kormány határozatot (2134/1999.) hoz, amiben a korábbi EU-javaslatok és rendelettervezetek alapján úgy fogalmaz, hogy 1999 szeptemberére el kell készíteni a Nemzeti Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Tervet, valamint föl kell állítani az Agrárintervenciók Központban a SAPARD fogadására alkalmas kifizető ügynökséget. 1999. június elejére a VÁTI elkészítette a magyar vidékfejlesztési terv első változatát, a kistérségi vidékfejlesztők nagy lelkesedéssel vetették bele magukat a kistérségi helyzetelemzés és programkészítés mélységeibe, az EU pedig megalkotta az első SAPARD-rendeletet.

Mindeközben az FVM-en belül komoly viták törnek ki a SAPARD-pénzek elosztásáról. Kulcsár László, a GATE agrárszociológiai tanszékének vezetője és a magyar SAPARD-terv egyik készítője 1999. augusztus 2-án azt nyilatkozta a *Magyar Nemzet*nek, hogy „a legnagyobb kérdés az, hogy mi szolgálja inkább a vidék uniós csatlakozásra való felkészítését: ha az EU-forrásból csupán a mezőgazdasági termelőknek adjuk meg azt a »lökést«, amellyel piacképesebbek lehetnek, vagy pedig a Brüsszel által megjelölt 15 választható célkitűzésből más prioritásokat is kijelölünk”. Az egyik vélemény szerint azért kell az agrárüzemeket most előnyben részesíteni, mert a csatlakozás után úgyszólván számukra jut kevesebb uniós pénz. A másik oldalon viszont az a tanszékvezető által is vallott álláspont alakult ki, hogy „a mezőgazdaság fejlesztése SAPARD-forrásokból csupán néhány tízezer embert érint, míg a vidék egységes felemelkedése érdekében már most érdemes komplex, egymással összefüggő programokat készítenünk”.

A viták tehát a nyár folyamán törnek ki a SAPARD-forrás felhasználásáról. A nyilvánosságra kerülő információk szerint a konfliktus az agrártermelőket támogatni akarók és a vidéki gazdaság és társadalom egészét fejleszteni kívánók törekvései között húzódik. A SAPARD-terv első változatának elkészítéséért felelős szakértő a következőképpen emlékezett vissza az 1999 nyáron kezdődő vitákra:

Júliusban történt még egy kis összetűzés – azért, hogy ne legyen olyan egyszerű az életünk –, a Közgazdasági Főosztály azt mondta, hogy ez így nem lesz jó, hogy csak úgy készül a SAPARD-terv és nekik ebben semmi szerepük nincsen, majd ezt ők is kidolgozzák, és beleszólnak. Onnantól kezdve szépen – az én szemszögemből nézve – torzult a SAPARD-terv, és több meneten keresztül érte el a mai formáját, amelynek már vajmi kevés köze van a vidékfejlesztéshez. [...] Még a szintekhez tartozik az, hogy amikor fölébredt a minisztérium, és megindult az előkészítés, a belső egyeztetéseken már nagyon sokpólusúvá vált a dolog, nevezetesen az Élelmiszer-ipari Főosztály egyedül akarta meghatározni, hogy márpedig az élelmiszeriparral kapcsolatban mi legyen benne, a Közgazdasági Főosztály akarta megmondani, hogy majdnem az összes többi agrárfejlesztést szolgáló intézkedésekben mi legyen, ráadásul teljesen avított, nagyüzemi filozófiában, és maradtak tulajdonképpen a szűkebb értelemben vett vidékfejlesztési intézkedések. Mert én azt mondom, hogy a vidékfejlesztés az nem egyenlő a mezőgazdasággal, mint ahogy azt nagyon sokan állítják a magasságos EU-ban is, hanem a teljességet jelenti, ami egy adott tájon előfordulhat. Legegyesze-

rúbben megfogalmazva, amiről már beszéltünk, gazdaság, társadalom és környezet. Ilyen értelemben nagyon leszűkítve, egyrészt kettészelelték keményen, különvették az agrárgazdaságot és az úgynevezett vidékfejlesztést. A mezőgazdasági blokkon belül is külön érdek volt az élelmiszeripar és -feldolgozás, és akkor az összes többi, az agrár-környezetvédelem félig mezőgazdaság, félig környezet, de a mezőgazdaság beruházásai, termelőcsoportok felállítása, szakképzés, ezt kőkeményen a Közgazdasági Főosztály próbálta meghatározni, teljesen rossz szemlélet alapján. És maradt a három, úgynevezett vidékfejlesztési intézkedés: a falufejlesztés, az alternatív jövedelemszerzés és a vidéki infrastruktúra. Ezt pedig megkapta a Vidékfejlesztési Programok Főosztálya. Ez utóbiba a mi beleszólásunk nyilvánvalóan jelentősebb volt, az összes többi meg úgyszólván semmi. Sőt.

A viták többféleképpen értelmezhetők, egyrészt úgy, mint a különböző FVM-főosztályok közötti vetélkedés a SAPARD-tervbe kerülésért, a terv ellenőrzéséért. Másrészt a vitákat úgy is értelmezhetjük, mint a Földművelésügyi Minisztérium régi egységei és szakértői, valamint a korábbi Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumból átkerült főosztály és szakértők közti vetélkedést. A viták egy harmadik olvasata a hagyományosabb agrárgazdaság-fejlesztés és az újabb keletű alulról építkező vidéki közösségfejlesztés hívei közötti vetélkedés a terv arculatának meghatározására. A viták éles, nemegyszer személyeskedő hangnemét, légkörét jól illusztrálja a következő két interjúrészlet.

Én életem egyik legnagyobb mélypontját '99 nyara tájékán éltem meg, és akkor találtam ki magamnak a kommandós játék című megoldást. Ugyanis a legjobban az elfárasztott, amikor a tulajdonképpeni felelősöknek a teljesen destruktív és felelőtlen viselkedését volt módom megélni órákon keresztül tartó teljesen impotens értekezleteken keresztül. Ez volt számomra az, ami a legjobban megviselt. Amikor egy vagont kiraktam még diák koromban, nem éreztem magamat olyan rosszul, mint egy ilyen értekezlet után. Akkor kitaláltam magamnak a kommandós játékot, ami arról szól, hogy ez a feladat, nagyon ügyes legyenél, mert mindenki rád fog lőni, én is. Innentől kezdve tudtam, hogy mire számíthatok. Addig nem értettem, hogy egyszer mosolyog, és akkor utána meg akkorát kaszál, meg hátulról belém szúr, meg destruktív, meg akadályoz, meg ellenérdekelt – nem értettem. Azt mondtam, hogy jó, hát a kommandós játék más megvilágításba helyezi az egészet, nekem kell ügyesnek lenni, ez érdekessé is tette egy kicsit, és akkor innentől kezdve már tudtam, hogy igazából sehonnan semmi jóra nem szá-

míthatok, vagy csak nagyon kevésre, a feladat viszont világos. Egyet nem szabadott elfelejtenem, hogy a golyóálló mellényt mindennap fel kellett venni. Ha előfordult, hogy elfelejtettem felvenni a golyóálló mellényt, akkor egyrészt pillanatok alatt szitává lőttek, és napokig lelki beteg voltam. Egyébként jó játék.

Természetesen a munkában részt vettek azok is, vagy azok jelentős része, akik a korábbi változatot készítették, és itt jött egy óriási konfliktushelyzet, mert ők természetesen ahhoz ragaszkodtak volna, amit ők annak idején összehoztak, a másik csapat, akik tulajdonképpen az irányítóivá váltak, pedig ahhoz, ahogy ők elgondolták. A probléma gyökere ott volt, hogy nem volt egy fölöttünk álló szervezet vagy személy, aki döntési kompetenciával rendelkezett volna. Tehát ők is mondták a magukét, a másik csapat, meg mondjuk én is mondtam, és nekem se mondta senki, hogy állítsd le magad, butaságokat beszélsz, annak van igaza, azon a vonalon kell elindulni. Tulajdonképpen volt egy belső viaskodás. Én ugyan nem szidtam senkit, azt tudom, hogy rám tettek nagyon komoly megjegyzéseket, többek között az a főosztályvezető, akinek az egésze nagyon nagy hatása kellett hogy legyen, és volt is, az azt mondta nekem üvöltve a folyosón, hogy „elárulta a vidéket, elárulta a vidékfejlesztést” stb.

A terv első változatát ért bírálatok közül kettőt emeltek ki interjúalanyaink. Az egyik a SAPARD céljára vonatkozott, nevezetesen arra, hogy a forrásokat a vidéki gazdaság, azon belül is kiemelten a mezőgazdaság, vagy pedig az emberi, a közösségi erőforrások fejlesztésére kell-e fordítani.

Az agrárfejlesztők szerint a vidékfejlesztés alapja a gazdaság, azon belül is a vidék legfontosabb gazdasági ágazatának, a mezőgazdaságnak a fejlesztése. A társadalmi élet többi területének fejlesztése csak ez után következhet.

... úgy fogalmazzuk meg a vidékfejlesztés célját, hogy abból indulunk ki, hogy mi a vidéknek a célja, mi a vidéknek a szerepe a társadalomban, tehát az a bizonyos hármas funkció, hogy egyrészt van nyilvánvalóan egy gazdasági funkciója is, van egy ökológiai funkciója is, és van egy közösségi funkciója a vidéknek. Ha pedig azt mondom, hogy a vidékfejlesztésnek a célja elsősorban az, hogy ezeknek a funkcióknak tartósan meg tudjon felelni a vidék, tehát az, hogy képes legyen a gazdasági teljesítményét megújítani, bővíteni, az, hogy olyan életteret teremtsen nemcsak a vidéken élők számára, hanem a társadalom más rétegei, urbanus térségében élők számára is, hogy pihenésre alkalmas legyen, hogy megőrizze a biodiverzitását és így tovább, megőrizze azokat a kulturális

közösségi értékeket, amelyek kétségtelenül a vidéki térségekben, vidéki településeken azért mégmegvannak, amelyek egyébként városon már régóta hiányoznak. [...] Az én mániám az, hogy ha a vidék gazdasági bázisát nem tudjuk megerősíteni, amiből aztán sok minden következik, a foglalkoztatási viszonyok, a kereseti viszonyok és még sok minden egyéb, még akár az életfeltételek is, tehát ha a vidék gazdasági bázisát nem tudjuk megerősíteni, akkor tulajdonképpen az egyéb funkcióinak sem tud majd a vidék megfelelni. Tehát nekem egyértelműen az a véleményem, hogy *ha súlypontoszni akarjuk a fejlesztéseket, a fejlesztési lehetőségeket is, akkor elsődlegesen a gazdasági bázisra kell koncentrálni*, hangsúlyozom, hogy nem kizárólagosan, hanem csupán elsődlegesen. (Kiemelés tőlem – Cs. A.)

A közösségi vidékfejlesztési álláspont erősen gazdaságfejlesztés-ellenes, és a vidéki társadalmi élet egészét kívánja a válságos helyzetből kiemelni.

Milyen tényezői vannak a vidéknek? Van egyszer egy természeti, környezeti, tehát a természeti erőforrások, életelek, föld, víz, levegő stb., továbbá a társadalom, az ember települései, közösségei, és van a gazdaság, valamiféle gazdaság. Ha egy vidéki térség bajban van, ezt fejleszteni akarom, mindezeket fejleszteni kell. Az általános felfogással ellentétben én nem a gazdaságra teszem a hangsúlyt és nem azt tartom a legfontosabbnak, többek között azért a rendkívül egyszerű indok miatt sem mert a gazdaság emberek nélkül nem működik és nincs is értelme. Miről beszélünk, ha nincs ember? [...] Ha a vidékfejlesztésről beszélünk, akkor nem a gazdaság a legfontosabb, hanem először is az ember, először az embert kell megváltoztatni olyan értelemben, hogy hogyan szemléli a körülötte lévő világot, hogy legyen valódi értékrendje, mert ma nincs valódi értékrend. A pénz nem érték, az egy mesterségesen kreált marhaság, és e körül forog az egész világ. Az nem valódi érték. A valódi értékek a barátság, a becsület, az erkölcs, a tisztesség, a tisztaság, ezek értékek. Amíg ilyen értékeket nem tudunk az emberek elé állítani úgy, hogy ők el tudják fogadni és eszerint élnenek, addig a világszemléletük sem lesz megfelelő, és nem lehet szó hosszú távon semmilyen értelmes fejlesztésről, sem gazdasági, sem vidéki, semmilyen fejlesztésről. Tehát az első és legfontosabb az ember. A következő rögtön a természeti erőforrások és az élővilág, ami körülöttünk van. Azért is fontos az ember elsősorban, mert ma már képes arra, hogy az egész földgolyót, úgy ahogy van, elpusztítsa. Pillanatnyilag mindent meg is tesz ennek érdekében. Gyönyörű szépen látszik, környezetszennyezésen, klímaváltozáson keresztül stb. A gazdasági érdek megerőszakolja az egészséget. [...] Ha az ember másképpen szemléli a környezetét, akkor esetleg tudomásul veszi, hogy egyrészt nem ő alkotta ezt a világot – bocsánatot

kérek! –, tehát egész másként kellene hogy viszonyuljon a világhoz, sokkal nagyobb alázattal és tisztelettel az élet iránt és a körülötte lévő természet iránt, amihez ő semmit nem rakott hozzá, csak használta és rombolta. Eredetileg érthetően a szükségleteire gondolt, most már réges-régen ezen túl, a profitra. ... *Tehát első az ember, az élővilág, az élet, és utána jön a gazdaság harmadszor, mert szükség van rá természetesen, csak a helyére kell tudni rakni.* Tehát a vidékfejlesztés az emberrel kezdődik, mindig is komoly figyelemmel az életelemekekre (a föld, a víz, a levegő stb.), a természeti erőforrásokra és a gazdaságra is, természetesen. Kell hogy legyen egy fontossági sorrend mindezeknek a fejlesztésére, mert ez, és csak ez eredményezheti az olyan sokszor hangoztatott fenntartható fejlődést. Mert a fenntartható fejlesztést természetesen többféleképpen lehet értelmezni. (Kiemelés tőlem – Cs. A.)

A másik kritikus pont az volt, hogy milyen stratégiát kell követni az EU-val folyó SAPARD-tárgyalásokon. A vidékfejlesztők álláspontja az volt, hogy először a magyar vidékfejlesztés programját kell kidolgozni, és az EU-tól ennek megvalósítására kell támogatást szerezni, valamint az EU-t meg kell győzni arról, hogy a SAPARD-ból támogassa ezt a programot. Az agrárfejlesztők álláspontja viszont az volt, hogy a SAPARD az EU programja és az EU-tagországok pénze, ezért joggal várható el a magyar féltől, hogy az EU által diktált szabályoknak megfelelően járjon el.

Az EU-nak a vidékfejlesztéssel az a nagy célkitűzése, hogy csökkentse a magyar vidéki lakosság egyoldalú függését a mezőgazdaságtól. El akarja téríteni a mezőgazdaságtól az embereket más irányba, háziipar, helyi termékek felértékelése stb. Nem lehet megmondani előre hogy „ez a jó”, mert attól függ, hogy hol? Legyen lovasturizmus, hol legyen? Mi van ott, ahol van ennek valami háttere? Az agrárlobbi vissza akarja téríteni az egészet a mezőgazdaság felé, de ezzel nagyon differenciálja azokat a vidéki embereket és családokat, akik ezt teljesíteni tudják, és megkaphatják, és kirekeszti a többséget, mert az soha nem lesz olyan állapotban, hogy a pénzért pályázni tudjon. Mert se fedezete, se önereje, se tőkéje, se információja, se képzettsége nincsen, s akkor azt mondjuk majd, hogy jaj, de sajnáljuk, milyen véletlen, hogy mégis csak az én barátaim kapják ezt a pénzt. Ez teljesen ellentétes az EU célkitűzéseivel, csak az a probléma, mint az előbb is mondtam, hogy az EU-szakértők jelentős részének fogalma sincs, hogy hogy él, hogy mit csinál a vidéki ember, és merem állítani, hogy bizonyos összefonódások is lehetnek. Ez persze egy hipotézis, de gyanús nekem az ügy, mert mi a nyavalyáért... miért nem másképp.

38. táblázat. A vidékfejlesztési és az agrárfejlesztési SAPARD-javaslat közti főbb véleménykülönbségek

<i>Jellemző</i>	<i>Vidékefejlesztési javaslat</i>	<i>Agrárfejlesztési javaslat</i>
A magyar vidék helyzete	A vidéki térségek a városi térségekkel összehasonlítva rosszabb társadalmi-gazdasági helyzetben vannak.	A vidéki térségek a városi térségekkel összehasonlítva rosszabb társadalmi-gazdasági helyzetben vannak.
A vidéki válság oka	A szocialista modernizáció során a politika tönkretette a falvakat, onnét szisztematikusan kiszívták a fölhalmozott erőforrásokat és különösen a kistelepüléseket megszüntésre ítélték.	A vidéki válság oka az 1980-as évek vége óta folyó vidék- és mezőgazdaság ellenes politika, melynek következtében mintegy 600–700 milliárd forintnyi beruházási hiány keletkezett az ágazatban, az erőforrások kiszívásával, vagy a hibás agrárpolitika miatti megsemmisülésével.
A kívánatosnak tartott vidékfejlesztési politika jellemzői	A vidékfejlesztésnek gyökeresen szakítania kell az eddigi gyakorlattal, a mezőgazdasági tömegtermelés támogatásáról alternatív, környezet- és közösségbarát termelési módokra kell átállni, s a politikának ezt kell támogatnia.	A vidékfejlesztési politikának az élet- és versenyképes, vagy azzá válni képes vidéki gazdasági szereplőket kell támogatnia, hogy azok tökeerősebbé és ezzel versenyképesebbé váljanak, majd pedig az endogén vidékfejlesztés motorjaivá válhassanak.

<i>Jellemző</i>	<i>Vidékfejlesztési javaslat</i>	<i>Agrárfejlesztési javaslat</i>
A gazdaság- és közösség-fejlesztés viszonya a vidékfejlesztésben	A vidékfejlesztés elsősorban közösségfejlesztés, az erőforrásokkal nem rendelkező embereket kell új erőforrásokhoz juttatnia.	A vidékfejlesztés elsősorban a gazdaságfejlesztés és a versenyképesség növelését célozza.
A SAPARD célja	A SAPARD célja, hogy mobilizálja a vidéki társadalmi szereplőket.	A SAPARD célja a Strukturális Alapok működési rendjének megismerése és elsajátítása.
A SAPARD-támogatás kedvezményezettjei	A SAPARD-fejlesztés alapegysége a kistérség. A vidéki társadalom fejlesztési célú mobilizációja kistérségi keretekben valósul meg.	A SAPARD a már működő gazdasági szervezeteknek ad újabb támogatást.
A SAPARD és a magyar vidékfejlesztési politika kapcsolata	A SAPARD az eddigi mezőgazdasági dominanciájú vidékfejlesztéssel szakító, gyökeresen új vidékfejlesztési politika létrejöttének első lépése.	A SAPARD az eddigi vidékfejlesztési politika megújításának, európaizálásának eszköze.

A másik, pragmatikus minisztériumi irányzat véleményét az alábbi interjúrészlet illusztrálja:

Onnan kezdem, hogy mit értek vidékfejlesztés alatt. Én magam igyekszem gyakorlatiasan megközelíteni ezt, mert különben elveszünk a rengeteg politikai meg filozófiai töltetű megközelítésben. Legcélszerűbb azt érteni vidékfejlesztés alatt, amit az EU ért alatta. Nálunk is van a fogalomnak politikai vagy stratégiai jellegű tartalma, ahol mindenféle szép célkitűzést felsorolnak a vidék gazdasági, szociális helyzetéről, felemelkedésének elősegítéséről, különféle funkcióiról. A természet- és tájvédelemtől kezdve a foglalkoztatáson keresztül a nevelés, meg a szabadidő-eltöltés meg egyebek, s van egy másik tartalma a vidékfejlesztés fogalmának, amely az EU támogatási rendszerében helyezi el a vidékfejlesztést. Ez sokkal inkább megfogható, körülírható tartalmat jelent, mégpedig a vidékfejlesztés az EU közös agrárpolitikájának második pillére, az első pillér az a hagyományos agrárpolitika, ami alapvetően a piacok szabályozásához kapcsolódik, a második pillér a vidékfejlesztés, és az, hogy mit tartalmaz a vidékfejlesztés, az EU-nak az 1257/1999-es tanácsi rendelete pontosan leírja.

A SAPARD-dal kapcsolatban kialakult két markáns véleményt a 38. táblázatban foglaltuk össze. A két álláspontot két jól körülrajzolható szakmai és igazgatási érdekekkel rendelkező csoport véleményeként kell számon tartani. Az FVM-en belüli szervezetek képviselői, a szakértők, az érdekképviselők és a civil szervezetek sokféle álláspontot fogalmaztak meg, melyek különböztek ugyan egymástól, ám a jelentős különbségek ellenére a SAPARD-terv készítésében részt vevő szakértők és hivatalnokok végül is két csoportba szerveződtek, az agrárfejlesztők és a vidékfejlesztők csoportjába.

Az agrárfejlesztésre összpontosító AKII javaslatában három intézkedés szerepelt (37. táblázat), a mezőgazdasági üzemek beruházásainak, a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és a falufelújítás támogatása. Az AKII-sok nem akarták szétaprózni a SAPARD-forrásokat, így elsősorban a gyorsabb és közvetlenebb gazdasági megtérülést ígérő mezőgazdasági beruházásokat támogatták.

A vidékfejlesztés közösségi koncepciójából kiinduló VÁTI-javaslat szinte fordítottja volt az AKII javaslatának. Nem szerepelt benne a hagyományos mezőgazdasági beruházások támogatása, mivel a SAPARD-forrásokat főleg környezetvédelmi, alternatív jövedelemszerzést biztosító és vidéki infrastrukturális beruházásokra fordították volna.

A két fejlesztési javaslat közti kompromisszum azzal született meg, hogy a 15 SAPARD-intézkedést két csoportra, agrárstruktúra-fejlesztési és vidékfejlesztési intézkedésekre osztották. Az egyezségnek része volt az is, hogy megállapították az egyes intézkedésekre fordítható keretösszeget, valamint meghatározták, hogy az FVM főosztályai mely intézkedés kidolgozásáért felelősek.

... a minisztériumban volt, van is egyfajta buta megközelítés, hogy azt mondták, hogy ez tulajdonképpen agrárstruktúra- és vidékfejlesztési terv, tehát különválasztjuk úgymond az agrárstruktúrát, meg különválasztjuk a vidékfejlesztést. Vidékfejlesztés alatt értve azt az intézkedést, amelyiket úgy fogalmaztak meg, hogy a vidéki térségek alkalmazkodóképességének elősegítése. Azt mondták, hogy akkor na, ez a vidékfejlesztés, a többi meg agrárstruktúra, vagyis, hogy nem akarjuk azt figyelembe venni, hogy a fejlesztési intézkedéseknek a jelentős része, amelyik az EU-ban működik, az tényleg az agrárgazdaságot érinti, viszont az a vidékfejlesztésnek a része. Itt elkövettük azt a hibát, hogy mereven különválasztottuk a kettőt, sőt, azért, hogy annak az illetékesnek befogják a száját, aki úgymond a vidékfejlesztésnek az atyja, ezért azt mondták, hogy akkor ezt csinálják ők, mi pedig csináljuk az agrárrészt. Ebből az következett például, hogy még az intézményrendszerben is egy programra kétféle struktúrát próbáltak ráhúzni. Még máig is érződik ennek a hatása. A lényeg az, hogy 1999. november végére elkészült egy olyan változat, amely – nem azt mondom, hogy tökéletes volt, de – elfogadható színvonalú volt. Jártak kint Brüsszelben az FVM-ből olyan kollégák, akik az ilyen informális beszélgetések kapcsán érdeklődtek, hogy miként áll más országoké stb., ők egyértelműen azt mondták, hogy Magyarország SAPARD-tervét minősítették legkedvezőbben, legjobbnak az EU-ban, noha hangsúlyozom, hogy egy csomó butaság volt benne. Például az, hogy nagyon elapróztuk. 10 milliárd forintról van szó most durván mondván, s ezt nagyon elapróztuk a különböző intézkedések között.

Az agrárgazdasági intézkedéseken belül a Közgazdasági Főosztály illetékessége alá került a mezőgazdasági beruházások kérdése, az Élelmiszer-ipari Főosztály alá a feldolgozás, a Földművelésügyi Hivatalok Főosztálya alá a termelői csoportok fölállítása, a Növényvédelmi Főosztály alá a környezetvédelmi intézkedés, az Oktatási Főosztály alá pedig a szakképzés. A Vidékfejlesztési Programok Főosztálya „kapta” a három vidékfejlesztési intézkedés felügyeletét. Az eredeti elképzelésekkel szemben csökkentették a beruházások SAPARD-támogatásának

arányát is, a korábban tervezett 70 százalékkal szemben 40 százalékra, hogy minél több vállalkozás részesedhessen a támogatásból.

A két fél közötti kompromisszum másik eleme az volt, hogy kezdetben a SAPARD-támogatások 60 százalékát agrárfejlesztési intézkedésekre költötték volna és 38 százalékát vidékfejlesztési intézkedésekre, míg a hétéves ciklus végén a két intézkedéscsoport aránya megfordult volna. A 2349/1999. (XII. 21.) kormányhatározat 9 intézkedést fogadott el (zárójelben a ráfordítások részaránya százalékban a program elején és végén):

Agrárgazdasági intézkedések:

- Mezőgazdasági vállalkozásokkal kapcsolatos beruházások (26/30 százalék)
- Mezőgazdasági és halászati termékek földolgozottságának és értékesítésének fejlesztése (26/7,4 százalék)
- Termelői csoportok fölállítása (7,3/7,3 százalék)
- Agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek támogatása (3,7/7,4 százalék)
- Mezőgazdasági szakképzés (1,8/2,7 százalék)

Vidékfejlesztési intézkedések:

- A falvak megújítása és fejlesztése, a vidéki értékek védelme (7,5/12 százalék)
- A vidéki gazdasági tevékenységek diverzifikálása alternatív jövedelemszerzés érdekében (15/17 százalék)
- Vidéki infrastruktúra-fejlesztés és -javítás (11/15,5 százalék)
- Szaktanácsadás, program-előkészítés, monitoring, közvélemény tájékoztatása (2/2 százalék)

A decemberre véglegesített terv úgy szól, hogy „a SAPARD forrásainak felhasználása eredményeként... a mezőgazdaság erőgéppálmánya korszerűbb lesz, a szarvasmarha-, sertés- és baromfitartás feltételei javulnak, a korszerűsített telepeken az állatelhelyezés feltételei megfelelnek az EU követelményeinek, bővül a magasabb minőségű termékek aránya, javul a termékek piaci pozíciója, alacsonyabb lesz a környezetterhelés. A termelői csoportok biztonságosabbá és hatékonyabbá teszik az egyéni gazdaságok termelését, segítik a munkahelyek megőrzését. A foglalkoztatási feszültségekkel küzdő vidéki térségekben a

40. táblázat. A SAPARD program intézkedései, kedvezményezettjei
és a jogosultság kritériumai

<i>Intézkedés</i>	<i>Kedvezményezett</i>	<i>Jogosultság kritériuma</i>	<i>A támogatás mértéke és forrásösszetétele</i>	<i>Támogatás felső határa egy projektre</i>
Mezőgazdasági vállalkozásokkal kapcsolatos beruházások	Főfoglalkozású gazdák, illetve vállalkozók közül azok a kis- és közepes méretű gazdaságok, ahol megvan az esély, hogy hosszú távon is életképesek, versenyképesek lesznek	Földtulajdon, legalább 5 év szakmai gyakorlat	40 százalék (30 százalék EU, 10 százalék nemzeti)	40 m HUF
Mezőgazdasági és halászati termékek földolgozottságának és értékesítésének fejlesztése	Természetes személyek és jogi személyiségű gazdasági társaságok, illetve társulásaik, akik betartják a feldolgozásra vonatkozó más szabályokat	Élelmiszer-biztonsági és környezetvédelmi szakhatósági engedély, legfeljebb 250 fő alkalmazotti létszám	40 százalék (30 százalék EU, 10 százalék nemzeti)	40 m HUF
Termelői csoportok föllállítása	Nagyobb termőterületek termelői (például szabolcsi alma, hajdúsági tej, kalocsai paprika), elsősorban magángazdaságok, de az együttműködésbe társas vállalkozások is bekapcsolódhatnak	Legalább 250 termelő szándéknyilatkozata a csatlakozásról (vagy egy speciális termék-nél a termék 75 százalékát előállító termelők)	30 százalék (22,5 százalék EU, 7,5 százalék nemzeti)	70 m HUF
Agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek támogatása (kísérleti program)	Mezőgazdasági tevékenységet folytató egyéni gazdálkodók, agrárvállalkozások, egyéb szervezetek	Földtulajdon vagy földhasználati jog, 5 év szakmai gyakorlat, minimumálisan 1 ha terület	100 százalék (75 százalék EU, 25 százalék nemzeti)	300 ha területre, illetve 500 számállatra vonatkozó támogatási összeg

<i>Intézkedés</i>	<i>Kedvezményezett</i>	<i>Jogosultság kritériuma</i>	<i>A támogatás mértéke és forrásösszetétele</i>	<i>Támogatás felső határa egy projektre</i>
Mezőgazdasági szakképzés	Regionális bázisintézmények listáján szereplő iskolák	A szakmai képzésben a bázisintézmények személyi állománya és a regisztrált mezőgazdasági termelők vehetnek részt		
A falvak megújítása és fejlesztése, a vidéki értékek védelme	Kistelepülések és tanyák lakói, önkormányzatai és civil szervezetei	Igénybevétel indoklása, építési terv	100 százalék (75 százalék EU, 25 százalék nemzeti)	5 m HUF
A vidéki gazdasági tevékenységek diverzifikálása alternatív jövedelemszerzés érdekében	Önkormányzatok, egyesületek, vállalkozók, gazdálkodók és szervezeteik	Tevékenység dokumentálása	50 százalék (37,5 százalék EU, 12,5 százalék nemzeti)	5 m HUF
Vidéki infrastruktúra-fejlesztés és -javítás	Gazdálkodók és integrációik, civil szervezetek, kistelepülések önkormányzatai	Fejlesztés dokumentálása	80 százalék (60 százalék EU, 20 százalék nemzeti)	0,5–25 m HUF
Szaktanácsadás, program-előkészítés, monitoring, közvélemény tájékoztatása	EU Bizottság, Monitoring Bizottság	–	100 százalék (100 százalék EU)	200 m HUF

tevékenységek diverzifikációja által stabilizálódik a foglalkoztatottság, nő a gazdálkodók szakismerete, valamint javul a vidék népességmegtartó ereje.”⁵⁴

A magyar SAPARD program elsősorban két vidéki szereplő támogatását helyezte kilátásba: a jelentős tőkével rendelkező kis- és közepes méretű agrárvállalkozásokat és a kistépülési önkormányzatokat.

39. táblázat. Az AKII és a VÁTI SAPARD-intézkedésekre vonatkozó javaslata

<i>A SAPARD-rendeletben megadott, választható intézkedések</i>	<i>AKII-javaslat</i>	<i>VÁTI-javaslat</i>
1. Mezőgazdasági üzemek beruházásai	+	
2. Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének javítása	+	
3. Állat- és növény-egészségügyi ellenőrzés szerkezetének és minőségének javítása		
4. Környezet- és tájvédelmet szolgáló mezőgazdasági termelési módszerek		+
5. Alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenység fejlesztése és sokszínűsítése		+
6. Mezőgazdasági üzemek menedzselését segítő szolgáltatások		+
7. Gazdálkodói csoportok létrehozása		
8. Falvak megújítása és fejlesztése	+	+
9. Birtokrendezés		
10. Ingatlan-nyilvántartás kialakítása és aktualizálása		
11. Szakképzés fejlesztése		
12. Vidéki infrastruktúra fejlesztése		+
13. Mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodás		
14. Erdészet, erdőtelepítés és az erdei termékek földolgozása		
15. Szaktanácsadás, program-előkészítés, monitoring, közvélemény tájékoztatása		+

⁵⁴ Magyarország SAPARD-terve 2000–2006. FVM 1999, p. 35–36.

A SAPARD-terv úgy fogalmaz, hogy a programban legnagyobb súllyal szereplő beruházási támogatásban azok a 250 főnél kevesebb embert foglalkoztató agrárüzemek részesülhetnek, amelyek hosszabb távon életképesek. A terv azokat a mezőgazdasági üzemeket tartja gazdaságilag „életképesnek”, amelyek mérleg szerinti eredménye egy fő teljes munkaidős létszámra vetítve egy évben legalább 300 ezer forint. A mérleg készítésére nem kötelezett vállalkozók esetében pedig az évente minimum 3 millió forint/teljes munkaidős foglalkoztatottra jutó árbevétel az életképesség alsó határa. A téma szakértője szerint a mai magyar családi gazdaságok többsége ekkora árbevétellel nem rendelkezik, a részmunkaidős gazdaságokra pedig nem is gondolt a terv (Kovács T. 2001, 15). A tőkeerős gazdaságok előnyben részesítésének másik formája, hogy a SAPARD-keretből a beruházási költségek legfeljebb 40 százalékát lehet fedezni, a fennmaradó összeget a vállalkozónak más, saját vagy banki forrásból kell előteremtenie. A SAPARD program a hazai tulajdonban lévő mezőgazdasági üzemeket sem részesíti előnyben, mivel csak 5 éves szakmai gyakorlatot ír elő a pályázó vállalkozó számára.

Az agrárgazdaság területén a SAPARD program keretében tervezett intézkedések horizontális jellegűek, így az agrárgazdasági intézkedéseknek földrajzi korlátozása nincs, a támogatásokra minden, más szempontok szerint alkalmas termelő pályázhat.

Ami nagyon lényeges dolog, hogy mi abban gondolkodtunk, hogy az agrártámogatásokat az egész ország területén hozzáférhetővé kellene tenni, ezt úgy hívják a szakmai zsargonban, hogy horizontálisak legyenek. A vidékfejlesztési támogatásokat viszont regionalizálni kellett, vagyis vertikálissá kell tennünk, hogy csak a vidéki területeken legyenek hozzáférhetőek. Ehhez kellett definiálni, hogy mi a vidéki terület.

A vidékfejlesztési célzatú intézkedésekre csak az ország egy részéről, onnét is elsősorban a kistelepülések önkormányzatai vagy önkormányzati szövetségei nyújthatnak be pályázatot. A támogatás elsősorban a fizikai infrastruktúra javítására fordítható, illetve néhány kisebb beruházás valósítható meg belőle, ám szakértői vélemények szerint a rendelkezésre álló keret nemigen tud lökést adni a vidéki térségek gazdasági megújulásához. A korábbi elképzelésekkel és az 1999 márciusában meghirdetett kistérségi pályázatokkal ellentétben, vidéki te-

rületként a SAPARD programban a 120 fő/km²-nél kisebb népsűrűségű településeket határozták meg. Ez a meghatározás komoly viharokat kavart. A vidékfejlesztési kistérségek statisztikai lehatárolásában részt vevő szakember a következőképpen nyilatkozott a kérdésről:

Ugye, említettem ezt a vidékiségsindexet, a statisztikai mutatókat szűkítő baromságot, vagyis az OECD-statisztika szerint egy járásnyi térség akkor tekinthető vidékinek, ha az adott terület népességének kevesebb mint 50 százaléka él 150 fő/km²-nél ritkábban lakott településen. Olyan értelemben bonyolult a szám, hogy egyszerre jelez egyfajta népességtelepülési koncentrációt meg a népsűrűséget, de azt sem általában, hanem megnézi, hogy mekkora népsűrűség. Vizsgálgattuk, és az EU is nagyon világosan mondja, hogy 30-35 százalék körüli az a terület, amit ő elfogad vidéknek. Mi mondhatjuk, hogy 80 százalék vidék, de úgysem fogja elfogadni, vagy nem fogja finanszírozni. Ha pedig el is fogadja, erről elég komoly, kidolgozott, világos uniós szisztémák vannak. Akkor próbáltuk itt méregetni ezt, meg hasonlítani az adatokat, és térinformatikánk is van hozzá, úgyhogy a 120 fő/km² jött ki, ez a magyar érték, ez nem statisztikai csalás, hanem a következetes értékbecslés. Beadom ezt, azzal, hogy erre szükség van, felküldöm az adatokat, most igazán nem akarok senkit megbántani. Most vagy nem értették meg a definíciót, vagy nem tudták értelmezni, mindenestre döbbenettel láttam a SAPARD programban, [...] hogy csak annyi van benne, hogy 120 fő/km² települési szintű népsűrűség, ami hát teljes képtelenség, hiszen mondjuk Beloianisz népsűrűsége, az a kis mesterséges görög falu 300 fő lehet, akkor az már nem lehet vidék. Erre azt mondom, hogy szakmai katasztrófa-ként éltem meg.

A tervkészítésben részt vevő minisztériumi szakember a vidékfejlesztési térségek lehatárolására így emlékezett vissza:

Nagyon nagy vita volt és van ma is Magyarországon arról, hogy miként alakult ki a vidékfejlesztés kedvezményezett térségeinek lehatárolása. Először a SAPARD-tervben kellett hogy megjelenjen, és ehhez képest használjuk mi ezt a magyar jogszabályban is. Mi először a területfejlesztéshez hasonlóan a kistérségi alapon lehatároltuk Magyarország vidéki területeit, ahol a vidékfejlesztési intézkedéseket alkalmazni kell, mert erre voltak statisztikák. Ez kiadta Magyarország területének 92–95 százalékát, és lakosságának 68 százalékát. Erre az EU azt mondta, hogy ez így a számára elfogadhatatlan, ezt tessék leszűkíteni, ők a források koncentrált felhasználását szeretnék látni, nem azt, hogy háromezer településen szét van szórva ez az amúgy sem nagy pénz. Gyakorlatilag ebben az is benne van, és ezt soha nem szabad elfelejteni, és mi itt megtanultuk

már az elmúlt két és fél évben, hogy az EU, főleg a SAPARD ügyében kb. úgy áll, mint az orosz tanár a német nyelvleckével, tehát nagyjából egy leckével van előttünk, vagy annyival sem... A rendszert finomítottuk kistérségről települési szintre. Ami azt jelenti, hogy a kistérség központi városai általában kiestek, ami viszont elég jól lecsökkentette a területi és a népességi arányt, főleg az érintett népesség arányát. Tehát lecsökkentette a területet olyan 65–67 százalékra a 95–96-ról, a népességet lecsökkentette 38 százalékra, ezzel gyakorlatilag kistérség helyett települési szintre finomítottuk ugyanezt a szűrést, és további nagy viták után valahol mégiscsak átcsúszott az EU torkán.

Annak okait, hogy az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztálya a vidékfejlesztési intézkedések által érintett területeket kistérségi szintről miért módosította települési szintre, nem tudtuk teljes bizonyossággal megállapítani. Egyik interjúalanyunk szerint az 1999. március-április óta tartó kistérségi programalkotásban kell a változtatás okát keresnünk:

Van egy elképzelésem, hogy miért alakult így, nem vagyok benne egészen biztos. Nyilván azért, mert nagyon jószándékúan a minisztérium elkezdte a kistérségeket arra ösztönözni, hogy mindenki készítsen magának programot, és természetesen, ahogy lenni szokott, nagyon sok olyan kistérség is készített, amelyet elég nehezen lehetett vidékinek nevezni. Utána meg ők megjelentek azzal, hogy itt a programunk, akkor mi majd kimaradunk a SAPARD-ból? Mert a két dolog párhuzamosan ment, a kistérségek is elkezdtek maguknak fogalmazni saját céljaikat, és azt hiszem, az történt, hogy abban az RKK-féle fölosztásban nem rurálisnak minősülő kistérségben is a községek kedvezményezettjei a SAPARD-nak. Ez egy radikális különbség a területhez képest, hogy mikor alakult így a minisztériumban, azt nem tudom megmondani.

A Brüsszelbe megküldött SAPARD-terv szerint a mezőgazdasági és a vidékfejlesztési intézkedések keretében nyújtott támogatásokról a döntés eltérő szinteken és eltérő szereplők bevonásával történt volna. Az agrártámogatások iránt a pályázatokat az FVM alá tartozó megyei földművelésügyi hivatalokhoz kellett volna benyújtani, és az intézkedés tekintetében az illetékes hatóság a megyei hivatalok mellett az FVM illetékes főosztálya, a SAPARD Hivatal, a Magyar Államkincstár és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal lett volna.

41. táblázat. A tagjelölt országok által választott
SAPARD-intézkedések²

<i>Intézkedés</i>	<i>Bulgária</i>	<i>Cseh- ország</i>	<i>Észt- ország</i>	<i>Magyar- ország</i>	<i>Lett- ország</i>	<i>Litvánia</i>	<i>Lengyel- ország</i>	<i>Románia</i>	<i>Szlovákia</i>	<i>Szlovénia</i>
Mezőgazdasági üzemek beruházásai	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének javítása	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Állat- és növény-egészség- ügyi ellenőrzés szerkezeté- nek és minőségének javítása								+		
Környezet- és tájvédelmet szolgáló mezőgazdasági termelési módszerek	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Alternatív jövedelemszer- zést biztosító gazdasági tevékenység fejlesztése és sokszínűsítése	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Gazdálkodói csoportok létrehozása	+			+				+	+	
Falvak megújítása és fej-	+	+	+	+						

² SAPARD Annual Report – Year 2000, p. 44–45

[illegible]

A vidékfejlesztési célú pályázatokat az FVM regionális irodáihoz (7 városban) kellett volna benyújtani. Ennek az intézkedésnek a végrehajtásáért az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztálya, az FVM vidékfejlesztési munkacsoportjai, a regionális fejlesztési tanácsok, az FM megyei hivatalai, a SAPARD Hivatal, a Magyar Államkincstár és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal felel. Vidékfejlesztési munkacsoportokat a regionális irodák mellett hoztak volna létre, abban az irodák köztisztviselői és külső szakértők (elsősorban a VÁTI szakemberei) vettek volna részt. A munkacsoportok feladata a pályázók előzetes vizsgálata és a végrehajtás felügyelete.

A „Magyarország SAPARD-terve” címet viselő anyag végül is december végére elkészült, és 1999. december 29-én, az EU által szabott leadási határidő lejárta előtt megérkezett Brüsszelbe. Csehország kivételével az összes tagjelölt időre benyújtotta a nemzeti SAPARD-tervet, a csehek határidejét egy hónappal meghosszabbították. A SAPARD-rendelet 15 választható intézkedést jelölt meg, melyek közül a tagjelölt országok kiválaszthatták azokat az intézkedéseket, melyek speciális igényeikhez legközelebb álltak. A lehetséges intézkedéseket és a tagjelölt országok választásait a 41. táblázat mutatja. Két intézkedést⁵⁵ egy ország sem választott.

⁵⁵ Mezőgazdasági üzemek menedzselését segítő szolgáltatások létrehozatala (6. sz. intézkedés), ingatlan-nyilvántartás kialakítása és aktualizálása (10. sz. intézkedés).

Az év eseménytörténetéhez hozzátartozik, hogy a tél elejére az is kiderült, hogy összesen 438 magyarországi település nem vett részt olyan kistérségi együttműködésben, amelyek SAPARD-forrásra akarnak pályázni. Ezeknek a településeknek a minisztérium decemberben levelet küldött,⁵⁶ és fölhívta a figyelmüket a SAPARD nyújtotta – akkor (is) még csak feltételezett – lehetőségekre. Az FVM ekkor már nem kistérségi, hanem települési szinten adta meg a SAPARD-ra pályázni kívánók statisztikáit, így a *Világgazdaság* tudósítója arról írhatott, hogy az ország 3125 településéből 1152 (37 százalék) kapott „A” minősítést, 991 (32 százalék) „B” minősítést és 544 település (17 százalék) „C” minősítést a kistérségi pályázaton. Az „A” és „B” kategóriájú települések kistérségeiben 2000 elején elkezdődhet az operatív programok kidolgozása is, míg a „C”-s településeken várhatóan 2000-re lesz kész a stratégiai terv.

December 9-én az FVM kabinetfőnöke, Béres Béla ünnepélyesen átadta az Agrárintervenciós Központ (AIK) új irodaházát. Ennek a történet szempontjából azért van jelentősége, mert az eredeti elképzelések szerint az AIK lett volna Magyarországon a SAPARD kifizető ügynöksége, vagyis a SAPARD Hivatal. Mint oly sok minden a SAPARD történetében, ez sem maradt kőbe vésett igazság. December 21-én a kormány határozatban (2349/1999.) dönt a SAPARD program keretében nyújtott közösségi agrár- és vidékfejlesztési támogatások igénybevétele érdekében tett intézkedésekről és az intézményi háttér megteremtéséről. A határozatban

- kijelölik az FVM-et, hogy az Európai Bizottság (EB) rendelete szerint lássa el a SAPARD Illetékes Hatóság feladatait;
- kijelölik az FVM-et, hogy az EB rendelete szerint lássa el a SAPARD Irányító Hatóság feladatait;
- fölkérlik az Állami Számvevőszéket a SAPARD Igazoló Szerv feladatainak elvégzésére;
- jóváhagyják a SAPARD-tervet.

⁵⁶ *Világgazdaság*, 1999. december 10.

Remények és késlekedés (2000)

2000. január 1-jén hivatalosan is megnyílnak az EU előcsatlakozási alapjai, a források elvileg rendelkezésre állnak, lehívásuk azonban még jó ideig nem kezdődhet el. A csatlakozó országok SAPARD-tervei épp megérkeztek Brüsszelbe, a Bizottság szakapparátusa a véleményezésen dolgozik. A SAPARD ez évi magyarországi története január végén kezdődik. Január 21-én a tárca képviselői sajtótájékoztatón jelentik be, hogy az Európai Bizottság elfogadta a magyar SAPARD-tervet, a magyar fél várja az EU véleményét. Ennek megérkezéséig a tervet nem hozzák nyilvánosságra,⁵⁷ ami nem kevés értetlenséget vált ki a vidékfejlesztési szakértők körében.

Azon a ponton tudtam megragadni, amikor elkészült az első változat – utána történtek mindenféle dolgok, amiket én nem tudok, amikről csak hallomásaim vannak, de én nem voltam ott –, akkor azon a ponton találkoztam vele, amikor a Vidék Parlamentje nevében véleményeztük. Utána megint eltűnt valahova, és csak azon a ponton találkoztam vele, amikor már elkezdtek tanítani és hirdetni, hogy mik azok az intézkedések, amelyek ebben szerepelnek. Az érdekessége a dolognak az, hogy ez a terv titkosítva volt. Ez nem gátolt meg, mert nálam volt belőle változat, de igazából nem volt arra szánva, amire kellett volna, hogy egy nagy társadalmi vita kerekedjék belőle, és akkor majd a véleményeket beillesztik a tervbe... gyakorlatilag a társadalmi vitát azt úgy gondolták, hogy mondjanak véleményt, de azért ne olvassák el, hogy mi van benne.

A január 21-i sajtótájékoztatón az is elhangzik, hogy előreláthatóan kevés idő lesz 2000-ben a SAPARD-források elköltésére, mert ha június végére el is fogadja az EU a nemzeti terveket, akkor is csak október közepéig lehet a forrásokat lehívni, tekintve hogy a pénzügyi év ekkor zárul az EU-ban. Az FVM képviselőinek az érvelésében a korábbiakhoz képest feltűnő visszafogottság tapasztalható, Szendrőné dr. Font Erzsébet főosztályvezető a *Kis Újság* január 28-i számában már a SAPARD felkészítő szerepét hangsúlyozza, és a problémákat valójában megoldó források érkezését a csatlakozást követő időszakra teszi.

⁵⁷ *Népszabadság*, 2000. január 22.

Sokan kérdezik, hogy ilyen kis pénzért miért kell annyi munkát végezni. Itt azonban sokkal fontosabb dolgokról van szó: a csatlakozás előtti időszakot arra szeretnénk fölhasználni, hogy valamennyi kistérség tanuljon meg pályázatokat, programokat készíteni. A SAPARD-támogatáshoz jutást egyfajta tanpályának tekintjük a módszerek elsajátításához, hogy a csatlakozást követően majd könnyebben tudják megpályázni a SAPARD helyébe lépő – lényegesen nagyobb összegű – támogatásokat. (Kiemelés tőlem – Cs. A.)

Az Európai Unió január végén hozza nyilvánosságra a SAPARD végrehajtási szabályairól szóló rendelet első változatát. Franz Fischler, az EU mezőgazdasági főbiztosa azt nyilatkozza a *Világgazdaság* január 28-ai számában, hogy „természetesen olyan gyorsan elérhetővé kell tenni az évi 520 millió eurót, amint csak lehetséges. Nem csak a tempó fontos azonban, hatékonyságra és ellenőrzésekre is szükség van.” Fischler ezzel elismeri, hogy a SAPARD elindításában további késések várhatók, és a kifizető ügynökségek akkreditációja meglehetősen hosszadalmas lesz. Azt is megígéri viszont, hogy a 2000. évi forrásokat át lehet vinni a következő évre, vagyis a csatlakozásra váró országok számára a késés ellenére sem fognak elveszni a források. A kifizető ügynökség akkreditációjának kérdése lényegében ettől a tájékoztatótól kezdve válik a SAPARD-ról folyó közbeszéd egyik legfontosabb témájává.

A február 5-i számában a *Népszabadság* címoldalon, botrányként találva hozza nyilvánosságra, hogy az FVM félmilliárd forintot akar fordítani a regionális irodák létrehozására és további 300 milliót a kistérségi programok menedzsmentjének kialakítására. A botrányt az váltja ki, hogy a Miniszterelnöki Hivatalban is van egy terv kistérségi menedzserhálózat kialakítására, és a lap fölteszi a kérdést a két tárca képviselőjének, hogy egy vagy két hálózatról lenne-e szó, s ha kettőről, akkor miben fognak különbözni. A lap publicistái gyanítják, hogy a MeH a nagyobbik kormányzó párt, az FVM pedig a kisgazdák kistérségi szervezettségét igyekszik majd ezzel a megoldással erősíteni. A vita végül is úgy dől el, hogy mind a MeH, mind pedig az FVM kialakítja a maga kistérségi menedzserhálózatát. A MeH 2000. augusztus végén írja ki a pályázatot a 150 statisztikai kistérségi megbízotti állásra, akik a MeH-hel állnak szerződéses jogviszonyban. A kistérségi megbí-

zottak októberben állnak munkába, és 2002. augusztus végéig töltik be hivatalukat.⁵⁸ Az FVM 2001 áprilisától ad támogatást a SAPARD programra pályázó 190 vidékfejlesztési kistérségnek vidékfejlesztési menedzserek foglalkoztatására. A támogatást a kistérségek kapják, a menedzserekkel is ők állnak jogviszonyban.⁵⁹

Az EU Bizottsága február végén megküldi az FVM-nek a véleményét az 1999. december végén benyújtott SAPARD-tervről. 23 pontban sorolták föl, hogy milyen kiegészítéseket kérnek a magyar szervektől. Hiányosnak találták az ország jelenlegi helyzetét leíró fejezetet, valamint az egyes programok, különösen az agrárkörnyezeti program leírását. Az EU azt is hiányolta, hogy a tervvel kapcsolatban nem kértek ki az illetékes érdekképviselők és civil szervezetek véleményét. Az EU a hiánypótlásra március közepéig adott időt a magyar félnek. Egyben kezd bizonyossá válni az is, hogy az ősz beköszönte előtt az EU nem fogja elfogadni a magyar SAPARD-tervet, így egyre kisebb az esélye annak, hogy 2000-ben kifizetésekre is sor kerülhet az alapról.

A brüsszeli vélemény nyilvánosságra kerülését követően a tervet több támadás is éri. Március 2-án az FVM-ben értekezletet tartanak a SAPARD-tervről, ahova meghívják 31 szakmai és civil szervezetet is. A tanácskozást az EU 23 pontos kérése alapján rendezik meg. A terv elkészítésében közreműködő két szakértő a következőképpen emlékezett vissza erre a tárgyalásra:

A tragikomédia a dologban az egy összejövétel volt, hiszen az EU megköveteli a társadalmi partnerekkel való konzultációt. Természetesen azt nem követeli meg, hogy mindent el kell fogadnunk, amit mondanak, de azt dokumentálni kell, hogy a társadalmi partnerekkel megtörtént a konzultáció, azt is dokumentálni kell, hogy mi volt a véleményük, és hogy ebből mi az, ami elfogadásra került, mi az, ami nem, és ami nem,

⁵⁸ Ekkor a szociálliberális kormány újra meghirdeti a kistérségi megbízotti állásokat. A sajtóban több olyan híradás is napvilágot lát, ami szerint ekkor a kistérségi megbízottak az MSZP klientúrájából kerülnek ki (*Magyar Nemzet*, 2002. szeptember 6.).

⁵⁹ A Kistérségek Fejlesztéséért Tudományos Egyesület 2001. évi felmérése szerint 1999 és 2001 között jelentősen megnőtt a kistérségi menedzserek száma. 1999-ben a vizsgált 124 kistérségből 48, 2001-ben a vizsgált 117-ből már 115-ben alkalmazott menedzsert. A növekedés nagyrészt az FVM vidékfejlesztési támogatásának volt köszönhető, így az nagymértékben hozzájárult a kistérségi intézményrendszer erősödéséhez (Szoboszlai 2001).

az miért nem. Ez így fair. Egyfelől részben az idő rövidege miatt, részben valószínűleg a szándék miatt is, azt hiszem, az érdemi egyeztetés a partnerekkel elmaradt. Tehát a csúcs az volt – nem tudtam, hogy sírjak, vagy nevessek –, azt hiszem, hogy társadalmi partnerekkel, vagy társadalmi vagy civil szervezetekkel való egyeztetésnek nevezték, összehívtak egy értekezletet. Én is ott voltam, ültem és figyeltem. Ezek után egymás után fölálltak a terméktanácsok képviselői, vezetői részben, és elmondták: „hogya ez az egész SAPARD csak arra lenne jó, hogy az én gabonatárolóimat ki lehessen velük söpörni... hogy tessék odaadni a gabona-terméktanácsnak az egész pénzt, mert..., föláll a hústerméktanács, amiből több is van..., – kiderült, hogy van egy csomó szakágazati lobb, abba ne menjünk bele, s hogy a terméktanácsok igazából mit képviselnek, meg miért és hogyan vagy hogyan nem, az egy külön történet, az is nagyon tanulságos lenne, csak az a baj, hogy ezekről a dolgokról nem születnek hű tükörképek...

