

# A 2020 UTÁNI UNIÓS FEJLESZTÉSPOLITIKA TERVEZETT JOGI SZABÁLYOZÁSA – AVAGY MERÉNYLET A VIDÉK ELLEN (VITAANYAG)

FINTA ISTVÁN<sup>1</sup>



## Abstract

Az Európai Unió olyan alapértékek képviselője és őre, amelyek biztosítják a tagállamok demokratikus működésének garanciáit. Az Európai Unió és a demokrácia egyik alapértéke a jogállamiság, mely – többek között – a beavatkozások jogszabályhoz való kötöttségét, a magasabb rendű jogszabályok elsődlegességét is magában foglalja. Alapkérdés, hogy vajon ezek az alapértékek vajon magát az EU jogalkotót is kötik-e? Mindezzel szoros összefüggésben olyan további kérdések is megfogalmazhatók, hogy vajon az Európai Unió működésének alapját képező Szerződés 174. cikkében rejlő területi szemlélet mennyire érvényesül az Unió jogi szabályozásában? Vajon a vidék, mint különös figyelmet érdemlő területi egység, miként jelenik meg a jogi szabályozásban, és az uniós fejlesztéspolitikában? Vajon a jogalkotó törekszik-e a Szerződésben meghatározott alapcél – a kohézió erősítése, a területi különbségek mérséklése – érvényesítésére? A tanulmány elsősorban ezekre a kérdésekre keresi a választ 2020. utáni időszakra vonatkozó EU-s jogszabálytervezetek értékelése alapján.

## The planned legal regulation of the EU's post-2020 development policy – or an assassination against the countryside (Discussion Paper)

The European Union is a representative and guardian of fundamental values that secure the guarantees of the democratic functioning of the Member States. One of the core values of the European Union and of democracy is the rule of law, which includes, inter alia, the compliance of any interferences with the law and the primacy of higher laws. The basic question is whether these core values are binding on the EU legislator itself as well? In this context, further questions can be raised such as whether the territorial approach inherent in Article 174 of the Treaty, which is the basis of the European Union's operation, to how much extent prevails in EU law? How the countryside, as a territorial unit deserving particular attention, does appear in legislation and in EU development policy? Does the legislator strive to enforce the fundamental goals set out in the Treaty – such as strengthening cohesion, mitigating territorial differences? The paper seeks to address these issues primarily on the basis of an assessment of the EU draft legislation for the post-2020 period.

<sup>1</sup> Tudományos munkatárs, PhD, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdasági- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete Dunántúli Tudományos Osztály. Tudományos kutatói pályáját az MTA Regionális Kutatások Központjában kezdte 1993-ban. Fő kutatási területe a helyi önkormányzatok, valamint a terület- és vidékfejlesztési politika. A kutatási tevékenység eredményeit tartalmazó publikációk alapvetően jogi szabályozási, és közgazdasági összefüggésekre fókuszálnak. A Szerző tudományos munkásságát jelentősen segítik azok a gyakorlati tapasztalatok, amelyek alpolgármesteri tisztségéhez (2002 óta), valamint vidékfejlesztési ismereteihez kapcsolódnak (2005 óta LEADER szervezet vezető).

## Bevezetés

A vitairat műfajában jelentősen eltér a tanulmányoktól, mert nem célja a szakirodalmi háttér széleskörű ismertetése, és különösen nem cél megcáfolhatatlannak tűnő, dogmatikus megállapítások rögzítése. A fókuszában sem a korábbi tudományos eredmények értékelése áll, hanem a jövőre vonatkozó javaslatok kritikai élű vizsgálata. Stílusban a visszafogott, kiegyensúlyozott megállapítások helyett gyakran jellemző a provokatív, olykor sarkított kérdések megfogalmazása, melyeknek pontosan az a célja, hogy reflektorfénybe helyezze a kritikusnak tekinthető problémákat és ne kínáljon lehetőséget az alapvető kérdések és problémák elbogatellizálására. Mindez nem jelenti azt, hogy a megállapítások és kérdéskérdések tudományos alapot nélkülözzenek, vagy megfelelő adatokkal ne lennének bizonyíthatók. Mindemellett cél a konstruktivitás, ahol a kérdésekhez lehetséges válaszok is kapcsolódhatnak.

A vitaanyag fókuszában a közösségi szabályozásból kiolvasható térszemlélet, az egyes térségtípusok – kitüntetetten a vidéki térségek – megjelenése, valamint a komplex kérdésekre adandó komplex megoldások kezelése, és mind ezek megítélése áll.

## A fejlesztéspolitikai beavatkozások jogalapja, az Európai Unió fejlesztési célrendszere

Napjainkra talán evidenciának tekinthető az Unió fejlesztéspolitikai beavatkozásának jogalapja, illetőleg azok a célok, amelyekért a beavatkozások kialakíthatók, a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogszabálytervezetek tükrében azonban mégis felmerül a kérdés, hogy valóban e célok mentén alakítják-e a közösségi szintű fejlesztéspolitikát, és ennek megfelelően jogszerű-e az a beavatkozás, amelyet a közösségi szintű jogszabálytervezetek meghatároznak.

A kiindulási alaphoz tekinthető Európai Unióról Szóló szerződés számos célt meghatároz, azonban – a fejlesztéspolitikát illető – célok egy logikusan felépített, hierarchikus célrendszert alkotnak.

A hierarchia csúcán a Szerződés 174. cikke áll, amelyet ugyan minden jogszabály megidéz a bevezető részében, azonban a betűk, mondatok idézete nem feltétlenül jelenti azt, hogy annak tartalmát, szellemét is megidéznek, és valóban a legfelsőbb céloknak megfelelően alakítanak a célhierarchiában alacsonyabb szinteken álló további célkitűzéseket.

A pontosság és a félreértések elkerülése érdekében célszerű idézni az említett 174. cikket:

„174. cikk

(az EKSz. korábbi 158. cikke)

Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze.

*Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik.*

*Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”*

A jogszabályi rendelkezésekből ugyan egyértelműen kiviláglik, mégis – a további célokkal való összhang értékelése érdekében – célszerű a törvénycikk néhány megállapítását kiemelni:

- Alapvető cél a területi különbségek, egyenlőtlenségek mérséklése. Ebbe a célba semmiképp nem magyarázható bele az, hogy bármilyen más címen (pl.: versenyképesség növelése) olyan beavatkozásokat támogassanak, amelyek nemhogy a területi különbségeket csökkentik, de azokat növelve a „gazdagabb” térségeket még gazdagabbá, a „szegényeket” pedig még szegényebbé teszik.
- A Szerződés térben gondolkodik, és nem pedig ágazatokot kíván előnyben részesíteni. (Az egyoldalú ágazati fejlesztés minden esetben hordoz magában olyan kockázatot, amely a néhány ágazattól függő nemzetgazdaságokat – válság esetén – komoly veszélyhelyzetet idézhet elő.)
- A Szerződés külön nevesít bizonyos területi egységeket, amelyekre tekintettel szükséges a további célok, beavatkozások meghatározása.

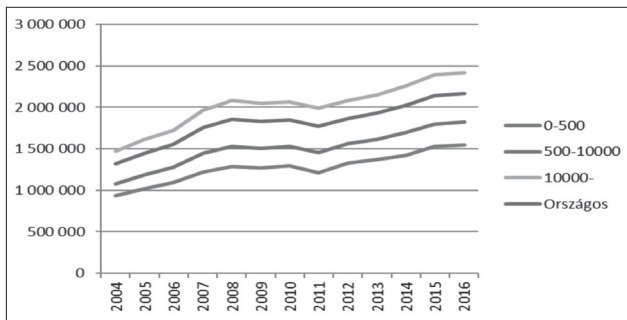
## *A kiemelt területi egységek, és a Szerződésben meghatározott célok kapcsolata*

A Szerződés külön nevesíti a vidéki térségeket, mint olyan területi egységeket, amelyeket külön szükséges figyelemmel kísérni, a területi különbségek alakulása szempontjából. A figyelemmel kísérés nyilvánvalóan adekvát beavatkozási célokra, forrásokra, indikátorokra, módszerekre is ki kell, hogy terjedjen, ezek hiányában a figyelemmel kísérés csupán passzív szemlélődést jelentene, ami természetesen nem áll összhangban a 174. cikkben megjelenő kiegyenlítési célokkal, amelyek aktív tevékenységet, konkrét beavatkozásokat feltételeznek.

Az adekvát beavatkozások a vidéki térségek sajátosságaival állhatnak összhangban, amelyeket olyan jellemzőkkel szoktak összefüggésbe hozni, mint a lakosság elvándorlása, az előregedés, elnéptelenedés, összességében véve kedvezőtlen demográfiai folyamatok, a szegregáció, a népesség alacsony iskolai végzettsége, a vállalkozások számának elmaradása a tagállami átlagtól, a szekunder és terciér szektor alacsony aránya, a közszolgáltatások széles körének elérhetőségi problémái, az egészséges környezet, a természeti erőforrásokban, sajátosságokban rejlő lehetőségek, az egészséges élelmiszer-előállítás lehetséges bázisa, a vidék kulturális örökségének letéteményese, stb.

