

Vidékfejlesztési politika alulnézetből

Kutatási beszámoló

Lányi András – Bertényi Gábor – Králl Attila – Szabadkai Andrea

Szerkesztette: Lányi András – Farkas Gabriella



Szövetség az Élő Tiszáért Egyesület

2013. február

Készült a Nyílt Társadalom Alapítványok támogatásával

Tartalomjegyzék

1.	Bevezető	3
1.1	Társadalmi-gazdasági változások a balassagyarmati kistérségben	3
1.2	A Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégia	5
2.	Vidékpolitikai intézkedések és hatásuk	8
2.1	Agrárstratégia és fenntarthatóság	8
2.2	Változások a regionális fejlesztési politikában	10
2.3	Az iskolák államosítása	16
2.4	A szakképzés helyzete	20
2.5	Foglalkoztatási programok	24
3.	Vállalkozásfejlesztés	31
3.1	A vállalkozói hajlandóság és annak feltételei a mezőgazdaságban	31
3.2	A családi gazdaságok, helyi piacok működését támogató jogszabályok és hatásuk	33
3.3	Közösségi vállalkozások a termelésben és az értékesítésben	41
3.4	Előírások, eljárások, engedélyek	44
3.5	Értékesítési láncok	54
3.6	A közétkeztetés és a helyi termék	57
4.	Helyzetértékelés, javaslatok	59

1. BEVEZETŐ

Az Open Society Institute által támogatott kutatási program keretében azt a célt tűztük ki magunk elé, hogy a balassagyarmati kistérség konkrét gazdasági, oktatási, stb. folyamatait, az itt feltárható tények alapján és azok fényében megvizsgáljuk a Nemzeti Vidékstratégia, illetve annak végrehajtási keretprogramja, a Darányi Terv célkitűzéseit, a megvalósítás első szakaszának eredményeit és tapasztalatait.

Meggyőződésünk, hogy az ország jövőjét nagymértékben befolyásolja a vidékfejlesztés iránya, célkitűzései, a célok mellé rendelt jogszabályi, anyagi és egyéb eszközök. A vidékfejlesztés problematikája életünk szinte valamennyi területét érinti: a mezőgazdasági és ipari termeléstől kezdve a közigazgatáson, az oktatáson, az egészségügyön keresztül a közösségek építéséig számtalan alrendszer egymásra- és ellenhatásával kell számolnunk. Jelen kutatási programunkban a kiemelkedően fontos területek közül az agrárium, azon belül is elsősorban az agrárstratégia, a családi és közösségi vállalkozások, a helyi értékesítés, az oktatás, szakképzés, a (köz)foglalkoztatás és a közétkeztetés kérdéskörét vizsgáltuk mélyebben.

Annak, hogy választásunk a balassagyarmati kistérségre esett, több oka volt. Egyrészt a stratégia és jogi háttér változásainak hatását egy gazdasági mutatóit tekintve átlagosnak mondható térségben kívántuk vizsgálni. Választásunk másik indoka, hogy itt volt mire építenünk: részben meglévő kapcsolatainkra, részben a korábban más szervezetek által itt folytatott kutatási programok eredményeire.¹

Kutatási beszámolóinkat abban a reményben adjuk közre, hogy a benne megfogalmazott észrevételek, javaslatok a jövőben elősegítik a tapasztalt nehézségek és anomáliák leküzdését, a hiányok pótlását, egy ökológiailag előremutató, koherens és vidékbarát vidékpolitika megvalósítását.

1.1 Társadalmi-gazdasági változások a balassagyarmati kistérségben

A választott régió jelentős agrár-hagyományokkal rendelkezik (állattartás, gyümölcsészet, erdészet), a táj és az élővilág változatossága sokféle hasznosítási módot kínál. A falvak többségében a népesség nem éri el az ezer lelket, a demográfiai és szociális trendek a hazai aprófalvakra jellemző módon alakultak (elvándorlás, elöregedés, pauperizáció). A térség központja, Balassagyarmat fejlődését 1918 után határ menti helyzete befolyásolta, majd a fejlesztések súlypontjának áthelyeződése a megye keleti, iparosult részére (most válságövezet). Budapest közelsége és vonzereje fontos (pozitív és negatív) szerepet játszott és játszik a térség életében. Az uniós csatlakozással megnyílt a lehetősége a szlovák-magyar határ két oldalán fekvő települések közötti hagyományos kapcsolatok felújításának, ennek hatása azonban ma még alig érezhető.

Az ipar és a terciér szektor csökkenő munkaerő-igénye, valamint a helyi hagyományok alapján feltételeztük, hogy a megélhetésben ismét növekszik a mezőgazdaság és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek szerepe. Feltevésünk tévesnek bizonyult. A balassagyarmati kistérséghez tartozó falvak rendszeres jövedelemmel rendelkező lakóinak többsége továbbra is városon dolgozik. A hazai viszonylatban gazdagnak minősülő közép-magyarországi régió közelsége magyarázza, hogy a tehetősebb háztartások többsége is ebből a körből kerül ki. A bejárók zöme azonban rosszul fizetett, részben alkalmi munkát végez. (A kistérség ipari üzemeibe ellenben Szlovákiából érkezik a dolgozók egy része. Igaz, mezőgazdasági vállalkozással is találkoztunk, amely dél-ázsiaiakat foglalkoztat a helybeliek helyett.) A

¹ Elsősorban az Érsekvadkert Jövőjéért Alapítvány *Palóc jövő* elnevezésű programjára, valamint az ELTE TáTK Közös Örökségünk kutatóműhelyének munkájára.

kistérség alacsonyán kvalifikált bejáró munkavállalóinak fő célpontja hagyományosan a fővárosi építőipar volt. Ennek visszaesése bizonytalanná tette e kör megélhetését, sokan már csak alkalmilag illetve a szürke gazdaságban jutnak jövedelemhez. Magukba a falvakba munkahelyteremtő beruházások az elmúlt két évtizedben nem áramlottak, ha csak az idegenforgalmi célú beruházásokat nem számítjuk ide, ezek azonban ténylegesen nem teremtettek munkahelyeket (és nagyságrendjük is igen szerény volt, inkább a tervezők képzeletét foglalkoztatták, mint a lakosságot).

A mezőgazdasági tevékenységek iránti érdeklődés minden várakozáson aluli színvonalát a megkérdezettek az elmúlt két évtized tapasztalataival magyarázták. A szövetkezetek magánosítása után a gazdálkodók útját leküzdhetetlen akadályok torlasztották el. Az új helyzetet két, párhuzamosan zajló folyamat jellemezte. 1/A hazai kis- és középvállalkozások fokozatosan kiszorultak a hazai piacról, illetve az ott monopol-helyzetbe jutó feldolgozóipari cégek és kereskedelmi hálózatok ár-diktátuma tönkretette őket; 2/Ezzel párhuzamosan és az előbbiektől nem függetlenül gyors ütemben lezajlott a privatizált földbirtok rekonzentrációja: a kisebb gazdaságok tulajdonosai szabadulni igyekeztek földjüktől, melyből megélni – eszközök, hitel, piac és szakértelem híján – nem voltak képesek.

Egy-egy falu határa ma ismét egy-két tehetős birtokos kezében van. A több ezer hektáron gazdálkodó nagybirtok jelenleg a falvak fejlődésének egyik fő akadálya. Tulajdonosaikat a földalapú támogatás az iparszerű mezőgazdasági tevékenységben teszi érdekeltté: nincs szükségük a helyi munkaerőre, nincs szükségük a helyi tudásra, végeredményben nincs szükségük falvakra. A termelés hozzáadott értéke e gazdaságok többségében ugyan aránylag csekély, és a jövedelem helyben maradó része is ennek megfelelően alakul, azonban az alacsonyabb fajlagos költséggel és nagyobb mennyiségben előállított nyersanyag (szemestakarmány, gabona, hús vagy tej) után befolyó jövedelem az elérhető támogatási formákkal együtt a nagyüzemeknek így is biztonságos bevételt biztosít. A téészek, amelyek egykor ezeken a földeken gazdálkodtak, szinte teljes foglalkoztatottságot teremtettek (azaz finanszírozták a belső munkanélküliséget egy igen alacsony színvonalon), és sokféleképpen segítették tagjaik egyéni gazdálkodását, nemkülönben a település fejlesztését. Gyorsan – és nem éppen a piaci versenyben – meggazdagodott jogutódaik ma egyiket sem érzik a feladatunknak.

A kisléptékű mezőgazdasági tevékenységet folytató családok költségvetésében is a bejáró munkával szerzett jövedelem a meghatározó. A házikertek és a háztáji állattartás elsősorban a család és a rokonság ellátásában játszik szerepet, a felesleget helyben, cserekereskedelem útján értékesítik. Tehát a háztáji gazdaság termékei csak a piacról szorultak ki, a falusiak önellátásában szerepük ma is jelentős. Megfigyelésünk szerint azonban az ilyen kiegészítő jellegű, önellátó családi gazdaságok általában nem fejlődőképesek, sőt, jelentőségük a nemzedékváltással inkább csökken. Ennek okát az érintettekkel folytatott beszélgetések alapján abban látjuk, hogy a főfoglalkozású kereső tevékenység mellett rendszeresen végzett háztáji mezőgazdasági munkát a fiatalok egyre terhesebbnek találják, viszont a jelenlegi üzemméret mellett abból megélni nem tudnának. Megoldásként a családi gazdaság bővítése és a farmer-tevékenységre való átállás kínálkozna, erről azonban a többség úgy gondolja, hogy az nem éri meg, mert túlságosan kockázatos. A leggyakrabban említett kockázati tényezők:

- a gazdálkodást sújtó átláthatatlan és kiszámíthatatlan bürokratikus kötelezettségek,
- a szűkös értékesítési lehetőségek és a nyomott átvételi árak,
- a megfelelő mezőgazdasági szakértelem hiánya a fiataloknál,
- a továbblépéshez szükséges hitelfedezet elérhetlensége.

A faluba betelepült (vagy oda élete második felében visszatelepült) középosztálybeliek kétféle stratégiát követnek. Egy részük semmiféle érdeklődést nem mutat a helyi ügyek iránt, a falut kellemes lakóhelynek tekinti, azonban munkája, megélhetése, társadalmi kapcsolatai a

városhoz fűzik. Mások öntudatos falusiakká válnak: gyakran közülük kerülnek ki a hagyományőrök, faluszépitők. Rendszerint mozgékonyabbak, jobb érdekérvényesítők lévén, mint a helybeliek, ma már korántsem számít kivételnek a kívülről jött falusi vezető. Vállalkozók, értelmiségiek egyaránt akadnak közöttük; elsősorban kapcsolati tőkájük, kezdeményező készségük miatt válnak hosszabb-rövidebb idő elteltével a polgármesteri szék várományosaivá. Megjelenésüktől a jövevényekkel szemben egyébként bizalmatlan falusiak kézzelfogható előnyöket remélnék. A kívülről érkezett polgármesterek sikerének magyarázatához azonban hozzá tartozik a falusi társadalom benuháza, a kölcsönös bizalmatlanság légköre is, ami a helyi jelöltek helyzetét néha még inkább nehezíti, mint a jövevényét.

Egészében véve egy olyan – roppant lassú és bizonytalan kimenetelű – folyamat tanúi lehetünk, amely a falusi középrétegek lassú kicserélődéséhez vezethet. Miközben a kvalifikált munkát végző falusiak és diplomás gyermekeik folyamatosan elvándorolnak és városlakókká lesznek, “utánpótlásuk” a városokból érkezik. Ez az újabb keletű lakosságcsere az ismét egyre erősebben tagolt falusi társadalom alsóbb rétegeit kevésbé érinti: a szegénység helyben marad. Tovább vékonyodnak viszont a két csoportot összekötő szálak, hiszen a befolyásos családok többségének már csak azért sincs köze a szegények helyi társadalmához, mert vagy nem itt dolgozik, tanul, szórakozik stb, vagy nem itt nőtt fel, nem idevalósi. Ennek eredményeképpen lecsökken azoknak a szereplőknek a száma, akik ténylegesen befolyást tudnak és akarnak gyakorolni a település sorsát érintő döntésekre. A helyi közélet iránti érdeklődés ugyanis sem a bejáró dolgozók, sem a jövevények többségére nem jellemző, és kézenfekvő okokból az alacsony jövedelmű és presztizsű, részben munkanélküli, részben nyugdíjból élő családokra sem.

1.2 A Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020 és a Darányi Ignác Terv

“A Nemzeti Vidékstratégia célja, hogy a vidéki Magyarország egészét megújítsa, megerősítse és élhetővé tegye oly módon, hogy a természeti értékek és erőforrások fenntartható módon kerüljenek hasznosításra. A stratégia legjelentősebb területei a vidéki foglalkoztatás, a kis- és közepes méretű gazdaságokra és szövetkezetekbe való társulásra épülő sokszínű változatos mezőgazdaság, a helyi élelmiszertermelés és piacok helyreállítása, a vidéki közösségek megerősítése és népességi mutatójuk növelése, a természeti és kulturális értékek és nem utolsósorban a biológiai sokféleség megőrzése.

A Stratégia alkotói értik a fenntartható fejlődés üzenetét, és törekcszenek a megvalósításra. Ebből a szempontból az NVS kimagaslik az eddig született összes tervezési dokumentum közül.”²

A Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020 (NVS, illetve Vidékstratégia) túlzás nélkül az elmúlt két évtized legjelentősebb agrár- és vidékfejlesztési szakmapolitikai dokumentuma. A Vidékstratégia az ágazat valamennyi részterületével, de azok határain messze túlnyúlva, számos egyéb társadalmi, környezeti és gazdasági területtel kapcsolatban is megfogalmaz rendszerszintű, hosszú távra tekintő célkitűzéseket. Erőssége a rendkívül alapos történeti áttekintés és helyzetfeltárás, illetve a “globális mozgástér” felvázolása, amelyből megállapítható, hogy az NVS egy, a fizikai határain sokszorosán túllépő (éppen ezért) egyre sűrűsödő válság-tüneteket mutató globális társadalmi közegben készült és ebben a környezetben próbál javaslatokat tenni a magyar vidék szellemi, identitás-beli és fizikai megerősítésére.

² Részlet a Nemzeti Vidékstratégia Stratégiai Környezeti Vizsgálata c. dokumentumból.

A Vidékstratégia a legtöbb hazai stratégiai-tervezési dokumentumtól eltérően kifejezetten keresi a kapcsolódásokat, szinergiákat a többi ágazattal és stratégiai területtel (engergetika, megújuló energia, klímastratégia, közlekedésfejlesztési koncepciók stb.), felvázolja az NVS megvalósításának stratégiai/tervezési környezetét, egyben szorgalmazza egy régóta kívánatos *stratégia-koherencia* megteremtését.

A Vidékstratégia komoly érdeklődés kíséretében, széleskörű szakmai és társadalmi egyeztetések során, heves viták tüzeiben formálódott, végül 2012. március 21-én fogadta el a Kormány. Mint nagyszabású, számos szabályozási és fejlesztési területet integráló keretstratégia, az 1995 évi LIII. törvény alapján egy külső értékelésen is átesett. A Magyar Természetvédők Szövetsége irányításával 2011/12 folyamán lezajlott, és 2012. április 20-ával lezárult a Vidékstratégia stratégiai környezeti vizsgálata.³

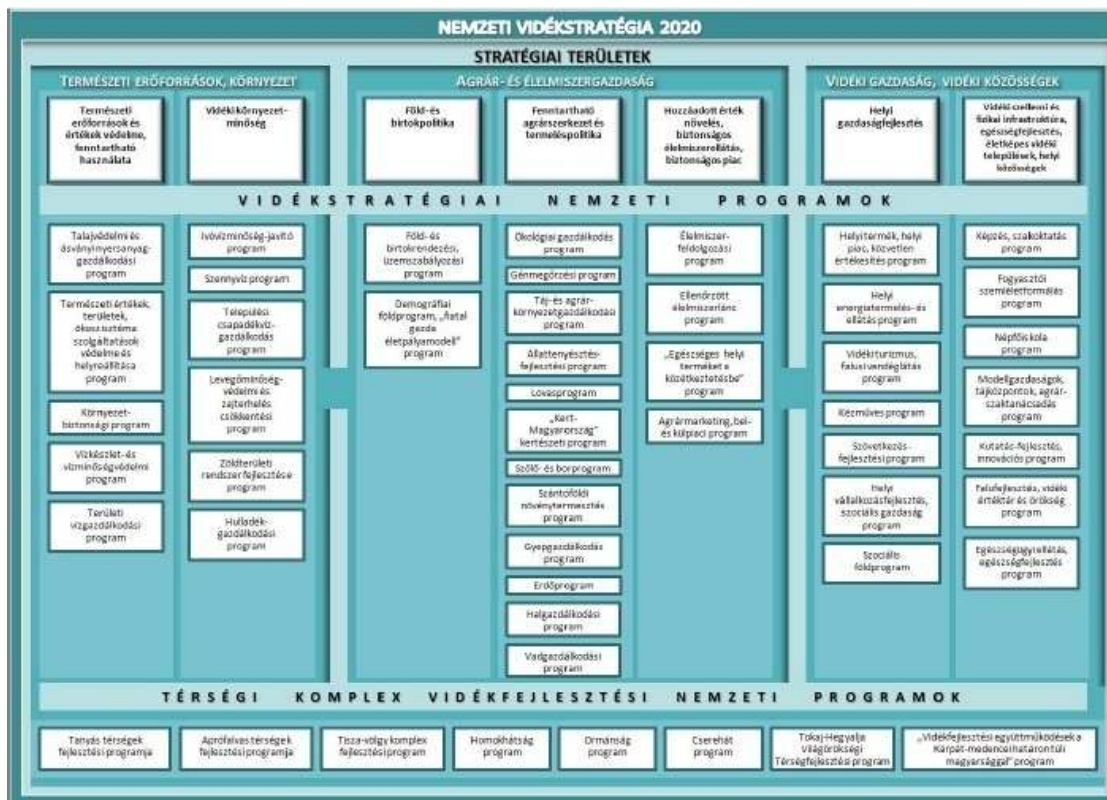
A Stratégia átfogó célkitűzése az ország vidéki térségeinek népességeltartó és népességmegtartó képességének javítása, melynek elérése érdekében öt stratégiai célt fogalmaz meg:

1. tájaink természeti értékeinek, erőforrásainak megőrzése,
2. sokszínű és életképes agrártermelés,
3. élelmezési és élelmiszerbiztonság,
4. a vidéki gazdaság létalapjainak biztosítása, a vidéki foglalkoztatás növelése,
5. a vidéki közösségek megerősítése, a vidéki népesség életminőségének javítása.

A Nemzeti Vidékstratégia a kitűzött célok megvalósításához hét területen 43 nemzeti stratégiai és 8 térségi programot nevesít. A stratégiai programok, intézkedések közül jelen tanulmányban kiemelten foglalkozunk azokkal a pontokkal, amelyek – a balassagyarmati kistérség példáján – a helyi emberi és természeti erőforrás-alapú térségfejlesztési elképzelések megvalósítását segítik.

³ http://www.mtvsh.hu/nemzeti_vidékstratégia

1. ábra: A Vidékstratégia felépítése és programsrtuktúrája



7. ábra: Stratégiai területek és vidékstratégiai nemzeti programok

Forrás: Nemzeti Vidékstratégia⁴

A fő stratégiai területek közül jelen tanulmány a kistérségi kutatómunkával összefüggésben az alábbiak részleges vizsgálatára vállalkozik:

- hozzáadott érték növelés, biztonságos élelemiszerellátás, biztonságos piac,
- helyi gazdaságfejlesztés,
- vidéki szellemi és fizikai infrastruktúra, életképes vidéki települések, helyi közösségek.

A Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020 végrehajtásának keretprogramját, a Darányi Ignác Tervet 2012. január 16-án, ünnepélyes keretek között mutatta be a Vidékfejlesztési Minisztérium. A Darányi Ignác Terv az uniós vidékfejlesztési forrásokhoz kapcsolódó, illetve nemzeti költségvetésből megvalósuló támogatási programokat, valamint a jogi / szabályozási és intézményi környezet átalakítására irányuló elképzeléseket összegzi. A keretprogram megvalósítására 2013 végéig 300 milliárd forint áll rendelkezésre.

A Darányi Terv bemutatóját némi értetlenség övezte, tekintettel arra, hogy magát a végrehajtandó Vidékstratégiát akkor még nem fogadta el a Kormány, erre csak két hónappal később, 2012 márciusában került sor. A Darányi Terv bemutatását követő hetekben ugyanakkor a Vidékfejlesztési Minisztériumban jelentős szervezeti átalakításokat, személycseréket hajtottak végre, amelyek közvetlenül és alapvetően érintették a Vidékstratégia kidolgozásában és gondozásában részt vevő szervezeti egységeket, megrendítve ezzel a Vidékstratégia egészét.

⁴ <http://videkstrategia.kormany.hu/download/4/37/30000/Nemzeti%20Vid%C3%A9kstrat%C3%A9gia.pdf>

Köztudomású, hogy a problémákat *ugyanazzal* a módszerrel és hozzáállással nem lehet megoldani, amellyel létrehoztuk őket, ezért a NVS az elmúlt évtizedek agrár-vidékfejlesztési politikájától jelentősen *eltérő* célkitűzéseket, hangsúlyokat, javaslatokat fogalmazott meg. Éppen ez az újszerű megközelítés az, ami miatt az NVS politikai támadások keresztútjába került, és talán ez az oka annak is, hogy a jelenlegi hazai agrár- és vidékfejlesztési politika és gyakorlat több ponton tetten érhetően letért az NVS által kijelölt, és a Kormány által alig egy éve jóváhagyott pályáról.