... tudniillik a tervezésnek van egy olyan követelménye is, hogy nyitottnak kell lennie. Ez két okból rendkívül fontos. Egyrészt azért, hogy az érdekeltek is elmondhassák véleményüket, például a civil szerveződések és érdek-képviselői szervezetek, de másrészt azért is, mert rajtuk keresztül tulajdonképpen nagy nyilvánosságot kap ez az egész munka, tehát könnyebben eljut az információ azokhoz, akik majd egyébként megvalósítják a tervet. Úgy szoktam fogalmazni, az érdekeltekhez. Én irkálhatok akármit, azt majd valaki vidéken fogja megvalósítani, aki korszerűsít valamit, aki infrastruktúrát fejleszt, hozzájuk kell hogy eljusson. Ezeknek a szervezeteknek a bevonása a tervezésbe egyrészt formális volt, másrészt ők is egy kicsit szereptévesztésben voltak. Az, hogy őket be kell vonni a tervezésbe, azért nem azt jelenti, és logikailag nem is jelentheti, hogy minden szerveződésnek vagy érdek-képviselői szervnek az akarata megjelenjen a tervben. Azért is, mert rendkívül ellentétes érdekeik vagy nézeteik vannak egyrészt, másrészt pedig úgy szokták mondani, hogy az sem jó, ha a befőttes teszt el a nagymamát. Szereptévesztésben voltak, mert azt gondolták, hogy amit majd ők mondanak az lesz, ezért fenyegettek, leírták, hogy ha nem, akkor majd írnak, meg mennek Brüsszelbe stb. Ennek az egésznek a mechanizmusa nem alakult ki még nálunk, de szerintem, mint ahogy mondtam, hogy a SAPARD egyik célja, hogy megtanuljuk ezt az egész működtetési mechanizmust, erre kiváló alkalom lehetett volna. Arra gondolok, hogy ha vannak agrár-érdekképviselői szervezetek, akkor ne külön-külön kelljen mindegyikkel leülni egyeztetni, hanem próbálják ők meggyőzni egymást és egy egységes álláspontot kialakítani arról, hogy az agrárgazdaság területén például milyen prioritásokat kell érvényesíteni, de ugyanígy a civil szerveződések is. Győzzék meg ők egymást. Tulajdonképpen ez hozná az én megítélésem szerint azt a pezsgő, társadalmi egyeztetést erről az egészről. Ezt sem tanultuk meg, ez is valahogy félresikerült. Biztos, hogy

még valakiket kihagytam, mert lehet, hogy még mások is részt vettek a tervezésben, de azt gondolom, hogy a zömét azért ezek a szervezetek készítették, illetve ezek voltak az elsődlegesen meghatározók. Az Agrárkamarat úgy veszem, mint egy sajátos érdekképviselői szervezetet. Véleményezte ezt a MOSZ, az Agrárkamara, a fiatal gazdálkodóknak is van valami szövetsége, a tervben egyébként fel van sorolva talán két oldalon keresztül.

A Magyar Agrárkamara (MAK) és a Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ) azért bírálják a tervet, mert a források csupán 28 százalékát akarná mezőgazdasági beruházásokra fordítani.⁶⁰ Azt is kifogásolják, hogy a támogatások odaítélésekor a kisebb üzemméretű agrárszervezeteket részesíti előnyben a terv, továbbá azt is nehezményezik, hogy az érdekképviselők véleményét előzetesen nem kérték ki a terv benyújtói.⁶¹ A két agrárszervezet sajtókampányba fog a SAPARD-terv módosítása érdekében, a tavasz során többször visszatértek a SAPARD kérdésre, a beruházások arányának növelését követelve, és kifogásaikat eljuttatták Brüsszelbe is.⁶²

A március 2-ai értekezletről készült jelentés, ami a SAPARD-tervnek is részévé vált, így fogalmazott az ott elhangzott és a tervben figyelembe nem vett javaslatokról:

A legfontosabb észrevételek – melyek nem kerültek be a tervbe – a következőkben foglalhatók össze:

Vágóállat- és Hústerméktanács, valamint Magyar Húsiparosok Szövetsége: Támogatásra javasolt a vágósertések vágás utáni minősítésének korszerűsítése is. Nem foglalkozik a terv kellő hangsúllyal a hulladékkezelés korszerűsítésével.

Gabona Terméktanács: A világkereskedelem a koncentráció felé halad, ennek ellenére a terv intézkedései jórészt a kis- és középvállalkozásokat támogatják. Rendkívül pozitív az élelmiszer-biztonsági, higiéniai, környezetvédelmi, állatjóléti és a hozzáadott érték növelésének megjelenése a kiválasztási kritériumoknál.

⁶⁰ *Népszava*, 2000. március 11.

⁶¹ *Népszabadság*, 2000. március 11.

⁶² Megkérdezett szakértőink szerint a MOSZ és a MAK ellenséges magatartásában az is közrejátszott, hogy néhány hónappal korábban az FVM javaslatára úgy módosították a területfejlesztési törvényt, hogy a területfejlesztési tanácsokból az agrárkamarák képviselői kimaradjanak.

Élelmiszer-feldolgozók Országos Szövetsége: Az élelmiszeriparban is támogatni kellene a regionális termelői közösségek, valamint a marketing- és logisztikai központok kialakulását.

Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége: Kevés forrás áll rendelkezésre a mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatására. A SAPARD-előirányzat legalább 60 százalékát erre az intézkedésre kell fordítani úgy, hogy az első években mintegy 80 százalékos legyen a termelői részesedés, mely arány az évek során fokozatosan csökkenhet.

Magyar Agrárkamara: Kevés forrás áll rendelkezésre a mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak és az agrár-környezetvédelmi intézkedések megvalósítására. A SAPARD-előirányzat legalább 60 százalékát a mezőgazdasági termelők beruházásainak támogatására kell fordítani úgy, hogy az első években mintegy 80 százalékos legyen a termelői részesedés, mely arány az évek során fokozatosan csökkenhet. A program ne részesítse előnyben a kis- és középvállalkozásokat, azon belül az egyéni vállalkozókat. Az elbírálás pontrendszere bonyolult. A támogatás elbírálásánál az legyen a döntő, mennyire korszerű a beruházás. Az agrár-környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés legyen a beruházás alapfeltétele. Mivel a falufejlesztésre, az alternatív jövedelemszerzés kialakítására, valamint a vidéki infrastruktúra fejlesztésére egyéb források is rendelkezésre állnak, ezért ezekre a célokra a források mintegy 15 százalékát kellene csoportosítani.

Hegyközségek Nemzeti Tanácsa: Az ágazati részanyagot már a terv készítésének idején is ismerték. A termelői csoportok körébe be kellene vonni a szőlő-bor ágazatot, nevesíteni kell a pinceszövetkezeteket. Problémát jelent ugyanis, hogy a jelenlegi atomizált tulajdonú és heterogén technológiai színvonalon működő vállalkozások nem tudnak versenyképesek maradni. A nagy beruházást igénylő speciális szőlészeti-borászati berendezések kapacitása megfelelő üzemméret alatt nem használható ki. A mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatásában nevesíteni szükséges a szőlőművelést, mivel a termék minősége alapvetően függ a technológiától. Az agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek között kiemelten kell foglalkozni a szőlőműveléssel. A szőlő – gazdasági jelentőségén túl – a táj alakításában is szerepet játszik.

Magyar Zöldség-Gyümölcs Terméktanács: Jól ismerik és elfogadják az úgynevezett termékpályás szövetkezési modell előnyeit, fontos azonban megjegyezni, hogy a zöldség-gyümölcs piac saját kritériumrendszere, a többi agrárágazattól eltérő termelésszabályozási és -támogatási gyakorlata olyan mértékű elkülönülést jelent, melyet sem a magyar termelőknek, sem az irányításért felelősséget vállaló vezetőknek figyelmen kívül hagyni nem szabad. Fontos lenne, hogy a zöldség-gyümölcs termelői szervezetek megalakítása és működőképessé tétele pozitív diszk-

riminációt kapjon. A „Mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása” című fejezetbe kérjük bevonni a zöldség-gyümölcs és gombaágazatot.

Magyar Gabonafeldolgozók, Takarmánygyártók és -Kereskedők Szövetsége: A támogatás szükségessége miatt javasoljuk a preferált célokat a következőkre szűkíteni: élelmiszer-biztonsági, higiéniai és környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés. Az értékelési szempontoknál az 50 fő alatti vállalkozást ebben az iparágban nem célszerű ösztönző pontszámmal honorálni. A gabonafélék feldolgozása alatt malmai, takarmánygyártási és téstágyártási feldolgozást értünk, s a pályázatoknak ezekre kellene kiterjedni.

Baromfi Terméktanács: A tervből az tűnik ki, hogy a versenyképes vállalkozások nagy része ki van zárva.

Az FVM a terven már alig változtatott, igyekeztek az EU kérdéseire minél hamarabb választ adni, hogy a SAPARD beindítása ne szenvedjen további késedelmet. Az érdek-képviselői véleményeket csatolták a terv újabb változatához.

A nagyüzemi agrár-érdekképviselők részéről érkező támadásra a sajtón keresztül az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztályának vezetője is válaszolt.⁶³ Elmondta, hogy a főosztály ösztönzésére széles körű felkészülési folyamat indult be az országban, és szükség volna egy önálló vidékfejlesztési törvény megalkotására az agrárnépesség csökkenésének megállítása érdekében. A sajtótájékoztatón az is elhangzott, hogy a SAPARD keretében egyedül Magyarország követi a LEADER program mintáját. A sajtótájékoztatóra egy galgahévízi konferencia apropóján került sor, aminek az volt a célja, hogy „bátorítást adjanak a kistérségek vidékfejlesztő szakemberei számára a LEADER-közösségek által megvalósuló fejlesztési tapasztalatok átvételére”. Annak ellenére, hogy a kistérségi szerveződésű közösségfejlesztést, ami a magyar szóhasználatban ekkor már vidékfejlesztésként jelenik meg (az agrárfejlesztéssel szemben), egyre több támadás éri, a főosztálynak nem sikerül egységbe szerveznie a vidékfejlesztésben érintett és érdekelt szervezeteket. Erre pedig feltehetőleg nagy szükség lett volna ebben az időszakban, amikor egyre több támadás érte a tervet, különösen annak vidékfejlesztési részét. A vidékfejlesztők összeszerveződésének elmaradásáról az egyik érintett a következőképpen nyilatkozott:

⁶³ *Napi Magyarország*, 2000. március 11.

Hát, a főosztályvezető az építész a maga részéről, de falun nőtt fel, és van egy romantikus nosztalgiája a régi falusi élet iránt, meg sokat járt Franciaországba, ahol látott ilyen alternatív törekvéseket, hogy mondjuk falusi péksütőde, meg hasonló, amik fontosak egyébként, csak a magyar agrárium kérdését nem oldják meg. Neki ilyen háttere van. A többieket alapvetően ő választotta ki, tehát eleve egyféle ilyen irányultság mentén dolgoztak együtt, amíg ő erős, addig ugyanazt mondják, természetesen, majd ha egyszer ő nem lesz erős, akkor kiderül, hogy a háta mögött ki hogy fogja fújni, és mi az igazi véleménye. De amikor ez indult, akkor ő egyféle hősként elkezdte járni az országot, és népszerűsítette ezt az egész vidékfejlesztési programozást... Olyan nincs, hogy a minisztérium a közvetlen partner. Abban benne van az alulról építkezés a tetőig. Tehát vannak a helyi csoportok, aztán a megye, aztán a régió, aztán van egy országos valami, ami még mindig viszonylag független mindenféle minisztériumtól, és igen furcsa lenne, ha akármelyik hivatalnok meg akarná mondani valamelyik helyi csoportnak, hogy hogyan csináljon, meg mit csináljon... Soha nem ismerte föl, hogy a Vidék Parlamentjét kellene arra használnia, hogy egy ilyen országos hálózat-építés beinduljon, az, hogy önszerveződjenek ezek a kezdeményezések, ez azért már sok lett volna neki. De menjünk vissza a lobbikra. Nekilendültek, és ennek a kampányolásnak, ami történt, és 200 kistérség márkáns megjelenésének és egyebeknek köszönhetően, igazából átütöttek.

A SAPARD kistérségi megközelítését időközben egyre több bírálat éri. Április 26-án ülésezik az Országgyűlés területfejlesztési bizottságának az Európai Unió intézményeihez való csatlakozással foglalkozó, vidékfejlesztési, területrendezési és infrastrukturális albizottsága, ahol Szendrőné dr. Font Erzsébet meghívottként beszámol a SAPARD állásáról. Idézet az ülés jegyzőkönyvéből:

Szendrőné dr. Font Erzsébet (Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium): Akkor talán egy részletes tájékoztatás helyett inkább a végéről kezdeném. Arról a pontról, hogy a parlament részéről a vidékfejlesztésben és a SAPARD programban kérnénk majd olyan segítséget, amire mindenféleképpen szükség lenne. Ugyanis 200 kistérség dolgozik az integrált vidékfejlesztési programon, és ez nemcsak egy programkészítési munka, hanem egy betanulási folyamat is, hogy mire uniós tagok leszünk, addigra minden kis faluban tudják, hogy hogyan készül egy program, abban tevőlegesen vegyenek részt, hogyan lehet erre pályázni. Ez tulajdonképpen a lakosság felkészítése, miközben a SAPARD program pénzeit is szeretnénk ezzel együtt megkapni. Ezzel kapcsolatban – válaszolva Ékes úr felvetésére, hogy nem keltünk-e túl nagy reményeket a kistérségekben – annyit szeretnék elmondani,

hogy a kistérségeknek nemcsak a SAPARD programra, hanem integrált programra kell felkészülniük, ami azt jelenti, hogy a programba illesz-
kedhetnek azok a további ágazatokat érintő pályázati igények is, ame-
lyek eddig külön-külön, szülőprojekteként kerültek megpályázásra.
Ebben önmagában van egy olyan erőforrás-koncentráció, amire – úgy
érzem – a vidéknek nagyon nagy szüksége van. Ezek a programok eb-
ben az évben eljutnak körülbelül július végére abba a fázisba, hogy
minden kistérség az operatív programját is ki tudja dolgozni, tehát a
stratégiai elképzeléseket intézkedésekre le tudja bontani. [...] Nem vé-
letlen mondtam azt, hogy itt bizony nagyon kemény költségvetési kér-
dések is felmerülnek. Az, hogy erre a témára ebben az évben a költségve-
tés összesen 1 milliárd forint támogatást tudott biztosítani, rendkívül
katasztrofális dolog. Nem a minisztériumnak kell ez a pénz. Mert én na-
gyon boldog lennék akkor, ha a régiók és kistérségek a szubszidiaritás
elve alapján direktben megkapnák azt a pénzt, és nekünk csak szakmai-
lag kellene valamilyen módon segíteni ennek a folyamatnak a szakszerű
lebonyolítását. De ezt egyelőre nem látom, annak ellenére, hogy forrás-
koordináció és regionalizmus és decentralizálás és szubszidiaritás és
hadd ne soroljam, hogy milyen gyönyörű európai alapelvek vannak,
hogy egyáltalán az érdeklődés homlokterébe kerülne ez a probléma.

...

Berényi Andrea (Külügyminisztérium): [...] Úgy látom, hogy a SAPARD
azért nagyon érdekes kérdés, mert visszautal az európai uniós szabályo-
zásra. Tehát ő azt mondja, hogy csináljuk úgy nagyjából, mint a Struktu-
rális Alapot, megemlíti a tagállamokban érvényes szabályozást, ugyan-
akkor viszont teljesen más jellegű dologról van szó akkor, amikor
elérkezünk a végrehajtáshoz.

Mit akarok ezzel mondani? Tulajdonképpen annyit, hogy bár működnek
a LEADER programok az Európai Unióban, és itt hatalmas publicitást
kapott az, hogy a SAPARD a LEADER-nek kistestvére, ez sajnos nem igaz.
*Erre szeretném felhívni a figyelmet, hogy ez egy iszonyatosan nagy felelős-
ség, hogy a termelők, illetve a mezőgazdasági népesség vár egy ugyan-
olyan típusú programot, és ez kikerül tájékoztatásként, hogy kistérségek
fognak támogatást kapni konkrétan. Én pedig azt látom – úgy, hogy benne
vagyok ebben a brüsszeli tárgyalási-egyeztetési folyamatban, rendszeresen
szakértőkkel, bizottsági szakértőkkel tárgyalunk –, hogy itt nem egészen er-
ről a dologról lenne szó. Itt továbbra is fenn szeretnének tartani egy cent-
ralizált ellenőrzési rendszert. Ennek elsősorban az a szerepe, hogy mi
még nem vagyunk tagállam, és ezért a pénzügyi felelősséget a SAPARD
programért kvázi a Bizottság viseli. Egészen más a helyzet akkor, ha már
tagállam lesz Magyarország, hiszen akkor mi, a magyar állam vállalja a
pénzügyi felelősséget. Ez egy nagyon-nagyon speciális helyzet. (Kieme-
lés tőlem – Cs. A.)*

Gondok vannak tehát a kistérségi megközelítéssel, azt egyre több helyről, egyre többen támadják, ám a nyár beköszönté előtt ezek a problémák nem jelennek meg a napisajtóban. Ugyanakkor nem egyértelmű az sem, hogy mit is akar az Európai Unió. Legalábbis az egyik megkérdezett szakértő úgy vélte, hogy sem a brüsszeli Bizottságban, sem pedig az EU Budapestre delegált képviselői számára nem világos, mi célt szolgál a SAPARD.

Tehát itt pancser munkát végez a világon mindenki. Ez alól az EU egy percgig nem kivétel, beleértve azokat az úgynevezett tanácsadókat, akik azért voltak ide delegálva, biztos, hogy nem kevés pénzért, hogy ebben a folyamatban segítsenek bennünket. Három országból delegáltak ide személyeket, Spanyolországból, Angliából és Németországból. Ezek közül mind a háromnak más volt a véleménye a vidékfejlesztés és a mezőgazdaság kapcsolatáról, a spanyol az LEADER-párti volt, a német meg az angol eléggé egyetértett abban, hogy ez az egész nagyjából a bakfittyel egyenlő, úgyhogy felejtjük is el, és nagyon nagy mértékben mögötte álltak a mezőgazdasági részlegnek abban, hogy még véletlenül se alakuljon ki normális kommunikáció a két pillér között.

Május közepén EU-delegáció járt Budapesten a SAPARD-terv ügyében. Újabb pontosításokat kértek a márciusban már módosított SAPARD-terven, és világossá tették, hogy 2000-ben már nem kezdődhet meg a források folyósítása, ám lehetőség van a pénzeket 2001-re átcsoportosítani, feltéve hogy Magyarország december 10-ig aláírja a pénzügyi megállapodásokat. Kérték továbbá azt is, hogy az FVM fejezze be a kifizető ügynökség fölállítását, ami nálunk még az AIK lett volna, 19 megyei és 7 regionális irodával kibővítvé.

A SAPARD program végrehajtásának szabályairól a Bizottság 1999/595/EK számú⁶⁴ döntése, a 2222/2000. számú⁶⁵ és a 2759/1999. számú⁶⁶ szabályozása intézkedett. A 2000 nyarára beérkezett SAPARD-országtervek tapasztalatai alapján a Bizottság módosította a korábban meghozott szabályokat (2356/2000. számú szabályozás). A SAPARD program pénzügyi lebonyolításáról intézkedő 2222/2000. számú bi-

⁶⁴ Az úgynevezett SAPARD rendelet.

⁶⁵ A támogatás odaítélésének részletes pénzügyi szabályairól.

⁶⁶ Az országtervek elfogadásáról döntő, úgynevezett STAR bizottság működésével kapcsolatos szabályok.

zottsági szabályozás első változatát meglehetősen későn, 2000 márciusában készítették el Brüsszelben. 2000. április 18-án a tervezetet előzetesen megvitatta az EU-tagállamok EMOGA⁶⁷ Bizottsága, majd május 2-án és 22-én újabb, csak a tervezettel foglalkozó vitát folytatott le. Június 7-én végül is elfogadták a tervezetet, de még nem hozták nyilvánosságra, mivel meg kívánták várni a csatlakozásra váró országokból beérkező, a Többéves Pénzügyi Megállapodással kapcsolatos véleményeket. A SAPARD részletes pénzügyi szabályozását hivatalosan az EMOGA Bizottság október 7-i ülésén fogadták el.

Mivel a közösségi szabályozás nem része a csatlakozásra váró országok hivatalos joganyagának, ezért a SAPARD-támogatások felhasználásával kapcsolatos szabályokról az EU és a csatlakozásra váró országok között kétoldalú szerződéseket kellett kötni. Ezeket a szerződéseket Többéves Pénzügyi Megállapodás (*Multi-Annual Financial Agreement*) névre keresztelték, és a 2222/2000. számú szabályozás kialakításával párhuzamosan történt a kimunkálása.⁶⁸ A hét évre szóló (2000–2006) egyezményben a csatlakozásra váró országok elfogadták, hogy a SAPARD program menedzselését decentralizálják, és e feladatok elvégzésével egy olyan ügynökséget bíznak meg, amely a tagjelölt országok felelőssége alá tartozik. A jelölt országok elfogadták továbbá azt is, hogy a kifizetésekre az EMOGA garanciaszekciójának szabályai szerint kerül sor. Az egyezményben az előzetes kifizetések, a program monitoringjának és értékelésének mikéntjét is részletesen szabályozták.

A Többéves Pénzügyi Megállapodások részleteinek megvitatására 2000. június 6–7-ére Brüsszelbe rendelték a 10 csatlakozni kívánó ország illetékes minisztereit.⁶⁹ Ezen a találkozón bemutatták a 2222/2000. számú szabályozást és a pénzügyi rendelkezések főbb elemeit. Júliusra készült el az egyezmény első változata, és július 27-én tartották az első, immár konkrétumokról szóló egyeztetést a tagjelölt országok képviselőinek részvételével. A beérkezett vélemények alapján módosították az egyezménytervezetet, amit augusztus 3-án újra megvitattak a tagjelöltek képviselőinek részvételével. Mivel a tervezethez az EU mind a

⁶⁷ Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap, a Közös Agrárpolitika finanszírozásának egyik közösségi strukturális alapja.

⁶⁸ SAPARD Annual Report – Year 2000, p. 14–15.

⁶⁹ *Népszabadság*, 2000. június 7.

16 főigazgatósága (*Directorate General*) hozzászólt, ezért összesen 4 egymást követő tervezet született, mindössze négy héten belül. A végső változatot november 29-én fogadta el a Bizottság. Ezt követően az EU véglegesnek szánt egyezményjavaslatát kiküldték a tagjelölt országokba aláírásra. Először Bulgária írta alá az egyezményt 2000. december 18-án, majd 2001. március végéig a többi jelölt állam.⁷⁰

A tagjelölt országok előtt álló újabb feladat ezt követően a 2000. évi Egyezmény (*Annual Agreement*) megkötése volt. A Többéves Pénzügyi Megállapodás mellett az éves keretösszeg fölhasználásáról külön is szerződést kellett kötni az EU és a tagjelöltek között. A többi szerződéssel összehasonlítva ez egy viszonylag egyszerű dokumentum, és a lényege az volt, hogy a 2000. évre szóló támogatás fölhasználását kitolják egészen 2002. december 31-ig. Erre azért kellett sort keríteni, mert a Többéves Pénzügyi Megállapodás csak 2001 márciusára sikerült megkötni a tagjelöltekkel, vagyis több mint egyéves késésben volt az egész program.

Ezzel még csak a SAPARD-támogatás pénzügyi szabályozását sikerült megteremteni, a SAPARD-támogatások elosztásáról döntő, az azt végrehajtó és ellenőrző szervezetrendszer felállítása külön, kétoldalú tárgyalások témája volt. Az Európai Unió célja a nemzeti SAPARD-intézményrendszer felállításakor az volt, hogy az EMOGA szabályozásának megfelelően működő nemzeti intézmények jöjjenek létre a tagjelölt országokban. Az EU kulcsfogalma a nemzeti SAPARD-intézményrendszer kialakításakor a decentralizáció volt, ám a 2222/2000. számú szabályozásban részletesen megfogalmazták azokat a szempontokat, melyeket a tagjelölt országoknak a nemzeti SAPARD hivatalok kialakításában érvényesíteniük kellett. Ezek elsősorban a hivatal auditálásával, belső és külső pénzügyi ellenőrzésével és a felelősségi körök világos elhatárolásával voltak kapcsolatban. Az EU a Bizottság döntésének értelmében a következő menetrendet javasolta a tagjelölteknek:

- a tagjelölt országok elvégzik a SAPARD Hivatal nemzeti akkreditációját, amit egy kompetens felsőbb hatóság végez el;

⁷⁰ SAPARD Annual Report – Year 2001, p. 35.

- a Pénzügyminisztériumban létrehoznak egy olyan Nemzeti SAPARD Alapot, ami képes a közösségi és nemzeti támogatás fogadására és folyósítására;
- a tagjelöltek ezekről az intézkedésekről hivatalosan is tájékoztatják a Bizottságot, azt ellátva a szükséges információkkal;
- a Bizottság a rendelkezésére bocsátott információk alapján Brüsszelben vagy a tagjelölt országokban megvizsgálja a nemzeti akkreditációt;
- amennyiben a Bizottság elfogadja a nemzeti akkreditációt, akkor a SAPARD-intézkedések végrehajtását átadja a nemzeti hivataloknak;
- amennyiben a Bizottság nem találja megfelelőnek a nemzeti SAPARD-intézményrendszert, akkor erről hivatalosan is tájékoztatja a nemzeti kormányokat, és fölkéri őket a szükségesnek tartott változtatások meghozatalára.

Nem volt könnyű elfogadtatni a nemzeti kormányokkal, hogy a SAPARD-támogatások folyósításának előfeltétele a Strukturális Alapok szabályozásának megfelelő nemzeti szervezetrendszer kialakítása. 2000-ben a Bizottság munkatársai 36 esetben látogattak a tagjelölt országokba, hogy az ott tapasztaltakról brüsszeli visszatértüket követően levélben tájékoztassák a nemzeti kormányokat. A SAPARD éves jelentése erről így emlékezik meg: „A látogatások azt is megmutatták, hogy a haladás foka különböző volt [az egyes tagjelölt országokban]. Sok esetben a csatlakozásra váró államoknak jelentős és ismételt bátorításra volt szükségük, hogy az előttük álló feladatokat meg tudják oldani.”⁷¹

A tagjelöltek közül Bulgária nyújtotta be először a nemzeti intézmények akkreditációjáról szóló dokumentációt. Erre 2000. december 18-án került sor, akkor, amikor a szófiai kormány a Többéves Pénzügyi Szerződést is aláírta. Bulgária ezzel messze megelőzte a többi csatlakozásra váró országot, aminek egyes magyar szakértők szerint az volt az oka, hogy a bolgár SAPARD program részleteinek kimunkálásában az EU döntéshozatali mechanizmusait már jól ismerő görög

⁷¹ SAPARD Annual Report – Year 2000, p. 36.

szakértők vettek részt. A pénzügyi szabályozás és a támogatásokat menedzselő intézményrendszer létrehozatalával párhuzamosan folyt a nemzeti SAPARD-tervek kidolgozása. Hasonlóan a pénzügyi és szervezeti keretekhez, e területen is többfordulós egyeztetés zajlott a tagjelölt országok és a brüsszeli Bizottság között.

Visszatérve a brüsszeli június 6–7-ai értekezlethez, ott Tamás Károly, az FVM magyar delegációt vezető közigazgatási államtitkára azt közölte a sajtóval, hogy Magyarországon az előzetes tervekkel szemben nem az AIK lesz a kifizető ügynökség, hanem a tárca a SAPARD-ügynökséget az FVM-ben hozza létre. Ez a bejelentés újabb, ám nem várt fordulatot jelentett a SAPARD magyarországi történetében. Az okoknál érdemes kicsit elidőzni, mert bepillantást ad a minisztériumon belüli küzdelmek természetébe. Az elképzelések megváltozását többen, többféleképpen értelmezték:

Kezdetől fogva úgy volt, hogy az úgynevezett SAPARD kifizető ügynökség szerepét az Agrárintervenciók Központ látja majd el. Úgy tudta mindenki, és egyszer csak azt hallottuk, ki tudja minek hatására, hogy mégsem az AIK, ahol egyébként már komoly előkészületeket tettek. Egyébként teljesen mindegy lenne, hogy hol, az a lényeg, hogy jól működjön egy hivatal, de gondolt valaki egyet és akkor azt mondta, hogy a minisztériumban lesz, éspedig úgy, hogy egy főosztályi szervezetet hoznak létre, ennek lesznek állandó, ha úgy tetszik, munkajogilag is ott foglalkoztatott tagjai, de majd még a különböző főosztályok is „bedolgoznak”, meg lesznek regionális szervezetei stb. De ez már ezelőtt 11 hónappal történt, és azóta sem tudott olyan helyzetbe kerülni, hogy ez a bizonyos akkreditáció megtörténhetett volna. Ahogy most látom, egészen biztos egészen biztos, hogy még jövő ilyenkor is hasonlókról fogunk beszélni. Megint a gazdátlanság miatt.

Kezdetől fogva úgy volt, hogy azt mondták, hogy az Agrárintervenciók Központot teszik alkalmassá arra, hogy ezeket a kifizetéseket eszközölje. Szabadi Béla összerúgta a port az Agrárintervenciók Központ vezetőjével... pedig addig úgy volt, már 2 éve arról volt szó, hanem majd én létrehozok egy másik hivatalt is szeptemberben...

Solymosi József MSZP-s parlamenti képviselő is ez utóbbi megjegyzéssel összeegyeztethető véleményének adott hangot az Országgyűlés európai integrációs ügyek bizottságának 2001. június 6-i ülésén:

Néhány hónappal ezelőtt hallgattunk meg a SAPARD program teljesítéséről, az elképzelésekről egy tájékoztatót. [...] A célunk az, hogy a lehe-

tő legjobb pozícióban vigyük be Magyarországot az Európai Unióba. Ez a légkör volt jellemző akkor is, amikor legutóbb meghallgattuk a tájékoztatást a SAPARD programról. Én személy szerint is pozitív kicsengésű hozzászólást tettem akkor, nagyon jól visszaemlékszem rá. Reményteljesnek tűnt akkor az elképzelés. Bár néhány kifogást azért említettünk, többek között az intézményrendszert, ami indult az Agrárintervenciók Központtól, a minisztérium saját belső hálózatot akart kialakítani. Ebben mi mindenképpen valamilyen sanda szándékot véltünk felfedezni akkor. Valahogy az volt az érzésünk, hogy valaki politikai tőkét akar kovácsolni ennek az intézményrendszernek a megváltoztatásából. Akkor az ellenvélemény elhangzott, és megnyugtattak bennünket a minisztérium részéről, hogy szó sincs ilyesmiről.

Vajda László, az FVM európai integrációért felelős főosztályának a vezetője a parlament európai integrációs bizottsága előtt 2000. június 7-én tett kijelentéséből azonban arra következtethetünk, hogy a kifizető ügynökség áthelyezésének az is oka lehetett, hogy az EU álláspontja ezzel kapcsolatban időközben megváltozott:

Tehát ezek a változások, amelyek ennek a pénzügyi rendeletnek a többi részében is megtalálhatóak voltak és sokat fejlődtek, változtak az elmúlt hónapok alatt, ezek vezettek oda, hogy a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium vezetése az elmúlt napokban szükségesnek tartotta, hogy a legújabb jogszabálytervezet fényében áttekintse a SAPARD program végrehajtásához kapcsolódó legfontosabb szervezetekre vonatkozó elmúlt év decemberi kormányhatározatot, és arra a következtetésre jutott, hogy a legújabb rendelettervezet fényében az a célszerű, ha a SAPARD-ügynökség a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium keretében kerül elhelyezésre, és ezzel nem vész kárba az a munka, amit eddig végeztünk, hiszen a kidolgozott technikai részletek átalakításra kerülnek, és a minisztériumi SAPARD-ügynökség keretében fognak megvalósulni.

Abban az esetben viszont, ha a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a SAPARD-ügynökség, akkor nem lehet egyidejűleg illetékes hatóság. A decemberi kormányrendelet még ezt tartalmazta. Ezt minden valószínűség szerint a Nemzeti Alaphoz kell átadnunk. Ahhoz, hogy ezekben végleges döntés születessen akár a minisztériumon belül, illetve hogy a megfelelő kormány-előterjesztést megtehessük, szükséges, hogy immár ténylegesen kézhez kapjuk a pénzügyi rendelet végső változatát, és ez lesz tehát az alapja a minisztérium kormány-előterjesztésének, és annak, hogy az intézményrendszer a végleges formáját megkapja. (Kiemelés tőlem – Cs. A.)

A kifizető ügynökséggel kapcsolatos koncepció megváltozásának tehát lehetnek szakmai és személyes okai is. Az előbbi Vajda László főnti beszámolója támasztja alá, az utóbbit pedig az, hogy Rieger László, az AIK vezetője nem kerül át az újonnan fölállított SAPARD Hivatalhoz, az majd Baitner Ferenc irányításával kezd el működni, aki június 1-jén kapja meg megbízatását.

Tamás Károly 2000. június 16-ai *Világgazdaságnak* adott interjúja szerint a SAPARD-ügynökség három osztályból áll majd, az agrárpolitikai, az ellenőrző feladatokat ellátó osztályból és a kifizető ügynökségből. Ehhez az AIK-ból beemelik az FVM-be azt a részleget, amelyet korábban a SAPARD program kifizető ügynökségeként alakítottak ki. A SAPARD-ügynökség közvetlenül a közigazgatási államtitkár irányítása alá tartozik majd, mégpedig azért, hogy semmilyen huzavona ne legyen az osztályok alá-, fölé- és mellérendeltségében.

A bejelentés, hogy az AIK helyett az FVM-ben működő SAPARD-ügynökség lesz a kifizető ügynökség, meglepi a szakembereket.⁷²

A híradások a kistérségek csalódottságáról tudósítanak, egy önkormányzati szövetségi vezető azt nyilatkozta a *Világgazdaságnak*, hogy „elvesztették a program-előkészítők a hitelüket, legalábbis az emberek így érzik. Emellett a háromnegyed éves csúszás jelentősen megdrágítja a beruházásokat.” Ez a vélemény fordulópontot hoz a SAPARD sajtóbeli megjelenésében is, mert ettől kezdve a lelkes és várakozásteli SAPARD-tudósításokat a türelmetlen, csalódott, értetlenkedő híradások váltják föl.

A SAPARD-ügynökség felállítását nem csak a magyar érintettek furcsállják, a helyzet az EU képviselőit is nyugtalanítja. Torgyán József nem is habozik kijelenteni június végi brüsszeli látogatása során,⁷³ hogy augusztus 30-ig fel kívánják állítani a SAPARD-ügynökséget. Az idő azért sürget, mert december 10-ig meg kellene kötni az Éves Pénzügyi Megállapodást ahhoz, hogy a 2000. évi források ne vesszenek kárba. Az EU kifizető ügynökséget érintő újabb „nyomás” levél formájában érkezik augusztus végén Torgyán Józsefhez.⁷⁴ Michael Lake, EU-nagy-

⁷² *Világgazdaság*, 2000. június 13.

⁷³ *Magyar Hírlap*, 2000. június 23.

⁷⁴ *Népszabadság*, 2000. augusztus 23.

követ bizalmas levelében állítólag szeptember 15-ei határidőt szabott a tárcának „a Közös Agrárpolitika kifizető ügynöksége körüli bizonytalanságok tisztázására”. A levél hatására ismét megváltozott az FVM ügynökséggel kapcsolatos álláspontja. Erre Vajda László főosztályvezető 2001. június 6-án az Országgyűlés európai integrációs ügyek bizottságában a következőképpen emlékezett vissza:

A kifizető ügynökségi munkálatok Magyarországon 1999 végén megkezdődtek, és az Agrárintervenciós Központ volt az a szervezet, amely először kijelölésre került, és ahol az Agrárintervenciós Központ és az FVM a felkészülési munkálatokat megkezdte.

2000 májusában az FVM akkori vezetése úgy döntött, hogy a SAPARD-dal kapcsolatos kifizető ügynökséget, tehát a SAPARD Hivatalt nem az Agrárintervenciós Központban, hanem az FVM keretén belül kívánja létrehozni. Az első elképzelés az volt, hogy az FVM meglévő szervezeti egységeire, költségvetési főosztályára, ellenőrzési főosztályára, az FVM-hivatalokra épülve a SAPARD Hivatal, az új szervezet, csak egy kis létszámú, koordinációs testület legyen.

Ez az elképzelés tavaly augusztusban módosult, és az FVM-en belül egy 29 fős önálló főosztály létrehozatalára született döntés, és arra, hogy valamennyi megyei hivatalnál – mind a 19-nél –, valamint a 7 vidékfejlesztési regionális irodánál alakítanánk ki a SAPARD Hivatal megyei hálózatát. Az Európai Unió több ízben is tett – általában félévente – látogatást Budapesten, meghallgatták az előkészületek állását, és észrevételeket tettek az addigi munkához.

Torgyán József szeptember elején Brüsszelben egyeztetett Francz Fischler EU-főbiztossal a magyar SAPARD Hivatal felállításáról, és ígéretet tett arra, hogy szeptember 19-ére feláll a kifizető ügynökség.⁷⁵ A SAPARD-terv brüsszeli elfogadására is minden bizonnyal jó hatása volt a magyar miniszteri látogatásnak. A tervet elemző STAR Bizottság szeptember 13-án tárgyalta a magyar tervet, ahol azt elfogadásra javasolta a Bizottságnak. Az Európai Bizottság hivatalosan október 18-ai határozatával fogadta el a magyar tervet.

Itthon augusztus végén a kormány 2188/2000. határozatával intézkedik a SAPARD intézményi háttéréről. A határozat a következőket tartalmazza:

⁷⁵ *Népszabadság*, 2000. november. 5.

- a Magyar Államkincstárnál létrehozott Nemzeti Alap lesz a SAPARD illetékes hatósága;
- az FVM-ben jön létre a SAPARD-ügynökség;
- a kormány fölhívja az FVM miniszterét és a Phare-minisztert, hogy a SAPARD-ügynökség akkreditációjával kapcsolatos feladatok koordinálására akkreditációs bizottságot hozzanak létre;
- a kormány egyben fölkéri az Állami Számvevőszéket, hogy a SAPARD-ügynökség akkreditációjával kapcsolatos feladatokat lássa el.

A kormányhatározat megvalósítása szeptemberben kezdődik meg. Első állomásként Naszvadi György PM közigazgatási államtitkár vezetésével szeptember 22-én felállítják az előcsatlakozási alap akkreditációs bizottságát. A bizottság feladata, hogy figyelemmel kísérje az alap forrásainak elosztását és a kifizető ügynökség működését. Október 25-én aztán végre átadják a magyar SAPARD Hivatalt is Baitner Ferenc vezetésével. A frissen átadott hivatal vezetője 2000. november 22-én az Országgyűlés európai integrációs ügyek bizottságában így nyilatkozik a hivatal előtt álló feladatokról:

A SAPARD Hivatal megalakult, az akkreditációja jelenleg van folyamatban. Az akkreditáció több lépésben zajlik le. Az első, hogy önértékelést kell végrehajtanunk, majd az önértékelést követően az illetékes hatóság kéri fel az Állami Számvevőszéket az akkreditáció lefolytatására, és az akkreditációs jelentést Brüsszelbe megküldve Brüsszel azt jóváhagyja, verifikálja, ezzel történik meg tulajdonképpen az akkreditáció.

Reményeink szerint az önértékelés ez év decemberéig lezajlik, az akkreditációt támogató, segítő akkreditációs bizottsághoz egy ilyen tervet nyújtottunk be, és ezt jóváhagyta. Ezt követően januárban várható, hogy maga az akkreditáció is megtörténik.

Ha az akkreditáció megtörtént, akkor tulajdonképpen ezzel a 3. feltétel is teljesül. Van még egy feltétel, a 4., ez pedig az Éves Pénzügyi Megállapodás megkötése. És ha az Éves Pénzügyi Megállapodás is megkötésre került, akkor lehet a pályázaton indulni és a pénzhez hozzájutni.

A programmal kapcsolatban kiegészítésképpen és a tájékoztatómban még egy dologról kívánom a tisztelt bizottságot tájékoztatni. Ez pedig az, hogy a program késlekedéséről vagy késedelméről lehet gyakran hallani, hogy ezzel kapcsolatosan tulajdonképpen mi a helyzet, illetve milyen tájékoztatást tudunk a Bizottságnak adni.

A késedelemmel kapcsolatban az egyik, hogy van késedelem – ez nem kérdéses. Hiszen az Európai Unió az alapokat 2000. január 1-jével nyitot-

ta meg, és elvileg azóta rendelkezésre állnak, felhasználhatók lennének. Ez még egy társult országban sem történt meg, tehát nyilvánvaló, hogy a fogadásra történő fölkészülésben késedelem van.

A kérdés, hogy ezt a késedelmet mi okozza vagy mi okozta. További kérdés, hogy ennek milyen várható következményei vannak, káros, kedvezőtlen, esetleg elviselhető vagy tolerálható következményei. A késedelemről elsődlegesen őszintén állíthatom, hogy az Európai Unió adminisztrációjának a késedelme is okozta. Ezt egyértelműen alátámasztja az, hogy a tíz társult ország közül nemcsak Magyarországon nem indult meg a program, hanem egyetlen társult országban sem, és Magyarország a felkészülés szempontjából még a jó helyezettek között.

Konkrétan ez annyit jelent, hogy a Tanács végrehajtási utasításához, illetve a Többéves Pénzügyi Megállapodás tervezetéhez – amely tartalmazza azokat a kondíciókat, feltételeket, eljárásrendet, amit az Európai Unió megkövetel – kell a SAPARD Hivatalnak igazodnia és ennek megfelelően működnie. Először júliusban született meg a Bizottság végrehajtási utasítása, ami még nem a Többéves Pénzügyi Megállapodás, mert ez még az Európai Unió tagállamainak a rendelete.

[...]

A SAPARD Hivatal teljesen új hivatal, a nulláról indult! Helye nem volt az épületen belül, a minisztérium épületén kívül új hely lett kijelölve, a volt HERMES-bolt, az Alkotmány utca 29. alatt. Ez a hivatal egy hónapon belül 26 fővel megalakult a kormányhatározatnak megfelelően, ami tulajdonképpen indikálja azt, hogy az erőfeszítések ennek megfelelően koncentrálódtak, hogy az ebből adódó késést mielőbb behozzuk.

A SAPARD Hivatal hivatalos felállításáról azonban csak a Kormány 255/2000. (XII. 25.) számú, az előcsatlakozási eszközök támogatási felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjét meghatározó rendelete intézkedett. A SAPARD Hivatal működési rendjét, szerkezetét pedig a 2001. II. 15-én kelt FVM rendelet (12/2001.) állapította meg. A SAPARD Hivatal három osztályból áll, a pályázatok fogadását és ellenőrzését, a pénzügyeket és a belső ellenőrzést végző osztályból. A belső ellenőrzést végző osztály azt vizsgálja, hogy a szervezeti struktúra és a feladatok szétosztása megfelel-e az előírásoknak. A vizsgálat eredményéről beszámolót készítenek a Pénzügyminisztériumon belül működő Nemzeti Alapnak, ami a jelentés alapján fölkéri az Állami Számvevőszéket a SAPARD Hivatal előakkreditációjára. Erről az ÁSZ szakemberei jelentést készítenek, amit megküldenek Brüsszelbe. Ezt követheti a nemzeti SAPARD Hivatal EU általi akkreditációja.

A Nemzeti Alap feladata az EU-források lehívása és továbbítása a Magyar Államkincstár rendszerén belül a végrehajtó szervezetek lebonyolítási számláira. A Nemzeti Alapot a PM közigazgatási államtitkára mint nemzeti programengedélyező felügyeli. Ő tart kapcsolatot a pénzügyi kérdésekben az Európai Bizottsággal. A nemzeti programengedélyező a Magyar Államkincstárnál eurószámlát nyitott a Nemzeti Alap számára és a brüsszeli támogatás fogadására. A SAPARD magyar társfinanszírozására az FVM a Magyar Államkincstárnál egy másik elkülönített, immár forintszámlát nyitott. A tényleges kifizetések nem ezekről az elkülönített számlákról történnek, hanem ezek összevonása érdekében a SAPARD Hivatal a Magyar Államkincstárnál egy pénzforgalmi lebonyolítószámlát nyitott. A kedvezményezettek erről a számláról kapják meg a kereskedelmi bankokon keresztül a kifizetéseket (Kovács T. 2001, 19). A következő ábrán a magyarországi SAPARD program végrehajtásában közreműködő szervezetek feladatait és összekapcsolódását tüntettem föl (7. ábra).

Bulgária még az év vége előtt kérte a SAPARD nemzeti kifizető ügynökségének akkreditációját. A kifizetések megkezdésére az engedélyt 2001. május 14-én kapta meg a balkáni ország.⁷⁶ Kifizetésekre tehát 2000 végéig egyetlen csatlakozásra váró országban sem került sor.

⁷⁶ A SAPARD Annual Report 2001 (p. 37.) szerint Bulgária a SAPARD-tervben szereplő 11 intézkedésből csak 3-ra akkreditáltatta a kifizető ügynökséget. Csehország 10 tervezett intézkedésből 8-ra, Észtország 9-ből 4-re, Lettország 9-ből 6-ra, Litvánia 8-ból 5-re, Szlovákia 10-ből 5-re, Szlovénia pedig 5-ből 4-re.

Az év eseményeihez tartozik még, hogy 2000 augusztusában (*Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő*, 14. szám) az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztálya pályázatot ír ki a VFC 2000. évi keretének terhére „vidékfejlesztési célok támogatására és a SAPARD program előkészítésére”. A beadási határidő 2000. szeptember 15. Összesen 465 tervet támogatnak 1,5 milliárd forint értékben (a nyertesek listáját a lap 2001/2. száma közli). Háromféle cél megvalósítására lehet támogatást kérni: falufejlesztésre, gazdasági tevékenységek kiszélesítésére és a vidéki infrastruktúra javítására. A támogatást abból a forrásból biztosítják, amit a költségvetésben a SAPARD magyar társfinanszírozására tettek félre, ám látni lehetett, hogy 2000-ben ezt a forrást már nem használják föl. A pályáztatás igazi oka azonban a kistérségek türelmetlenkedése, hisz több mint egy éve abban a reményben készítették el terveiket, hogy 2000 nyarára már támogatást fognak kapni.

Csalódottság és végjáték (2001–2002)

2001 elején leköszönt Torgyán József földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter. Helyére ideiglenesen Boros Imre, a Phare-támogatást felügyelő tárca nélküli miniszter került, aki február 16-i bemutakozásakor legfontosabb feladatai között említette a SAPARD Hivatal akkreditáltatását. Az előkészületek gyorsítására minden bizonnyal nagy szükség is volt, hisz SAPARD-ügyben december óta semmi előrelépés nem történt. A megbízott miniszter a *Magyar Nemzet*nek adott február 28-ai interjújában elismeri, hogy Franz Fischlernek igaza volt, amikor azt a kijelentést tette, hogy Magyarország a SAPARD-felkészültség tekintetében visszacsúszott a csatlakozásra váró országok „középmezőnyébe”.

Boros az Országgyűlés mezőgazdasági bizottságában február 27-én beszámolt a SAPARD Hivatal akkreditációjáról:

Ami a SAPARD-ügyet illeti, ahogy mondtam, az Unió is követi az akkreditációs folyamatot, és annak függvényében hozta előre vagy tolta hátra a pénzügyi memorandum aláírását. A pénzügyi memorandum 1-jén aláírható, a kormány egyik tagja és egy államtitkár fog kiutazni. Az akkre-

ditációért felelős Állami Számvevőszékkel egyeztetünk a szakértő kapcsán a, a szakértői csapat az Uniónak is tetszeni fog. Megígérték, hogy felgyorsul a folyamat. Úgy látom, hogy körülbelül április táján befejeződik az akkreditáció, de addigra már a kiképzési folyamat közepén leszünk, és valahol július-augusztus tájától zúdulhatnak be a pályázatok, amelyeket ott elbírálgatnak, és az év vége felé egyes projekteket már el lehet látni pénzzel, de előfinanszírozás nincs. Utófinanszírozás van, ez a rossz, mert pénz nincs, pénz nem mozog, a számlákat fizetik ki. Az év második felében már ezek a kisebb, 100 ezer alatti projektek megvalósulhatnak...

Borostól azt is megtudhatjuk, hogy az akkreditáció késlekedéséért jelentős mértékben felelős volt a minisztérium korábbi vezetése, mert az akkreditációban közreműködő szakértőket elbocsátották. Az ideiglenes miniszter a folyamat fölgyorsítása érdekében a korábban elbocsátott szakértőket visszahelyezi hivatalukba.

Az előkészítés fölgyorsításának egyik eredményeként Varga Mihály pénzügyminiszter és Tamás Károly FVM közigazgatási államtitkár március 1-jén Brüsszelben aláírják a Többéves és a 2000. évi Éves Pénzügyi Megállapodást. Ezzel megteremtődik a lehetőség, hogy Magyarország a 2000. évi forrásokat 2002 végéig fölhasználhassa.⁷⁷ A hivatal felállítása, az ott dolgozók kiképzése és az akkreditáció nehezen halad előre. Március 28-án az Állami Számvevőszék elnöke sajtótájékoztatón jelenti be, hogy a magyar agrárvezetés két év óta nem volt képes felállítani a SAPARD-támogatások kifizetésével foglalkozó szervezetet.⁷⁸ Április 11-én Boros Imre a következőkről számol be az Országgyűlés területfejlesztési bizottságának ülésén:

Még egy dologról tennék említést, ez pedig a régiókon belül a kistérségi ügyek dolga, amit alapvetően a SAPARD-program keretében finanszíroz majd az Unió. A sajtóban rengeteg minden ment le erről az ügyről. Ami talán nem alakult szerencsésen, az abból adódott, hogy első körben az Unió egy olyan modellt akart... Erről az egész SAPARD-ról tudni kell, hogy ez lesz az első teljesen decentralizált döntésű pénz, ezért az Unió talán a magyar gyakorlathoz viszonyítva eltúlzottnak ítéltető, az ő szempontjukból viszont teljesen érthető, kőkemény és nagyon szigorú akkreditációs rendet írt elő. Akkreditáció alatt az értendő, hogy a végrehajtó szervezetek meg tudnak-e felelni annak a feladatnak, hogy a pénz

⁷⁷ A megállapodást a 2124/2001. (V. 30.) Kormányhatározattal hagyja jóvá a kormány.

⁷⁸ *Népszabadság*, 2001. március 29.

nem tűnik el, hanem arra használják, amire a programok meg vannak írva. Tehát ez az akkreditáció egy kicsit döcögve megy.

A fő ok az volt, hogy az első modell, amit javasoltak, nagyon sokba került volna Magyarországnak – ahogy mondani szoktuk, a leves többbe kerülne, mint a hús –, huszonkilenc helyen állig felfegyverkezve komputerekkel és programokkal. Ez megváltozott: hét helyen lesz vidéki egység, központi egység. Közben az a szakértő munkába lépett, akivel az Állami Számvevőszék végzi az akkreditációt. Tehát ezek az akadályok elhárultak. Annak érdekében, hogy azt a késedelmet, amit az akkreditációs folyamatba bekerült vargabetű okozott, letudjuk, elindítottunk az FVM-mel egy közös képzési programot 19 megyében, alapvetően a falugazdászokra és a térségi menedzserekre építve, de mások is jöhetnek. Sőt, valószínűleg igény lesz egy következő körre is, hogy felkészítsük őket, hogy térségi, kistérségi programokat tudjanak készíteni. Amikor a SAPARD regionális irodái megindulnak, ott mindig felvonul a SAPARD regionális irodáinak a vezetése, személyes kapcsolatok vannak, akkor be tudják nyújtani a programokat. Tehát ne legyen egy szó se igaz abból, amit a sajtó heteken, hónapokon keresztül sulykolt, hogy máris elvesztettünk valamit. Semmit nem veszítettünk el.

Az Állami Számvevőszék tehát hozzálátott az akkreditációhoz. Boros Imre a késlekedésről a *Népszabadságban* május 4-én megjelent interjújában is említést tett, Szabadi Bélát jelölve meg a késlekedés fő felelőseként. Szabadi exállamtitkár ekkor már előzetes letartóztatásban volt:

Amikor elkezdődött a felkészülés a SAPARD fogadására, Szabadi Béla akkori államtitkár rossz helyzetmegítélése miatt rossz intézményi struktúrát akart az FVM felépíteni. Brüsszel két magyar intézményi elképzelést elutasított, s csak a harmadikat fogadta el, de ekkorra már a csúszás akkora volt, hogy késett maga az akkreditáció. A SAPARD azért jelentős, mert – bár a Phare és az ISPA is az EU Strukturális Alapjaihoz hasonlóan működik – ez az első decentralizált pénzalap Magyarországon. Szabadi mindent megtett azért, hogy az a koordinációs munka, amit a többi uniós pénzalap esetében végzünk, ne terjedjen ki a SAPARD-ra.

Más okai is lehetnek még annak, hogy az akkreditáció továbbra is késik. 2001 tavaszán a következőképpen nyilatkozik az FVM egyik vezető hivatalnoka a késlekedés okairól:

A hivatalos akkreditációs folyamata el sem indult a SAPARD Hivatalnak, itt szemléleti gondok is vannak, mert mindenki a saját szemléletét akarja érvényesíteni, mindenki a saját hatalmát akarja érvényesíteni, például

a SAPARD-dal foglalkozó vagy arról beszélő emberek még mai napig sem fogták fel teljesen, hogy a SAPARD kapcsán, az EU vidékfejlesztése kapcsán az előkészületek és a terv az, ami agrárpolitikai feladat, és a SAPARD Hivatal az egy teljesen mechanikus végrehajtó intézmény. Még a mai napig is emberek szép számmal azt keresik, hogy ők a SAPARD Hivatal működése során hogyan tudják sajátos agrárpolitikai céljaitat érvényesíteni, és százhuszonöt-ször meghallgatták már, hogy a hivatal és a végrehajtás az nem a politika szintje. Ők még mindig azt keresik, még mindig minden egyes projektnél érvényesíteni akarják az adott szakterületnek az agrárpolitikai célkitűzéseit egy adott projektnak az elbírálásánál, noha, ha megnéznék, akkor pont azért tart olyan sokáig a SAPARD Hivatal felállítása, mert egy-egy projekt elbírálása olyan mechanikus részelemekre van lebontva, hogy azt majdnem egy kisiskolás is el tudja végezni, majdnem minden kérdésre igennel és nemmel kell válaszolni, és abban nincsen helye annak, hogy valaki valamilyen magas politikai szempontot érvényesítsen a pályázat elbírálása során. (Kiemelés tőlem – Cs. A.)

A késedelem a tavasz végére már kezd rendkívül kínossá válni a SAPARD előkészítésével megbízott miniszteriális főhivatalnokoknak és politikusoknak. Bulgária május 28-án lehívja az első SAPARD-összeget,⁷⁹ Észtország pedig július 18-án. A többi csatlakozásra váró országban később kezdődnek majd meg a kifizetések. Május végén Boros Imre kísérletet tesz arra, hogy az FVM-ből átvegye a SAPARD ügyeinek intézését tárca nélküli hivatalába, de az új vidékfejlesztési miniszter nem fogadja el ezt a javaslatot.⁸⁰ A további bírálatokat megelőzendő az új minisztériumi vezetés fölgyorsítja az előkészítést. A gyorsítás szükséges irányairól a minisztérium vezetése az EU május 7-e és 9-e között Budapesten járt delegációjának az instrukcióiból értesült. Vajda László FVM-főosztályvezető a látogatásról a következőképpen számolt be az Országgyűlés európai integrációs bizottsága előtt június 6-án. A beszámoló kissé eltér a szokványos hivatali beszámolóktól, érzékletesen világítja meg az EU és a magyar fél közti tárgyalások hangulatát, lefolyását, ezért hosszabban idézünk belőle.

