

## A vidékfejlesztés lépcsői a rendszerváltástól napjainkig

### *The stages of rural development since regime change to the present day*

FINTA ISTVÁN

**FINTA István:** tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; [finta@rkk.hu](mailto:finta@rkk.hu); <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

**KULCSSZAVAK:** vidékfejlesztés; területfejlesztés; SAPARD; LEADER; vidéki innováció

**István FINTA:** *research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; [finta@rkk.hu](mailto:finta@rkk.hu); <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>*

**KEYWORDS:** *rural development; regional development; SAPARD; LEADER; rural innovation*

Egyes lépcsők fontos szerepet töltenek be a tudományos élet, de a gyakorlati fejlesztéspolitika világában is. A lépcsők azonban nem csupán felfele, hanem – bizonyos esetekben sajnálatos módon – lefele is vezethetnek. A lépcsők lehetnek egyenetlenek és rejthetnek számos buktatót is. Alapvető kérdés, hogy a lépcsők hova is vezetnek, vannak-e fogódzók, vannak-e, akik segítenek a lépcsőket megmászni, vagy visszatartani az eséstől, és képesek-e utat mutatni, esetleg építeni a tudomány és a vidékfejlesztés lépcsőit?

### A vidék sorsát, fejlődését befolyásoló lépcsők

A rendszerváltást követő időszak (pontosabban az 1990–1998 közötti évek, a területfejlesztési törvény megalkotásáig) azért tekinthető a vidékfejlesztés első fontos mérföldkövének, mert ekkor indultak el azok az alapvető infrastrukturális elmaradottságot célzó fejlesztések, amelyek csökkentették a sok évtizedes és méltánytalan hátrányt, amely a városokkal szemben Magyarország vidéki területeit jellemezte. Ekkor indult el a községekben az ivóvízhálózatok kialakítása – az egészséges ivóvízellátás mint alapvető és kötelező önkormányzati feladat – korábban csak a városokban volt teljes. Ekkor kezdődtek meg a szennyvízelvezetési projektek – ebben még ma sincs 100%-os lefedettség. Ebben az időszakban kezdtek meg a szervezett hulladékszállítást kiterjeszteni az ország vidéki területeire, s ekkor bővült jelentősen a gázellátás is. Ez az időszak tehát az alapvető infrastruktúrák, különösen az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások területén



bizonyos fokú felzárkózást jelentett. A társadalom, a magángazdaság fejlesztése ezekben az években még kevésbé tartozott a prioritások közé, ami érthető, hiszen a fokozatosság elve alapján elsőként az alapokat kellett rendbe tenni, és emellett másra már nem igazán jutott állami fejlesztési forrás.

A második mérföldkő a területfejlesztési törvény megalkotásától az uniós csatlakozásig datálható (1998–2004). Ebben az időszakban a területfejlesztési törvény alapján a vidék iránt – legalábbis elnevezéseiben és a szlogenek szintjén – némi képp nagyobb érzékenységet mutató kormányzati politika alapján hozták létre a vidékfejlesztési célelőirányzatot. Az új névhasználat nem bizonyult túl hosszú életűnek, pár év múlva újra a korábbi területfejlesztési célelőirányzat elnevezéshez tértek vissza. Ennek ellenére ez a forrás már a vidék gazdasági szereplőit is támogatni kívánta – akkoriban még az egészen kicsi falusi vendégfogadók is kaphattak támogatást –, bár a fő csapásirány továbbra is a közsféra támogatása volt. A vidéki önkormányzatoknak ebben az időszakban nyújtott jelentős segítséget a TEKI és a CÉDE (a területi kiegyenlítést célzó és a céljellegű decentralizált támogatás), amelyek ugyan viszonylag csekély mértékűek voltak, azonban biztos és tervezhető forrást jelentettek, és lehetőséget biztosítottak azokra a kisebb helyi fejlesztésekre, amelyeket egy megfelelően finanszírozott önkormányzati rendszerben az alapműködést biztosító normatíváknak kellett volna fedezniük.

Ebben az időszakban jelentek meg az előcsatlakozási alapok, illetve a kísérleti LEADER. Akkoriban az sem számított ördögtől valónak, ha a Magyarország és Lengyelország számára kialakított ún. PHARE program – melyet nem a vidékfejlesztési, hanem az Európai Regionális Fejlesztési Alap finanszírozott – kifejezetten vidéki térségeket is támogat. A vidéknek szóló SAPARD tekinthető az első olyan közösségi együttműködésre alapozni kívánó tényleges programnak, amely részben alulról épült, részben pedig támaszkodhatott – talán először és utoljára – a tervezésben résztvevők lelkesedésére és hitére. Miután alig valami, vagy semmi komoly nem valósult meg a SAPARD programból, ezt követően az embereket (legalábbis, akik a tervezési folyamatban részt vettek) nehezen, vagy sehogy nem lehetett mozgósítani a közösségi tervezésbe való bekapcsolódásra. Összehasonlításképpen, a PHARE program – legalábbis a Dél-Dunántúlon és a Nyugat-Dunántúlon – még a vidéki térségekben is sokkal sikeresebbnek bizonyult, mint a SAPARD.