2. VIDÉKPOLITIKAI INTÉZKEDÉSEK ÉS HATÁSUK

2.1 Agrárstratégia és fenntarthatóság

A fenntarthatóság fogalmát az ökológiai szemléletű társadalomkutatás az élő rendszerek elméletéből kölcsönzi: egy rendszer működése akkor fenntartható, ha erőforrásai teljesítményének fokozásával arányosan bővülnek, de legalábbis nem fogyatkoznak. Amikor egy társadalmi rendszer (pl. az agrárium) fenntarthatóságáról beszélünk, ennek kritériumai a társadalmi és természeti feltételekre egyaránt vonatkoznak. Az ökológiai fenntarthatóság, ha valamit, a kettő egységét, a kölcsönhatások vizsgálatát jelenti, annak tudatában, hogy a fenntarthatóságnak ez a két aspektusa külön-külön nem értelmezhető.

A vidékfejlesztés területén korábbi munkánk során⁵ a fenntarthatóság alábbi, egymással összefüggő ismérveit azonosítottuk:

- a helyi tudásra, helyi munkakultúrára épülő, e tudást gyarapító tevékenységek növekvő szerepét,
- a helyi természeti adottságokhoz alkalmazkodó, azokat hasznosító gazdálkodást, amennyiben az nem jár e források megújuló képességét meghaladó mértékű igénybevétellel,
- a kisvállalkozások, családi gazdaságok számára kedvező feltételeket, mivel ezek általában változatosabb, a környezetet kevésbé terhelő gazdálkodást folytatnak, és jobban építenek a helyi adottságokra,
- élelmiszer önrendelkezést (és lépéseket az energetikai önrendelkezés felé): ez csökkenti a helyi társadalom kiszolgáltatottságát, egyszerre biztosít több munkalehetőséget és jobb táplálkozást, miközben a felesleges áruszállítás mérséklésével csökkenti a környezetre nehezedő terhelést,
- valamint a helyi közösségek megerősödését, mert csak összefogásra képes, önmagukban bízó közösségek tudnak sikeresen fellépni az emberhez méltó természeti és társadalmi létfeltételek védelmében.

A balassagyarmati kistérségben végzett terepkutatás programjában a fenntarthatóság elemi feltétele és egyben indikátoraként a térség népesség megtartó képességének javulását jelöltük meg, mivel korábbi vizsgálódásaink alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy legalább közepes agrár-adottságok mellett ma a falusi társadalom széthullását, elöregedését és a fiatalok menekülését az állíthatja meg, ha a fenti öt kritériummal jellemzett („fenntartható”) fejlődési pályára lépnek. A fenntarthatóság vonatkozásában elért eredményeknek tehát okvetlenül tükröződnie kell a migrációs trend alakulásában.

A 2010-ben megválasztott kormány vidékfejlesztési elképzeléseit tartalmazó NVS illetve az ennek megvalósítására irányuló Darányi Terv, mint láttuk, tartalmazza ezeket a szempontokat: rendre megjelenik bennük a családi gazdaságok és közösségi vállalkozások támogatása, az élelmiszer-önrendelkezés, az agrár-környezetvédelem és az agro-biodiverzitás helyreállítása,

⁵ Lányi András- Farkas Gabriella szerk. Miért fenntarthatatlan, ami fenntartható? L'Harmattan, Bp, 2010, 16.o.

demokratikusabb támogatási politika, a helyi közösségek erősítése, város és vidék egységes szemléletű fejlesztése, valamint a falu és a város közötti ellátási-kulturális különbségek enyhítése.

Megfigyeléseink szerint azonban a kitűzött célok többsége nem vagy csak igen kis mértékben teljesül. Ezt az eltelt idő rövidegével is magyarázhatnánk, azonban a törvényhozás és a végrehajtó hatalom újabb intézkedései egy ettől gyökeresen különböző vidékpolitikai irányzat felülkerekedésére utalnak. Az egyes rendelkezések hatásával kapcsolatos megfigyeléseinket a következő fejezetekben részletezzük.

- Ezek szerint a családi gazdaságok értékesítési lehetőségei javultak, és a kedvezőbb szabályozási környezet, a termelői piacok terjedése kis mértékben, de érzékelhetően növelte a vállalkozási kedvet.

- A Nemzeti Földalap által kiírt földbérleti pályázatok sorsa ezzel szemben nem kecsegtet a családi vállalkozások útjában álló földhiány enyhítésével, sem a szélsőséges és egészségtelen birtokszerkezet átalakulásával. Ez utóbbi a vizsgált térséget is jellemzi, egy-egy község földjeit egy-két cég birtokolja, azokon techno-intenzív szántóföldi gazdálkodást folytat, alacsony hozzáadott értékkel, minimális foglalkoztatással. Földbérleti pályázat kiírására térségünkben még nem került sor.

- A megújuló energiaforrások hasznosítására legfeljebb tervek születtek, a zöldenergia-termelést ösztönző kormányprogram kézzelfogható következményeivel nem találkoztunk.

- A közigazgatás reformja a helyi fejlesztések és közösségi vállalkozások legfontosabb tényezőjének, a községi önkormányzatoknak a mozgásterét szűkíti.

- Az iskolák államosítása és a köznevelési törvény alapján esedékes összevonások, iskola-bezárások már a közepes méretű falvakat is érinthetik. Az utolsó kulturális intézmény megszüntetése az érintett falvakban a helyi közösséget, helyi identitást veszélyezteti.

- Az agráriumban nem jelentek meg új fejlesztési irányok, amelyek javítanák a foglalkoztatást. Az elérhető munkalehetőségek csekély száma változatlanul a vidék népesség-megtartó képességének legfőbb akadálya. A közigazgatási reform a regionális fejlesztés kulcsszereplőjévé a megyei közgyűlést teszi, a fejlesztési koncepció készítésében az ellehetetlenüléssel küszködő települési önkormányzatok nem vesznek részt, a központi akarat valószínűleg a fejük felett érvényesül és határozza meg a megye középtávú fejlődésének irányát.

A fenntarthatóság mint célkitűzés megvalósulásához egészében véve nem jutottunk közelebb:

- *A helyi tudás* (tájéadottságokhoz kötődő agri-kultúra, identitás, gazdálkodási ismeretek) átörökítésének, megújításának és hasznosításának feltételei továbbra sem adóttak: az industrializált mezőgazdaság nem igényli, a központosított iskolarendszer nem közvetíti ezt az örökséget.

- *A helyi forrás alapú gazdálkodás* előnyei akkor érvényesülhetnének, ha a kereskedelmi lánc lerövidítésével, a torz agrártámogatási rendszer kompenzálásával, a családi gazdaságok fejlesztési törekvéseit keresztező birtokviszonyok és hitelpolitika korrekciójával mérséklődnének a mezőgazdasági kisvállalkozásokat sújtó piaci és versenyhátrányok. Erre eddig csak igen kis részben került sor. A helyi kkv-k összefogásával létrejött Palóc Kosár egyesület, a helyi termék bolt terve, a termelői piac megnyitásának előkészületei a járás székhelyén ugyanakkor a helyi forrás alapú gazdálkodás életképes kezdeményeinek létéről tanúskodnak.

- Azonban *a családi gazdaságok* többsége már leépült, a szürke gazdaságba szorult vagy csak önellátásra termel, a család tagjai többnyire más kereső tevékenység mellett foglalkoznak

mezőgazdasággal. A vállalkozástól és a piaci értékesítéstől továbbra is visszariasztja őket, hogy a továbblépéshez szükséges források nehezen elérhetők (hitel, eszköz, föld), az értékesítés bizonytalan, az adminisztratív terhek pedig átláthatatlanok (engedélyek, pályázatok, nyilvántartás, adózás).

- Az *élelmiszer-önrendelkezéstől* még messze vagyunk. Termelői piacot nyitni Budapesten vagy Berlinben lényegesen könnyebb, mint egy járási vagy megyeszékhelyen. Az egész országot lefedő multinacionális élelmiszerkereskedelmi hálózatok stabilan uralják a piacot. Behozhatatlan versenyelőnyük forrása éppen a falvak tönkretételében elért sikerük: a képtelenül alacsony szinten tartott felvásárlási árak. Versenyezni, persze, nemcsak a rossz minőségű tömegtermék piacán lehetne, azonban egy elszegényedett országban – főleg vidéken – kevesen engedhetik meg maguknak, hogy egészséges, friss, értékes beltartalmú táplálékot vásároljanak maguknak. Így az élelmiszer-önrendelés országos vagy regionális program helyett sok esetben családi szinten érvényesül: az önellátás ősi színvonalán.

- A *helyi közösségeket* az elmúlt évtizedek szétverték. A falusi társadalom elveszítette középosztályát, értelmiségét, politikai érdekérvényesítő képességét és földbirtokát. A foglalkoztatottak többsége munka- és szabadideje nagy részét a falun kívül tölti. A munkanélküliek menthetetlenül szegregálódnak. A betelepülő új népség még sokáig nem tekinthető a helyi közösség részének. Ezek a közösségek tehát nem léteznek többé. Az önkormányzati törvény a falusi önkormányzatokat megfosztja feladataik, anyagi eszközeik és jogosítványaik többségétől. A köznevelési törvény és az iskolák államosítása után a helyi közösség és a közoktatás között minden intézményes kapcsolat megszűnik, a térbeli távolsággal a fizikai kapcsolat is gyengül. Ezek az intézkedések nemhogy megállítanak, inkább felgyorsítják a közösségek széthullását: se tétje, se értelme, se intézményes közege nincs többé falun a társadalmi együttműködésnek, a helyi közéletnek.

Végül az új földtörvény és a közelebről nem körvonalazott, de máris sarkalatos törvény oltalma alá helyezett üzemszervezési mód, az „integrált mezőgazdasági termelés” agrárpolitikai fordulatot sejtetnek, melynek kedvezményezettjei a jelek szerint a mezőgazdasági nagyüzemek lesznek.

2.2 Változások a regionális fejlesztéspolitikában⁶

A regionális fejlesztéspolitika gazdája a 2010 után kibontakozó közigazgatási reform értelmében a megyei közgyűlés lett. A szándék világos és méltányolandó: korábban a szétaprózott, összehangolatlan, pontszerű fejlesztések alkalmatlannak bizonyultak a szinergikus hatások kihasználására, és még a sikeres fejlesztések sem váltak, nem is válhattak önmagukban egy-egy térség fölemelkedésének motorjaivá. Ehhez egyrészt össze kellett volna hangolni a gazdaság, az infrastruktúra, a kultúra, az idegenforgalom terén jelentkező fejlesztési törekvéseket, másrészt egy-egy régió belül a településeknek is célszerű volna terveiket egy közösen kialakított program keretébe illeszteni. A jövőben a fejlesztési stratégiát a megye integrált fejlesztési koncepciója fogja meghatározni, ennek alapját pedig az egyes régiók illetve városi térségek fejlesztési tervei képezik majd. Nem világos ugyanakkor, hogy a kistérségek megszűntével a regionális terveket kik készítik majd, mert a járási hivatalok profiljába ez nem illik, ezek nem is hivatottak a helyi törekvések összefogására és képviselésére; a „város és vidéke”, elképzelés pedig csak ott működik, ahol létezik a regionális központ szerepét betölteni képes város, és az valóban szerves kapcsolatokat ápol a környező falvakkal.

⁶ Lányi András – Lapos Ágnes – Siklósi Rozália: Vidékfejlesztési törekvések és a pályázati rendszer című tanulmánya felhasználásával (in Lányi András – Farkas Gabriella szerk. Palóc jövő, 2012). Az eredeti tanulmány a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat támogatásával készült.

Az általunk tanulmányozott térségben, Nógrád megyében a megyei közgyűlés már 2012 nyarán tartott fórumokat megyeszerte, melyeken főleg a polgármesterek vettek részt, az üzleti szféra és a civil szervezetek jóval kevésbé, ami a sietős szervezésnek volt betudható. A fórumok célja az új rendszer ismertetése volt. A résztvevőket meglepte, hogy a megyei fejlesztési ügynökség igen rövid, néhány hetes határidővel kért a településektől fejlesztési koncepciót, ötleteket – melyek tudomásunk szerint azóta sem futottak be. A megyei fejlesztési program munkaanyagának a tervek szerint 2013 januárjában kellene elkészülnie, majd ezekből a munkaanyagokból készülne össze az országos területi fejlesztési terv illetve annak megyékre lebontott fejezetei. A kormányzat az un. kosárfinanszírozással siet az egységes tervezés segítségére: az egyes fejlesztési programokhoz rendelt forrásokkal (KEOP, TÁMOP, TIOP stb) a megyei tervezők egységesen gazdálkodhatnak. Úgy találtuk, hogy a közigazgatás átalakításának súlyos feladataival elfoglalt települési önkormányzatok, amelyek forrásaik és jogosítványaik részleges elvesztésével együtt rákényszerülnek, hogy sok munkatársuknak is búcsút mondjanak, nincsenek abban a helyzetben, hogy érdemi módon működhessenek közre a fejlesztési tervek készítésében. A megyei központ számol ezzel, és – érzésünk szerint – nem nagyon bánja, ha magára marad a feladattal, azaz belátása szerint választ prioritásokat és partnereket. Ezért nem is szorgalmazzák különösebben a helyi tervek készítését.

Tudnunk kell, hogy a megye a területi önkormányzatnak az a szintje, amely már alig függ a helyi társadalomtól. A megyei közgyűlés képviselői pártjaikat képviselik, sokkal inkább, mint a települési önkormányzatok, amelyek jóval közvetlenebb kapcsolatban állnak választóikkal, és jól azonosítható helyi igényeknek kell eleget tenniük, helyi erőviszonyokhoz alkalmazkodniuk. A kormányzó pártkoalíció megyei képviselőinek és a hozzájuk kötődő gazdasági érdekeltségeknek a központi tervezéssel folytatandó alkudozása nagy valószínűséggel reprodukálja majd a késő-kádárkori tervalku rendszerét, melyet annak idején Vági Gábor és mások behatóan elemeztek (Vági: Versengés a fejlesztési forrásokért, 1982). A megyei szint kulcsszerephez juttatása ismét a megyeszékhely előnyeit növelheti. Nógrádban ezt két tényező valószínűsíti: egyrészt Salgótarján hagyományos ipari térség központja, az itteni vezetők gondolkodást más szempontok és más prioritások jellemzik, mint a megye nyugati felét; másrészt a tarjáni térség válságövezet, az itt jelentkező gondok enyhítése minden bizonnyal elsőbbséget fog élvezni az agrár-térségek igényeivel szemben.

Mindez nem jelent fordulatot az előző évek gyakorlatához képest, de mindenesetre módosítja azt: a térségi társulások és települési önkormányzatok szerepkörének jelentős részét a megye veszi át. Igaz, a vidékfejlesztés az elmúlt időszakban is szinte kizárólag kormányzati tevékenység volt. Az önkormányzatok beruházásainak fedezetét nagyrészt pályázati – és pedig a kormányzat által ellenőrzött pályázati – források és hitelek biztosították. A fejlesztés a piaci szereplők esetében is elsősorban a pályázati források megszerzésétől függött. Ezeknek a pályázatoknak a tartalmát, valamint sikerét pedig az állami és ezen keresztül egyre nagyobb mértékben az uniós újraelosztás preferenciái határozzák meg.

A fejlesztéssel (tehát: pályázással) foglalkozó helyi és térségi civil, nonprofit szervezetek túlnyomó többsége formális vagy informális szálakon szorosan kötődik a települési önkormányzatokhoz és azok társulásaihoz. A kormányzattól független kül- és belföldi magánalapítványok, cégek által kiírt pályázatok csak kivételképpen szerepeltek a megvalósult fejlesztések forrásai között. A fordulat Magyarország uniós csatlakozásával következett be: a külföldi magánalapítványok, követségek, vagy éppen a Világbank támogatása azóta szerény szerepet játszik a hazai fejlesztésekben. A hazai tőkefelhalmozás pedig nem érte el azt a mértéket, ami magánszponzorok megjelenéséhez vezetne; ezt a kormányzat nem is ösztönzi (pl. adópolitikai eszközökkel). Az üzleti magánvállalkozás körébe eső jelentősebb fejlesztések mögött is gyakran önkormányzati erőfeszítések állnak. Az önkormányzatok azonban nem rendelkeznek számottevő saját bevétellel, eladósodásuk pedig korlátozza hitelképességüket.

Így a fejlesztések irányát ténylegesen eddig is a központi – hazai és uniós - források elosztását szabályozó kormányzati döntések szabták meg, még inkább a döntések végrehajtására létrehozott szervezetek és mechanizmusok.

Az elmúlt évtized pályázati dokumentumait áttekintve úgy találtuk, hogy az önkormányzatok arra pályáztak, amire épp lehetett, olyan fejlesztéseket hajtottak végre, amire épp forrásokat tudtak szerezni, és éppen ezért nem érezték a fejlesztési döntéseikkel járó felelősség súlyát. A fejlesztések országszerte meglepő egyöntetűséget mutatnak: egy-egy pályázati ciklusban minden falu főteret vagy buszmegállót vagy játszóteret épít. Az uniós vagy kormányzati pályázatok kiírásából kiolvasható fejlesztési célok a mindenkori helyi igényekkel csak nehezen hozhatók összhangba. A pályázatok körülményesen részletezett, nehezen teljesíthető és nem egyszer életidegen követelmények, ellenőrzési szempontok sokaságát tartalmazzák, ezzel rengeteg áltevékenységre, papírmunkára, pénzpocsékolásra kényszerítik a pályázókat. Úgy tűnik, bárki bármilyen fejlesztést hajt végre, az elnyert pénz egy számottevő részét például köteleességszerűen drága kiadványokra, reklámanyagra, elektronikus kommunikációra, dokumentációra kell költenie. Mindennek a hatékonyságával pedig a továbbiakban senki sem törődik.

A fejlesztések célja a források megszerzése. Ez a feje tetejére állított okoskodás magyarázza, miért válik másodrendűvé a fejlesztési cél. A támogatott tevékenység (pl. gyümölcsfa-ültetés, továbbképzés, akadálymentesítés, konferencia) csak arra szolgál, hogy elkészüljön a dokumentáció - film, fotó, jelenléti ív stb. - melynek alapján a kifizetések megtörténnek. A fejlesztés eredményeként létesült helytörténeti gyűjtemény, park vagy játszótér azon túl inkább gondot, költségeket okoz, a támogatott tevékenység legjobb esetben is csak addig működik, amíg a támogatás tart, fenntartása senkinek sem érdeke – és fedezet sincs rá, honnan volna? Az intézményeknek az alapszintű működőképesség fenntartásához volna égető szükségük a pénzre, támogatást azonban csak “fejlesztésre” adnak. Nem állíthatjuk, hogy a megvalósuló fejlesztéseknek sok köze volna a falvak valóságos létproblémáikhoz, s főleg azt nem, hogy segítenek ezek megoldásában. Annál több rokonvonást mutat a forráselosztás jelenlegi, pályázati rendszere a központi tervgazdálkodás és tervalku késő-kádárkori változatával.

Települési és kistérségi, önkormányzati és civil szervezetek pályázati aktivitását tanulmányoztuk. Az utóbbi megkülönböztetés lényegében formális: a vidékfejlesztéssel foglalkozó “civil” pályázók korábban említett önkormányzati kötődése folytán. A kiírástól függően ugyanaz a település vagy térségi társulás hol önkormányzatként, hol ngo-ként pályázik. A Balassagyarmati Kistérség Többcélú Társulás egyes önkormányzati feladatok közös ellátására vállalkozott, az erőforrások jobb kihasználásának lehetőségeit keresték az összefogás révén. A Társulás néhány éves fennállása alatt kevés sikeres fejlesztési pályázattal dicsekedhetett: kerékpárútra, buszbeszerzésre, parlagfűirtásra szereztek így forrást. Az Ipoly-Táj Területfejlesztési Társaság, a térség önkormányzatai által létrehozott “civil” szervezet ez idő alatt foglalkoztatás-fejlesztésre, idegenforgalmi kiadványra, árvízmentesítésre kért s kapott pénzt a kormányzattól. A megyei munkaügyi központtal együttműködésben a közmunka programot szervezték, képzési- átképzési programokban vettek részt. E mellett az egyes települések illetve vállalkozók pályázatainak elkészítéséhez nyújtottak segítséget. A gazdaság- illetve vállalkozásfejlesztést nem tekintették profiljuknak, elsősorban az idegenforgalommal kapcsolatos fejlesztésekhez tudtak segítséget nyújtani (pl. szálláshelyek, tájházak).

A Helyi Vidékfejlesztési Stratégia 2004-ben készült az uniós SAPARD program támogatásával, szakszerű előkészületek nyomán, azonban a fejlesztések irányát nem ez határozza meg. A falusi önkormányzatok pályázati portfoliója a kormánypolitika változásainak lenyomata – más ugyanis nemigen lehet. (A LEADER működését külön

tárgyaljuk majd.) Jellegzetes példája ennek az a község – egy a sok közül -, amelynek az utak és középületek leromlott állapota, rekonstrukciója okoz súlyos gondot évek óta, e tárgyban beadott pályázataiban azonban sorra sikertelenek maradtak, miközben ugyanezeknek az utaknak és épületeknek az “akadálymentesítésére” háromszor is jelentős összeget nyertek, hála az uniós támogatási preferenciáknak, amelyeket olyan országokban alakítottak ki, ahol az elemi infrastruktúra fenntartása már nem okoz gondot, ezért a redisztribúció kedvezményezettjei bátran lehetnek a speciális hátrányokkal küzdő társadalmi csoportok. Ugyanez a község az utolsó két-három évben végre jelentős kormányzati forrásokhoz jutott az általános iskola rekonstrukciójára, csak hogy a pénz nagyobbik felét interaktív táblákra, műfüves sportpályára fordították – feltehetőleg erre lehetett a kapott pénzt elkölteni, számos előbbrevaló beruházás helyett.