Ahogy az elnök úr is említette, a legutóbbi látogatásra május 7-e és 9-e között került sor. Szeretném tájékoztatni arról a tisztelt bizottság tagjait, hogy ez a látogató delegáció, ami májusban nálunk járt, egészen más személyekből állt, mint akik a korábbi időszakban Budapesten voltak,

⁷⁹ SAPARD Annual Report 2001, p. 36.

⁸⁰ *Népszabadság*, 2001. május 28.

tehát az Unión belül is változtatták az akkreditációért felelős személyeket, akik óhatatlanul más szemléletet is testesítettek meg, mint a korábbi európai uniós munkatársak. [...]

Azt is szeretném elmondani, hogy az elmúlt hónapokban óriási munka folyt a SAPARD Hivatalnál, például a különféle szükséges írásos anyagok elkészítésében. Amikor itt jártak az EU-sok, közel 2000 oldal olyan anyagot adtunk át nekik, ami a SAPARD Hivatal működésével kapcsolatos. Ebben ellenőrzési tervektől kezdve folyamatábrákig és az egyes támogatások összes lebonyolítási lépéséig, a munkaköri leírásokig minden benne van.

Arra az állandóan a levegőben lógó kérdésre, hogy vajon mi okozza a késedelmet, anélkül hogy most teljes körű választ szeretnék adnék ezen a fórumon is elmondani, hogy az Európai Unió agrárbürokráciája minden képzeletet felülmúl. Ezt tessék szó szerint érteni, és kérem, hogy amennyire lehet, a bizottság támogassa is a kormányzatot és az agrárkormányzatot ennek a bürokráciának a létrehozatalában, mert ez szó szerint így van, hogy elképzelünk egy rettenetesen bonyolult bürokráciát, amit csak el tudunk képzelni, és kiderül, hogy azt felülmúló bürokráciát igényel az Unió. Ezt így mondják Brüsszelben, így mondják az osztrákok, a svédek és a finnek is, és könnyekkel a szemükben beszélnek arról, hogy az ő bürokráciájukat az Európai Unió mennyire lekicsinyellte, és hogy ezekben a korábban úgymond fejlett piacgazdasággal és agráradminisztrációval rendelkező országokban a kétszeresére, háromszorosára kellett növelni a létszámokat, és az Európai Unió sok esetben a mai napig nem fogadott el végleges kifizető ügynökségeket.

[...]

Az Európai Unió képviselői belenéztek az 1500 oldalas anyagba, és két perc belenézés után azt mondták, hogy ezek az anyagok gyökeres átalakításra szorulnak. Az elképzelésünk, hogy a SAPARD Hivatallal létrehozunk egy valóban az előcsatlakozási alapok kezelésére szolgáló lebonyolító szervezetet, ezzel az uniós követelmény egyre inkább olyan irányba megy, hogy olyan tökéletes szervezetet hozzunk létre, ami már az uniós pénzek kezelésére is alkalmas lesz.

Csak hogy annyi titkot fellebbentsek az előkészületekről, többek között olyan változatokban gondolkodunk, hogy az uniós követelmények teljes kielégítése lehet, hogy egy 200 főt meghaladó szervezet felállítását teszik szükségessé ahhoz, hogy azt a 10 milliárd forintot Magyarország úgy fogadhassa, hogy az az Uniónak minden részletében megfeleljen. Ilyen követelmények vannak, hogy az akkreditáció megkezdésekor felkészítve a helyükön üljenek azok az emberek, akik majd a lebonyolított pályázatok utóellenőrzését fogják végezni, amire legkorábban két év múlva kerül sor – azok az emberek felkészítve ott üljenek a SAPARD Hivatalban.

Ezek a követelmények – talán a mi hibánkból, talán az EU étvágya növekedett meg időközben – részben időközben és az idők során és a látogatások során alakultak. Ez az egyik része, ami a gondokat okozza. Csak az elmúlt évben az FVM 600 millió forintot költött a SAPARD-előkészületekre. Ebben az évben minden bizonnyal az 1 milliárd forintot meg fogják haladni a felkészülési költségek, és csak a következő évben fog a program indulni.

Emberekről, munkabéréről, dologi kiadásról, komplett számítógépes rendszerről, helyiségbérletről és minden vele együtt járó költségről és gondokról van szó. Tehát nem arról, hogy az FVM ne lenne képes egy harmincfős szervezetet 1,5 év alatt felállítani, hanem rengeteg olyan összetevője van, ami részben rajtunk kívül álló, másrészt pedig feltétlenül rajtunk is áll.

Az ellenőrzésnél is egy olyan, többlépcsős ellenőrzési rendszert követel meg az Európai Unió, amire igazából Magyarországon még nem volt példa. Abból indultunk ki, hogy van egy hazai támogatási rendszer. A hazai támogatási rendszernek elvileg ugyanazok a lépései, mint amit az EU követel meg, hiszen a pályázatokat meg kell hirdetni, a pályázatokat el kell bírálni, a számlákat el kell számolni, az egészet ellenőrizni kell, és fokozatosan kiderül, hogy az Európai Unió követelményei minden képzeletet felülmúlóan bürokratikus, hatalmas és minden részletében jól felkészült szervezetet kívánnak meg.

Az önállóság kérdése az, ami állandóan visszatérő probléma a SAPARD-nál. Ez azt jelenti, hogy például kifogásolták azt, hogy a SAPARD Hivatal informatikai fejlesztésére az FVM informatikai főosztálya adott megbízást, s azt mondták, ezzel veszélyeztetve látják az informatikai önállóságot, mert ezt a SAPARD Hivatalnak kellett volna kiadni. Az informatikai rendszer minden részletéért is a SAPARD Hivatal felel, ő kell minden elemnek a tulajdonosa legyen.

S amikor tartottak a szoftverről egy minden magyar szerint nagyon értékes és tartalmas beszámolót, akkor annyi volt az EU-sok válasza, hogy mi nem a cég propaganda-előadását szeretnénk volna meghallgatni, hanem azt szeretnénk volna megtudni, hogyan működik az informatikai rendszer. Szerintünk azt mondták el, őszerintük nem. Mindezeket a követelményeket tehát most már úgy gondoljuk, ismerjük, ismeri a minisztérium vezetése is, és mindenki azon dolgozik az FVM-ben – és a társtárcáktól ehhez minden segítséget megkapunk –, hogy valóban egy EU-s igények szerinti SAPARD Hivatal tudjunk felállítani. [...]

Ami visszaköszönő probléma, az a hivatali szervezet ütőképessége, a szervezet megerősítése. Erre több lépést tettünk, több eljárást követve próbáltuk ezt elérni. Az egyik, ami az elmúlt télen már megtörtént, hogy a befogadókahelyek számát lecsökkentettük 26-ról 7-re. Ezzel a szükséges ellenőrzéseket a központi egység, ha csak 7 befogadókahely van, sokkal

könnyebben kézben tartja és ellenőrzi, mintha 26 helyen kell ezt végrehajtania.

A Bizottság a jelen látogatása alkalmával ismét a megerősítés szükségességét hangsúlyozta. Be kell látnunk, a jelenlegi struktúrában van olyan szervezeti egység, ahol 2 vagy 3 fő, esetleg csak 1 fő van. És akkor megkérdezik, hogy van itt az ellenőrzés, hogy van itt a helyettesítés, hogy van itt a szabadságolás, hogy van itt az, ha valaki beteg? Tehát részben igazat is kell nekik adni. Ezzel kapcsolatosan készítettünk egy előterjesztést, hiszen a további erősítésre most már pusztán két lehetőség kínálkozik: az egyik, hogy az intézkedések számát csökkentjük – ennek kisebb a hatása – a szükséges létszámmra, mert bizonyos mértéken felül szükséges ellenőrzések vannak, az elkülönített személyek ellenőrzése miatt, hiszen bizonyos feladatokat ugyanaz a személy nem végezhet. Emiatt a hatékonyság romlik, de a létszám érdemben nem csökkenthető. Az intézkedések számának a csökkentése, ez az egyik indirekt erősítési mód, amire javaslatot tettünk. A másik pedig a hivatal létszámának a tényleges növelése, amiről már volt szó. Szeretném ismételtlen – és ez volt a hozzászólásom lényege – elmondani, hogy maga az alapkoncepció és az a struktúra, amire javaslatot tettünk, nem került kifogásolásra; s hasonlóképpen a működési rend, a felelősségi körök elosztása és a többi, tehát az alapvető folyamatleírás sem. (Kiemelés tőlem – Cs. A.)

Május 2-án megtartja első ülését a SAPARD program monitoring-bizottsága is. Május 15-én a Magyar–EU Társulási Bizottság is ülést tart Budapesten. A kiadott tájékoztató elég kínosan fogalmaz a SAPARD-dal kapcsolatban.

A Bizottság ismételtlen hangsúlyozta, az előcsatlakozási alapok megfelelő kihasználása feltétele a csatlakozást követően rendelkezésre álló alapok felhasználása sikerességének. Kiemelte továbbá, hogy az előcsatlakozási alapok, valamint a strukturális és kohéziós alapok fogadására kijelölt hatóságok hatáskörének pontos meghatározása, a kijelölt intézmények átlátható működése és tevékenységük koordinációjának biztosítása, valamint az abszorpció kapacitás növelése elsődleges fontosságú. *A Bizottság sajnálatosnak minősítette, hogy a SAPARD-ügynökség jelenlegi felkészültsége nem teszi lehetővé az eredeti akkreditációs ütemterv fenntartását, és ezáltal jelentős késedelem várható az előcsatlakozási alap támogatásainak tényleges igénybevitelében.* (Kiemelés tőlem – Cs. A.)

Az újabb nekilendülés során először is a minisztérium vezetése megbízza az Arthur Andersen tanácsadó céget, hogy segítse a SAPARD Hivatalok akkreditációját, az EU előírásainak megfelelő belső ellenőr-

zési szervezet létrehozását.⁸¹ Júliusra elkészül a SAPARD Hivatal újabb szervezeti átalakítási terve is, és a *Népszabadság* július 4-ei számának nyilatkozó szakértők úgy nyilatkoztak, hogy a hivatal belső önértékelésének augusztus 31-ig kell elkészülnie. Még ezt megelőzően Vonza András vidékfejlesztési miniszter az országgyűlés mezőgazdasági bizottságának június 14-ei ülésén beszámol a tárca SAPARD-dal kapcsolatos terveiről, köztük arról, hogy a tervezett intézkedések körét háromra (a mezőgazdasági üzemek beruházásainak támogatása, a mezőgazdasági termékek feldolgozásának fejlesztése és a vidéki infrastruktúra fejlesztése) kívánják szűkíteni, legalábbis először ezekre kívánják akkreditáltatni a SAPARD Hivatalt:

Tudomásul kell venni, hogy az Európai Uniónak a csatlakozni szándékozó országok felé szigorúbbak az elvárásai, mint a tagországokban működő hasonló intézményekkel szemben. Ezek a követelmények azonban nincsenek minden részletükben meghatározva. A 2001. március 1-jén aláírt Többéves Pénzügyi Megállapodás sok tekintetben csak keret jellegűen határozza meg a hivatal működési követelményeit, a jelölt országoknak ezek alapján kell saját intézményrendszerüket és annak működési szabályait kialakítani, amelyek megfelelőségéről az akkreditációs eljárás során döntenek.

[...]

Az egyik lépés az, hogy lecsökkentjük a SAPARD-tervben szereplő nyolc intézkedést és az első évben csak három intézkedést, hirdetünk meg. Ezt a Bizottság valamennyi társult ország részére határozottan javasolta. Ezzel egyidejűleg kérjük a Bizottságot, hogy engedélyezze a többi intézkedéshez tartozó támogatás átcsoportosítását a tervezett három intézkedésre, hogy ne vesszen el a támogatás. Szeretném hangsúlyozni, hogy arra nézve is határozott ígéretet kaptunk, hogy ez az út járható, tehát nem nyolc intézkedésre fogunk akkreditációt kérni, hanem csak háromra.

[...]

Mi is lenne a három tervezett intézkedés? Az egyik a mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása, amit a tárca vezetése elengedhetetlenül fontosnak tart, a második a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése, a harmadik a vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása. Úgy gondoljuk, hogy az induláshoz – és mivel ez közvetlen miniszteri irányítás alatt van, nekem is a leghatározottabban ez volt a véleményem – ezt a három intézkedést kell most megtennünk.

⁸¹ *Népszabadság*, 2001. június 5.

A SAPARD Hivatal a program végrehajtásából adódó feladatokat más szervezethez nem delegálja, hanem saját területi hálózatot hoz létre. Megítélésem szerint az önállóság is megoldódik azzal, hogy ezt a szervezetet létrehozzuk és az Európai Unióval elfogadtatjuk. A mostani svédországi tárgyalásaimon Rodriguez úrral, az Európai Unió egyik illetékesével és vezetőjével is sikerült tárgyalnom, aki örömmel vette tudomásul, hogy ilyen döntés született a minisztériumban, tehát ennek érdekében is jó értelemben véve lobbizni kell. Magam fogok Brüsszelbe kimenni ebben az ügyben is, mert úgy érzem, amikor az Európai Unió azt kéri a minisztertől, hogy ez közvetlen miniszteri irányítás alatt legyen, azt is elvárja, hogy a miniszter saját maga lépjen ebben az ügyben.

Augusztusban az 53/2001. FVM rendelettel kihirdetik a magyar SAPARD-tervet, ám az FVM bejelenti, hogy a 2000-es forrásokat az ország a miniszter által bejelentett három intézkedés végrehajtására kívánja igénybe venni, ami elsősorban a mezőgazdasági termelő- és földolgozóüzemeket hozná előnyösebb helyzetbe, ha sikerülne beindítani a terv megvalósítását. A mezőgazdasági üzemek, azokon belül is a családi gazdaságok előnyökben, kedvező hitelekben, adókedvezményben való részesítése épp ebben az időszakban kerül a földművelésügyi politika és azon túl a kormányzati politika reflektorfényébe. A Vóna András vezette minisztérium ugyanis Torgyán József távozását követően a nyár elejére a miniszterelnök fokozott ellenőrzése alá kerül, aki gyors intézkedések sürgetésével és keresztülvitelével próbálja behozni a korábbi évek szabályalkotási lemaradását. A fő cél a családi gazdaságok, a mezőgazdasági középüzemek versenyképesebbé tétele, megerősítése, ezzel a kisgazda szavazóbázis támogatásának megszerzése (Debreczeni 2002). Augusztusban megjelenik a vidékfejlesztési cél-előirányzat 2001–2002. évi pályázati felhívása is, a 2002. évi forrásra legkésőbb 2002. szeptember 15-ig lehet pályázni, a pályázatokat a hét regionális vidékfejlesztési iroda valamelyikéhez kell benyújtani.⁸²

Ebben a hónapban lemond Baitner Ferenc, a SAPARD Hivatal vezetője, akinek elmozdítását a *Világgazdaság* augusztus 3-ai tudósítása szerint az EU is kérte. A hivatal élére a miniszter Zöldréti Attilát, az Agrárintervenciók Központ korábbi elnökhelyettesét nevezte ki. Az új elnök személyével kapcsolatban az EU viszont kifogásolta, hogy nem

⁸² www.fvm.hu

beszél angolul.⁸³ A hivattal ekkor még mindig számos probléma van, egyrészt kevés magasan képzett munkatársat sikerült találni a budapesti és a 6 regionális irodába, átalakításra szorul a hivatal informatikai rendszere is, és tisztázatlanok a tulajdonviszonyok. A nyár végére elkészül az 1500 oldalas önértékelési dokumentum, ám azt az angol szakértők több pontban kifogásolták. A *Világgazdaság* október 4-én arról tudósított, hogy a belső önértékeléssel még mindig nem készült el a hivatal, annak lezárulta csak decemberre várható. A lapnak Zöldréti Attila úgy nyilatkozott, hogy az EU által delegált szakértővel megerősödtek a kapcsolatok, és az Unió szervezete, a Sigma is segíti a hivatal felkészülését. A hivatalnak azonban megint költöznie kell, mert kinőtték az Alkotmány utcai épületet, és a 65 fős szervezet visszaköltözik az FVM épületébe. 2001 novemberének végén Franz Fischler már egyértelműen elmarasztalta a magyar kormányzatot amiatt, hogy képtelen volt felállítani a SAPARD-források fogadására alkalmas szervezetet.⁸⁴ November végére a csatlakozásra váró többi ország már hozzálátott a SAPARD hivatal akkreditációjához. Szlovéniának november 19-én, Litvániának november 26-án, Lettországnak pedig december 6-án adta meg az EU az engedélyt a kifizetések megkezdésére. 2002. április 15-én Csehország és Szlovákia is befejezte a nemzeti SAPARD hivatalok akkreditációját és megkezdhetette a pályáztatást,⁸⁵ 2002 júniusában pedig Lengyelország is megkapta az engedélyt a kifizetések megkezdéséhez.⁸⁶ 2002 nyarán már csak Magyarország és Románia nem fejezte be a SAPARD hivatalok akkreditációját, ami a kifizetések megkezdésének előfeltétele. 2002 februárjában a Magyarországra betelepült külföldi cégek egyik vezető érdekképviselőjének vezetője, Bienert Gusztáv, az AmCham elnök is megszólal a SAPARD kapcsán, melynek sikertelensége szerinte azt bizonyítja, hogy az ország támogatásbefogadó képessége meglehetősen korlátozott.

Szanyi Tibor az FVM új politikai államtitkára 2002. június 26-án azt nyilatkozta a *Népszabadságnak*, hogy a magyar SAPARD Hivatal akkreditálása októberre várható, a kifizetések akkor kezdődhetnek meg.

⁸³ *Világgazdaság*, 2001. szeptember 3.

⁸⁴ *Népszabadság*, 2001. november 19.

⁸⁵ *Népszabadság*, 2002. április 17.

⁸⁶ *Népszabadság*, 2002. június 29.

A végleges akkreditáció befejeződése előtt, ám az Európai Bizottság jóváhagyása alapján 2002. szeptember 26-án megjelennek a SAPARD-pályázati felhívások. Három területen várja az FVM 7 regionális irodája a pályázatokat: a mezőgazdasági üzemek beruházásainak támogatására 2002. november 15-ig, a mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének fejlesztésére, valamint a vidéki infrastruktúra fejlesztésére és javítására december 1-jéig.

A porvárosi történet

A porvárosi kistérség önkormányzati területfejlesztési társulatának SAPARD-pályázatát az egyik legjobb pályázatként értékelte 1999 tavaszán a kistérségi elképzelésekről döntő operatív bizottság. A porvárosiak így az „A” kategóriás kistérségek közé kerültek, a kategórián belül is azok közé, amelyeknek anyagában a bírálók alig találtak kifogásolnivalót. Ebben az alfejezetben megnézzük e siker okait, és azt is bemutatom, hogy miként ment végbe a SAPARD tervezése (helyzelelemzés, stratégiai és operatív tervek elkészítése) ebben a kistérségben. A kulcsszereplőkkel készített interjúk mellett forrásként a kistérségi SAPARD-tervdokumentációra támaszkodom.

Porváros megyeközpont. Az ország gyorsan fejlődő városainak egyike, kistérsége nem is tartozik a fejlesztési kistérségek közé. Porvárosban mezőgazdasági főiskola működik, és a város helyet ad az MTA egyik regionális kutatóintézetének is. E két szervezetnek azért van jelentősége történetünk szempontjából, mert a főiskola oktatói és az RKK kutatói közül számosan részt vettek a kistérségi tervezésben. Szerepük annyira fontos volt, hogy a porvárosi kistérségi társulás az RKK-nak adott megbízást a kistérségi SAPARD program elkészítésére 1999 tavaszán. A megbízást elnyerő kutatók nem először találkoztak a SAPARD-dal, mert 1998 végétől részt vettek a megyei SAPARD-terv elkészítésében. A programkészítésnek az volt a sajátossága, hogy a megyei önkormányzatoknak világos minisztériumi instrukciók hiányában saját kútfőből kellett kitalálniuk, hogy mi szerepeljen a megyei vidékfejlesztési koncepciókban. Az egyes témák vizsgálatára és a feje-

zetek megírására külön munkabizottságokat hoztak létre, a porvárosi SAPARD-tervben később fontos szerepet játszó szakértők egy része ezekben a munkacsoportokban találkozott egymással először. A kapcsolatépítés mellett a megyei tervezésnek az is a hozadéka volt, hogy a kistérségi tervezéshez szükséges jelentős adatmennyiség nagy részét már ebben a tervezési szakaszban összeállították. Ez később közkincsé vált, hisz a legtöbb szakértő nemcsak a porvárosi, hanem más megyei kistérség tervezési munkájában is részt vett. Voltak, akik egy kistérségben fővállalkozóként működtek, máshol pedig egy fejezetet készítettek a helyzetelemző tanulmányban, megint máshol csak a stratégiai tervezésben vettek részt.

Itt [regionális fejlesztési tanács] több kistérséggel dolgoztunk együtt, teljesen más munkamódszerekkel. Például a porvárosi kistérségnél az RKK koordinálta a munkát, és nagy részét az anyagnak ők is írták, illetve alvállalkozásba adtak ki részfeladatokat. Én a K-i kistérségnél dolgoztam, ott pedig úgy nézett ki a munkamódszer, hogy helyi szakértőket próbáltunk megkeresni. Az én feladatom az volt, hogy a helyi szakértők munkáját szervezzem, sokkal inkább, mint hogy profikat hozzak a térségbe.

Sok szakértő számára a megyei és kistérségi SAPARD-tervek elkészítése volt az első vidékfejlesztési tapasztalat.

K: Szakmai életútjában milyen vidékfejlesztési programokban, kezdeményezésekben vett részt?

V: Erre könnyen válaszolok, semmilyenben. Én termelésben dolgoztam, termelésirányító szakemberként, ilyen programokban, tervezésekben nem vettem részt közvetlenül semmiképp. [...] Itt szövetségi munkatársként, személyes kapcsolat révén kérdezték tőlem, hogy lenne-e kedvem ebben részt venni. A válaszom az volt, hogy ha maradhatok többé-kevésbé a szakterületemen, és ha kellő empátiával viseltetnek a rutintalanságomat illetően, akkor igen.

A porvárosi kistérség pályázata a megyében nem egyedülként kapott „A” minősítést. A helyzetfeltárás, a stratégiai és operatív tervek elkészítését az FVM által előzetesen meghatározott menetrend szerint kellett végrehajtani, a tervezéshez a porvárosi szakértők szerint sok és jól használható információval látták el őket a minisztérium munkatár-

sai. A regionális kutatók mellett a munkában szakértőként vettek részt a mezőgazdasági főiskola, a megyei agrárkamara, a mezőgazdasági szövetkezetek szövetsége, a Biokultúra Egyesület és a megyei KSH munkatársai.

A kistérségen belül a tervezés alapegységei a települések voltak. Minden község és város kijelölt egy, az önkormányzat alkalmazásában álló SAPARD-felelőst, aki a terveket készítő szakértőkkel a napi kapcsolatot tartotta. Erre azért volt szükség, mert a polgármesterekkel – azok egyéb elfoglaltsága miatt – meglehetősen nehéz lett volna napi kapcsolatban lenni, ám egy ilyen települési SAPARD-felelős révén biztosítani tudták, hogy minden település vezetője képben legyen a fejleményekről, és egyben a tervezéshez szükséges információk is eljussanak a szakértőkhöz. A kistérségi területfejlesztési társulás a tervezést elősegítendő öt polgármesterből álló monitoringbizottságot is fölállított, akik egy-egy munkafázis befejezésekor ellenőrizték és jóváhagyták a szakértők munkáját.

A helyzetfeltárás, a stratégiai és az operatív terv elkészítésekor a helyi polgármesterek vezetésével minden településen tartottak egy-egy fórumot. Az összejöveteleknek az volt a célja, hogy ötleteket gyűjtse-
nek a terveket készítő szakértők, mi kerüljön be a tervdokumentáció-
ba, továbbá megtudják, hogy mi a véleménye az érintetteknek a meg-
fogalmazott tervpontokról, s hogy ki, milyen formában tudna a tervek
végrehajtásában közreműködni. Az interjúk tanúsága szerint nagyon
sok ötletet adtak a települési fórumok, és a tervkészítők igyekeztek
minél több programot részleteiben is kidolgozni.

Jöttek az ötletekkel, hogy ezzel is foglalkozzunk, azzal is foglalkozzunk, tegyük be ezt is, tehát jöttek elő az ötletek, és akkor ezek kerültek be végül is a stratégiai programokba. Úgy voltunk vele, tulajdonképpen én erőlködtem vele, az az igazság, hogy a lehetőség szerint minél több stratégiai programot dolgozzunk ki. Nem árt, hogyha megvan. Nem tudtuk még akkor, hogy milyen döntés születik az országos programról. Azt hallottuk, hogy időnként Brüsszel visszadobja, folytak a munkálatok, nem tudtuk, hogy a végeredmény igazából mi lesz, és úgy voltunk vele, hogy dolgozzunk ki minél több stratégiai programot, azért, mert ha élessé válik a SAPARD, akkor az egész pályázati rendszer ezekhez a programokhoz fog kötődni. Tehát ha elindul az igazi pályázati rendszer, és valaki erre be akar adni egy pályázatot, akkor az első kérdés az lesz, hogy illeszkedik-e a kistérség SAPARD programjához.

A tervekészítés során két kistérségi szereplőcsoport mozdult meg: a települési önkormányzatok vezetői és a vállalkozók. Természetesen sokszor gondot okozott, hogy mind a polgármesterek, mind a vállalkozók olyan fejlesztési elképzeléseket fogalmaztak meg, melyeknek megvalósításához más alapból addig nem tudtak forrásokat szerezni, s a SAPARD-dal elérkezettnek látták az időt ezeknek az elképzeléseknek a megvalósítására. Arról, hogy mely elképzelések egyeztethetők össze a SAPARD-dal, elsősorban a tervekészítő szakértők döntöttek, így például elutasították az egyik település gyógyfürdő-felújítási javaslatának tervbe foglalását.

A települési vezetők azért is különösen tevékenyek voltak a tervek elkészítése során, mert a SAPARD különleges lehetőséget jelentett a kistérség kisebb települései számára. A kistérség fejlettségi mutatói ugyanis jobbak az országos és megyei átlagnál, és így az elmaradott térségeknek jutó fejlesztési forrásokra a kistérség települései nem jogosultak. Különösen azt sérelmezték a kisebb települések vezetői, hogy noha az egyes települések fejlettsége messze alulmúlja a magyar átlagot, Porváros mutatói „fölviszik” a kistérségi átlagot, így a kisebb települések nem részesülnek azokból a támogatásokból, amely egy másik kistérségben kijárna nekik. A SAPARD e gondokon úgy enyhített, hogy minden kistérség számára lehetővé tette a terv elkészítését, és a támogatások odaítélésekor nem a kistérség, hanem a település fejlettségi mutatóit kívánta figyelembe venni.

A kistérségi SAPARD-tervek készítésének egy másik fontos mozgósító eleme az a hit volt, hogy a program forrást biztosít majd a társadalmi és gazdasági problémák nagy részének megoldásához. Ezt a hitet elsősorban az FVM illetékesei táplálták, egyrészt a sajtóban megjelent tudósításokban, hírekben, másrészt pedig a kistérségi tervezés során, amikor is arra biztatták a tervekészítőket, hogy a stratégiai tervekbe minden, akár csak érintőlegesen is, de vidékfejlesztési tartalmú elképzelést tegyenek be. Ez a biztatás – noha alaptalan volt, legalábbis a fejlesztési források összege szerint – szárazság sújtotta földre hulló esőcseppként hatott a települési vezetők gondolkodására, és sokan közülük úgy gondolták, végre itt a lehetőség arra, hogy valóban a vidéki települések gondjait-bajait orvosolják. Ilyen probléma az önkormányzatok alulfinanszírozottsága, a fejlesztési források szűkössége, a

szennyvízcsatorna-hálózat hiánya, de egy bekötőút hiánya is, vagy az, hogy alacsonyak a felvásárlási árak. Amit lehetett ezekből a megoldásra váró problémákból, azt a kistérségi stratégiai tervbe bele is rakták. Így aztán nem pusztán kistérségi SAPARD-terv készült, hanem, ahogy egy érintett fogalmazott, egy átfogó kistérségi fejlesztési koncepció született meg a SAPARD előkészületei során.

A Porváros és térsége agrárstruktúra és vidékfejlesztési stratégiai program első része, a helyzetfeltárás 1999 szeptemberére készült el. 22 szakértő, az összes polgármester és számos kistérségi vállalkozó, intézményvezető vett részt a kidolgozásában. A második munkaszakaszt, a stratégiaiprogram-készítést 1999 decemberében fejezték be. Ebben az anyagban a következő fejlesztési prioritásokat fogalmazták meg:

- a modern, integrált vidékfejlesztés kritériumainak megfelelő agrárstruktúra-váltás megvalósítása (intenzív kertészet, fenntartható ökogazdálkodás és általános termelésfejlesztési programok);
- a környezet-, természet- és vízvédelem szigorú feltételrendszerének eleget tevő területhasznosítás és infrastruktúra-fejlesztés (tájhasznosítás, többfunkciós erdősítés, komplex vízgazdálkodás és a települések alap-infrastruktúráját szintre hozó programok);
- a humán erőforrások innovatív és adaptív képességének összehangolt fejlesztése (oktatásfejlesztés, modern szaktanácsadói hálózatok fejlesztése, az egészségügyi alapellátás és a szociális ellátórendszer fejlesztése);
- a településközi önkormányzati, intézményellátási, gazdasági és társadalmi szereplők összefogásával a kapcsolatok térségfejlesztő partneri hálózattá szervezése, fejlesztése (együttműködési fórum, intelligens programok, térségi kapcsolatok építése, propagálása, közös marketingprogram).

Az operatív, a konkrét projektelképzeléseket tartalmazó program 2000 októberére készült el. Ebben négy alprogramot dolgoztak ki: a termelői csoportok létrehozásának és tevékenységének fejlesztését, a falusi turizmus fejlesztését, a térség munkaerő-piaci igényeire épülő szakképzések és az intelligens porvárosi kistérség programját. A prog-

ram, a terveknek megfelelő beindulását követően a mezőgazdasági termelőket, a falusi turizmusban érdekelt vállalkozásokat, a szakképző intézeteket és a települési önkormányzatokat juttatta volna forrásokhoz.

Porváros a SAPARD esetében kifejezetten előnyt jelentett a kistérségnek, hiszen a tervkészítésben a nagyváros oktatási és kutatási intézményeinek szakértői kamatoztatni tudták szaktudásukat. Így nem csodálkozhatunk azon, ha számos vélemény szerint a porvárosi térség SAPARD-tervének színvonala kimagaslott a magyar átlagból. A vidékfejlesztés új elképzelései azonban nagyrészt visszhang nélküliek maradtak a kistérségi SAPARD-szereplők körében, a tervezést nem egy új társadalmi mozgalom életre hívásának tartották, hanem forrásszerzési lehetőségnek.

Egy dolgot látni kell. Bármilyen címmel, bármilyen úton-módon, bármilyen eszközzel, forrásokhoz szeretne jutni mindenki. Település is, térség is, vállalkozó is küzdeni fog azért, hogy valamilyen támogatáshoz, valamilyen forráshoz hozzájusson. Ez a küzdelem, akár területfejlesztésnek nevezzük, akár vidékfejlesztésnek, akár SAPARD-nak, akárminek, forrásokért fog küzdeni és harcolni, nem azt nézi, hogy ez most szakmailag hogyan fogalmazódik meg. Honnan kap forrást? – ezt kérdezi meg, és arra veti rá magát, és nem azt nézi, hogy vidékfejlesztés vagy területfejlesztés. A térségért dolgozunk együtt, a SAPARD program sikeres végrehajtása érdekében.

A lelkiismeretes, hozzáértő és a közbizalmat erősítő szakértői felépítés, a kistérségi önkormányzati vezetők elkötelezettsége, a települési SAPARD-megbízottak munkája mind-mind oda hatott, hogy sikerült megmozdítani a fejlesztési rendszert addig nem ismerő vállalkozókat és más helyi társadalmi szereplőket. A kistérségi mozgósítást mindenki magas szintűnek és a rendszerváltozás utáni időszakban egyedülállónak értékelte. A SAPARD országos program beindulásának késlekedése miatt azonban ez inkább kedvezőtlen fejlemény, semmint kedvező, hisz a komoly előzetes várakozások után komoly a csalódottság is. Mind a szakértők, mind a polgármesterek fölvetették az interjúk során, hogy a tervkészítésbe bevont helyi emberek, civil szervezetek, vállalkozók a SAPARD késlekedését elsősorban rajtuk kérik számon, azokon, akik a helyi társadalomban a nevüket adták a SAPARD-hoz, akik javasloí, úttörői voltak a helyi és kistérségi összefogásnak.

Most már azt tapasztalom, hogy néhány helyen nem is szabad kimondani azt, hogy SAPARD, mert rögtön vagy mosolyognak az emberen, ha nem is hülyének nézik, de tényleg az van, hogy lenni kell belőle valaminek, ha nem lesz, akkor az emberek nem fognak össze, csalódottak lesznek, az száz százalék.

Ennek ellenére nem lehet azt mondani, hogy csak kedvezőtlen hatása lett volna a kistérségi SAPARD-terv elkészítésének. Az operatív terv elkészítése során kidolgozott projektjavaslatok közül a 2000. és 2001. Vidékfejlesztési Célelőirányzat (VFC) pályázatán többen is indultak, és negyvenen támogatást is kaptak az FVM-től. Többen tehát pénzt is láttak már a SAPARD-ból, legalábbis annak magyar társfinanszírozási részéből. Ha annak idején nem készítik el ezeknek a pályázati anyagoknak az első változatát, akkor a kistérségi szereplők sokkal kisebb eséllyel pályáztak volna a 1,5 milliárd forintos forrásra. Ezt az is bizonyítja, hogy a 450 nyertesből csak 4 olyan pályázó volt, aki nem vett részt a SAPARD előkészítésében.

Egy másik fontos és kedvező hatása volt a SAPARD-nak a polgármesterek, némely vállalkozó és térségfejlesztési szakértő megismerkedése, együtt dolgozása, ami az egymás iránti bizalom erősödését eredményezte. Olyan kapcsolatok jöttek létre a SAPARD során, amelyek más fejlesztési programban is kiaknázhatóak, s az a helyi tudás is létrejött, ami eligazítást ad arról, hogy kit milyen fejlesztési ügyben érdemes keresni a közreműködés reményében.

Elsősorban a saját profitálásomról beszélek. Először is a szakmai körben óriási partnerkapcsolatra tettünk szert. Majdnem mindig tudom, hogy milyen vidékfejlesztési témában kihez kell fordulni, kitől kapok segítséget, vagy például a kistérségben tudtam, hogy melyik gazdálkodót kell megszólítani abban a faluban, mert ő meghatározó személyiség, és ha akarja, akkor a többi is akarni fogja.

Többen elmondták, hogy például a Phare 2000 program keretében már ki is tudták használni a SAPARD során szerzett kapcsolatokat, és nemcsak a kistérségen belül, hanem – szakértőről lévén szó – egy másik megyében is.

Egy további kedvező hozadéka volt a kistérségben annak a ma már több mint 200 tagot számláló értékesítő szövetkezetnek a létrejötte, amit az egyik település nagyvállalkozó polgármestere szervezett

az almatermesztő gazdákból. Az ösztönzést ennek az új típusú szövetkezetnek a létrejöttéhez a SAPARD adta, de időközben más fejlesztési forrásokat is igénybe tudtak venni elképzeléseik megvalósítására, egy közös hűtőház kialakítására.

A kistérség fejlesztési intézményrendszere a SAPARD tervezése során, illetve azt követően a kistérségi vidékfejlesztési menedzserek munkába állásával tovább bővült. Porvárosban egy fiatal hölgy került az FVM támogatta vidékfejlesztési menedzseri posztra.

1996-ban végeztem Gödöllőn a környezet- és tájgazdálkodási szakon környezet- és tájgazdálkodási agrármérnökként, mi voltunk az első évfolyam annak idején, és ez egy lelkes csapat volt. Ha az egész országot nézzük, akkor elég jó helyekre sikerült elhelyezkednünk, hiszen annak idején még nem nagyon volt olyan felsőfokú intézmény, ahol környezetgazdálkodással, vidékfejlesztéssel, területfejlesztéssel foglalkoztak volna.

A kistérségi területfejlesztési iroda bővülése nem állt azonban meg egy vidékfejlesztési menedzser alkalmazásánál, hanem minden településen településfejlesztéssel foglalkozó fiatal szakembereket alkalmaznak. Ők a kistérségi társulás alkalmazásában állnak, feladatuk információk és pályázati segítség nyújtása az önkormányzatoknak, a helyi vállalkozóknak és a civil szervezeteknek.

A tóvárosi történet

Tóváros a Nyugat-Dunántúlon helyezkedik el. A kistérség számos települése határos a Balatonnal, a turizmusipar a térség legjelentősebb gazdasági ágazata, ezért ez a kistérség sem tartozik az elmaradott térségek közé. A tóvárosi statisztikai kistérségben három önkormányzati területfejlesztési társulás működik, van olyan falu, amelyik több társulásnak is tagja, van olyan is, amelyik egyiknek sem, és van olyan település is, amely a statisztikai kistérség keretein kívül szerveződő társulás tagja. A tóvárosi önkormányzati társulás a SAPARD-tervezés során szövetkezett a statisztikai kistérségbe tartozó néhány kistelepülést tömörítő „hegyvidéki” önkormányzati fejlesztési társulással. A két

kistérségi társulás a SAPARD előtt is, és azt követően is együttműködött, de továbbra is megőrizték szervezeti különállásukat. Ebben az alfejezetben kistérségként a SAPARD-tervezésre létrejött fejlesztési együttműködést fogjuk emlegetni, megkülönböztetve a tágabb statisztikai kistérségtől és a két fejlesztési társulástól. 1999 tavaszán a SAPARD-pályázaton a kistérségi terv „B” minősítést kapott.

A tóvárosi vizsgálat során – hasonlóan a porvárosihoz – interjúkat készítettünk a SAPARD kistérségi kulcsszereplőivel, önkormányzati vezetőkkel, szakértőkkel és vállalkozókkal, valamint földolgoztam a tervezés során született dokumentumokat.

1999 tavaszán a SAPARD kistérségi pályázati felhívás megjelenését azért fogadták kedvezően Tóvárosban, mert az előzetes várakozásokkal szemben az nem zárta ki a részvétel lehetőségét ennek az elsősorban idegenforgalmi térségnek. A kedvező hírek ellenére a kistérségi társulás vezetősége úgy döntött, hogy fölkerik a szomszédos „hegyvidéki” társulást, közösen adják be pályázatukat. A tóvárosi kistérség polgármester vezetője így emlékezett vissza erre az összefogásra:

Ami a személyes részvételemet illeti, az azt jelentette, hogy én kigondolója voltam kollégáimmal együtt természetesen, hogy hogyan lehet egy másfajta gazdasággal rendelkező, de közel álló térségi társulással együtt csinálni egy SAPARD programot, kifejezetten annak érdekében, hogy mi hogyan tudunk segíteni, és az eddig meglévő kapcsolatrendszereket hogyan lehetne jobbitani.

Az összefogásba a tóvárosi kistérség azzal az ígérettel lépett be, hogy „hozza” a már kialakított kapcsolatait és azt a szakértői bázist, amit 1994 óta, megalakulása óta kialakított. A hegyvidékiek „vidékiségüket” hozták az összefogásba, mivel a társulásba csak falvak tartoztak, azok gazdaságában pedig a mezőgazdaság továbbra is komoly szerepet töltött és tölt be. Az összefogásra talán az is kedvezően hatott, hogy sikerült egy olyan fejlesztési narratívát kialakítani, mely szerint ezek a települések, a tóvárosiak és a hegyvidékiek is egymásra vannak utalva a turizmus fejlesztésében, és együtt olyan előnyöket tudnak realizálni, amire külön-külön nem lenne lehetőségük.

... összefogást kell kezdeményezni a települések között, hogy az én vendégem a te vendéged is. Az ide érkező turista ugyanis tulajdonképpen lehet, hogy az adott településre érkezik, de a térségben van, mozog

egy olyan 40-50 kilométeres körzetben, azt lehet mondani, a szálláshelyétől ellátogat, megnéz, kutakodik, és bárhova érkezik a potenciális vendég, a szabadidejét nemcsak az adott helyen, hanem a térségben tölti el. És ezáltal bármelyik településnek potenciális vendége lehet egy órára, egy napra vagy akár hosszabb időre.

A kistérségi SAPARD program kidolgozására beadott pályázat „B” minősítést kapott, aminek a készítőik szerint az volt az oka, hogy komoly fejlesztési tapasztalat gyűlt már ugyan össze a kistérségben, de a fejlesztési háttér kiépítettsége elmaradt a kiépültebb infrastruktúrával rendelkező térségekéétől. A kistérségi helyzetértékelés, a stratégiai és az operatív program elkészítését három főből álló, tóvárosi szakértő csapat végezte el. Vezetőjük a tóvárosi kistérségi társulás menedzsere volt, mellette a munkában részt vett a Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány tóvárosi irodavezetője és a tóvárosi mezőgazdasági felsőoktatási intézmény szakképzési és vidékfejlesztési intézetének egyik fiatal munkatársa. Ő 1999-ben polgári szolgálatát töltő katonaként vett részt a munkában, majd 2000 októberétől a Miniszterelnöki Hivatal statisztikai kistérségi megbízottjaként dolgozott egészen 2002 augusztusáig, amikor szerződését a MeH fölbontotta. A programkészítő munkában rajtuk kívül még a térségi polgármesterek és vállalkozók vettek részt.

A három szakértő közti munkamegosztás úgy nézett ki, hogy a kistérségi társulás menedzsere fogta össze a munkát, és ő szervezte a polgármesterekkel együttműködve a települési egyeztetéseket. Ő felelt a program nem mezőgazdasági részeiért is. Az MVA munkatársa elsősorban vállalkozói kapcsolatait hozta az együttműködésbe, valamint a mezőgazdasági tervanyag elkészítésében vállalt szerepet. A későbbi kistérségi megbízott az adatok összeállításában és elemzésében vett részt, mert munkahelye, a vidékfejlesztési intézet komoly, a megyei és a regionális SAPARD tervezése során is igénybe vett számítógépes adatállománnyal rendelkezett. Másik feladata az országos SAPARD-rendezvényeken való részvétel volt, vagyis a külső kapcsolatok ápolása, s emellett még részt vett két másik kistérségi SAPARD program elkészítésében is. Az operatív program megvalósításában közreműködő vállalkozók, civil szervezetek egy részét korábbi személyes kapcsolat fűzte a szakértőkhöz.

A háromfős csapat a SAPARD-tervről egy rövid információs anyagot is összeállított, amit a térség minden háztartásába eljuttattak. Emellett minden településen szerveztek lakossági fórumot, ahol egy kis falu kivételével szép számban jelentek meg a helyi polgárok, vállalkozók.

A helyzetelemzés 1999 decemberére készült el, a stratégiai program 2000 májusára. A programban megjelölt fejlesztési prioritások a következők voltak:

- a térség mezőgazdaságának a helyi adottságokra alapuló fejlesztése, hatékonyságának és piaci versenyképességének javítása (mezőgazdaság hatékonyságának javítása, piacra jutás támogatása, erdőgazdálkodás és fafeldolgozás fejlesztése);
- alternatív gazdasági tevékenységek fejlesztése a jövedelemszerzés és a foglalkoztatottság lehetőségeinek növelése érdekében (vidékhez kötődő turisztikai ágak fejlesztése, helyi kisipar, kézműipar fejlesztése, információszerzés lehetőségeinek megteremtése);
- a természeti, épített és kulturális örökség megóvása, hagyományok ápolása, falvak megújítása és fejlesztése;
- emberi erőforrás fejlesztése (a szaktanácsadás, az oktatás, a szak- és továbbképzés feltételeinek fejlesztése, társadalmi szervezetek, szociális helyzet és életminőség javítása).

Az operatív program 2000 decemberére készült el. Ebben a következő projektjavaslatok szerepeltek:

- kertészet és hozzá tartozó savanyítóüzem,
- gyógyhatású olaj előállítása,
- terménytároló és -feldolgozó,
- méhészeti termékeket kicsomagoló gépsor,
- borpalackozó létesítése,
- palackozó kialakítása,
- borturizmus fejlesztése,
- archeológiai park,
- erdei park és edzőpálya fölújítása,
- tóvárosi „Kézműves-ház”,
- kilátós turizmusprojekt,

- erdei oktató- és információs központ,
- balatoni kilátó,
- falusi ÉDEN-központ,
- varroda kialakítása Tóvárosban,
- a vidéki infrastruktúra fejlesztése,
- természetjárás feltételeinek javítása,
- települési marketingtevékenység fejlesztése,
- fogadási feltételek javítása a falusi turizmusban.

A tóvárosi SAPARD programnak az a sajátossága, hogy abban nagy szerepet kapnak a különféle turisztikai szolgáltatások, illetve azok a mezőgazdasági és feldolgozóipari beruházások, melyek végfelhasználói a térségbe látogató turisták. A borbarátok társasága szervezésében megvalósítani kívánt borturizmus-fejlesztés jó példája a helyi-térségi mezőgazdasági termékek turizmuson keresztül történő értékesítésének.

A távolabbi jövőben természetesen olyan céljaink vannak, amelyek megint csak a kultúráról, az évszázadok óta a város szellemiségéhez tartozó kultúráról, a vendéglátó-kultúráról szólnak, szeretnénk egy kiadványt készíteni, amelyik egy tóvárosi vendéglátós család történetéről szól, szeretnénk egy könyvet készíteni a balatoni borokról borhölgyek számára és így tovább. Rengeteg ötletünk van.

A SAPARD program elkészítése konfliktusmentes folyamat volt. Az egyetlen probléma a SAPARD-dal kapcsolatban az volt, hogy 2002-ig nem indult be a pályáztatás, és az 1999–2000-ben elvégzett tervezőmunka is nagyrészt hiábavalónak bizonyult. A program elindulásának késését elsősorban azok a polgármesterek ítélték kedvezőtlennek, akik nevüket adták a programkészítéshez.

Én nem hiszem, hogy még egyszer hajlandó lennék, hogy arra újból ki-menjek, és újabb lehetőségeket tömjek az emberek agyába. Mert nem szeretnék hiteltelen lenni, tehát ez lenne az én személyes véleményem. Ezt mindenképpen kell hogy kifejtsem. Ha egyszer egy programot elkészítenek, és jó, akkor azt következetesen végre kell hajtani, és nem lehet két éve csúszni és elodázni a dolgokat.

A kistérségi program elkészítésében közreműködő szakértő ugyanakkor úgy vélte, hogy a SAPARD-dal kapcsolatos kritikus hozzáállás

abban a pillanatban meg fog változni, amikor megkezdődik a források kihelyezése.

Hát nyilván, a pénz az egy nagy dolog, tehát ha a pénz megjelenik, és konkrétan ki lesznek írva a pályázatok, akkor, aki olyan helyzetben van a vállalkozással, illetve egy projekttel, akkor az nyilván lépni fog és ki fogja használni ezt a lehetőséget. De addig, amíg nincs pénz, addig még egyszer bármire rávenni ezeket az embereket nagyon nehéz lesz, ez biztos.

Porvárossal összehasonlítva Tóvárosban és környékén szerényebb volt a lakosság, a vállalkozók és az önkormányzatok mozgósítása a SAPARD-tervezés során, a programot készítő szakértők elsősorban arra helyezték a hangsúlyt, hogy a központi elvárásoknak megfelelő dokumentumokat tegyenek le az asztalra. Ebből fakadóan a SAPARD-dal kapcsolatos várakozások sem voltak olyan magasak Tóvárosban, mint Porvárosban, így a tervet készítőknak is kevesebb „szégyellnivalójuk” volt a programba bevont emberek előtt.

A SAPARD kudarcát az is enyhítette, hogy a 2000 augusztusában kiírt Vidékfejlesztési Célelőirányzat pályázatára több, a SAPARD-ban részt vevő önkormányzat és vállalkozó is sikerrel pályázott, valamint 2001-től beindultak a Széchenyi Terv vállalkozásokat segítő programjai is, amelyeket a kistérségi SAPARD-ban érintettek szintén igénybe vettek. Ezeknek a pályázatoknak az elkészítésében a SAPARD-ot író szakértők is részt vettek, és a sikeres pályázatok következményeként térségi elismertségük növekedett.

... tulajdonképpen itt a vidékfejlesztési tervezőcsapatok, azt kell hogy mondjam, hogy abszolút közmegebecsülésnek örvendenek, és hát a magam példáját tudom mondani, hogy hála istennek, én is egy közkedvelt személynek számítok abból kifolyólag, hogy rengeteg sikeres pályázat van mögöttem, és nyilván az emberek azt értékelik, hogyha valakinek eredményei vannak, tehát a pusztá létemért nem is várhatom el, hogy szeressenek, tulajdonképpen itt mindenkit a munkája minősít, és tulajdonképpen ebben kell még felzárkóznunk a nyugat-európaiakhoz.

A VFC-pályázaton sikeresen indult olajmagpréselő vállalkozó, amelllett hogy örült a kapott támogatásnak, azt is elmondta, hogy a pályáztatásban komoly gondok is fölmerültek. Ezek a pályázati űrlapok bo-

nyolultságából és az államigazgatás felkészületlenségéből, lassúságából fakadnak.

... a kisemberek hetven százaléka eleve elriad tőle [a pályázatoktól], tizenhat-tizennyolc hatóságot kell megjárni, akiknél a hatósági mechanizmus szerint helyenként heteket fekdne az anyag, merem állítani, hogy ezt az arra valóban jogosult kisemberek nem tudják végigjárni, képtelenek határidőn belül végigjárni, és a pályázatot még időben beadni. Így világos volt, hogy ezen nehézségek folytán kialakult egy szolgáltatóipar, akik föl vállalják nagy pénzekért, ugyanúgy, mint korábban például, a privatizációs földügyekben. Ezek tényleg hatalmas pénzekért hajlandók felvállalni ilyen ügyeket. Sokkal egyszerűbb lenne, ha közigazgatási, helyi fórumok vállalnák el, vagy ha kibővítenének valamilyen szakhatósági kört, és az mutatá be a lehetőségeket. Ezért nyúlik, ezért késtünk a SAPARD-ról is, és rengeteg más dologról.

A SAPARD ügyében megkeresett vállalkozók, civil szervezeti vezetők is arról nyilatkoztak, hogy a hivatali apparátusok nincsenek felkészülve arra, hogy a fejlesztési pályázatokon induló vállalkozók, szervezetek igényeinek megfeleljenek. Mindez azt is mutatja, hogy egy, az államigazgatási rendszeren belül nagy önállóságot élvező fejlesztési szisztéma sikeres működését a többi államigazgatási szervezet komolyan hátráltatni tudja.

Részben ezeknek a gondoknak az enyhítésére hozta létre a tóvárosi kistérségi társulás azt a regionális forrásközpontot, amelyben helyet kapott a kistérségi iroda mellett az MVA, a regionális tanács irodája, az iparkamara, a MeH kistérségi megbízotti irodája, valamint a regionális fejlesztési részvénytársaság irodája. Egy épületben, összekapcsolt informatikai rendszerrel várják a hozzájuk forduló szervezeteket, magánszemélyeket. A forrásközpontban kapott helyett az FVM támogatásával alkalmazott vidékfejlesztési menedzser is. Tóvárosban az erre a célra kapott forrást megosztották a hegyvidéki kistérségi társulással, akik szintén alkalmaznak egy vidékfejlesztési menedzsért a társulás központi településén. A forrásközpont munkatársai közül többen a helyi mezőgazdasági főiskoláról frissen kikerült agrárszakemberek.

A SAPARD egy további hatásáról is beszélnünk kell. Mégpedig arról, hogy a SAPARD kapcsán a vidékiségről, a vidék gondjairól és fejlődési lehetőségeiről, irányairól országos méretű vita kezdődött. A rendszerváltozás utáni Magyarországon a SAPARD-terv készítése

volt az első alkalom, amikor a vidék helyzetéről és csak a vidék helyzetéről nemzeti vita bontakozott ki. Ez a diskurzus elsősorban a vidékiség mibenléte körül forog, ami a periferikus, hatalmi centrumoktól távoli létet jelenti, befolyásnélküliséget vagy legalábbis a centruménál szerényebb befolyást. Ennek a gondolkodásnak az illusztrálására az alábbiakban két példát is idézek, először a porvárosi alpolgármesterrel készült interjúból közlök egy részt, majd a tóvárosi kistérség vezetőjével készült beszélgetésből.

Ami például korábban biztos megélhetést jelentett, az most nem, másrészt pedig ez a vízfejűség, ez a Budapest-centrikusság, ez inkább érvényesül. [...] Egy fiatalnak egyrészt nagyobbak az egzisztenciális lehetőségei Budapesten, másrészt pedig a jövedelmi viszonyok is lényegesen eltérnek Budapest és Porváros között. Másrészt a fiatalok úgy látják, hogy ott talán szórakozásra, kapcsolódásra nagyobb lehetőség kínálkozik, és éppen ezért nem jönnek haza. Ennek rendkívül súlyos következményei lehetnek hosszú távon, mert az, ami egy városnak az éltető ereje – és amikor a SAPARD programról beszélünk, akkor én ebbe nemcsak a mennyiségi fejlesztést értem, és nemcsak a tárgyi dolgot, hogy az autópálya fölé egy gyorsforgalmú híd, hanem azt, ami a közösséget jelenti – og érdemes itt lakni, lehet, hogy másutt többet lehet keresni, de ez egy olyan közösség, ami barátságos, amelyik befogadó, aminek olyan múltja van, tradíciók kötnek ide, családi kapcsolatok idefűznek. [...] A SAPARD programnak a lényege talán épp a közösségfejlesztés, hogy ott maradjon a kisebb körzetben vagy a nagyobb körzetben. A kistérséghez tartozóknak meg még rosszabb a helyzete, mint egy Porvároshoz hasonló vidéki centrumnak.

Természetesen a SAPARD program igazi és elsődleges célja, amivel igazán egyet tudok érteni, hogy olyan gazdaságpolitikát – és ebbe én természetesen beleértem a mezőgazdaságot is – kellene kitalálni és folytatni, amely annak a korszaknak a hibáit, amelyik tulajdonképpen az ötvenes évektől sújtotta a vidéket, próbálja kiküszöbölni. Legyen az a cél, hogy a vidéki ember is ott, ahol él, megtalálja a számítását, tudjon dolgozni, tudjon saját gazdaságot építeni, és legyen a helynek egy megtartó ereje. Tehát annak az állapotnak az elérése, hogy tulajdonképpen egy „falurombolás” is történt az elmúlt ötven évben, és a '90-es rendszerváltozás tette lehetővé, hogy ezen a másfajta úton elindulhatunk.