Bármely tagállam esetén számszerűen igazolható, hogy a vidéki térségek fejlettségi foka többé, vagy kevésbé, de mindenképpen alatta marad a városi, nagyvárosi térségeknek.

Magyarországról csupán egyetlenegy – bár kétségkívül fontos – mutató, amely jól szemlélteti mind a különbségeket, mind a folyamatokat a vidéki és nem vidéki térségek között. (1. ábra)



1. ábra

Az adóköteles jövedelmek alakulása településnagyság szerint, folyóáron  
Forrás: saját szerkesztés KSH adatok alapján

Az ábra egyrészt jól mutatja a jövedelmekülönbségeket 10 000 fő alatti települések – magyar meghatározás szerint a vidékfejlesztés beavatkozás földrajzi területei – az országos átlag, és a nem vidéki térségek között. Az is látszik, hogy nem tapasztalható divergencia, de sajnos konvergencia sem. Ez utóbbi azzal összefüggésben lehet fontos, hogy világosan cáfolja az olyan megállapításokat, miszerint Magyarország már jelentősen felzárkózott az uniós GDP átlaghoz, illetve a fejlettebb Nyugat-európai államokhoz. Ha csak az átlagokat nézzük, melyeket a főváros és néhány nagyobb város globális beruházásai – pl. Mercedes – torzítanak el, akkor az állítás – országos léptékben – igaz lehet. Magyarország legnagyobb részét kitevő vidéki térségek esetén azonban nem került sor érdemi felzárkózásra, sőt számos nagyon fontos mutató esetén – pl. népességszám, közszolgáltatások – a különbség jelentősen nőtt.

Megalapozottnak tekinthető a 174. cikk tartalma, mely szerint a vidéki és városi térségek nem tekinthetők azonosnak fejlesztési szempontból sem, és a vidéki térségek külön figyelmet érdemelnek.

Kérdés, hogy a fejlesztéspolitikát a gyakorlatra lefordító jogi szabályozás milyen mértékben reagál ezekre a különbségekre, milyen módon és mértékben érzékeny a vidék problémáira, miként kívánja elősegíteni a fejlesztési lehetőségek kiaknázását?

A kérdések megválaszolásához szükséges megvizsgálni az egyes alapok jogszabályban rögzített célrendszerét, forrásait, a felkínált fejlesztési módszereket, a tényleges, illetve várt hatást igazoló indikátorrendszert.

## Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)

### *A vidék helye, szerepe az ERFA rendeletben*

Elsőként az Európai Regionális Fejlesztési Alap 2020 utáni időszakra vonatkozó szabályozási javaslatát célszerű értékelni, mivel a Szerződés 176. cikke szerint „Az Európai Regionális Fejlesztési Alap rendeltetése, hogy elősegítse az Unión belüli legjelentősebb regionális egyenlőtlenségek orvoslását a fejlődésben lemaradt térségek fejlesztésében és strukturális alkalmazkodásában, valamint a hanyatló ipari térségek átalakításában való részvétel útján.”

Az ERFA rendeletről szóló jogszabálytervezet megerősíti a Szerződésben foglalt célkitűzést (egyenlőtlenségek orvoslása), amelyet a jogszabálytervezetben bemutatott társadalmi konzultáció eredményei is alátámasztottak, ahol a véleményt formálók első helyen jelölték meg az egyenlőtlenségek mérséklését. Mind ezek alapján joggal lenne elvárható, hogy az ERFA rendelet – súlyának megfelelően – foglalkozik a vidéki térségekkel. A jogszabálytervezet legelső pontja szerint „az ERFA-nak hozzá kell járulnia a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentéséhez, amelyek közül kiemelt figyelemmel kell kezelni az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

Az az alap, amelynek tehát fő feladata az egyenlőtlenségek kezelése – ellentétben a Szerződésben rögzített rendelkezésekkel (174-175. cikk) – valamilyen, nem indokolt és nem megmagyarázott oknál fogva, a vidéki térségeket teljesen kihagyta a felsorolásból, konkrétan az egész rendelet hatálya alól.

Ha általában a vidéket, mint lehetséges beavatkozási területet keressük tovább a rendeletben, akkor nem sok eredményre juthatunk. A rendelet ötödik szakpolitikai célkitűzésének kettő megoldása közül a másodikban még feltűnik az „*többek között*” vidéki terület, mint az integrált területfejlesztési megközelítés egy lehetséges eleme, azonban, ha az integrált fejlesztésre vonatkozó további részletesebb rendelkezéseket vizsgáljuk (8-9. cikk), akkor az ERFA számára egyedül szabályozott integrált beavatkozás a városi területekre irányul. Ezt nevezi a rendelet fenntartható városfejlesztésnek, melyre az ERFA források 6%-át kötelező allokálni tagállami szinten.

Szükséges rámutatni, hogy az integrált területfejlesztés módszerét, intézményi kereteit az alapokra vonatkozó közös rendelet (CPR) határozza meg, amely nem más, mint a korábbi LEADER mintára kialakított közösség vezérelt helyi fejlesztés (CLLD). Jelen állás szerint tehát úgy tűnik, hogy kialakítható egy városokra koncentráló, ERFA által finanszírozott és ERFA célokat megvalósító városi CLLD, és egy vidéki területekre koncentráló, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) elnevezést viselő finanszírozási eszköz által támogatható LEADER (EMVA CLLD) program. Ha egy lelkes érdeklődő azokat a mechanizmusokat szeretné megtalálni, amely a különböző alapok által támogatott integrált eszközök közötti eredményes együttműködés garanciáit, átfogó, esetleg részletszabályait tartalmazná, akkor csatlakoznia kell, mert ilyen rendelkezéseknek nyoma sincs sem az egyes alapokról szóló jogszabályokban, és ami talán sokkal nagyobb baj, a közös szabályokat megállapító CPR-ben sem. (Az természetesen nem elfogadható érv, hogy – a megosztott irányítás keretén belül – ezeket a szabályokat a tagállamoknak kell megalkotni. Amennyiben a lehetséges együttműködés alapfeltételei, alapelemjei közösségi szinten nem rendezettek, akkor ennek tagállami szintű megoldására a legkisebb esély sem mutatkozik – az alapok eltérő részletszabályai, indikátorai stb. miatt sem).

Ha a vidékre vonatkozó indikátorokat, esetleg forrásallokációt keresnénk az ERFA rendeletben, az hiábavalónak

bizonyulhat. (Ha a vidék már a célok szintjén sem jelenik meg – mint olyan területi egység, amelyre külön figyelmet kellene fordítani – akkor a további tartalmi rendelkezések között sem szerepelhet.)

### *A térben, területi egységben való gondolkodás hiánya, terület- vs. ágazati fejlesztés*

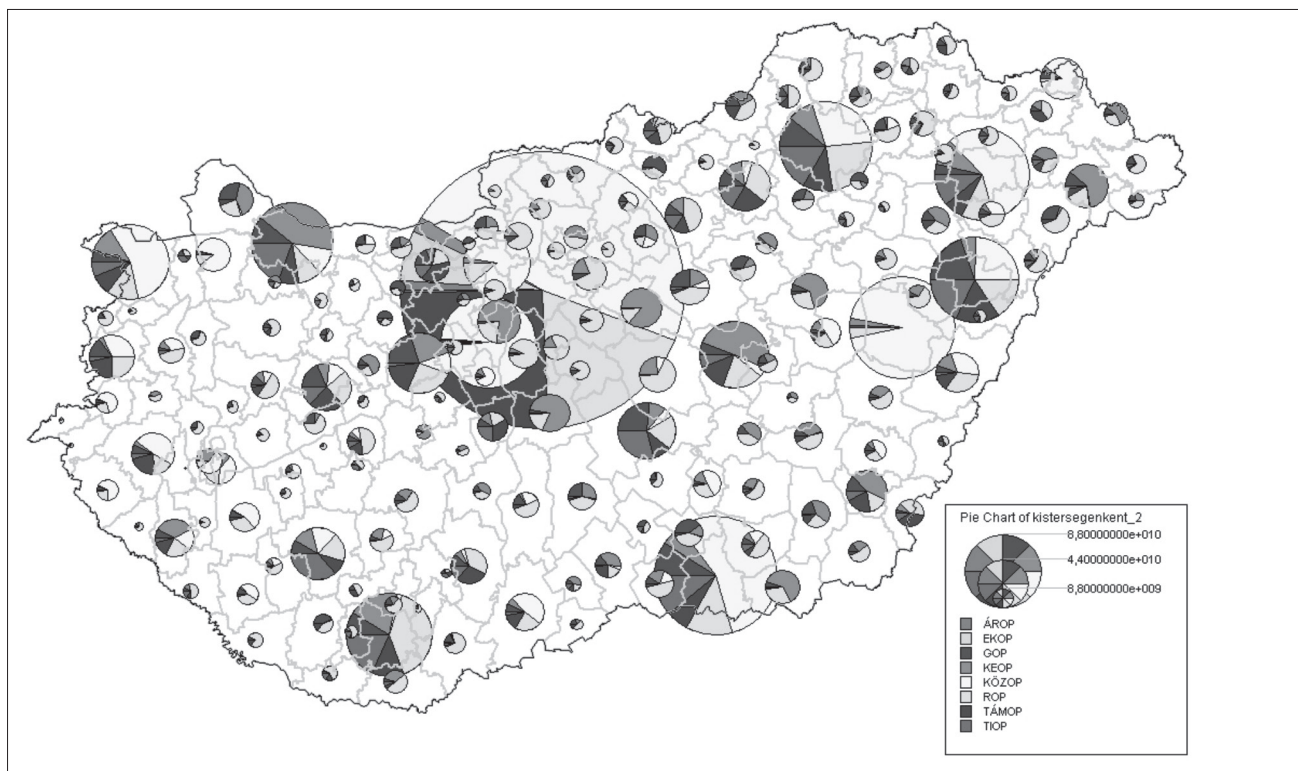
A Szerződés a kiemelt figyelmet igénylő, és nevesített területi egységei esetén nem kétséges a térben való gondolkodás. Akkor, amikor az alapvető cél a területi egységek közötti különbségek mérséklése, szintén célszerű adekvát területi egységekben gondolkodni. Kérdés, hogy amikor összevetjük az alapcél, valamint az ERFA rendelet céljait, akkor közöttük felfedezhető-e ok-okozati kapcsolat, az ERFA célok harmonikus rendszert alkotnak-e azzal az átfogó célkitűzéssel, amely egyébként biztosítja az EU beavatkozási jogalapját.