Felmerül a kérdés, vajon mi az értelme annak, hogy a kormányzat versenyezteti a helyi önkormányzatokat a törvényes kötelezettségeik ellátásával kapcsolatos kiadások fedezetéért. A valószínű magyarázat cseppet sem megnyugtató: a kötelező feladatok fedezete a központi költségvetésben sem áll rendelkezésre; a verseny arra szolgál, hogy a kormányzat elhárítsa magától a forrásteremtés és/vagy a szelekció felelősségét. Az ellátásra kötelezett szereplőkből sikeres vagy sikertelen “versenyzők” lesznek, az ellátási kötelezettség alól azonban természetesen a vesztesek sem mentesülnek. S mivel 1990 óta kormányzati ciklusról kormányzati ciklusra egyre csökken az önkormányzatok részesedése a költségvetés forrásaiból, már nem is a fejlesztő beruházások fedezete kerül így veszélybe, hanem a pusztán működés. Ezért (is) kényszerülnek azután megalázó kettős könyvelésre, hogy a nagy nehezen elnyert fejlesztési források egy részét működésre, önfenntartásra fordíthassák. Ismételjük: más lenne a helyzet, ha az önkormányzatok több saját bevétellel rendelkeznének vagy a normatív támogatások arányban állnának az ellátási kötelezettség költségigényével.

Az elmúlt időszak kormányzati fejlesztéspolitikáját meghatározó Új Magyarország Vidékfejlesztési Programban a vidékfejlesztés félreérthetetlenül elkülönült a gazdaságfejlesztéstől. Az úgynevezett vidékfejlesztés fogalma alá a vidéki infrastruktúra fejlesztésére, az épített és természeti környezet védelmére, a helyi közösségek és hagyományaik erősítésére szánt beruházásokat sorolták, a gazdasági ágazatok közül pedig csak az idegenforgalmat. A gazdaságfejlesztés forrásait központilag osztották el, általában a nagyobb léptékű fejlesztéseket preferálták, egyes kiírások tételesen is kizárták a kisebb vállalkozásokat vagy a kisebb településeket, más esetben a mezőgazdasági tevékenységet. A megfelelő önrész, hitelfedezet hiánya, vagy egyszerűen a pályázati rendszer útvesztőiben eligazodni képes, drága pályázati cég hiánya gyakorlatilag kizáró körülménynek bizonyult. Így a mezőgazdasági kisvállalkozások és családi gazdaságok a vidéki gazdaságfejlesztésből is kiszorultak, a vidéki infrastruktúrafejlesztésre szánt forrásoknak pedig eleve nem lehettek a kedvezményezettjei.

Kivételt ez alól az UMVP 4. tengelyeként megjelenő LEADER típusú fejlesztések jelentenének, a helyi közösségek autonóm döntéseire bízott források. Ez utóbbi az uniós országokban a közvetlen demokrácia anyagi alapjait hivatott biztosítani. Nálunk az elbírálás és az elszámoltatás lassú és nehézkes, többlépcsős folyamata ezt erősen megnehezíti. Ennek köszönhető, hogy a vizsgált kistérségben az egyes LEADER pályázati fordulóknál a pályázatok beadására illetve az elszámolásra egyenként kb 4-6 hét jutott, míg az elbírálás folyamata (a beadási határidőtől a szerződéskötésig) 4-6 hónapig tartott! Az érintettek – pályázók és a Helyi Akciócsoport munkatársai - egyetértettek abban, hogy a pályázati siker a papírmunkán múlt elsősorban, akár a beadást, akár az ennél is bürokratikusabb elszámolási procedúrát nézzük. A tartalmi elszámoltatás, vagyis a kitűzött célok teljesülésének ellenőrzése, a beruházások fejlesztő hatásának mérése ezúttal is elmaradt, ezzel senki nem

foglalkozik, annál tüzetesebben ellenőrzik a pályázatok többször módosított kiírásaiban megjelenő formális követelmények teljesülését.

Az Ipoly-menti Palócok nevet viselő, 4 kistérség településeit egyesítő LEADER szövetség 2011-ben elfogadott pályázati prioritásai igen rokonszenvesek:

- a helyi fiatalok identitásának és környezettudatosságának erősítése

- a természeti adottságok hasznosítása (“zöld-út”)

- helyi termékek előállításának és forgalmazásának támogatása

térségen belüli és térségek közti együttműködés a fenti célok érdekében.

Azt kell mondanunk, hogy az eddigi pályázati döntések ezekkel a célokkal alig mutatnak összefüggést. (Igaz, az első pályázati forduló megelőzte az új stratégia kialakítását.)

A 3. tengelyen mikro-vállalkozások fejlesztésére, falu-felújításra, vidéki örökségvédelemre illetve idegenforgalmi fejlesztésekre lehetett pályázni, immár két fordulóban.

A 80 sikeres pályázat adataiból kiderül, hogy a 27 nyertes mikro-vállalkozás között egyetlen mezőgazdasági vállalkozás sem akadt, a magyarázat feltehetőleg a kiírásban rejlik. (A 4.tengelyen, ahol a célokat helyben határozhatták meg, elvétele, de felbukkan sajtókészítő, gyümölcsstermesztő, kecsketartó stb. családi vállalkozás).

Falufejlesztés címén országsszerte EU-konform játszóterek készültek – ott is, ahol oktatás és megélhetés híján gyerek alig maradt. Iskolára, gazdálkodásra viszont nem lehetett pályázni... Elgondolkodtató az is, hogy a döntéshozók milyen alapon ítélték ugyanarra a célra (játszótér) az egyik községnek 2, a másiknak 20m Ft-ot.

A falusi örökség védelme az esetek többségében a templom vagy a plébánia felújítást jelentette, ez utóbbira volt, ahol 50m Ft-ot sem sajnáltak.

Idegenforgalom címén sok száz millió ment el szálláshelyek kialakítására – és szinte semmi egyébre! A 4.tengelyen támogatott ifjúsági szálláshelyekkel, erdei iskolákkal együtt összesen 30 faluban történt ilyen irányú fejlesztés. Cserhátsurányban, Nógrádsípeken mindjárt 50mFt értékben. Apróság, de tény, hogy az erdei iskola hálózat hivatalosan már évekkal ezelőtt megszűnt. A falusi turizmusra költött összegek pedig csakis akkor térülnek meg, ha a szálláshely mellett sokféle program, látnivaló is várja az ott megszállni kívánókat. Enélkül az egész – kidobott pénz. (Nem annak természetesen, aki ingyen vagy féláron jutott így ingatlanhoz, közpénzen.)

A 4.tengely (a tulajdonképpeni LEADER) pályázatának kiírására eddig csak egy alkalommal került sor, és itt már az új prioritások hatása is tetten érhető. Feltűnik ugyanakkor – és már a 3. tengelynél is feltűnik – a Szécsény városából érkező pályázatok elsöprő sikere. Vajon miért Szécsénynek jut a 4 kistérség közül 25mFt kistérségi innovációs központra? (Mellesleg, miért nem az innovációt támogatjuk “központok” helyett? Például a szécsényi szikvizes vállalkozót, aki 700e Ft támogatásban részesült: hány munkahelyet, mekkora hozzáadott értéket tudna előállítani, ha a 25mFt-ot vállalkozása, értékesítése stb fejlesztésére fordíthatja.) A “Szécsény Stúdió a Széleskörű Tájékoztatás Závára” vagy az ugyancsak odavalósi “Lengyel-magyar két jó barát” rendezvény hangzatos címükkel emelkednek ki a különböző kategóriákban taroló szécsényi vállalkozások közül.

Az idegenforgalomban rejlő vidékfejlesztési lehetőségek kihasználására külön is érdemes kitérni. Ezekkel kapcsolatban országsszerte túlzott várakozás tapasztalható, amit az egymást követő kormányzati ciklusokban megjelent fejlesztési programok gerjesztettek. Az az agrárpolitika, amely a helyi emberekre, helyi tudásra és helyi természeti adottságokra a legkevésbé érzékeny, ipari jellegű, nagyüzemi mezőgazdaságot részesítette és részesíti

előnyben, úgy tűnik, mintegy kárpótlásul nyújtja azt a reményt a vidékieknek, hogy a hagyományos falusi élet legalább skanzen jelleggel fenntartható. Ennek megfelelően oszt pénzt faluszépítésre, termálfürdőkre, idegenforgalmi beruházásokra. A törekvés szerintünk alapvetően elhibázott. A szétszórt, pontszerű turisztikai fejlesztések szinte sehol sem érik el az idegenforgalom "ingerküszöbét", miközben a költséges beruházások települések sokaságát verték visszafizethetetlen adósságokba. Rendszer-szintű turisztikai fejlesztésekről a gyarmati kistérségben is csak papíron olvashattunk. Ami megvalósul, az többnyire ingatlanfejlesztési célokat szolgál, és olyan érdekeltséget, amely a beruházás pusztá tényéhez kötődik, és nem a tényleges megtérüléstől. (Vagy egészen egyszerűen csak elköltik a megszerezhető pályázati pénzeket, azután lesz, ami lesz.) A kulturális és ökoturizmus számára kedvező térségi feltételek kiaknázásának rövid távú akadály az, hogy a kritikus szint eléréséhez egymáshoz kapcsolódó nagyobb beruházásokra volna szükség többféle ágazatban. A megtérülés csak hosszú távon remélhető. A kisebb, egyedi beruházások viszont egyáltalán nem térülnek meg. A megyében körvonalazódó, nagyobb szabású idegenforgalmi programok – kastély-program, egészség-turizmus – a gyarmati térséget nem érintik.

Az önkormányzatok fejlesztési szándékainak szerényebb, de elérhető eszköze lehetne a közmunka-program. Valójában az eddigi próbálkozások csekély eredménnyel jártak. A közmunka kényszermunka maradt az állástalanoknak, elsősorban nem is az alacsony bér miatt, hanem mert az önkormányzatoknak a mindenkori kormányzati elképzelések szerint kellett foglalkoztatniuk a közmunkásokat. Ha betartották az előírásokat, nem mérlegelheték a tényleges helyi igényeket. Arra sem volt lehetőségük, hogy a rendelkezésükre bocsátott munkaerőt fenntartható, idővel piacképes vállalkozások létrehozására fordítsák.

A fejlesztési pályázatokkal kapcsolatos beszélgetések (pályázókkal, lebonyolítókkal, önkormányzatokkal) általában arról tanúskodtak, hogy a pályázati rendszer általában és lényegében alkalmatlan az újraelosztásban neki szánt szerepre. Ennek okait az alábbiakban látjuk:

- *Túlközpontosítás:* a döntések a preferenciák megvitatására és megállapítására képes illetve jogosult szereplők feje felett születnek. Akadálytalanul érvényesülhet tehát a döntéshozókra nyomást gyakorló különféle érdekcsoportok befolyása. A közpénzek elosztásának rendje hű tükörképe a tisztán felülről lefelé irányuló politizálásnak, amely a helyi hatalmat formálissá teszi, és kiüresíti a helyi közéletet.
- *Kollektív felelőtlenség:* a pályázatokat értékelő testületeknek sem anyagi, sem erkölcsi érdeke nem fűződik a források optimális felhasználásához, ezért könnyen befolyásolhatók nyomásgyakorló csoportok vagy politikai megbízóik által. A pályázati rendszer méltányosságát csak az biztosítaná, ha a döntéshozók is versenyeznének, azaz teljesítményük mérhetővé válna, és érzékelhető visszacsatolást jelentene további tevékenységükre nézve.
- *Bürokrácia:* a tartalmi szempontokkal szemben eluralkodtak a formális számonkérés szempontjai, melyek a pályázatkészítést és különösen az elszámolás folyamatát beláthatatlan vesszőfutássá teszik a pályázók számára, a felesleges adatok és igazolások áradatába fojtva az egész rendszert, miközben milliárdok mennek veszendőbe büntetlenül.
- *Megalománia:* a központi bürokrácia számára egyszerűbb, a politikusok számára hálásabb dolog kisszámú, de nagy költségigényű projekttel dolgozni, mint sok kisvolumenű pályázatot támogatni. Ezért a drága beruházások eleve előnyt élveznek, és nem kerülhet sor a fejlesztési források szétterítésére minél több pályázó között.
- *Rejtett hiánygazdaság:* az önkormányzatok és egyéb közfeladatot ellátó intézmények valójában alaptevékenységük fedezetéért pályáznak. Rejtve marad a tény, hogy az állam nem tesz eleget törvényes kötelezettségének a közfeladatok ellátása terén. A kudarc felelőssége a sikertelen pályázóra hárul. A teljes kiszolgáltatottság az előre nem látható pályázati céloknak

és a pályázati bürokrácia kénye-kedvének ugyanakkor fel is menti az ellátásért felelős intézményeket a felelős tervezés és gazdálkodás kötelezettsége alól: hiszen ők arra és annyit költenek, amire épp lehet. Ez nemegyszer épp a pazarló gazdálkodás számára nyit utat.

- *Hazudozás*: a pályázónak azt kell bebizonyítania, hogy a kitűzött, rendszerint életidegen pályázati követelményeknek akar és tud megfelelni, később ezt aprólékos elszámolásokkal kell igazolnia, miközben elemi érdeke általában az, hogy a pályázatot eszén túljárva az elnyert összeget fontosabb feladatokra fordítsa, esetleg a pusztá működés fenntartására.

- *A közpénzek illegitim elosztása*: a pályázatok körül a korrupció rendszere épült ki. A tényleges politikai és gazdasági hatalom egyik fő forrása és elsőrendű célja a pályázati pénzek elosztásának befolyásolása. Ez a magánvállalkozások piaci versenyét ugyanúgy korlátozza és eltorzítja, mint a közsféra átlátható gazdálkodását.

2.3 Az iskolák államosítása

A falusi iskolahálózat és a közoktatás átalakulásának legújabb fejleményeit a balassagyarmati kistérségben sem értelmezhetjük az előzményektől függetlenül. A rendszerváltozás után a települések többsége önálló általános iskola létrehozása mellett döntött, ezek kialakítására, korszerűsítésére fordították a falvak költségvetésük jelentős részét. A fordulat 2004 körül következett be: azóta erőteljes kormányzati nyomás nehezedik a kisebb településekre, hogy alapfokú oktatási intézményeiket vagy azok önállóságát feladják. Ebben a folyamatban az iskolák államosítása és ennek előre látható következményei csak az utolsó lépést jelentik.

Az iskolatársulások létrehozását a községek kényszerként élték meg: a megkérdezett polgármesterek, iskolaigazgatók és közoktatási vezetők szinte kizárólag az anyagiakra hivatkoztak, szakmai szempontok úgyszólván fel sem merültek, ha igen, inkább az önálló intézmények megtartása mellett szóltak. A normatív költségvetési támogatás összege reálértéke azonban folyamatosan csökkent, ezen belül az alapfinanszírozás drasztikusan esett vissza: 2009-ben már csak 35e Ft volt egy helyben tanuló gyerek után. Ugyanez a gyerek, ha bejáró tanulóként más község iskolájába járt, további 150e Ft-ot „ért” az államnak, amit bejáró támogatás illetve iskolabusz használat fejében folyósítottak. A községeknek tehát gyakorlatilag nem maradt mérlegelési lehetőségük. Annál is kevésbé, minthogy ez idő alatt saját forrásaik is folyamatosan csökkentek. Mindazonáltal a kistérséghez tartozó 27 községből 11-ben ma is működik még nyolc évfolyamos általános iskola (kettő közülük egyházi kezelésben). Többségüket társult települések tartják fenn, 1-4. évfolyamos tagintézményekkel a társult községekben. (A társulás nem teremtett valóságos együttműködést, amennyire csak lehetett, a résztvevők külön gazdálkodtak a rendelkezésükre álló vagy jog szerint nekik juttatott forrásokkal.) A kistérségi többcélú társulás közoktatási téren csak néhány segítő tevékenységet végzett, pl. pályáorientáció (sulibörzék évente), gyógytestnevelés. Ismételten felmerült ugyan az intézmények összevonásának ötlete, de elvetették, mert sem anyagi, sem szakmai előnyöket nem ígért.

Az iskolák (illetve felső tagozatok) bezárása mellett felhozott leggyakoribb érv a gyereklétszám csökkenése. Térségünkben az elmúlt évtizedben ez a folyamat lelassult. A nagyjából változatlan tanuló létszám ugyanakkor sok esetben drámai demográfiai változásokat takar. Míg a végzős falusi általános iskolai évfolyamokban a roma tanulók részaránya 10-15% körül mozog, a belépő első évfolyamokon nem egy esetben már ők alkotják a többséget. A roma tanulók számának növekedésével egyenesen arányos a többi családok hajlandósága, hogy más települések iskoláiba írássák gyermekeiket, adott esetben akár határon túli iskolába. A felső tagozatosok (illetve szüleik) egyre nagyobb része választja a közeli város általános iskoláit (Balassagyarmat), ez a döntés azonban legalább annyira

következménye, mint oka a központosításnak és a forrás-kivonásnak. Ahol megszűnt a felső tagozat, és a tanulóknak mindenképpen utazniuk kell, hamarabb felmerül a városi alternatíva.

A kötelező minimális csoportlétszám megléte illetve hiánya kemény korlátot képez: ha valamelyik intézmény létszámhiányos évfolyamot indítana, nemcsak a községtől vannak meg költségvetési forrásokat, hanem egy négy vagy öt éve érvényes rendelkezés szerint az egész kistérség bűnhődik. Ilyen esetekben tehát az önálló intézményi vagy intézményfenntartói mérlegelés lehetetlen. A gyermekek azonban nem egyenletesen születnek, ehhez képest egyetlen „rossz” évfolyam az iskola vesztét okozhatja. Nem csoda, hogy kíméletlen versengés folyik a tanulókért, különösen a speciális nevelési igényű gyerekekért (fogyatékosok stb. - akkor is, ha az iskola ténylegesen nem rendelkezik a képzésükhöz szükséges speciális feltételekkel), mert ők duplán számítanak a létszám-követelmények teljesítésénél. A nemzetiségi, alapítványi és egyházi iskolák is más elbírálás alá esnek. Ez jócskán növeli a részben szlovák származású nógrádi szülők (és önkormányzatok) hajlandóságát arra, hogy nemzetiségi intézményként, néhány szlovák nyelven tartott óra árán megőrizhessék iskolájukat. (Más megyében tapasztaltuk, hogy színmagyar községek is német nemzetiségűnek vallották magukat ugyanez okból.) Az egyházi tulajdonba került általános iskola esetében is csak az anyagiak álltak a re-szekularizációs buzgalom hátterében.

Szakos tanárhiánnyal – 1-2 tantárgy esetében - az intézmények kisebb részében találkozunk. A helyettesítést több éve sikerrel végző kollégákat gyakran éppen az akadályozza a szakirányú másoddiploma megszerzésében, hogy a kis tantestületekre nehezedő túlterheltség nem teszi lehetővé helyettesítésüket. A tantestület bővítése pedig a források csökkenése miatt nem jön számításba. Tapasztalataink szerint azonban a tanárhiánynál súlyosabb gond az iskolákban a segítő szakmák hiánya. A kötelező óraterhek – valamint az adminisztrációs kötelezettségek – növekedése, de különösen a magatartási és szocializációs problémákkal küzdő tanulók egyre növekvő száma indokolná, hogy szociálpedagógus, pedagógiai asszisztens, korrekciós pedagógus stb. legyen minden iskolában, erre azonban a legtöbb helyen gondolni se lehet az adott költségvetési feltételek között.

A működési feltételeken esetleg változtathat az iskolák most zajló államosítása. Hogy milyen irányban, erre a köznevelési törvény illetve a törvény végrehajtási utasítása enged következtetni. Az általános iskola létét minden évfolyamon két párhuzamos csoport indításához kötik. Ez a gyakorlatban további, radikális összevonásokat jelent, hiszen két párhuzamos csoporthoz legalább 30-40 tanuló kellene, ennyi a falusi iskolákban sehol sincs. Ha az összevonás pusztán adminisztratív természetű lesz, és a feladatellátás változatlan helyszíneken történik, akkor ennek csak annyi eredménye lesz, hogy az igazgatás egyre nehezkesebbé válik, és a helyi önállóság elvész. Ha viszont a tagintézményeket egyidejűleg fel is számolják, hogy „méretes” iskolákba koncentrálják az oktatást, ennek kedvezőtlen hatásai az elmúlt évek tapasztalatai alapján prognosztizálhatók:

- növekszik az utazással töltött idő, ennek minden nevelési és egyéb kockázatával (mellesleg, Volán-járatokkal ez nem oldható meg, az iskolabuszok sokaságának beszerzése és üzemeltetése pedig elviszi a remélt megtakarítást)

- a nagyobb csoportlétszám, az idegen környezet a tanulmányi teljesítmények rovására megy; még kevésbé lesz mód egyéni foglalkozásokra, interaktív, kompetencia-központú, nem-frontális oktatásra

- a család és az iskola közötti kapcsolatok ellehetetlenülnek, a települési önkormányzatok semmiféle befolyással nem rendelkeznek az oktatásra nézve, a tanulók helyi identitásának kifejlődése szempontjából az iskola nem jön többé számításba, ami közvetlen hatással lesz a falvak népességmegtartó erejének csökkenésére, azaz elnéptelenedésére.