A központi fejlesztéspolitika által szorgalmazott területi kiegyenlítési célok kevésbé látszottak megvalósulni, a vidéki és városi területek közötti különbségek ebben az időszakban sem csökkentek igazán.

Az uniós csatlakozást követően a mérföldkövek leginkább a programozási időszakokhoz igazodnak, és ezt a kormányváltások sem befolyásolják érdemben.

2004–2006 között az AVOP-LEADER keretében kísérleti jelleggel, kis lefedettség mellett 60 körüli ún. helyi akciócsoport (HACS) működött az országban. A források nagyon szerények voltak, de a közösségépítés – a HACS belátható méretei miatt – bizonyos mértékben sikeresnek bizonyult.

Az önkormányzati közszolgáltatások racionalizálását célozta a 2004-ben induló többcélú önkormányzati társulások működését támogató pályázat, amely (fiskális) kényszerpályára terelte az aprófalvas településszerkezetű térségeket. A fiskális kényszer és ösztönzés megszűnését követően – 2010 után – fokozatosan elhaltak, majd 2013-ban *de jure* is megszűntek a kistérségi társulások munkaszervezetei (de maguk az önkormányzati társulások nem feltétlenül). Önkéntes alapon már kevés helyen maradtak fenn ezek a szerveződések, bár a társulásokat ösztönző próbálkozás egyik elvitathatatlan érdeme az volt, hogy a helyi önkormányzatok vezetői elkezdtek térségben és szélesebb körű együttműködésben gondolkodni. (Számos közszolgáltatás esetén a kistérségi, illetve mikrotérségi lépték továbbra is fennmaradt.) Az önkormányzati közszolgáltatások racionalizálását célzó törekvések mérlege inkább a negatív irányba billent: a kistérségi társulások égisze alatt zártak be óvodákat, iskolákat, amivel csak felgyorsították az aprófalvas vidékek elnéptelenedését a vég felé vezető úton.

A 2007–2013 közötti időszakban a hazai forrású fejlesztési támogatások (TEKI, CÉDE, TRFC stb.) kezdtek csökkenni, majd teljesen megszűntek. A fejlesztéspolitika immár az európai uniós forrásokból táplálkozó, különböző operatív programok mentén biztosítja a fejlesztések megvalósítását, ezek azonban alig érintik a vidéket. Különösen hátrányos helyzetbe az 500 fő alatti települések kerültek, amelyek a Strukturális Alapok forrásainak még egy százalékából sem részesedtek. Érdemi lehetőséget az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap 3. tengelye és a LEADER program (4. tengely) biztosított a vidék számára. A programozási időszakban felhasználható, hozzávetőleg 300 milliárd forintból sok fontos és jellemzően kisebb fejlesztés valósulhatott meg vidéken.

Ebben az időszakban jött létre a falu- és tanyagondnoki hálózat is, amely Kemény Bertalannak köszönhetően komoly magyar innovációnak tekinthető.

A programozási időszak vége felé egyre növekvő, részben hazai, de nagyobb részt uniós forrásból táplálkozó közfoglalkoztatási program átmeneti kényszermegoldásnak bizonyult, viszont a később – 2015–2016-ban – nagy számban létrejövő szociális szövetkezetek egy része kifejezetten jó megoldást kínált a helyi foglalkoztatásra, amely különösen fontos problémát jelentett az ország vidéki térségeiben.

A 2014–2020 közötti években a fejlesztéspolitika lenullázta a vidéket. Az egyetlen decentralizált program, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program szinte teljesen városcentrikus, mindeközben viszont a LEADER program forrásait a töredékére csökkentették. Átlagosan 400–500 millió Ft jut a hét évre, 30–50 település önkormányzatai, civiljei és vállalkozói osztoznak az összegre, ami egyébként egy kicsit nagyobb körforgalom kialakításának a költsége a hatos úton Szekszárd előtt. Sajnos a kistelepülések számára a LEADER-en kívül semmilyen más érdemi fejlesztési forrás nem mutatkozott. A fejlett és fejletlen területek közötti különbségek nem csökkentek, inkább növekedtek.

2019-ben megjelenik a hazai forrásokra támaszkodó Magyar Falu Program, melynek elosztása során – legalábbis a kezdeti időszakban – fontos szerepet játszott a politikai kapcsolatok erőssége. 2020-ban az önkormányzatok mellett a Magyar Falu Program már a civileket is támogatja. A program kialakítása önmagában dicséretes, azonban a centralizált forráselosztás továbbra sem képes garantálni azon fejlesztési célok megvalósulását, amelyekre helyben a leginkább szükség van (egyetlen példát említve: a beadott három pályázatból ugyan egy nyer – traktor –, de ettől még a faluház teteje továbbra is beázik).