A 2020 utáni időszakra vonatkozó közösségi jogszabálytervezetek célrendszere legalább kétszintű (ebben nem tér el a 2014-2020-as időszak célrendszerétől). Az ún. szakpolitikai célkitűzéseket a közös rendelet (CPR) szintjén állapították meg, míg annak további részletezését az alapokról szóló rendeletek tartalmazzák. Az ERFA esetén öt szakpolitikai célhoz huszonegy további, ún. egyedi célkitűzést határoztak meg. A közösségi döntéshozó az első két szakpolitikai célt tekintheti legfontosabbnak, mivel ezek tekintetében határoz meg kötelezően felhasználandó forrásarányokat. Ezek a célok azonban nem valamilyen térhez, területi egységhez kötődnek (mint pl.: a vidék), hanem sokkal inkább közel állnak

egy, vagy több ágazathoz. Ha például az első szakpolitikai célon belül – ami az „*intelligensebb Európa az innovatív és intelligens gazdasági átalakítás előmozdítása révén*” címet viseli – mindjárt az első célt a kutatási és innovációs kapacitások megerősítését, valamint előrehaladott technológiák bevezetését értékeljük, akkor az sokkal inkább kötődik például az IT szektorhoz, mint bármely területi egységhez. De ugyanez mondható el a digitalizációs célkitűzésről, vagy pedig az ipari átalakuláshoz kötődő készségfejlesztés támogatásáról.

Miért jelenthet problémát az, hogy az ERFA képtelen térben gondolkodni és helyette inkább számára kedves és fontos ágazati, vagy ágazati jellegű célokat választ ki?

A gazdaság ágazati, vagy az éppen húzóágazatoknak tekintett elemeinek preferálása – különösen viszonylag hosszú, hét éves időszakon keresztül – veszélyeket is hordoz magában akkor, amikor esetleg kiderül, hogy nem feltétlenül az adott ágazat biztosítja az európai gazdasági tér számára a világgazdasági pozíciók megerősítését. Az nem kérdés, hogy pl. a digitalizáció a fejlődés záloga mindenütt. Az viszont már kérdés, hogy például egy fővárosban megvalósuló high-tech digitális központ mennyiben járul hozzá egy, a fővárostól 300 km-re levő apró falucska, vagy az egész hasonló fejlettségű térség gazdasági-társadalmi felzárkózásához. Ez a kérdés – és vele együtt a válasz – hiányzik az ágazati fejlesztésű logikából. Az ágazati fejlesztéspolitika – az empirikus vizsgálatok tanúsága szerint – térben vak. Ez közelebbről azt jelenti, hogy az ágazati támogatások a területi sajátosságokat, piaci pozíciót érdemben nem veszik figyelembe. Azt a támogatást igénylőt részesítik előnyben, amely jobban képes teljesíteni a foglalkoztatási, a megtérülési, magasabb technológiai szint



2. ábra

*A pályázati összegek megoszlása kistérségenként, operatív programok szerinti bontásban (2015. évi állapot)  
Forrás: saját szerkesztés a Miniszterelnökség által rendelkezésre bocsátott adatbázis alapján*

stb. eléréshez kapcsolódó követelményeket. E követelmények teljesítésének versenyében egészen más pozícióból indul egy nagyvárosi cég, mint egy periférikus térségben működő vállalkozás. Az eltérő pozíció és a rendelkezésre álló feltételek az élet más területén (pl. oktatás) ugyanígy jelentkeznek. Kétségtelen, hogy az ágazati fejlesztéspolitikába is bekerülhetnek olyan szempontok, amelyek a kevésbé fejlett területek számára nyújtanak előnyöket, azonban ezek gyakorlati hatása inkább elhanyagolható, mintsem elégséges lenne. Mindehhez képest a térben, területi egységben gondolkodni képes fejlesztéspolitika egy adott területi egységre fókuszál (pl.: NUTS III, LAU 1), ahol az egymáshoz hasonló adottságú szereplők egymással versengenek a támogatási forrásokért, így kiküszöbölhető, hogy a sokkal előnyösebb helyzetű, fejlett térségek szereplői vegyék el előlük a fejlesztési forrásokat, a fejlődés lehetőségét.

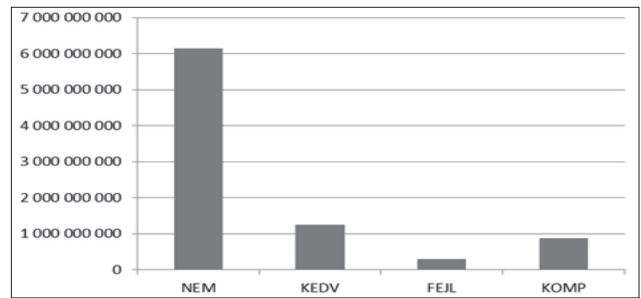
Ha az ágazati fejlesztéspolitika domináns, a térben való gondolkodás, pontosabban a terület- és vidékfejlesztési politika pedig inkább csak díszletként jelenik meg, akkor annak az lehet az eredménye, hogy az uniós alapok által biztosított fejlesztési források a fejlett térségekben koncentrálnak, minek következtében a fejlett térségek még fejlettebbé, a fejletlenebbek pedig még fejletlenebbé válnak. A források elosztásának területi egyenlőtlenségét jól szemlélteti a 2007-2013-as programozási időszak Magyarországot ábrázoló ábra. (2. ábra)

Magyarország esetén járási (LAU 1) szinten létezik egy területi besorolás, az egyes területi egységek fejlettsége szerint. A 3. ábra mutatja, hogy a legnagyobb forrásokban a fejlett, vagyis a nem kedvezményezett térségek részesültek.

Az ágazati és területi szemléletű fejlesztéspolitika alapvetően eltérő területi hatásainak – nagyon vázlatos, közel sem teljes körű – bemutatása azért tűnt indokoltnak, hogy érzékelhető legyen a területi fejlődésre gyakorolt eltérő, sőt egymással gyakran szöges ellentétben álló hatások.

Visszatérve az ERFA támogatási filozófiájára, illetőleg célrendszerére, megállapítható, hogy amennyiben már közösségi szinten az ágazati fejlesztéseket kívánják előnyben részesíteni, akkor a következmények egyáltalán nem állnak összhangban azokkal a – Szerződésben megfogalmazott – célkitűzésekkel, amiért ezt az alapot létrehozták (sőt az ERFA forrásai nem-hogy csökkentenék, de növelhetik is a tagállamokon belüli területi különbségeket).

Az ERFA rendelet megalkotói a területfejlesztést az integrált fejlesztésre redukálták. Az integrált fejlesztés természetesen kiváló módszer, azonban a rendelkezésre bocsátott forrás (a teljes ERFA keret 6%-a) rendkívül aránytalan az ágazati típusú fejlesztési forrásokhoz képest. Gyakran hangoztatott uniós érv, hogy ez a 6% csak egy kötelező minimum, ettől a tagállamok eltérhetnek és sokkal magasabb arányt is meghatározhatnak. Az ilyen döntés tagállamokra való áthárítása azért nem fogadható el, mert a Szerződésben meghatározott célok elérésért az uniós hatáskörbe tartozó jogszabályalkotás esetén a közösségi szint felelős, és nem pedig a tagállam. Ha az ERFA célrendszere, a meghatározott módszerek és forrásarányok nem kielégítően szolgálják a Szerződésben megfogalmazott célokat, akkor az a közösségi szint felelőssége, és nem a tagállamé. Ha a Szerződés területi egységekben gondolkodik, azok kohézióját kívánja előmozdítani, akkor fel-



3. ábra

Összes támogatás járási (LAU 1) besorolás<sup>2</sup> szerint, ezer Ft (2015. évi állapot)

Forrás: saját szerkesztés a Miniszterelnökség által rendelkezésre bocsátott adatbázis alapján

tethető a kérdés, hogy az ERFA rendelet megalkotót ki, és mi hatalmazta fel arra, hogy a területi szemlélet helyett ágazatfejlesztésben gondolkodjon, melynek hatásai adott esetben ellentétesek a Szerződésben megfogalmazott célokkal?