A törvény szerint egy pedagógusra 11 tanuló eshet. Kérdés, hogy ezt a rendelkezést hogyan értelmezik a gyakorlatban: az előnyös helyzetű intézményekben, ahol ennél jobb a tanár-ellátottság, elbocsátásokra kerül-e sor, vagy „csak” az új munkahelyek létesítését takarítják meg, miközben a tantestület tagjainak ezentúl 32 óra kontakt foglalkozást írnak elő. A pedagógusok képtelen túlterhelése mindenesetre a nevelő-oktató munka színvonalának romlásával fog járni. A kisebb intézmények felszámolásához kézenfekvő hivatkozást kínál ez a rendelkezés, melynek a falusi iskolák jelentős része nem tud majd eleget tenni. (Pl. 140 tanuló után csak 12 pedagógus „járna” – ekkora tantestülettel azonban nem lehet fenntartani egy nyolc évfolyamos általános iskolát.)

Az iskolák államosítása nyomán ezek a döntések az önkormányzatok és társulások kezéből a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ járási tankerületéhez kerülnek. A tankerületek pedig közvetlenül az országos szakigazgatástól, azaz a szaktárcától függenek, és nincs sok mérlegelési lehetőségük a mindenkori kormányzati szándék végrehajtása terén. Eljárásaikra nézve azonban 2013 januárjában még csak találgatásokra hagyatkozhatunk, maguk a frissen kinevezett vezetők is ezt teszik. A két hónap múlva elodázhatatlan, a jövő tanév indítására vonatkozó rendelkezések és döntések ugyanis még nem születtek meg, és az érintettek semmiféle tájékoztatást nem kaptak azokról. Márciusban eldől, hol indulhat, hol nem indulat szeptemberben a tanítás, mi lesz a tanárokkal, tantestületekkel, intézmény- és tagintézmény vezetőkkel stb. Minderről januárban még el sem kezdődött a tervezés, egyeztetés.

A terepmunka lezárása után, más térségekből kaptunk tájékoztatást a Klebelsberg Intézménykezelő Központ első intézkedéseiről. Ezek megerősítik a bürokratikus központosítás mindenkori várható következményeivel kapcsolatos aggályainkat:

- a helyi és/vagy szakmai tájékozottsággal alig rendelkező távoli központokból érkező utasítások, a formális ellenőrzés fokozása nem könnyíti meg a pedagógusok munkáját;
- az igazgatók vezetői jogköre formálissá válik, minden érdemi kérdésben a felsőbb szinthez kell fordulniuk;
- az új igazgatási hierarchia különféle címenek újabb adatszolgáltatási kötelezettségekkel árasztja el az adminisztratív terhek alatt máris roskadozó pedagógusokat;
- az épület többé nem otthona az iskolának, hanem ingatlan, mellyel az állam belátása szerint gazdálkodik: megkezdődhet az épületek, intézmények és pedagógusok „mozgatása” a központi tervezők elképzelései szerint, melynek az érintettek teljes mértékben kiszolgáltatottak.

A korábbi években az iskolák fejlesztési lehetőségei szinte teljes egészében pályázati sikereiktől függtek. A megkérdezett iskolaigazgatók ugyanakkor szkeptikusak a pályázatok tényleges hasznát illetően. Kivételt képeznek az épületfelújításra, a képzés-nevelés tárgyi feltételeinek javítására kiírt pályázatok. Ezek eredményeként részben vagy egészében felújított iskolaépületek, értékes berendezési tárgyak kerültek olyan településekre, ahol most az iskola megszüntetésének veszélye fenyeget. A közoktatási pályázatok többségét azonban az elmúlt években továbbképzési vagy informatikai területen hirdették meg. A kompetencia-központú oktatás és más pedagógiai divatok időről-időre jelentős pályázati forrásokat kötnek le, egyben korlátozzák az iskolákat és pedagógusokat abban, hogy maguk döntsék el, milyen továbbképzésekre tartanak igényt. A pénz a továbbképzési üzletágra szakosodott vállalkozókhöz kerül, az átadott tudás alkalmazhatósága az adott feltételek között sok esetben kétséges. Hasonló a helyzet az informatikai pályázatokkal, amelyek igen alkalmasak arra, hogy az oktatás fejlesztésére szánt uniós források tényleges fő kedvezményezettje a hatalmas lobbierővel rendelkező informatikai iparág legyen. Az iskolákba eljuttatott hardver és szoftver-tömeg pedagógiai hatékonyságáról ugyanakkor keveset tudunk.

Az oktatáspolitikai által kezdeményezett fejlesztési programok közül az Arany János Tehetségprogramot és a Tempus Alapítvány Útravaló programját említették az intézményvezetők, mint amelyek számottevő segítséget jelentettek a pedagógiai munkában (mentorálás) illetve a hátrányos helyzetű gyerekek támogatása terén (ösztöndíj).

A pedagógiai hozzáadott érték, azaz az iskolák tényleges teljesítményének mérése minden esetben problematikus. A hazai közoktatásnak felrótt „gyenge hátrány-kompenzáló képesség” is ilyen kétes értelmű mutatókon alapul. Ki a megmondhatója annak, hogy vajon az iskolarendszer volt képtelen a hátrányokat a kellő mértékben kompenzálni, vagy maguk a hátrányok túlságosan nagyok, esetleg pedagógiai eszközökkel kezelhetetlenek. A több nemzedéken át munka nélkül tengődő, iskolázatlan, durván antiszociális minták vonzerejének kitett falusi pauper-réteg gyermekei között sokan – és sajnos, egyre többen – vannak, akik számára az iskolai tanterv teljesíthetetlen. Sem a követelményszint hivatalos vagy hallgatólagos csökkentése, sem a pedagógiai erőfeszítések nem alkalmasak arra, hogy egyre mélyülő társadalmi szakadékokat hidaljanak át, egyre elkeseredettebb ellentétek, gyűlöletek szenvedő alanyait (többség és kisebbség egyaránt szenved) integrálja. Nem kevés a képmutatás és a felelősség-áthárítás abban az elterjedt vélekedésben, hogy ezzel a feladattal az iskolának kellene megbirkóznia. Annyi biztos: nem tud vele megbirkózni.

A hátrányos helyzetű és antiszociális mintáktól erősen befolyásolt, többnyire roma tanulók iskolai kudarcainak kompenzálása, beilleszkedésük elősegítése terén szerény eredményekről is beszámolnak tapasztalt és elkötelezett pedagógusok. Több esetben a sport, a gyakorlati munka terén, vagy más kreatív tevékenységben elért siker jelentett a roma tanulók számára motivációt a tanuláshoz és a tanárokkal való együttműködéshez. Ezek a tanulságok szélesebb körben is hasznosíthatók lennének, azonban a pedagógiai műhelymunka és helyi tapasztalatcsere lehetősége nem adott, bár talán több haszonnal járna, mint a csak papíron létező antiszegregációs programokra, központilag elrendelt továbbképzésekre és hasonlókra költött pénz.

A falusi általános iskolák továbbtanulási mutatói egyébként kedvezőek, bár a középiskolában nyújtott teljesítményről, esetleges lemorzsolódásokról nincsenek reprezentatív adatok. Sajnálatos tény viszont, hogy a diplomát szerzett falusi fiatalok között alig akad, aki visszatérne szülőfalujába (egy-két pedagógus végzettségű kivételével). Falusi fiatalokkal készített interjúink egyértelművé tették, hogy nem a hajlandóság hiányzik belőlük, hanem a falusi illetve a faluból elérhető, tehát kistérségi munkalehetőség.

Az állami közoktatásból térségünkben két általános iskola vált ki, ezek jelenleg a római katolikus egyház tanigazgatási szervezetéhez tartoznak. Az érintett önkormányzatok döntését költségvetési megfontolások motiválták. Nem tudunk róla, hogy a szülők kifogásolták volna az egyházi irányítást. A tantestületben is csak elvétve akadt, aki megtagadta a keresztény etikai kódex aláírását. A gyerekeket pedig nem kérdezte senki: cuius regio, eius relegio. Mégsem hallgathatjuk el, hogy a világnézeti és lelkiismereti szabadság alkotmányos alapjogának szempontjából aggályosnak tartjuk, amikor a nem hívő családok gyermekeinek a környék egyetlen elérhető általános iskolájában reggelente imádkozniuk kell, tanáraikat és egymást kötelezően „dicsértessék a Jézus Krisztus!” szavakkal köszöntik, és erkölcsstan helyett dupla hittanórán vesznek részt, azaz kizárólag katolikus szellemű erkölcsi útravalóban részesülnek.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a falusi közoktatásban lassan évtizede zajló folyamatokban (forráskivonás, kényszer-integráció) nem következett be változás, sőt, a köznevelési törvény és az iskolák államosítása megteremtette a feltételeket ezek kiteljesedéséhez. A döntések ebben az évben fognak megszületni. A helyi szempontok azonban többé nem befolyásolhatják a központi akarat érvényesülését, legyen szó a költséghatékonyság kíméletlen érvényesítéséről vagy bármi egyébéről. Az iskolával a falvak

többsége elveszíti utolsó közösségformáló és identitás-erősítő intézményét, maradék értelmiségét, népesség-megtartó képességének jelentős tényezőjét. A kényszerű utazás, a nagyobb csoportlétszámok, az egy pedagógusra eső tanulók számának növelése nem kedvez az oktató-nevelő munkának, és ezt nem ellensúlyozza az informatikai vagy egyéb eszközökkel való jobb ellátottság, mivel jelenleg sem ez jelenti a szűk keresztmetszetet.

Világosan kell látni ugyanakkor egy különbséget az eddigiek és az elkövetkezendők között. Kezdetben az iskolák összevonása, esetleg bezárása főleg az un. aprófalvakat érintette. Ezek többsége fokozatosan veszítette el önállóságát egy lassan fél évszázada tartó folyamatban: bizonyos funkciók átkerültek a mikro-központ szerepét betöltő nagyobb községbe, mellyel az idők során a kisebb település lakói mindennapos kapcsolatba kerültek a gazdálkodás, vásárlás, igazgatás, közellátás terén. Az iskolatársulások többsége leképezte ezeket az életszerű, ha nem is önkéntes tendenciákat. A mai aprófalvak eleve csonka társadalmának jövője ezért nem a saját iskola meglétén múlik, hanem

-a környezet minőségén és földrajzi elhelyezkedésükön: alkalmasak-e nyaraló illetve alvófaluként új betelepülők fogadására?

-kínálnak-e az erdő- és mezőgazdaságban megélhetést a munkaképes korú népességnek, azaz megállítható-e előregedésük/elnéptelenedésük folyamata?

-képesek-e a demográfiai anomáliák kezelésére, a roma/magyar együttélés kölcsönösen elviselhető módjának kialakítására, esetleg roma nemzetiségi településként való újjászületésre?

Ezzel szemben a most kilátásba helyezett intézkedések – amelyek alapját a köznevelési törvény, a törvény végrehajtási utasítása és az iskolák államosítása teremtette meg – már a nagyobb, ezer-kétezer lelkes községeket, adott esetben mikro-térségek központjait érinti. Az iskolák elvesztése itt látványosabb változásokkal járhat a népesség összetételében és a község státuszában. Egész térségek életképessége csökkenhet ezáltal.

2.4 A szakképzés helyzete

A szakmunkás képzés terén az államszocialista tervgazdálkodás biztosította az együttműködést az oktatásügy és a szocialista nagyvállalatok között, a kötelező tervszámok pedig gondoskodtak róla, hogy a kibocsátás összhangban legyen a gazdaság munkaerő-igényével. A régi beidegződéseknek szerepe lehetett abban, hogy a piaci változásokhoz rugalmasan alkalmazkodó rendszer kialakítása máig sem sikerült. Nem is egyszerű feladat ez egy leépülő gazdaságban, melynek folyamatai gyakorlatilag tervezhetetlenek, munkaerő-szükséglete pedig egyre csökken. Egy Nógrád megyei szakképzési szakember véleménye szerint, ha a gazdaság szükségleteihez igazodnának, semmilyen szakmára nem képeznének. Ahol elhelyezkedési lehetőség adódik, ott rendszerint betanított munkást keresnek, vagy rövid idő alatt elsajátítható szakmákról van szó, melyeket nemigen érdemes iskolában tanítani.

A strukturális gondok megoldása és a szükséges szemléletváltás helyett a kilencvenes évek második felétől kezdve a fő stratégiai cél a képzésben töltött idő meghosszabbítása lett. Az a tévképzés, hogy lehetőleg minden fiatalnak 18 éves koráig iskolában a helye, a szakképző intézményeket arra kényszerítette, hogy 9-10. évfolyamon egy kétéves alapozó időszakot iktassanak be, a középiskolai tanterv csökkentett – de így is teljesíthetetlen – változatával, és csak ez után kezdődjön az érdemi szakképzés. Ami viszont a képzés szakmai tartalmát illeti, ott nem történtek érdemi reformok. Az oktatás színvonalának sokat ártott a szakoktatók és a jó szakmunkások bérszínvonala között keletkező szakadék, mondanunk se kell, az előbbiekről rovására. A tanulókat kontraszelektálta a gazdaság leépülése, amely a hagyományos

szakmunkás-rétegeket arra készítette, hogy „felfelé”, azaz a fehér galléros szakmák felé menekítse gyermekeit a kétkezi munkától.

Ez a folyamat talán éppen a mezőgazdaságban volt a legkirívóbb. Hatott a több évtizedes hivatalos propaganda, amely a falut és a mezőgazdaságot az iparnál és a városnál mindenben alábbvalónak állította be, a marxista osztályelméletnek megfelelően. Így a mezőgazdasági szakképző intézményekbe a korábbiaknál gyengébb képességű és főleg motiválatlanabb tanulók kerültek, és elszaporodtak az elemi nevelési problémák. Az elhelyezkedés bizonytalansága értelemszerűen nem javított a helyzeten. A szakiskolákban gyakorlatilag azok a fiatalok tanultak, akik más középiskolában nem tudták volna megállni a helyüket.

A többiek – ha egyszer 18 éves korig úgyis az iskolapadot kell koptatniuk – értelemszerűen a magasabb presztizsű szakközépiskolát választották. Azonban a kilencvenes évek második felében foganatosított oktatáspolitikai intézkedések ezeket az intézményeket, ha lehet, még súlyosabban érintették. A szakközépiskolák többé nem adtak olyan szakmai tudást, amellyel el lehetett volna helyezkedni. A hangsúly e helyett a gimnáziummal egyenértékű közismereti követelményekre került – amelyek terén a szakközépiskolák persze, rendre alulmaradtak. Az itteni érettségi csak annyiban különbözik a gimnáziumtól, hogy a tanulók az adott szakmacsoport elméleti tárgyainak valamelyikéből is érettségit tesznek. Ezzel párhuzamosan megszűntek vagy az egyetemi alapképzésbe olvadtak a középiskolára épülő felsőfokú technikumok és szakiskolák. Ezzel a szakképzés csődje teljessé vált. Használható gyakorlati szakismeretet inkább csak a közoktatáson kívül lehetett elsajátítani – miközben a rendszer vagyontokat emésztett fel. (Igaz, hozott is a konyhára jócskán: a cégektől behajtott szakképzési hozzájárulás az oktatásügy titkos tartalékát képezte, és jelentős részét a szakemberek véleménye szerint nem a szakképzésre fordították.) A szakközépiskolák mindenesetre másodosztályú gimnáziumokká váltak.

Nem túlzás talán, ha azt állítjuk, hogy a szakképzés volt a magyar oktatásügy leginkább „félrekezelte” területe az elmúlt évtizedekben. Ma már kevesen vitatják, hogy az e téren elkövetett hibák közvetlen hatással lehetnek gazdaságunk hanyatlására. Az intézményrendszer reformja ezért az új vidékstratégia szerves részeként jelenik meg. Az irányelvek két konkrét lépést tartalmaznak: az agárár szakképzés intézményeinek egységes, országos hálózatba szervezését, valamint e hálózatnak közvetlenül a Vidékfejlesztési Minisztérium fennhatósága alá rendelését. Ezt követnék a tartalmi reformok: köztük a szakmacsoportok, szakképesítések és szakmai vizsgakövetelmények revíziója.

Azonban a rendszer központosításáról már az előző kormányzati ciklusban is született döntés (a rendszer újragondolása helyett). Ez vezetett a területi integrációs központok (TISZK) kialakításához. Mivel a szakképzés jórészt helyben, szükségképpen széttagoltan folyik, a tényleges képzőhelyek rovására kifejlesztett központok létjogosultságát sokan vitatták. Esetünkben a területileg illetékes központ Salgótarjánban van, és elsősorban szervező-menedzselő munkát végez. Vezetője többek között az iparral kialakított jobb munkakapcsolatokban látta a TISZK jelentőségét. Tarjáni központjukban új, korszerű tanműhely is létesült. Erőfeszítéseik érthető módon az ipari válságövezetté lett megyeszékhelyre és környékére összpontosultak, és kevesebb figyelmet fordítottak a megye általunk vizsgált, nyugati felére, és általában a mezőgazdasági szakmákra, melyekre, úgymond, „úgyszincs igény”. A kérészetű TISZK-rendszernek azonban nem volt ideje bizonyítani alkalmasságát vagy alkalmatlanságát, és az ehhez fűződő új szervezeti elképzelések, beruházások, kapcsolatok most részben feleslegessé válnak, miután az új kormány a TISZK rendszer felszámolásáról döntött. Az új szervezeti struktúra még nem világos. A szakközépiskolák városi önkormányzati fenntartásból előbb megyei kezelésbe kerültek, majd a szakiskolákkal együtt a Megyei Intézményfenntartó Központokhoz, végül az országos hatáskörű Klebelsberg Intézményfenntartó Központoz. Átadásuk-átvételük most

folyik, a legújabb átszervezés következményeiről még semmit sem tudhatunk. A mezőgazdasági szakképzés esetében ezt a helyzetet tovább bonyolítja majd az illetékességek megoszlása a szaktárca és az oktatásügy között.

A kötelező iskoláztatás idejének csökkentésével mindenesetre lehetővé vált a szakképzés ésszerűsítése: az első, elméleti – vagy ha úgy tetszik, korrekciós – év után a tanulók már csak minden második hetet töltenek az iskolában, a közbülső heteken pedig külső munkahelyeken szakmai gyakorlati foglalkozásokon vesznek részt. A tanuló munkahelye és a képző intézmény között szerződés szabályozza az együttműködést, vagy pedig az iskola tanműhelyében szerzik meg a szükséges szakmai gyakorlatot. A tanulók társadalmi háttere korlátozza a képzés perspektíváit. Nem titok például, hogy a szakács és cukrász szakmák iránti megnövekedett érdeklődés egyik nem elhanyagolható oka, hogy ott a tanulók – jóllakhatnak. (Előfordul, hogy a nyers alapanyagot már a főzőtanfolyam előtt elfogyasztják.)

Balassagyarmaton, az általunk vizsgált kistérség központjában két szakközépiskola van, mindkettő indít gimnáziumi osztályt is. A nagyobbikban gimnáziumi, szakközépiskolai és szakiskolai képzés, valamint felnőttképzés egyaránt folyik, és pedig a legváltozatosabb területeken: kínálatukban többek között bolti eladó, pénzügyes, biztonsági őr, fodrász, szakács, pincér egyaránt szerepel. A szakképzés iránti érdeklődés csökkenése után is több mint ezer nappali hallgató tanul a négy telephelyen (plusz tanműhelyek) működő óriásintézményben.

Az elmúlt évek mozgalmas változásaiból közvetlenül az iskola mindenekelőtt költségvetésének csökkenését érezte. A megyei fenntartó által biztosított keret eleve csak a 75%-a volt annak, amit a várostól kaptak, azóta évről évre csökken a költségvetésük. Ezt az iskola csak elbocsátásokkal, nemzetközi kapcsolatainak (diákcsere, tanulmányutak) leépítése árán tudja kigazdálkodni. Súlyos többletterhet jelent ugyanakkor maga a központosítás: az iskolavezetés többé nem pályázhat önállóan, csak megyei – ezentúl pedig országos hatáskörű – fenntartójának engedélyével. Nem lehet saját devizaszámlája, pénzügyeit az Államkincstár bonyolítja, minden engedélyért, elszámolásért, pénzfelvételért a megyeközpontba vagy a fővárosba kell utazniuk. Pályázati törekvéseiket a megyei fenntartó eddig rendre elutasította, akkor is, ha nem volt szükség önrészre. A pályázatok többsége ugyanis utólagos finanszírozást biztosít, és a fenntartó nem vállalkozik a szükséges költségek megelőlegezésére, maga az iskola pedig többé nem járhat el a saját érdekében. Más esetekben azért nem pályázhattak (tanulmányút, külföldi tapasztalatcsere), mert a fenntartó aggályosnak találta a pályázatban érintett tanárok helyettesítését, megint más esetekben a megpályázott tevékenység fenntartásának, működtetésének feltételeit nem látták biztosítottak. Mindez igen súlyosan érint manapság egy-egy oktatási intézményt, amely humán vagy tárgyi fejlesztéseket már jó ideje csak pályázati úton elnyert forrásokból képes megvalósítani.

A központosításnak esetünkben könnyen áldozatul eshet maga a szakközépiskola fő épülete is: a balassagyarmati egykori megyeháza. A nevezetes műemléképület felújítása és folyamatos karbantartása abban a mértékben valósult meg eddig, ahogyan azt a szakközépiskola költségvetése megengedte. A helyi érdekektől nem befolyásolt új fenntartó számára kézenfekvő megoldás lehet, hogy a csökkenő tanulószámra és a túlzott széttagoltságra hivatkozva megszabadul a drága fenntartású műemlék épülettől. Alkalmos új funkcióra belátható időn belül biztosan nincs remény – a város jelenleg kisebb műemlék-épületeit sem képes fenntartani vagy felújítani. Mi lesz akkor a Balassagyarmat szívében, a fő útvonalak kereszteződésénél álló történelmi épület sorsa? A kérdés a központi fenntartó szempontjából nem létezik, az eszközeitől és feladataitól „mentesített” helyi önkormányzat számára nem megoldható.