Összességében elmondható, hogy a vidék komplex problémáira ez ideig egyetlen kormányzat sem tudott megfelelő komplexitású programmal válaszolni. A LEADER program ugyan ilyen program lenne, de források hiányában nem képes a komplex beavatkozásokra. Így a legnagyobb probléma, a népesség csökkenése – ami különösen az 500 fő alatti települések esetén drasztikus – továbbra sem tűnik megállíthatónak. Ha minden változatlan marad, akkor 30 éven belül a magyar falvak egyharmada fog elnéptelenedni, részben vagy teljesen kiürülni, az olyan lakástámogatási rendszerek működése mellett is (falusi CSOK), amelyek egyes – különösen városkörnyéki – településeken pozitív demográfiai változásokat eredményeztek.

### **A vidék fejlődését, fejlesztését gátló tényezők**

- A helyi foglalkoztatási lehetőség hiánya, korlátossága, illetőleg – ezekkel egyenrangú problémaként – a városi munkahelyek elérhetőségének nehézsége.
- Azon források hiánya, amelyek csökkentették volna a szolgáltatások, közszolgáltatások elérhetőségében mutatkozó különbségeket, s amelyek így hozzájárulhattak volna a népességmegőrzéshez.
- Az értelmiség elvándorlása, a felsőfokú végzettségűek hiánya. A tudáson alapuló innováció hiányában nincs kitörés és nincs érdemi fejlődés.

### **A vidékfejlesztést szolgáló legeredményesebb módszerek**

A LEADER program tekinthető ilyennek, mert alulról szerveződő, és ha jól csinálják, akkor közösségalapú. Nincs több. A szociális szervezetek sem voltak rosszak, de az nem fejlesztési módszer, ugyanúgy, ahogy a falu- és tanyagondnoki hálózat sem az.

## **A szociális szövetkezetek szerepe a hátrányos helyzetű vidéki térségekben**

Igazán ott működött, működik jól, ahol nem csak a közfoglalkoztatási program szervezeti hátterét látták benne. Ahol volt ötlet és jó menedzsment, vezetőség, sikerült innovatív megoldásokat találni, piaci réseket betölteni, ott ez máig jól működő rendszer. Ugyanakkor fontos látnunk azt is, hogy támogatás nélkül a szociális szövetkezetek kis számban képesek csak foglalkoztatni olyanokat, akiknek „a munkája ér is valamit”. A szociális szövetkezet tehát egy jó keret és kezdeményezés, de érdemben nem befolyásolja a helyi foglalkoztatáspolitikát, a hátrányos helyzet megváltoztatását pedig még kevésbé várhatjuk tőle.

### **Sikeresség, innováció – vidékfejlesztés**

A sikeresség és az innováció nagyon halványan kapcsolódik össze a vidékfejlesztés folyamataival. Az innováció többnyire a helyi tudásból származik, a helyi tudás szintje pedig többnyire nem túl magas. Sokszor a városból, a fővárosból beköltöző közép- vagy felsőfokú végzettségű és a közösségért is tenni akaró emberek hoznak új ötleteket, amelyeket aztán vagy meg lehet valósítani, vagy nem.

A siker a magyar fejlesztéspolitikában szorosan összefügg a politikai kapcsolatok erősségével; a források több mint 80%-áról központilag döntenek, s ilyen helyzetben a politikai ráhatás könnyen érvényesíthető. Másrészt persze siker az, amit az aktuális kormányzat annak tekint.

A helyi siker fénye ritkán terjed a következő település határán túl, ha nem erősítik fel.

### **A vidéki Magyarország fejlesztésének jó példái**

A LEADER lehetett volna, ha valóban a LEADER alapelveinek megfelelően működhetett volna.

A falu- és tanyagondnoki hálózat jó fejlesztés, de sajnos a vidék lefedettsége messze nem teljes.

A szociális szövetkezetek jó kezdeményezések, de számukat, jelentőségüket, hatásukat tekintve egyaránt igen csekélynek tekinthetők.

### **Záró gondolatok**

A G. Fekete Éva által teremtett világ a tudományos és a gyakorlati életben egyaránt egy olyan lépcsőépítő ember fáradhatatlan és önfeláldozó munkájának az

eredménye, aki elkötelezetten kutatta, kereste a kiutat a vidék máig megoldatlan problémáiból. Éva kutatóként, oktatóként, fejlesztő szakemberként, csapatépítőként nagyon sokak számára kínált kapaszkodót a felfele vezető, de gyakran igen göröngyös lépcsőkön. Érdemei elévülhetetlenek a vidék szociális gazdaságának, illetve a szociális szövetkezetek eredményes és valóban a helyi igényekre szabható tevékenységeinek kialakításában. Képes volt irányt mutatni a felzárkózás, a területi különbségek csökkentése felé vezető úton, igaz ennek az útnak a lépcsőin nem mindig akadt sok útitársa.