A főváros-centrum, vidék-periféria viszonyoknak az is sajátossága a felfogás szerint, hogy a vidékről az erőforrások a nagyobb befolyással rendelkező centrum felé áramlanak. A vidékfejlesztés, és benne a SAPARD célja így az lenne, hogy gátat vessen a vidéki erőforrások

elszívásának, és – legalábbis részben – visszajuttassa azokat a forrásokat a vidéki közösségeknek, melyeket onnét az államszocialista időszakban központi irányítással vontak ki.

Remények, illúziók, valóság – a SAPARD történetének összegzése

A SAPARD program a magyar vidékfejlesztés intézményesülésében nagyon fontos szerepet játszott. Mint azt az előző fejezetben láttuk, a vidékfejlesztési intézményrendszer 1998–99 előtt, a SAPARD-folyamat elindulása előtt az Európai Unió mintájából táplálkozva, lépésről lépésre épült ki. Jellemző erre a viszonylag lassabb, de semmiképpen sem áttörés jellegű intézményesülésre, hogy ebben az időszakban a magyar intézmények kialakítása a „vidékfejlesztés” megjelölés használata nélkül ment végbe. 1997 fordulópontot jelentett a vidékfejlesztés magyarországi intézményesülésében, hiszen ekkor készült el az FM és a KTM vidékfejlesztési programtervezete, ami az 1997. eleji gazdademónstrációkra adott politikai válasz volt. Az 1997-es eseményeket úgy is értelmezhetjük, mint új politikai lehetőségek megnyílását. Ebben a helyzetben két vidékfejlesztési szakértői csoport is szerveződni kezdett, az egyik az FM (AKII), a másik pedig a KTM (VÁTI) háttérintézményében. A SAPARD előkészítésében mindkét szakértői kör kulcsszerepet játszik majd.

1997-ben a vidékfejlesztési programok készítői az 1996-ban megfogalmazott EU Corki Deklarációból és a Vidéki Térségek Európai Chartájából merítik gondolataik egy részét. Az Európai Unió akkoriban kibontakozó vidékfejlesztési politikájára a magyar agrárpolitika számára követendő példaként hivatkoznak a szakértők. Sikert mégsem érnek el, legalábbis nem következik be a vidékfejlesztés fogalmának és tartalmának „áttörése” a magyar politikai intézményrendszerben és gyakorlatban, a koncepciókat a minisztériumokban félreteszik, hiszen a politikai szereplők 1997 végén már a tavaszi választási kampánnyal vannak elfoglalva.

A vidékfejlesztés ennek ellenére kezd bevett fogalomná válni, meghatározása, értelmezése körül szakmai viták bontakoznak ki, és

ezzel egy új szakmai közösség kezd körvonalazódni, a vidékfejlesztők. E folyamatra különös hatással van a Független Kisgazdapártnak és karizmatikus vezetőjének, Torgyán Józsefnek a választási retorikája, aki a vidékfejlesztést a kisgazda kampánynarratíva kulcsfogalmává avatja. Hogy mennyire bizonytalan szakmai tartalommal teszi ezt, arra Torgyán 1998-as kormányváltást követő tétova lépéseiből következtethetünk, hisz az első hónapokban a vidékfejlesztés szorgalmazása nemigen látszik többnek diszkurzív fegyvernél, melynek segítségével a minisztériális egységek újraelosztási küzdelmében minél nagyobb források fölött rendelkező minisztériumot lehet létrehozni. Torgyán ebben a küzdelemben sikereket arat, a kisgazda főminisztérium, a Földművelésügyi Minisztérium gazdájává válik a területfejlesztés és a vízgazdálkodás ügyeinek is. Az első hónapokban a vidékfejlesztés és a területfejlesztés együtt jelenik meg a politikai dokumentumokban, igaz, a vidékfejlesztés után a területfejlesztés csak zárójelben. Ez az államigazgatásban szokatlan, értelmező jellegű zárójeles kiegészítés kissé komolytalanná is teszi a vidékfejlesztést, legalábbis a kisgazdákkal nem rokonszenvező vájt fülűek körében.

A vidékfejlesztési intézményrendszer és fejlesztési gyakorlat európai mintáinak magyarországi átvételére a SAPARD program elindítása teremt új lehetőséget 1998–1999-ben. A SAPARD előkészítéséért folyó FVM-en belüli személy- és főosztályközi küzdelemből 1999 tavaszára az újonnan fölállított vidékfejlesztési programok főosztálya kerül ki győztesként. Új szakértők jelennek meg a minisztériumban, olyanok, akik részt vettek már az 1997-es koncepciókészítésben is, igaz, akkor még a KTM háttérintézményeiben dolgozva. Az új SAPARD-szakértők a program „LEADER-esítésének” pártján állnak, a csatlakozásra törekvő országok közül elsőként szeretnének a legújabb európai vidékfejlesztési elképzelésekből táplálkozó intézményrendszert létrehozni. A vidékfejlesztés magyar modelljét akarják megteremteni, ami számot tarthat az EU elismerésére, és a kelet-európai országoknak is mintául szolgálhat.

A „LEADER-esítő” törekvések alapgondolata szerint a vidékfejlesztés alulról építkező, a helyi közösségek erőforrásaira épülő, a helyi közösségeket mozgósító tevékenység, ami nem áll meg a mezőgazdasági beruházásoknál, hanem a vidéki lakosság egésze számára ad új,

nem csupán gazdasági lehetőségeket. Mivel a minisztérium kisgazda vezetése szinte feltétlenül megbízik a VFP főosztályának vezetésében, a „LEADER-esítő” törekvések érvényesülhetnek a főosztály hatáskörébe helyezett SAPARD-előkészületekben is. Két szinten indul el a program-előkészítés. A nemzeti vidékfejlesztési terv elkészítése az európai és hazai vidékfejlesztésben jártas akadémiai szakértők bevonásával folyik a VÁTI szervezésében, míg a kistérségi SAPARD-tervek elkészítésében a vidéki Magyarország nem kevés önkormányzati és civil szervezete, képviselője vesz részt. 1999 áprilisára, májusára szinte néhány hét alatt egy országos szervezettséggel bíró vidékfejlesztő mozgalom szökken szárba, élén a SAPARD előkészítésével foglalkozó minisztériumi szereplőkkel. Hirtelen komoly várakozások társulnak a SAPARD-hoz, a kistérségek tervei ambiciózusak, reményeik, mint az később bebizonyosodik, nagyrészt megalapozatlanok. Lehet ugyan tudni, hogy a SAPARD néhány tízmilliárdja nem elég a magyar vidék strukturális válságának fölszámolásához, de a SAPARD előkészítői nem is csak ezzel a forrással számolnak, hanem többel, a Torgyán vezette minisztérium forrásaival és a csatlakozást követően megnyíló EU-alapokkal. A SAPARD csak az első lehetőség, mellyel megteremthető a minisztériumban az integrált vidékfejlesztés szervezeti rendszere és forrásháttere, és amellyel a vidéki társadalomban is elindítható a közösségi fejlesztés. A kistérségi háttérvizsgálatok, a stratégiai és az operatív tervek elkészítésében a SAPARD előkészítését meghatározó minisztériumi hivatalnokok és szakértők igyekeznek elkerülni, hogy a fejlesztési piacon már jelen lévő területfejlesztési szakértők közreműködjenek. A szándék egyértelmű: a területfejlesztési piacon korábban pozíciókat szerző szakértőket ki kívánják zárni a vidékfejlesztés intézményesüléséből. Új szakértőket akarnak nevelni a kistérségek számára, olyanokat, akik a kistérségekben élnek, legalábbis ott dolgoznak. A 2001-ben felállított vidékfejlesztési kistérségi menedzseri posztokra nagy számban áramlottak be ezek az újonnan kiképzett vidékfejlesztők. Jelentős részük azokban a felsőoktatási intézményekben kapott diplomát, ahol a vidékfejlesztést a nemzeti SAPARD-terv kialakításában is közreműködő szakemberek tanítják (például Szent István Egyetem, VE Georgikon Kar, Miskolci Egyetem).

A vidékfejlesztési szakértők „LEADER-esítő” elképzeléseinek érvényesülési lehetőségeit mutatja, hogy azok tartalmukat tekintve nem

összeegyeztethetetlenek az Orbán-kormány gazdaságfejlesztési gyakorlatát 2000 elejétől egyre inkább meghatározó, a hazai kis- és közepes méretű vállalkozásokat és a családokat támogató, antiglobalizációs elképzelésekkel (Korten 1996, Debreczeni 2002). A közös gondolati források ellenére az integrált vidékfejlesztés mégsem találja meg az utat a fejlesztési politika alakításában fontos szerepet játszó szakmai műhelyekbe és minisztériumokba. A kapcsolat hiánya azt jelenti majd, hogy támogatás sem érkezik a hasonlóan gondolkodó gazdaságfejlesztők köréből, és amikor a vidékfejlesztőket komoly FVM-en belüli támadások érik, csak Torgyán miniszter támogatására számíthatnak. Egy ideig ez sem kevés, hisz e támogatással a háttérben sikerül a vidékfejlesztés intézményesülésében előrébb lépni, ám korántsem az előzetes elképzeléseknek megfelelő tempóban, és főleg nem a remélt erőforrásokkal. A történethez persze az is hozzátartozik, hogy a vidékfejlesztők 1999 nyarától egyre kevesebb támogatást, biztatást kaptak az EU-tól, hisz ekkorra végérvényessé vált az EU-n belül is, hogy a vidékfejlesztési és a mezőgazdasági politika erőviszonyában (legalábbis a 2000–2006 közti költségvetési időszakra vonatkozóan) inkább az előbbi kárára történő változások mennek végbe. Az agrárpolitika vidékfejlesztési politikává alakítása az EU-ban nem sikerült, s ez nem maradt hatás nélkül a magyar SAPARD sorsára sem, mert a „LEADER-esítő” törekvéseket egyre rosszabb hazai és nemzetközi környezet övezte.

Az EU 2001-es SAPARD-jelentése szerint az Európai Parlament mezőgazdasági és vidékfejlesztési bizottsága 2001. július 10-én javaslatot tett egy kelet-európai LEADER (*Local Action Groups*) program kialakítására (INPARD: *Innovative Participatory Rural Development* címmel), amit a Bizottság elutasított, mivel úgy vélte, hogy a SAPARD a monitoringbizottságokon keresztül biztosítja a megfelelő mértékű civil beleszólást. Ez a kísérlet és kudarca is azt bizonyítja, hogy a közösségi, helyi akciócsoportokra épülő, hangsúlyozottan nem gazdaságcentrikus vidékfejlesztés elképzelése nem volt idegen a SAPARD-tól, csak a program részleteinek tisztulása során vált véglegessé, hogy nem ez lesz a keleti LEADER.

A közösségi, erősen gazdaság-, különösen agrárgazdaság-ellenes vidékfejlesztés elképzelése azonban a vidékfejlesztésnek csak egyik

42. táblázat. A SAPARD-kifizetések megkezdésének időpontjára vonatkozó előrejelzések

<i>A kijelentés időpontja</i>	<i>A kifizetések megkezdésének feltételezett időpontja</i>	<i>Forrás</i>
	1999 júliusát megelőzően 2000 szerepelt a program kezdeteként, nem merült föl az, hogy ne 2000 elején kezdődne a SAPARD	
1999. július 21.	2000 nyara	Világgazdaság
1999. szeptember 24.	2000 közepe	Világgazdaság
1999. november 29.	2000 második fele	Világgazdaság
1999. december 23.	2000 júniusa; illetve érdemben 2001 januárja	Népszava
2000. január 21.	2000 nyara	Népszava
2000. január 29.	2000 negyedik negyedéve	Magyar Hírlap
2000. március 3.	2001	Világgazdaság
2000. május 16.	2001	Világgazdaság
2000. május 17.	2000 augusztusa	Világgazdaság
2000. június 7.	2000. július vége-szeptember eleje	Népszabadság
2000. június 7.	2001	Világgazdaság
2000. június 13.	2001	Világgazdaság
2000. július 3.	2001	Népszabadság
2000. szeptember 15.	2001	Népszabadság
2000. december 7.	2001 második fele	Népszabadság
2001. január 24.	2001 második fele	Népszabadság
2001. július 4.	2002 tavasza	Népszabadság

<i>A kijelentés időpontja</i>	<i>A kifizetések megkezdésének feltételezett időpontja</i>	<i>Forrás</i>
2001. augusztus 3.	2002 kora tavasza	Világgazdaság
2001. szeptember 3.	2002 nyara	Világgazdaság
2001. szeptember 20.	2002 tavasza	Népszabadság
2001. október 4.	2002 ősze	Világgazdaság
2002. április 9.	2002 ősze	Népszabadság
2002. június 26.	2002 októbere	Népszabadság

megközelítése. A másik, a magyar SAPARD előkészítése során mindvégig jelen lévő elképzelés szerint a vidékfejlesztés az, amit az EU 1257/1999. rendelete vidékfejlesztésként határoz meg, amelyben megjelenik mind az agrárfejlesztés, mind a vidéki gazdaság nem agrárius ágazatainak fejlesztése, valamint a vidéki közösségek és közösségi kezdeményezések értelmezhető lépései (amit csak tovább bonyolított a különböző uniós képviselők, tanácsadók egymással is vitázó véleménynyilvánítása.) 2000 közepéig egyértelműen inkább táplálták a SAPARD-dal kapcsolatos magyar várakozásokat, semmint enyhítették volna. Így szinte elkerülhetetlen volt, hogy a részletes SAPARD-szabályozás napvilágra kerülésekor, majd a támogatás megkezdésének halogatásával a korábbi pozitív várakozások egyfajta EU-ellenességbe, de legalábbis csalódottságba csapjanak át. Feltehetőleg magát a brüsszeli Bizottságot is meglepte az a fölfokozott várakozás, ami a SAPARD-hoz a csatlakozásra váró országokban kapcsolódott, legalábbis az éves SAPARD-jelentések terjedelmesen számoltak be a tervhez kötődő komoly és túlzottnak ítélt várakozásokról.

Az EU gerjesztette várakozások ügyében el kell gondolkodnunk azon, hogy a csatlakozási folyamat következő szakaszaiban, majd esetlegesen a csatlakozást követően milyen tömeges társadalmi válszokra lehet számítani a kelet-közép-európai térségben, azon belül is Magyarországon a várakozások és a valóság közti különbségek kapcsán. Úgy tűnik, hogy mára a különböző politikai szereplők rendelkeznek azokkal az elsősorban kommunikációs jellegű erőforrásokkal, melyek a választópolgárok várakozásainak gyors és kedvező irányba történő alakításához szükségesek. Kevesebb viszont az olyan jellegű erőforrás, amely a várakozásoknak való megfeleléshez szükséges.

A 42. táblázatban azt foglaltam össze, hogy a napilapokat olvasó emberek mikor mire számíthattak a SAPARD-kifizetések megkezdésére vonatkozóan. Az első híradások (1999 nyara) arról szóltak, hogy 2000 nyarára már „megérkeznek a pénzek”. Az újabb dátum, 2001 eleje, 2000 első hónapjaiban körvonalazódik, hogy 2000 végétől aztán átadja helyét az újabb dátumnak, 2001 második felének. 2001 júliusában már 2002 tavaszára valószínűsítették a híradások a kifizetések kezdetét, de 2001 októberétől már új időpont, 2002 ősze szerepel a híradásokban. Ez az előrejelzés végül is helytállónak bizonyult.

Az Európai Unióval kapcsolatban a magyar emberek, és a többi csatlakozásra váró ország polgárai persze nem először tapasztalhatták meg az ígéretes folyamatos módosulását, a programok kezdetének vagy épp az EU-csatlakozás időpontjának csúszását. A SAPARD így azokat a véleményeket erősítette, melyek szerint az EU egy olyan mozgó célpont, amely nagyrészt távolodik, és csak ideiglenesen, és akkor is csupán látszatként közeledik.

A SAPARD-terv elkészítésének, majd az intézményrendszer felállításának egyik sajátossága volt, hogy az általam vizsgált döntések nagy része a minisztérium politikai irányítási szintje alatt, államigazgatási szinten született. A politikusi figyelem hiányának természetesen megvoltak a következményei, az egymással vetélkedő minisztériumi egységek törekvései sokszor kioltották egymást, és ezzel a SAPARD beindulását késleltették. Az előkészítési folyamatba történő politikai motivációjú beavatkozást két esetben lehet megállapítani. Először 2000 elején, amikor fölvetődött a vidékfejlesztési kistérségi menedzserhálózat kialakítása. A kigazda politikai megfontolás e lépés mögött az volt, hogy a több mint 200 SAPARD-kistérségben kinevezendő, FVM-finanszírozású menedzserek a kigazdapárt szervezettségét fogják erősíteni, és a párt törekvéseit fogják támogatni. Talán az is fölmerült, hogy a menedzserek kinevezésekor nemcsak szakmai szempontok lesznek érvényesíthetők.

A másik, a terv szempontjából a kistérségi menedzsereknél jelentősebb beavatkozásra 2001 nyarán, az új minisztériumi vezetés felállítását követően került sor. A nyolc tervezett intézkedés háromra csökkentése a SAPARD elindítása mellett a mezőgazdasági termelőüzemeket, családi gazdaságokat helyezte volna a korábbinál kedvezőbb helyzetbe, így a vezető kormánypárt közpolitikai figyelmének központjába került.

A magyar SAPARD-terv megszületésének és a program beindulásának további fontos sajátossága volt a programra irányuló fokozott médiafigyelem. Ez egyrészt a SAPARD szimbolikus jelentőségének volt köszönhető, hisz ez lett volna az első olyan EU-program, amelynek döntéshozatalában (legalábbis a források elosztásában) komoly nemzeti autonómia érvényesült volna. Másrészt a SAPARD előkészítése során a programalkotásban részt vevő szereplők egy csoportja nagyon tudatosan használta ki a sajtó teremtette nyilvánosság lehető-

ségeit, különösen a SAPARD-ból feltehetőleg támogatásban részesülők mozgósítására. A Vidékfejlesztési Programok Főosztálya és a mögötte álló szakértői kör, vagyis a kistérségi vidékfejlesztést támogatók véleményközössége a sajtót a kistérségi vidékfejlesztő szervezetek létrejöttére, a kistérségi vidékfejlesztők mobilizálására használta. 2000 nyarától, amikor a SAPARD Hivatal akkreditációja megfeneklett, a VFP-Főosztály egyre kevesebbszer szólalt meg SAPARD-ügyben, viszont a vidékfejlesztési céllelőirányzat keretére meghirdetett pályázatokkal, a „Nyitott porták” akcióval a napi- és hetilapokon keresztül juttatott el információkat a megcélzott fogadóközönséghez.

A VFP-Főosztály és a mögötte álló szakértők mellett a MOSZ és a MAK képviselői használták még ki a sajtó nyújtotta politikaalakítási lehetőségeket. A két agrárképviselő a SAPARD kapcsán többször is megszólalt 2000 tavaszán, azt igyekezvén elérni, hogy a SAPARD-forrásokból a mezőgazdasági nagyüzemek nagyobb arányban részesedhessenek.

Az FVM vezetése, a SAPARD-ügyben megnyilatkozó minisztériumi főhivatalnokok megszólalásai ténybejelentésre vagy a kedvezőtlen események magyarázatára korlátozódtak. 2000 kora nyarától kezdve az FVM képviselői szinte csak védekező helyzetből, a SAPARD beindulásának késését megokoló érvekkel jelentek meg a vizsgált sajtótermékekben.

A magyar SAPARD program kialakítása, a terv elkészítése, majd a lebonyolító állami szervezetrendszer kiépítése ellentmondásos, viták-
kal jelentősen terhelt és a széles nyilvánosság előtt zajló folyamat volt. A magyar agrárigazgatás 2002 végéig képtelen volt a források folyósításához szükséges hivatali rendszert kiépíteni. A késlekedés így rávilágított a magyar mezőgazdasági szakigazgatás számos hiányosságára, amit különösen látványossá tesz az a tény, hogy Románia mellett csak Magyarországon nem állt föl a SAPARD kifizető szervezete. A késlekedésért a magyar agrárpolitika irányítói egyértelműen elmarasztalhatóak, hisz politikai mandátumuk a SAPARD elindítására és nem késleltetésére szólt. De ennek a munkának nem célja, hogy pálcát törjön az arra érdemesek fölé, ehelyett megvizsgálom, hogy a SAPARD magyarországi történetéből milyen tanulságokat vonhatunk le, és milyen válaszokat adhatunk kérdéseinkre. Ez lesz a következő, kutatási eredményeimet összefoglaló fejezet témája.

POLITIKAI VÁLLALKOZÓK, HÁLÓZATOK ÉS INTÉZMÉNYESÜLÉS MAGYARORSZÁG EURÓPAIZÁLÁSÁBAN – ÖSSZEFOGLALÁS

Tanulmányomban végigkövettem a magyar vidékfejlesztési politika intézményesülését annak 1990-es évekbeli kezdeteitől 2002 végéig, mikor az EU SAPARD programjára kiírták az első hazai pályázatokat. A vidékfejlesztést azért állítottam az elemzés középpontjába, mert ez a politikaterület Magyarország európaizálásának során született meg, s várható volt, hogy a mező intézményesülésének vizsgálatából a magyar európaizáció milyenségére is következtethetünk.

Magyarország európaizálásának ma legelterjedtebb megközelítése a modernizációs elmélet. Úgy vélem, hogy ez a makroszemléletű, funkcionalista, társadalmiváltozás-magyarázatokkal operáló elmélet nem megfelelő keret az európaizációs jelenségek összefüggéseinek vizsgálatára, mint ahogy számos elméleti problémát fölvet a modernizációs elmélet „kifordított” változata, a kolonizációs megközelítés is. Az elemzett politikai mező intézményesülése alapján úgy vélem, a magyar európaizáció meghatározó sajátossága, hogy a csatlakozási folyamatban új politikai lehetőségek nyílnak meg a hazai és kisebb részben külföldi politikai vállalkozók előtt. Az intézményesülés mikéntje, a létrejövő szervezetek, a megszülető szabályozó joganyag, az erőforrások újraosztása nagyrészt attól függ, hogy a megnyíló lehetőségeket a politikai vállalkozók mennyire sikeresen tudják kiaknázni, mennyire eredményesek a politikaihálózatok életre hívásában és a hálózatok tagjainak politikai mobilizálásában.

A tanulmány első részében az európaizáció hazai elméleteit mutattam be, majd ezek hiányosságait kimutatva vázoltam azokat a külhoni európaizációs modelleket, melyek a jelenkori európai politikaalkotási folyamatok megragadásában sikeresnek bizonyultak. Ezt követően a vidék nyugat-európai és hazai átalakulását vettem górcső alá, bemutatván azt a történeti-társadalmi kontextust, amiben a magyar vidékfejlesztés intézményesült.

Az európai vidékfejlesztési politika intézményesülését az Európai Bizottság mint politikai vállalkozó által az agrártámogatások leépítésére tett kísérletként kell értelmezni. Az EU és a vele szövetkező nemzeti szereplők a vidékfejlesztés előtérbe helyezésével és intézményesítésével akarták az erős agrárpolitikai közösségek befolyását csökkenteni, egy olyan új redisztribúciós szisztémát kiépíteni, mely a normatív támogatások helyett a versenyt szimulálja, és egyben radikálisan csökkenti a KAP költségvetését. Az EU vidékfejlesztési politikája néhány ország (például Finnország) nemzeti tapasztalatai alapján született meg, s a kísérleti program, a LEADER segítségével egy olyan összeurópai vidékfejlesztési hálózat születik meg, melynek ideológiája a többszintű, hálózati kormányzás ideája. A vidékfejlesztés Európai intézményesülése a nemzeti agrárpolitikai mezőkben különböző átalakulási folyamatokat vált ki, de általában párhuzamos igazgatási struktúrák jönnek létre, mert az agrárpolitikai közösségek egyetlen országban sem roppannak meg, sokkal inkább az következik be, hogy a vidékfejlesztés az agrárpolitika és a területfejlesztési politika szervezetrendszerre között intézményesül mint ezek „kistestvére”.

A magyar vidékfejlesztés egy olyan társadalmi és gazdasági környezetben intézményesül, amely jelentősen különbözik az EU-tagországokban tapasztaltaktól. Egyrészt az 1980-as évek végétől nagymértékű leépülés és szervezeti fragmentáció megy végbe a magyar agrárgazdaságban, valamint a vidéki iparban és szolgáltatásokban. A válság némely jelzőszám alapján mélyebb, mint az 1929–1933 közötti nagy válság. A leépülés során radikálisan csökkentik az agrártámogatások mértékét, az output is csökken, komoly szociális és etnikai feszültségek jelennek meg a vidéki társadalomban, továbbá két agrárpolitikai hálózat (a nagyüzemi és a családi gazdaság koalíció) versenyez egymással az agrárfejlesztési források és támogatások megszerzéséért. Mindezek alapján okkal fogalmazhatunk úgy, hogy az EU vidékfejlesztési politikája a magyarétól nagyban különböző helyzetű nemzeti vidékrendszerek átalakítási tapasztalatai alapján születik meg, s így eufémizmustal élve is fogalmazva erősen kétséges, hogy alkalmas lehet-e az újkapitalizmus viszonyai között jelentkező „vidéki probléma” kezelésére, felszámolására.

43. táblázat. A vidékfejlesztés intézményesülésének főbb momentumai

<i>Intézmény-építési momentum ideje</i>	<i>Előzmények</i>	<i>Vállalkozó</i>	<i>Innováció</i>	<i>Innováció forrása</i>
1996	Európai Unióhoz történő csatlakozás előrehaladása	Területfejlesztési minisztérium szakértői	Mezőgazdasági vidékfejlesztés térségeinek meghatározása	Európai Unió 5b Célrendszere
1997	Gazdademonstrációk	Földművelésügyi miniszter és területfejlesztési miniszter	Nemzeti vidékfejlesztési koncepciók készítése – új értelmezési rendszer létrehozatala és koalícióépítés	Európai Unió Vidéki Karta és Corki Deklaráció – utánzás
1998	1998-as választási kampány és választások	Torgyán József FKGP-vezér	Területfejlesztés és földművelésügyi minisztériumi összevonása, vidékfejlesztés FVM-egységeinek létrehozatala – koalícióépítés	Endogén újítás, a hatalmi helyzet ezt teszi lehetővé
1999	SAPARD program előkészítésének beindulása	FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztályának vezetése és a főosztály szakértői	Videkfejlesztés és agrárfejlesztés különválasztása, a SAPARD-on keresztül a vidékfejlesztés támogatásának intézményesítése – az 1997-ben már megjelent értelmezési rendszer finomítása, valamint és elsősorban koalícióépítés	Kényszer jellegű átvétel: amit az EU a SAPARD kapcsán átvételre előír; Utánzás: a LEADER-kezdemenyezés mintául szolgál a SAPARD hazai tervezésében; Endogén újítás: kistérségi vidékfejlesztés létrehozatala
2001	SAPARD-szervezetrendszer fölállításának problémái és kormányzati fordulat a hazai vállalkozók, azon belül a	Földművelésügyi minisztérium vezetése	SAPARD-intézkedések számának csökkentése, vidékfejlesztési lehetőségek szűkülése, a családi gazdaságok támogatása	Kényszer jellegű átvétel: az EU SAPARD-dal kapcsolatos elvárásainak figyelembevétele; Endogén: kis- és középvállal-

<i>Intézmény-építési momentum ideje</i>	<i>Elsőzmények</i>	<i>Vállalkozó</i>	<i>Innováció</i>	<i>Innováció forrása</i>
	családi gazdaságok támoga- tásának irányába			kozások fokozott támogatásá- nak magyar programja Utánzás: antiglobalizációs, kisvállalatbarát fejlesztés- politika (Korten)

A magyar politikai rendszer európaizálásának modernizációs és kolonizációs elméletei szerint a vidékfejlesztésnek Magyarországon az EU előírásai alapján kellett volna intézményesülnie. A megvalósult intézményesülést a két elmélet eltérőképpen értékelte volna – amennyiben lettek volna a két elmélet valamelyikére alapuló empirikus vizsgálatok, ám ezekre nem került sor. A modernizációs elmélet képviselői inkább az ideálisnak tartott EU-mintát vetették volna össze a magyar valósággal, s ez alapján nyilatkoztak volna a vidékfejlesztés modernizációs előrehaladásának mértékéről. A kolonizációs megközelítés hívei pedig inkább azt hangsúlyozták volna, hogy a kormányzatiságimport keretében Magyarországon létrehozott vidékfejlesztési intézmények milyen mértékben az EU nyomására nyerték el formájukat. A fentiekben föltárt összefüggések azonban azt mutatják, hogy a vidékfejlesztés intézményesülése az e két elmélet alapján várttól jelentősen különböző, meglehetősen összetett, és sok változáson keresztülmenő folyamatnak bizonyult. A most következő oldalakon összefoglalom a vidékfejlesztés intézményesülése és a SAPARD magyarországi kialakítása során tapasztaltakat. Amellett fogok érvelni, hogy a magyar európaizáció politikai vállalkozókat középpontba helyező, a modernizációs és kolonizációs elméleteknél nagyobb mozgásteret adó dinamikus konstruktivista modellje alkalmas az európaizáció során bekövetkező változások megragadására, és helytállósága egyben azt is bizonyítja, hogy más országok és más politikai területek tanulmányozása során született európaizációs elméletek alkalmasak a napjainkban is folyó európai politikai átalakulás modellezésére.

(Intézményesülés) Elsőként a vidékfejlesztés intézményesülését tekintem át. Az intézményépítés konstruktivista ideáltípusa alapján öt szempontból vizsgáltam a vidékfejlesztés elmúlt néhány évi történetét: az intézményépítési momentum ideje, ennek előzményei tekintetében, abból a szempontból, hogy ki/mi volt a vállalkozó, miben állt az innováció, és a létrehozott intézmény milyen forrásból származott. Eredményeimet a 43. táblázatban foglaltam össze.

A vidékfejlesztés intézményesülése során az első jelentős esemény 1996-ban történt, a területfejlesztési törvény elfogadásával. A törvény megalkotta a mezőgazdasági vidékfejlesztés térségének fogalmát, és lehetővé tette, hogy a területfejlesztési forrásokból részesüljenek a statisztikai elemzéssel meghatározott kistérségek. A vidékfejlesztés az éppen akkor intézményesülő területfejlesztési politikán *belül* tűnik föl, az akkori KTM-vezetés a vidékfejlesztést az Európai Unió 5b célrendszerének mintájára a területfejlesztés egy részterületeként kívánja megalkotni.

1997 elején a gazdademónstrációk következtében új politikai helyzet áll elő az országban. A Földművelésügyi Minisztérium vezetése és a vele együttműködő szakértők az EU éppen akkoriban átalakuló és kibővülő vidékfejlesztési politikájának megismerését követően a vidékfejlesztést beemelik az FM tevékenységi területei közé. A fogalom használatával több legyet is akarnak ütni egy csapásra: a vidékfejlesztéssel akarják lecsendesíteni a háborgó gazdákat, az EU vidékfejlesztési támogatásaiból forrásokra is számítanak, és ki kívánják szorítani a területfejlesztőket a mezőgazdaságot érintő politikák alakításából. Az 1996-os Corki Deklaráció és a Vidéki Karta alapján a KTM is a saját vidékfejlesztési intézményeinek erősítésére törekszik ekkor, részben válaszként az FM lépéseire.

1998 újabb fordulatot hoz a vidékfejlesztés intézményesülésében, ami nagyrészt Torgyán Józsefnek és az általa megbízott vidékfejlesztési FVM-vezetőknek köszönhető. A területfejlesztési és mezőgazdasági tárcákat kiscgazda vezetés alatt egyesítik, a vidékfejlesztés bekerül a minisztérium hivatalos megjelölésébe, és létrehozzák a Vidékfejlesztési Programok Főosztályát. A vidékfejlesztés Torgyán és kiscgazdái számára politikai hívószó, amelynek fölemlítésével és a pénzhez juttatás ígéretével mozgósítani lehet a vidéki szavazók egy részét. Az, hogy a vidékfejlesztés milyen politikai tartalommal tölthető föl, egyelőre nem érdekli a minisztérium csúcsvezetését, a feladat elvégzésében szinte szabad kezét kap a VFP-Főosztálya és annak szakértői.

1999 sem telik el anélkül, hogy a vidékfejlesztés intézményesülésében fontos előrelépés ne történjen. Ekkor kezdődik meg ugyanis az Európai Unió SAPARD programjára történő felkészülés, ekkor indul be a nemzeti vidékfejlesztési terv elkészítése. A feladat elvégzésével az

FVM vezetése a VFP Főosztályát bízta meg, akik a KTM-ből átkerült VÁTI-szakértők támogatásával egy olyan tervet készítenek, ami leginkább az Európai Unió LEADER kezdeményezésére emlékeztet, s ami a megvalósítással azt ígéri, hogy Magyarország a vidékfejlesztés területén a csatlakozásra váró országok mintaszakárává válik. A „LEADER-esítő”, közösségi gazdaságfejlesztés alapú, erősen mezőgazdaság- és nagyüzemellenes, valamint globalizációellenes elképzelések komoly ellenállásra találnak az FVM régebbi szervezeti egységei és az agrárérdekképviseltek körében. A viták végeredményeként a SAPARD-on belül elkülönítik az agrárfejlesztési és a vidékfejlesztési intézkedéseket, és azt tervezik, hogy különálló szervezetrendszer alakítanak ki a két fejlesztési terület számára. A vidékfejlesztést ekkor kistérségi keretekben megvalósuló, hangsúlyosan a mezőgazdaságon kívüli tevékenységi területekre irányuló közösség- és gazdaságfejlesztésként határozzák meg. A vidékfejlesztés területén országos szervezetszerű társadalmi mozgalom is létrejön ekkorra. Az ekkor létrejövő intézmények egy része – különösen a SAPARD beindulásához szükségesek – az EU előírásai szerint születnek meg, más részük a LEADER-gyakorlat utánzása során, egy harmadik részük pedig egyedülálló magyar találmány, az adott hatalmi helyzet és lehetőségek terméke.

2001-ben újabb fordulat következik be a vidékfejlesztés intézményesülésében. A SAPARD menedzselését végző szervezetrendszer felállításának nehézségei, az előzetes elképzelések megvalósíthatatlansága és az EU nyomása oda vezet, hogy a tervezett intézkedések számát csökkenti, az erőforrásokat koncentrálja az FVM. A kormány gazdaságpolitikájában is fordulat áll be ekkor, Torgyán József távozását követően a földművelésügy területén előtérbe kerül a családi gazdaságok támogatása. Az új minisztériumi vezetés igyekezett minden lehetséges támogatási megoldást a családi gazdaságok kialakítására és fejlesztésére fordítani, új törvények és rendeletek sora született a családi gazdaságok életre hívására és támogatására, a minisztériumi vezetés a viszonylag lassan haladó SAPARD-folyamatot is fölgyorsította. Ekkor jelöltek ki három intézkedést, s az erőforrásokat ezek akkreditálására és beindítására fordították. A vidékfejlesztési politika erőforrásai jelentősen szűkültek ezzel, noha a rendelkezésre álló forrásokból stabilizálták a vidékfejlesztési mozgalmat, létrehozták a kistérségi vi-

dékfejlesztési menedzserhálózatot, és a vidékfejlesztési célrendszerből több száz projekt megvalósítását támogatták.

A magyar vidékfejlesztési politika intézményesülésére gyorsan került sor. Hat év alatt jöttek létre a vidékfejlesztési szervezetek, eszközök, hat év alatt vált a vidékfejlesztés a felsőoktatás elfogadott területévé, hat év alatt lett a vidékfejlesztés néhány Nyugatot járt szakértő, társadalomkutató hobbijából vagy éppenséggel mániájából komoly társadalmi mozgalommá és politikai területté. A gyors intézményesülésben több mindennek szerepe volt, Torgyán Józsefnek éppúgy, mint annak a névtelen EU-delegációtagnak, aki rábólintott a magyar SAPARD-terv első változatára. Más tényezőknek, vállalkozóknak, külső és belső körülményeknek is szerepük volt abban, hogy a vidékfejlesztés úgy intézményesült, ahogy végül is ma vizsgálhatjuk. A konstruktivista modell jó mércét adott a folyamat nyomon követéséhez, s a külföldi tapasztalatok ismeretében azt mondhatjuk, hogy a magyar vidékfejlesztés intézményesülése azoknak az országoknak a tapasztalatához áll közelebb, ahol a vidékfejlesztés önálló politikai területként csak az Európai Unió ösztönzésére, támogatásával, illetve az EU-minták átvételével jött létre.

(Befolyás) Az európaizáció előrehaladását a modernizációs és a kolonizációs megközelítés a politikai és szakértői elitek működésének tulajdonítja. A magyar SAPARD-terv elkészítésének és a SAPARD-szervezetrendszer létrehozatalának vizsgálatakor néhány esettől eltekintve én sem jutottam más következtetésre. Az európaizálás elsősorban az elitek ügye, a politikaalakítási outputok az elitszereplők játszmáinak végtermékei. Ugyanakkor a SAPARD program eddigi tapasztalatai alapján nem tudjuk kijelenteni azt, hogy a modernizáció irányába történő előrelépés vagy gyarmatosítás jellegű visszalépés ment volna végbe a vidékfejlesztés területén. A különböző politikai, közigazgatási és szakértői elitszereplők közti játszmákból, legyenek azok összeütközések vagy koalíciók építése, csak olyan következtetést tudunk levonni, hogy a politikaalakítási folyamatokban az Európai Unió működése során föltárt jellegzetességek egy része Magyarországon is jelentkezett.

A vidékfejlesztési politikai mező intézményesülése során az Európai Unió meglepően kevés esetben avatkozott be előíró jelleggel. Két esetben, a SAPARD szervezetrendszerének felállításában és az agrár-

környezetvédelmi program megvalósítása kapcsán fogalmaztak meg olyan feltételeket, melyek teljesítése nélkül nem kerülhet sor a csatlakozásra, illetve az EU-források lehívására. Paradox módon azt tapasztalhatjuk, hogy a magyar szereplők ennél sokkal több esetben igényeltek volna világos iránymutatást, előírást a SAPARD program előkészítése során. A magyar szereplők ugyanis azt *hitték*, hogy léteznek világos játékszabályok, elvárások, követelmények és feltételek, amelyek teljesítésével közelebb lehet jutni a hőn áhított célhoz, a források lehívásához. Ezzel szemben azzal kellett szembesülniük, hogy alig vannak ilyen szabályok, s ha vannak is, gyakran változnak, vagy különböző EU-képviselők különböző elvárásokat fogalmaznak meg. A modernizációs és a kolonizációs megközelítésben megfogalmazott kiszolgáltatottság jellemezte ugyanis a magyar elitszereplők gondolkodását. A valóságban a vártnál sokkal nagyobb mozgástere volt a magyar aktoroknak a SAPARD tervezése során. Az EU a SAPARD előkészítésének éveiben ugyanis sok mindent nyitva hagyott, sok mindent pedig időközben megváltoztatott, és akarva-akaratlan lehetőséget teremtett a magyar félnek, hogy a többi csatlakozásra váró országgal összefogva és az EU-n belül lobbizva növelje a támogatás összegét, illetve hogy az elköltés a magyar igényekhez illeszkedjen. A világos direktívákra váró magyar szereplők ezekkel a lehetőségekkel nagyrészt nem voltak tisztában. Ezt támasztja alá, hogy a Brüsszelbe megküldött statisztikákban a többféleképpen értelmezhető mezőgazdasági népességet a legalacsonyabb szinten állapította meg a magyar fél, holott a dupláját is megjelölhette volna, s akkor a kapottnál jelentősen nagyobb támogatásra számíthatott volna az ország. A SAPARD kapcsán a magyar szereplők a budapesti EU-delegációval való kapcsolatukban sem tudták a lehetőségeket kiaknázni, és nem azért, mert szigorú elvárások lettek volna a magyar féllel szemben, hanem mert a delegáció vezetésével nem sikerült bizalmi kapcsolatot kiépíteni.

Nem végeztem Brüsszelben kutatásokat, így nem tudom, hogy milyen változások következtek be az EU Bizottság vidékfejlesztésért felelős szerveinek elképzeléseiben. Az világosan látszik, hogy a SAPARD előkészítésének első időszakában inkább az alulról építkező LEADER típusú vidékfejlesztés magyarországi meghonosítását támogatták. Ebben az időszakban a magyar tervet állították például a többi csatlakozó

ország elé. Később, ahogy tisztázódott a SAPARD helyzete, forrásai és szabályozása, úgy vált hangsúlyosabbá az EU érvelésében, hogy a forrásokat elsősorban mezőgazdasági beruházások finanszírozására kellene fordítani, és koncentrálni kellene egy-két agrárpiacra. E változásban talán az játszhatott szerepet, hogy 2000 végére, 2001 elejére a bolgárok görög segítséggel a brüsszeli EU-szervek asztalára olyan szervezeti és szabályozási megoldást tettek le, amely elnyerte azok tetszését, és a későbbiekben a bolgár megoldás lett az irányadó a kelet-európai országok számára.

A SAPARD előkészítése során a lehetőségek kihasználását a vidékfejlesztők és az agrárfejlesztők közti vetélkedés is nehezítette. A két fél elsősorban egymással volt elfoglalva, arra törekedtek, hogy minél nagyobb részt szerezzenek a kilátásba helyezett forrásokból. Az EU ezekben a küzdelmekben alig vett részt, az egyes EU-képviselők általában annak az igazát erősítették, akivel éppen tárgyaltak. A SAPARD-szervezetrendszer felállítását a vidékfejlesztők és az agrárfejlesztők közti küzdelem azért is nehezítette, mert a tervbe vett intézkedések két részre osztása és két egymástól elkülönülő szervezetrendszer életre hívása ésszerűtlenül megnövelte volna a program magyar felet terhelő költségeit. Ezt a szempontot a két fél kompromisszumának megkötésekor nem vették figyelembe, ám később hónapokat vett igénybe az elképzelések módosítása.

Az Európai Unió egy kérdésben hagyott kevés teret a manőverezésre, a programkészítés szabályainak betartásában. Mára nagyrészt megszilárdult szabályai vannak az EU-ban annak, hogy miként kell egy fejlesztési tervet elkészíteni, annak milyen alkotóelemei vannak, kiket kell bevonni a készítésébe, illetve a végrehajtás során az egyes projekteknek miként kell illeszkedni a program egészéhez. A programkészítés során a magyar féllel ezeket a szabályokat igyekeztek betartatni. A programkészítésbe az EU előírásai szerint be kellett vonni kormányzaton kívüli szereplőket is, és egyeztetni kellett más minisztériumok képviselőivel. A SAPARD monitoring bizottságának felállításával és a működési szabályok meghatározásával az EU így elsősorban abba avatkozott bele, hogy miként működjenek együtt a különböző érintett felek, az együttműködés tartalmát viszont alig befolyásolta. A korábbi magyar állapotokhoz képest ez annyiban hozott változást,

hogy az EU szabályozta, hogy miként működjenek együtt a különböző befolyással rendelkező kormányzati és azon kívüli szereplők, így hozzájárult a korábbi esetleges és informális kapcsolatok formalizálódásához. Ez megegyezik a nyugat-európai (például ír) tapasztalatokkal.

A nyugat-európai politikai rendszerek európaizálása során végbe menő átalakulás más jellegzetességét is tetten érhetjük Magyarországon a SAPARD vizsgálata során. Új lehetőségek nyíltak meg a politikai szereplők egy része előtt, a szereplők száma növekedett, és a programkészítés során érvényesített EU-szabályok következtében sok politikai szereplő számára megnyílt a vidékfejlesztési politika alakításában való részvétel lehetősége. Nem végeztem politikai mezők közötti összehasonlítást, így nem tudom, hogy ezek a változások más mezőkben is jelentkeztek-e. Az európai vizsgálatokból viszont láthatjuk azt, hogy a megnyíló, egyre inkább többszereplőssé váló politikai mezők csak akkor tudnak a korábbinál hatékonyabb politikai outputokat termelni, ha az aktorok között bizalmi kapcsolatok épülnek ki. A magyar vidékfejlesztési mező szereplői közti kapcsolatok bizalomteliségét szisztematikusan nem vizsgálja ez az írás. Amit tapasztaltunk, az inkább a bizalom hiányára utal. Ilyen, a szereplők közti bizalmat aláásó intézkedés volt például a SAPARD-terv titkosítása, némely szakértő elbocsátása, majd visszavétele.

A kistérségi szintet a szereplők közti bizalom tekintetében teljesen más jellemezte, mint az országos szintet. Mind „Porvárosban”, mind „Tóvárosban” komolyan vették azt az FVM-elvárást, hogy igyekezzenek minél több helyi-kistérségi szereplőt megszólítani a tervkészítés során, igyekezzenek minél több embert, polgármestert, vállalkozót, helyi fejlesztési szakértőt mozgósítani a tervezés sikere érdekében. Az interjúalanyok mindegyike arról számolt be, hogy a bevont szereplők közössége, a bizalom magas szinten jött létre az együttműködés során, és a felkészülés alatt felhalmozott társadalmi erőforrásokat más fejlesztési pályázatok elkészítésében és megvalósításában is ki tudták aknázni. Mindazonáltal a SAPARD a helyi-kistérségi elitszereplők közti együttműködést erősítette, a fejlesztési elképzelések elsősorban ezeknek a szereplőknek az elvárásaival egyeznek meg. Különösen a polgármesterek, és rajtuk keresztül a helyi politikai elitek pozíciói erősödtek meg a SAPARD-tervezés során, mivel fejlesztési forrást tudtak

ígérni azoknak a térségi aktoroknak, akik együttműködésétől saját legitimitásuk növelését várják.

Bizalomépítés tekintetében a kistérségi aktorok sokkal jobban vizsgáztak, mint a minisztériumi szereplők. Amíg az FVM főosztályai vetélkedtek és nem adtak át egymásnak információkat, addig a polgármesterek, a vállalkozók és a szakértők együttműködtek, és minden fellet kielégítő fejlesztési elképzeléseket vettek be a kistérségi tervekbe. A kistérségi szereplők egymás iránti bizalma megmaradt ugyan, ám a program beindulásának késlekedése miatt az FVM presztízse komoly károkat szenvedett.

A fentiekben tárgyalt ellentmondások és problémák ellenére a SAPARD mozgósító erejűnek bizonyult a magyar vidékfejlesztők körében. Azzal, hogy komoly várakozásokat gerjesztett, számos helyi-kistérségi aktor mozdult meg a tervkészítés során. A SAPARD az országos politika szintjén is némi átrendeződést tudott kiváltani, mivel megváltoztatta a fejlesztési erőforrásokért vetélkedő felek közti erőviszonyokat, s hivatkozási alapot teremtett a vidékfejlesztőknek arra, hogy a hagyományos agrárfejlesztés ellen föllépjenek.

(Politikahálózatok) A politikahálózatok vizsgálata szerint azokon a politikai területeken, melyek az intézményesülés korai fázisában tartanak, és viszonylag kis súlyúak a politikai rendszeren belül, az aktorok közti interakciók ügghálózat jellegű társadalmi struktúrába szerveződnek. A nagyobb múlttal, kiépített intézményi struktúrával rendelkező politikai területeken viszont a szereplők politikai közösségekbe tömörülnek. A vidékfejlesztési mező társadalmi struktúrája az intézményesülés előrehaladásával alakult át ügghálózatból egy olyan hálózattá, amely bizonyos mértékig a politikai közösségek tulajdonságait viseli magán.

Az 1990-es évek első felének Magyarországon a vidékfejlesztés nem volt több néhány akadémiai kutató, Nyugatot megjárt civil aktivista és külföldi finanszírozású alapítvány közös ügyénél. Ezek az aktorok akkoriban új nemzeti vidékfejlesztési program életre hívását sürgették, mert úgy vélték, a modernizált mezőgazdaság elvesztette képességét a vidéki társadalmi, gazdasági és környezeti problémák megoldására.

Ezeknek a szakértőknek a kilencvenes évek második felében lehetőségük nyílt arra, hogy részt vegyenek a különböző nemzeti vidékfejlesztési koncepciók, tervek, majd a SAPARD program kialakításában.

A vidékfejlesztési mező intézményi megoldásai is javarészt ettől a szakértői körtől származtak. Az őket támogató FVM-egységekkel együttműködve a szakértők a vidékfejlesztés alulról építkező, endogén doktrínája mellett érveltek, és azt hangoztatták, hogy Magyarországnak a „legfejlettebb” vidékfejlesztési elgondolásokat, intézményi mintákat és eszközöket kell átvennie. Így lényegében a későn modernizálódó országokra jellemző közigazgatási ideológiát (*Gerschenkron*) élesztették újjá, és talán ezért is találtak visszhangra a közigazgatási elit egyes csoportjaiban.

A magyar közigazgatás vidékfejlesztésben érintett, vagy potenciálisan érintett szereplői elfogadták azt az érvelést, hogy a legjobb kelet-európai vidékfejlesztési rendszert kívánták életre hívni, azt a magyar vidékfejlesztési modellt, mely mintául szolgálhat a többi csatlakozásra váró posztkommunista ország számára vidékfejlesztési rendszerük kiépítésekor. A vélt európai elvárásokhoz legjobban illeszkedő vidékfejlesztési intézményrendszer megalkotását az a megfontolás is erősen motiválta, hogy így biztosítani lehetett volna az EU-támogatások minél magasabb szintjét és gyorsabb folyósítását.

A vidékfejlesztési ügyhálózat konszolidációját és politikai közösséggé alakulását (legalábbis az elindulást ezen az úton) nagyban elősegítette a politikai mező intézményesülése. Bővültek az erőforrások, államigazgatási pozíciók jöttek létre mind nemzeti szinten, és elindult a kistérségi vidékfejlesztési intézmények kiépülése is. A SAPARD-terv készítése ebből a szempontból döntő előrelépést hozott.

A kistérségekben az önkormányzati területfejlesztési társulások keretében, továbbá megyei, regionális és országos szinten is formálódik az EU-források elosztásában közreműködő új társadalmi szereplőcsoport, egy olyan félkormányzati szervezeti hálózat (*QUANGO: quasi-autonomous non-governmental organisation*), amely létét az EU-csatlakozásnak köszönheti, s amely a hagyományos közigazgatás mellett működik. Nem funkciókat vesz át a közigazgatástól, hanem új bürokratikus feladatokat teremt magának a fejlesztési rendszer működtetésében.

A vidékfejlesztésben létrejövő pozíciókat elsősorban az egyetemi vidékfejlesztési szakokat elvégző diplomások töltik be, ami szintén a politikai közösségek irányába történő elmozdulásra utal, mivel a vidék-

fejlesztői diploma nem mást igazol, mint azt, hogy valaki rendelkezik a politikai közösség többi tagja által elfogadott tudással. Az egyetemeken és a különböző továbbképzéseken a vidékfejlesztés napjainkban mint jól körülhatárolt, elfogadott tartalommal rendelkező tudáskorpusz jelenik meg, melynek adekvátságát a magyar vidéki problémák megoldásában alig kérdőjelezzik meg. Ma a vidékfejlesztőknek nem azért kell küzdeniük, hogy a kormány elfogadja létüket, hanem azért, hogy legyen a vidékfejlesztési célok megvalósítására elég forrás. Ennek a célnak az eléréséhez és egyben a vidékfejlesztők hálózatának politikai erősödéséhez arra lenne szükség, hogy a legnagyobb befolyással rendelkező politikai szereplők, a parlamenti pártok valamelyike vagy mindegyike a vidékfejlesztést az eddiginél nagyobb jelentőséggel ruházza föl.



Magyarország európaizálása *per se* nem tekinthető makroszintű társadalmi modernizációnak, sem pedig a globalizáció körülményei közepette végbemenő kolonizációnak. Sokkal inkább az jellemzi a magyar európaizálást, hogy a politikaalakítási folyamatokban új lehetőségek és korlátok jelentkeznek, a politikai vállalkozói tevékenység előtt új lehetőségek nyílnak, s a mozgástér és egyben „játéktér” összeurópaivá tágul.

A politikai intézmények átalakulása az adott helyzethez illő diskurzusalakító és hálózatépítő stratégiák alkalmazásától függ, amiben belső nemzeti és külső ellenállással is számolni kell. Ám úgy tűnik, az európaizáció elsősorban *lehetőséget* jelent, lehetőséget a politikaalakítási folyamatok átszabására, amihez szövetségeseket kell keresni, erőforrásokat kell mozgósítani és gyűjteni, ráadásul nemcsak magyar, de össz-európai szinten is.

A nemzeti politikai mezők szereplőinek európai aktorokkal történő kibővülése azt is jelenti egyben, hogy a magyar politikai vállalkozóknak hálózatépítő munkájukban nem csupán a meglévő hazai szereplőkkel kell együttműködniük, hanem a változások előidézéséért más európai országokban és magában az európai szervezetekben is szövetségeseket kell keresniük. A politikaalakítás térbeli dimenziója így kibővül, ami azt is jelenti, hogy a vállalkozói törekvések – legyenek bár a honi mezőben elfogadottak – ellenállásra találhatnak más orszá-

gok rivális politikai csoportjainak körében. A nemzeti érdekek artikulálására és érvényesítésére így a nemzeti kereteknél jóval szélesebb szereplői körben kerül sor, ahol a siker előfeltétele, hogy a magyar politikai vállalkozók európai társaikkal versenyképes szakigazgatási tudással, politikai és adminisztrációs kapcsolatokkal rendelkezzenek. Szalai Erzsébet szavaival, a most születő magyar EU-technokrácia társadalmi minősége, fölkészültsége, nemzeti érdekérvényesítő képessége és tartása, akarata (amit szakmai-politikai ethosznak is nevezhetünk) kulcsjelentőségű a magyar európaizáció sikerében. Elképzelhetőnek tartom, hogy a napjainkban megszülető magyar EU-technokrácia lesz az a weberi értelemben vett társadalmi rend, ami a magyar államigazgatáson belül fölszámolja a késő kádári technokrácia ma is erős befolyását, és egyben gátat vet az egymással vetélkedő politikai pártok szakigazgatási zsákmányszerzésének. Okunk van feltételezni, hogy az elkövetkező évtizedek egyik államigazgatáson belüli konfliktusterületét épp a renddé szerveződő EU-technokrácia és a rivális igazgatási elitcsoportok küzdelme fogja képezni.

Mindazonáltal feltételezhető, hogy az egyes politikai mezők közt lesznek különbségek az európaizáció mértékét és az európaizálás során bekövetkező társadalmi változásokat tekintve. Nem vizsgáltam azokat a területeket, ahol a politika elsősorban a mező aktorai közti interakciókat szabályozza, elemzésemben a redisztributív politikák egyikére fókuszáltam. E politikák esetében helytállónak tűnik Kovách Imre felvetése egy új projektosztály létrejöttéről, amely értelmezésemben rendies vonásokkal rendelkező, a hagyományos államigazgatás és a piaci szereplők között elhelyezkedő társadalmi csoport, melynek funkciója a fejlesztési erőforrások elosztásának helyi-térségi szintű koordinációja. A projektosztályt érdemes az EU-technokráciától elkülönülő társadalmi csoportként értelmezni, mert ez utóbbi alapvetően a nemzeti és európai politikai mezőkben működik, míg a projektosztály a helyi és kistérségi társadalmakban, vagyis jóval a nemzeti szint alatt. A projektosztály kiformalódása és működése már ma is jól láthatóan hozzájárul a helyi társadalmon belüli erőforrások átrendeződéséhez, hisz a redisztributív fejlesztési rendszerekből azok juthatnak támogatáshoz, akik a projektosztály tagjaival szorosabb kapcsolatot ápolnak, s akik az uralkodó fejlesztési ideológiák fókuszában állnak.