### Európai Mezőgazdasági Garancia Alap/ Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMGA/EMVA)

Előjáróban szükséges kiemelni, hogy a közös agrárpolitika (KAP) célkitűzéseinek megvalósításában meghatározó szerepet játszó két alap [Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági és vidékfejlesztési Alap (EMVA)] egy rendeletben történő szabályozása, az EMGA programosítására irányuló törekvés – jogalkotási szempontból is – forradalmi változásnak tekinthető. Ismeretes, hogy a KAP forrásainak meghatározó részét lekötő EMGA források alapvetően a működtetés költségeit kívánják finanszírozni, míg az EMVA viszonylag csekély kerete a fejlesztési célok megvalósítását kívánja elősegíteni.

Ismeretes az is, hogy a Szerződés 175. cikke előírja az ún. EMOGA orientációs részének – mely jelen pillanatban az EMVA elnevezésű alaphoz feleltethető meg – a 174. cikkben megfogalmazott célkitűzésekhez (területi különbségek mérséklése, az egyes tércategóriák – pl. Vidék – kiemelése) való hozzájárulási kötelezettséget. Kérdés, hogy a számos innovációt megjelenítő jogalkotási produktum miként teljesíti e kötelezettséget, vagy miként sikerül neki kibújni e kötelezettség alól.

A jogszabály ugyan általánosságban hivatkozik a Szerződésre – mely alapján egyáltalán sor kerülhet a megalkotására – de a 174-175. cikket hiába is keresnénk a dokumentumban, mert helyette inkább a 42-43. cikkre – mint felhatalmazó rendelkezésre – hivatkozik a jogalkotó, amely a közös agrárpolitika alakításának lehetőségeit foglalja magában. Kérdés ezek után, hogy a vidék egyáltalán miként jelenik meg a jogszabályban, illetőleg a jogszabály milyen mértékben tekinthető egy olyan kizárólagos ágazatpolitikai eszközhöz, amely egyetlen ágazat, az agrárium boldogulását szolgálja.

<sup>2</sup> NEM: nem kedvezményezett járás; KEDV: kedvezményezett járás; FEJL: fejlesztendő járás; KOMP: komplex programmal fejlesztendő járás.

A dokumentum első – indokolásnak, magyarázatnak is tekinthető – részében a vidék legfeljebb, mint az élelmiszerellátás tárgya jelenik meg, ahol a támogatás alanyai szinte kizárólag a – bizonyos feltételeket teljesítő – agrárvállalkozók lehetnek. Érzékletes, hogy például amíg az indokolás több bekezdésen keresztül foglalkozik a borokkal – persze a mezőgazdaságon, az élelmiszerágazaton belül – addig ebben a részben a vidék nem agrárfoglalkozású lakosságáról, társadalmáról, gazdaságáról, kultúrájáról, egy szó sem esik.

A jogalkotó – és ezzel együtt az EMGA/EMVA rendelet – vidékhez való hozzáállását leginkább talán a jogszabály bevezető rendelkezéseinek (16) pontja érzékelteti ahol hivatkozik a Cork 2.0 nyilatkozatra, kiemelve a vidék problémái között a vonzó munkalehetőségek és a szakemberek hiányát, a hálózatokba, infrastruktúrákba és az alapvető szolgáltatásokba történő beruházások elhanyagolását, a fiatalok elvándorlását, majd célként határozza meg e területek társadalmi-gazdasági szerkezetének megerősítését. A folytatás – vagyis a jogalkotó szerinti megoldási lehetőségek – tükrözik leginkább azt a beszűkült, kizárólag egyetlen ágazaton belül gondolkodni képes szemléletmódot, mely szerint a nagy átfogó kérdések megoldására az ún. vidékfejlesztési alap a biogazdaság, a körkörös gazdaság és az ökoturizmus keretén belül kínál lehetőséget. Már most érdemes megjegyezni, hogy a jelzett „megoldási lehetőségek” még az agráriumon belül is csak nagyon kevés vidéki ember számára nyújthatnak megélhetési lehetőséget. Ha mindehhez hozzávesszük a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számának folyamatos csökkenését, akkor a vidék nagy átfogó kérdéseire megfogalmazott „válaszok” még az értékelhetőség határát sem érik el. Azonban még mielőtt a KAP vidéki területekre gyakorolt hatásának átfogó értékelésére sor kerülne, szükséges megvizsgálni azt a célrendszert, amely – nevében legalábbis – az európai mezőgazdaságért és vidékfejlesztésért lenne felelős. (Attól tekintünk el, hogy az angol elnevezés a vidék fejlődéséért való agrárfejlesztést tartalmazza. Az alap céljai, évtizedek óta, nem csak az agráriumra fókuszálnak.)

Az EMGA/EMVA rendelet célrendszere legalább háromszintűnek tekinthető. Sajátossága, hogy – szemben a 2014-2020 programozási időszak szabályozási gyakorlatával – kikerült az uniós fejlesztéspolitika közös rendelkezéseit tartalmazó jogszabály (CPR) hatálya alól. Ez a tény úgy tűnik feljogosította a rendelet megalkotóit arra, hogy a többi alaptól független, önálló életet élő célrendszert alakítsanak ki, amelynek már nem szükséges a nagy általános célkitűzésekhez kapcsolódnia. (Természetesen papíron és a tagállamok operatív programjai szintjén ilyen kapcsolódások, fiktív szinergiák bármikor előállíthatók, amelyek aztán a valóságban sehogy, vagy különleges kivételként jelenhetnek meg.)

A rendelet általános célkitűzései a következők:

- az élelmiszerbiztonságot garantáló intelligens, reziliens és diverzifikált mezőgazdasági ágazat előmozdítása;
- a környezetvédelem és az éghajlat-politikai fellépések előmozdítása, valamint hozzájárulás az Unió környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos célkitűzéseinek teljesítéséhez;
- a vidéki térségek társadalmi-gazdasági szerkezetének megerősítése.

Az első két elem kifejezetten ágazati, illetve környezetvédelmi kérdés, míg az utolsó általános célkitűzés akár bizakodásra is okot adhat, kérdés, hogy vajon e cél a célhierarchia alacsonyabb szintjein miként jelenik meg.

A konkrét célkitűzéseket tartalmazó 6. cikk kilenc célkitűzése közül már csupán egyetlen az, amely nem kizárólag mezőgazdasági kérdésekkel foglalkozik, igaz ez a cél is inkább az agrárgazdálkodással kapcsolatban teszi ezt: „a foglalkoztatás, a növekedés, a társadalmi befogadás és a helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben, ideértve a biogazdaságot és a fenntartható erdőgazdálkodást is”.

Az arányok megváltozása egyértelmű, de még mindig adottnak tűnik a lehetőség arra, hogy a vidéki térségek átfogó céljai megjelenhessenek a rendelet célrendszerének további lépcsőin.

A fejlesztési célrendszer harmadik szintjét a IV. fejezet 64. cikke tartalmazza „A vidékfejlesztésre irányuló beavatkozások típusai” címmel. Itt az alábbi beavatkozások felsorolására kerül sor:

- környezet- és éghajlatvédelmi és egyéb gazdálkodási kötelezettségvállalások;
- hátrányos természeti adottság vagy egyéb területspecifikus hátrányok;
- bizonyos kötelező követelményekből adódó területspecifikus hátrányok;
- beruházások;
- fiatal mezőgazdasági termelők tevékenységének megkezdése és vidéki induló vállalkozások;
- kockázatkezelési eszközök;
- együttműködés;
- az ismeretek cseréje és tájékoztatás.

Ha a konkrét beavatkozások szintjén, nevesítve szeretnénk látni a vidéki térségek társadalmi-gazdasági szerkezetének megerősítését, akkor annak az esélye nulla. A vidéki térségek – legalábbis ebben az összefüggésben – kihaltak, kivesztek (egyelőre csak) a beavatkozási célrendszerből.

Már a beavatkozások elnevezése is utal tartalmukra, amelyek – összhangban a magasabb szintű célokkal – a mezőgazdasággal, illetve a környezetvédelemmel-éghajlatváltozással állnak összefüggésben. Előre bocsátható, hogy „az ismeretek cseréje és tájékoztatás”, szintén az agrártevékenységre korlátozódik.