Példáink jelzik talán, hányféle számításba nem vett gonddal, hátránnyal, teherrel jár szinte minden esetben a bürokratikus válságmenedzselés bal- és jobboldalon egyaránt kedvenc

eszköze: a központosítás, mellyel a mostani kormány minden elődjénél nagyobb mértékben él.

Jeleztük már, hogy a szakképzésen belül a mezőgazdaság sajátos helyzetet foglal el, amióta a szaktárca szerezte meg a felügyeletet a szakoktatás felett. A szakközépiskolákkal szemben ez a jog csak korlátozottan és részlegesen érvényesülhet. A szakképzés azonban rendszerint a szakközépiskolával közös intézményi keretek között folyik – nem állíthatjuk, hogy sikerült a rendszert teljesen átlátnunk. Kistérségünkben mindenesetre egyáltalán nem folyik mezőgazdasági szakképzés. A legközelebbi képző intézmények Szécsényben illetve Vácott található. Ez nem tűnik áthidalhatatlan távolságnak, azonban azt jelenti, hogy aki mezőgazdasági területen kíván továbbtanulni, annak vállalnia kell vagy a napi több órás utazást, vagy az elszakadást a szülői háztól. Középiskolásokról lévén szó, egyik sem növeli a továbbtanulási kedvet. A mezőgazdaság mesterségesen kialakított alacsony presztizséről korábban szoltunk már. Kedvezőtlen megítélését erősíti a pályaválasztó fiatalok saját gyakorlati tapasztalata is, illetve a tapasztalatok hiánya: a falvakban alig akadnak gazdálkodó, mezőgazdaságból élő családok. A háztáji kiskert megműveléséhez vagy a közeli nagybirtokon időnként adódó alkalmi munka elvégzéséhez pedig nincs szükség iskolában elsajátítható szakértelemre.

Ha mégis valami mezőgazdasági szakma iránt támad érdeklődés a nyolcadikos tanulóban, mint tapasztaltuk, a szülei lépnek közbe és beszélnek rá, hogy állattenyésztés helyett, mondjuk, az autószerelést válassza (megtörtént eset). Honnan tudná a gyermeke jövőjéért aggódó szülő, hogy a mai autóiparban valóságos szerelői szakmunka közelébe legfeljebb olyan technikai végzettséggel juthat gyermeke, amit érettségi után szerezhet. Az autószerelőnek nevezett géplakatos papír ezzel szemben nemigen segíti majd az elhelyezkedésben. Az Ipoly-völgy termékeny rétjein valószínűleg a jövőben sem Audik vagy Mercedesek fognak legelészni, hanem szarvasmarhák, kecskék, de csak akkor fognak, ha az állatok felneveléséhez és tartásához szükséges, cseppet sem egyszerű ismereteket a falusi fiatalok egy része ismét elsajátítja. Erre ma kevés az esély.

A mezőgazdasági tevékenység visszaszorulásának a szakirodalom sokféle okát ismerteti. Korábbi publikációinkban ehhez szolgáltatunk adatunkat az ország több területéről. Láthattuk, hogy a nagybirtokot a könnyen megszerezhető agrártámogatás, a törpebirtokot az eszközök, a hitel és az értékesítési lehetőség hiánya tartja távol a munka- és tudásintenzív, minőségi termék előállításától és feldolgozásától. Az alacsony hozzáadott érték pedig alacsony élet- és foglalkoztatási színvonalat jelent. Azonban a mezőgazdaság összeomlásának nemcsak következménye, részben oka is a szakértelem hiánya. A sokoldalúan képzett – vetni, elletni, alkudni, tervezni, eladni egyaránt képes - gazdát már a termelészövetkezet és a kuláküldözés elkergette a földjéről. Azonban a háztájival kiegészített szocialista nagyüzem is igényt tartott specializált szakértelemre a művelt ágazatban. A rendszerváltozás után ennek a tudásnak az átadása is elakadt, okafogyottá vált. A közhiedelem, mely szerint „a földből nem lehet megélni” önbeteljesítő prófécianak bizonyult, hiszen aki nem ért hozzá, valóban nem élhet meg belőle. Figyelemre méltó, hogy a falun általánosan elterjedt vélekedés milyen kevéssé befolyásolja azokat az üzletembereket és politikusokat, akik pénzt és jogot nem kímélve, eszközökben nem válogatva szereznek maguknak hatalmas földbirtokot, megkímélve a helybelieket a földműveléssel járó fáradságtól. Nincs-e vajon összefüggés, hallgatólagos, spontán munkamegosztás a „rejtett tanterv” (leértékelt paraszti munka) és a falusi osztályharc újabb, szomorú kimenetelű fordulója között?

A falusi munkanélküli többé városban sem talál munkát magának. A városi középosztály körében ellenben növekszik az érdeklődés úgy a természetközeli (vidéki) életforma, mint az egészséges, kézműves forrásból származó, hagyományos módon előállított élelmiszer iránt. Mindez új lehetőséget jelent a falu és a mezőgazdaság számára, amelyet nem a szobáztatás-

állatsimogatás színvonalán, szegényesen kivitelezett falusi turizmus képes kiaknázni, hanem a farmergazdaságok. Amelyek nincsenek. Létrejöttük legfőbb akadálya meggyőződésünk szerint az agri-kultúra mélységes hanyatlása. Helyreállításában a mezőgazdasági szakképzés játszhatná a fő szerepet. Ehhez magasabb presztizsű és színvonalú képző intézmények kellenének, megfelelő, komplex oktatási programmal, amelyben a szűken felfogott technológiai tudás mellett az ökológiai, üzleti és sok egyéb tudnivaló is helyet kapna.

A pályorientáció megalapozására pedig a legalkalmasabbak az iskolakertek lennének, amelyekben az alapismereteket – még inkább az alapvető élményt, motivációt – az általános iskolák tanulói megszerezhetnék. Az új nemzeti alaptanterv szól ezekről, az oktatáspolitikán múlik, hogy a szavakat tettek kövessék. Eddig nem sok segítségben részesültek az ilyen irányú kezdeményezések, az iskolák pedig ódzkodnak tőle. A vizsgált kistérségben jelenleg egyetlen általános iskolának sincs konyhakertje, iskolakertje. A gyakorlati oktatást végző tanárok maguk sem értenek a kertészkedéshez, az iskoláknak nincs földjük, szerszámuk, a tanároknak idejük az újításhoz. Mint minden pedagógiai innováció, ez is a szakmai és anyagi ösztönzésen múlik. Összehasonlíthatatlanul kevesebbe kerülne, mint az informatikai fejlesztések.

A szakképzés természetesen nemcsak a fiatalokat érinti, hanem a felnőtteket is. A munkájukat elveszített, vagy hiányos mezőgazdasági ismereteiket fejleszteni kívánó emberek számára kínált átképzési és továbbképzési lehetőségek, mint más szakmák esetében is, gazdaságosan folytathatók a fiatakorúakat képző intézmények bázisán. Természetesen más képzési formák is elképzelhetők. Térségünkben most induló aranykalászos gazdatanfolyamról értesültünk: ez a felnőttképzés egyik bevált, hagyományos formája a mezőgazdaságban. A kezdeményezést széleskörű érdeklődés fogadta, ez jelzi a mezőgazdaságból remélt mellékjövedelem növekvő jelentőségét a családok költségvetésében. Az érdeklődés azonban alábbhagyott, amikor kiderült, hogy gazdatanfolyamon csak a bejelentett munkahellyel/vállalkozással rendelkezők szerezhetnek végzettséget, úgynevezett őstermelők nem. A képzés így épp a leginkább rászorulókat nem éri el. Meglepetésünkre szolgált az is, hogy az aranykalászos gazdatanfolyamokat országszerte egy német (!), logisztikai képzésekre szakosodott (!) cég szervezi, feltehetőleg valamely közbeszerzési pályázaton elnyert monopólium birtokában.

2.5 Foglalkoztatási programok

2.5.1 A közfoglalkoztatás szerepe a Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020 célrendszerében

A Nemzeti Vidékstratégia (NVS) 2012-2020 megfogalmazása szerint „Ahol a hosszú távú munkavállalás jószerivel lehetetlen, ott a támogatott, másodlagos munkaerőpiac által kínált lehetőségekért éles küzdelem folyik a településen élő munkanélküliek egyes csoportjai között. Ezekben a térségekben a közfoglalkoztatás elsődleges célja és szerepe a szociális feszültségek csökkentése, a társadalmi béke megőrzése, a családok mindennapi megélhetésének biztosítása.” Az NVS öt fő stratégiai célkitűzése között szereplő *A vidéki gazdaság létalapjainak biztosítása, a vidéki foglalkoztatás növelése* célkitűzésben a közfoglalkoztatás mint „menekülőpálya”, szükségmegoldás jelenik meg, másfelől hangsúlyosan az értékteremtő munkavégzés lehetőségének a megteremtése a cél.

A közfoglalkoztatás összekapcsolódik más ágazati célokkal, így pl. a helyi adottságokhoz alkalmazkodó, a települések, térségek önrendelkezését növelő helyi energiatermelési és -ellátási programmal, nem utolsósorban pedig a szociális földprogrammal. A Vidékstratégia külön is nevesít továbbá olyan agrárgazdasági programokat, amelyek az önfoglalkoztatás megteremtésével, majd ideális esetben a kis- és családi gazdaságok megerősítésével közvetlenül járulhatnak hozzá a vidéki munkanélküliség csökkentéséhez, így a „Kert-

Magyarország” kertészeti program, ezen belül különösen a Fűszer- és gyógynövénytermesztési alprogram.

Utóbbi esetekben a jól szervezett, megfelelően mentorált, önkormányzati irányítású, gazdálkodási/termelési típusú közfoglalkoztatás, az ezt kiegészítő szakképzési programmal valódi inkubátorként funkcionálhat ahhoz, hogy a munka nélkül maradt tömegek – egyes vidéki térségek esetében a munkaképes lakosság 20-30%-a – ma népszerű frázissal élve – „megtalálja a (vissza)utat a munka világába.”

A klasszikus közfoglalkoztatási programoktól (közterületek karbantartása, vízvezető árkok tisztítása, szemétszedés stb.), akár önkormányzati, akár országos programról van szó, ilyen továbblépés nem várható, ezek klasszikus csővégi megoldásként konzerválják a kilátástalan, kiszolgáltatott foglalkoztatási helyzetet. A képet tovább árnyalja, hogy a jelen kutatás során megkérdezett települési vezetők, közfoglalkoztatók egybehangzóan állítják, hogy a munkanélküliek, ill. közfoglalkoztatottak jó részénél az „értékteremtő programok” becsődölnének, ezért az eddigi gyakorlatnak megfelelő kvázi-fizetésekért végzett látszattervékenységeknek is van létjogosultságuk.

2.5.2 A közfoglalkoztatás célja, intézményi és jogi háttere, finanszírozása

A jelen kormányzati gondolkodás és kommunikáció szerint a közfoglalkoztatás *célja* „az átmenet biztosítása a munkaerőpiacról átmenetileg vagy tartósan kiszorult személyek számára, megkönnyítve ezáltal a munkaerőpiacra való visszatérést.” Hangsúlyosan átmeneti jogintézményről van tehát szó. De milyen hosszú lehet ez az átmenet? A magyarázat szerint a közfoglalkoztatási programok „fenntartása addig indokolt, amíg a versenyszféra nem tud elegendő munkahelyet biztosítani az álláskeresőknél.” Ez utóbbi kijelentés egyrészt biztató lehet az álláskeresők számára, („senkit nem hagyunk az út szélén”) másrészt megmutatja a probléma kezelésének másik fontos elemét: a keresleti oldal, azaz a minőségi, elkötelezett vállalkozói réteg fontosságát. Ugyanaz tehát másképpen fogalmazva: a (nem piaci alapon működő) közfoglalkoztatás – bármilyen értékteremtő, képzésekkel kiegészülő programok mentén zajlik is, nem hozhat érdemi eredményeket addig, amíg a piacon működő vállalkozások elindításának és fenntartásának mentális, szabályozási és gazdasági feltételei nem biztosítottak.

Az újragondolt közfoglalkoztatás mára a Kormány egyik kiemelt, és 2011 óta egyre növekvő szervezeti és anyagi erőforrásokkal megtámogatott munkanélküliség-csökkentő programjává vált. A korábbi, „szabályozásában, finanszírozásában és működésében erősen széttagolt és átláthatatlan, költségeit és humán erőforrás felhasználását tekintve pedig pazarló” rendszert felváltja egy, a munkanélküliek nagy tömegeit nem csupán foglalkoztatni, de újra munkára nevelni, hatékonyan és hosszú távon munkához segíteni szándékozó struktúra. A közfoglalkoztatás egyben a munkaerőpiacról kiszorulókat segélyezésének feltételévé is vált; évi legalább 30 nap igazolható közfoglalkoztatás után lehet csak segélyért – legújabb nevén *közfoglalkoztatást helyettesítő támogatásért* – folyamodni.

A közfoglalkoztatás jogi, intézményi és támogatási rendszere 2011. január 1-től több lépésben átalakult és kibővült. A vonatkozó jogszabályok⁷ értelmében a korábbi *közmunkaprogram*, a *közcélu munka* és *közhasznú munkavégzés*, helyébe az egységes közfoglalkoztatás lépett. A közfoglalkoztatási programok országos irányítását és monitorozását a Belügyminisztérium

⁷ 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról. További fontos jogszabályok:

<http://www.kormany.hu/download/3/1f/b0000/Amit%20a%20közfoglalkoztatásról%20tudni%20kell.pdf>.

(BM) e témára szakosodott helyettes államtitkársága végzi, a területi irányítás pedig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) felügyelete alatt álló megyei kormányhivatalok munkaügyi központjainak a feladata.

A kormányzati célkitűzésekben (így pl. Nemzeti Munkatervben) szereplő, a foglalkoztatás növelésében előirányzott számokat, természetesen, „hozni kell”. Részben ezt szolgálják a nagy tömegű közfoglalkoztatottat, országos programok keretében felszívni képes ágazatok intézményi átalakításai: így például a korábban a Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) irányítása alá tartozó területi vízügyi igazgatóságok vagy akár a kulturális örökségvédelmi intézmények munkaerő-igényes feladatainak – és a végehajtást irányító intézményi részeknek – a BM alá rendelése.

Természetesen ezektől az igen jelentős erőket megmozgató országos programoktól nem várható, hogy segíteni fogják a megfogalmazott hosszabb távú célok megvalósulását, de a fő problémát az jelenti, hogy a nagy tömegű közfoglalkoztatott irányítása sokszor megoldhatatlan (munka)szervezési feladatok elé állítja pl. a vízügyi igazgatóságok munkatársait. Egy-egy vezetőre akár százas nagyságrendű képzetlen alkalmazott juthat, így az elvégzett munka nem, vagy alig minőségbiztosítható, esetenként – több nemzeti parki szakember tapasztalata szerint – kifejezett környezeti károkat okoz.

2. ábra: A közfoglalkoztatás új rendszerének finanszírozása

Év	Foglalkoztatottak száma	Tervezett költség
2011	300.000 fő	64 milliárd Ft
2012	200.000 fő	132 milliárd Ft
2013	250.000 fő	153,8 milliárd Ft

forrás: kormány.hu

A 2011 és 2012 között érzékelhető különbség (több pénzért kevesebb foglalkoztatott) oka az, hogy a hangsúly a nagy tömegek rövid ideig tartó foglalkoztatása – majd a segélynek megfelelő helyettesítő támogatása – helyett a hosszabb ideig tartó foglalkoztatásra tevődött át.

5.2.3 Önkormányzatok közreműködésével zajló közfoglalkoztatási programok

A közfoglalkoztatás egységes rendszerében az álláskereső foglalkoztatása 2011. január 1. napjától az alábbi közfoglalkoztatási támogatási formák segítségével valósul meg:

3.ábra: Közfoglalkoztatási támogatási formák

Közfoglalkoztatás típusai	Célcsoport	Foglalkoztatás időtartama	Napi munkaidő	Támogatás mértéke		Forrása
				bérköltség (közfoglalkoztatási bér + szociális hozzájárulási adó)	közvetlen költségek	
Rövid időtartamú közfoglalkoztatás	FHT-ra jogosult álláskereső rehabilitációs ellátásban részesülők	legfeljebb 4 hónap	4 óra	95%	legfeljebb a bérköltség 5%-a	Nemzeti Foglalkoztatási Alap
Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás	álláskereső rehabilitációs ellátásban részesülők	legfeljebb 12 hónap	6-8 óra	70-100%	legfeljebb a bérköltség 20%-a	
Országos közfoglalkoztatási program	álláskereső rehabilitációs ellátásban részesülők	legfeljebb 12 hónap	6-8 óra	legfeljebb 100%	legfeljebb a bérköltség 20%-a + szervezési költségek 3%-a (100 fő felett)	
Közfoglalkoztatás támogatása kiemelt településeken	álláskereső rehabilitációs ellátásban részesülők	legfeljebb 12 hónap	6-8 óra	legfeljebb 100%	legfeljebb a bérköltség 20%-a + 10%	
Kistérségi startmunka mintaprogramok	elsősorban FHT-ra jogosult álláskereső rehabilitációs ellátásban részesülők	legfeljebb 12 hónap	6-8 óra	miniszteri döntés alapján	miniszteri döntés alapján	
Közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás	FHT-re jogosult álláskereső rehabilitációs ellátásban részesülők	legalább 60 nap, legfeljebb 12 hónap	4-6-8 óra	50-80%	NINCS	

forrás: kormány.hu

A támogatás igénylése 2011 szeptembere óta kérelem formájában történik, amelyet a kormányhivatalok munkaügyi központjai felé kell benyújtani. Kérelmet nyújthatnak be egyebek között költségvetési szervek, egyházak, civil szervezetek, vízitársulatok, erdőgazdálkodók, illetve – ahogy eddig is – kiemelt szerep jut a foglalkoztatásban a térségi önkormányzatoknak, az önkormányzatok által üzemeltetett cégeknek, valamint az önkormányzati társulásoknak.

Közfoglalkoztatás keretében valamely törvény által előírt állami feladatok, kötelező vagy önként vállalt önkormányzati és kisebbségi önkormányzati feladatok, valamint más közösségi célok megvalósulásához kapcsolódó feladatok végezhetőek. Önkormányzatok esetében ezek javarészt a településfejlesztés és –rendezés, kapcsolódó környezet- és vízrendezés, közterületek ápolása, közutak fenntartása, köztisztasági feladatok, közintézmények fenntartásában való részvétel, stb. köréből kerülnek ki.

Az önkormányzatokat érintő, illetve azokra támaszkodó legfontosabb támogatási típusok az alábbiak:

- hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatása
- közfoglalkoztatási mintaprogramok támogatása
- kistérségi startmunka-mintaprogram támogatása

A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás megfelel a klasszikus, minimális szakértelmet és elkötelezettséget igénylő korábbi közmunka programoknak. A Balassagyarmati kistérség vizsgált településein – mivel a kistérség nem tartozik a jogszabály által rögzített hátrányos helyzetű kistérségek közé – ez a hagyományos, kevés valódi eredménnyel és lehetőséggel járó támogatási típus a legjellemzőbb.

Ahogy egy térségi polgármester fogalmaz: „Nehéz megítélni, hogy a közmunkán belül mi minősül hasznosnak és mi nem. Ha a segélyek felől közelítjük meg, akkor minden közmunka hasznos. Vagyis, ha segély helyett közmunkával finanszírozza a hátrányos helyzetűeket, az

mindenféle képen produktív, ha másra nem is jó, legalább a rendszeres életmódhoz, a munkához való hozzá szokást segíti. Ennek a rétegnek már az is nagy eredmény, ha megszokja, hogy reggel fel kell kelni és be kell menni a munkahelyre.

5.2.4 Közfoglalkoztatási mintaprogramok, startmunka mintaprogram

A kormány „munkaerőpiaci csodafegyerei”, a közfoglalkoztatási programok kétségkívül legambiciózusabb, legprogresszívebb változatai a szintén önkormányzatok közreműködésével zajló közfoglalkoztatási mintaprogramok. Cél- és eszközrendszerüket tekintve ezek mennek a legmesszebb, ezért a legtöbb eredmény ezektől a programoktól várható. 2013-ban a közfoglalkoztatásra szánt pénzt döntően ezekre a programokra tervezik fordítani. Ugyanakkor az eddigi megvalósítással, de magával a célkitűzéssel szemben is fogalmazódtak meg jelentős kritikák.