Látható ugyanakkor az is, hogy a helyi-kistérségi társadalmakban politikai vállalkozóként föllépő projektosztálybeli fejlesztők működésükkel konfliktusok előidézőivé is válnak, s számos helyen a fejlesztésekből kimaradók kollektív erőfeszítéseket tesznek a helyi projektosztály működésének átalakítására.

Magyarország 2004-es csatlakozását követően nagy valószínűséggel tovább bővül a magyar szereplők politikaalakítási mozgástere. Az Európai Parlamentben 24 magyar pártképviselő vehet részt teljes jogú tagként az alkotmányozó, törvényhozó munkában, és az Európai Bizottságban is szép számban tevékenykednek majd magyar igazgatási szakemberek. A huszadik századi magyar történelemből ismert birodalmi jellegű „együttműködésnél” már e két tényező léte is a korábbiaknál nagyobb mozgásteret ígér. A politikai lehetőségek ráadásul a csatlakozás előttinél is jelentősebbek lesznek, legalábbis okunk van ezt feltételezni. Mindezek mellett vagy éppen ellenére Magyarország jövőbeni átalakulása nem előre eltervezett forgatókönyv szerint alakul majd, hanem sok, tán a csatlakozás előttinél is több tényező hatásának, működésének eredménye lesz. Az, hogy az ország és polgárai miként találják meg helyüket a kibővülő Európában, az rajtuk, rajtunk is múlik, igaz, a lehetőségek és az esélyek továbbra sincsenek egyenlően elosztva.

HIVATKOZÁSOK

Statisztikai adatok:

- Agrárgazdasági statisztikai zsebkönyv 2000. AKII-KSH, 2001.
- A kommunális ellátás fontosabb adatai 1998. KSH, 1999.
- Lakás és kommunális ellátás 1997. KSH, 1998.
- Magyar Statisztikai Évkönyv 1991. KSH, 1992.
- Magyar Statisztikai Évkönyv 1992. KSH, 1993.
- Magyar Statisztikai Évkönyv 1993. KSH, 1994.
- Magyar Statisztikai Évkönyv 1994. KSH, 1995.
- Magyar Statisztikai Évkönyv 1998. KSH, 1999.
- Magyar Statisztikai Évkönyv 2001. KSH, 2002.
- Magyar Statisztikai Zsebkönyv 1994. KSH, 1995.
- Magyar Statisztikai Zsebkönyv 1998. KSH, 1999.
- Mezőgazdasági Statisztikai Évkönyv 1999. KSH, 2000.
- Mezőgazdasági Statisztikai Évkönyv 2000. KSH, 2001.
- Tények és adatok a mezőgazdaságról és a falusi életkörülményekről 1997. KSH, 1997.
- Területi Statisztikai Évkönyv 1998. KSH, 1999.

- Abrahams, Ray (szerk.): *After Socialism. Land Reform and Social Change in Eastern Europe. New Directions in Anthropology Series. Volume 6.* Oxford, 1996. Berghahn Books.
- Adshead, Maura: Beyond Clientelism: Agricultural Networks in Ireland and the EU. *West European Politics, 1996.* Vol. 19, 3. sz. 583–608.
- Ágh Attila: „Politikai harmonizálás”, avagy a magyar politikai rendszer európaizálása. In Inotai András–Tamás Pál (szerk.): *Európai Politikai Évkönyv 1995–1996.* Budapest, 1996. MTA. 57–77.

- Ágh Attila: Az EU közpolitikája és a magyar csatlakozás. *Politikatudományi Szemle*, 1998. 4. sz. 89–106.
- Ágh Attila: Önkormányzatiság a magyar demokratizálásban: helyi önkormányzatok és alkalmazkodás az EU-hoz. *Politikatudományi Szemle*, 1999. 2. sz. 65–94.
- Ágh Attila: A korai konszolidáció és az EU-alkalmazkodás Közép-Európában. *Politikatudományi Szemle*, 2001. 1–2. sz. 25–44.
- Ágh Attila: Az Orbán-kormány négy éve: az EU-csatlakozás politikai és közpolitikai dimenziója. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2002*. Budapest, 2002a. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. 37–53.
- Ágh Attila: *Demokratizálás és európaizás*. Villányi úti könyvek 25. Budapest, 2002b. Villányi úti Konferenciaközpont és Szabadegyetem Alapítvány.
- Alanen Ilkka (szerk.): *Decollectivisation, Destruction and Disillusionment: A Community Study in Southern Estonia*. Aldershot, 2001. Ashgate.
- Aldcroft, Derek H.: *The European Economy 1914–2000*. 4. kiad. London–New York, 2002. Routledge.
- Alvincz József: *Változások az élelmiszer-ipari és kereskedelmi vállalatok világában*. AKII Agrárgazdasági Tanulmányok. 1997. 4. sz.
- Alvincz József: A családi gazdaságok és helyzetük Magyarországon. In Hamar Anna (szerk.): *Agrárátalakulás Magyarországon a kilencvenes években*. Szolnok, 1998. Kereskedelmi és Gazdasági Főiskola.
- Andersen, Svein S.–Eliassen, Kjell A.: *Making Policy in Europe*. London, 2001. Sage.
- Asztalos-Morell Ildikó: *Emancipation's Dead-End Roads? Studies in the Formation and Development of the Hungarian Model for Agriculture and Gender (1956–1989)*. Uppsala, 1999. Acta Universitatis Upsaliensis.
- Balázs Péter: *Európai egységesülés és modernizáció*. Budapest, 2001. Osiris.
- Balogh István: Európai csatlakozásunk: a „posztklasszikus modernizáció” példája. *Politikatudományi Szemle*, 1998., 1. sz. 31–45.
- Balogh Sándor–Pölöskei Ferenc: *Agrárpolitika és agrárátalakulás Magyarországon*. Budapest, 1979. Akadémiai Kiadó.
- Barta Györgyi–Beluszky Pál (szerk.): *Társadalmi-gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban*. Budapest, 1999. Regionális Kutatási Alapítvány.
- Bayer József: Globalizálódás, európai integráció és nemzeti identitás. *Politikatudományi Szemle*, 1999., 1. sz. 5–22.

- Benkő Péter: *A Független Kisgazdapárt 1988–2000*. Budapest, 2000. Villányi úti Konferenciaközpont és Szabadegyetem Alapítvány.
- Benvenuti, Bruno–Galjart, Benno–Newby, Howard: The current status of rural sociology. *Sociologia Ruralis*, 1975. Vol. 15, 1–2. sz. 3–21.
- Benvenuti, Bruno: On the dualism between sociology and rural sociology: some hints from the case of modernization. *Sociologia Ruralis*, 1985. Vol. 25, 3–4. sz. 214–229.
- Berg, Nina Gunnerud–Lysgard, Hans Kjetil: Rural Development and Policies: The Case of Post-War Norway. In Halfacree, Keith–Kovács Imre–Woodward, Rachel (szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate. 255–272.
- Berger, Peter L.–Luckmann, Thomas: A valóság társadalmi felépítése: Tudás-szociológiai értekezés. In Hernádi Miklós (szerk.): *A fenomenológia a társadalomtudományban*. Budapest, 1984. Gondolat. 321–349.
- Berlan-Darqué, Martin–Kalaora, Bernard: The Ecologization of French Agriculture. *Sociologia Ruralis*, 1992. Vol. 32, 1. sz. 104–114.
- Blom-Hansen, Jens: A New Institutional Perspective On Policy Networks. *Public Administration*, 1997. Vol. 75, 4. sz. 669–693.
- Bocz János: Önkormányzati képviselők, polgármesterek. *Társadalomstatistikai füzetek*, 13. Budapest, 1995. KSH.
- Bocz János: Az önkormányzatok döntéshozói. *Társadalomstatistikai füzetek*, 13. Budapest, 1996. KSH.
- Borboly István–Csité András: A polgármester, a falu meg a közösség: hozzászólás a „független” polgármester vitához. *Tér és Társadalom*, 1999. Vol. 13, 1–2. sz. 109–128.
- Bozóki András: Modernizációs ideológia és materialista politika: szocialisták szocializmus után. *Századvég*, 1996. 3. sz. 41–79.
- Bozóki András: Regionalizmus, államközi verseny és geopolitika: az európai integráció és Közép-Európa. *Politikatudományi Szemle*, 1998. 2. sz. 131–153.
- Böröcz József: Térkép e táj. Az EU–magyar párbeszéd. *Kritika*, 2000. 4. sz. 2–9.
- Böröcz József: Döntés és indoklása – avagy miként szivárogozik a szubsztancia a formális jogba az Európai Unió keleti bővítése kapcsán. *Replika*, 2001a. 43–44. sz. 193–220.
- Böröcz József: Bevezető: Birodalom, kolonialitás és az EU „keleti bővítése”. *Replika*, 2001b. 45–46. sz. 23–44.

- Börzel, Tanja: What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1997. Vol. 1, 16. sz.
- Börzel, Tanja: Organizing Babylon – On The Different Conceptions Of Policy Networks. *Public Administration*, 1998. Vol. 76, 2. sz. 253–273.
- Bretherton, Charlotte–Sperling, Liz: Women's Networks and the European Union: Towards an Inclusive Approach? *Journal of Common Market Studies*, 1996. Vol. 34, 4. sz. 487–508.
- Bruckmeier, Karl: LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development. *Sociologia Ruralis*, 2000. Vol. 40, 2. sz. 219–227.
- Buller, Henry: Re-Creating Rural Territories: LEADER in France. *Sociologia Ruralis*, 2000. Vol. 40, 2. sz. 190–199.
- Burgerné Gimes Anna: A magyarországi földpiac. *Statisztikai Szemle*, 1996. Vol. 74, 5–6. sz. 411–420.
- Burgerné Gimes Anna–Tóth Krisztina–Kovács Csaba: A mezőgazdasági üzemek gazdasági helyzete, *AKII Agrárgazdasági Tanulmányok*, 1999. 13. sz.
- Buttel, Fred: Some Reflections on Late Twentieth Century Agrarian Political Economy. *Sociologia Ruralis*, 2001. Vol. 41, 2. sz. 163–179.
- Buttel, Frederick H.–Goodman, David: Class, state, technology and international food regimes. *Sociologia Ruralis*, 1989. Vol. 29, 2. sz. 86–92.
- Carpenter, Daniel Paul–Esterling, Kevin M.–Lazer, David M. J.: The Strength of Weak Ties in Lobbying Networks: Evidence from Health-Care Politics in the United States. *Journal of Theoretical Politics*, 1998. Vol. 10, 4. sz. 417–444.
- Christiansen, Thomas–Jorgensen, Knud Erik–Wiener, Antje: The Social Construction of Europe. *Journal of European Public Policy*, 1999. Vol. 6, 4. sz. 528–544.
- Cichowski, Rachel: Judicial Rulemaking and the Institutionalization of European Union Sex Equality Policy. In Stone Sweet, Alec–Sandholtz, Wayne–Fligstein, Neil (szerk.): *The Institutionalization of Europe*. Oxford, 2001. Oxford University Press. 113–136.
- Clark, Judy–Murdoch, Jonathan: Local Knowledge and the Precarious Extension of Scientific Networks: A Reflection on Three Case Studies. *Sociologia Ruralis*, 1997. Vol. 37, 1. sz. 38–60.
- Cloke, Paul (szerk.): *Policy and change in Thatcher's Britain*. Oxford, 1992. Pergamon.

- Cloke, Paul–Little, Jo (szerk.): *Contested Countryside Conflicts*. London, 1997. Routledge.
- Cloke, Paul–Milbourne, Paul–Widdowfield, Rebekah: Partnership and Policy Networks in Rural Local Governance: Homelessness in Taunton. *Public Administration*, 2000. Vol. 78, 1. sz. 111–133.
- Coase, Ronald: The nature of the firm. *Economica*, 1937. Vol. 4. 386–405.
- Cole, Alistair–John, Peter: Local Policy Networks in France and Britain: Policy Co-ordination in Fragmented Political Sub-Systems. *West European Politics*, 1995. Vol. 18, 4. sz. 89–109.
- Coleman, James: *Foundations of social theory*. Cambridge, Mass., 1990. Harvard University Press.
- Coleman, William D.: Reforming Corporatism: The French Banking Policy Community, 1941–1990. *West European Politics*, 1993. Vol. 16, 2. sz. 122–143.
- Coleman, William D.–Skogstad, Grace (szerk.): *Policy Communities and Public Policy in Canada: A Structural Approach*. Toronto, 1990. Copp Clark Pitman.
- Conzelmann, Thomas: ‘Europeanisation’ of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1998. Vol. 2, 4. sz. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm>.)
- Cram, Laura: Integration theory and the study of the European policy process. In Richardson, Jeremy (szerk.): *European Union*. London, 1996. Routledge. 41–58.
- Cram, Laura: Governance ‘to Go’: Domestic Actors, Institutions and the Boundaries of the Possible. *Journal of Common Market Studies*, 2001. Vol. 39, 4. sz. 595–618.
- Curtin, Chris–Varley, Tony: Changing Patterns of Leadership and Local Power in Ireland. In Halfacree, Keith–Kovács Imre–Woodward, Rachel (szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate. 12–32.
- Czettler Jenő: *Mezőgazdaság és szociális kérdés*. Budapest, 1995. Századvég.
- Csaba László: Az uniós csatlakozás mítoszai. In Forgács Imre–Inotai András–Wéber Attila (szerk.): *Az Európai Unió évkönyve 1997–1998*. Budapest, 1999. DHV Magyarország–Osiris. 26–36.
- Csaba László: Between Transition and EU Accession: Hungary at the Millennium. *Europe-Asia Studies*, 2002 Vol. 52, 5. sz. 805–827.

- Csaba László: Az átalakulás fejlődésmélete. *Közgazdasági Szemle*, 2002a. Vol. 49, 4. sz. 273–291.
- Csaba László: Az Unió keleti politikája és a kibővítés. In *Az Európai Unió évkönyve 2001*. Budapest, 2002b. Osiris. 43–72.
- Csáki Csaba: Merre tart Közép-Kelet-Európa mezőgazdasága? *Közgazdasági Szemle*, 1994. 7–8. sz. 606–620.
- Csapó Tamás–Kocsis Zsolt: A várossá nyilvánítás elvi kérdései és a potenciális városok az Észak-Dunántúlon. *Tér és Társadalom*, 1997. 1. sz. 183–197.
- Csatári Bálint: A magyarországi kistérségek néhány jellegzetessége. Kecskemét, 1996. MTA RKK–Phare.
- Csatári Bálint: A magyarországi kistérségek vidékiségkritériumai. In Horváth Gyula–Rechnitzer János (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, 2000. MTA Regionális Kutatások Központja. 193–218.
- Csefkó Ferenc: A központi és a regionális területfejlesztési szervek a régióépítésben. In Horváth Gyula–Rechnitzer János (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, 2000. MTA Regionális Kutatások Központja. 93–115.
- Csite András: Polgárosodás-elméletek és polgárosodás-viták. *Szociológiai Szemle*, 1997a. 3. sz. 117–137.
- Csite András: Vidékfejlesztési rendszerek Magyarországon 1970–1996: Az Új Regionális Politika. *Szociológiai Szemle*, 1997b. 1. sz. 79–96.
- Csite András: Regionális és vidékfejlesztés Észak-Karjalában. *A falu*, 1998. Vol. 13, 1. sz. 75–81.
- Csite András: Természet, régió, vidék: politika-hálózatok és a finn vidék az 1990-es években. *Magyar Tudományos Akadémia Politikai Tudományok Intézete Integrációs Munkafüzetek* 6. Budapest, 1999a. MTA PTI.
- Csite András: Politikahálózatok és mezőgazdaság. In Hamar Anna (szerk.): *Agrárátalakulás Magyarországon a '90-es években I–II. PHARE Térségfejlesztési ismeretek felsőfokon* III–IV. kötet. Szolnok, 1999b. KGF Szolnok–MTA RKK. II. kötet. 163–205.
- Csite András: Politika, kultúra és gazdaság: Neil Fligstein a társadalmi intézmények létrejöttéről és átalakulásáról. *Szociológiai Szemle*, 2001. 1. sz. 85–94.
- Csite András et al.: Agrárpolitikai „hatásvizsgálat”: földhasználat, foglalkoztatottság, üzemszerkezet. In Kovách Imre (szerk.): *A poszt szocializmus vége*. Budapest, 2002. Napvilág.

- Csizmadia Ernő: *Két út – két világ*. Budapest, 1962. Akadémiai.
- Dancsi Katalin: A haideri retorika: Az Osztrák Szabadság Párt koloniális beszédmódja az EU-bővítés összefüggésében. *Replika*, 2001. 45–46. sz. 131–149.
- Daugbjerg, Carsten: Linking Policy Networks And Environmental Policies: Nitrate Policy Making In Denmark and Sweden 1970–1995. *Public Administration*, 1998. Vol. 76, 2. sz. 275–294.
- Dax, Thomas–Hebertshuber, Martin: Regional and Rural Development in Austria and its Influence on Leadership and Local Power. In Halfacree, Keith–Kovács Imre–Woodward, Rachel (szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate. 203–229.
- Debreczeni József: *Orbán Viktor*. Budapest, 2002. Osiris.
- DiMaggio, Paul–Powell, Walter W.: The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 1983. Vol. 47, 2. sz. 147–160.
- Donáth Ferenc: *Reform és forradalom*. Budapest, 1977. Akadémiai.
- Dorgai László: Néhány gondolat a „Mi tekinthető vidéknek?” című vitacikkhez. *Gazdálkodás*, 1998. 5. sz. 60–64.
- Dorgai László–Miskó Krisztina: *A vidékfejlesztés finanszírozása az Európai Unióban*. Budapest, 1999. AKII.
- Dowding Keith: Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political Studies*, 1995. Vol. 43, 136–158.
- Dögei Ilona: Miért nincs visszaút a tartós munkanélküliségből? In Simonyi Ágnes (szerk.): *Tízenny falu, ötvenöt család*. 2001. Struktúra-Munkaügy Kiadó. 27–40.
- Dövényi Zoltán–Kovács Zoltán: A szuburbanizáció térbeni-társadalmi jellemzői Budapest környékén. *Földrajzi Értesítő*, 1999. 1–2. sz. 33–58.
- Dreiling, Micheal C.: The Class Embeddedness of Corporate Political Action: Leadership in Defense of the NAFTA. *Social Problems*, 2000. Vol. 47, 1. sz. 21–48.
- Dudley, Geoffrey–Richardson, Jeremy: Why does policy change over time? Adversarial policy communities, alternative policy arenas, and British trunk roads policy 1945–95. *Journal of European Public Policy*, 1996. Vol. 3, 1. sz. 63–83.
- Duró Annamária: Az alföldi tanyaközségek történeti útja. In Horváth Gyula–Rechnitzer János (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, 2000. MTA Regionális Kutatások Központja. 176–192.

- Engel-diMauro, Salvatore: A szívós nemzeti állam: NATO–EU kapcsolatok, EU-bővítés és a Balkán újrafelosztása. *Replika*, 2001. 45–46. sz. 45–59.
- Enyedi György: *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Budapest, 1996. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- Erdei Ferenc: *Mezőgazdaság és szövetkezés*. Budapest, 1977. Akadémiai.
- Erdei Ferenc–Fazekas Béla: *A magyar mezőgazdaság huszonöt éve*. Budapest, 1970. Akadémiai.
- Esparcia, Javier: The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain. *Sociologia Ruralis*, 2000. Vol. 40, 2. sz. 200–207.
- Evers, Hans-Dieter–Gerke, Solvay: The Culture of Planning: Transmigration Area Development in East Kalimantan, Indonesia. *International Sociology*, Vol. 7, 2. sz. 141–151.
- Falkner, Gerda: Corporatist Governance and Europeanisation: No Future in the Multi-level Game. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1997. Vol. 1, 11. sz. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-011a.htm>.)
- Farkas János–Vajda Ágnes: *Két választás Magyarországon 1990-ben*. Budapest, 1991. KSH.
- Farkas Tibor: „SAPARD kistérségek”. *Tér és Társadalom*, 2000. Vol. 14, 2–3. sz.
- Farkas Tibor: *Kistérségek a vidékfejlesztésben*. Doktori értekezés. Pécs, 2002.
- Fehér Alajos: A vidék fogalmáról és a vidéki területek lehatárolásáról. *Gazdálkodás*, 1998. 5. sz. 54–59.
- Fehér Lajos: *Agrár- és szövetkezeti politikánk 1965–1969*. Budapest, 1970. Kossuth.
- Fertő Imre: A vertikális koordináció a mezőgazdaságban. *Közgazdasági Szemle*, 1996. 11. sz.
- Fertő Imre: Az agrárpolitika politikai gazdaságtana I. A kormányzati politikák modellezése a mezőgazdaságban. *Közgazdasági Szemle*, 1998. 223–246.
- Fertő Imre: *A magyar mezőgazdaság strukturális problémái az Európai Unióhoz való csatlakozás tükrében*. KTI/IE Műhelytanulmányok. 1999. 2. sz.
- Fertő Imre–Mohácsi Kálmán: Az agrárágazat versenyképessége – kihívások és feladatok. *Európai Tükör*, 2000.
- Fertő Imre–Hubbard, Lionel J.: *Competitiveness and comparative advantage in Hungarian agriculture*. KTK/IE Discussion Papers. 2001. 2. sz.
- Fligstein, Neil: The Spread of the Multidivisional Form Among Large Firms, 1919–1979. *American Sociological Review*, 1985. Vol. 50, June, 377–391.

- Fligstein, Neil: *The Transformation of Corporate Control*. Cambridge, 1990. Harvard University Press.
- Fligstein, Neil: Networks of Power or the Finance Conception of Control? Comment on Palmer, Barber, Zhou, and Soysal. In *American Sociological Review*, 1995. Vol. 60, August, 500–503.
- Fligstein, Neil: Markets as Politics: A Political-cultural approach to market institutions. In *American Sociological Review*, 1996. Vol. 61, August, 656–673.
- Fligstein, Neil: *Fields, Power, and Social Skill: A Critical Analysis of The New Institutionalism*. Kézirat. 1998.
- Fligstein, Neil: *Social Skill and the Theory of Fields*. Kézirat. 1999.
- Fligstein, Neil: Verursacht Globalisierung die Krise des Wohlfahrtsstaates? *Berliner Journal für Soziologie*, 2000. Vol. 10, 3. sz. 349–378.
- Fligstein, Neil: *The Architecture of Markets. An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton and Oxford, 2001. Princeton University Press.
- Fligstein, Neil–Brantley, Peter: Bank Control, Owner Control, or Organizational Dynamics: Who Controls the Large Modern Corporation? *American Journal of Sociology*, 1992. Vol. 98, 2. sz. 280–307.
- Fligstein, Neil–Mara-Drita, Iona: How to make a Market: Reflections on the Attempt to Create a Single Market in the European Union. In *American Journal of Sociology*, 1996. Vol. 102, 1. sz. 1–33. (magyarul: Hogyan építsünk piacot? Megjegyzések az Európai Unión belüli egységes piac megteremtésének programjáról. In Lengyel György–Nagy Beáta [szerk.]: *Az európai integráció társadalmi feltételei és hatásai. Szociológiai tanulmányok*. Budapest, 2000. Aula. 127–169.)
- Fligstein, Neil–Stone Sweet, Alec: Institutionalizing the Treaty of Rome. In Stone Sweet, Alec–Sandholtz, Wayne–Fligstein, Neil (szerk.): *The Institutionalization of Europe*. Oxford, 2001. Oxford University Press. 29–55.
- Flynn, Andrew–Lowe, Philip: Local Politics and Rural Restructuring: The Case of Contested Countryside. In Jansen, Anton–Symes, David (szerk.): *Agricultural Restructuring and Rural Change in Europe*. Wageningen, 1994. Agricultural University. 247–259.
- Font Erzsébet: A vidék gondja lokális vagy globális kérdés? *A Falu*, 1998. 3. sz. 27–36.

- Friedmann, Harriet: The political economy of food: the rise and fall of the postwar international food order. *American Journal of Sociology*, 1982. Vol. 88, 248–286.
- Friedmann, Harriet–McMichael, Philip: Agriculture and the state system. *Sociologia Ruralis*, 1989. Vol. 29, 2. sz. 93–117.
- Frouws, Jaan: The Contested Redefinition of the Countryside. An Analysis of Rural Discourses in The Netherlands. *Sociologia Ruralis*, 1998. Vol. 38, 1. sz. 54–68.
- Gadócziné Fekete Éva–Bodolai Éva: *Együtt! – De hogyan? Kistérségi szerveződések megjelenése a területfejlesztésben*. Miskolc, 1995. MTA RKK–Phare.
- Galaskiewicz, Joseph: *Exchange Networks and Community Politics*. Beverly Hills, 1979. Sage.
- Garrido, Fernando–Mauleón, José R.–Moyano, Eduardo: Rural Restructuring and the Effects of Rural Development Policies in Spain. In Halfacree, Keith–Kovács Imre–Woodward, Rachel (szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate. 173–202.
- Geertz, Clifford: *Az értelmezés hatalma*. Budapest, 1994. Századvég.
- Giddens, Anthony: *The constitution of society*. Berkeley–Los Angeles, 1984. UCP.
- Gilbert, Nigel–Burrows, Roger–Pollert, Anne: Introduction: Fordism, Post-Fordism, and Economic Flexibility. In Gilbert, Nigel–Burrows, Roger–Pollert, Anne (szerk.): *Fordism and Flexibility. Divisions and Change. Explorations in Sociology 41*. London, 1992. Macmillan. 1–12.
- Giner, Salvador–Sevilla-Guzman, Edoardo: The demise of the peasant: some reflections on ideological inroads into social theory. *Sociologia Ruralis*, 1980. Vol. 20, 1–2. sz. 13–27.
- Goldsmith, Michael: The Europeanisation of Local Government. *Urban Studies*, 1993. Vol. 30, 4–5. sz. 683–699.
- Goodman, David–Redclift, Michael: Capitalism, petty commodity production and the farm enterprise. *Sociologia Ruralis*, 1985. Vol. 25, 3–4. sz. 231–247.
- Goverde, Henry–Haan, Henk de: The Politics of Rural Development in The Netherlands. In Halfacree, Keith–Kovács Imre–Woodward, Rachel (szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate. 33–58.
- Granberg, Leo–Kovács Imre (szerk.): *Actors of the Changing European Countryside*. Budapest, 1998. Institute for Political Science.

- Granberg Leo–Kovách Imre (szerk.): *Europe's Green Ring*. Aldershot, 2001. Ashgate.
- Granovetter, Mark: Small is bountiful: Labor markets and establishment size. *American Sociological Review*, 1984. Vol.49, June. 323–334.
- Granovetter, Mark: Economic Action and Social Structures: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 1985. Vol. 91, 3. sz. 481–510.
- Granovetter, Mark: Economic Institutions as Social Constructions: A Framework for Analysis. *Acta Sociologica*, 1992. Vol. 35, 1. sz. 3–11.
- Granovetter, Mark: A gazdasági intézmények társadalmi megformálása: a beágyazottság problémája. In Lengyel György–Szántó Zoltán (szerk.): *A gazdasági élet szociológiája*. Budapest, 1994a. Aula. 61–77.
- Granovetter, Mark: Business Groups. In Smelser, Neli J.–Swedberg, Richard (szerk.): *Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, New York: Russel Sage Foundation. 1994b. 453–475.
- Granovetter, Mark–Swedberg, Richard: Introduction. In Granovetter Mark–Swedberg, Richard: *The Sociology of Economic Life*. Boulder, 1992. Westview Press. 1–26.
- Greenwood, Justin–Ronit, Karsten: Interest Groups in the European Community: Newly Emerging Dynamics and Forms. *West European Politics*, 1994. Vol. 17, 1. sz. 31–52.
- Greider, Thomas–Garkovich, Lorraine: Landscapes: The Social Construction of Nature and the Environment. *Rural Sociology*, 1994. Vol. 59, 1. sz. 1–24.
- Grundmann, Reiner: Politiknetzwerke und globale ökologische Probleme: Der Fall der Ozonschicht. *Politische Vierteljahrschrift*, 1997. 2. sz. 247–273.
- Gyenei Márta: „Mink cigányok-Kíremszípen-Haspártiak vagyunk” Választások Tiszabőn. In Bóhm Antal–Szoboszlai György (szerk.): *Önkormányzati választások 1990. Politikai Szociológiai Körkép*. Budapest, 1992. MTA PTI. 217–233.
- Haan, Henk. J. de: Imagers of Family Farming. *Sociologia Ruralis*, 1993. Vol. 33, 2. sz. 147–166.
- Hajer, Maarten A.: *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process*. Oxford, 1995. Clarendon Press.
- Halfacree, Keith–Kovách Imre–Woodward, Rachel (szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate.

- Halfacree, Keith–Kovách Imre–Woodward, Rachel: Conclusions. In Halfacree, Keith–Kovách Imre–Woodward, Rachel (szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate. 273–279.
- Halfacree, Keith–Kovách Imre–Woodward, Rachel: Introduction: A Comparative European Perspective. In Halfacree, Keith–Kovách Imre–Woodward, Rachel (szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate. 1–11.
- Halmai Péter: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, 1995. Mezőgazda.
- Halmai Péter: A Közös Agrárpolitika. In Kende Tamás–Szűcs Tamás (szerk.): *Az Európai Unió politikái*. Budapest, 2000. Osiris. 281–316.
- Hamar I.: *A vaszari Hunyadi Tsz húsz éve*. Veszprém, 1979.
- Hanf, Kenneth–Scharpf, Fritz W.: *Interorganisational policy making: limits to coordination and central control*. London, 1978. Sage.
- Hannigan, John A.: *Environmental Sociology*. London–New York, 1995. Routledge.
- Hantó Zsuzsa–Oberschall, Anthony: A piacgazdaság születése: A magyar mezőgazdaság a szocializmus után. In Kárpáti Zoltán (szerk.): *Társadalmi és területi folyamatok az 1990-es évek Magyarországon*. Budapest, 1997. MTA TKKK. 119–135.
- Harcsa István: *Paraszttgazdaságok, mezőgazdasági vállalkozók*. Budapest, 1994. KSH.
- Harcsa István: *Farmerek, mezőgazdasági vállalkozók*. Budapest, 1995. KSH.
- Harcsa István: A munka világa az időmérleg-vizsgálatok tükrében. *Statisztikai Szemle*, 2000. 12. sz. 963–981.
- Harcsa István–Kovách Imre–Szelényi Iván: The Price of Privatisation. *Review of Sociology of the Hungarian Sociological Association*, 1995. 47–64.
- Harcsa István–Kovách Imre: Farmerek és mezőgazdasági vállalkozók. *Társadalmi Ríport*, 1996. Budapest, 1996. Táarki.
- Harcsa István–Kovách Imre–Szelényi Iván: The Hungarian Agricultural Miracle and the Limits of Socialist Reforms. In Szelényi Iván (szerk.): *Privatising the Land. Rural Political Economy in Post-Socialist Societies*. London, 1998a. Routledge. 21–42.
- Harcsa István–Kovách Imre–Szelényi Iván: The Crisis of Post-Communist Transformation in the Hungarian Countryside and Agriculture. In Szelényi Iván (szerk.): *Privatising the Land. Rural Political Economy in Post-Socialist Societies*. London, 1998b. Routledge. 214–245.

- Harcza István–Sebők Csilla: *Életmód-időmérleg. A részidős mezőgazdasági munka.* Budapest, 2001. KSH.
- Harris, Rosalind P. et al.: Empowering Rural Sociology: Exploring and Linking Alternative Paradigms in Theory and Methodology. *Rural Sociology*, 1995. Vol. 60, 4. sz. 585–606.
- Hay, Colin–Richards, David: The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: the Discourse, Strategy and Practice of Networking Within the British Core Executive. *Public Administration*, 2000. Vol. 78, 1. sz. 1–28.
- Heclo, Hugh: Issue Networks and the Executive Establishment. In King, Anthony (szerk.): *The New American Political System*. Washington, 1978. American Enterprise Institute for Public Policy Research. 87–124.
- Heinz, John P. et al.: *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*. Cambridge, Mass., 1993. Harvard University Press.
- Héritier, Adrienne: Overt and Covert Institutionalization in Europe. In Stone Sweet, Alec–Sandholtz, Wayne–Fligstein, Neil (szerk.): *The Institutionalization of Europe*. Oxford, 2001. Oxford University Press. 56–70.
- Hindmoor, Andrew: The Importance of Being Trusted: Transaction Costs And Policy Network Theory. *Public Administration*, 1998. Vol. 76, 1. sz. 25–43.
- Hoggart, Keith–Buller, Henry–Black, Richard: *Rural Europe: Identity and Change*. London, 1995. Arnold.
- Holczer Gábor–Siomos Angéla: Gyerekek munkánélküli családokban, gyerekszegénység, gyermekmunka – Készül a második munkánélküli generáció? In Simonyi Ágnes (szerk.): *Tízennyfalu, ötvenöt család*. 2001. Struktúra-Munkaügyi Kiadó. 40–51.
- Hooghe, Liesbet–Marks, Gary: The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1997. Vol. 1, 4. sz. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-04a.htm>).
- Horváth M. Tamás: *Pártok a helyi önkormányzatokban*. Budapest, 1996. Magyar Közigazgatási Intézet.
- Hyrylainen, Törtsti–Uusitalo, Eero: Recent Rural Restructuring and Rural Policy in Finland. In Halfacree, Keith–Kovács Imre–Woodward, Rachel (szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate. 230–254.

- Inotai András: Magyarország EU-tagságának kritériumrendszere. In Inotai András–Tamás Pál (szerk.): *Európai Politikai Évkönyv 1995–1996*. Budapest, 1996. MTA. 9–56.
- Inotai András: Miért újszerű az Európai Unió keleti kibővülése? In Forgács Imre–Inotai András–Wéber Attila (szerk.): *Az Európai Unió évkönyve 1997–1998*. Budapest, 1999. DHV Magyarország–Osiris. 151–163.
- Inotai András: Gondolatok az Európai Unió bővítési változatairól. *VKI Kihívások*, 2001. 150. sz.
- Inotai András: Gondolatok az Európai Unió bővítési változatairól. In *Az Európai Unió évkönyve 2001*. Budapest, 2002. Osiris. 370–388.
- Ivanics András: *Hogyan gondolkodnak, dolgoznak, élnek a termelőszoövetkezeti vezetők?* Budapest, 1982. Mezőgazdasági Kiadó.
- Jachtenfuchs, Markus: The Governance Approach to European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 2001. Vol. 39, 2. sz. 245–264.
- Juhász Pál–Mohácsi Kálmán: Az élelmiszergazdaság átalakításának ellentmondásai. *Közgazdasági Szemle*, 1993. 7–8. sz. 614–624.
- Juhász Pál: Az agrárértelmiség szerepe és a mezőgazdasági szövetkezetek. *Medvetánc* 1. 1983.
- Juhász Pál: A településfejlesztési koncepció és a faluosztályok elmélete. *Tér és Társadalom*, 1988. Vol. 2, 2. sz. 3–18.
- Juhász Pál: Leckéink a mezőgazdaság új rendje érdekében. *Szociológiai Szemle*, 1998. 2. sz. 33–46.
- Juhász Pál: Parasztok és farmerek. In Kárpáti Zoltán (szerk.): *A vidéki társadalom változásai. Térségfejlesztési ismeretek felfókákon*. 7 kötet. Szolnok, 1999. Kereskedelmi és Gazdasági Főiskola. 261–179.
- Kassim, Hussein: Policy Networks, Networks and European Union Policy Making: A Sceptical View. *West European Politics*, 1994. Vol. 17, 4. sz. 15–27.
- Kenis, Patrick–Schneider, Volker: Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In Marin, Bernd–Mayntz, Renate (szerk.): *Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, 1991. Westview Press. 25–59.
- Kingdon, John W.: *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Mass., 1984. Little, Brown and Co.
- Klijn, Eerik-Hans–Koppenjan, Joop–Termeer, Katrien: Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration*, 1995. Vol. 73, 3. sz. 437–454.

- Knickel, Karlheinz–Renting, Henk: Methodological and Conceptual Issues in the Study of Multifunctionality and Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 2000. Vol. 40, 4. sz. 512–528.
- Knill, Christoph–Lehmkuhl, Dirk: How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanisation. *European Integration online Papers*, 1999. Vol. 3, 7. sz.
- Knoke, David: Who Steals My Purse Steals Trash: The Structure of Organisation Influence Reputation. *Journal of Theoretical Politics*, 1998. Vol. 10, 4. sz. 507–530.
- Knoke, David et al.: *Comparing Policy Networks*. Cambridge, 1996. Cambridge University Press.
- Kohler-Koch, Beate: Organized Interests in the EC and the European Parliament. *European Integration online Papers*, 1997. Vol. 1, 9. sz. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009a.htm>).
- Kooiman, Jan (szerk.): *Modern Governance. New Government – Society Interactions*. London, 1993. Sage.
- Kopp Mária et al.: A magyar lelkiállapot az átalakuló magyar társadalomban. *Századvég*, 1996. 2. sz. 87–102.
- Korten, David C.: *Tőkés társaságok világruralma*. Budapest, 1996. Kapu.
- Kovách Imre: *Termelők és vállalkozók*. Budapest, 1988. MSZMP Társadalomtudományi Intézet.
- Kovách Imre: The Influence of Agricultural Transformation on Employment. *Eastern European Countryside*, 1996. 1. sz.
- Kovách Imre: Hungary: Cooperative Farm and Household Plots. In Meurs, Mieke (szerk.): *Many Shades of Red*. Lanham, 1999. Rowman and Littlefield. 125–149.
- Kovách Imre: LEADER, a New Social Order, and the Central- and East-European Countries. *Sociologia Ruralis*, 2000. Vol. 40, 2. sz. 181–189.
- Kovách Imre: De-peasantisation of Hungarian rurality. In Granberg, Leo–Kovách Imre–Tovey, Hilary: *Europe's Green Ring*. London, 2001. Ashgate Publishers.
- Kovách Imre: Leadership, Local Power and Rural Restructuring in Hungary. In Halfacree, Keith–Kovách Imre–Woodward, Rachel (szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate. 91–121.
- Kovách Imre–Kucerova, Eva: *The project class*. Kézirat. 2004.

- Kovács Csaba–Kovács Katalin–Bihari Zsuzsanna: Az agrárgazdasági folyamatok térségi összefüggései a kilencvenes években. In Hamar Anna (szerk.): *Agrárátalakulás Magyarországon a kilencvenes években*. Szolnok, 1998. Kereskedelmi és Gazdasági Főiskola.
- Kovács Ernő: A vidék modernizációja. *Gazdálkodás*, 1998. Vol. 42, No. 6.
- Kovács Ernő et al.: Sziget a magyar tengeren: Külföldi ingatlantulajdonosok a Balatonnál. *Szociológiai Szemle*, 2004. 3. sz. 85.
- Kovács Katalin: The Transition on Hungarian Agriculture 1990–1993: General Tendencies, Background Factors and the Case of the ‘Golden Age’. In Abrahams, Ray (szerk.): *After Socialism. Land Reform and Social Change in Eastern Europe*. New Directions in Anthropology Series Volume 6. Oxford, 1996. Berghan Books. 51–84.
- Kovács Katalin: Bomlás és sarjadás az agrárgazdaságban. *Replika*, 1998. 33–34. sz. 177–192.
- Kovács Katalin: A szuburbanizációs folyamatok a fővárosban és a budapesti agglomerációban. In Barta Györgyi–Beluszky Pál (szerk.): *Társadalmi-gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban*. Budapest, 1999. Regionális Kutatási Alapítvány. 91–114.
- Kovács Katalin–Váradi Mónika: Szereplők és kapcsolatrendszerek egy alföldi mezőváros agrártársadalmában. *Szociológiai Szemle*, 1995. Vol. 4.
- Kovács Katalin–Bihari Zsuzsanna: State and co-operative farms in transition. The Hungarian case. In Starosta, Pavel–Kovách Imre–Gorlach, Krzysztof (szerk.): *Rural Societies Under Communism and Beyond. Hungarian and Polish Perspectives*. Lodz, 1999. Lodz University Press. 115–151.
- Kovács Melinda: Elmarasztalni és elhalasztani: Az EU diszkurzív stratégiái az 1998-as és 1999-es országjelentésekben. *Replika*, 2001. 45–46. sz. 89–110.
- Kovács Melinda–Kabachnik, Peter: A kvantitatív másság felfedezése: Az EU diskurzusa az 1997-es országvéleményekben. *Replika*, 2001. 45–46. sz. 61–88.
- Kovács Teréz: Mi tekinthető vidéknek? *Gazdálkodás*, 1998. 5. sz. 39–48.
- Kovács Teréz: Vidék, vidékfejlesztés, vidékpolitika. *Gazdálkodás*, 2000. 3. sz. 11–20.
- Kovács Teréz: *A magyar SAPARD program előzményei és tanulságai*. Kézirat. 2001.
- Kovács Zoltán (szerk.): A szuburbanizáció jellemzői a budapesti agglomerációban. Esettanulmányok. *Földrajzi Értesítő*, 1999. 1–2. sz. 93–126.

- Köllő, János: A napi ingázás feltételei és a helyi munkanélküliség Magyarországon. Számítások és példák. *Esély*, 1997. Vol. 2, 33–61.
- König, Thomas–Bräuninger, Thomas: 'The Formation of Policy Networks: Preferences, Institutions and Actors' Choice of Information and Exchange Relations. *Journal of Theoretical Politics*, 1998. Vol. 10, 4. sz. 445–471.
- Kraftné Somogyi Gabriella: A turizmus területi jellemzői a kilencvenes években. In Horváth Gyula–Rechnitzer János (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, 2000. MTA Regionális Kutatások Központja.
- Kristinsson, Gunnar Helgi: Parties, States and Patronage. *West European Politics*, 1996. Vol. 19, 3. sz. 433–457.
- Kuczi Tibor: A vállalkozók társadalmi tőkéi az átalakulásban. *Századvég*, 1996. 1. sz. 29–51.
- Kuczi Tibor: *Kisvállalkozás és társadalmi környezet*. Budapest, 2000. Replika kör.
- Kulcsár Kálmán: A nemzetközi integrálódás és az Európai Unió. *Politikatudományi Szemle*, 1998. 1. sz. 11–30.
- Kulcsár L.–Farkas T. (é. n.): A vidékfejlesztéssel összefüggő alapfogalmak. In *A vidékfejlesztés kézikönyve*. Kézirat.
- Laczkó István: Vidék, vidékfejlesztés. *Gazdálkodás*, 1999. 1. sz. 65–71.
- Ladányi János: Helyi etnikai konfliktusok Magyarországon a rendszerváltás időszakában. In Kárpáti Zoltán (szerk.): *A vidéki társadalom változásai. Tér- és társadalmi fejlettség és fejlődés a felsőfokon*. 7. kötet. Szolnok, 1999. Kereskedelmi és Gazdasági Főiskola. 241–261.
- Ladányi János–Szelényi Iván: *Making of a Rural Underclass; the Gypsy Village Ghetto and the Poor of Csenyété*. Kézirat. 1996.
- Laki László–Bíró A. Zoltán: *A globalizáció peremén*. Budapest, 2001. MTA Politikai Tudományok Intézete.
- Laki László: A háztájizás tegnap és ma. *Szociológiai Szemle*, 1997a. 1. sz. 39–62.
- Laki László: A magyar fejlődés sajátosságainak néhány vonása avagy a polgárosodásból kimaradó társadalmi csoportok. *Szociológiai Szemle*, 1997b. 3. sz. 67–91.
- Laki László: *A munkaerőpiacról tartósan kiszorult falusi munkanélküliek helyzete*. Budapest, 1997c. Struktúra-Munkaügy Kiadó.
- Laky Teréz: *Munkaerőpiaci helyzetjelentés*. Budapest, 1994. Figyelő Kiadó.

- Laschewski, Lutz–Teherani-Krönner, Parto–Bahner, Titus: Recent Rural Restructuring in East and West Germany: Experiences and Backgrounds. In Halfacree, Keith–Kovács Imre–Woodward, Rachel (szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate. 145–172.
- Laumann, Edward.O.–Pappi, Franz Urban: *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*. New York, 1976. Academic.
- Laumann, Edward O.–Knoke, David: *The Organisational State*. Madison, WI., 1987. University of Wisconsin Press.
- Le Galés, Patrick: Est Maitre Des Lieux Celui Qui Les Organise: When National and European Policy Domains Collide. In Stone Sweet, Alec–Sandholtz, Wayne–Fligstein, Neil (szerk.): *The Institutionalization of Europe*. Oxford, 2001. Oxford University Press. 137–154.
- Lengyel György–Nagy Beáta (szerk.): *Az európai integráció társadalmi feltételei és hatásai*. Budapest, 2000. Aula.
- Lowe, Philip: Industrial agriculture and environmental regulation: a new agenda for rural sociology. *Sociologia Ruralis*, 1992. Vol. 32, 1. sz. 4–10.
- Majone, Giandomenico: A European regulatory state? In Richardson, Jeremy (szerk.): *European Union*. London, 1996. Routledge. 263–277.
- Márczis Márta: „Az élet él és élni akar.” *A Falu*, 1998. Vol. 13, 3. sz. 79–86.
- Marin, Bernd–Mayntz, Renate (szerk.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt, 1991. Campus.
- Marks, Gary–McAdam, Doug: Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union. *West European Politics*, 1996. Vol. 19, 2. sz. 249–278.
- Márkus István: *Kifelé a feudalizmusból*. Budapest, 1971. Szépirodalmi Könyvkiadó.
- Márkus István: *Nagykeőrös*. Budapest, 1979. Szépirodalmi Könyvkiadó.
- Márkus István: *Az ismeretlen főszereplő*. Budapest, 1992. Szépirodalmi Könyvkiadó.
- Márkus István: *Polgárosodó parasztság*. Budapest, 1996. Dinasztia Kiadó.
- Marsden, Terry: Exploring a rural sociology for the Fordist transition. *Sociologia Ruralis*, 1992. Vol. 32, 2–3. sz. 209–230.
- Marsden, Terry: New rural territories: regulating the differentiated rural spaces. *Journal of Rural Studies*, 1998. Vol. 14, 1. sz. 107–117.

- Mathieu, Nicole–Gajewski, Philippe: Rural Restructuring, Power Distribution and Leadership at National, Regional and Local Levels: the Case of France. In Halfacree, Keith–Kovács Imre–Woodward, Rachel(szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate. 122–144.
- Marsden, Terry–Murdoch, Jonathan–Flynn, Andrew: Regulating Land Development: Local Market Structures and Structured Markets. *Rural Sociology*, 1993. Vol. 58, 4. sz. 599–625.
- Marsden, Terry et al.: *Constructing the countryside*. London, 1993. UCL Press.
- Marsden, Terry–Murdoch, Jonathan: Editorial: the Shifting Nature of Rural Governance and Community Participation. *Journal of Rural Studies*, 1998. Vol. 14, 1. sz. 1–4.
- Marsden, Terry: Restructuring Rurality. *Sociologia Ruralis*, 1989. Vol. 29, 3–4. sz. 312–317.
- Mátyus Alíz–Tausz Katalin: *Maga-ura parasztok és uradalmi cselédek*. Budapest, 1984. Magvető.
- Mayntz, Renate–Scharpft, Fritz (szerk.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt–New York, 1995. Campus.
- Mazey, Sonia–Richardson, Jeremy: Institutionalizing Promiscuity: Commission-Interest Group Relations in the EU. In Stone Sweet, Alec–Sandholtz, Wayne–Fligstein, Neil (szerk.): *The Institutionalization of Europe*. Oxford, 2001. Oxford University Press. 71–93.
- McMichael, Philip: *Development and Social Change: A Global Perspective (Sociology for a New Century)*. New York, 1996a. Pine Forge.
- McMichael, Philip: Globalization: Myths and Realities. *Rural Sociology*, 1996b. Vol. 61, 1. sz. 25–55.
- Melbeck, Christian: Comparing Local Policy Networks. *Journal of Theoretical Politics*, 1998. Vol. 10, 4. sz. 531–552.
- Mészáros Geyza: *Településfejlesztési célú nonprofit szervezetek*. Budapest, 2002. KSH.
- Meurs, Mieke (szerk.): *Many Shades of Red*. Lanham, 1999. Rowman and Littlefield.
- Meyer John–Scott, W. Richard: *Organizational Environments*. Beverly Hills, 1983. Sage.
- Miller, Gary: *Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana*. Budapest, 2002. AULA-SZISZK.

- Miller, Simon: Class, Power and Social Construction: Issues of Theory and Application in Thirty Years of Rural Studies. *Sociologia Ruralis*, 1996. Vol. 36, 1. sz. 93–116.
- Milward, Alan S.: *The European Rescue of the Nation-State*. London, 1992. Routledge.
- Milward, H. Brinton–Provan, Keith G.: Measuring Network Structure. *Public Administration*, 1998. Vol. 76, 2. sz. 387–407.
- Mingione, Enzo: Family Strategies and Social Development in Northern and Southern Italy. In Lustiger-Thaler, Henry–Salée, Daniel (szerk.): *Artful Practices: The Political Economy of Everyday Life*. Montréal, 1994. Black Rose Books. 41–61.
- Mingione, Enzo: The social and historical construction of the models of industrial development. In *Space inequality and difference. From “radical” to “cultural” formulations?* Athens, 1998. Milos. 82–106.
- Mintrom, Michael–Vergari, Sandra: Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *The Journal of Politics*, Vol. 60, 1. sz. 126–148.
- Molnár László: A települési szintű relatív fejlettség meghatározása. *Közgazdasági Szemle*, 2002. Vol. 49, 1. sz. 74–90.
- Moravcsik, Andrew: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, 1998. Cornell University Press.
- Mormont, Marc: Rural nature and urban natures. *Sociologia Ruralis*, 1987. Vol. 27, 1. sz. 3–20.
- Mormont, Marc: Who is rural? or how to be rural: towards a sociology of the rural. In Marsden, Terry–Lowe, Philip–Whatmore, Sarah (szerk.): *Rural Restructuring*. London, 1990. David Fulton.
- Murell, Peter: A gazdasági reform evolucionista és radikális megközelítése. *Közgazdasági Szemle*, 1993. 2. sz. 197–208.
- Navracsics Tibor: Területi érdekképviselő a Kádár-korszakban. *Társadalmi Szemle*, Vol. 52, 4. sz. 79–94.
- Nemes Gusztáv: *Rural Development Policies for an Enlarged Europe: The Challenges for Hungary*. Research Reports. Newcastle, 1999. Centre for Rural Economy.
- Nemes Gusztáv: *A vidékfejlesztés szereplői Magyarországon*. KTI/IE Műhelytanulmányok. 2000. 10. sz.

- Nemes, Gusztáv: *Vidékfejlesztés és előcsatlakozási felkészülés Magyarországon*. Kézirat. 2002.
- Nemes Nagy József: Margójegyzetek a regionális politikához. *Tér és Társadalom*, 1992. 1–2. sz. 69–76.
- Nemes Nagy József: Soprontól Nyíradonyig. In Agg Zoltán (szerk.): *Átépítés*. Veszprém, 1996. Comitatus 193–203.
- Nemes Nagy József: *A tér a társadalomkutatásban*. Budapest, 1998. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- Newby, Howard: *The Deferential Worker*. London, 1977. Allen Lane.
- Newby, Howard: 25 years of rural sociology. *Sociologia Ruralis*, 1985. Vol. 25, 3–4. sz. 207–213.
- Nunan, Fiona: Policy Network Transformation: The Implementation of the EC Directive on Packaging and Packaging Waste. *Public Administration*, Vol. 77, 3. sz. 621–638.
- O'Hara, P.: *Rural Development in the 21st Century – A View from the Middle*. Paper presented at the COST Conference. Budapest, 2002.
- Oksa, Jukka: Villages Coping on the North-eastern Margin. In Symes, David–Jansen, Anton (szerk.): *Agricultural Restructuring and Rural Change in Europe*. Wageningen, 1994. Agricultural University. 270–281.
- Oksa, Jukka: Are Leaping Frogs Freezing? Rural Peripheries in Competition. In Eskelinen, Heikki–Snickars, Folke (szerk.): *Competitive peripheries*. Berlin, 1995. Springer. 183–204.
- Oksa, Jukka–Ranikko, Pertti: The Changing Meanings of Rurality Challenge Rural Policies. *New Rural Policy*. English Supplement. 1996. Vol. 3, 3–14.
- Orbán Sándor: *Két agrárforradalom Magyarországon*. Budapest, 1972. Akadémiai.
- Oros Iván: Land in Hungarian agriculture. In Starosta, Pawel–Kovács Imre–Gorlach, Krzysztof (szerk.): *Rural Societies Under Communism and Beyond. Hungarian and Polish Perspectives*. Lodz, 1999. Lodz University Press. 53–66.
- Osti, Giorgio: LEADER and Partnerships: The Case of Italy. *Sociologia Ruralis*, 2000. Vol. 40, 2. sz. 172–180.
- Ostrom, Elinor: An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 1986. Vol. 48, 1. sz. 3–25.
- Pahl, Ray: The rural-urban continuum. *Sociologia Ruralis*, Vol. 6, 4. sz. 299–327.

- Palánkai Tibor: Bevezető. In Forgács Imre–Inotai András–Wéber Attila (szerk.): *Az Európai Unió évkönyve 1997–1998*. Budapest, 1999. DHV Magyarország–Osiris. 9–16.
- Palkovics Miklós–Fekete István–Bánhegyi Gabriella: A termőföldhasználat nyilvántartása és az uniós támogatások. *Gazdálkodás*, 2002. Vol. 46, 2. sz. 42–47.
- Pálné Kovács Ilona: A helyi hatalom határai. In Csefkó Ferenc (szerk.): *Helyi társadalom, gazdaság, politika. Tanulmányok az önkormányzatokról*. Budapest, 1992. Alapítvány a Magyarországi Önkormányzatokért. 60–72.
- Pappi, Franz Urban–Henning, Christian H. C. A.: Policy Networks: More than a Metaphor? *Journal of Theoretical Politics*, 1998. Vol. 10, 4. sz. 553–575.
- Paraskevopoulos, Christos J.: Social Capital and the Public-Private Divide in Greek Regions. *West European Politics*, 1998. Vol. 21, 2. sz. 154–177.
- Péli Gábor–Pólos László–Hannan, Michael T.: Szervezeti tehetetlenség. *Szociológiai Szemle*, 1999. 1. sz. 120–142.
- Peterson, John: States, Societies and the European Union. *West European Politics*, Vol. 20, Sz. 1–23.
- Pető Iván–Szakács Sándor: *A hazai gazdaság négy évtizedének története 1945–1985*. Budapest, 1984. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Pollack, Mark: International Relations Theory and European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 2001. Vol. 39, 2. sz. 221–244.
- Pongratz, Hans: Bäuerliche Tradition im sozialen Wandel. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1991. 2. sz. 235–246.
- Práger László: A magyar nemzeti (gazdasági) fejlődés az EU-csatlakozás és a globalizált világ kereteiben a XXI. század elején. In *Az Európai Unió évkönyve 2001*. Budapest, 2002. Osiris. 212–230.
- Pütkösti Árpád: *Az elithez tartozni: a téveszelnökök kapcsolatrendszere*. Budapest, 1986a. Tömegkommunikációs Kutatóközpont.
- Pütkösti Árpád: *Az önkormányzat lépcsői*. Budapest, 1986b. Tömegkommunikációs Kutatóközpont.
- Pütkösti Árpád: *Kiválasztottak*. Budapest, 1988. Árkádia.
- Ray, Christopher: Culture, Intellectual Property and Territorial Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 1998. Vol. 38, 1. sz. 3–20.
- Ray, Christopher: The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. *Sociologia Ruralis*, 2000. Vol. 40, 2. sz. 163–171.