A „beruházások” című beavatkozás esetén viszont esély mutatkozik nem ágazati típusú beavatkozásokra, hiszen lehetőség nyílik magasabb támogatási arány alkalmazására a vidéki régiókban történő alapszolgáltatások fejlesztése esetén. E beavatkozás pedig visszahivatkozik a 6. cikkre, ahol a kilenc cél közül egy, a vidék nem kizárólag agrártámogatását is lehetővé teszi. Így, a beavatkozások szintjén, ha nem is közvetlenül, de legalább közvetve, létezik egy olyan cél, amelynek keretén belül akár alapszolgáltatás fejlesztésére is sor kerülhet. (A tényszerűség kedvéért azért azt is szükséges megjegyezni, hogy ez csak akkor valósulhat meg, ha a tagállam beépíti a programjába és forrást is rendel hozzá. Sem a beépítés, sem a forrásrendelés nem kötelező, de ez már tagállami kompetencia, viszont jól érzékelteti a beavatkozás megvalósulásának és lehetséges hatásainak valószínűségét a csökkenő agrárforrások és a 95%-ban agráriumra koncentrált célok között.)

A beavatkozások között szerepel az „együttműködés”. Az együttműködés szintén agrárágazati együttműködést jelent, a LEADER program kivételével, amely az egész rendeleten belül egyedül kínál lehetőséget a vidék átfogó kérdéseire komplex válaszokat adni. Ezzel kapcsolatban már itt célszerű két megjegyzést tenni:

- a (csökkenő) EMVA keret 5%-a magától értetődően nem nyújt kellő fedezetet a vidék komplex problémáinak és lehetőségeinek kezelésére (a kötelező minimumhoz kapcsolódó bizottsági védekezésre vonatkozóan az ERFA CLLD forrásaira vonatkozó megállapítások itt is érvényesek);
- a LEADER „elrejtése”, száműzése a beavatkozások szintjéről komoly törést jelent az Unió vidékfejlesztési politikájában, egyúttal kifejezi azt a megváltozott szemléletet, amely a vidék helyett egyetlen ágazatra kívánja leszűkíteni a közös agrárpolitika hatókörét.

Az elmúlt programozási időszakok célrendszeréhez képest a 2020 utáni EMGA/EMVA rendelet nem csupán a LEADER program tekintetében jelent törésvonalat. A 2007-2013-as időszakban az EMVA négy ún. tengely köré gyűjtötte céljait. Az első kettő kifejezetten az agrárágazattal foglalkozott, a harmadik a vidéki térségek nem elsősorban mezőgazdasági fejlesztését kívánta elősegíteni, míg a LEADER önálló, negyedik tengelyt képezett.

A 2014-2020-as programozási időszakban a hat prioritás közül egy (a hatodik) foglalkozott a társadalmi befogadás, a szegénység elleni küzdelem kérdéseivel. A LEADER program is a hatodik prioritáson belül kaphatott támogatást. A trend tehát a csökkenés irányába mutat, hogy aztán a 2020 utáni időszakban elérje csúcspontját és a komplex vidékfejlesztés felett végleg győzedelmeskedjen az agrártámogatások ágazati szemléletrendszerére. Ez a kihátrálás legalább olyan jelentőségteljes exodusnak tekinthető, mint az ószövetségben a zsidók kivonulása Egyiptomból.

Talán nem túl nagy bölcsesség, hogy komplex problémák csak komplex módszerekkel oldhatók meg. Talán az is evidenciának tekinthető, hogy egyetlen ágazat, és ezzel együtt semmilyen ágazatfejlesztési rendszer nem képes egy területi egység, területtípus problémáinak megoldására. Ha pedig az agrárágazat vidéki lakosság megőrzésében, a vidéki megélhetés biztosításában, a foglalkoztatásban játszott szerepét, illetőleg ennek trendjét vizsgáljuk, akkor a folyamatos csökkenés minden tagállam esetén érzékelhető. Közismert, hogy az agrárágazat versenyképességének javítása, folyamatos modernizálása egyre kevesebb foglalkoztatottat igényel. Ha ehhez még hozzájönnek olyan – gyakran SMART álca alatti – eltvelyedések, amelyek akár a közeljövőben lehetőséget nyújtanak arra, hogy egy metropolisz központjából is vezérehető a földet szántó önvezető traktor, akkor az agrárágazat számára lassan már egyáltalán nem lesz szükség vidéken élő emberekre. A jelenlegi szemlélet sajnos ez irányba megy, amikor a fejlesztések középpontjában a növények, az állatok, a technológia, az élelmiszerügy áll, és mind ebből kimarad az ember, pontosabban a vidéken élő ember. Ez a „vidékfejlesztés” épp a vidéki lakosság elvándorlását, a települések részleges, vagy teljes megszűnését, a zárványokban szegregált közösségek kialakulását erősíti. Középtávon az ember nélküli gondozott,

élelmiszergyárként működő vidéki táj perspektívája vizi-onálható, ahol az egykori faluközösségek, a falusi életmód és kultúra a múlt homályába vész, és legfeljebb rezervátum szerűen, a skanzenek világában maradhat fenn.

Jól ismert érv az is, hogy a KAP (és annak eszközei) önmagukban nem képesek megoldani a vidék, és a vidékfejlesztés problémáit. E felfogás szerint a KAP a vidékpolitikában mintegy kiegészítő szerepet tölt be. Az első állítással kifejezetten egyet lehet érteni, hiszen egyetlen ágazat éppúgy alkalmatlan a vidék – vagy bármely területi egység – teljesértékű fejlesztésére, mint ahogy bármely kifejezetten ágazatfejlesztési politika sem alkalmas bármely területi egység ésszerű fejlesztésére. A kiegészítő jellegre vonatkozó megállapítás – melyet egyébként a rendelet a tagállami KAP tervekkel kapcsolatban követelményként fogalmaz meg, (59) pont – akkor lenne megalapozott, ha lenne mit kiegészíteni. Mint látható, az ERFA nem foglalkozik a vidéki térségekkel, és e területi egység más uniós alapoknak sem önálló fókuszterülete. Így a KAP-nak, illetőleg az EMGA/EMVA rendeletnek nincs mit kiegészíteni. (A vidék a több szék között a földre került.) Az uniós alapok ilyen szintű fragmentáltsága konkrétan lehetetlenné teszi a 174-175. cikkben megfogalmazott célok és követelmények teljesülését.

#### *A térben való gondolkodás az EMGA/EMVA gyakorlatában*

Míg az ERFA esetén a térben, területi egységekben való gondolkodás hiánya volt tapasztalható, addig az EMGA/EMVA esetén bizonyos területi egységek megjelennek. Ilyen területi egységek a NATURA2000 területek, vagy éppen a hátrányos adottságú területek. Ez a szemlélet a teret, a területi egységeket kizárólag a mezőgazdasághoz, az agrárágazathoz köti. Az ember alkotta társadalom – pl.: aprófalvas, vagy nagyobb népsűrűségű, település szerkezetű területi egységek – jellemzői nyomokban sem találhatók a rendeletben.

#### *Versenyképesség vs. területi különbségek mérséklése*

Az ERFA ágazatfejlesztési filozófiájában inkább a versenyképesség előtérbe helyezése érhető tetten, szemben azzal a küldetéssel, amiért ezt az alapot létrehozták. Ez az értékválasztást leginkább az alap rendelkezésére álló forrásokkal kapcsolatban felmerült választási lehetőségekkel kapcsolatban mutatkozott meg:

„ERFA: A szakpolitikai lehetőségben a költségvetés 7%-os csökkentése szerepel az alábbiak révén:

1. lehetőség: Általános csökkentés.

2. lehetőség: A fejlettebb régióknak nyújtott hozzájárulás csökkentése.

3. lehetőség: A kulcsfontosságú területeknek nyújtott támogatás fenntartása (tematikus koncentráció) és más témák csökkentése.”

A jogalkotó a harmadik lehetőséget választotta, ahol a kulcsfontosságú területek a húzóágazatok, amelyek jellemzően a fejlettebb térségekben találhatók. A második lehetőség kifejezetten területi szemléletű, ahol a kevésbé fejlett területek

teken a támogatás megmaradhatott volna, míg a fejlettebb területek kisebb forrásban részesülhettek volna. Ez a megoldás inkább közelebb állt volna az alap küldetéséhez, vagyis a területi különbségek mérsékléséhez.

Ehhez képest az EMGA/EMVA – melynek nem alapfeladata a különbségek mérséklése – az alábbi filozófiát képviseli:

„Egyértelmű, hogy az a megoldás, amely a közvetlen kifizetések jelentős hányadának alacsony termelékenységű mezőgazdasági üzemek és régiók javára történő újraelosztására irányul, rövid távon az EU versenyképességének csökkenéséhez vezet, ugyanakkor a környezet hatékonyabb védelmét is eredményezi.” (Indokolás, magyarázat, 8. o.)

„Indokolt, hogy a kevésbé fejlett régiók – a jelenlegi helyzethez hasonlóan – a jövőben is magasabb arányú társfinanszírozásban részesüljenek; e magasabb arányok bizonyos egyéb beavatkozások – például a LEADER vagy az igazgatási kötelezettségvállalások kapcsán teljesített kifizetések – esetében is alkalmazandók lesznek.” (Indokolás, magyarázat, 10. o.)