A közfoglalkoztatási mintaprogramok a belügyminiszter egyedi engedélyével indultak, illetve indulhatnak többek közt az alábbi témákban:

- mezőgazdasági programok – zöldségkertészet, fűszer- és gyógynövénytermesztés
- biomassza ill. megújuló energiafelhasználás kiaknázása – „bio-kazán program”
- mezőgazdasági utak rendbetétele
- belvízelvezetési programok
- települési közúthálózatok rendbetétele
- illegális hulladéklerakók felszámolása
- téli és egyéb munkavégzés

A Startmunka program célja „a közfoglalkoztatás keretein belül a vidéki lakosság mezőgazdasági tudásának újjáélesztése, a helyi termelési, élelmiszer- és energia-önellátási folyamatok beindítása, amelyekkel a vidék önfenntartó- és alkalmazkodóképessége növelhető.” Ezen értékteremtő, legtöbb esetben (mező)gazdálkodási, illetve energetikai jellegű munkaprogramok esetében kapcsolódhatnak össze – ideális esetben – a közfoglalkoztatási célkitűzések és a Nemzeti Vidékstratégia egyes programjai. A fenti célkitűzések megvalósítása ugyanakkor, a klasszikus közfoglalkoztatási programokkal összemérve nagyságrendekkel több kormányzati és önkormányzati elköteleződést, szakértői közreműködést, komplex gondolkodást és más, (általában limitált) erőforrásokat kíván meg. Gyakran felmerülő kérdés, hogy egyáltalán ésszerűen elvárható-e az önkormányzatoktól ilyen jellegű feladatok ellátása, s ha igen, milyen hosszú távon?

A közfoglalkoztatási mintaprogramok támogatása 100%-os is lehet, továbbá a támogatásból nem csak bérköltségek, hanem eszközbeszerzések is lehetségesek, így az önkormányzatok saját, vagy bérelt földterületeken a közfoglalkoztatottakkal önkormányzati gazdaságokat (zöldségkertészeteket, állattartó telepeket, stb.) építhetnek fel. A Startmunka programot 2012-ben kizárólag a hátrányos helyzetű kistérségekben és az ezekkel azonos elbírálás alá eső településeken indították el.⁸ A Balassagyarmati Kistérség nem tartozik ezek közé, településeinek pedig mintegy harmada számít hátrányos helyzetűnek, így a kimaradó önkormányzatok – paradox módon – próbálnak bekerülni a hátrányos helyzetűek közé. „A Start programban csak a legrosszabb helyzetben lévő térségek vehetnek részt. De melyik

⁸ 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet, illetve 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet

társég nem hátrányos helyzetű, aki Nógrád megyében van? Nagyon kicsi statisztikában kimutatott különbségek zárhatnak ki településeket a programból.”

A mezőgazdálkodási mintaprogramok további kötelező eleme a szakképzés, amelyet uniós forrás (TÁMOP) felhasználásával országos szinten szervez és bonyolít le a Türr István Képző és Kutató Intézet (TKKI). A résztvevők akkreditált elméleti és gyakorlati képzések során háztáji állattartási, növénytermesztés és – tartósítási ismereteket szerezhhetnek. A képzésen való részvétel feltétele a mintaprogramban való részvételnek. Nógrád megyében 2012 szeptemberétől kezdődően 486 fő vesz részt várhatóan ezeken a képzéseken.

5.2.5 Remények és aggályok a Startmunka mintaprogramok kapcsán

Egy közelmúltban megjelent jelentésében a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó ombudsman-helyettes az értékteremtő közfoglalkoztatási programok szerepét vizsgálja a vidéki térségek önellátása, önrendelkezése, általános revitalizációja szempontjából.⁹ A jelentés főbb megállapításait vizsgálataink is megerősítették – a helyettes ombudsman jelentésére támaszkodva teszünk további, kiegészítő megállapításokat a startmunka mintaprogramokkal kapcsolatban.

A Balassagyarmati kistérségben – a fentebb leírt jogi akadályok okán – a mezőgazdasági jellegű startmunka mintaprogramok egyelőre tervek szintjén léteznek. A megkérdezett települési vezetők, felelősök ugyanakkor komoly reményeket fűznek a magasabb támogatással járó, komplexebb mezőgazdasági, energetikai és más, saját elképzeléseken nyugvó közfoglalkoztatási mintaprogramokhoz – úgy gondolják, hogy ez valóban jelentős lépés lehetne a települések számára a munkanélküliek foglalkoztatása, illetve az önkormányzat költségeinek csökkentése szempontjából. Az egyik települési vezető így fogalmaz: „embereket tudnánk munkához juttatni, és reméljük, hogy rászoknak a munka íze, és kedvet kapnak majd otthon is a saját kertjeiket művelni. Ez egy jó próba lesz.”

Az önkormányzatok – megfelelő támogatás és szakmai segítség esetén – kivitelezhetőnek tartják a mezőgazdasági programokat, többen melegházi zöldségkertészetet, virágpalánta-nevelést, veteményesek létrehozását tervezik az önkormányzat tulajdonában lévő, illetve bérelhető földeken. A megtermelt élelmiszert, nyersanyagot a közétkeztetésben hasznosítanak, illetve a közfoglalkoztatottaknak juttatnának belőle alanyi jogon, vagy kedvezményes áron. Az esetleges többlet értékesítéséből származó bevételt valamennyien visszaforgatni tervezik a gazdálkodásba.

A megkérdezettek többnyire bizakodóak a tekintetben, hogy ha beindulnak a gazdálkodói programok, azok hamarosan önfenntartóakká válhatnak. Szerintük a közétkeztetés pl. jelentős felvevőpiac lehetne – hacsak a vonatkozó szabályozás radikálisan meg nem változik...

Igen kevés esélyt látnak ugyanakkor arra, hogy a programok valóban elérnék a céljukat, és a közfoglalkoztatottak a program nyomán kijutnának a nyílt munkaerőpiacra, netán saját termelői vállalkozást indítanának. Egyikük így fogalmaz: „a közmunkának 3 haszna van, az egyik, hogy nem a semmittevésért fizet az állam, a másik, hogy munkakultúra esélyéhez juttatja a benne részt vevőket. A harmadik, pedig, hogy az önkormányzat kedvezményesen tudja kötelező feladatait ellátni.”

A folyamatos, a programokat lekövető szakmai irányítás hiányosságai valamennyi közfoglalkoztatási program – így a startmunka mintaprogramok esetében is kiütköznek.

⁹ Az Alapvető Jogok Biztosának jelentése az AJB-5361/2012. számú ügyben.

A programok lebonyolításához azok teljes életciklusára nézve szükség lenne a megfelelő, egyedileg szabott szakmai segítségnyújtásra, a gazdálkodás tervezésétől a munkaszervezésen át az értékesítés különböző módozatainak tervezéséig. A gazdálkodás tervezése azonban – az alapvető célokat tekintve – csak az első lépés. A program legkevésbé átgondolt/előkészített része éppen az, hogy milyen lépésekben fognak a munkaprogramban és a kapcsolódó képzésekben megszerzett tudás birtokosai a nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedni? Ha ez több lépésben valósítható csak meg (pl. szociális szövetkezetek, önkormányzati cégek) akkor ki gondolja szakmailag az egyes stádiumokat?

A kormányzati szándék szerint a programoknak nem célja a piacra való termelés, piaci alapon való működés – ilyen értelemben elvileg nem jelenthetnek konkurenciát a térségben működő mezőgazdasági vállalkozóknak – „erre ügyelni kell”. Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy az elvártan a térségi adottságokhoz igazított termelés, jelentős állami szubvencióval (azaz nyomott árakkal) nem jelent-e kockázatot az egyébként is életükért küzdő, szintén a helyi lehetőségek mentén termelő családi és kisvállalkozók számára? Az egyik térségi vezető pl. így foglal állást: „a gazdálkodás tervezésénél elsődleges szempont az lesz, hogy a közétkeztetésben mire van szükség. Ha már az önkormányzat feladata, akkor ne mástól vegyék meg, hanem termeljék meg.”

E problémák kezelése alapvető fontosságú, de az önkormányzatok nem kaptak egyértelmű útmutatást, mint ahogy ahhoz sem, hogy az értékesítésből esetlegesen befolyt összeg milyen módon használható fel?

Abszurd módon konkurencia léphet fel az egyik közfoglalkoztatási programok között is. Több önkormányzat beszámolt arról, hogy a 8 órában foglalkoztató országos programok (pl. vízügy, erdészet) éppen a legjobb munkaerőket csábítják el a településekről, mert hosszabb munkaidőben több jövedelmet biztosítanak.

A Balassagyarmati kistérség vizsgálta településein általában helyesnek tartják, hogy az önkormányzatok gazdálkodást vezessenek „az önkormányzatnak példát is kell mutatnia, jeleznie kell a településen élőknek, hogy a földből éltünk régen is, és ez olyan érték, ami hasznot tud hozni.” Az ország más térségeiben az önkormányzatok veszélyesnek tartják, hogy egyfajta „TSZ-szerepbe” kényszerülnek, ahol a sikeres program záloga kb. egyszemélyben az elkötelezett polgármester, mindeközben a program – az eredeti szándék szerint is – átmeneti jellegű, és hosszú távú finanszírozottsága és fenntarthatósága bizonytalan.

A legtöbb kérdés éppen a programok önjáróvá válásával, illetve az „inkubációs hatásával” kapcsolatban merül fel. Mennyi idő alatt, milyen szakmai, szervezeti, jogi környezetben alakíthatók ki olyan önmagukat tápláló foglalkoztatási programok, amelyek egyrészt nem igényelnek folyamatos külső pénzügyi erőforrást, másrészt – a zöldegeken és fűszernövényeken kívül – termelik a munkaerőpiacon sikeresen elhelyezkedő, képzett munkavállalókat is?

A közfoglalkoztatottak továbblépésének egyik lehetséges, a kormányzati kommunikációban is szorgalmazott útja a szociális szövetkezetek létrehozása, amelyek maguk is közfoglalkoztatókká válhatnak. Az önkormányzatok azonban kevés útmutatást kaptak ebben a témában, ráadásul egyes vélemények szerint a szociális szövetkezetek maguk is foglalkoztatási zsákutcák (részletesen lásd: 3.3 közösségi vállalkozások a termelésben és az értékesítésben).

A másik fő irány – ahogy korábban jeleztük – a térségi kis és közepes agrárvállalkozások lennének, amelyek a közfoglalkoztatásból kikerülő munkaerőt helyben foglalkoztatnák. Ezt a program szerint járulékkedvezményekkel ösztönözik. A fő probléma ugyanakkor az, és ez egyben a program egyik legnagyobb visszássága, hogy a helyi családi, kis- és közepes agrárvállalkozók száma drámaian kevés – különösen a hátrányos helyzetű térségekben (hisz'

éppen emiatt hátrányos a helyzetük), ahol egyébként a mintaprogramok futnak. Nem meglepő, hogy a közfoglalkoztatásban letöltött esztendő után sikeresen munkát találók is legtöbbször a „multiknál” helyezkednek el.

Az értékteremtő közfoglalkoztatási programok rendszerbe illesztését az jelentené, ha a programokkal párhuzamosan zajlana a szociális földprogramok kidolgozása és elindítása, a mezőgazdasági *social-business*-ek (azaz: szigorúan üzleti/piaci alapon működő, ám társadalmi missziót ellátó vállalkezési modellek) támogatása, továbbá a munkaerőt fogadni képes helyi családi, illetve kisvállalkozások helyzetbe hozása.

3. VÁLLALKOZÁSFEJLESZTÉS

3.1 A vállalkozói hajlandóság és annak feltételei a mezőgazdaságban

A kibontakozó globális élelmezési válság, illetve a globális gazdasági hálózatok működésében észlelt és prognosztizált feszültségek alapján sokan arra következtetnek, hogy a mezőgazdaság szerepe a közeli jövőben felértékelődik. Az élelmiszer önrendelkezés igénye Európa-szerte napirendre kerül, a mezőgazdaságban növekszik az érdeklődés a fenntartható gazdálkodás és az egészséges, magasabb tápértékű, minőségi termék iránt. Ezzel együtt a tájadottságok jelentősége is megnövekszik. Tegyük hozzá, ha a szomszéd országok mezőgazdaságának helyzetét nézzük, már az utóbbi két évtizedben Magyarországon tapasztalt visszaesést sem fogjuk magától értetődőnek találni. Okát leginkább abban látjuk, hogy a hazai agrárpolitika tökéletesen alkalmatlannak bizonyult arra, hogy ezt az odáig sikeres ágazatot megvédje a jelentős versenyelőnyrel rendelkező uniós illetve tengerentúli konkurenciával szemben. Támogatást is jobbára csak az ipari jellegű, nagyüzemi agrártevékenység kapott. A helyi természeti adottságokra és a helyi tudásra fokozottan építő, munkaintenzív minőségi termelésben érdekelt kisebb vállalkozások száma eközben katasztrofálisan lecsökkent. Az általunk megfigyelt esetekben a kisebb vállalkozások megszűnésének oka elsősorban az értékesítési lehetőségek romlása, a felvásárlási árak zuhanása, eladósodás vagy hitelképtelenség (a hitelezők elzárkózása) volt. Szerepet játszott e mellett a bérelhető és művelhető földek hiánya is, ami különösen az állattartókat sújtotta, mivel saját takarmányforrás illetve legelő híján sokukat tönkretették az emelkedő takarmány-árak.

A tönkrement vállalkozások történetében megfigyeléseink szerint kitüntetett szerep jut a hitelkérdésnek. Úgy tűnik, a bank vagy takarékszövetkezet átmeneti fizetésképtelenség esetén kikényszeríti a kis- és középvállalkozások felszámolását, és nem kíván osztozni átmeneti nehézségeikben, vagy a versenyképesség megőrzéséhez szükséges beruházások költségeiben. A nagyobb kockázattal, lassabb megtérüléssel járó mezőgazdasági tevékenységgel szemben azok a pénzüzetek is bizalmatlanok, amelyek a helybeliek (nem kis részben a mezőgazdaságból származó) megtakarításait forgatják.

Ami a földbirtokviszonyokat illeti: a farmergazdaság az EU-ban ideálisnak tartott átlagos mérete kb. 30-40ha, mivel egy család, kevés bérmunkával ekkora gazdaságot tud biztonságosan és nyereségesen üzemeltetni, átlátni (az átlagszám tevékenységenként jelentősen eltérő üzemméreteket takar). Ez az üzemnagyság a balassagyarmati kistérségben (és általában Magyarországon) a legritkább. Ennél jóval kisebb méretű üzem is megfelelne, persze, a Nógrádban hagyományos gyümölcsstermelés, vagy a 70-es 80-as évek “aranykorát” idéző fóliás zöldségstermelés igényeinek. Nem véletlen, hogy a családi gazdaságok kontinensünkön elsősorban ezekben az ágazatokban virulnak. Sajnos, a fóliásátrak megeszerte eltűntek, a gyümölcsösök jelentős részét pedig kivágták vagy elvadultak, bebokrosodtak. Ahány tönkrement gazdaság, annyi szomorú történet. Példaként álljon itt közülük egy.

N.-ben az elsősorban gyümölcsstermesztéssel foglalkozó Tsz a nyolcvanas évek végén saját nyereségéből lekvárüzemet létesített. A privatizáció után az üzemben tulajdonrészt szerzett tsz-tagok részvényeit egy svájci vállalkozó felvásárolta. Többségi tulajdonosként kénye-kedve szerint rendelkezett az üzemmel: a munkások többségét elbocsátotta, a felvásárlási árakat leszorította, majd vállalkozását eladta. A lekvárüzem azóta többször is gazdát cserélt, jelenleg német tulajdonosa van, aki helybeli gyümölcsöt nem is vesz át. A feldolgozásra kerülő áru a tengeren túlról érkezik, és D.ben valami masszát főznek belőle, amely hatalmas tartályokban vándorol Németországba, ahol talán gyümölcsjoghurtokba kerül. Néhány tucat munkás bérén kívül ma már a saját erőből épített üzem nem nyújt jövedelmet a helybelieknek. A gyümölcsészettel pedig végleg felhagytak. Ugyanis nemcsak a helyi feldolgozó üzemet vesztették el, hanem hagyományos felvásárlóikat is. A kilencvenes években a Rauch cég jól kiépített helyi felvásárlói hálózattal és kedvező árakkal kiszorított a környékről mindenki mást, majd egyik évről a másikra a korábbi töredékére szállította le átvételi árait. A gazdák tönkrementek, és a bogyós gyümölcs termesztés egyik hazai központjának számító községben ma már alig akad család, aki a saját szükségletén túl gyümölccsel foglalkozna.

Úgy találtuk, hogy a megmaradt, nagyobb területen gazdálkodó gyümölcs-termesztők többsége ma is, a kedvezőtlen árviszonyok ellenére is a biztonságosabbnak vagy kényelmesebbnek vélt megoldást választja: a termést olcsón, nagyban eladják egy léüzemnek vagy nagykereskedőnek. A visszatérő magyarázat roppant tanulságos: így nem kell “vesződni” a munkaigényes kézi betakarítással (nem találnak megbízható munkaerőt a munkanélküliségtől sújtott falvakban), sem a romlandó termék tárolásával, esetleg feldolgozásával (ez rendszerint fel sem merül), sem az értékesítéssel. Hivatkoznak a gyakori tolvajlásokra is: képtelenek megvédeni gyümölcsöseiket a termést dézsmáló cigányoktól.

A helyzet egészében véve kísértetiesen emlékeztet a tizenkilencedik századi dzsentrizmusra, és okát is valami hasonlóban véljük felfedezni: a tulajdonosok a birtokukból a lehető legkisebb munkabefektetéssel akarnak (és tudnak) megélni. Ennek háromféle magyarázata lehetséges – a három nem zárja ki egymást, sőt, összefügg:

- birtokuk a legextenzívebb gazdálkodás mellett is szerényen bár, de kielégítően jövedelmez;
- a mezőgazdaságból szerzett jövedelem a családi költségvetésnek csak kiegészítő része (pl. a pályázat nyertes gyümölcsész vállalkozó főállásban pénzügyi vezető);
- nem értenek a mezőgazdasághoz vagy nem értenek az üzleti vállalkozáshoz, ezért nem ambíciójuk (nem is lehet), hogy az üzem intenzifikálásával, esetleg a feldolgozás vagy értékesítés terén végrehajtott beruházással érjenek el üzleti sikert.

A falvakban élő potenciális munkavállalók munkaalkalmasságának kérdése rendszeresen felmerül. A kérdést övező előítéleteket és közismert vélekedéseket cáfolni vagy igazolni csak nagyon körültekintő reprezentatív vizsgálat alapján lehetne. Erre nem vállalkozunk, mivel az eredmény legjobb esetben is csak pillanatfelvétel volna a falusi munkanélküliek testi, szellemi és morális állapotáról. A statikus helyzetképnél tanulságosabbnak tartanánk annak vizsgálatát, vajon mennyiben képes az ismert okokból apatikus, önbecsülését, szorgalmát és szakértelmét elveszített populációt állapotából kikökönteni, ha valóságos – gazdaságilag racionális - kihívásokkal találkozik. (Sem a közmunkát, sem a háztáji kert megművelésére unszó jóteknő hatósági kezdeményezéseket nem tekintjük annak.) A szó rideg piacgazdasági értelmében racionálisnak azt tartanánk, ha a mezőgazdasági kis- és középvállalkozásokat új értékesítési lehetőségek ösztönöznék a növekedésre, és így rendszeres foglalkoztatóivá, “kizsákmányolóivá” válnának a jelenlegi munkanélküli réteg egy részének. A munkával szerezhető rendszeres jövedelem lehetősége minden bizonnyal növelné ez utóbbiak körében a pozitív minták vonzerejét. A remélt változás azonban ebben az esetben sem egyik napról a

másikra következne be. Ráadásul, szemben a szociálpolitikai intézkedésekkel, nem tenné őket az érdekükben eljáró politikusok lekötözöttjévé.

Azonban feltevésünk életszerűsége mellett szóló tapasztalatokat is szereztünk. A német exportra dolgozó, következésképpen jól fizető gyarmati gyógynövénykereskedő számára többszáz roma végez a környéken gyűjtőmunkát. A feladat szakértelmet kíván, az üzlet idényjellege és a természeti folyamatokhoz való alkalmazkodás miatt csak megbízható partnerekkel működőképes. A cég vezetőjének elbeszélése szerint munkakapcsolatuk a roma alkalmi munkavállalókkal kifogásalan, teljesítményük pedig megbízható. Feltehetőleg ugyanazokról a romákról van szó, akikre a közmunkát szervező polgármesterek annyit panaszkodnak.

A kisvállalkozások iránt a legutóbbi években mutatkozó növekvő érdeklődés térségünkben egyelőre csak az állattartásra gyakorolt némi élénkítő hatást. Az új vállalkozók, akik között volt iskolaigazgatót, mérnököt is stb. találtunk, többnyire az igénytelenebb kecskével, birkával próbálkoznak, annál is inkább, mivel tejtermékeik, húruk iránt növekvő – elsősorban külföldi – érdeklődés mutatkozik. A stabilabb állattartó gazdaságok azonban a térségben hagyományos szarvasmarha tej- vagy húshasznú tartására szakosodtak. A tej értékesítése helyben vagy a kistérségen belül még nagyobb tehenészetek számára is elégséges piacot jelent, akár hűtőkocsival járnak a településeket, akár boltokba szállítanak. A kézműves sajt készítés újabbán a kisebb családi vállalkozások számára is vonzóknak bizonyul – ebben már a termelői piacok szaporodásának és népszerűségének a hatását érzékeljük. Ahol viszont komolyabb tőkeerő áll a vállalkozás háttérében, ott két esetben is úgy találtuk, hogy a fő profilt a leginkább kifizetődő, de több beruházást igénylő, feldolgozott hústermékek jelentik. Egy-két nagyobb vállalkozástól eltekintve az állattartókat is a családi üzemmód jellemzi, állandó bérmunkást még jelentősebb állatállomány esetén is csak kevesen alkalmaznak.