- Ray, Christopher: Transnational Co-operation Between Rural Areas: Elements of a Political Economy of EU Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 2001. Vol. 41, 3. sz. 279–295.
- Rechnitzer János: *Szétszakadás vagy felzárkózás. Az innovációt alakító térszerkezet*. Győr, 1993. MTA Regionális Kutatások Központja.
- Rhodes, Rod. A. W.: Policy Networks: A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 1990. Vol. 2, 3. sz. 293–317.
- Rhodes, Rod. A. W.–Marsh, David (szerk.): *Policy Networks in British Government*. Oxford, 1992. Clarendon Press.
- Rhodes, Rod. A. W.–Dunleavy, Patrick (szerk.): *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*. New York, 1995. St. Martin's Press.
- Richardson, Jeremy (szerk.): *European Union: Power and Policy-Making*. London, 1996. Routledge.
- Richardson, Tim: Discourses of Rurality in EU Spatial Policy: The European Spatial Development Perspective. *Sociologia Ruralis*, 2000. Vol. 40, 1. sz. 53–71.
- Romány Pál: *A szocialista átalakulás jellemzői falun*. Budapest, 1983. Kossuth.
- Romány Pál: Miért fontos a vidék? *Gazdálkodás*, 1998. 5. sz. 49–53.
- Scharpf, Fritz W.: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In Benz, Arthur–Scharpf, Fritz W.–Zintl, Reinhard (szerk.): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt–New York, 1992. Campus. 51–96.
- Scharpf, Fritz W.: *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford, 1999. Oxford University Press.
- Schumpeter, Joseph: Social Classes in an Ethnically Homogenous Environment. In Schumpeter, Joseph: *Imperialism, Social Classes*. New York, 1971. August M. Kelley. 131–221.
- Schütz Alfred: A cselekvés köznapi és tudományos értelmezése. In Hernádi Miklós (szerk.): *A fenomenológia a társadalomtudományban*. Budapest, 1984. Gondolat. 178–228.
- Scott, James: Az ellenállás hétköznapi formái. *Replika*, 1996. 23–24. sz. 109–130.
- Shanin, Theodor: A world without rural sociology? *Sociologia Ruralis*, Vol. 16, 4. sz. 233–237.

- Shapiro, Martin: The Institutionalization of European Administrative Space. In Stone Sweet, Alec–Sandholtz, Wayne–Fligstein, Neil (szerk.): *The Institutionalization of Europe*. Oxford, 2001. Oxford University Press. 94–112.
- Sher Anna: Európa „di-víziója”: az Európai Unió bővítése. *Replika*, 45–46. sz. 111–130.
- Shucksmith, Mark–Chapman, Polly: Rural Development and Social Exclusion. *Sociologia Ruralis*, 1998. Vol. 38, 2. sz. 225–242.
- Shucksmith, Mark: Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis*, 2000. Vol. 40, 2. sz. 208–218.
- Simmel, Georg: A szociológia problémája. In Berényi Gábor (szerk.): *Válogatott társadalomelméleti tanulmányok*. Budapest, 1973. Gondolat. 181–216.
- Simonyi Ágnes: Munka nélkül. *Szociológiai Szemle*, 1995. 1. sz. 55–70.
- Simonyi Ágnes: *Tizenegy falu, ötvenöt család*. Budapest, 2001. Struktúra-Munka-ügy Kiadó.
- Smith, Martin: The Agricultural Policy Community: Maintaining a closed relationship. In Rhodes, Raw–Marsh, David (szerk.): *Policy Networks In British Government*. Oxford, 1992. Clarendon Press.
- Stehr, Nico: Experts, Counsellors and Advisers. In Stehr, Nico–Ericson, Richard V. (szerk.): *The Culture and Power of Knowledge*. Berlin–New York, 1992. Walter de Gruyter. 107–155.
- Stehr, Nico–Ericson, Richard V.: The Culture and Power of Knowledge in Modern Society. In Stehr, Nico–Ericson, Richard V. (szerk.): *The Culture and Power of Knowledge*. Berlin–New York, 1992. Walter de Gruyter. 3–19.
- Stockman, Frans N.–Berveling, Jaco: Dynamic Modeling of Policy Networks in Amsterdam. *Journal of Theoretical Politics*, 1998. Vol. 10, 4. sz. 577–601.
- Stone Sweet, Alec–Sandholtz, Wayne–Fligstein, Neil: The Institutionalization of European Space. In Stone Sweet, Alec–Sandholtz, Wayne–Fligstein, Neil (szerk.): *The Institutionalization of Europe*. Oxford, 2001. Oxford University Press. 1–28.
- Stone Sweet, Alec–Sandholtz, Wayne–Fligstein, Neil (szerk.): *The Institutionalization of Europe*. Oxford, 2001. Oxford University Press.
- Stumpf István–Horváth Viktor: Érdekérvényesítés az Európai Unióban és a magyar helyzet. *Politikatudományi Szemle*, 1998. 2. sz. 105–129.

- Swain, Nigel: 'Transition from collective to family farming in the post-Communist Central-Eastern European Countryside', *Eastern European Countryside*, 1993. 17–30.
- Swain, Nigel: *The Smallholders versus the Green Barons: Class Relations in the Restructuring of Hungarian Agriculture*. Working Papers Rural Transition Series. No. 8, Liverpool, 1993. CCEES.
- Szabó Máté: Agrártiltakozások – 1997. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1998*. Budapest, 1998. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 199–216.
- Szakál Ferenc: *A hazai vidékfejlesztés rendszerének EU-konform kialakítási lehetőségei I. A vidékfejlesztés szervezési és ökonómiai problémái, a mezőgazdasági és a vidékfejlesztési politikák összefüggései*. Zöld Belépő 70. sz. füzet. Budapest, 1999. BKA Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék.
- Szalai Erzsébet: *Gazdasági elit és társadalom a magyarországi újkapitalizmusban*. Budapest, 2001. Aula.
- Szelényi Iván: *Socialist Entrepreneurs*. Madison, 1988. University of Wisconsin Press.
- Szelényi Iván: *Városi társadalmi egyenlőtlenségek*. Budapest, 1990. Akadémiai.
- Szelényi Iván (szerk.): *Privatising the Land. Rural Political Economy in Post-Socialist Societies*. London, 1998. Routledge.
- Szijártó Zsolt: *A turizmus mint menedék. Képek, képzetek, elképzelések a Káli-medencében*. Kézirat. 2002.
- Szoboszlai György (szerk.): *Önkormányzati választások 1994. Politikai Szociológiai Körkép*. Budapest, 1996. MTA PTI. 13–19.
- Szoboszlai Zsolt: *Kistérségi területfejlesztési szakemberek szerepe a területfejlesztési társulások működésében*. Szolnok, 2001. Kistérségek Fejlesztéséért Tudományos Egyesület.
- Sztompka, Piotr: *Trust*. Cambridge, 1999. Cambridge University Press.
- Szuhay Péter: Foglalkozási és megélhetési stratégiák a magyarországi cigányok körében. In Kárpáti Zoltán (szerk.): *A vidéki társadalom változásai. Térségfejlesztési ismeretek felsőfokon*. 7. kötet. Szolnok, 1999. Kereskedelmi és Gazdasági Főiskola. 175–197.
- Szűcs István–Tanka Endre: *A földtulajdoni és földhasználati rendszer szerkezeti átalakulása a mezőgazdasági földreform nyomán*. Budapest, 1994. AKII.

- Tamás Pál: Társadalmi konfliktusok és európai kommunikációs stratégiák. In Inotai András–Tamás Pál (szerk.): *Európai politikai évkönyv 1995–1996*. Budapest, 1996. MTA. 97–123.
- Thatcher, Margaret: The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks. *Journal of Theoretical Politics*, 1998. Vol. 10, 4. sz. 389–416.
- Tímár Judit: The Main Features of Suburbanization in the Great Hungarian Plain. *Landscape and Urban Planning*, 1992. 2. sz. 177–187.
- Tímár Judit–Váradi Mónika: A szuburbanizáció egyenlőtlen fejlődése az 1990-es évek Magyarországn. In Horváth Gyula–Rechnitzer János (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, 2000. MTA Regionális Kutatások Központja. 153–176.
- Tisenkopfs, Talis: Rurality as a Created Field: Towards an Integrated Rural Development in Latvia? *Sociologia Ruralis*, 1999. Vol. 39, 3. sz. 411–430.
- Torreblanca, Jose I.: Overlapping Games and Cross-Cutting Coalitions in the European Union. *West European Politics*, 1998. Vol. 21, 2. sz. 134–153.
- Tóth Erzsébet: A vidéki foglalkoztatás térségi jellemzői és feszültségei. In Kárpáti Zoltán (szerk.): *A vidéki társadalom változásai. Térségfejlesztési ismeretek felsőfokon*. 7. kötet. Szolnok, 1999. Kereskedelmi és Gazdasági Főiskola. 17–57.
- Tóth Erzsébet: *Az átalakult mezőgazdasági szövetkezetek gazdálkodásának főbb jellemzői (1989–1998)*. AKII, Agrárgazdasági Tanulmányok, 11. sz. Budapest, 2000.
- Tovey, Hilary: Creating and re-creating modernity: peasantisation and de-peasantisation in Ireland. In Granberg Leo–Kovács Imre (szerk.): *Europe's Green Ring*. Aldershot, 2001. Ashgate. 306–329.
- Tömmel, Ingeborg: Decentralisation of Regional Development Policies in The Netherlands – A New Type of State Intervention. *West European Politics*, 1992. Vol. 15, 2. sz. 107–125.
- Udovecz Gábor (szerk.): *Jövedelembíány és versenyképesség a magyar mezőgazdaságban*. AKII, Agrárgazdasági Tanulmányok, 1. sz. Budapest, 2000.
- Vági Gábor: *Versengés a fejlesztési forrásokért*. Budapest, 1982. KJK.
- Vági Gábor: *Magunk, uraim!* Budapest, 1991. Gondolat Kiadó.
- Van den Bulck, Jan: Pillars and Politics: Neo-Corporatism and Policy Networks in Belgium. *West European Politics*, Vol. 15, 2. sz. 35–55.

- Van der Ploeg, Jan Douwe–Renting, Henk: Impact and Potential: A Comparative Review of European Rural Development Practices. *Sociologia Ruralis*, 2000. Vol. 40, 4. sz. 529–543.
- Van der Ploeg, Jan Douwe: Revitalizing Agriculture: Farming Economically as Starting Ground for Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 2000. Vol. 40, 4. sz. 497–511.
- Van der Ploeg, Jan Douwe et al.: Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis*, 2000. Vol. 40, 4. sz. 391–408.
- Varga Gyula: *Agrárpolitikai teendők az EU-csatlakozás tükrében*. Európai Tükör Műhelytanulmányok, 55. sz. 1999a.
- Varga Gyula (szerk.): *Mezőgazdaságunk üzemi rendszere az EU tapasztalatainak tükrében*. AKII, Agrárgazdasági Tanulmányok, 8. sz. Budapest, 1999b.
- Varga-Suplic Sándor: *A területi szövetségek és a TOT megformálása*. Budapest, 1988. Kossuth.
- von Wright, G. Henrik: Magyarázat és megértés. In Bertalan László (szerk.): *Magyarázat, megértés és előrejelzés*. Budapest, 1987. Tömegkommunikációs Kutatóközpont. 42–210.
- Wagner Hartmut: *Az élelmiszeripari és mezőgazdasági termékek exportjának vállalati szerkezetében bekövetkezett változások elemzése*. AKII, Agrárgazdasági Tanulmányok, 4. sz. Budapest, 1997.
- Wallace, Helen–Wallace, William (szerk.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford, 2000. Oxford University Press.
- Ward, Neil–McNicholas, K.: Reconfiguring rural development in the UK: objective 5b and the new rural governance. *Journal of Rural Studies*, 1998. Vol. 14, 27–39.
- Ward, Neil–Woodward, Rachel: *The Europeanisation of rural development policy in the UK: the case of East Anglia*. CRE Working Paper 31. 1998.
- Weber, Max: *Gazdaságtörténet*. Budapest, 1979. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Weber, Max: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest, 1982. Gondolat.
- Weber, Max: A politika mint hivatás. In Weber, Max: *Tanulmányok*. Budapest, 1998. Osiris. 156–209.
- Whatmore, Sarah: Theories and practices for rural sociology in a 'new' Europe. *Sociologia Ruralis*, 1990. Vol. 30, 3–4. sz. 251–259.

- Wilks, Stephen–Wright, Maurice (szerk.): *Comparative Government-Industry relations: Western European, the United States and Japan*. Oxford, 1987. Clarendon Press.
- Williamson, Oliver: *Markets and hierarchies*. New York, 1975. Free Press.
- Williamson, Oliver: *The economic institutions of capitalism*. New York, 1985. Free Press.
- Woodward, Rachel–Halfacree, Keith: Influences on Leadership and Local Power in Rural Britain. In Halfacree, Keith–Kováč Imre–Woodward, Rachel (szerk.): *Leadership and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, 2002. Ashgate. 59–90.
- Zafonte, Matthew–Sabatier, Paul: Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems. *Journal of Theoretical Politics*, 1998. Vol. 10, 4. sz. 473–505.

MELLÉKLETEK

1. A vidékfejlesztéssel foglalkozó magyar joganyag 1990-től 2002 júliusáig

1. A Nemzeti Megújódás Programja – Az Antall-kormány programja, 1990

- A kormányprogramban nem jelenik meg a vidékfejlesztés.
- A program agrárpolitikai fejezetében megállapítatik, hogy „új alapokon és új konstrukcióban fennmarad a kedvezőtlen adottságú mezőgazdasági térségek támogatása, egyre inkább előtérbe állítva az alternatív megélhetési lehetőségek kiépülését” (69. oldal).

2. A Horn-kormány programja, 1994

- A programban nem jelenik meg a vidékfejlesztés.
- II. rész, Mezőgazdaság: a kormány agrárpolitikája tartósan használni fogja „a táj karbantartása és egyes falusi társadalmi csoportok életformájának biztonsága érdekében szükséges jövedelem- és/vagy költségvállaló támogatási formákat”.

3. 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről

- I. fejezet: Általános rendelkezések. 5. § Alapfogalmak: p) mezőgazdasági vidékfejlesztés térségei (rurális térségek): azok a térségek, ahol jelentős a mezőgazdaságban foglalkoztatottak, illetve a mezőgazdasággal foglalkozók aránya a foglalkoztatási szerkezetben, illetve a községekben, továbbá a kisvárosokban élő népesség aránya

4. 80/1996. (VI. 7.) Kormányrendelet a területfejlesztés kedvezményezett területeinek jegyzékéről szóló 61/1995. (V. 30.) Kormányrendelet módosításáról

- a mezőgazdasági vidékfejlesztés térségeinek besorolása (50 kistérség)

5. 168/1996. (XI. 20.) Kormányrendelet a humánerőforrás-menedzser szak képesítési követelményeiről

- 4/c. differenciált szakmai ismeretek között a vidékfejlesztés szociológiai ismereteinek föltüntetése

6. 2335/1996. (XII. 6.) Kormányhatározat az uniós csatlakozásra történő felkészülés időszerű feladatairól

- 4. pont: Készüljön előterjesztés a magyar gazdaság szerkezetátalakítását és modernizációját szolgáló támogatáspolitikai intézményi, finanszírozási, tervezési-ellenőrzési rendszerének az EU-konformitás irányába mutató átalakítására és a megvalósítást szolgáló intézkedések ütemezésére. Ez terjedjen ki a struktúrapolitika országos (például kis- és középvállalkozások fejlesztése, kutatásfejlesztés, energiatakarékosság, környezetvédelem, termelő infrastruktúra stb.) és regionális (elmaradott körzetek fejlesztése, ipari válságövezetek kezelése, nagy munkanélküliséggel sújtott területek, vidékfejlesztés stb.) céljainak és fejlesztési célterületeinek kijelölésére és az ezekre vonatkozó eljárási mechanizmusok kidolgozására, valamint mindezeknek a költségvetés tervezési rendszerét érintő hatásainak bemutatására.

7. 1997. évi CXIV. törvény az agrárgazdaság fejlesztéséről

- Az Országgyűlés annak érdekében, hogy a magyar agrárgazdaság hosszú távra szóló és széles körű közmegegyezésen alapuló fejlődését elősegítse; megteremtse az agrárfejlesztés kiszámítható és konjunkturális okokból meg nem kérdőjelezhető tartós kereteit; kijelölje a gazdasági és társadalmi célokat, meghatározza ezek alapvető fejlesztési elveit és eszközeit; segítse a mezőgazdasági foglalkoztatást, és hozzájáruljon a mezőgazdasági termelők életszínvonalának javításához, jövedelemszerzési lehetőségeinek a társadalmi átlaghoz való közelítéséhez, erősítse a vi-

dék lakosságmegtartó képességét; elősegítse az Európai Unióhoz való csatlakozásra a felkészülést, valamint az ehhez szükséges adatbázis és intézményrendszer kiépítését, továbbá figyelemmel arra, hogy a kedvező természetföldrajzi adottságok, a kialakult termelési feltételek és eredmények alapján a mezőgazdaság, a mezőgazdasági termékek elsődleges feldolgozása, az erdő- és vadgazdálkodás, a halászat kiemelten fejlesztendő nemzetgazdasági ágazat, valamint arra, hogy a nemzetgazdaság fejlődése, átalakításának befejezése, modernizálása csak növekvő agrárteljesítmény mellett lehetséges, a következő törvényt alkotja: 1. § (1) A központi költségvetés évenkénti elfogadása során – a törvény 5. §-ában foglaltakra is figyelemmel – az Országgyűlés biztosítja, hogy az agrárgazdaság, benne a mezőgazdaság közvetlen céljaira, a vidék lakosságmegtartó képességének erősítésére és megőrzésére, valamint a vidékfejlesztés agrárcélokot szolgáló programjaira az 1998. évi bázishoz viszonyítottan reálértékben legalább a bruttó hazai termék (GDP) évenkénti növekedési ütemével arányosan növelt összegű támogatást lehessen fordítani, a nem közvetlen mezőgazdasági támogatások agrárcélokot szolgáló intézményes biztosítékai mellett. A magyar agrártermékeknek az Európai Unióhoz mért támogatottsági hátrányát az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkig fokozatosan csökkenteni kell.

8. 3/1997. (I. 18.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1997. évi költségvetési támogatásáról

- A XI. fejezet, C) pont 418. §-ában vidékfejlesztési program támogatására kerül sor (a részletekről a miniszter intézkedik).

9. 2062/1997. (III. 4.) Kormányhatározat a Nemzeti Agrárprogram alapelveiről

- A kormány elfogadta a Nemzeti Agrárprogram alapelveit, melynek egyik pontját a vidék átfogó fejlesztésének szükségessége képezte.
- Az ezt követően összehívott Nemzeti Agrár Kerekasztal 15 pontban foglalta össze az agrárgazdaság fejlesztésének szükséges irányait, a 15. pont a vidékfejlesztés szükségességét hangsúlyozta.

10. 1997. április – Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Közgazdasági és Térségfejlesztési Főosztály: Vidékfejlesztési koncepció (a Nemzeti Agrárprogram háttéranyaga)

- 3–4. oldal: A vidékfejlesztési koncepció az EU-csatlakozási tárgyalások és a remélt csatlakozás első időszakára vonatkozik, egy bő évtizedre fogalmazza meg a fejlesztés lehetőségeit, stratégiát és módjait. A koncepció azokra a régiókra irányul, amelyek településstruktúrájában a falvak a meghatározóak, gazdaságuk pedig legjellegzetesebben a mezőgazdasághoz és a természeti környezethez kötődik. Tekintettel a nemzetközi ajánlásokra és a hazai viszonyokra is, azt a települést tekintjük vidékinek, amely városi státussal nem rendelkezik, vagy rendelkezik ugyan városi státussal, de lakónépessége 10 ezer főnél kevesebb. Vidéki jellegűnek pedig az olyan térséget (kistérséget), ahol a vidéki településeken élő lakónépesség aránya több, mint 15 százalék. Vidékfejlesztés alatt pedig olyan komplex tevékenységet értünk, melynek a végső célja, hogy a vidéki térségek – társadalmi érdekből – a társadalomban betöltött funkcióik ellátására tartósan képesek legyenek. [...] A vidékfejlesztés felkarolását nemzetközi és hazai viszonyaink egyaránt időszerűvé teszik. A vidékfejlesztés ugyanis az utóbbi években hangsúlyos szerepet kapott azokban a nemzetközi integrációkban, szervezetekben (OECD, EU), melyekkel országunk középtávú célkitűzései szerint igen szoros kapcsolatra törekszik, másrészt a hazai társadalmi gazdasági átalakulása legnagyobb vesztese a vidéki népesség.”
- 4. oldal: A vidékfejlesztés főbb célkitűzései: gazdaságfejlesztés, az agrárgazdaság fejlesztése a fenntartható fejlődés elve szerint; a vidéki foglalkoztatási és kereseti viszonyok javítása; a vidéki életkörülmények javítása; a közösségi és kulturális értékek megőrzése és védelme; a falvak és tanyák megújítása, arculatuk javítása; a fiatalok és vállalkozók vidéki kötődésének erősítése; az infrastruktúra fejlesztése.

11. 1997. április – Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium VÁTI Kht.: Magyarország Vidékfejlesztési Programja (MVP) koncepció

- 3. oldal: Az MVP tárgya a vidéki térségek és a vidékfejlesztés mechanizmusai, alanya pedig az ezekben a térségekben, a vidéken élő ember, illetve ezeknek az embereknek a kisebb-nagyobb, a vidékfejlesztésre szövetkező közösségei (integráció). A közösségek jogi megjelenési és képviseleti formája a területfejlesztési törvény intézményrendjében a területfejlesztési önkormányzati társulás (jogi személyiség).
- Az MVP-vel kapcsolatos feladatok összehangolása a területfejlesztésért felelős miniszter feladata.
- 7. oldal: a nemzetközi szervezetek meghatározása alapján: a vidékfejlesztés célja, hogy a vidéki térségek ökológiai, társadalmi-kulturális, gazdasági funkciójának biztosításával a vidéki életmód és lakóhely választásának esélyét a nemzeti színvonallal összevethető életszínvonalon fel lehessen kínálni a népesség számára – Vidéki Térségek Európai Kartája alapján.
- 14–15. oldal: az MVP célja olyan cél-, eszköz- és intézményrendszer megfogalmazása, melynek működtetése révén:
- a vidéki térségek népességeltartó és -megtartó képessége biztosítható; a vidéki térségek sajátos ökológiai, társadalmi, gazdasági funkciói érvényesülnek; a vidék gazdasági potenciáljának optimális hasznosítása stabilizálódik; lehetségessé válik a térségi egyenlőtlenségek kiegyensúlyozása; megfogalmazhatók a különböző területi szinteken kezelhető problémák és feladatok, és megvalósítható az ágazatok területfejlesztési szándékainak integrációja; a beavatkozási térségek lehatárolásával felkészülhet az ország az EU-hoz való csatlakozás után vélhetően hozzáférhető közösségi támogatások fogadására és ezáltal még hatékonyabb belső támogatási rendszer kialakítására.

12. 30/1997. (IV. 18.) OGY határozat a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről

- III. fejezet, 1. pont: [támogatni kell] a mezőgazdasági és vidékfejlesztési térségekben a biotermékek előállítását, a munkahelyteremtő beruházásokat, különös tekintettel a mezőgazdasági termékek feldolgozását biztosító fejlesztéseket, az agrárintegrá-

ciót és az ezek működtetéséhez kapcsolódó termelő infrastrukturális fejlesztéseket. Az agrárgazdaság támogatása során figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy ezek a támogatások ágazati célokra túl a vidékfejlesztési program végrehajtását is szolgálják.

- 7. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési térségek közé kell besorolni azokat a térségeket, amelyeknek alacsony az urbanitás/ruralitás indexe (1. számú melléklet, 6.1. pont), az 1990. évi népszámláláskor az országos vidéki átlagot meghaladó volt az agrárfoglalkoztatási arány, az országos átlag alatt van az egy főre jutó személyijövedelemadó-alap, és a munkanélküliség az országos átlagot meghaladja.

13. 106/1997. (VI. 18.) Kormányrendelet a területfejlesztés kedvezményezett területeinek jegyzékéről

- 1. § d) a mezőgazdasági és vidékfejlesztési térségek (azok a statisztikai vonzáskörzetek, amelyben az urbanitás/ruralitási hányados az országos átlag alatt, a mezőgazdasági aktív keresők aránya a vidéki átlag felett, az egy főre jutó személyijövedelemadó-alap az országos átlag 75 százaléka alatt, a munkanélküliek aránya 1996. december 20-án az országos átlag 1,33-szorosa felett van).

14. 109/1997. (XII. 30.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1998. évi költségvetési támogatásáról

- 3. Az agrárstruktúra- és vidékfejlesztési programok elkészítésének támogatása: 313. § (1) A támogatás célja az agrárstruktúrapolitikai támogatások hatékonyságának növelése, valamint az Európai Unió Strukturális Alapok és agrártámogatások igénybevételehez előírt tervek (programok) elkészítése. (2) Támogatás nyújtható: a) a megyei és regionális területfejlesztési programokhoz kapcsolódó agrárstruktúra- és vidékfejlesztési programjavaslatok és operációs programok kidolgozásához, b) kistérségi agrárstruktúra- és vidékfejlesztési programok elkészítéséhez. (3) A modell-kistérségek kijelöléséről és földrajzi lehatárolásáról a miniszter a pályázati felhívásban intézkedik.

15. 19/1998. (II. 4.) Kormányrendelet a területfejlesztés kedvezményezett területeinek jegyzékéről

- 1. § d) a mezőgazdasági és vidékfejlesztési térségek (azok a statisztikai vonzáskörzetek, amelyben az urbanitás/ruralitási hányados az országos átlag alatt, a mezőgazdasági aktív keresők aránya a vidéki átlag felett, az egy főre jutó személyijövedelemadó-alap az országos átlag 90 százaléka alatt, a munkanélküliek aránya 1996. december 20-án az országos átlag 1,33-szorosa felett van).
- 38 vidékfejlesztési kistérség

16. 35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról

- II. fejezet, 4. pont, c) A mezőgazdasági vidékfejlesztés térségeiben:
- a mezőgazdasági termelés szerkezetének és integrációjának megerősítése, beleértve a termékfeldolgozás és -forgalmazás szövetkezéseit, vállalkozásait és a kapcsolódó infrastrukturális fejlesztéseket; a kedvezőtlen mezőgazdasági adottságú térségekben gazdálkodók támogatása; a mezőgazdaságban foglalkoztatottak kiegészítő tevékenységének támogatása, az alternatív munkalehetőségek bővítése; a mezőgazdasághoz kötődő szociálpolitikai programok kiszélesítése; a helyi társadalom fejlődését, önszerveződését elősegítő programok kidolgozása és támogatása; a környezet, a természet, a táj védelmének elősegítése.

17. Az új évezred küszöbén – Orbán Viktor kormányának programja, 1998

- Önálló fejezet foglalkozik a mezőgazdaság és a vidék fejlesztésével.
- A kormány tudatában van annak, hogy a mezőgazdasági tevékenység nem elegendő a magyar falvak népességmegtartó képességének és fejlődésének megalapozásához. Ezért a Kormány összehangoltan kezeli a mezőgazdasági támogatásokat és a vidék fejlesztésére fordítható egyéb forrásokat. A vidéken élők helyzete és aránya alapján a vidék fejlesztésének nagyobb hangsúlyt kell kapnia. A vidéki lakosság számottevő részének élet- és munkakörülményei, munkához jutási és tanulási esélyei gyakran méltatlanok. A vidékfejlesztés egyben a mezőgazdaság és az élelmiszeripar dinamikus fejlesztését is jelenti. Az itt

élőknél ugyanis ez, közvetlenül vagy közvetve, döntő megélhetési forrást jelent. A fokozott támogatást igénylő térségekben a kormány átfogó fejlesztési programokat indít be. Ezek része a munkahelyteremtés, a háttér-ipari vállalkozások és szolgáltatások, az induló és már működő vállalkozások segítése révén. Fontos célkitűzés a biztos megélhetési források felmérése, a falusi turizmus kiszélesítése, az infrastrukturális fejlesztés. A kormány a községekben olyan új típusú együttműködést segít elő, amely megszervezi a termékek felvásárlását, a helyben történő színvonalas feldolgozást. A vidék munkahelyteremtő, munkaelő-megtartó és jövedelemtermelő lehetőségeit nagyban növelheti a falusi turizmus feltételeinek a megteremtése és az erre alapozott idegenforgalmi szervezés. Mindez a mezőgazdasági, idegenforgalmi, népművészeti, vendéglátó-ipari és egyéb szolgáltató ágazatok együttes és összehangolt tevékenységeként lehet igazán eredményes.

18. 146/1998. (IX. 9.) Kormányrendelet az agrár-felsőoktatás alapképzési szakjainak képzési követelményeiről

- Környezetgazdálkodási agrármérnöki szak, 1. A képzési cél: A fenntartható (értékőrző) mezőgazdálkodás és vidékfejlesztés területeire olyan „generalista típusú” agrárértelmiségi szakemberek, agrármérnökök képzése, akik ismerik a környezet- és tájgazdálkodás főbb területeinek (mezőgazdasági célú környezethasználat/agrártermelés, környezet- és természetvédelem, környezetelemzés-tervezés-alakítás) alapjait, belső összefüggéseit és e területek kölcsönhatásait; rendelkeznek azokkal a legfontosabb ökológiai, mezőgazdálkodási, műszaki, jogi, közgazdasági, társadalmi és kulturális ismeretekkel, amelyek képessé teszik őket területfejlesztési, vidékfejlesztési, környezetgazdálkodási és gyakorlati mezőgazdálkodási feladatok ellátására és koordinálására, irányítására.

19. 155/1998. (IX. 30.) Kormányrendelet a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter feladatairól és hatásköréről

- 1. § (2) A miniszter a területfejlesztés keretében ellátja a vidékfejlesztés (régiók fejlesztése), továbbá a területrendezés, a tele-

pülésrendezés és az építésügy, valamint az ezekhez tartozó kutatás-fejlesztés irányítását.

- h) közreműködik a nemzetgazdaság európai integrációjának elősegítésében, ennek keretében – az Európai Unió alapelveire építve és az általános integrációs stratégiával összhangban – kidolgozza a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés integrációs stratégiáját, gondoskodik annak a magyar mezőgazdasági és vidékfejlesztési politikával összhangban történő megvalósításáról, illetve érvényre juttatásáról.

20. 183/1998. (XI. 11.) Kormányrendelet a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatás- és területpolitikai feladat- és hatásköréről

- 5. § c) közreműködik a vidékfejlesztés és az építésügy átfogó kormányzati stratégiájának kidolgozásában, az ezt szolgáló kormányzati programok, szabályozások és eszközök kialakításában, valamint részt vesz a kormányzati szerveknek az építészeti és építési kultúra fejlesztését, az értékes hagyományok megőrzését, a korszerű műszaki és szervezési megoldások elterjesztését szolgáló együttműködésben a helyi önkormányzatokkal, valamint az építészet és az építés-tervezés szakmai-társadalmi szervezeteivel és szakmai önkormányzataival (kamaráival).

21. 40/1999. (III. 3.) Kormányrendelet a vidékfejlesztési (területfejlesztési) céllelőirányzat 1999. évi felhasználásának részletes szabályairól

- 1. § (1) A vidékfejlesztési (területfejlesztési) támogatási céllelőirányzat rendeltetése: a) a társadalmi és gazdasági térbeli – életkörülményekben, gazdasági, kulturális és infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló – jelentős esélyegyenlőtlenségek mérséklése; b) az átfogó szerkezetátalakítási és a térségi integráción alapuló gazdaságfejlesztési programok kialakításának és végrehajtásának segítése; c) a nemzetközi pénzügyi források, illetve a vállalkozói és befektetői tőke területfejlesztési programokba való bevonásának elősegítése; d) a határ menti térségek együttműködésének, a közös tervezésnek és összehangolt fejlesztésnek segítése két- és többoldalú megállapodások alapján.

- 12. § d) a gazdaságfejlesztéssel összefüggő, vállalkozásokat segítő termelő infrastrukturális beruházások, így elsősorban térségi jelentőségű energia-, közlekedés-, víz- (beleértve az ivóvíz-, a felszíni vízelvezető rendszerek és műtárgyaik építését, illetve halastavak létesítését is) és szennyvízrendszerek kiépítését, a hírközlést, a térségi hulladék elhelyezését és kezelését szolgáló fejlesztések, valamint az integrált vidékfejlesztés keretében a mezőgazdasági termékek feldolgozásához, az állattartó telepekhez és a falusi turizmushoz (lovaglás, horgászat, vadászat, hegyközségek területén a helyi specialitásokra épülő) kapcsolódó infrastrukturális létesítmények kiépítéséhez.

22. 6/2000. (IV. 6.) OM rendelet a kertészeti és élelmiszer-gazdasági szaktanácsadó szakirányú továbbképzési szak képesítési követelményeiről

- vidékfejlesztés kötelezően oktatandó diszciplína

23. 50/2000. (V. 13.) Kormányrendelet a területfejlesztési céllelőirányzat 2000. évi felhasználásának részletes szabályairól

- 12. § támogatás adható a pályázati rendszerből d) a gazdaságfejlesztéssel összefüggő, vállalkozásokat segítő termelő infrastrukturális beruházások, így elsősorban térségi jelentőségű energia-, közlekedés-, víz- (beleértve az ivóvíz-, a felszíni vízelvezető rendszerek és műtárgyaik építését, illetve halastavak létesítését is) és szennyvízrendszerek kiépítését, a hírközlést, a térségi hulladék elhelyezését és kezelését szolgáló fejlesztések, valamint az integrált vidékfejlesztés keretében a mezőgazdasági termékek feldolgozásához, az állattartó telepekhez és a falusi turizmushoz (lovaglás, horgászat, vadászat, hegyközségek területén a helyi specialitásokra épülő) kapcsolódó infrastrukturális létesítmények kiépítését.

24. 34/2000. (VII. 6.) FVM rendelet a vidékfejlesztési céllelőirányzat 2000. évi felhasználásának részletes szabályairól

- 2. § (1) A vidékfejlesztési támogatási céllelőirányzat rendeltetése: a) a vidéki területeken élő népesség gazdasági, társadalmi, kulturális és infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló esélyegyenlőségének javítása, a vidéki területek alkalmazkodóképessége

ségének és népességmegtartó képességének fokozása, b) a sajátos ökológiai adottságokkal rendelkező térségekben összehangolt, fenntartható fejlődés feltételeinek biztosítása, c) az átfogó agrárszerkezet-átalakítást és vidékfejlesztést célzó, a térségi integráción alapuló komplex fejlesztési programok kidolgozásának és megvalósításának ösztönzése, d) a vidéki területeken az alternatív és kiegészítő jövedelemforrást biztosító tevékenységek feltárása és kiaknázásának támogatása, e) a vidéki területek népességmegtartó képességének fokozása érdekében az épített és természeti környezet megóvása, a humán infrastruktúra fejlesztése, valamint a térség identitásának megőrzése, erősítése, f) falvak megújítása és fejlesztése, illetve a vidéki hagyományok és a tárgyi értékek ápolása és védelme, g) tevékenységek diverzifikálása alternatív jövedelemszerzési lehetőségek biztosítása érdekében, h) vidéki infrastruktúra fejlesztése. (2) Az (1) bekezdés f)–h) pontjaiban meghatározott célokra fordítható forrás a SAPARD program társfinanszírozására külön rendeletben szabályozott módon használható fel.

- 12. § Pályázati rendszerben a rendelkezésre álló keret terhére támogatás nyújtható a) a falufejlesztés és -felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése érdekében: aa) a vidéki területek épített és természeti környezeti elemeinek új funkciókkal (vállalkozás, szolgáltatás, közérdekű szolgáltatás, közösségi hasznosítás) való megtöltése érdekében szükséges megóvásához és rehabilitációjához, ab) népfőiskolák és helyi (civil) szervezetek közösség-szervezési programjaihoz (képzés, szeminárium, rendezvény, kiadvány); b) a kedvezményezett térségekben a tevékenységek bővítése, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek közül: ba) a meglévő foglalkoztatott létszám megőrzését szolgáló, illetve munkahely-teremtő piac- és termékváltást elősegítő fejlesztésekhez, bb) a falusi és agrárturizmus fejlesztése körében szálláshelyek korszerűsítésére, bc) a falusi és agrárturizmushoz kapcsolódó szolgáltatások fejlesztését szolgáló beruházásokhoz, bd) a vidéki foglalkoztatási lehetőségek felkutatására – különös tekintettel a nők foglalkoztatására –, azok megvalósíthatósági programjára

és a program keretében megvalósuló fejlesztésének támogatásához; c) a vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása körében: ca) a tevékenységek bővítéséhez, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek megvalósításához szükséges egyes termelő infrastrukturális beruházások támogatásához, cb) teleházak, valamint a vidékfejlesztési programok megvalósulását segítő információs rendszer fejlesztéséhez.

- 13. § (1) A rendelet 12. §-ában meghatározott célok esetén a támogatás mértékét, felső határát e rendelet melléklete tartalmazza. A támogatás mértékének meghatározásánál figyelembe kell venni a (2)–(8) bekezdésben, valamint a 7. § (1) bekezdésben foglaltakat. (2) A kedvezményezett térségeken belül a 17 aranykorona alatti termőfölddel rendelkező településeken mint halmozottan hátrányos adottságú térségekben a termelési szerkezet átalakítását, a foglalkoztatás bővítését, a jövedelem növelését szolgáló fejlesztéseknél, beruházásoknál a támogatás mértéke 10 százalékkal haladhatja meg a rendelet mellékletében meghatározott támogatás felső határát. (3) A tevékenységek bővítése, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek megvalósítása célon belül a kistermelők önszerveződésén alapuló (közhasznú társaság, szövetkezet, TÉSZ, egyéb integrációs szervezet) értékesítési, feldolgozó, közös gépbeszerzési fejlesztések, beruházások támogatása 10 százalékkal haladhatja meg a rendelet mellékletében meghatározott támogatás felső határát. (4) Azon településeken, ahol a lakónépességen belül – a helyi önkormányzat igazolása szerint – jelentős részarányt képviselnek az átlagosnál rosszabb életkörülmények között élő kisebbségi közösség tagjai, a munkahelyteremtő és -megtartó, a gazdaságfejlesztés feltételeit javító termelő infrastrukturális fejlesztések 10 százalékkal magasabb támogatást kaphatnak.

25. 167/2000. (IX. 29.) Kormányrendelet az agrár-felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeiről szóló 146/1998. (IX. 9.) Kormányrendelet módosításáról

- a vidékfejlesztési agrármérnöki szak képzési követelményeinek meghatározása

- A képzés célja: Olyan vidékfejlesztő agrármérnök szakemberek képzése, akik ökológiai szemlélettel sajátítják el a mezőgazdasággal összefüggő mérnöki feladatokat, elméletben és gyakorlatban egyaránt képesek a tudományosan megalapozott hatékony termelőmunka irányítására. Felkészülnek a növénytermesztési, állattenyésztési, ökonómiai, biotechnikai, környezetvédelmi, termékfeldolgozási és minőségbiztosítási szakterületeken irányító munkára. Ezen túl a szakemberek képesek a vidéki erőforrások (természeti, gazdasági, társadalmi) felismerésére és komplex értékelésére, a terület- és vidékfejlesztés európai normák szerinti értelmezésére, vidékfejlesztési programok tervezésére és irányítására, valamint speciális érdeklődésüknek megfelelően, a mezőgazdasági szaktanácsadás, vagy a természetvédelem és vadgazdálkodás, vagy a falusi vendéglátás és turizmus, vagy a kevésbé jellemző földhasználati módok (erdő, gyep) és tájgazdálkodás alkotó művelésére.

26. 255/2000. (XII. 25.) Kormányrendelet az európai uniós előcsatlakozási eszközök támogatási felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjéről

- Az Előcsatlakozási Alapok hazai intézményrendszerét ez az intézkedés hozta létre.
- 2. § 3. SAPARD Előcsatlakozási Alap (a továbbiakban: SAPARD): a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés pályázatos támogatási kerete. Alapdokumentumai: a hétéves SAPARD-terv, a SAPARD-terv alapján elfogadott Többéves Pénzügyi Megállapodás és az Éves Pénzügyi Megállapodások.

27. 2000. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről

- Vidékfejlesztési célfeladatok támogatással fedezett kiadásaira 2001-ben 4500 millió, 2002-ben 5500 millió Ft jut.

28. 1/2001. (I. 5.) GM rendelet a Gazdasági Minisztérium vállalkozási célelőirányzatának szabályozásáról

- A célelőirányzat felhasználásának általános célja: 2. § j) a vidékfejlesztés, továbbá a vidéki infrastruktúra, illetve a falusi lakos-

ság munkalehetőségeinek és életkörülményeinek javítása, különös tekintettel a hátrányos helyzetű mezőgazdasági körzetekre.

29. 24/2001. (IV. 20.) OGY határozat a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről

- IV. fejezet, 5. A vidékfejlesztési térségek közé kell besorolni azokat a térségeket, amelyekben az adott terület népességének kevesebb mint 50 százaléka él 120 fő/km²-nél magasabb népsűrűségű településen, az 1990. évi népszámláláskor az országos vidéki átlagot meghaladó volt a mezőgazdasági foglalkoztatottság aránya, az országos átlag alatt van az egy főre jutó személyi jövedelemadó-alap, továbbá a munkanélküliség az országos átlagot meghaladja.

30. 17/2001. (VI. 1.) OM rendelet a vidékfejlesztési szakmérnök szakirányú továbbképzési szak képesítési követelményeiről

- 1. A képzési cél: A végzettek legyenek képesek a vidékfejlesztés mindazon tevékenységei irányítására és fejlesztésére, melyek a vidéki településeken élő lakosság megélhetési és jövedelemszerző lehetőségeinek javítására irányulnak, továbbá amelyek a természeti erőforrások, a környezet, a táj megőrzését szolgálják, és amelyek a vidék társadalomban betöltött funkcióinak ellátását erősítik. Kiemelten ismerjék a mező- és erdőgazdálkodást, a gyepgazdálkodást, a környezet- és természetvédelmet, a megújuló természeti erőforrások, energiahordozók előállítását, hasznosítását, s az ehhez kapcsolódó feldolgozást, a mezőgazdaságon kívüli tevékenységet, és legyenek képesek ismereteik családi vállalkozások részére történő átadására, a vidéki lakosság életminőségének javítására, a helyi társadalmi szerveződések segítésére.

31. 91/2001. (VI. 15.) Kormányrendelet a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről

- 24/2001. (IV. 20.) OGY határozat alapján a kistérségek besorolása – 67 vidékfejlesztési térség

- 1. § c) a mezőgazdasági és vidékfejlesztési térségek: amelyekben a terület népességének kevesebb mint 50 százaléka él 120 fő/km²-nél magasabb népsűrűségű településen, az 1990. évi népszámláláskor az országos vidéki átlagot meghaladó volt a mezőgazdasági foglalkoztatottság aránya, az országos átlag alatt van az egy főre jutó személyijövedelemadó-alap, továbbá a munkanélküliség 1999. december 20-án az országos átlagot meghaladta.

32. 94/2001. (VI. 15.) Kormányrendelet az agrár-felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeiről szóló 146/1998. (IX. 9.) Kormányrendelet módosításáról

- természetvédelmi mérnöki szak követelményeinek meghatározása
- a vidékfejlesztés kötelező tárgy

33. 104/2001. (VI. 21.) Kormányrendelet a vidékfejlesztési célelőirányzat felhasználásának általános szabályairól

- Támogatási jogcímek:

I. Ökológiai alapú komplex gazdasági fejlesztési programok támogatása

Részletes támogatási jogcímek:

a) környezetkímélő, tájfenntartó mezőgazdasági tevékenységek támogatása;

b) ökológiai gazdálkodásra való átállás és a gazdasági tevékenység komplex fejlesztésének támogatása;

c) vizes élőhely fejlesztéséhez kötődő beruházások támogatása (beleértve az árterületeken, időszakosan vagy állandóan vízzel borított területeken, a rendszeresen vagy tartósan belvízzel sújtott mezőgazdasági területeken megvalósuló fejlesztéseket);

d) külterjes gyepgazdálkodás megkezdéséhez, fejlesztéséhez kötődő beruházások támogatása;

e) speciális gazdálkodási módszerek bevezetésének támogatása aszályos területeken.

II. Falusi és agroturizmus fejlesztésének támogatása

Részletes támogatási jogcímek:

a) Falusi és agroturisztikai szolgáltatásfejlesztés:

- kistérségi tájegységi összehangolt agrár-idegenforgalmi kínálatok rendszerfejlesztése (marketingtevékenység, arculatkialakítás, védjegy, információs rendszer, termékkatalógus, minősítés);
- tájjellegű és vidéki életmódot bemutató szálláshelyek minőségének, komfortfokozatának fejlesztése, a tájjelleg érvényesítését szolgáló rekonstrukció;
- tájjellegű szolgáltatásbővítés (gasztronómiai szolgáltatás, bemutató gazdaságok, termékbemutató és vásár, szabadidős foglalkoztatás, kismesterségek bemutatása).

b) Kistelepülések vízhez kötődő komplex, minőségi turisztikai szolgáltatásfejlesztése:

- komplex turisztikai szolgáltatást nyújtó horgász-, turistaközpontok tervezése és megvalósítása;
- kistelepülések meglévő termálfürdőinek szolgáltatásfejlesztése (közös finanszírozás a GM-mel és KöM-mel): medencék télielcsősítése (lefedése), vízforgató berendezés telepítése, kiegészítő egészségügyi szolgáltatások elhelyezése, szociális helyiségek fejlesztése, élővizek mentén kialakult strandok, vízitúra-kikötőhelyek komplex szolgáltatásfejlesztése.

c) A vendéglátás humán feltételeinek emeléséhez szükséges szakmai képzés megszerzésének, szolgáltatásminősítési költségek támogatása.

III. Hagyományos kézműipari kismesterségek támogatása

Részletes támogatási jogcímek:

a) helyi alapanyag-feldolgozásra épülő, speciális terméket előállító kézművestevékenység eszközellátásának támogatása;

b) kihalófélben lévő kézművesmesterség eszközellátásának fejlesztése;

c) hagyományos kézműipari mesterségek gyakorlati képzésének támogatása;

d) hagyományos kézműipari termékek piacra jutásának támogatása.

IV. Helyi jellegzetességű, tájspecifikus mezőgazdasági tevékenységek, és ezekre épülő élelmiszer-feldolgozás és -értékesítés fejlesztésének támogatása

Részletes támogatási jogcímek:

a) nagy élőmunkaigényű, speciális élelmiszercélú alapanyagok termelése, feldolgozása, speciális élelmiszertermékek előállítása;

b) vadon termő élelmiszer-alapanyagok feldolgozása, speciális élelmiszer termékek előállítása;

c) helyi élelmiszertermékek minőségfejlesztése, feldolgozottsági szintjének fejlesztése;

d) marketing jellegű támogatások: helyi, speciális élelmiszertermékek piacra jutásának segítése, helyi termékhálózat, katalógus stb. kialakítása;

e) a fentiekhez szükséges képzések támogatása.

V. Nem élelmiszer célú helyi természetes alapanyagok hasznosításának, feldolgozásának és értékesítésének támogatása (takarmány kivételével)

Részletes támogatási jogcímek:

a) Mezőgazdasági termelésből származó növényi vagy állati eredetű alapanyagok, melléktermékek nem élelmiszer célú feldolgozása és értékesítése (takarmány kivételével);

b) vadon termő, nem élelmiszer célú növények termelése vagy gyűjtése, nem élelmiszer célú (kézműipar, textil, gyógyászat, kozmetikum, festék stb.) feldolgozása és piacra juttatása;

c) energia-előállítás célú ültetvények létrehozása, az előállított vagy gyűjtött növényi alapanyagok feldolgozása (adapter, aprító, pelletáló stb.) és hasznosítása eszközszükségletének támogatása (kivéve biodízel).

VI. Falvak megújítását, a vidék szellemi, tárgyi örökségének védelmét és megőrzését segítő programok támogatása

Részletes támogatási jogcímek:

a) a települések idegenforgalmi vonzerejének javítása érdekében a települési karaktert őrző és erősítő településszerkezet, utcák és közterületek felújítása, egységes falukép kialakítása;

b) a falvak történelmi és építészeti emlékeinek, értékeinek helyrehozatala, védelme, új funkciókkal való megtöltése;

- c) a falvakhoz tartozó táji elemek (fasorok, vízfolyások, tavak, csatornák) védelme, ökológiai és turisztikai minőségének javítása;
- d) közösségfejlesztő programok megszervezése és lebonyolítása a fenti célok érdekében és megalapozásaként, különös tekintettel a társadalmi szervezetek tevékenységének kibontakoztatására;
- e) a fenti célú fejlesztések tervezése, üzleti és megvalósíthatósági tervek, piackutatási dokumentációk készítése.

VII. A vidéki infrastruktúra fejlesztésének támogatása

Részletes támogatási jogcímek:

- a) mezőgazdasági úthálózat fejlesztése;
- b) a vállalkozások célját szolgáló energiaellátás fejlesztése;
- c) a helyi szennyvízkezelés kiépítése alternatív szennyvízkezelési eljárások alkalmazásával (a 2000 főnél kevesebb lakosú településeken);
- d) helyi piacok és felvásárlóhelyek kialakítása és fejlesztése, valamint informatikai csomópontok létesítése;
- e) a fenti fejlesztések üzleti és megvalósíthatósági tervének, gazdaságossági vizsgálatának elkészítése, a helyi szereplőket szolgáló informatikai és kommunikációs rendszerek fejlesztése.

34. 116/2001. (VI. 30.) Kormányrendelet a SAPARD 2000. évi Éves Pénzügyi Megállapodás kihirdetéséről

35. 117/2001. (VI. 30.) Kormányrendelet a SAPARD Többéves Pénzügyi Megállapodás kihirdetéséről

36. 53/2001. (VIII. 17.) FVM rendelet „Magyarország SAPARD-terve 2000–2006” kihirdetéséről

37. A Nemzeti Agrár- és Vidékfejlesztés szakmai programjának tézisei – 2001. október (11 agrárszervezeti vezető és 3 civil vezető jegyezte dokumentum – dominánsan a Magyar Agrárkamara és a MOSZ körébe tartozó szakemberek és politikusok)

- A vidéki lakosság élet- és munkakörülményeinek javítása fejezet:
- A vidékfejlesztés középpontjába a munkahelyteremtést és a környezetminőség megóvását kell állítani, ami összhangban van az EU vidékfejlesztési politikáját meghatározó 1996-os Corki Deklarációval.
- Alulról épülő önszerveződő vidékfejlesztésre van szükség

- Esélyt kell adni a csőd szélén vagy felszámolás alatt álló agrár-szervezeteknek a további működéshez.
- A községek, térségek részére a Területfejlesztési és Munkaerőpiaci Alapból támogatott nagy összegű munkahelyteremtő pályázatokat kell hirdetni.
- Támogatni kell a fiatal értelmiség visszaáramlását.
- A legjobb beruházás a tudás.
- Új életminőséget teremtő célok eléréséhez kell igazítani az infrastrukturális beruházások és a rendelkezésünkre bocsátott előcsatlakozási források felhasználását.
- A környezetvédelmet támogató ISPA pénzeszközeinek felhasználásakor egyik alapvető szemponttá teendő a vidékfejlesztés.
- A civil szervezetek közreműködésével lehet számottevő sikereket elérni.
- A vidék eseményei, a falusi élet nem jelenik meg kellő súllyal a hazai tömegkommunikációban.

38. Medgyessy Péter kormányának programja, 2002

- A vidék- és agrárfejlesztés önálló fejezetet alkot.
- 14.2. A vidékfejlesztés stratégiai céljai: 14.2.1. A gazdaság teljesítőképességének növelése, amely alapul szolgál a munkahelyteremtéshez; 14.2.2. A gazdaság térszerkezetének befolyásolása annak érdekében, hogy a fejlődés területileg kiegyenlítettebb legyen; 14.2.3. A természeti és az épített környezet ápolása, megóvása a jövő generációk számára. A tájkörzeti gazdálkodás szempontjainak fokozott figyelembevétel; 14.2.4. A vidéken élők mostanra kialakult hátrányainak csökkentése és az emberek társadalmi esélyegyenlőségének javítása. 14.2.5. A falvak életképességének megerősítése.
- 14.5. A vidékfejlesztést segítő lépések: 14.5.1. A területfejlesztési intézményrendszer átalakításával, demokratikus, alulról építkező jellegének helyreállításával és a rendelkezésre álló források növelésével mérsékeljük a területi különbségeket, és alkalmassá tesszük az EU-támogatás fogadására; 14.5.2. Előmozdítjuk a vidéki munkahelyteremtést, és segítjük a meglévők megtartását. Ehhez hazai és EU-forrásokat, támogatásokat

ugyancsak felhasználunk; 14.5.3. A törvényekben kormányzati hatáskörbe utalt adókedvezmények elbírálásakor a fő szempontunk a térség fejlődésének segítése lesz; 14.5.4. Az állami infrastruktúra-fejlesztés – az EU ilyen célú támogatásainak felhasználásával – segítse elő a hátrányos helyzetű térségek gyorsuló fejlődését. Az ezt szolgáló EU-programok megvalósításához szükséges társfinanszírozás forrásait az államháztartásban biztosítjuk.

2. Vidékfejlesztési intézkedések 1990-től 2002 júliusáig

I. Mezőgazdasági üzemek beruházásainak támogatása

1. Az 1995-ben módosított 1992. évi LXXXVIII. törvény az elkülönített állami alapokról létrehozta a földművelésügyi alapokat, és ott ez a terület támogatási célként jelenik meg.