Az EMGA/EMVA jogalkotó tehát sokkal inkább teljesíti a Szerződésben megfogalmazott célokat, mint az az alap, amelynek ez elsődleges feladata lenne.

### *A vidékfejlesztés forrásai a KAP rendszerében*

A vidékfejlesztési célok változásainak trendje szerint nem meglepő, hogy a források is igazodnak a fejlesztési célok változásaihoz. Míg a 2007-2013-as időszakban a 3-4. tengelyhez minden egyes tagállamban – ugyan eltérő mértékben – jól megállapítható és közel sem elhanyagolható mértékű volt a mezőgazdasági tevékenységeken kívüli támogatások aránya, addig a 2014-2020-as időszakban ez már sokkal kevésbé volt nyomon követhető és érdemi. 2007-2013. között Magyarország esetén pl.: a mezőgazdasági tevékenységek fejlesztésének támogatása a teljes keret hozzávetőleg 80%-a volt, addig a 2014-2020-as időszakban az ún. hatodik prioritáson belül már mezőgazdasági tevékenységek támogatása is megjelent, így prioritásonként nem különböztethető meg, hogy mennyi forrás jut kifejezetten mezőgazdasági és nem mezőgazdasági fejlesztésre. Egyetlen biztos pont a LEADER program, amelynek minimális 5%-a olyan komplex támogatást jelent, amelyben nem csak, vagy nem elsődlegesen mezőgazdasági tevékenységek szerepelhetnek.

A 2020 utáni időszakra vonatkozó EMGA/EMVA rendelet céljainak tükrében szintén a LEADER program 5%-os mértéke tekinthető egyedül biztos pontnak. (Az mindenesetre elgondolkodtató, hogy a jóval nagyobb forrásokkal rendelkező ERFA a LEADER programmal azonos módszer szerint működő CLLD számára 6%-ot biztosít, addig az ERFA-hoz képest töredék fejlesztési forrásokkal rendelkező EMVA arányaiban, de abszolút értékben is sokkal kisebb forrást biztosít a nyilvánvalóan kedvezőtlenebb helyzetű vidéki térségek számára.)

### *Indikátorok*

Az indikátorok tekintetében az EMGA/EMVA rendelet anyyiban következetes és konzekvens, hogy a tér, a területi egy-

ségek éppúgy csak az adott ágazattal, vagyis a mezőgazdasággal kapcsolatban jelenik meg. A mezőgazdaságon kívüli tevékenységek indikátorainak aránya elenyésző, ami azt az üzenete is közvetíti, hogy az alap beavatkozásai nem igazán várnak olyan hatást, amely az agrárgazdaságon kívül keletkezhet.

(A harmincnegyedik eredménymutatóból mindössze három tekinthető olyannak, amely nem korlátozódik kifejezetten az agrárszférára. Az egyes beavatkozásokhoz kapcsolt harmincöt kimeneti mutató – a tevékenységekre vonatkozik, amivel számszerűsítik a tevékenységek nyomán létrejövő közvetlen eredményeket – közül akár több is szolgálhatná a mezőgazdaságon kívüli fejlesztéseket – pl. támogatott helyi infrastruktúrák száma, tevékenységkezdési támogatásban részesülő vidéki vállalkozók száma – azonban a „beruházásra” vonatkozó beavatkozás – ahol előfordul, hogy nem mezőgazdasági tárgyú kimeneti mutatók is szerepelnek – furfangos módon visszautal arra a 6. cikkben szereplő kilenc darab célkitűzésre, amelyre a beruházások irányulhatnak. Ezek közül csupán egyetlen nem kötődik kifejezetten az agrárszférához. A 35 kimeneti mutató közül így mindössze kettő lehet nem kizárólag agrártevékenységhez köthető: a támogatott gazdaságon kívüli termelő beruházások száma, valamint a kiválasztott helyi fejlesztési stratégiák száma – LEADER.)

### *Komplexitás*

Az EMGA/EMVA rendelet ágazati szemléletmódja valószínűleg nem igényel külön bizonyítást. Talán azt sem szükséges külön bizonyítani, hogy egyetlen ágazat – a mezőgazdaság – nem képes a vidék problémáinak megoldására, és sajnos egyre kevésbé képes a vidéki lakosság megélhetésének biztosítására. Sajnálatos, hogy a komplex szemlélettel rendelkező fejlesztési eszközök alkalmazása csupán 5%-os forrásarányban kifejezhető támogatottsággal rendelkezik közösségi szinten. (Az még inkább sajnálatos, hogy a szakembereknek a rendkívül erős agrárlobbi képviselőivel szemben még ezert is meg kellett küzdeni.)

Komoly visszalépésnek tekinthető az is, hogy az EMVA kikerült a közös szabályokat megállapító rendelet (CPR) hatálya alól. Ez a lépés annyira segíti az egyes alapok egymáshoz való közeledését, a komplex szemlélet kialakulását, mint az EURO bevezetése egy olyan tagállamban, amely soha nem teljesíti a maastrichti konvergencia kritériumokat.

### *Európai Szociális Alap (ESZA)*

Az ESZA rendeletet bevezető dokumentum szerint 2020 után „Az ESZA+ elősegíti a szociálisan tudatos Európa kialakítását, és hozzájárul a gazdasági, társadalmi és területi kohézióhoz az EUMSZ 174. cikkével összhangban, ami szükséges feltétele annak, hogy stabil és életképes gazdasági és politikai szövetségként megfelelően működhessen az Unió.”

A jogszabályt megalapozó felhatalmazó rendelkezés, valamint a rendelet legfőbb céljának meghatározása tehát világosan szerepel a dokumentumban. Kérdés, hogy a 174. cikk-



ben meghatározott területi egységek, illetőleg általában véve területi szemlélet aztán miként jelenik meg a jogszabályban.

A dokumentum az alábbiakban foglalja össze azokat a kihívásokat, amelyekre a vonatkozóan az ESZA valamilyen formában választ kíván adni:

- készesszintbeli hiányosságok,
- az aktív munkaerőpiaci intézkedés és az oktatási rendszerek gyenge teljesítménye,
- az új technológiákból, például az automatizálásból és a vele társuló új munkavégzési formákból adódó kihívások,
- a marginalizálódott csoportok, például a romák társadalmi kirekesztése,
- és az alacsony munkavállalói mobilitás.

A kihívásokra az ESZA alapvetően három fő cél megjelölése mellett kíván választ adni. az első cél a leginkább rászoruló személyeknek nyújtott alapvető anyagi támogatást érinti. A második cél a foglalkoztatást és szociális innovációt ösztönző fellépéseket érinti. A harmadik cél pedig az emberi egészség védelmére és fejlesztésére irányuló fellépéseket jelenti.

#### *A térben való gondolkodás az ESZA rendelet szerint*

Akár a kihívásokat, akár az azokra adandó válaszokat vizsgáljuk – a Szerződés szellemében – feltehető a kérdés, hogy az ESZA jogalkotó rendelkezik-e térlátással, pontosabban a kihívások és válaszok milyen mértékben rendelkeznek területi aspektussal? Másképpen fogalmazva például a készesszintbeli hiányosságok ugyanolyan formában jelentkeznek-e és ugyanolyan megoldások lehetségesek a vidéki térségekben, mint pl. az ipari térségekben? Az egészség védelme vajon ugyanolyan beavatkozást igényel a vidéki térségekben, mint a városi övezetekben? Összességében a területi sajátosságokra érzékeny-e bármilyen mértékben ez az alap? Létezik-e egyetlen olyan garanciális elem, amely biztosítja a figyelmet az egyes – Szerződésben felsorolt – tércategóriák számára? Léteznek-e olyan garanciális rendelkezések, amelyek biztosítják azt, hogy a fejlesztések a területi különbségek mérséklését, és ne pedig növekedését eredményezzék? Önmagában bármely ESZA célkitűzés képes-e megoldani valamely területi egység problémáját?

A kérdések megválaszolásának egy részét a közösségi szint előszeretettel hárítja a tagállamokra azzal, hogy az egyes operatív programok szintjein kezeljék pl. a területi kérdéseket. Ezzel a hozzáállással csupán az a probléma, hogy a tagállamokat erre semmi nem kötelezi, másrészt pedig az ágazati szemléletmód a legjobb szándék mellett sem képes biztosítani azon feltételek komplexitását, amelyek egy adott területi egység felzárkózásához szükségesek. (A gyakorlatban az sem ritka, hogy az ESZA típusú beavatkozások igazi haszonélvezői a nagyvárosi, fővárosi képzéssel foglalkozó szervezetek, amelyek papír szerint tökéletesen elvégzik a feladatukat – és megkapják az ESZA forrást – bár ennek a hátrányos helyzetű lakosság számára semmilyen hatása nincs, hiszen az elérhetőség, a munkába járás feltételei – amelyet adott esetben egy másik alaphoz, az ERFA-nak kéne biztosítania – továbbra sem biztosítottak. Az ESZA források így közvetlenül a városi

térségek vállalkozóit gazdagítják, miközben a foglalkoztatottság területi különbségei nem csökkennek, igaz a program a „képzésben részt vevők számával” tökéletesen el tud számolni.)