Az őstermelők jól látják, hogy számukra még kedvezőbb értékesítési feltételek, növekvő kereslet mellett is kockázatos volna vállalkozásaik bővítése. A szerényebb méretű fejlesztésnek is olyan beruházási igényei vannak, melyek egymással elválaszthatatlanul összefüggenek és együtt nagyobb terhet jelentenek, mint amennyit a kis családi gazdaság ki tud termelni. Pl. az állatállomány növelése csak akkor gazdaságos, ha maguk állítják elő a takarmányt, a feldolgozást, ha új eszközöket vásárolnak. Az ezekkel járó többletmunka viszont már csak fő foglalkozásban végezhető, de ha épp a fejlesztés idején kiesik a más munkakörben, mondjuk, bérmunkásként szerzett jövedelem, akkor miből fejlesszenek? Ha pedig maguk fogadnak alkalmazottakat, úgy végképp felborul a pénzügyi egyensúly.

3.2 A családi gazdaságok és helyi piacok működését támogató jogszabályok és hatásuk

3.2.1 Kistermelők és családi gazdaságok működésével kapcsolatok szabályozások

A Nemzeti Vidékstratégia és a Darányi Ignác Terv többek között a következő stratégiai területeket fogalmazza meg:

- hozzáadott érték növelés, biztonságos élelmiszerellátás, biztonságos piac;
- helyi gazdaságfejlesztés;
- vidéki szellemi és fizikai infrastruktúra, életképes vidéki települések, helyi közösségek.

A stratégiai területeken belül, mások mellett, a következő programokat említi:

- kézműves program;
- helyi termék, helyi piac, közvetlen értékesítési program;
- helyi vállalkozásfejlesztés, szociális gazdaság program.

A kistermelői termékek piacra jutásának elősegítését célzó intézkedések keretében megszületett konkrét jogszabály-módosításokat az alábbiakban tekintjük át.

2010-ben, a kormányváltás idején, az előző és az új kormányzat szándékaihoz egyaránt igazodva, civil javaslatok alapján megszületett az 52/2010 FVM rendelet a kistermelői élelmiszer-termelés, -előállítás és -értékesítés feltételeiről, melynek alapján - mennyiségi és területi megkötésekkel, a higiéniai és élelmiszerbiztonsági jogszabályok betartása mellett – a saját termékek szélesebb körben váltak értékesíthetővé. A rendelet későbbi módosításaiban már megjelent a kistermelői termékek körében az *egyéb termék* és a *párlat* kategória is.

A rendelet ténylegesen könnyített feltételeket ír elő a kistermelői élelmiszer előállítás kapcsán, és bővíti az értékesítési lehetőségeket és mennyiségeket. Ennek alapján a termelők az ország bármely pontjáról értékesíthetik termékeiket a budapesti piacokon. Kistermelői termék értékesíthető kereskedelmi és vendéglátó egységeknek és a közétkeztetésnek, a mennyiségi és területi korlátok betartásával. Egy tulajdonképpeni szűkítés is megjelent ugyanakkor, amennyiben az állati és feldolgozott termékek korábban a megye és a szomszédos megyék piacain is eladhatóak voltak, a módosítás szerint azonban ez csak az adott megyére és a gazdaság helyétől légvonalban számított 40 km-es körzetre alkalmazható.

Vitathatónak tartjuk a rendelkezés alábbi kitételeit:

1. Kistermelő kizárólag természetes személy lehet, gazdasági társaság (családi tulajdonban álló mikro- vagy kisvállalkozás) vagy szövetkezet nem, így a könnyítések a vállalkozási formában működő kisebb termelőkre nem vonatkoznak.

2. Jelenleg a rendelet szerint kistermelő feldolgozónak nem adhatja el termékét, csak végfogyasztónak, kereskedelmi és vendéglátó egységnek. A kistermelő tehát még egy kis családi sajtkészítő vállalkozásnak sem adhat el például tejet.

3. Kenyér és pékáru: a hatályos kistermelői rendeletben joghézagot jelent ez a termékkör, részben e miatt is került bele az egyéb termék kategória a rendeletbe. Ettől még persze a saját alapanyag alapkövetelmény, így mivel nem sok asszonynak van saját búzája, amiből kenyeret süthetne kistermelőként, vagy falusi vendégasztal szolgáltatóként, marad a joghézag kihasználásának lehetősége (jelen példánál maradva a krumplikenyér-kiskapu).

4. Halfélék: A kistermelői rendelet ugyan lehetővé teszi a jogszerűen kifogott hal értékesítését kistermelőként évi 6000 kg mennyiségig, közvetlenül a végfogyasztó részére az ország területén, illetve a régióon belül, vagy a gazdaság helyétől légvonalban számítva a Magyar Köztársaság területén legfeljebb 40 km távolságon belül működő kiskereskedelmi vagy vendéglátó létesítmény részére, ez azonban nem harmonizál a Halászati törvény alkalmazásának gyakorlatával.¹⁰

5. A rendelet szerint a kistermelő (1/B melléklet) ételkészítési szolgáltatást illetve falusi vendégasztal szolgáltatást nyújthat, valamint kistermelői részfeldolgozási szolgáltatást

¹⁰ Ezen terméket értékesíteni szándékozó kistermelőnek rendelkezni kell a Halászati törvény szerinti horgász igazolvánnyal, horgász engedéllyel éssaját halgazdaság (tó) esetében igazolni kell a jogviszonyt.

Meg kell jegyeznünk, hogy, habár a Halászati törvény nem tiltja a kifogott hal értékesítését, sok esetben a halászati joggal rendelkező jogosult a horgászigazolványba kifejezetten beírja (az általa megkért Felügyelő Bizottsági engedély alapján), hogy a *kifogott hal értékesítési célra nem használható!* Emiatt a falusi vendégasztal szolgáltatók sem kínálhatnak halételeket, csak ha saját halgazdaságuk van, vagy ők a terület halászati jogosultjai (ez utóbbi nem jellemző). Pl.: Balatoni horgászrend 2012., 26. pont: A horgászszákmány eladása, gazdasági jellegű cseréje SZIGORÚAN TILOS!

végezhet. Ezt a tevékenységét azonban őstermelő adózóként nem tudja kiszámlázni, bizonylatolni. Adójogilag tehát kistermelőként, őstermelői igazolvánnyal nem, csak vállalkozóként, vagy családi gazdaságként adózva tudja végezni ezen szolgáltatásokat (talán).

6. Kistermelői élelmiszer értékesítését a kistermelőn kívül a vele egy háztartásban élő személy, valamint a kistermelő házastársa, bejegyzett élettársi kapcsolatban élő élettársa, nagykorú gyermeke, testvére, szülője, nagyszülője is végezheti a kistermelői rendelet szerint. Ugyanakkor eljutott hozzánk az a hír, hogy az APEH illetve a Munkajogi Hatóság ezt néhol bünteti. A piacon értékesítő nagypapától kérik például az alkalmi munka bejelentés, vagy más munkaviszony igazolását.

A jövedéki törvény 2012-es módosításai mindazonáltal nagyban megkönnyítik a kistermelői jövedéki termékek értékesítését. Megszületett a termelői borkimérés fogalma, valamint a kistermelői párlat értékesítési lehetőségének könnyített feltételrendszere. Jelentős könnyítés, hogy a termelői bor és párlat piaci értékesítése nem üzlethez kötött. Hiányossága a szabályozásnak a falusi vendégasztal keretében történő bor és pálinka értékesítési lehetőségek szabályozatlanul hagyása.

A 'Magyar termék rendelet' néven megismert, '74/2012 VM rendelet az egyes önkéntes megkülönböztető megjelölések élelmiszereken történő használatáról' megpróbálja a fogyasztói igények tekintetében előnyt élvező magyar termékeket helyzetbe hozni, illetve megszüntetni a fogyasztót megtévesztő jelölési visszaéléseket. A VM ehhez a renDELETEhez útmutatót is készített.

A SZÖVET szakemberek bevonásával 2010-ben elkészítette, 2012-ben pedig aktualizálta a *Zömében a saját gazdaság elsődleges termelésén alapuló értékesítés céljából kisléptékű magánházi élelmiszer előállítás és értékesítés, Jó Higiénia Gyakorlat útmutatót*. Ezt a Szövet 2010-ben hivatalosan megküldte a Higiéniái Bizottság részére - sajnos a mai napig nem kapott értesítést az elfogadásról, illetve az esetleg szükséges módosításokról.

A VM- NAKVI (MNVH) közreműködésével elkezdődött a 2013-2020 tervezési folyamat (EMVA, ETHA). A munkacsoportok közül jelen témát tekintve a legfontosabbak:

1. Hozzáadott értéknövelés, minőségrendszerek és élelmiszerbiztonság munkacsoport;
2. Helyi közösségek és társadalmi kohézió, helyi gazdaságfejlesztés munkacsoport;
3. Halászati munkacsoport;
4. Fenntartható agrárszerkezet- és termeléspolitika munkacsoport.

Szakmai és civil javaslatra elképzelhető, hogy Magyarország tematikus alprogramként megalkotja a Rövid Értékesítési Lánc alprogramot. Ebben nagy lehetőség van a közvetettetés, de a közvetlen kereskedelem, vásárlói körök, gazdaboltok, piacok fejlesztésére is, amire akár 90% támogatási intenzitású pályázati források vehetőek igénybe.

3.2.2 Termelői piacok mint a helyi gazdaságfejlesztés eszközei

A *Nemzeti Vidékstratégia és a Darányi Ignác Terv* megfogalmazza a következő stratégiai területeket:

- hozzáadott érték növelés, biztonságos élelmiszerellátás, biztonságos piac-, és helyi gazdaságfejlesztés;
- vidéki szellemi és fizikai infrastruktúra, életképes vidéki települések, helyi közösségek.

A stratégiai területeken belül ehhez kapcsolódóan vázolja a következő programokat:

- helyi termék, helyi piac, közvetlen értékesítési program;
- fogyasztói szemléletformálás program.

A helyi, termelői termékek piacra jutását elősegítendő, az elmúlt két év során megszülettek a helyi termelői piacok üzemeltetését szabályozó jogszabály módosítások. Ennek szerves előzménye a jobbra civil kezdeményezésre beinduló kisebb helyi piacok ország szerte egyre nagyobb számban való megjelenése. A termelői piacok 'hőskorát' jellemző fél-legális balanszírozás az akkoriban mérvadó jogszabályok interregnumában nyilvánvalóvá tette, hogy a való élet és a tényleges igények több lépéssel járnak az aktuális szabályozás előtt. Kétségtelen diadal, hogy a szaktárca, a vonatkozó háttérintézmények és szakhatóságok, valamint üzemeltetői oldalról a civilek között kialakult szakmai párbeszéd eredményeképpen megváltozott jogszabályok ténylegesen reflektálni látszanak a termelői piacok üzemeltetésének reális körülményeire.

A kereskedelmi törvény (2005. évi CLXIV. törvény) 2§. 5a. pontjában 2011-ben módosítással rögzítették a helyi termelői piac fogalmát. A 6§ (3) bekezdés leírja azt az adminisztrációs terhet is csökkentő ténytet, hogy a helyi termelői piacot nem kell engedélyeztetni, az mindössze bejelentés köteles. A piacokról szóló 55/2009 kormányrendelet módosítása szabályozza a bejelentés módját.

Nagyon nagy szükség volt a fogalom megalkotására még akkor is, ha meghatározása jelen állapotában életszerűtlen. A kereskedelmi törvény 2011. októberi módosítása arra irányult, hogy a helyi termelői piac engedélyeztetése egyszerűbbé váljon az eddigi, akár vásárcsarnoki követelményeket támasztó engedélyeztetésnél. A hiba fő oka, hogy jelen - NGM hatáskörébe tartozó - jogszabály szerint helyi termelői piacon most csak kistermelő (természetes személy) értékesíthet. Egy helyi, kis családi vállalkozás már nem jöhet szóba, mert az FVM kistermelői rendelete szerint Kft., és más jogi forma nem lehet kistermelő. A másik problémás rendelkezés abban áll, hogy helyi termelői piacon jelenleg csak élelmiszer értékesíthető, kézműves termék pedig nem. A jelenlegi fogalom törvényi, magasabb jogi szinten megszabja (szűkíti) azt is, hogy ugyan a növényi alaptermékek, a méz és az élő hal - a kistermelői rendelet által rögzített értékesítési területi határa - piaci (végfogyasztó részére történő) értékesítés esetén az egész ország területe lenne, ám a törvényben rögzített helyi termelői piac fogalom ezen piacok esetében nem engedi meg az országos értékesítést, csak megyéből illetve 40 km-en belülről érkező kistermelő ezen piacokra. A békési dinnyés, zalai mézes, vagy szabolcsi almás nem értékesíthet a megyén és 40 km-es körön kívül eső termelői piacokon (kivéve Budapestet), ahol az adott termék a táji adottságok miatt nem fordul elő, ám kereslet lenne rá.

Sajátos irányvonalat képvisel mindazonáltal az a 2012 júniusában fogant – a VM egyik államtitkársága által képviselt – elgondolás, mely a helyi piacokkal kapcsolatos törvényt és annak végrehajtási rendeleteit abban a tekintetben módosítaná, hogy helyi piacot kizárólag önkormányzatok tarthassanak fenn. Az elképzelés lehetővé tenné ugyan az önkormányzatoknak, hogy üzemeltetésre kiadják az egyes piacokat, de az árusításra való jogosultságot és az árusítható termékkört minden esetben az önkormányzat saját hatáskörében határozná meg.

Ez a gondolat egyértelműen ellenkezik a sikeres hazai termelői piacok alapjául szolgáló civil aktivitással, valamint az európai gyakorlattal is. A kistelepi önkormányzatok ma Magyarországon a közfeladataikat is alig- vagy egyáltalán nem tudják ellátni. Nem reális azt feltételezni, hogy egy hiteles, családlátogatásokkal ellenőrzött termelői piac üzemeltetésére és népszerűsítésére bármiféle önkormányzati kapacitás rendelkezésre állna. Az önkormányzat azzal segítheti az alapvetően civil alapon szerveződő piacok létrehozását és működését, hogy közterületet bocsát rendelkezésre méltányos feltételekkel. Tisztán üzleti alapon ugyanis jelenleg nem lehetséges termelői piacot üzemeltetni (lásd szinte bármelyik (jól) működő

példát a közel 70 termelői piacból). Amennyiben a helypénzből kell kitermelni a piac infrastruktúráját / területhasználati díját / szervezői munkadíját / marketingjét, akkor a termelői áru a beépített költségek miatt eladhatatlanul drága lesz, így a piac is ellehetetlenül gazdaságilag. Szomorú és tipikus példája ennek az ország sok más önkormányzati fenntartású piaca mellett a vizsgált kistérségben a balassagyarmati piac. A város viszonylag központi részén elhelyezkedő, infrastruktúráját tekintve kielégítő, fedett létesítményben látogatásaink idején legfeljebb 2-3 tényleges őstermelő volt jelen, 6-8 egyéb (viszonteladó) élelmiszerárus társaságában. A probléma itt is a megszokott: egy nivójában lecsúszott hely rehabilitációja jóval kilátástalanabbnak ígérkezik, mint egy új, ténylegesen termelői profilú piac bevezetése új helyszínen. Ezért a Palóc Portéka Egyesület a Polgármesteri Hivatallal együttműködve 2013 tavaszán a Palóc Múzeum előtti ligetes téren termelői piac szervezésébe kezdett. A kezdeményezés és az együttműködés példászerűnek ígérkezik: az egyesület a várostól kedvezményes területhasználati jogot kap, valamint támogatást a piac népszerűsítésében.

Különösen problémás továbbá a javaslattal kapcsolatban, hogy magánterületen is kizárólag az önkormányzaton keresztül lehetne helyi piacot üzemeltetni. Ez főként kisebb településéken lehet aggályos, amennyiben a helyi képviselő-testület tagjai korlátlanul érvényesíthetik esetleges üzleti ellenérdekeltségüket.

A tervezet beemel néhány releváns és üdvözlendő új elképzelést is a helyi piacok üzemeltetése kapcsán. Ilyen például, hogy a saját, és a szomszédos önkormányzatok közigazgatási határain belül élő őstermelők, kistermelők, háztáji gazdálkodók, kiskerttulajdonosok kisüzemek, szövetkezetek gazdasági formától függetlenül kaphatnának árusítási jogot, szükség és igény szerint az Önkormányzat engedélyével bővítve a termelői, kézművesi, kisiparosi kört. Ez a lehetséges rendelkezés kétségtelenül pozitív irányba bővítené a helyi piacon árusítók körét, átláthatóvá és kivitelezhetővé téve mindemellett a helyi kontrollt és valós eredetigazolást. Ám az adott termelői piacon árusítók körét eseti alapon bővíthetné az önkormányzat egyszerűen kereskedelmi hatóságként is, anélkül hogy fenntartójává vagy üzemeltetőjévé válna eközben a piacnak. Ennél jóval fontosabb lenne a tényleges ellenőrzést végző szakhatóságok mint társhatóságok (állategészségügy, falugazdászok, ÁNTSZ, agrárkamara) közötti eredményes kommunikáció és ügyintézési átjárhatóság megteremtése. Alapvetően szükséges lenne az egyes körzetek közötti akadálymentes információáramlás arra az esetre, ha a kérdéses árus nem a helyben illetékes szakhatóság körzetéből kerül a piacra.

Szintén fontosnak látszó könnyítést tárgyal az előterjesztés arról, hogy érvényes tanúsítvánnyal rendelkező biotermék területi korlátok nélkül legyen árusítható termelői piacokon. Ez a kitétel alighanem jó eszköze lenne az ökológiai gazdálkodási mód általános népszerűsítésének.

Az előterjesztés leglényegibb újítása pedig talán az a remek gondolat, hogy önkormányzati külön engedéllyel bevonhatóak lennének az árusítók körébe mindazok az őstermelői szintet el nem érő kiskerttulajdonosok, akik eseti termékfeleslegüket kívánnák értékesíteni helyi termelői piacon. Akár szigorú értékesítési mennyiségi limit mellett is hasznosnak és méltányosnak tartanánk e kategória bevezetését.

Ehhez szorosan kapcsolódóan feszítő kérdés hogy miként lenne megoldható a munkanélküli, TB-járulékot éppen nem fizető ős/kis/konyhakerti termelők őstermelői igazolványváltása, mert erre jelen szabályozás mellett egyszerűen nincs lehetőség. Erre vonatkozó adójogi könnyítés is kívánatos lenne, minthogy a nyugtaadási kötelezettség jelen szabályozás mellett is fennáll.

A helyi termelői piacok jogi környezete valószínűleg tovább változik, remélhetően életszerű módosításokkal. Fenti elgondolások és más civil, valamint szakmai visszajelzések alapján mindenképpen lehetővé kell tenni a kézműves termékek értékesítését is.

A NVS és a Darányi Ignác Terv megfogalmazza ugyanis a következő stratégiai területekhez kapcsolódóan:

- hozzáadott érték növelés, biztonságos élelmiszerellátás, biztonságos piac
- helyi gazdaságfejlesztés.
- vidéki szellemi és fizikai infrastruktúra, életképes vidéki települések, helyi közösségek

a kézműves programot is.

Több vonatkozó jogszabály egyidejű, ésszerű módosításával¹¹ legálissá válna a jelenleg jól működő, jellemzően civil kezdeményezések alapján létrejött termelői piacok egyébként bevett gyakorlata, mely szerint az élelmiszereket árusító őstermelők mellett nívós kézműves termékek is színesítik a piacok kínálatát.

¹¹Külön kell foglalkoznunk ezen a ponton a kézműveseket érintő jogszabályok nehezen kiismerhető kontextusával. Az alábbiakban a népi iparművészeti termék-előállítás jogi környezetének anomáliáit járjuk körül.

Először is, a kézművesség műfajának már az alapdefiníciója is hiányzik; nincs egységesen bevett és elfogadott leírása. Szakáganként és területenként eltérő a kézművességet övező szemlélet is. Ennek feloldására a következőket definíciós kísérettel élünk. Kézműves termék: kézműves népi iparművészeti termék, népi kézműves termék, kézműves háziipari termék, kézműves élelmiszer.

A kézműves termék-előállító által Magyarországon (Kárpát-medencében) egyedileg előállított olyan természetes alapanyagból készített termék, melynek jellegében és értékében nem a felhasznált alapanyag, hanem a maga által elvégzett alkotó hagyományokra épülő kézi munkája dominál (és a Nemzeti Kulturális Örökség Miniszterének 12/2004. számú végrehajtási rendeletének mellékletében felsorolt kézműves-előállító terméke, valamint kézműves élelmiszer, szappan, tűzománc, kozmetikai és gyógynövényes termék). A kézműves termék előállítása, értékesítése, a tevékenység bemutatása, oktatása történhet egyéni és szervezeti szinten is.

A kézművességet érintő szakterületi, jogi problémák. Életszerűtlen kézműves termék esetében:

- a 38/2011. (X. 5.) NGM rendelet a gyermekjátékok biztonságáról. Ennek okán nem nagyon van játékkészítő, csak ajándéktárgy készítő. A rendelet hatálya alól ki kell venni a kézműves termékeket. Azokra egy a kistermelői rendelethez hasonló könnyített jogszabály szükséges.

- a 40/2001. (XI. 23.) EüM rendelet a kozmetikai termékek biztonságosságáról, gyártási, forgalmazási feltételeiről és közegészségügyi ellenőrzéséről. Ennek okán megfizethetetlen és bürokratikus el lehetetlenített az ilyen kézműves, hagyományos (pl. háziszappan) termék előállítása. A rendelet hatálya alól ki kell venni a kézműves termékeket. Azokra egy a kistermelői rendelethez hasonló könnyített jogszabály szükséges.