2. 44/1995. (XII. 29.) FM rendelet a földművelésügyi alapoktól átvett feladatok 1996. évi költségvetési támogatásáról

- A mezőgazdasági alaptevékenység beruházásainak támogatásával foglalkozik a rendelet II. fejezete.
- Igénybe vehető: új építési beruházásokra és épületek felújítására; szőlő- és gyümölcsös ültetvények telepítésére; új mezőgazdasági gép vásárlására; mezőgazdasági gép lízingelésére; mezőgazdasági termelésre kedvezőtlen adottságú térségekben fejlesztések megvalósítására; szövetkezeti üzletrész megvásárlására; szövetkezeti integrációt erősítő fejlesztésekre.

3. 3/1997. (I. 18.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1997. évi költségvetési támogatásáról

- VI. fejezet: Egyes agrárgazdasági beruházások támogatása
- Igénybe vehető: új építési beruházásokra és épületek felújítására; élelmiszer-feldolgozást, -előállítást, -csomagolást szolgáló beruházásokra; ültetvénytelepítésre; új mezőgazdasági gép vásárlására; mezőgazdasági gép lízingelésére; az integrációt erősítő fejlesztésekre; a kedvezőtlen adottságú térségekben megvalósuló alaptevékenységet szolgáló beruházásokra; szövetkezeti üzletrész megvásárlására; a kedvezőtlen adottságú térségek foglalkoztatást, jövedelemszerzési lehetőségeket javító fejlesztésére; a mezőgazdasági termelők közös vállalkozásában létesülő nagybani piacok beruházására.

4. 109/1997. (XII. 30.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1998. évi támogatásáról

- V. fejezet: Egyes agrárgazdasági beruházások támogatása
- Igénybe vehető: új építési beruházások megvalósítására és meglévő épületek felújítására; élelmiszer-feldolgozást, -előállítást, -csomagolást és gabonátárolást szolgáló beruházásokra; szőlő-, gyümölcsös ültetvény telepítésére, új mezőgazdasági gép vásárlására; új mezőgazdasági gép lízingelésére; szövetkezeti üzletrész megvásárlására; kedvezőtlen adottságú térségek és térségfejlesztési programok támogatására (fejlesztési támogatás, agroturizmus fejlesztése, agrárstruktúra és vidékfejlesztési programok elkészítése); a mezőgazdasági termelők közös vállalkozásában létesülő nagybani piacok, valamint termelők értékesítő szervezete beruházásainak támogatása; bekötő- illetve összekötő út létesítése.
- Agroturizmus (312. §): mezőgazdasági termelésre kedvezőtlen adottságú, háromezer lakosság alatti településeken mezőgazdasági és kapcsolódó tevékenységet folytató magánszemély szálláshelyek kialakításához és szálláshely környezetének rendezéséhez, szakmai képesítés megszerzéséhez és agroturisztikai kiadványok költségeihez.
- Agrárstruktúra- és vidékfejlesztési programok elkészítése (313. §): a támogatás célja az agrárstruktúra-politikai támogatások hatékonyságának növelése, valamint az Európai Unió Strukturális Alapok és agrártámogatások igénybevételéhez előírt tervek (programok) elkészítése. Támogatás nyújtható a megyei és regionális területfejlesztési programokhoz kapcsolódó agrárstruktúra- és vidékfejlesztési programjavaslatok és operációs programok kidolgozásához és kistérségi agrárstruktúra- és vidékfejlesztési programok elkészítéséhez. A modell-kistérségek kijelöléséről a miniszter intézkedik.

5. 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 1999. évi költségvetési támogatásáról

- I. fejezet L. pontja (158–159. §): agrárstruktúra- és vidékfejlesztési programok elkészítése: a támogatás célja az agrárstruktúra-

politikai támogatások hatékonyságának növelése, valamint az Európai Unió Strukturális Alapok és agrártámogatások igénybevételehez előírt tervek (programok) elkészítése. Támogatás nyújtható a megyei és regionális területfejlesztési programokhoz kapcsolódó agrárstruktúra- és vidékfejlesztési programjavaslatok és operációs programok kidolgozásához és kistérségi agrárstruktúra- és vidékfejlesztési programok elkészítéséhez.

- IV. fejezet: Egyes agrárgazdasági beruházások támogatása
- Igénybe vehető: új típusú szövetkezetek, a halászat és az erdőgazdálkodás egyes építési beruházásainak támogatására; egyes élelmiszer-ipari technológiai beruházások támogatására; a szőlő, gyümölcsös és egyéb ültetvények telepítésének támogatására; új mezőgazdasági gép vásárlására; új mezőgazdasági gép lízingelésére; egyes mezőgazdasági termékek feldolgozásához szükséges új technológiai berendezések beszerzéséhez; bekötő-, illetve összekötő út létesítésére; műszaki fejlesztési feladatok támogatására; nemesítés, technológiafejlesztés, valamint a találmányok hasznosításának elősegítésére; agrárkutató és -fejlesztést folytató intézmények alaptevékenységét elősegítő korszerű K+F-eszközök beszerzésére; az agrárirányítási célokat szolgáló állami térképek készítésében részt vevő vállalkozások műszaki fejlesztésére; az agroturizmus fejlesztésére; meliorációs és öntözésfejlesztési beruházásokra.
- Agroturizmus (292. §): mezőgazdasági termelésre kedvezőtlen adottságú, tízezer lakosszám alatti települések bel- és külterületén állandó jelleggel élők, valamint a mezőgazdasági termelésre kedvezőtlen adottságú, tízezer lakosszám feletti települések külterületén elterülő tanyán állandó jelleggel élők, az agroturisztikai szolgáltatások beindításához- illetve fejlesztéséhez.

6. 6/2000. (II. 26.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2000. évi költségvetési támogatásáról

- III. fejezet: Agrárgazdasági beruházások támogatása
- Igénybe vehető: mezőgazdasági célú belvízhálózat létesítményeire, egyes élelmiszer-ipari beruházásokra; egyes erdőgazdálkodási, halászati, vadgazdálkodási és kertészeti tevékenységekhez kötött beruházásokra; szőlő, gyümölcsös és egyéb ültetvények telepítésének támogatására; új mezőgazdasági gépek, technológiai berendezések vásárlására; új mezőgazdasági gépek, technológiai berendezések lízingelésére; meghatározott típusú mezőgazdasági gépek felújítására; műszaki fejlesztési feladatok támogatására; nemesítés, technológiafejlesztés, valamint a találmányok hasznosításának elősegítésére; agrárkutató- és -fejlesztést folytató intézmények alaptevékenységét elősegítő korszerű K+F-eszközök beszerzésére; kutató-fejlesztő tevékenységet végző agrár-kutatóintézetek támogatására; mezőgazdasági gépek, gépesített mezőgazdasági technológiák vizsgálatára; az agrárirányítási célokat szolgáló állami térképek készítésében részt vevő vállalkozások műszaki fejlesztésére; tangazdaságok, tanüzemek támogatására; meliorációs és öntözésfejlesztési beruházások támogatására; mezőgazdasági célú vízgazdálkodási létesítményekre; kutató-fejlesztő tevékenységet folytató közhasznú szervezetek támogatására; a minisztérium által alapított innovációs tevékenységet folytató közhasznú szervezet támogatására.

7. 15/2001. (III. 3.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2001. évi költségvetési támogatásáról

- III. fejezet: Agrárgazdasági beruházások támogatása
- Igénybe vehető: egyes mező-, erdő-, vadgazdálkodási, illetve halászati rendeltetésű új építési beruházások megvalósításának, valamint a meglévő épületek, építmények technológiai korszerűsítéssel is járó átalakításának, értéknövelő felújításának támogatására; zöldség- és gyümölcságazat beruházásaira; szőlő, gyümölcsös és egyéb ültetvények telepítésének támogatására; egyes élelmiszer-ipari beruházások támogatására; nemesítést elősegítő támogatásra; műszaki fejlesztés, technológiafejlesztés, K+F-

eszközök beszerzésének és más beruházásoknak a támogatására; az agrárirányítási célokat szolgáló állami térképek készítésében részt vevő vállalkozások műszaki fejlesztésére; tangazdaságok, tanüzemek, bemutatóüzemek, valamint a szakképzés és szaktanácsadás szervezeti hátterének támogatására; új mezőgazdasági gépek, technológiai berendezések vásárlására; új mezőgazdasági gépek, technológiai berendezések lízingelésére; meghatározott típusú mezőgazdasági gépek felújítására; öntözésfejlesztési program megvalósítására; meliorációs beruházások támogatására; vízkár-elhárítási program megvalósítására.

8. 102/2001. (XII. 16.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2002. évi költségvetési támogatásáról

- III. fejezet: Agrárgazdasági beruházások támogatása
- Igénybe vehető: egyes mező-, erdő-, vadgazdálkodási, illetve halászati rendeltetésű új építési beruházások megvalósításának, valamint a meglévő épületek, építmények technológiai korszerűsítéssel is járó átalakításának, értéknövelő felújításának támogatására; zöldség- és gyümölcságazat beruházásaira; szőlő, gyümölcsös és egyéb ültetvények telepítésének támogatására; egyes élelmiszer-ipari beruházások támogatására; műszaki fejlesztés, technológiafejlesztés, K+F-eszközök beszerzésének és más beruházásoknak a támogatására, nemesítést elősegítő támogatásra; az agrárirányítási célokat szolgáló állami térképek készítésében részt vevő vállalkozások műszaki fejlesztésére; tangazdaságok, tanüzemek, bemutatóüzemek, valamint a szakképzés és szaktanácsadás szervezeti hátterének támogatására; új mezőgazdasági gépek, technológiai berendezések vásárlására és lízingelésére; mezőgazdasági gépek és technológiák vizsgálatának támogatására; fiatal agrárvállalkozók, valamint pályakezdő fiatal agrárszakemberek alkalmazásának támogatására.

II. Fiatal gazdák támogatása

1. 97/1992. (VII. 16.) Kormányrendelet az elmaradott területek fejlesztéséről és a munkahelyteremtést szolgáló területfejlesztési támogatásokról

- Az elmaradott területeken támogatás adható: mezőgazdasági reorganizációhoz, mezőgazdasági területek nem mezőgazdasági célú hasznosításához, 35 évnél nem idősebb agrárvállalkozók vállalkozásának beindításához felvett hitelek sajátforrás-szükségletének egyszeri kiegészítéséhez, mező- és erdőgazdasági infrastruktúra építéséhez.

2. 109/1997. (XII. 30.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1998. évi támogatásáról

- I. fejezet: Agrártermelés támogatása, K. pont, 162. §: Fiatal agrárvállalkozók külön támogatása
- Pályázat útján birtokvásárláshoz és forgóeszközök biztosításához támogatást vehet igénybe az a harmincötödik életévét be nem töltött, legalább középfokú szakirányú végzettséggel rendelkező magyar állampolgár, aki mezőgazdasági tevékenységet folytat, vállalkozói igazolvánnyal rendelkezik, legalább egy család ellátására alkalmas, teljeskörűen felszerelt, korszerű gazdaságot kíván létrehozni.

3. 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 1999. évi költségvetési támogatásáról

- I. fejezet: Az agrártermelés támogatása G) A fiatal agrárvállalkozók támogatása
- 127. § (1) A G) pontban foglaltak alapján pályázat útján családi gazdaság kialakításához és annak működtetését célzó forgóeszközök biztosításához támogatást vehet igénybe az a nagykorú, személyi igazolvánnyal rendelkező magyar állampolgár, aki a) 1999. január 1-jén negyvenedik életévét még nem töltötte be; b) vállalja, hogy a támogatás igénybevétele esetén: ba) növénytermelési, kertészeti, állattenyésztési, vegyes gazdálkodást (TEÁOR A 01.1-01.3), vadgazdálkodást (TEÁOR A 01.50), erdő-

gazdálkodást (TEÁOR A 02.01) vagy halászati (TEÁOR B 05.0) tevékenységet főfoglalkozásban fogja végezni, bb) egyéni vállalkozóként fog tevékenykedni, és erről nyilatkozik, bc) termőföld, különféle mezőgazdasági létesítmények, tárgyi eszközök, tenyész- vagy hízóállatok vásárlásával, a meglévő vagy vásárolt létesítmények felújításával, vagy új beruházással teljeskörűen felszerelt, korszerű, versenyképes családi gazdaságot hoz létre, bd) a létrehozott családi gazdaság támogatással megszerzett alkotórészeit – a tenyész- és hízóállatok kivételével – az üzembe helyezésüket követően legalább öt évig a támogatás folyósítását engedélyező szerv előzetes engedélye nélkül nem idegeníti el, illetve azokat rendeltetésszerűen hasznosítja, az állatokat nem éli fel, be) a támogatás igénybevételét követő évtől vagy a termelés biológiai ciklusát figyelembe vevő türelmi időt, vagy a bf) alpont szerinti üzembe helyezést követő évtől évente legalább egymillió forint mezőgazdasági árbevételt ér el, bf) a bc) alpontban meghatározott vagyontárgyakat vásárlás esetén a támogatási szerződés aláírását követően a szerződésben meghatározott ütemezés szerint, de legkésőbb 1999. december 1-jéig megvásárolja, a létesítmények rekonstrukciója esetén a támogatási szerződés aláírását követő huszonnégy hónapon belül a felújítási munkálatokat befejezi, illetve a felújított létesítményt üzembe helyezi, új létesítmény esetén a beruházást a támogatási szerződés aláírását követő huszonnégy hónapon belül befejezi, és üzembe helyezi; és c) a nyilvántartási rendszer alapján regisztráltatta magát.

4. 6/2000. (II. 26.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2000. évi költségvetési támogatásáról

- II. fejezet: Vállalkozásokhoz, az agrártermelés költségeinek csökkentéséhez kapcsolódó támogatások G) A fiatal agrárvállalkozók támogatása
- 139. § Azok a fiatal agrárvállalkozók, akik az agrárgazdasági célok 1999. évi költségvetési támogatásáról szóló 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet I. fejezet G) pontja alapján eredményesen pályáztak, de forráshiány miatt 1999. évben támogatási szerződés-

sük megkötésére nem került sor, a 407. § (1) bekezdésben foglaltak szerint jogosultak az állami támogatás igénybevételére. A támogatás az 10032000-01905609 számú APEH Agrártermelési támogatások folyósítási számláról teljesíthető. Új pályázat a jelen rendelet alapján nem fogadható be.

5. 30/2000. (III. 10.) Kormányrendelet a mezőgazdasági termelők kibontakozási hitelkonstrukciójáról és a gazdahitelprogramról

- Fiatal agrárvállalkozók is részt vehetnek a gazdahitelprogramban.

6. 27/2000. (VI. 2.) FVM rendelet a fiatal agrárvállalkozók 2000. évi kiegészítő költségvetési támogatásáról

7. 15/2001. (III. 3.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2001. évi költségvetési támogatásáról

- II. fejezet: Vállalkozásokhoz, az agrártermelés költségeinek csökkentéséhez és a piacra jutás elősegítéséhez kapcsolódó támogatások, H/1. pont, Fiatal agrárvállalkozók támogatása
- 147. § (1) Pályázat útján saját tulajdonú családi gazdaság (birtok) létrehozásához, továbbfejlesztéséhez, a gazdaság működtetésének elősegítéséhez támogatást vehetnek igénybe azok a fiatal agrárvállalkozók, akik a pályázati felhívásban megjelölt 2001. január 1-jén 40. életévüket nem töltötték be, és megfelelnek az alábbi feltételeknek: a) büntetlen előéletű, nagykorú, mezőgazdasági vállalkozói igazolvánnyal rendelkező magyar állampolgárok; b) legalább középfokú szakirányú végzettséggel és legalább egyéves szakmai gyakorlattal rendelkeznek; c) a nyilvántartási rendszer előírásainak eleget tettek; d) nem vettek részt a 30/2000. (III. 10.) Kormányrendelet alapján meghirdetett programokban, valamint az 1998. és 1999. években fiatal agrárvállalkozók támogatása jogcímen támogatásban nem részesültek; e) a vállalkozásukban a család tagjain kívül idegen munkaerőt tartósan nem foglalkoztatnak; f) vállalják, hogy a támogatás igénybevétele esetén: fa) növénytermelési, kertészeti, állattenyésztési, vegyes gazdálkodást (TEÁOR 01.1, 01.2, 01.3), vadgazdálkodást (TEÁOR 01.5), erdőgazdálkodást (TEÁOR 02.01), vagy halászati (TEÁOR 05.0) tevékenységet egyéni vállalkozóként főfoglalkozásban fogják végezni, fb) termőföld, különféle mező-

gazdasági létesítmények, technológiai berendezések, tárgyi eszközök, készletek vásárlásával, a meglévő vagy vásárolt létesítmények felújításával vagy új beruházással (a továbbiakban: fejlesztéssel) teljeskörűen felszerelt, korszerű, versenyképes családi gazdaságot hoznak létre, illetve meglévő gazdaságukat továbbfejlesztik, fc) a létrehozott családi gazdaság támogatással megszerzett alkotórészeit – a tenyész- és hízóállatok kivételével – az üzembe helyezésüket követően a hitel futamideje alatt, de legalább öt évig a támogatás folyósítását engedélyező szerv előzetes engedélye nélkül nem idegenítik el, illetve azokat rendeltetésszerűen hasznosítják, az állatokat nem élik fel, fd) a támogatás igénybevételét követő évtől, vagy a termelés biológiai ciklusát figyelembe vevő türelmi időt követően, a fejlesztés mértékével arányos – a pályázat üzleti tervében évenként számszerűen is rögzített – mezőgazdasági árutermelő tevékenységből származó bevételt érnek el, fe) az fb) alpontban meghatározott vagyontárgyakat vásárlás esetén a támogatási szerződés aláírását követően a szerződésben meghatározott ütemezés szerint, de legkésőbb 2001. október 31-ig megvásárolják, új létesítmény létrehozása vagy a meglévő létesítmények értéknövelő felújítása esetén a támogatási szerződés aláírását követő huszonnégy hónapon belül a munkálatokat befejezik, a létesítményeket üzembe helyezik, és a használatbavételhez a hatósági engedélyeket megszerzik.

8. 102/2001. (XII. 16.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2002. évi költségvetési támogatásáról
 - III. fejezet: Agrárgazdasági beruházások támogatása, 9. Fiatal agrárvállalkozók, valamint pályakezdő fiatal agrárszakemberek alkalmazásának támogatása
 - 279. § (1) Fiatal agrárvállalkozók támogatása jogcímén pályázat útján saját tulajdonú gazdaság (birtok) létrehozásához, továbbfejlesztéséhez, a gazdaság működtetésének elősegítéséhez támogatást igényelhetnek azok a fiatal agrárvállalkozók, akik 2002. január 1-jén 40. életévüket még nem töltötték be, és megfelelnek az alábbi feltételeknek: a) büntetlen előéletű, nagykorú, legalább középfokú szakirányú végzettséggel és 2002. évre érvényes

mezőgazdasági vállalkozói igazolvánnyal rendelkező magyar állampolgárok; b) a pályázat tárgyát képező fejlesztés telephelyén, vagy attól legfeljebb 50 km-es távolságban állandó bejelentett lakóhellyel rendelkeznek, és a pályázat benyújtását megelőző évben regisztrált mezőgazdasági termelőtevékenységet végeztek; c) az általuk használt szántóterület a pályázatban szereplő fejlesztést követően sem haladja meg a 300 hektárt; d) a nyilvántartási rendszer előírásainak eleget tettek; e) a vállalkozásukban a család tagjain kívül idegen munkaerőt tartósan nem foglalkoztatnak; f) vállalják, hogy a támogatás igénybevétele esetén: fa) növénytermelési, kertészeti (TEÁOR 01.1), állattenyésztési (TEÁOR 01.2), vegyes gazdálkodást (TEÁOR 01.3), vadgazdálkodást (TEÁOR 01.5), erdőgazdálkodást (TEÁOR 02.01), vagy halászati (TEÁOR 05.0) tevékenységet a hitel futamideje alatt, de legalább a pályázatban szereplő fejlesztés üzembe helyezését követő öt évig egyéni vállalkozóként főfoglalkozásban fogják végezni, fb) tárgyi eszközök, készletek vásárlásával, a meglévő vagy vásárolt létesítmények felújításával, vagy új beruházással (a továbbiakban: fejlesztéssel) versenyképes gazdaságot hoznak létre, illetve meglévő gazdaságukat továbbfejlesztik, fc) a létrehozott gazdaság támogatással megszerzett alkotórészeit – a tenyész- és hízóállatok kivételével – a hitel futamideje alatt, de legalább az üzembe helyezésüket követően öt évig a támogatás folyósítását engedélyező szerv előzetes engedélye nélkül nem idegenítik el, illetve azokat rendeltetésszerűen hasznosítják, az állatokat nem élik fel, fd) a fejlesztés üzembe helyezését követő évtől, vagy a termelés biológiai ciklusát figyelembe vevő türelmi időt követően, a fejlesztés mértékével arányos, mezőgazdasági árutermelő tevékenységből származó bevételt érnek el, fe) a fejlesztés tárgyaira vonatkozó vásárlásokat a szerződésben meghatározott ütemezés szerint, de legkésőbb 2002. október 31-ig megvásárolják, új létesítmények létrehozását vagy a meglévő létesítmények értéknövelő felújítását a támogatási szerződés aláírását követő három hónapon belül megkezdik, és legkésőbb huszonnégy hónapon belül a munkálatokat befejezik, a létesítményeket üzembe helyezik, és a használatbavételhez a szükséges hatósági engedélyeket megszerzik.

III. A gazdák korai nyugdíjba menetelének támogatása

Nincs külön erre a területre vonatkozó magyar szabályozás.

IV. Gazdatorábbképzés, szakképzés, szaktanácsadás

1. Az 1995-ben módosított 1992. évi LXXXVIII. törvény az elkülönített állami alapokról létrehozza a földművelésügyi alapokat, és ott ez a terület támogatási célként jelenik meg.

2. 9/1995. (IV. 28.) FM rendelet a Mezőgazdasági és Erdészeti Alap felhasználásának részletes szabályairól

- 37. § A törvény 108. §-ának alapján az Alapból támogatás adható:
 - a) a mezőgazdasági, az erdőgazdálkodási, a vadgazdálkodási, a halászati, az élelmiszer-feldolgozási tevékenységet végző egyéni vagy társas, valamint ezen tevékenységekhez kapcsolódva a törvény 86. §-a (4) bekezdésének e) pontja alapján falusi idegenforgalommal is foglalkozó vagy azok megvalósítását elősegítő vállalkozás (a továbbiakban: agrárvállalkozás) részére az általa igénybe vett – a Szaktanácsadói Névjegyzékbe felvett szaktanácsadó által nyújtott – szaktanácsadás díjának részbeni térítésére;
 - b) a Szaktanácsadói Névjegyzékben szereplő szaktanácsadó által az a) pontban felsorolt tevékenységeket folytató gazdálkodók számára szervezett – iskolarendszeren kívüli – képzés (beleértve a továbbképzés és egyéb szakirányú tanfolyam) költségeinek részbeni térítésére;
 - c) a szaktanácsadással, a szakmai ismeretterjesztéssel, valamint a kutatási eredmények gyakorlati megismertetésével kapcsolatos – gazdálkodást segítő, a gazdálkodóknak szóló – kiadványok költségeinek részbeni térítésére;
 - d) a Szaktanácsadói Névjegyzékbe felvett szaktanácsadók munkáját segítő, a szaktanácsadást szolgáló irodatechnikai infrastruktúra fejlesztésére;
 - e) a Szaktanácsadói Névjegyzékbe felvett szaktanácsadók továbbképzése költségeinek részbeni térítésére;

f) a szaktanácsadást szolgáló információs rendszer fejlesztésének, bővítésének részbeni térítésére;

g) a kutatási eredmények gyakorlati megismeréséhez, illetőleg az ezzel összefüggő ismeretanyag megszerzéséhez.

3. 3/1997. (I. 18.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1997. évi költségvetési támogatásáról

- I. fejezet: Agrártermelés támogatása. E. pont: A szaktanácsadás igénybevételeinek támogatása
- Igénybe vehető: szaktanácsadás díjának támogatására; szaktanácsadással, szakmai ismeretterjesztéssel kapcsolatos kiadványokra; szaktanácsadók továbbképzésére; szaktanácsadási informatikához kapcsolódó fejlesztésekre.

4. 109/1997. (XII. 30.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1998. évi támogatásáról

- I. fejezet: Agrártermelés támogatása. E. pont: A szaktanácsadás és a gazdálkodás eredményessége növelésének támogatása
- Igénybe vehető: szaktanácsadásra; iskolarendszeren kívüli képzésre; szakmai ismeretterjesztéssel kapcsolatos kiadványokra; szaktanácsadók továbbképzésére; a gazdálkodás eredményességét segítő informatikai szolgáltatásokra; erdészeti szakirányítás igénybevételeire.

5. 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 1999. évi költségvetési támogatásáról

- I. fejezet: Agrártermelés támogatása. D. pont: A szaktanácsadás és a gazdálkodás eredményessége növelésének támogatása
- Igénybe vehető: szaktanácsadásra; iskolarendszeren kívüli képzésre; erdészeti szakirányítás igénybevételeire; a gazdálkodás eredményességét segítő informatikai szolgáltatásokra.

6. 6/2000. (II. 26.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2000. évi költségvetési támogatásáról

- II. fejezet: Vállalkozásokhoz, az agrártermelés költségeinek csökkentéséhez kapcsolódó támogatások. E. pont: A szaktanácsadás és a gazdálkodás eredményességét segítő ismeretátadás támogatása

- Igénybe vehető: szaktanácsadásra; erdészeti szakirányítás igénybevétele; a gazdálkodás eredményességét segítő ismeretátadásra.

7. 15/2001. (III. 3.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2001. évi költségvetési támogatásáról

- II. fejezet: Vállalkozásokhoz, az agrártermelés költségeinek csökkentéséhez és a piacra jutás elősegítéséhez kapcsolódó támogatások. E. pont: A szaktanácsadás és a gazdálkodás eredményességét segítő ismeretátadás támogatása
- Igénybe vehető: szaktanácsadásra; erdészeti szakirányítás igénybevétele; a gazdálkodás eredményességét segítő ismeretátadásra.

8. 102/2001. (XII. 16.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2002. évi költségvetési támogatásáról

- I. fejezet: Az agrártermelést segítő támogatások, 6. A szaktanácsadás és a gazdálkodás eredményességét segítő ismeretátadás támogatása
- Igénybe vehető: szaktanácsadásra; erdészeti szakirányítás igénybevétele; a gazdálkodás eredményességét segítő ismeretátadásra.

V. Hátrányos helyzetű, kedvezőtlen adottságú térségekben élő gazdák támogatása

1. A 97/1992. (VII. 16.) Kormányrendelet az elmaradott területek fejlesztéséről és a munkahelyteremtést szolgáló területfejlesztési támogatásokról

- 1. § Az elmaradott területek fejlesztését és a munkahelyteremtést szolgáló támogatás (a továbbiakban: támogatás) olyan kiegészítő pénzügyi eszköz, amelynek célja a) elősegíteni az ország társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott területein a gazdasági alapok megerősödését, a munkalehetőségek számának és választékának bővítését és megőrzését, a kedvezőtlen

termőhelyi adottságú térségek szerkezetváltását, a racionális földhasznosítást.

- Kedvezőtlen termőhelyi adottságú térségként azokat a településeket tartja számon a rendelet, ahol a település közigazgatási határához tartozó külterületi szántóföldek átlagos kataszteri tiszta jövedelme nem haladja meg a 17 aranykorona/ha értéket.
- Támogatás a következő célok megvalósítására adható: munkahelyteremtő beruházás; vállalkozásokat segítő termelő infrastruktúra-fejlesztés; vállalkozásokat segítő üzleti szolgáltatások kiépítése; külterületek mezőgazdasági célú hasznosítása (kizárólag a kedvezőtlen termőhelyi adottságú térségekben); közhasznú munkákkal összefüggő gépbeszerzések; falusi idegenforgalom fejlesztése.
- Az elmaradott területeken még támogatás adható: mezőgazdasági reorganizációhoz, mezőgazdasági területek nem mezőgazdasági célú hasznosításához, 35 évnél nem idősebb agrárvállalkozók vállalkozásának beindításához felvett hitelek sajátforrás szükségletének egyszeri kiegészítéséhez, mező- és erdőgazdasági infrastruktúra építéséhez.

2. Az 1992. évi LXXXVIII. törvény az elkülönített állami alapokról (mely a 97/1992. Kormányrendeletet váltja föl) létrehozza a Területfejlesztési Alapot, és ott támogatási célként jelenik meg:

- 48. § A Területfejlesztési Alap (a továbbiakban: Alap) olyan elkülönített állami pénzalap, melynek rendeltetése a) elősegíteni az ország társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott területein a gazdasági alapok megerősödését, a munkalehetőségek számának és választékának bővítését és megőrzését, a kedvezőtlen termőhelyi adottságú térségek szerkezetváltását, a racionális földhasznosítást.
- Az Alapból támogatás adható az agrárgazdaság szerkezetátalakítását elősegítő fejlesztésekhez, a kedvezőtlen mezőgazdasági adottságú településeken a mezőgazdasági célú földhasznosításhoz, a mezőgazdasági művelési ágú földterületek nem mezőgazdasági célú földhasznosításához, a falusi idegenforgalom kiépítéséhez, valamint a védett és védelemre tervezett, mezőgazdasá-

gílag hasznosítható területeken a természeti értékek megőrzését elősegítő beruházásokhoz.

3. Az 1995-ben módosított 1992. évi LXXXVIII. törvény az elkülönített állami alapokról létrehozza a Mezőgazdasági és erdészeti Alapot, amelynek célja az átlagosnál gyengébb minőségű, kedvezőtlen termőhelyi adottságú termőföldek környezetkímélő hasznosításának, valamint a mezőgazdasági termelésből élő lakosság helyben történő foglalkoztatásának elősegítése.

4. 9/1995. (IV. 28.) FM rendelet a Mezőgazdasági és Erdészeti Alap felhasználásának részletes szabályairól bevezeti a kedvezőtlen termőhelyi adottságú termőföld hasznosításához nyújtott közvetlen támogatások intézményét:

17. § (1) A törvény 105. §-ának a) pontja alapján vissza nem térítendő, egyéb bevételek minősülő normatív támogatás igénylésére az a törvény 80. §-a szerinti igénylő jogosult, aki (amely) a 18. § szerinti településekhez tartozó termőföldet a (2) bekezdés b) pontja szerinti módon hasznosítja.

(2) Az igénylő (tulajdonos, bérlő, engedéllyel rendelkező ingyenes földhasználó) csak arra a külterületi földrészletre igényelhet támogatást,

- a) amely az igényléskor a használatában van, és
- b) azt a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 36. §-ában foglaltak szerint hasznosítja, továbbá
- c) az legalább ötezer négyzetméter nagyságú.

(3) A támogatás alapjául szolgáló földrészletre évente egy alkalommal lehet támogatást igényelni.

18. § A törvény 105. §-ának a) pontja alapján a mezőgazdasági földhasznosítás támogatása szempontjából figyelembe vehető települések jegyzékét a 3. számú melléklet tartalmazza.

19. § A támogatás mértéke:

- a) Szántó, szőlő, gyümölcsös és kert művelési ágú földrészlet után: 1850 Ft/ha
- b) Gyep földrészlet után: 700 Ft/ha.

20. § A támogatási összeg kiszámításánál a területet egész hektárra kikerekítve kell meghatározni úgy, hogy négyezer-kilencszázkilencvenkilenc négyzetméterig a töredék hektárt el kell hagyni, az ötezer négyzetmétert és e feletti töredék hektárt pedig egész hektárra kell felkerekíteni. A kerekítést a szántó, szőlő, gyümölcsös és kert művelési ágakhoz tartozó földrészleteknél azok összesített adataira, a gyepterület művelési ágú földrészletnél pedig a rét és a legelő együttes adataira kell elvégezni.

5. 44/1995. (XII. 29.) FM rendelet a Földművelésügyi Alapoktól átvett feladatok 1996. évi költségvetési támogatásáról

- A mezőgazdasági alaptevékenységek beruházásainak támogatásával a cél részben a föld minősége miatt kedvezőtlen adottságú településeken a föld hasznosítása.

6. A Horn-kabinet modernizációs programjának feladattervében (Határozatok tára 1996/32) az szerepel, hogy az FM-nek elő kell mozdítania a mezőgazdaságilag kedvezőtlen adottságú térségekben gazdálkodók EU-kompatibilis támogatási rendszerének kidolgozását és fokozatos bevezetését.

7. 3/1997. (I. 18.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1997. évi költségvetési támogatásáról

- Külön fejezet nem szól a kedvezőtlen termőhelyi adottságú területeken működő gazdák közvetlen támogatásáról, de az alacsonyabb aranykorona-értékű földek után magasabb támogatás jár.
- VI. fejezet: Egyes agrárgazdasági beruházások támogatása, F) A kedvezőtlen adottságú térségekben megvalósuló alaptevékenységet szolgáló beruházások külön támogatása

253. § (1) Az F) pontban foglaltak alapján a 24. számú melléklet szerinti, mezőgazdasági termelésre kedvezőtlen adottságú településeken mező-, erdő-, vadgazdálkodási és halászati tevékenységet folytató gazdálkodók, az e tevékenységükhöz szükséges

- a) mezőgazdasági építési, erdő-, vad-, halgazdasági létesítmények, valamint
- b) ültetvénytelepítések

megvalósításához az A) és B) pontban foglalt alaptámogatáson felül a 20. számú melléklet szerinti – a beruházási költség 5 százalékanak megfelelő mértékű – kiegészítő támogatást vehetnek igénybe.

(2) A tej- és kettős hasznosítású szarvasmarha, a baromfi- és a sertéstartási létesítmények esetén azonban ez a kiegészítő támogatás csak a meglévő épületek értéknövelő felújításához, átalakításához vehető igénybe.

(3) A megyei területfejlesztési tanács által is támogatott beruházások esetén a kiegészítő támogatás mértéke tovább növelhető a megyei területfejlesztési tanács által biztosított összeggel azonos mértékben, de legfeljebb a beruházási költség további 5 százalékáig.

(4) Az F) pontban foglaltak szerinti támogatás teljesítésére az E) pontban foglaltakat kell alkalmazni

- VI. fejezet: Egyes agrárgazdasági beruházások támogatása, H)
A kedvezőtlen adottságú térségek fejlesztési támogatása

259. § (1) A H) pontban foglaltak alapján támogatásra jogosult a mezőgazdasági termelésre kedvezőtlen adottságú, harmincezer lakosszám alatti településeken külterületi termőföldet használó igénylő az olyan fejlesztési célok megvalósításához, amelyek a foglalkoztatást, a jövedelemszerzési lehetőségeket javítják, és e rendelet alapján más fejlesztési célú támogatásban nem részesíthetők.

(2) A H) pontban foglaltak alkalmazásában mezőgazdasági termelésre kedvezőtlen adottságú az a település, ahol a külterületi szántó művelési ágú földrészletek átlagos kataszteri tiszta jövedelme hektáronként nem haladja meg a tizenhét AK-t.

(3) A támogatás igénybevételének feltétele, hogy az igénylő a támogatott tevékenységet legalább négy évig folytassa.

(4) A térségi fejlesztési támogatásra kedvezményezett kedvezőtlen adottságú települések jegyzékét a 24. számú melléklet tartalmazza.

260. § A támogatás mértéke:

- a) a fejlesztési költségek legfeljebb harminc százaléka, valamint
- b) a fejlesztésekhez pénzintézettől felvett éven túli lejáratú hitel után a jegybanki alapkamat negyven százalékanak megfelelő mértékű kamattámogatás.

8. 109/1997. (XII. 30.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1998. évi támogatásáról

- Külön fejezet nem szól a kedvezőtlen termőhelyi adottságú területeken működő gazdák közvetlen támogatásáról, de az alacsonyabb aranykorona-értékű földek után magasabb támogatás jár.
- V. fejezet: Egyes agrárgazdasági beruházások támogatása (17 AK/ha alatti település): Kedvezőtlen adottságú térségek fejlesztési támogatása: harmincezer fő alatti kedvezőtlen termőhelyi adottságú településeken a foglalkoztatás, a jövedelemszerzési lehetőségek javítását célzó támogatás.
- Agroturizmus fejlesztése: háromezer fő alatti kedvezőtlen termőhelyi adottságú településeken agroturisztikai szolgáltatások beindításához.

9. 35/1998. (III. 20.) OGY határozat hosszú távú fejlesztési prioritásként kezeli a mezőgazdasági vidékfejlesztés térségeiben a kedvezőtlen mezőgazdasági adottságú térségekben gazdálkodók támogatását. Ezeken a területeken kiemelten kell támogatni az adottságokhoz illeszkedő földhasznosítást, különösen az erdőtelepítést és talajvédő gyepesítést, továbbá a nagy élőmunka-igényű, de egyébként versenyképes ágazatok fejlesztését, a falusi népesség számára alternatív foglalkoztatási lehetőségek elterjesztését.

10. 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 1999. évi költségvetési támogatásáról

- Külön fejezet nem szól a kedvezőtlen termőhelyi adottságú területeken működő gazdák közvetlen támogatásáról, de az alacsonyabb aranykorona-értékű földek után magasabb támogatás jár.
- csak az agroturizmus fejlesztésére vehető igénybe támogatás a kedvezőtlen termőhelyi adottságú településeken.

11. 40/1999. (III. 3.) Kormányrendelet a vidékfejlesztési (területfejlesztési) céllelőirányzat 1999. évi részletes szabályairól

- 13. § (3) A területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségeken belül a kedvezőtlen adottságú agrártérségekben mint halmozottan hátrányos adottságú térségekben a termelési szerke-

zet átalakítását, a foglalkoztatás bővítését, a jövedelem növelését szolgáló fejlesztéseknél, beruházásoknál a támogatás mértéke 10 százalékponttal haladhatja meg a rendelet mellékletében meghatározott támogatás felső határát.

1999-et követően nem jelenik meg a támogatásokban.

VI. Fokozottan védett, érzékeny természeti területeken élő gazdák támogatása

1. 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről

- c) érzékeny természeti terület az olyan extenzív művelés alatt álló terület, amely a természetkímélő gazdálkodási módok megőrzését, fenntartását, ezáltal az élőhelyek védelmét, a biológiai sokféleség fennmaradását, a tájképi és kultúrtörténeti értékek megővését szolgálja.
- Részlet a „Magyarország SAPARD-terve 2000–2006” FVM rendeletből: Az érzékeny természeti területek rendszerét a magyar természetvédelmi törvény (1996. évi LIII. tv.) az Európai Unió agrár-környezetvédelmi támogatási rendszere mintájára, a jogharmonizáció jegyében, ahhoz illeszkedően vezette be. A természetvédelmi törvény 71. § (2) bekezdésének a) pontja értelmében támogatást kell biztosítani a természetkímélő gazdálkodást folytatóknak.

2. 2/2002. (I. 23.) KöM–FVM együttes rendelet az érzékeny természeti területekről

- 1. § (1) Az érzékeny természeti területek (a továbbiakban: ÉTT) bevezetésének célja a természeti (ökológiai) szempontból érzékeny földrészekre olyan természetkímélő gazdálkodási módok megőrzése, fenntartása, további földrészek kijelölése, amelyek támogatással ösztönzött, önként vállalt korlátozások révén biztosítják az élőhelyek védelmét, a biológiai sokféleség, a tájképi és kultúrtörténeti értékek összehangolt megőrzését.
- A jogszabály kijelöli és kategorizálja az ÉTT-ket, valamint intézkedik arról, hogy külön agrártámogatás legyen igénybe vehető az ezeken a területeken folyó mezőgazdasági termeléshez.

VII. Az erdősisítés támogatása

1. Az erdősisítés, erdőtelepítés támogatása a többi agrárszabályozástól különállóan fejlődött és intézményesült. Az 1996. évi LIV. tv. (az erdőről és az erdő védelméről) előtt az 1961. évi VII. tv. (az erdőről és a vadgazdálkodásról) szabályozta az erdősisítés főbb kérdéseit.

2. 182/1993. (XII. 30.) Kormányrendelet az agrárágazat támogatásának egyes kérdéseiről szabályozza az erdőtelepítés után járó 1994. évi támogatásokat.

3. 187/1994. (XII. 30.) Kormányrendelet az agrárágazat támogatásának egyes kérdéseiről szabályozza az erdőtelepítés után járó 1995. évi támogatásokat.

4. 44/1995. (XII. 29.) FM rendelet a Földművelésügyi Alapoktól átvett feladatok 1996. évi költségvetési támogatásáról

5. 3/1997. (I. 18.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1997. évi költségvetési támogatásáról

6. 109/1997. (XII. 30.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1998. évi támogatásáról

7. 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 1999. évi költségvetési támogatásáról

8. 6/2000. (II. 26.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2000. évi költségvetési támogatásáról

9. 15/2001. (III. 3.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2001. évi költségvetési támogatásáról

10. 102/2001. (XII. 16.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2002. évi költségvetési támogatásáról

VIII. Mezőgazdasági termékek földolgozásának, értékesítésének és marketingjének támogatása (agrármarketing)

1. Az 1995-ben módosított 1992. évi LXXXVIII. törvény az elkülönített állami alapokról létrehozta a Mezőgazdasági és Erdészeti Alapot, melynek feladata a kül- és belpiaci, valamint marketingtevékenység elősegítése.

- FM-Pályázati felhívás a Mezőgazdasági és Erdészeti Alapból agrármarketing-tevékenység támogatására (MÉÉ 199/11.)

1. A földművelésügyi alapok rendeltetésének megvalósítását szolgáló támogatásban részesíthető tevékenységek

1.1. Közösségi agrármarketing-tevékenységek támogatása

a) Elméleti, megalapozó tevékenységek:

- átfogó, valamennyi mezőgazdasági és élelmiszer-ipari termékre érvényes közösségi marketingkonceptió kidolgozása, s annak gyakorlati megvalósítása a különböző termékcsoportokra;
- ország-piackutatás;
- bel- és külpiaci és üzleti információs rendszer kiépítése, működtetése, piaci tanulmányok, tájékoztatók, agrármarketing-kiadványok készítése, piaci információk;
- marketingképzés és -továbbképzés (konferenciák, piaci kapcsolatépítő szakmai utak).

b) Mező- és élelmiszer-gazdasági termékek eredet- és minőségvédelmi rendszerének kialakítása, a rendszeresen ellenőrzött kiváló magyar termék védjegy működtetése.

c) Kereskedelmi kapcsolatok elősegítése (üzletember-találkozók, közös országmegjelenés kiállításokon és vásárokon, Export Promotion Center működtetése a szakvásárokon, kereskedelmi partnerközvetítő rendszer kialakítása stb.).

d) PR-tevékenység:

- újságírók, agrárpiaci szakismerettel rendelkező szakemberek, nemzetközi szaktekintélyek meghívásához történő hozzájárulás;
- véleményformálók, kül- és belföldi újságírók belföldi és külföldi programszervezéséhez történő hozzájárulás.

1.2. A pályázó piaci pozícióit javító, agrármarketing-tevékenység támogatása:

a) a rendszeresen ellenőrzött kiváló magyar termék védjegy elnyeréséhez szükséges pályázati költségekhez hozzájárulás a pályázat első alkalommal való benyújtásakor;

b) hazai és nemzetközi kiállításokon és vásárokon, árubemutatókon való részvétel költségeihez hozzájárulás kiállítók részére;

c) közvetlenül az áruhoz kapcsolódó, külföldre és belföldre irányuló reklám, hirdetés és termékismertető (például védjegyes termék esetében) – idegen nyelvű termékismertető, cégismertető, prospektus, videofilm, újság- és tv-hirdetés – költségeihez hozzájárulás.

2. 44/1995. (XII. 29.) FM rendelet a Földművelésügyi Alapoktól átvett feladatok 1996. évi költségvetési támogatásáról

– Közösségi agrármarketing és az Agrármarketing Bizottság létrehozatala

91. § (1) A közösségi agrármarketing elősegítése érdekében az alábbi jogcímen – pályázati felhívás alapján – igényelhető támogatás:

a) a vásárokon, kiállításokon való egységes, nemzeti, közösségi megjelenés elősegítéséhez;

b) az országpropagandát, termék-, termékcsoporth-propagandát szolgáló kiadványokhoz, reklámtevékenységhez, piacfeltáró-piacszervező tevékenységhez;

c) az eredetvédelmet biztosító, a magyar áruk minőségét garantáló megjelölés elnyeréséhez, működtetéséhez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti támogatásra való jogosultságról, valamint összegéről a miniszter – az Agrármarketing Bizottság bevonásával – dönt. Az Agrármarketing Bizottság az érintett minisztériumok képviselőiből, valamint a miniszter által felkért szakértőkből álló, legfeljebb kilenc tagú, a pályázati kérelmek véleményezését ellátó testület.

(3) Az Agrármarketing Bizottság ügyrendjét maga állapítja meg.

Az (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti jogcímen támogatási kérelmet

a) gazdasági kamara,

b) a Hegyközségek Nemzeti Tanácsa,

c) miniszter által elismert terméktanács,

- d) szakmai érdekképviselőt,
 - e) szakmai szövetség
- nyújthat be.

3. 2001/1996. (I. 9.) Kormányhatározat közösségi agrármarketing-szervezet létrehozásáról a magyar agrártermékek értékesítésének támogatása, a kül- és belpiaci helyzet (pozicionáltság) javítása érdekében. A kormány fölhatalmazza a földművelésügyi minisztert a magyar agrártermékek értékesítésének támogatása, a kül- és belpiaci helyzet (pozicionáltság) javítása érdekében az Európai Unió intézményrendszerének is megfelelő közösségi agrármarketing szervezet létrehozatalára.

4. 3/1997. (I. 18.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1997. évi költségvetési támogatásáról

- III. fejezet: A piacra jutást elősegítő támogatás, A) A közösségi agrármarketing támogatása

148. § (1) Az A) pont szerinti támogatás célja a magyar mező- és élelmiszer-gazdaság termékei értékesítésének ösztönzése, a bel- és külföldi piacoknak a marketing modern eszközeivel és módszereivel történő feltárása és fenntartása.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározottakon túl a miniszter az Agrármarketing Bizottság javaslata alapján további támogatási célt állapít meg.

149. § Az A) pont szerinti célra támogatásban az a pályázaton nyertes vagy a minisztérium által elrendelt célt megvalósító igénylő részesülhet, aki (amely) a pályázatban foglalt cél megvalósítására szerződést köt a minisztériummal.

150. § A támogatás mértéke:

a) a pályázatokban meghirdetett célokhoz, kiállításon, vásáron való részvétel címén a ténylegesen felmerült és igazolt költségek legfeljebb ötven százaléka,

b) a miniszter által megállapított esetben a ténylegesen felmerült és igazolt költség.

151. § (1) A támogatás pályázat alapján nyerhető el. A pályázatokat – évente több alkalommal is – a minisztérium írja ki, és teszi közzé a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Értesítőben.

(2) A pályázatokat az Agrármarketing Bizottság javaslata alapján a miniszter bírálja el. Az Agrármarketing Bizottság a minisztérium, a Pénzügyminisztérium, az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium képviselőiből, illetve külön döntés szerint szakértő meghívottakból áll.

(3) Az elfogadott pályázatok esetében a miniszter megbízásából az FM Agrárrendtartási Hivatal szerződést köt az igénylővel. A szerződés előkészítésével, az abban foglaltak teljesítésének ellenőrzésével, valamint annak koordinálásával kapcsolatos feladatokat az FM Agrármarketing Centrum Kht. (a továbbiakban: FM AMC Kht.) látja el.

(4) A megítélt támogatás legfeljebb ötven százalékáig az Agrármarketing Bizottság javaslata alapján előleg vehető igénybe.

(5) A támogatás az R. 1. számú melléklete szerinti igazolás alapján igényelhető az adóhatóságtól. Az igazolást a minisztérium állítja ki.

152. § (1) Az FM AMC Kht. üzleti tervében kell megállapítani annak működéséhez, valamint a minisztérium által elrendelt célok megvalósításához szükséges forrás összegét. Az FM AMC Kht. üzleti tervét az Agrármarketing Bizottság javaslata alapján a miniszter fogadja el.

(2) Az FM AMC Kht. elfogadott üzleti tervében szereplő célokra és összegekre vonatkozóan pályázat kiírására nem kerül sor.

(3) Az FM AMC Kht. elfogadott üzleti tervében szereplő célok finanszírozása a ténylegesen felmerült és igazolt költségek alapján történik.

5. 109/1997. (XII. 30.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1998. évi támogatásáról

- II. fejezet: A piacra jutást elősegítő támogatás, A) A közösségi agrármarketing támogatása (lényegében azonos az 1997. évivel)

6. 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 1999. évi költségvetési támogatásáról

- II. fejezet: A piacra jutást elősegítő támogatás, A) A közösségi agrármarketing támogatása (lényegében azonos az 1998. évivel)

7. 6/2000. (II. 26.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2000. évi költségvetési támogatásáról

- II. fejezet: K) A piacra jutást segítő támogatások, 1. Közöségi agrármarketing-támogatás (lényegében azonos az 1999. évivel)

8. 15/2001. (III. 3.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2001. évi költségvetési támogatásáról

- II. fejezet: K) A piacra jutást segítő támogatások 1. Községi agrármarketing támogatás (lényegében azonos a 2000. évivel)

9. 102/2001. (XII. 16.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2002. évi költségvetési támogatásáról

- II. fejezet: 1. Egyéb piacra jutási támogatások, Agrármarketing-támogatás

183. § (1) A minisztérium az éves agrármarketing program megvalósítására legfeljebb 2000 millió forint keretösszegben meghatározott támogatást biztosít.

(2) Az éves agrármarketing-program összeállítója és lebonyolítója a minisztérium 100 százalékos tulajdonában lévő Agrármarketing Centrum Közhasznú társaság (a továbbiakban: AMC Kht.).

(3) A támogatás a minisztérium által jóváhagyott és meghirdetett agrármarketing-programban meghatározott közösségi agrármarketing-célok és -feladatok megvalósítását szolgálja. A támogatás mértéke a felmerült és igazolt költségeknek legfeljebb 100 százalékáig terjedhet.

(4) A támogatás igénybevételének feltételeit és lebonyolításának rendjét a miniszter külön rendeletben szabályozza.

IX. Földminőség javítása, talajjavítás, melioráció

1. 182/1993. (XII. 30.) Kormányrendelet az agrárágazat támogatásának egyes kérdéseiről

- VI. fejezet: A meliorációhoz és az öntözésfejlesztéshez nyújtott támogatás

2. 187/1994. (XII. 30.) Kormányrendelet az agrárágazat támogatásának egyes kérdéseiről

- V. fejezet: A meliorációhoz, valamint az öntözésfejlesztéshez nyújtott támogatás

3. 177/1995. (XII. 29.) Kormányrendelet egyes agrárgazdasági célok 1996. évi költségvetési támogatásáról

- IV. fejezet: Meliorációs és öntözésfejlesztési beruházások támogatása
- 4. 3/1997. (I. 18.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1997. évi költségvetési támogatásáról
 - IV. fejezet: Meliorációs és öntözésfejlesztési beruházások támogatása
- 5. 109/1997. (XII. 30.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1998. évi támogatásáról
 - III. fejezet: Meliorációs és öntözésfejlesztési beruházások támogatása
- 6. 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 1999. évi költségvetési támogatásáról
 - IV. fejezet: Egyes agrárgazdasági beruházások támogatása, M. A meliorációs és az öntözésfejlesztési beruházások támogatása
- 7. 6/2000. (II. 26.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2000. évi költségvetési támogatásáról
 - III. fejezet: Agrárgazdasági beruházások támogatása, Meliorációs és öntözésfejlesztési beruházások támogatása
- 8. 15/2001. (III. 3.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2001. évi költségvetési támogatásáról
 - III. fejezet: Agrárgazdasági beruházások támogatása, D. Meliorációs beruházások támogatása
- 9. 102/2001. (XII. 16.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2002. évi költségvetési támogatásáról
 - IV. fejezet: Öntözésfejlesztési és meliorációs beruházások támogatása

XI. Tagosítás, újraparcellázás

Nincs külön erre a területre vonatkozó magyar szabályozás.

XII. Mezőgazdasági menedzsmentszolgáltatások, a gazdálkodó helyettesítésére és a gazdaságvezetésre vonatkozó szolgáltatások

Nincs külön erre a területre vonatkozó magyar szabályozás.

XIII. Minőségi mezőgazdasági termékek értékesítése

Nincs külön erre a területre vonatkozó magyar szabályozás, összekapcsolódik a közösségi agrármarketinggel.

XIV. Alapszolgáltatások nyújtása a vidéki gazdaság és lakosság számára

Nincs külön erre a területre vonatkozó magyar szabályozás, összekapcsolódik a közösségi agrármarketinggel.

XV. Falvak fölüújítása és fejlesztése, a vidéki történelmi örökség megóvása és fejlesztése

1. FVM pályázati felhívás kistérségek vidékfejlesztési programjai elkészítésének támogatására, Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő, 1999/6.: Falufelújításra pályázat adható be a 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet alapján vidékfejlesztési programok elkészítésére.

2. 34/2000. (VII. 6.) FVM rendelet a vidékfejlesztési céllelőirányzat 2000. évi felhasználásának részletes szabályairól

2. § (1) A vidékfejlesztési támogatási céllelőirányzat rendeltetése:

a) a vidéki területeken élő népesség gazdasági, társadalmi, kulturális és infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló esélyegyenlőségének javítása, a vidéki területek alkalmazkodóképességének és népességmegtartó képességének fokozása,

b) a sajátos ökológiai adottságokkal rendelkező térségekben összehangolt, fenntartható fejlődés feltételeinek biztosítása,

c) az átfogó agrárszerkezet-átalakítást és vidékfejlesztést célzó, a térségi integráción alapuló komplex fejlesztési programok kidolgozásának és megvalósításának ösztönzése,

d) a vidéki területeken az alternatív és kiegészítő jövedelemforrást biztosító tevékenységek feltárása és kiaknázásának támogatása,

e) a vidéki területek népességmegtartó képességének fokozása érdekében az épített és természeti környezet megóvása, a humán infrastruktúra fejlesztése, valamint a térség identitásának megőrzése, erősítése,

f) falvak megújítása és fejlesztése, illetve a vidéki hagyományok és a tárgyi értékek ápolása és védelme,

g) tevékenységek diverzifikálása alternatív jövedelemszerzési lehetőségek biztosítása érdekében,

h) vidéki infrastruktúra fejlesztése.

3. 53/2001. (VIII. 17.) FVM rendelet, „Magyarország SAPARD-terve 2000–2006.” 4.6. intézkedés: Falufejlesztés és -felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése.

XVI. A mezőgazdasági és a mezőgazdasághoz kapcsolódó tevékenységek diverzifikációja abból a célból, hogy biztosított legyen több jövedelemforrás vagy alternatív jövedelmi lehetőség elérhetősége

1. 2253/1999. (X. 7.) Kormányhatározat a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programról és a bevezetéséhez szükséges intézkedésekről

– A program célja: A vidéki foglalkoztatási és jövedelemszerzési lehetőségek jelentős bővülése, a vidéki életminőség javulásához való hozzájárulás, alternatív jövedelemszerzési lehetőségek kialakítása.