Az ESZA ugyan érzékeny a különbségekre, és kifejezett célja a kedvezőtlen helyzet mérséklése, de mindezt sajnos kizárólag az emberekre érti – célok, beavatkozások szintjén – a legcsekélyebb területi aspektus nélkül. Amennyiben már közösségi szinten sem biztosított a területi érzékenység, akkor nagyon csekély az esély arra, hogy pl. a vidék önmagában differenciált területi sajátosságai mellett ezek a területi különbségek érdemben csökkenhessenek.

#### *Komplexitás*

Az ESZA jogalkotó komplexitás iránti érzékenysége több helyen is nyomon követhető a rendeletben. Egyrészt konkrét cselekmény formájában megjelenik az ESZA céljaihoz kapcsolódó, ám több önálló alapként működő eszközök ESZA-ba történő integrálásában, másrészt – szándék szintjén – megjelenik a más alapokkal való együttműködés igényének kifejezésében. Ez utóbbit rögzíti a jogszabály a következők szerint: „Az ESZA+ programnak biztosítania kell a kiegészítő jelleget és a szinergiát különösen az Európai Regionális Fejlesztési Alappal, a Kohéziós Alappal, az Európai Tengerügyi és Halászati Alappal, az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alappal, az Erasmus programmal és az Európai Szolidaritási Testülettel, a Menekültügyi és Migrációs Alappal (MMA), illetve a Horizont Európa programmal és a Digitális Európa programmal, a reformtámogató programmal, beleértve a reformtámogató eszközt is.” (3. o.)

A programozásra vonatkozó előírások között a jogszabály az alábbiakat tartalmazza: „A tagállamok és adott esetben a Bizottság előmozdítják a szinergiákat és gondoskodnak az ESZA+ és más uniós alapok, programok és eszközök, közötti koordinációról, kiegészítő jellegről és koherenciáról, úgy a tervezési szakaszban, mint a végrehajtás során. A tagállamok és adott esetben a Bizottság optimalizálják a koordinációs mechanizmusokat.” (II. rész, I. fejezet, 7. cikk)

A közösségi szintű szabályozásban hiába is keresnénk az alapok összehangolását tartalmazó rendelkezéseket. Az mindenesetre tény, hogy amennyiben közösségi szinten nem biztosítottak azok a feltételek és mechanizmusok, amelyek az alapokra szabdalt ágazatfejlesztési célokat egy helyben, területi egységben is működőképes komplex egésszé lennének képesek alakítani, akkor – különös tekintettel az alapok eltérő követelményeire – szinte elképzelhetetlen, hogy ezt tagállami szinten el lehetne érni.

Az ERFA-ESZA különállás legalább olyan érzékenyen érinti a kevésbé fejlett térségeket, mint ahogy a vidéki térségeket a strukturális és kohéziós alapok, valamint az EMVA közötti lehatárolás. (Nagyon leegyszerűsítve az infrastruktúra és a humánfejlesztés elkülönülése számos projekt értelmét vagy hatékonyságát kérdőjelezi meg – hiába a képzett favágó, ha nincs fűrész, hiába a felújított iskola, ha hiányzik a versenyképes képzés. Hiába a sok jó EMVA/LEADER célkitűzés, ha forrás nincs és az ERFA-ESZA nem finanszírozhat.)

### Források

A jogszabály szándéka szerint a tagállamok a megosztott irányítás alá tartozó ESZA+-forrásaik legalább 25%-át a társadalmi befogadás területére vonatkozóan a 4. cikk (1) bekezdésének vii-xi. pontjában meghatározott egyedi célkitűzésekhez – aktív befogadás, marginalizált közösségek integrációja, szolgáltatások elérhetősége, legrászorulóbbak integrációja, depriváció kezelése – rendelik. [II. rész I. fejezet, 7. cikk (3) bek.]

A források bizonyos mértékét itt sem területi egységhez, terület típusához rendeli a jogalkotó, így elvileg az is előfordulhat, hogy a 25% legnagyobb része a városi térségek lakosságát segítheti, míg például a vidéki térségek fajlagosan is sokkal rosszabb arányban részesedhetnek a dedikált forrásokból.

### Indikátorok

Az ERFA renDELETEZ képest mindenképpen eredménynek tekinthető, hogy az ESZA rendelet ún. egyéb közös teljesítménymutatói között egy helyen szerepel a „*vidéki területeken résztvevők*” száma. Ha területi egységekre vonatkozó hatást, így a területi kiegyenlítés mértékét sem kívánja mérni az ESZA jogalkotó, de legalább egyetlen tekintetben a vidék, mint terület típus, megjelenik egyetlen indikátorral összefüggésben.

### *A területi szemlélet fontosabb dimenziói, illetőleg azok hiánya a jogi szabályozás szintjén*

A térben való gondolkodás egyik fontos elemét kellene, hogy jelentsen a területi koncentráció, vagyis a – Szerződésben is rögzített – terület típusok, valamint az eredményes beavatkozást biztosító területi egységek, léptékek megjelenése. A jogi szabályozásból, és szabályozási szemléletből sajnos mindkettő hiányzik, illetve kiveszőben van. A vidéki térségek példáján a fentiekben nyomon követhető volt, hogy a jogalkotó milyen mértékben veszi figyelembe a Szerződés rendelkezéseit. A területi fókusz másik eleme az eredményes beavatkozásoknak megfelelő területi egység meghatározása lenne. A közösségi szabályozásban általánosan alkalmazott területi lépték a régió, amely közösségi szinten ugyan lehet egy kényelmes statisztikai, számolási egység, azonban – ahogy csaknem egy évtizede a Barca-jelentés közösségi szinten is rávilágított – a legkevésbé jelenti az eredményes beavatkozások területi szintjét. A terület típusok mellett tehát az adekvát beavatkozások területi léptéke is hiányzik a szabályozásból, még a lehetőségek szintjén is. Ha a területi lépték hiányzik, vagy nem megfelelő, akkor ahhoz miként társulhat az optimális beavatkozás? Ha nincs optimális beavatkozás, akkor miként várható, hogy az elsődleges cél, a területi különbségek mérséklése megvalósulhasson? Ha pedig a területi különbségek mérséklésére nem kerül sor, akkor olyan helyzet állhat elő, mint a föld mélyében, vagyis a felszínről (felülről) nem látható tektonikai (területi) feszültségek esetén, amelyek olyan földindulást is eredményezhetnek, ami pusztulást hozhat

bizonyos területek (területtípusok) számára, megváltoztatva, vagy örökre eltörölve őket a föld felszínéről.

A jogalkotó a terület- és vidékfejlesztést – melyek csupán egy-egy elemét képezik az ágazati személetű célok halmazának – a subregionális szinttel társítja, ami egyfajta elismerését is jelentheti a regionális lépték területfejlesztési alkalmassági problémáinak.

A terület- és vidékfejlesztés másik – talán legfontosabbnak tekinthető – dimenziója, a komplex beavatkozások lehetősége. A komplexitás lehetősége a jogszabályokban meghatározott beavatkozási eszközökön keresztül érvényesíthető, amelyek alapvetően az ITI (integrált területi beruházás), valamint a CLLD/LEADER (közösségvezérelt helyi fejlesztés) lehetnek. Ezek az eszközök biztosítják az adott területi egység sajátosságaihoz illeszkedő, egymást kiegészítő, egységes beavatkozások rendszerét.

A térben, területi egységekben gondolkodó fejlesztési filozófia kiindulási pontja épp a komplex területfejlesztés támogatása lenne, amelyen belül – a helyi igényekhez, sajátosságokhoz igazodóan – megjelenhetnének azok az alapvetően ágazatokhoz kötődő célkitűzések is, amelyeket a különböző alapokra vonatkozó rendelkezések tartalmaznak. Ehhez képest a jelenlegi uniós fejlesztéspolitikai logika abból indul ki, hogy léteznek minden területi egység számára üdvöztető, közösségi szinten meghatározott célok, amelyek között csupán egyetlen a komplex beavatkozásokat is magában foglaló eszközök alkalmazási lehetősége. Forráсарányok tekintetében a komplex terület- és vidékfejlesztési eszközök minimális aránya 6-5%, az ágazati típusú beavatkozások pedig ennek megfelelően 94-95%-os forrásokon részesedhetnek. Az egészséges arányoknak, ha nem is teljesen fordítottnak, de legalább 2/3-1/3 arányúnak kellene lennie a komplex beavatkozások javára.