2. 34/2000. (VII. 6.) FVM rendelet a vidékfejlesztési célelőirányzat 2000. évi felhasználásának részletes szabályairól

2. § (1) A vidékfejlesztési támogatási célelőirányzat rendeltetése:

a) a vidéki területeken élő népesség gazdasági, társadalmi, kulturális és infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló esélyegyenlőségé-

nek javítása, a vidéki területek alkalmazkodóképességének és népességmegtartó képességének fokozása,

b) a sajátos ökológiai adottságokkal rendelkező térségekben összehangolt, fenntartható fejlődés feltételeinek biztosítása,

c) az átfogó agrárszerkezet-átalakítást és vidékfejlesztést célzó, a térségi integráción alapuló komplex fejlesztési programok kidolgozásának és megvalósításának ösztönzése,

d) a vidéki területeken az alternatív és kiegészítő jövedelemforrást biztosító tevékenységek feltárása és kiaknázásának támogatása,

e) a vidéki területek népességmegtartó képességének fokozása érdekében az épített és természeti környezet megóvása, a humán infrastruktúra fejlesztése, valamint a térség identitásának megőrzése, erősítése,

f) falvak megújítása és fejlesztése, illetve a vidéki hagyományok és a tárgyi értékek ápolása és védelme,

g) tevékenységek diverzifikálása alternatív jövedelemszerzési lehetőségek biztosítása érdekében,

h) vidéki infrastruktúra fejlesztése.

3. 50/2001. (VII. 20.) FVM rendelet a vidékfejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól

– B intézkedések: Helyi jellegzetességű, tájspecifikus mezőgazdasági tevékenységek és ezekre épülő élelmiszer-feldolgozás és -értékesítés fejlesztésének támogatása

11. § (1) A támogatás általános célja a vidéki népesség helyben tartása érdekében alternatív és/vagy kiegészítő jövedelemszerzési lehetőségként az Európai Unió minőségi elvárásainak megfelelő, helyi speciális élelmiszer-készítési technikák és jellegzetes termékek előállításának, feldolgozásának, értékesítésének támogatása, valamint a minőségi, egyedi, nagy hozzáadott értékekkel rendelkező és nagy élőmunkaigényű végtermékek piacra jutásának segítése, a termékpályák fejlesztése által a termelők piaci pozíciójának javítása.

(2) Helyi speciális termék az előállított termék, melynek alapanyaga döntő részben a fejlesztés helyétől 50 km-nél nem távolabbi területről származik, és/vagy az előállítás, feldolgozás, megjelenés módja az adott tájegységhez kötődő sajátossággal rendelkezik.

4. 53/2001. (VIII. 17.) FVM rendelet, „Magyarország SAPARD-terve 2000–2006.” 4.7. intézkedése: A tevékenységek diverzifikálása, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztése.

XVII. A mezőgazdasági hasznosítású vízierőforrás-gazdálkodás

Lásd IX., melioráció

XVIII. A mezőgazdaság fejlesztéséhez kapcsolódó infrastruktúra fejlesztése és javítása, vidéki infrastruktúra

1. 34/2000. (VII. 6.) Kormányrendelet a vidékfejlesztési célelőirányzat 2000. évi felhasználásának részletes szabályairól

- 2. § a vidékfejlesztési célelőirányzat rendeltetése, h) a vidéki infrastruktúra fejlesztése

2. 50/2001. (VII. 20.) FVM rendelet a vidékfejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól

- Támogatás adható a vidéki infrastruktúra fejlesztéséhez.

3. 1/2001. (I. 5.) GM rendelet a Gazdasági Minisztérium vállalkozási célelőirányzatának szabályozásáról

- 2. § A célelőirányzat felhasználásának általános szabályai. Szempontok: j) a vidékfejlesztés, továbbá a vidéki infrastruktúra, illetve a falusi lakosság munkalehetőségeinek és életkörülményeinek javítása, különös tekintettel a hátrányos helyzetű mezőgazdasági körzetekre.

4. 104/2001. (VI. 21.) Kormányrendelet a vidékfejlesztési célelőirányzat általános szabályairól (támogatások szabályozása)

- 1. melléklet, VII. A vidéki infrastruktúra fejlesztésének támogatása

Részletes támogatási jogcímek:

- a) mezőgazdasági úthálózat fejlesztése,
- b) a vállalkozások célját szolgáló energiaellátás fejlesztése,

- c) a helyi szennyvízkezelés kiépítése alternatív szennyvízkezelési eljárások alkalmazásával (a 2000 főnél kevesebb lakosú településeken),
- d) helyi piacok és felvásárlóhelyek kialakítása és fejlesztése, valamint informatikai csomópontok létesítése,
- e) a fenti fejlesztések üzleti és megvalósítási tervének, gazdaságossági vizsgálatának elkészítése, a helyi szereplőket szolgáló informatikai és kommunikációs rendszerek fejlesztése.

5. 53/2001. (VIII. 17.) FVM rendelet, „Magyarország SAPARD-terve 2000–2006”

- 4.8. intézkedés a vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása:
A mezőgazdasági infrastruktúra fejlesztését különösen a változó földtulajdoni és földhasználati viszonyok indokolják. A mezőgazdaság átalakulását kísérő tulajdoni és használati viszonyok megváltozásával szükségessé vált a meglévő mezőgazdasági utaknak és a hozzájuk tartozó épített környezeti elemeknek (csatornák, vízelvezető árkok stb.) az új struktúrákhoz igazítása, felújítása és karbantartása, valamint új utak kialakítása az egyes területek elérhetővé tétele érdekében. Új utak létesítése, illetve a meglévők felújítása, karbantartása egyúttal turisztikai célokat (például sétautak, lovasturizmus útvonalainak kialakítását) is szolgálhat. A vidéki (mezőgazdasági) infrastruktúra biztosításának fontos része a mezőgazdasági úthálózatot kísérő csapadék- és talajvíz-elvezető árkok és átereszek karbantartása, illetve ahol ez szükséges, újak létesítése.

XIX. A falusi turizmus és a vidéki kézművesség támogatása

- A falusi turizmusnak az a különlegessége, hogy nem csak az agrárpolitikai mezőben, de az idegenforgalmi mezőben is intézményesült. Ez utóbbiban definiálják, hogy mi számít annak, az agrárpolitika inkább támogatja, pénzt ad hozzá.
- 2000-től nincs benne az agrárgazdasági támogatásokban,

- A vidéki kézművesség fogalma csak az 53/2001. (VIII. 17.) FVM rendeletben („Magyarország SAPARD-terve 2000–2006”) jelenik meg.
- 1. A 97/1992. (VII. 16.) Kormányrendelet az elmaradott területek fejlesztéséről és a munkahelyteremtést szolgáló területfejlesztési támogatásokról:
 - Támogatás adható a falusi idegenforgalom fejlesztésére.
- 2. 1992. évi LXXXIII. törvény egyes elkülönített állami pénzalapokról
 - II. fejezet: Idegenforgalmi alap, 14. § támogatás adható a falusi turizmusra.
 - VI. fejezet: Területfejlesztési alap, 52. § d. támogatás adható pályázati úton.
 - d) az agrárgazdaság szerkezetátalakítását elősegítő fejlesztésekhez, a kedvezőtlen mezőgazdasági adottságú településeken a mezőgazdasági célú földhasznosításhoz, a mezőgazdasági művelési ágú földterületek nem mezőgazdasági célú földhasznosításához, a falusi idegenforgalom kiépítéséhez, valamint a védett és védelemre tervezett, mezőgazdaságilag hasznosítható területeken a természeti értékek megőrzését elősegítő beruházásokhoz.
- 3. 1995. évi XXI. törvény az elkülönített állami pénzalapokról
 - IX. fejezet: a Földművelésügyi Alapokra vonatkozó általános rendelkezések
- 86. § (4) A Földművelésügyi Alapokból a X–XIV. fejezetben említett jogcímenek túl támogatás nyújtható az azok rendeltetéséhez kapcsolódó, illetve azt elősegítő
 - a) kutatás-fejlesztéssel kapcsolatos szolgáltatásokhoz,
 - b) agrártársaság-fejlesztési program kidolgozására, végrehajtására,
 - c) kül- és belpiaci, valamint marketingtevékenység elősegítésére,
 - d) az agrárágazatban dolgozók külföldi tapasztalatszerzésére,
 - e) falusi idegenforgalom fejlesztéséhez is.
- 4. 9/1995. (IV. 28.) FM rendelet a Mezőgazdasági és Erdészeti Alap felhasználásának részletes szabályairól

- V. fejezet: a szaktanácsadás igénybevételének elősegítéséhez, valamint fejlesztéséhez nyújtott támogatás: falusi idegenforgalommal foglalkozó vállalkozások is kaphatnak támogatást, ha szaktanácsadást vesznek igénybe.

5. 1997. évi CV. törvény a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja tv.) módosításáról, 3. §

55. Falusi vendégfogadás: a magánszemély által nem egyéni vállalkozóként, saját tulajdonában lévő falusi lakóház magánszemély egyéni vagy családi üdülése keretében részben vagy egészben történő üzletszerű hasznosításával folytatott, legfeljebb tíz ágyra kiterjedő szállásadó, étkeztetési és szabadidőprogram-szolgáltató tevékenység (beleértve a háztartás, a gazdaság működésének bemutatását is). Nem minősül falusi vendégfogadásnak az étkeztetés, az italmérés, a szabadidőprogram-szolgáltatás, ha nem szállásadás (üdülés) keretében történik.

56. Falusi lakóház: a kiemelt gyógyhelynek, gyógy- és üdülőhelynek nem minősülő községben, már kialakult tanyás térségben lévő lakóház (családi ház) a hozzá tartozó épületekkel, helyiségekkel, területtel.

57. Falusi vendégfogadás bevétele, a magánszálláshelyek idegenforgalmi célú hasznosításáról szóló kormányrendelet szerint meghatározott magánszállásadás bevétele (beleértve a szállásadás keretében nyújtott étkeztetés, italmérés, szabadidőprogram-szolgáltatás bevételeit is): önálló tevékenységből származó olyan bevételek, amelyek a 4. § (4)–(5) bekezdése alkalmazásában részben sem minősülnek vagyontárgy hasznosításából származónak.

6. 110/1997. (VII. 25.) Kormányrendelet a magánszálláshelyek idegenforgalmi célú hasznosításáról

- A fizetővendéglátás és a falusi szállásadás együtt magánszállásadásnak minősül.
- 1. § (3) E rendelet alkalmazása szempontjából fizetővendéglátás a városokban, kiemelt gyógyhelyeken, kiemelt üdülőhelyeken, a gyógy- vagy üdülőhelyeken folytatott magán-szállásadói tevékenység. E rendelet alkalmazása szempontjából kiemelt gyógy-

helynek, kiemelt üdülőhelynek, a gyógy- és üdülőhelynek minősülő települések jegyzékét a rendelet 1. számú melléklete tartalmazza.

(4) E rendelet alkalmazásában falusi szállásadónak minősül a (3) bekezdésben nem említett községben és a már kialakult tanyás térségben folytatott magán-szállásadói tevékenység.

- a falusi szállásadók 1997. október 1-jéig kötelesek nyilvántartásba vetetni magukat

7. 109/1997. (XII. 30.) FM rendelet az agrárgazdasági célok 1998. évi támogatásáról

- V. fejezet: Egyes agrárgazdasági beruházások támogatása, F/2. Az agroturizmus fejlesztésének támogatása
- Agroturizmus (312. §): mezőgazdasági termelésre kedvezőtlen adottságú, háromezer lakosság alatti településeken mezőgazdasági és kapcsolódó tevékenységet folytató magánszemély szálláshelyek kialakításához és szálláshely környezetének rendezéséhez, szakmai képzés megszerzéséhez és agroturisztikai kiadványok költségeihez.

8. 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 1999. évi költségvetési támogatásáról

- IV. fejezet: Egyes agrárgazdasági beruházások támogatása. L. Az agroturizmus fejlesztésének támogatása
- Agroturizmus (292. §): mezőgazdasági termelésre kedvezőtlen adottságú, tízezer lakosság alatti települések bel- és külterületén állandó jelleggel élők, valamint a mezőgazdasági termelésre kedvezőtlen adottságú, tízezer lakosság feletti települések külterületén elterülő tanyán állandó jelleggel élők, az agroturisztikai szolgáltatások beindításához, illetve fejlesztéséhez.

9. 50/2000. (V. 13.) Kormányrendelet a területfejlesztési célelőirányzat 2000. évi felhasználásának részletes szabályairól

- Támogatás adható a falusi turizmus fejlesztéséhez.

10. 11/2000. (VI. 15.) OM rendelet a mezőgazdasági szaktanácsadó szakmérnöki szakirányú továbbképzési szak képesítési követelményeiről

- A falusi turizmus a képzés egyik fő tanulmányi területe.

11. 34/2000. (VII. 6.) Kormányrendelet a vidékfejlesztési célelőirányzat 2000. évi felhasználásának részletes szabályairól

- támogatás adható: bb) a falusi és agrárturizmus fejlesztése körében szálláshelyek korszerűsítésére, bc) a falusi és agrárturizmushoz kapcsolódó szolgáltatások fejlesztését szolgáló beruházásokhoz

12. 167/2000. (IX. 29.) Kormányrendelet az agrár-felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeiről szóló 146/1998. (IX. 9.) Kormányrendelet módosításáról

- A vidékfejlesztési agrármérnöki szak létrehozatala és képzési követelményei.
- A falusi turizmus a képzés egyik fő tanulmányi területe.

13. 50/2001. (VII. 20.) FVM rendelet a vidékfejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól

- Támogatás adható a falusi és agroturizmus fejlesztéséhez.

14. 17/2001. (VI. 1.) OM rendelet a vidékfejlesztési szakmérnök szakirányú továbbképzési szak képesítési követelményeiről

- A falusi turizmus a képzés egyik fő tanulmányi területe.

15. 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról

- II. fejezet: A törvény hatálya alá tartozó személyek által igénybe vehető kedvezmények és támogatások

Határon túli szervezetek támogatása alfejezet:

- 18. § e) a határon túli magyar nemzeti közösség által lakott területen a hátrányos helyzetű települések népességmegtartó erejének javítása, a falusi turizmus fejlesztése

16. 89/2001. (VI. 15.) Kormányrendelet a területfejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól (támogatások szabályozása)

- 30. § Értelmező és záró rendelkezések: l) falusi idegenforgalom: minden nem gyógy- és üdülőhelyen a falu komplex idegenforgalmi kínálatának hasznosítása, ideértve bármely település falu-

si jellegű településrészeit is, a vendégfogadás komplex vagy kiegészítő feltételeinek kialakítása (szállás, szolgáltatás, program) akkor, ha a tevékenység helyszíne, jellege megfelel a falusi turizmus sajátos követelményrendszerének, illetve a fejlesztés során ezek megteremtése a cél.

17. 104/2001. (VI. 21.) Kormányrendelet a vidékfejlesztési célelőirányzat általános szabályairól (támogatások szabályozása)

- 19. § Értelmező és záró rendelkezések: d) falusiturizmus-fejlesztés: minden nem gyógy- és üdülőhelyen a falu komplex idegenforgalmi kínálatának hasznosítása, ideértve bármely település falusi jellegű településrészeit is, a vendégfogadás komplex vagy kiegészítő feltételeinek kialakítása (szállás, szolgáltatás, program) akkor, ha a tevékenység helyszíne, jellege megfelel a falusi turizmus sajátos követelményrendszerének, illetve a fejlesztés során ezek megteremtése a cél.

XX. Az agrárkörnyezet védelme

1. 2253/1999. (X. 7.) Kormányhatározat a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Programról és a bevezetéséhez szükséges intézkedésekről

- Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program a környezetkímélő, a természet védelmét és a táj megőrzését szolgáló mezőgazdasági termelési módszerek támogatására, összhangban a környezet védelmének és a vidék megőrzésének megfelelő mezőgazdasági termelési módszerek alkalmazásáról és támogatásáról szóló 2078/92 EGK tanácsi rendelet előírásaival.
- A környezet védelme, a természeti értékek megőrzése napjainkra a társadalmi-gazdasági élet meghatározó részévé vált. Ennek alapvető oka egyrészt a hosszú távon nem fenntartható gazdálkodás következtében a természeti erőforrások egyre gyorsabb ütemű felhasználása, másrészt a gazdasági tevékenységek hatásaként a környezetbe kibocsátott szennyező anyagok növekvő mennyisége. Mindezek eredményeképpen szinte minden környezeti elem állapota romlott, és ez már a használatok

egyértelmű korlátozásával is együtt jár. A társadalmi-gazdasági feladatok végrehajtásával párhuzamosan, azokkal együtt kell a környezetvédelem problémáit megoldani. Napjainkban már nyilvánvalóvá vált, hogy a környezetvédelmi problémákat nem lehet egymástól és a gazdaság működésétől elkülönítetten kezelni, igazán sikeres és hatékony csak az ágazati politikákba integrált környezetvédelem lehet. Az Országgyűlés határozott a Nemzeti Környezetvédelmi Program kialakításáról és végrehajtásáról. A programban megfogalmazásra kerültek az agrár-ágazatra vonatkozó környezetvédelmi feladatok, amelyek az EU-csatlakozásból származó kötelezettségeink kapcsán még időszerűbbek és hangsúlyosabbak lettek. A Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program erre a feladatra kíván adekvát megoldást adni.

2. 102/2001. (XII. 16.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2002. évi költségvetési támogatásáról

- I. fejezet: Az agrártermelést segítő támogatások,
- 5. alfejezet: A Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program végrehajtásának támogatása

3. FVM pályázati felhívás az agrár-környezetvédelmi tájközpontok kialakításának támogatásához (FVF Értesítő 2001/7.)

- Az FVM az agrárgazdasági célok 2001. évi költségvetési támogatásáról szóló 15/2001. (III. 3.) FVM rendelet 114–155. §-aiban foglaltak alapján felhívást teszi közzé.

XXI. A természeti katasztrófák által károsított mezőgazdasági termelőpotenciál helyreállítása és a megfelelő megelőző intézkedések bevezetése

- Régi magyar hagyománya van a kérdésnek, különösen a Magyarországon gyakori vízkárok elleni intézkedéseknek:
 1. 1964. évi IV. törvény a vízügyről,
 2. 1996. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról,
 3. 155/1998. (IX. 30.) Kormányrendelet a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter feladatairól és hatásköréről:

- A mezőgazdasági vízgazdálkodás az FVM hatáskörébe kerül a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztériumból (Vízügyi Alap)
 - 5. § (2) A vízgazdálkodás körében a miniszter a) ellátja a mezőgazdasági vízhasznosítással és vízkárelhárítással kapcsolatos kormányzati feladatokat, ideértve a forgalomképes állami tulajdonú vizek és vízi létesítmények mezőgazdasági vízszolgáltatási és vízkár-elhárítási célú fejlesztésének, üzemeltetésének, fenntartásának szervezését, irányítását; b) irányítja a forgalomképes állami tulajdonú vízi létesítmények üzemeltetésével összefüggésben a belvízkár-elhárítást.
4. 15/2001. (III. 3.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2001. évi költségvetési támogatásáról
- III/E. alfejezet: Vízkár-elhárítási program megvalósításának támogatása
5. 102/2001. (XII. 16.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 2002. évi költségvetési támogatásáról
- V. fejezet: Vízkár-elhárítási program megvalósításának támogatása

3. Az Európai Unió magyar vidékfejlesztést érintő dokumentumai, valamint az EU-csatlakozással kapcsolatos magyar dokumentumok

1. Az 1991. december 16-án megkötött Magyarország–Európai Közösségek Társulási Egyezmény (*Hungarian-EC Agreement on Association*) nem foglalkozott a vidékfejlesztés és a vidékpolitika kérdéseivel, noha a magyar agrárgazdaság jellegzetességeit és a szükségesnek tartott változtatásokat részletesen tárgyalta.

2. Az Európai Bizottság véleménye Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásáról (*Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union*)

- Az anyag megállapítja, hogy a vidékfejlesztési politikák egyre nagyobb figyelmet kapnak Magyarországon, és számos politikai eszköz működik már az országban. Ezek az intézkedések ugyanakkor nem kaptak elég finanszírozást a korlátozott források miatt.

3. Az Európai Bizottság Éves Jelentése Magyarország előrehaladásáról a tagság felé, 1998 (*Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession*) 29. oldal

- A mezőgazdasági politika területén előrelépés történt néhány struktúrapolitikai intézkedés meghozatalával, míg az agrár-környezetvédelmi politika csak lassan formálódik. Ugyanakkor nem jött még létre a vidékpolitika átfogó koncepciója.

4. A csatlakozási folyamat aktuális állását és az előcsatlakozási programok működését áttekintő *Accession Partnership 1999 Hungary* dokumentum

- 4.2. pont: A mezőgazdasági politikában középtávon a következő intézkedések meghozatalára van szükség: erősíteni kell a Közös Agrárpolitika megvalósításának mechanizmusait és az adminisztratív struktúrákat (a mezőgazdasági piacok monitoro-

zása, struktúra- és vidékfejlesztési politikai eszközök alkalmazása, testületek és kontroll-mechanismusok föllállítása)

- 5.3. pont: A fenntartható mezőgazdaság és a vidékfejlesztés céljait szolgáló előcsatlakozási program, a SAPARD, két területen fog segítséget nyújtani Magyarország számára 2000–2006 között: a közös mezőgazdasági politika és a kapcsolódó politikák közösségi vívmányainak átvételében, a magyar mezőgazdasági szektor és a vidéki területek kiemelt és speciális problémáinak tartós megoldásában.
- 6. pont: Feltételek: az előcsatlakozási alapokból történő programfinanszírozás előfeltétele, hogy Magyarország a Koppenhágai kritériumok teljesítése és az ebben a dokumentumban meghatározott feladatok elvégzésében előrehaladást érjen el.

5. Az Európai Bizottság Éves Jelentése Magyarország előrehaladásáról a tagság felé, 1999

- 38. oldal: Magyarországnak nincs átfogó vidékfejlesztési politikája. A támogatásokat egymástól elkülönülő eszközök és intézkedések keretében osztják. A programok és ezek költségvetése jelenleg éves tervezésű, ám a kormányzat készített egy hosszú távú stratégiát, ami a többéves tervezés alapjául szolgálhat.

6. Az Európai Bizottság Éves Jelentése Magyarország előrehaladásáról a tagság felé, 2000

- A magyar SAPARD-tervet 2000. március 24-én benyújthatónak minősítették, és kedvező értékelést kapott a STAR Bizottságtól 2000. szeptember 13-án. A tervet az Európai Bizottság 2000 októberében jóváhagyta. A terv két fő prioritása a mezőgazdasági szektor és az élelmiszeripar versenyképességének növelése, súlyt helyezve környezetvédelmi szempontokra és a vidéki területek alkalmazkodási képességének növelése. (Falu-megújítás és -fejlesztés, a tevékenységek diverzifikációja, a vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása.) A közráfordítások éves átlagban 50,5 millió eurót tesznek majd ki (2000. évi áron), amelyből a Közösség hozzájárulása 38,7 millió euró. A SAPARD-ügynökség felállításának és akkreditációjának előkészítése folyamatban van. Annak ellenére, hogy az Agrárinter-

venciós Központnak kellett volna a tervek szerint SAPARD-ügynökségként működnie, ez most a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium felelősségi körébe került. A szervezeti felépítésnek ez a változása sajnálatos módon jelentős késedelmet okozott a SAPARD program végrehajtására történő felkészülésben.

- A SAPARD programot a Bizottság 2000 októberében jóváhagyta. A program főként a mezőgazdasági üzemekben történő beruházásokra, valamint a mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének javítására koncentrál [lásd A. b) szekció – Magyarország és az Európai Unió közötti kapcsolatok].
- A vidékfejlesztés területén a kormány 1999 őszén elfogadta az Agrár-környezetvédelmi Programot, amelynek keretében a környezetbarát módon termelő gazdákat támogatják. A program éves költségvetése 26 millió euró. A program kialakítását követnie kell a megvalósításhoz szükséges intézményrendszer kialakításának és a finanszírozás növelésének.

7. Az Európai Bizottság Éves Jelentése Magyarország előrehaladásáról a tagság felé, 2001

- 7. fejezet, Mezőgazdaság: Jelentősen növekedtek a mezőgazdasági, piacra jutási, termelési, beruházási és vidékfejlesztési támogatások. A regisztrált termelők száma is növekedett. Ez előfeltétele a támogatások megszerzésének.
- A vidékfejlesztés és az erdészet (külön alfejezet) területén kevés előrehaladás történt. Az Agrár-környezetvédelmi Program megvalósítása továbbra is késedelmet szenvedett.
- A SAPARD-ügynökség kialakítása terén tett előrehaladás ellenére is késik az ügynökség nemzeti akkreditációja. Erre előreláthatólag 2001 vége előtt kerül sor.

8. GM-tájékoztató a Magyar Köztársaság kormányának tárgyalási álláspontjáról az Európai Unióhoz történő csatlakozási tárgyalásokon

- 7. fejezet, 50. Magyarország részvétele a Tanács 1268/1999/EK rendeletében meghatározott, a mezőgazdasági és vidékfejlesztési előcsatlakozási intézkedéseket támogató közösségi programban

(SAPARD) segíteni fogja az ország felkészülését a közös vidékfejlesztési politika és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap rendszerének alkalmazására. A csatlakozás előtt benyújtásra kerül az Európai Bizottsághoz az országnak, a Tanács 1257/1999/EK rendelete 43. cikkelyével összhangban kidolgozott vidékfejlesztési terve. A terv a csatlakozástól a 2006. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozik majd, amelynek alapját a Tanács 1268/1999/EK rendeletének 4. cikkelyével összhangban kidolgozott terv fogja képezni.

- 51. Feltételezve, hogy a csatlakozás után a közös piacszervezetek, a közvetlen támogatási rendszerek (a Tanács 1259/1999/EK rendeletének függeléke) és a Tanács 1257/1999/EK rendeletében meghatározott vidékfejlesztési intézkedések valamennyi kedvezményét és pénzügyi forrását csökkentések és korlátozások nélkül kiterjesztik Magyarországra, az ország elfogadja az állami támogatásokra vonatkozó, az EK Alapszerződés 87–89. cikkelyében és a Tanács 1257/1999/EK rendelete 51. cikkelyében meghatározott közösségi szabályok alkalmazását. Mindemellett a magyar kormány fenn kíván tartani bizonyos állami támogatási formákat. Ezek a következők: a) A magyar kormány tiszteletben kívánja tartani a mezőgazdasági termelőkkel a csatlakozás előtt kötött szerződésekből eredő kötelezettségeit. E támogatási formába tartozik a hitelszerződésekhez, az adósságkönnyítéshez és -átütemezéshez kötődő kamattámogatás, valamint a hitelszerződésekhez nyújtott állami garancia. b) A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter 8/1999. (I. 20.) számú rendelete alapján a 40 évnél fiatalabb gazdálkodók gazdaságuk kialakításához 15 millió Ft-ot meg nem haladó mértékű támogatásban részesülhetnek (ez az összeg mintegy 60 000 eurónak felel meg). A magyar kormány a közösségi támogatás és a magyar nemzeti támogatás összevont értékére 60 000 euró felső határt kíván megállapítani. (Az 1257/1999/EK tanácsi rendelet Függelékében megállapított felső határ 25 000 euró). A fiatal gazdálkodók a támogatást egyebek között földvásárlásra, új vagy használt gépek beszerzésére és gazdasági épületek vásárlására használhatnák fel. c) A Tanács 1268/1999/EK ren-

dele 2. cikkelye által az előcsatlakozási szakaszban lehetővé tett, a termelői csoportok létrehozását szolgáló támogatás folyósítását a csatlakozás után is biztosítani szükséges. E támogatási forma Magyarországon a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter 8/1999. (I. 20.) számú rendeletén alapul. A magyar kormány álláspontja szerint a fenti támogatási formák összhangban vannak a közösségi szabályokkal. Amennyiben a tagállamok nem osztják ezt a véleményt, a magyar kormány kéri, hogy tekintsék a fentieket átmeneti időszakra vonatkozó kérelemnek. Ezek az időszakok a b) és c) pont esetében a csatlakozástól számított öt évig, az a) pont tekintetében pedig a szerződési kötelezettségek teljesítéséig vagy lejártáig tartanak. A fent említetteken túl számos más mezőgazdasági nemzeti támogatási forma működik Magyarországon, amelyeket összhangban lévőnek tekintünk az EK állami támogatásokra vonatkozó szabályaival. A magyar kormány készen áll arra, hogy ezeket a tárgyalások során megfelelő időben a Bizottság elé jóváhagyásra beterjessze.

- 52. Mivel a csatlakozás a magyar mezőgazdaság számára jelentősen megváltozó feltételeket fog jelenteni, a magyar kormány nem tudja kizárni azt, hogy komoly nehézségek fognak fennállni vagy megjelenni a Közös Agrárpolitika, illetve a közösségi vívmányokkal összhangban speciálisan engedélyezett nemzeti támogatások teljes körű alkalmazása ellenére. Emiatt a csatlakozási szerződésnek további nemzeti támogatások átmeneti időszakra történő engedélyezésével biztosítani kell a problémák kezelésének lehetőségét. A magyar kormány a következő szöveget javasolja: Amennyiben a közösségi szabályozó eszközök, valamint a közösségi szabályozással teljesen összhangban levő, vagy a csatlakozási szerződésben jóváhagyott nemzeti támogatások teljes körű felhasználása ellenére a csatlakozásból következően súlyos nehézségek adódnának, a Bizottság, egy ötéves átmeneti időszak során, Magyarországot kérésére, jóváhagyja további, olyan mértékű nemzeti támogatások folyósítását a mezőgazdasági termékek előállítóinak vagy mezőgazdasági termelőüzemeknek, amelyek a nehézségek megszüntetése érdekében szükségesek.

9. GM-tájékoztató az *Acquis* átvételének nemzeti programjáról (2000. év), Külgazdasági Értesítő, 2000/10.

– 4.2. Agrárgazdaság

Mezőgazdaságistruktúra-átalakítás, vidékfejlesztés, a SAPARD-támogatás fogadásához szükséges intézmények létrehozása és felkészítése

Az alfejezet minden olyan tevékenységgel foglalkozik, amelyek az EU strukturális és vidékfejlesztési programjainak a magyar mezőgazdaságban való alkalmazása érdekében szükségesek.

Az 1999-ben tett intézkedések:

- Magyarország SAPARD-tervének kidolgozása;
- vidék- és regionális fejlesztési programok a kistérségekben;

A 2000-re tervezett intézkedések:

- a fejlesztési programok több évre szóló programozásának EU-ban használt rendszerének átvétele;
- a kistérségi fejlesztési programok végrehajtásának előkészítése;
- a SAPARD és a jövőbeni EU vidékfejlesztési programok intézményi kereteinek megteremtése.

10. Tájékoztató a Közöségi Vívmanýok (*Acquis Communautaire*) Átvételének Nemzeti Programjáról (2001. év), Külgazdasági Értesítő, 2001/8–9.

– 4.2. pont: Mezőgazdaság: Vidékfejlesztés

Az alfejezet a következőkkel foglalkozik: az EU vidékfejlesztési programok végrehajtása, agrár-környezetvédelem, erdészet.

A jelenlegi helyzet, a 2000–2001-ben megvalósított fő intézkedések:

- a SAPARD-terv kidolgozása, előkészületek a szükséges intézményi háttér megteremtésére;
- a kistérségek vidék- és területfejlesztési kezdeményezéseinek ösztönzése;
- a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program kidolgozása, a megvalósítás előkészítése.

A 2001–2002-ben tervezett fő intézkedések:

- a SAPARD-program teljes körű működtetése;

- a több évre szóló programozás megvalósítása a vidékfejlesztés területén;
- a közösségi vidékfejlesztési programok működtetéséhez szükséges intézményi háttér megteremtése;
- a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program beindítása.

4. A vidékfejlesztéssel foglalkozó tudományos publikációk 1990-től 2002 júliusáig

- 1993: *A műszaki szolgáltatások a mezőgazdaságban és a vidékfejlesztésben.* XXX. Országos Mezőgazdasági Gépesítési Tanácskozás. Szekszárd.
- 1994: *Szöveggyűjtemény a vidékfejlesztés szociológiája című tantárgy tanulmányozásához.* Gödöllő, GATE GTK Tanárképző Intézet.
- 1997: Csáki Cs.–Elek S.: A Világbank és a vidékfejlesztés. *A Falu*, 1. sz. 85–88.
- 1997: Csire András: Vidékfejlesztési megközelítések Magyarországon 1970–1996: Az új regionális politika. *Szociológiai Szemle*, 1. sz. 79–96.
- 1997: Dorgai László: A vidékfejlesztés néhány agrárgazdasági vonatkozása Magyarországon. In Csete László (szerk.): *Regionális agrárkutatói és vidékfejlesztési workshop.* Közreadt a Magyar Tudományos Akadémia Agrártudományok Osztálya Agrárközi Bizottsága [etc.] – Kompolt: GATE Fleischmann Rudolf Mezőgazdasági Kutatóintézet 1997, 34–42.
- 1997: Csete László (szerk.): *Regionális agrárkutatói és vidékfejlesztési workshop.* Magyar Tudományos Akadémia Agrártudományok Osztálya Agrárközi Bizottsága [etc.] – Kompolt: GATE Fleischmann Rudolf Mezőgazdasági Kutatóintézet 1997.
- 1997: Fehér Alajos: Agrárfejlesztési stratégia és a vidékfejlesztés Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. *Gazdálkodás*, 2. sz. 1–9.
- 1997: Kovács Teréz: A vidékfejlesztés problémái és feladatai. *A Falu*, 2. sz. 11–17.
- 1997: Ángyán József (szerk.): *Környezet- és természetvédelem, mezőgazdálkodás, vidékfejlesztés kutatási tématerület: Témaösszefoglalók, Tézisek, javaslatok I.* Budapest, BKE Környezetgazd. és Technológiai Tanszék.
- 1997: Laczkó István: Az elmaradott térségek regionális sajátosságait megjelenítő, a hatékony vidékfejlesztés garanciáit vállaló agrárpolitika. In Csete László (szerk.): *Regionális agrárkutatói és vidékfejlesztési workshop.* Közreadta a Magyar Tudományos Akadémia Agrártudományok Osztálya Agrárközi Bizottsága [etc.] – Kompolt: GATE Fleischmann Rudolf Mezőgazdasági Kutatóintézet, 157–163.

- 1997: Madarász Imre: A vidék- és térségfejlesztés mint szakma és feladatkör. *A Falu*, 1. sz. 77–84.
- 1997: Miklóssy Endre: A programnyelv és a regionális vidékfejlesztés. In Csete László (szerk.): *Regionális agrárkutatói és vidékfejlesztési workshop*. Közreadta a Magyar Tudományos Akadémia Agrártudományok Osztálya Agrárközi Bizottsága [etc.] – Kompolt: GATE Fleischmann Rudolf Mezőgazdasági Kutatóintézet, 83–87.
- 1997: Öcsödi Gyula: Mezőgazdaság és vidékfejlesztés. *A Falu*, 2. sz. 5–9.
- 1997: Rajnai Gábor: Agrárfinanszírozás – földjelzálog hitelezés – vidékfejlesztés. *A Falu*, 1997. 3. sz. 101–105.
- 1997: Romány Pál: *Agrárfejlődés, agrártársadalom, vidékfejlesztés*. Budapest, MTA.
- 1997: Sarudi Csaba–Szabó Gábor: A vidékfejlesztés prioritásainak és eszközürendszerének EU-konform harmonizációjáról. *Gazdálkodás*, 1997. 4. sz. 55–67.
- 1997: Sarudi Csaba: Vidékfejlesztés Magyarországon és az Európai Unióban. *A Falu*, 2. sz. 19–25.
- 1997: Sarudi Csaba: A vidékfejlesztés kérdései az Európai Unióban és Magyarországon In Csete László (szerk.): *Regionális agrárkutatói és vidékfejlesztési workshop*. Közreadta a Magyar Tudományos Akadémia Agrártudományok Osztálya Agrárközi Bizottsága [etc.] – Kompolt: GATE Fleischmann Rudolf Mezőgazdasági Kutatóintézet, 189–198.
- 1998: Dorgai László: *Területfejlesztés, vidékfejlesztés*. Közreadta az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet. Budapest, AKII. Budapest.
- 1998: Elek Sándor: Agrárpolitika és vidékfejlesztés. In Temesi József (szerk.): *50 éves a Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem*. Budapest, BKE, 2463–2474.
- 1998: Fehér Alajos: Mezőgazdaság és vidékfejlesztés. *Gazdálkodás*, 1. sz. 72–79.
- 1998: Fekete György: Gondolatok a foglalkoztatás és vidékfejlesztés kérdéseiről. *Szövetkezés*, 2. sz. 55–67.
- 1998: G. Fekete Éva: *Bevezetés az alulról vezérelt vidékfejlesztés elméletébe és módszertanába*. Szolnok, KGF.
- 1998: Jávör Károly: Vidékfejlesztés alulnézetből. *A Falu*, 3. sz. 45–52.
- 1998: Kovács Dezső: *A terület- és vidékfejlesztés szabályozása és működtetése az Európai Unióban*. Szolnok, KGF.
- 1998: Kulcsár László–Kozári József: A vidékfejlesztés új stratégiája Magyarországon. *Gazdálkodás*, 4. sz. 11–21.

- 1998: Kulcsár László: Vidékfejlesztés és vidékpolitika Magyarországon. *A Falu*, 2. sz. 5–15.
- 1998: Márczis Márta: „Az élet él és élni akar”: Megalakult a Vidék Parlamentje, a vidékfejlesztés bármely területén érintett és tevékenykedő civil közösségek országos mozgalma. *A Falu*, 3. sz. 79–86.
- 1998: Czeti András–Majoros Endre (szerk.): *Vidék- és agrárstruktúra-fejlesztés az EU-ban*. Közreadta a Földművelésügyi Minisztérium. Budapest. Agroinform.
- 1999: *A falu és vidékfejlesztés stratégiai kérdései*. Budapest, MTA.
- 1999: *Agroökológia – gyepek – vidékfejlesztés: többirányú gyephasználat szaktanácsadási alapjai II*. Debrecen, DATE.
- 1999: Dorgai László: *A vidékfejlesztés finanszírozása az Európai Unióban*. Budapest, AKII.
- 1999: Fehér Alajos–Misik Sándor: Agrárstruktúra-váltási program és vidékfejlesztés Eger város környékén. *Gazdálkodás*, 1. sz. 32–41.
- 1999: Gógl Árpád–Pócs Gyula (riporter): A vidékfejlesztés legfontosabb erőforrása az ember. *A Falu*, 3. sz. 5–8.
- 1999: Gyertyán Katalin: Vidékfejlesztési modell vállalkozáshiányos kistérségek számára. *A Falu*, 2. sz. 69–74.
- 1999: Harza Lajos: A LEADER, a SAPARD és a vidékfejlesztés. *Gazdálkodás*, 2. sz. 28–37.
- 1999: Harza Lajos: Vidékfejlesztés és közösségi programok. *Valóság*, 5. sz. 85–100.
- 1999: Harza Lajos: *A vidékfejlesztés megújuló intézményi háttere*. Közreműködött Gyurka Jánosné, Mazúr Károlyné. Közreadta az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet. Budapest, AKII.
- 1999: Kovács Katalin: Vidékfejlesztés és agrárgazdaság az Alföldön. In Baukó Tamás (szerk.): *Az Alföld a XXI. század küszöbén*. Békéscsaba, Nagyalföld Alapítvány, 166–173.
- 1999: Mészáros Zsuzsa, E.: Vidékfejlesztés és a nők. *A Falu*, 1. sz. 63–75.
- 1999: Ress Sándor–Géczi Csaba–Jakab Attila: A vidékfejlesztés tapasztalatai Gyöngyös és Füzesabony térségében. *Ökológia, környezetgazdálkodás, társadalom*, 3–4. sz. 17–58.
- 1999: Szakál Ferenc: A hazai vidékfejlesztés rendszerének EU-konform kialakítási lehetőségei I. A vidékfejlesztés szervezési és ökonómiai prob-

- lémái, a mezőgazdasági és a vidékfejlesztési politikák összefüggései. Budapest, BKE Környezetgazd. és Technológiai Tanszék, 101–106.
- 1999: Szendrőné Font Erzsébet: A vidékfejlesztés és az Alföld problémái. In Baukó Tamás (szerk.): *Az Alföld a XXI. század küszöbén*. Békéscsaba, Nagyalföld Alapítvány, 37–43.
- 1999: *Terület- és vidékfejlesztés az Európai Unióban*. Veszprém, Tallér Kiadó
- 1999: *Területfejlesztés, vidékfejlesztés*. Budapest, GTT.
- 1999: Ujvári Lilla (ford.): A vidékfejlesztés stratégiájának új koncepciói: Kompetencia-menedzsment. *Marketing és menedzsment*, 2. sz. 71–77.
- 1999: *Videkfejlesztés, tájökológia*. Mezőtúr.
- 1999: *Videkfejlesztés, vidékpolitika: cikkek, tanulmányok*. Budapest, Agroinform.
- 2000: Buday-Sántha Attila: A vidékfejlesztés és környezetgazdálkodás stratégiai kérdései. In Hahn Csaba (szerk.): *A területfejlesztés feladatai az ezredfordulón és az információs társadalom*. Budapest. Hazai Térségfejl., 175–179.
- 2000: *Integrált vidékfejlesztés*. V. Falukonferencia. Pécs, MTA RKK.
- 2000: Kerek Zoltán: Vidékfejlesztés, pénzügyi feltételek. *Ökológia, környezetgazdálkodás, társadalom*, 3–4. sz. 27–47.
- 2000: Kovács Katalin: Vidékfejlesztési PHARE-tapasztalatok a Dél-Dunántúlon. In Kovács Teréz (szerk.): *Integrált vidékfejlesztés*. Pécs. MTA RKK, 368–374.
- 2000: Kovács Teréz: Vidékfejlesztés és finanszírozás az Európai Unióban és Magyarországon = Rural development and its finance in the European Union and in Hungary. *Tér és társadalom*, 1. sz. 163–178.
- 2000: Kulcsár László: Vidékfejlesztési stratégia és EU-csatlakozás. In Hahn Csaba (szerk.): *A területfejlesztés feladatai az ezredfordulón és az információs társadalom*. Budapest, Hazai Térségfejl., 165–166.
- 2000: Liebmann Katalin: Vidékfejlesztés urbánus térségekben: Közép-magyarországi Régió = megye + főváros. *A Falu*, 1. sz. 27–31.
- 2000: Madarász Imre: A vidékfejlesztés néhány közgazdasági vonatkozása avagy a LEADER, a Buckwell-jelentés és a vidékfejlesztés. *A Falu*, 1. sz. 15–25.
- 2000: Madarász Imre: *Hogyan készítsünk vidékfejlesztési programot?* Vidékfejlesztők kiskönyvtára. Budapest, Agroinform Kiadóház.

- 2000: Magyar Tünde: Vidékfejlesztési szervezetek szervezeti és működési struktúrája az Európai Unióban. In Kovács Teréz (szerk.): *Integrált vidékfejlesztés*. Pécs, MTA RKK, 355–360.
- 2000: Márkus János András: Vidékfejlesztő civil szervezetek kialakulása és tevékenysége a hátrányos helyzetű területeken. In Kovács Teréz (szerk.): *Integrált vidékfejlesztés*. Pécs, MTA RKK, 407–411.
- 2000: Mohácsi László: *Agrárjövőnk nemzeti intézménye a termékpályás szövetkezet*. Vidékfejlesztők kiskönyvtára, Budapest, Agroinform Kiadóház.
- 2000: Sarudi Csaba: *Regionális politika és vidékfejlesztés*. Egyetemi jegyzet. Közreadta a Kaposvári Egyetem Állattudományi Kar Ökonómiai és Szervezési Intézet Agrárgazdaságtani és Marketing Tanszéke. Kaposvár, Kaposvári Egyetem Állattudományi Kar.
- 2000: Szabó Bernadett: A vidékfejlesztés szerepe a lakosság helyben tartásában iowa-i tapasztalatok alapján. In *Az agrártermékpiacon és környezetük*. Keszthely, VE Georgikon Mezőgazdaság-tudományi Kar. 5–7. szekció. 182–186.
- 2000: Kismányoky Tamás et al.: *Szerkezetváltás a mezőgazdaságban, mint a vidékfejlesztés és ezen keresztül a vidék népességmegtartó erejének eszköze*. Pécs, 2000
- 2000: Tóthné Mohácsy Gabriella: A vidékfejlesztés Magyarországon: Felkészülés a SAPARD-támogatás fogadására. In Kovács Teréz (szerk.): *Integrált vidékfejlesztés*. Pécs, MTA RKK, 17–25.
- 2000: Varga Csaba: *Videkfejlesztés az információs korban avagy a lokalitás esélyei*. Budapest, Agroinform Kiadóház.
- 2000: *Videkfejlesztés: az Információs Központ hírlevele*. Galánta, Fórum Társadalomtudományi Intézet.
- 2000: Vincze Mária: *Régió- és vidékfejlesztés: elmélet és gyakorlat*. Kolozsvár, Egyetemi Kiadó.
- 2000: Vofkori László: Vidékfejlesztés Székelyföldön. In Kovács Teréz (szerk.): *Integrált vidékfejlesztés*. Pécs, MTA RKK, 397–406.
- 2001: *Agrár- és Vidékfejlesztési Tanácsadó Központ létesítése Szegeden*. Megvalósíthatósági Tanulmány. Szeged, DABIC Dél-alföldi Agrárcentrum Kht.
- 2001: Fertő Imre et al.: *Az agrárszektor versenyképességének feltételei*. Budapest, ISM.
- 2001: Kocsis Anikó (szerk.): *Gondolatok az ökológikus vidékfejlesztésről*. Budapest, Agroinform Kiadóház.

- 2001: Bódi Ferenc (szerk.): *Hehyi szociális ellátórendszer vidéken*. Vidékfejlesztők kiskönyvtára. Budapest, Agroinform Kiadóház.
- 2001: Kerek Zoltán: Vidékfejlesztési stratégia, beavatkozási program. *Pénzügyi Szemle*, 8. sz. 700–707.
- 2001: Loncsár Krisztina: Vidékfejlesztés – régiómarketing. In Beluszky Pál–Kovács Zoltán–Olessák Dénes (szerk.): *A terület- és településfejlesztés kézikönyve*. Budapest, CEBA, 401–411.
- 2001: Loncsár Krisztina: Vidékfejlesztési céltámogatás 2001–2002-ben. *A Falu*, 2. sz. 73–76.
- 2001: Peresztegi-Nagy Júlia: *A SAPARD program és vidékfejlesztés a sárbogárdi kistérségben az európai uniós csatlakozás küszöbén*. TDK-dolgozat.
- 2001: Póla Péter: A vidékfejlesztés és a vidékpolitika jelentősége az Európai Unióban és Magyarországon. In Mezei Cecília (szerk.): *Évkönyv, 2001*. Közreadta a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Pécs, PTE Közgazdaság-tudományi Kar, 309–327.
- 2001: Szendrőné Font Erzsébet: Vidékfejlesztés. *Falu, város, régió*, 1. sz. 29–32.
- 2001: Tóth Gábor: Vidékfejlesztés, egészségügyi alapellátás. *A Falu*, 1. sz. 55–61.
- 2001: Tóthné Mohácsy Gabriella: A vidékfejlesztés Magyarországon: A SAPARD-támogatás fogadására. *Falu, város, régió*, 3. sz. 34–38.
- 2001: *Vidékfejlesztés – környezetgazdálkodás – mezőgazdaság*. XLI. Georgikon Napok. Keszthely, VE.
- 2002: Benedek Sándor: *Vidékfejlesztés és új kihívások az értelmiségképzésben*. Debrecen, DE.
- 2002: Farkas Tibor: Vidékfejlesztés a fejlődéselméletek és a fejlesztési koncepciók tükrében. *Tér és Társadalom*, 1. sz. 41–57.
- 2002: Kiszely Katalin–Sándor István: *Integráció, jogharmonizáció, mezőgazdasági politika*. Vidékfejlesztők kiskönyvtára. Budapest, Agroinform Kiadóház.
- 2002: Maácz Miklós: A vidékfejlesztés kilátásai az Európai Unióban. *Gazdálkodás*, 3. sz. 11–19.
- 2002: Popp, Hans: *Földszolgálat: a mezőgazdasági forradalom évszázada*. Vidékfejlesztők kiskönyvtára. Budapest, Agroinform Kiadóház.

RÖVIDÍTÉSEK

AIK.....	Agrárintervenciók Központ
AKII	Agrárgazdasági Kutató és Információs Intézet
AMC	Agrármarketing Centrum
ÁMÖ.....	Általános Mezőgazdasági Összeírás
APEH.....	Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
ÁSZ.....	Állami Számvevőszék
BKÁE.....	Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
CAP (KAP).....	Common Agricultural Policy (Közös Agrárpolitika)
CEORG	Central European Opinion Research Group (Közép-Európai Közvélemény-kutató Csoport)
DG	Directorate General (Főigazgatóság)
DMO	Devizaműveletek Osztálya
EC (EB).....	European Commission (Európai Bizottság)
ECU	European Currency Unit (európai valutaegység)
EFK	a SAPARD fejezeti kezelésű előirányzatának fejlesztési keret- számlája
EGK	Európai Gazdasági Közösség
ELTE.....	Eötvös Loránd Tudományegyetem
EMOGA	Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap
ERDF	European Regional Development Fund (Európai Regionális Fejlesztési Alap)
ÉTT	érzékeny természeti területek
EU	European Union (Európai Unió)
FM.....	Földművelésügyi Minisztérium
FVM.....	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
GATE.....	Gödöllői Agrártudományi Egyetem
GDP	Gross Domestic Product (bruttó hazai termék)
GM.....	Gazdasági Minisztérium

ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (elsősorban környezetvédelmi és fizikai-infrastrukturális beruházásokra járó támogatás)
ISZO	Magyar Államkincstár Budapesti Igazgatóság Társadalombiztosí- tási és Intézményi Számlavezető Osztálya
KESZ	Kincstári Egységes Számla
KOMINFORM.....	Kommunista és Munkáspártok Tájékoztató Irodája
KöM.....	Környezetvédelmi Minisztérium
KSH.....	Központi Statisztikai Hivatal
KTM.....	Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium
LAG	Local Action Group (helyi akciócsoportok)
LEADER.....	Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (közösségi kezdeményezés a vidéki gazdaság fejlesztése érdeké- ben)
MAGOSZ	Magyar Gépgyártók Országos Szövetsége
MAK	Magyar Agrárkamara
MÁK	Magyar Államkincstár
MeH	Miniszterelnöki Hivatal
METÉSZ.....	Mezőgazdasági Termelők Érdekképviselői Szövetsége
MNB	Magyar Nemzeti Bank
MOSZ	Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége
MTA ETK.....	Magyar Tudományos Akadémia Egyesített Társadalom- tudományi Könyvtár
MTA PTI.....	Magyar Tudományos Akadémia Politikai Tudományok Intézete
MTA RKK ATI.....	Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Alföldi Tudományos Intézet
MVA.....	Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány
MVP	Magyarország Vidékfejlesztési Programja
NAP	Nemzeti Agrárprogram
NUTS.....	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (a támogatási jogosultságok meghatározására szolgáló egységes statisztikai rendszer)
OECD.....	Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)
OGY.....	Országgyűlés

OM.....	Oktatási Minisztérium
OSZK.....	Országos Széchényi Könyvtár
OTK	Országos Településfejlesztési Konceptió
OTKA	Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok
PHARE	Poland-Hungary Assistance for Restructuring the Economy (segélyprogram Lengyelország és Magyarország gazdaságának át- alakításához)
PM.....	Pénzügyminisztérium
PSE	Producer Subsidy Equivalent (összesített termelői támogatás)
QUANGO.....	quasi-autonomous non-governmental organisation (a hagyományos közigazgatás mellett működő félkormányzati szervezeti hálózat)
SAPARD.....	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (mezőgazdasági és vidékfejlesztési előcsatlakozási segélyprogram)
TÉSZ	Termelői Értékesítő Szervezetek
TOT.....	Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa
ÚSZM.....	Új Szövetség Magyarországért
VÁTI	Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság
VE.....	Veszprémi Egyetem
VFC	Vidékfejlesztési Célelőirányzat
VFP.....	Vidékfejlesztési Programok

TARTALOM

Bevezetés	5
A magyar EUrópa-projekt: gyarmatosítás vagy megkésett modernizáció?	13
Európaizáció, politikahálózatok és intézményesülés: elméleti keretek.....	25
Az európai integráció korai elméletei	27
A nemzetközi kapcsolatok jelenkori integrációs elméletei	29
A politikaalakító folyamatokkal foglalkozó kormányzási (<i>governance</i>) megközelítések	31
A többszintű, hálózati kormányzás modellje.....	37
Politikai közösségek és ügyszálózatok	47
A társadalmi mezők intézményesülésének konstruktivista modellje	57
Adatok és hipotézisek.....	66
A mezőgazdaság „utáni” vidék megszületése: vidéki átalakulás EUrópában és Magyarországon a XX. század végén	71
Az EUrópai vidék átalakulása és a közös vidékfejlesztési politika létrejötte.....	71
A magyar vidék átalakulása 1990 után	99
A vidékfejlesztés hazai intézményrendszerének története	141
A vidékfejlesztési intézmények és szabályozásuk Magyarországon.....	142
A vidékfejlesztési eszközök, intézkedések története Magyarországon.....	150
Az Európai Unió magyar vidékfejlesztéssel kapcsolatos állásfoglalásai.....	163
Vidékejlesztés a sajtóban és a nonprofit szervezetek nyilvános adatbázisaiban	165
Összefoglalás	169
Utolsókból első: Vidékejlesztők, agrárfejlesztők és a SAPARD.....	173
A SAPARD előzményei (az 1990-es évek közepétől 1999 nyaráig)	173
Kistérségi SAPARD-tervek.....	178
„A kép tisztul”: az első uniós SAPARD-rendelet.....	187
Viták és a terv megszületése (1999 nyarától 1999. december 29-ig).....	191
Remények és késlekedés (2000).....	214
Csalódottság és végjáték (2001–2002)	235
A porvárosi történet.....	245
A tóvárosi történet	252

Remények, illúziók, valóság – a SAPARD történetének összegzése.....	260
Politikai vállalkozók, hálózatok és intézményesülés Magyarország európaizálásában – összefoglalás	269
Hivatkozások	285
Mellékletek	313
1. A vidékfejlesztéssel foglalkozó magyar joganyag 1990-től 2002 júliusáig	313
2. Vidékfejlesztési intézkedések 1990-től 2002 júliusáig	333
3. Az Európai Unió magyar vidékfejlesztést érintő dokumentumai, valamint az EU-csatlakozással kapcsolatos magyar dokumentumok.....	371
4. A vidékfejlesztéssel foglalkozó tudományos publikációk 1990-től 2002 júliusáig	378
Rövidítések.....	385

ISBN 963 7340 157

Felelős kiadó a Századvég Kiadó igazgatója

Olvasószerkesztő *Nánási Tünde*

A borítót tervezte *Mátyus Gergely*

Készült a RO-LA Kft. nyomdájában

Felelős vezető *Rózsavölgyi Sándor*