Miért ennyire fontos, kiemelt, külön figyelmet érdemlő kérdés a komplexitás ügye? A kérdésre lehet sok-sok oldalas tudományos tanulmány formájában is választ adni, de elegendő lehet, ha a mindennapi élet bárki számára érthető és megtapasztalható kérdéseiből indulunk ki. Vajon mire vezet, ha egy ember kizárólag az élelmezésre gondol és arra fordítja meglévő forrásait? Vagy, ha egyedül a ruházatkódásra gondol, vagy épp az önképzést helyezi mindenek fölé? Kizárólag a különböző tevékenységek (ágazatok) emberhez és körülményeihez igazított harmonikus összhangja eredményezhet normális működést és életvitelt. Az egyes tevékenységek megszokottól jelentősen eltérő aránya a mindennapi megítélésben is abnormalitást jelenthet. Ez az eltérés jellemzi a 2020 utáni időszak közösségi fejlesztéspolitikáját is. A komplexitás hiánya, a különböző ágazati érdekek és célok dominanciája, a célok összhangját biztosító mechanizmusok hiánya a normálisnak tartott tartományt messze túllépi. Az ágazati fejlesztéspolitika területi különbségek mérséklésére gyakorolt eredménytelenségét, rendkívül csekély határfokát világosan bizonyítják azok a mutatók, amelyek a különböző térségtípusok (pl. vidéki térségek) konvergenciájának hiányát jelzik. Azonban világgazdasági dimenzióban nem csupán ez a tét. Kérdés, hogy az európai gazdasági tér képes lesz-e valaha a világ legversenyképesebb régiójává válni – ahogy ezt az Agenda 2000 célul tűzte – miközben a meglévő, vagy növekvő te-

rületi különbségek kezelése jelentős tagállami forrásokat köt le? Vajon a nem kellő hatékonyság mellett felhasznált uniós források milyen mértékben jelentenek pazarlást, és milyen mértékben gátolják az európai gazdasági tér versenyképességének növelését?

Feltehető az a kérdés is, hogy vajon minek köszönhető, hogy a bizonyítottan eredményesebb területfejlesztési szemlélettel szemben jelenleg, és a jövőben úgy tűnik még inkább, a kevésbé hatékony ágazatfejlesztési szemlélet győzedelmeskedik?

Az egyik – vélhetően meghatározó jelentőségű ok – az EU intézményrendszerében, pontosabban annak struktúrájában keresendő. Az igazgatóságokra és pénzügyi alapokra darabolt fejlesztéspolitika alkotóelemei között akkora a távolság, és olyan gyenge az intézményi kohéziós erő, hogy a működés sokkal inkább emlékeztet a görög poliszok fragmentált, szuverén rendszerére, mint egy fordista üzem olajozott részekből álló, integráltan működő egészére. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy ne lenne szükség főigazgatóságokra, ne lenne szükség az adott ágazatokat profin ismerő szakemberekre. A jól képzett apparátus még inkább fontos, ha egyszer követelménnyé válna az, hogy saját elképzeléseik kizárólag más ágazatok szakembereivel együttesen lehetnek megvalósíthatók. Ilyen kényszert jelenthetne, ha a sokféle fejlesztési alap helyett csupán egy létezne, amelynek működtetésében az egymást kiegészítő, egymásra tekintettel lévő együttműködés megkerülhetetlenné válna. Egy ilyen intézményi háttér jelentősen megerősíthetné a terület- és vidékfejlesztési módszerek alkalmazását, illetőleg e módszerek rendelkezésre bocsátott források egészséges arányának kialakítását.

Amíg az Európai Unió szervezeti struktúrája nem képes a modernizációra, addig kicsi az esély arra, hogy az uniós fejlesztési forrásoknak köszönhetően Európa a világ legversenyképesebb régiójává válhasson. (A struktúra fennmaradását, tovább élését, csak erősíthetik az olyan unitárius típusú tagállamok, ahol a hatalmukhoz, forrásaikhoz ragaszkodó ágazati minisztériumok tükröképei az uniós szervezeti struktúrájának, és a tagállami fejlesztéspolitikában – a valamilyen fajta decentralizációt is jelentő – terület- és vidékfejlesztés, csupán nyűg az ágazatok nyakán.)

A jog, illetve a jogi szabályozás, ugyan önmagában nem képes az alapproblémák megoldására, azonban rendkívül jelentős szerepet tölthet be abban a finomhangolásban, amely amúgy is kiemelten fontos a nemzetközi dokumentumok alakításában. A közösségi jogalkotó döntése, hogy mennyiben kíván élni a kötelező (kógens), és a választható (diszpozitív) rendelkezésekkel, ami – többek között – lehetőséget biztosíthat a különösen fontosnak tartott tartalmak kötelezővé tételére (mint pl. a vidéki térségek fejlesztése, vagy a terület- vidékfejlesztési fejlesztési módszerek alkalmazása). Ha a közösségi szabályozás túlnyomó többsége olyan, mint egy étlap, amiből választani, szemezgetni lehet, akkor a jogi szabályozás épp a lényegét – vagyis kötelező erejét, kikényszeríthetőségét – veszíti el. Ha a közösségi rendelkezések többsége *lex imperfecta*, vagyis a megszegéshez nem járul semmilyen szankció, akkor a jogi szabályozás ismét csak súlytalanává válik, hiszen a jogszabály címzettjei bármit megtehetnek, minden következmény nélkül. Ha a közösségi szabályozás

nem kellő részletezettséggel kidolgozott (ezt a tagállamokra bízta), valamint nem tartalmaz olyan garanciális rendelkezéseket, amelyek biztosítják azon mechanizmusok működését, amelyek következtében az elérni kívánt célok megvalósulhatnak, akkor a jogi szabályozás minősége nem feltétlenül biztosítja a jogalkotó által elérni kívánt cél elérését.

Kétségtelen, hogy minden, vagy a tagállamok többsége számára elfogadható jogi szabályozás egyfajta kompromisszum eredménye. Ugyanakkor az olyan kompromisszum értelmetlen, ahol már az alapcélok megvalósulása is megkérdőjeleződhet. Annyi mindenképpen bizonyos, hogy a közösségi jogalkotó számára a jogi szabályozás nyújtotta lehetőségek bőségesen kínálnak még mozgásteret, amivel ez ideig nem feltétlenül, vagy talán nem kellő mértékben élt.

## Záró gondolatok

A vidék és a vidékfejlesztés elveszni látszik a 2020 utáni időszakra vonatkozó szabályozási javaslatok tükrében (az ERFA rendelet egyáltalán nem foglalkozik a vidékkel, az EMGA/EMVA rendelet alapvetően csak a mezőgazdasági tevékenységgel összefüggésben értelmezi a vidéki tereket, az ESZA rendelet a vidéki gazdaság, és társadalom problémáinak és lehetőségeinek csak egy csekély szeletére reagál);

Az EMGA/EMVA hatálya alá több, mint négyemillió lakos tartozik Magyarországon (vidéki területek). Ebből kb. 5-6% tartozik abba a körbe, amely – agrártermelői címen – jogosult valamilyen EMGA-EMVA támogatásra. Kizárólag az agrárium soha nem tudta a vidéki lakosság egészének megélhetését biztosítani, ahogy a KAP sem lehet felelős egyedül a vidékfejlesztés, a vidék sorsának alakulásáért.

Az olyan tagállamokban, ahol a vidéki térség lakosságának sorsával sem az ERFA, sem az EMGA/EMVA, illetve általában az uniós források nem foglalkoznak, és a tagállam saját nemzeti forrásból sem képes érdemben a vidék sorsát befolyásolni, ott a vidék nagyobb része kiürülhet, vagy szegregált közösségek formájában élhet tovább. (Magyarországon a legveszélyeztetettebb kategória az 500 fő alatti települések kategóriája, ahova több, mint ezer település – az ország településeinek közel egyharmada – tartozik.)

A területi szemlélet, a terület- és vidékfejlesztési módszereket alkalmazó komplex megoldások hiányában akkor sem lehet hatékony a közösségi fejlesztéspolitika, ha az egyes alapok kitüntetett célterülete lenne a vidéki területek fejlesztése. A komplexitást – és annak megfelelő arányát – már a közösségi szabályozás szintjén szükséges biztosítani. (Ebből a szempontból az EMGA/EMVA kivonulása a közös rendelet hatálya alól, komoly visszalépésnek minősíthető.)

Mindezek hiányában viszont nem mutatkozik érdemi esély az egyes területtípusok közötti, általában véve a területi különbségek valós csökkenésére. Jelentős területi különbség esetén viszont Európa nehezen válhat a világ legversenyképesebb régiójává.

A maastrichti konvergencia kritériumokhoz hasonlóan szükséges – és lehetséges – meghatározni azokat a kohéziós kritériumokat, amelyek teljesítése biztosíthatja a területi integrációt, a területi kohézió eredményesebb megvalósulását.

A jelenlegi jogszabálytervezetek tartalma egyáltalán nincs összhangban a Szerződésben meghatározott célokkal, e formájukban kevésbé tűnnek alkalmasnak a társadalmi, gazdasági, területi kohézió valós előmozdítására. Újra gondolásuk elkerülhetetlen lenne.

### Felhasznált jogszabálytervezetek jegyzéke

Az egyes alapokra – kivéve az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap – vonatkozó közös rendelkezések  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN>

Az Európai Regionális Fejlesztési alaphoz vonatkozó jogszabálytervezet

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN>

Az Európai Szociális alaphoz vonatkozó jogszabálytervezet

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1540387032605&uri=CELEX%3A52018PC0382>

Az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alaphoz vonatkozó jogszabálytervezet

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A392%3AFIN>