- a 10/1987. (VIII. 19.) EüM rendelet a gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású anyagok és készítmények nyilvántartásáról és forgalomba hozataláról. Ennek okán megfizethetetlen és bürokratikus el lehetetlenített az ilyen kézműves, hagyományos (pl. gyógynövényes háziszappan) termék előállítása. A rendelet hatálya alól ki kell venni a kézműves termékeket. Azokra egy a kistermelői rendelethez hasonló könnyített jogszabály szükséges. Európai Parlament és a Tanács 2004/24/EK irányelve (2004. március 31.) az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről szóló 2001/83/EK irányelvnek a hagyományos növényi gyógyszerek tekintetében történő módosításáról. Ez az EU-s jog csak a 2001/83/EK rendeletet pontjait módosítja, HATÁLYÁT nem! Márpedig a 2001/83/EK rendeletet hatálya szerint (II. Cím 2.cikk) Ennek az irányelvnek a rendelkezéseit a tagállamokban történő forgalmazásra szánt, iparilag előállított, emberi felhasználásra szánt gyógyszerekre kell alkalmazni.

- a 358/2008-as rendelet TELEPHELY bejelentésről. Telephelyengedély köteles többek között: a fémmegmunkálás, a szőnyeggyártás, a nemesfémggyártás, pl: ha valaki nem csak textilt sző, hanem szőnyeget is rá a telephely engedélyezési eljárás vár. A jogalkalmazót a törvény betűje érdekli, nem az, hogy nem gyarat szeretne az illető indítani csak egy műhelyt. A telephely engedélyezési eljárás is szükségtelenül bonyolult, 11 szakhatóságot bevonó feltétel.

A mézeskalács készítőik nagy többsége például a kistermelői jogi környezet leírásakor már feltárt kenyér és pékáru joghézag miatt nem élelmiszert, hanem ajándéktárgyat készít.

Összességében az 52/2010 FVM rendelethez hasonló, 852/2004 EK rendelet II. melléklet III. fejezetének könnyítései szerinti magánlakóházi szintű előállításra alkotott (nem saját alapanyagtermelés) egyszerűsített jogszabály lenne tehát szükséges.

3.2.3 Kistermelőket, őstermelőket, kézműveseket és egyéni vállalkozókat érintő adójogi, számviteli problémák és vonatkozó javaslataink

Egyéni vállalkozók, adószámos magánszemélyek, valamint a tevékenységüket megkezdő őstermelők legalább a minimálbér összege utáni járulékkerhet fizetik, amely jelenleg 40.920 Ft/hó, akkor is, ha csak az év második felében lesz értékesíthető termékük. Javasoljuk, hogy a pályakezdő őstermelőnek, önfoglalkoztató kézművesnek, turisztikai szolgáltatónak havi 5000 Ft összbefizetési kötelezettsége legyen egy évig, utána fizessen bevételarányos járulékkerhet. Az őstermelői, egyéni adószámmal végzett kézműves, turisztikai tevékenységből származó jövedelemszerzés korlátozás nélkül összeegyeztethető az álláskeresési járadékban, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban részesülő személyek otthon végezhető tevékenységével. Ez idő alatt lenne lehetőség az őstermelői, egyéni adószámmal végzett kézműves, turisztikai tevékenység megkezdésére, úgy hogy a kezdeti bevételhiányos időszakot áthidalhatják, az azonnali járulékfizetési kötelezettség szorításából pedig megmenekülnek.

Jelen jogi környezet az említett tevékenységekre nem biztosít megfelelő, életszerű tevékenységi formát vagy kategóriát. A 7-es adószám nem rendszeres tevékenységre, illetve szellemi tevékenységre használható, de a rendszeresség nincs definiálva, így előfordul, hogy a NAV megtagadja az igényelt kézműves tevékenységre történő kiadását. Ha mégis adószámos magánszemélyként végzi tevékenységét, akkor ha a kistermelő, vendégasztal szolgáltató kézműves foglalkozást tart és számlát ad, nyilatkoznia is kell a ktg. hányadról és az szja-ról, a kifizető pedig levon tőle 16% szja-t, 10% nyugdíjat, 7 % egészségbiztosítást - ha van 36 órát meghaladó munkaviszonya, akkor 4%-ot. A kifizető ezen kívül fizet még 27% szociális hozzájárulást. Igazolást ad a számlaadónak, havonta adatot szolgáltat a NAV-nak. Ha nem magánszemélynek ad el portékát, kiállít 1000 Ft-ról számlát, nyilatkozik szja-ról, ktg hányadról, adóelőleget vonnak tőle, így, bár a számlán X Ft szerepel, de csak $(X - ktg.) \times 0,84$ Ft-ot kap kézbe. A kifizető fizet még utána 27% szociális hozzájárulást az adóelőleg-alap számításba vett értékére, de ez esetben nem kell járulékokat levonni tőle. Azt majd a kézműves számolja ki és fizeti be. Minden ilyen számláról a vásárlónak (cég, intézmény) havonta bevallást kell nyújtani a NAV-nak. Ezek után a tapasztalatok szerint rendre elesik a viszonteladóktól, foglalkozás-tartástól, megrendelésektől, sőt még a könyvelője sem akarja vállalni a buktatókkal teli munkát. Ha jobb híján vásárban próbálna jövedelemre szert tenni, akkor meg ott a rendszeres jövedelemszerző tevékenység veszélye. Javaslataink, hogy Szja törvény (1995. évi CXVII. Törvény). 6. sz. mellékletét terjesszék ki az őstermelők tevékenységét kiegészítő (228/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet) azon tevékenységekre, így a falusi és agroturizmusra, kézműipari tevékenységekre, amelyeket a családi gazdaságok számára, közös őstermelői igazolvánnyal, kiegészítő tevékenységként az 1994. évi LV. Tv. (Földtörvény) megenged. Javasoljuk, hogy magánszemély szintén folytathasson ilyen jellegű kiegészítő tevékenységeket.

A kézműves termékek előállításának és kereskedelmi hálózati értékesítésének legfőbb akadálya az ÁFA (27%). Ezen élőmunka-intenzív termékek árában a kistermelő, a kézműves mindössze saját, alacsonyan árazott munkabérét tudja eladni. Azonban a termék ára már nem bírja el az ÁFA-t, mert árban nem lesz versenyképes. Ha a fenti termékek ÁFA nélkül előállított termelői árára ÁFA rakódik, a bolti forgalomban eladhatatlanok lesznek. Javasoljuk, hogy a kistermelők által előállított minőségi kézműves élelmiszerek¹² és kézműves termékek készítésének, értékesítésének ÁFA kulcsa 5% legyen. Javasoljuk, hogy a zsűrizett, nemzeti tanúsító védjegyes termékek ÁFA kulcsa 0 –(5)% legyen. A 2007.évi CXXVII. Törvény. /ÁFA törvény/ VI. fejezet 85. §-a alapján az adómentességet csak a zsűrizett termék előállító élvezhet. Amennyiben már a zsűrizett terméket bolt, szövetkezet értékesíti, nem vonatkozik az

¹² <http://www.elotisza.hu/jogsegely/2011/05/17/78-szervezet-is-kiáll-az-elelmiszer-afa-csokkent-es-mellett>

ilyen zsűrizett termékértékesítésre a kedvezmény. Javaslatunk a 85. §-ra vonatkoztatva: a népművészeti, népi iparművészeti és iparművészeti, valamint kézműves élelmiszer, háziipari termékek kiállításának, vásárlásának és bemutatójának szervezése, rendezése valamint a tájbolt/szaktbolt, közvetlen értékesítés, és az ahhoz szorosan kapcsolódó, jogszabály által meghatározott minősítés szerint zsűri számmal, vagy nemzeti védjeggyel ellátott, egyedi meghatározott példányszámban, nem ipari gyártástechnológiával előállított népművészeti, népi iparművészeti és iparművészeti termék, kézműves élelmiszer és háziipari termék értékesítése, amelyet közszolgáltató vagy népi iparművész, kézműves, kistermelő nemzeti minősítéssel rendelkező személy, szervezet- ilyen minőségében teljesít.

A gazdabolt, tájtermék bolt kategória hiányzik a jogrendszerből, nincsenek könnyített szabályok (adó, higiéniai, munkaügyi, stb.) az ilyen típusú kereskedelmi egységek részére. Javasoljuk, hogy nonprofit jellegű értékesítés / rövid ellátási lánc (pl. tájboltok, gazdaboltok, gazdapolcok, dobozrendszerek) útján értékesített, kistermelők által előállított minőségi kézműves élelmiszerek és kézműves termékek esetén az 5 millió forintos bevételi értékhatárt elérő, e fölött alanyi adómentes státuszukat emiatt elvesztő, tehát ÁFA-körbe kerülő adóalanyok, illetve az ilyen termékek árusítását vállaló egyéb adóalanyok is választhatják az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény második rész XVI. Fejezet 1. alfejezetében taglalt, a Visszonteladóra vonatkozó különleges szabályok alkalmazását. Tehát az ÁFA alanyi mentes kistermelőktől és kézművesektől értékesítésre átvett áruk esetében értékesítéskor az általuk alkalmazott árrés után számolják és fizessék meg az ÁFA-t. Hiv: A TANÁCS 2006/112/EK IRÁNYELVE, 132. cikk 1) f) i) l) n) és a 282. cikk

Számla, nyugtaadási kötelezettség más tagországokban a piaci, közvetlen értékesítés során-hazánkkal ellentétben - nem előírás. Javasolt az őstermelő, kistermelő, kézműves - végfogyasztó közötti, házi, piaci értékesítés során a számlaadási/nyugtaadási kötelezettség eltörlése.

A konkrét szabályozók fentiekben megvilágított hiányosságai és pontatlanságai mellett hangsúlyoznunk kell, hogy az NVS-ben és a Darányi Tervben is kiemelt figyelemmel kezelt kistermelők és családi gazdaságok helyzetbe hozásának csupán egyik (ha mégoly fontos) eszköze a helyi piacokon történő értékesítés lehetőségének biztosítása. A további elengedhetetlen feltételek (célzott gazdaság és termékfejlesztési támogatások, elérhető, kedvező hitelforrások) teljesülésének hiányában a termelői piacok ahelyett, hogy szárnybontogatásra adnának alkalmat fejlődő vállalkozásoknak, ahol azok viszonylag védett körülmények között, mintegy inkubálva léphetnek meg a „kistermelőből kisvállalkozás” nagy lépését, valójában kizárólag tengődő, fejlődni képtelen, kiegészítő foglalkozásként piacozó kényszervállalkozók parkoló pályájává válhatnak.

Komoly segítséget jelenthet e pont meghaladásában a 2012-ben mikro vállalkozások létrehozására és fejlesztésére kiírt pályázat (71/2012) azzal a kiegészítő megjegyzéssel, hogy mivel benyújtása csak a helyi LEADER Akciócsoportokon keresztül lehetséges, a pályázatban kitűzött cél elérését a területileg adott LEADER csoport sajátosságai fogják döntően befolyásolni (lásd erről: 2.2).

3.3 Közösségi vállalkozások a termelésben és az értékesítésben

3.3.1 A szövetkezés előnyei

„A 2012 márciusában kormányhatározattal megerősített és Nemzeti Vidékstratégiánk agrár- és vidékpolitikai modelljének is alapegységei a családi gazdaságok és szervező ereje a szövetkezés. Mindezt saját tradícióink, de a vidékfejlesztési közegbe ágyazott több funkciós európai agrármodell is egyértelműen megerősíti, és az EU szabályozási további támogatási rendszerét is ezekhez igazítja. Ezért a vidék megújításának átfogó modelljéhez – a föld forgalmára, használatára és védelmére, továbbá az üzemszabályozásra vonatkozó sarkalatos törvényeken kívül - a családi gazdálkodásra és a szövetkezésre vonatkozó sarkalatos törvényi szabályozást is célszerű társítani. Ez utóbbi szövetkezeti modell a termelés mellett olyan egyéb fontos területekre is kiterjed, mint a beszerzés, a feldolgozás, az értékesítés, vagy pl.. a hitelezés, és ezek által válik igazi szervező, integráló erővé, ez teszi igazán versenyképpé a kis, közepes családi gazdaságokra alapuló európai modellt.”¹³

Kutatásunk tapasztalataiból is leszűrhető, hogy az egyik legígéretesebb kitörési pontnak tartott értékesítési lehetőségek kiaknázhatóságának kritikus alapfeltétele a szövetkezés, mint együttműködési forma a gazdálkodók között. Ez a Lengyelországban, Dániában, vagy éppen a szomszédos Ausztriában is kiválóan működő intézmény lenne hivatott biztosítani mindazon feltételeket, melyek hiányában a gazdálkodóknak az élelmiszerlánc teljes hosszát ('az istállótól az asztalig') át kell látniuk. Korunk sikeres kistermelője ugyanis önképzett pályázatfigyelő, állat- és népegészségügyi koordinátor, üzemgazdász, adószakértő, piackutató, logisztikai- és marketingstratégia, dizájnner, valamint remek adminisztrátor. Ja, és ért a mezőgazdasághoz is. (Lehet, hogy ezért vannak csak olyan kevesen?) A gazdálkodóknak tehát mindazon kompetenciákkal egyidejűleg kellene rendelkezni, melyek együttes háttérfeltételként talán soha nem voltak jellemzők a magyarországi agrártörténelem során.

Kézenfekvő előnyt jelentene a szövetkezeti forma például a közös értékesítés és marketing területén. Éppen a legkisebb gazdaságok egyik alapproblémája ugyanis, hogy közvetlen, (termelői) piaci értékesítés esetén a heti két-három napos piacozás már komoly időkiesést okoz a termelésben. Minthogy termelői piacokon csak maga a kistermelő, illetve egyenes ági közvetlen hozzátartozója árusíthat (vö: 3.2 fejezet), nem oldaná meg a problémát egy értékesítő munkatárs alkalmazása sem. A helyi piac törvény 'felpuhítása' a szövetkezetek irányába viszont az ezzel kapcsolatos európai modellt lenne talán képes meghonosítani – természetesen csak további, a szövetkezeteket támogató politikák együttes alkalmazásával. Ilyenek lennének az adó- és járulékkedvezmények, vagy éppenséggel - a jelen összefüggésben maximálisan kontraproduktív - normatív, földalapú támogatások átstrukturálásával (cca. 400 Mrd forint/év) könnyedén előállítható célprogramok a szövetkezetalakítások támogatására.

Ugyanilyen nyilvánvaló előnyökkel járna, ha a hasonló termékeket előállító termelők közösen beruházva hoznának létre feldolgozást elősegítő infrastruktúrát. Jellemzően annál fejlettebb egy ország agrárgazdasága, minél feldolgozottabb formában értékesíti mezőgazdasági termékeit. Sajnos ez sem a magyar agrárgazdaságról, sem a kutatott kistérségről nem mondható el. Az ország egésze többnyire nyersanyagot állít elő, a hozzáadott érték rendkívül alacsony az EU többi országához képest. A vizsgált térségben is csak olyan feldolgozóhely (jellemzően vágóhíd, vágópont és/vagy húsfeldolgozó) jelentene áttörést, melynek létesítésében több, azonos vagy hasonló terméket előállító termelő látna lehetőséget.

Diagnosztikus értékű, hogy a kistérségi akciókutatás egyik eredményeképpen létrejött Palóc Portéka nevű társulás pályázhatósági megfontolásokból például egyesületi formát volt

¹³ Forrás: Az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 46/1994 . (IX. 30.) OGY határozat 94 . * (1), 102.§ (1) bekezdése alapján „Magyarország Alaptörvényének harmadik módosításáról ” szóló T/9400. számú törvényjavaslathoz fűződő módosító javaslat, Ángyán József.

kénytelen választani, miközben egy klasszikusan szövetkezeti formát igénylő cél elérésére alakult meg (kistermelők helyi termelői piacon történő részvételének elősegítése és egyéb alternatív élelmiszerellátó hálózatok kiépítése, a helyi termékek szerepének és képviselőit javítása a térségi közétkeztetésben, közös termékfejlesztés és a termelői portékához kötődő tudatos fogyasztói szokások népszerűsítése, helyi termelői piac létrehozásának és működésének ösztönzése, elősegítése, valamint mezőgazdálkodói ismeretek elsajátításának, továbbfejlesztésének és átadásának aktív támogatása).

3.3.2 Szövetkezési hajlandóság

Magyarországon a helyi közösségek mára gyakorlatilag megsemmisültek. Az elmúlt évszázad társadalomtörténete az uralkodó politikai hatalom sikeresebbnél sikeresebb műveleteiről szólt az egyes csoportok, közösségek egymás ellen hangolásának terén. Így ezek az individualizált közösségmorzsák általánosságban bármilyen együttműködéstől, összefogástól idegenkednek, kezdve a szomszéd által termelt paradicsom meg-nem-vásárlásától a szövetkezési hajlandóság teljes hiányáig. Az általános bizalomvesztésre az együttműködést (és általában piaci folyamatokat) illetően a vizsgált kistérségben amúgy ténylegesen jó alapot szolgáltatott néhány multinak a gyümölcsfelvásárlási politikájában alkalmazott árletörő, végül pedig piacpusztító stratégiája.

A jelenlegi jogszabályi környezetet vizsgálva megállapítható, hogy pontosan azok az elemek hiányoznak teljesen a támogatáspolitikában, melyek talaján felállhatna egy gazdaságilag is értelmezhető, önmagában élet- és piacképes, céljait tekintve mégis önrendelkező, önjáró társulási forma. Mindez az öngondoskodás fogalmának térhódítása mentén is jól mérhető, amennyiben, önfenntartó (értsd: célzott vagy normatív támogatások nélkül is működőképes) vállalkozások helyett pusztán létfenntartásra berendezkedő, vegetáló, primer önfenntartást folytató családi 'gazdaságokról' esik szó egyre gyakrabban a vonatkozó szakpolitikák napi szóhasználatában.

Szükségképpen merül fel a kérdés például a foglalkoztatás-szervezésre létrehozható (minimum 500 fős tagságú) szövetkezési formával kapcsolatban is, hogy az állami gondoskodásra szorulóknak növekvő tömegét, a saját önfenntartásukon túl versenyképessé soha nem váló kiegészítő/alternatív jövedelemszerzést, az öngondoskodást kell-e vajon abszolút prioritásként kezelni (tekintetbe véve és elismerve egyébként ezek rövidtávon kézenfekvő előnyeit)? Különösen hangsúlyos ez a kérdés a távolról nézve ténylegesen gyógyírnak ható értékteremtő közmunka programok (vö: **2.5**) és az esetleg rájuk építhető szociális szövetkezetek koncepcióját és annak hosszú távú kihatásait tekintve a vállalkozói hajlandóság és alkalmasság terén.

3.3.3 Szövetkezeti jog, a szociális szövetkezetek jogi környezete

A szociális szövetkezet, és annak hazai jogrendszere olyan embereket kíván segíteni, akik a munka világában most tanulják az első lépéseket, valamint szociálisan is rászorultak.

A szociális szövetkezeti tagok a termék termelésével vagy feldolgozásával teljesített személyes közreműködés ellenértékéért, a szövetkezet tevékenységének eredményeként előállított élelmiszert, vagy fogyasztásra alkalmas készlet vásárlására felhasználható utalványt kaphatnak, melynek együttes értéke a minimálbér összegét nem haladhatja meg. A fogyasztásra alkalmas készlet vásárlására felhasználható utalvány formájában juttatott bevétel nem haladhatja meg a minimálbér 25 százalékát, mentes az SZJA alól. A tag személyes közreműködése megvalósulhat alkalmazotti munkaviszonyban, megbízási jogviszonyban, vállalkozási jogviszonyban, egyszerűsített foglalkoztatási jogviszonyban, sőt

közérdekű, önkéntes munkavállalás keretein belül is. A szociális hozzájárulási adóról szóló 2011. évi CLVI. tv. 455. § (1) bekezdés szerint a szociális hozzájárulási adó alapja az SZJA tv. szabályai szerint adókötelezettség alá eső jövedelem. Mivel ez a jövedelem az SZJA tv. I. melléklete 4.24 pontja szerint adómentes, a 27%-os szociális hozzájárulási adót sem kell megfizetni. Ezen megállapítások szigorúan a havi minimálbérnek megfelelő értékű élelmiszerjuttatásra, és a maximum 25%-ig adott ételutalványra vonatkoznak, semmi esetre sem keverendők össze a tag részére fizetendő pénzbeli juttatásokkal, amelyekre természetesen az adott munkajogviszonyára vonatkozó adózási szabályok érvényesek.

A természetbeni juttatásként kapott termékek értékesítése nem lehetséges, ezeket a tag legfeljebb felhasználhatja, de eladni nem tudja. Számláit (rezi), egyéb költségeit kifizetni szintén nem tudja az ösztönző pénzbeli juttatás hiányában. A törvényjavaslat értelmezése során a Szociális Szövetkezetek Országos Szövetsége hatósági állásfoglalást kért a NAV és az APEH szakembereitől, például azzal kapcsolatban, hogy ha mondjuk nem mezőgazdasági termelésről van szó, hanem más ipari termék előállításáról, akkor is ebben a formában érvényes-e az adójogszabály?

A fentiek fényében a kiegészítő mezőgazdasági tevékenységet végzőket (kézművesség, hagyományápoló rendezvények, falusi turizmus, vendéglátás) és kistermelőket nem gazdasági szereplőként, hanem a „szociális önfoglalkoztatás” szereplőiként kellene ennek megfelelően megközelíteni a jogalkotás legkülönbözőbb területein. Az őstermelői, kiegészítő tevékenységet végző természetes személy, aki az alap- és kiegészítő jövedelmeit tekintve nem éri el a létminimum (összjövedelem/fő) és termelése önköltségét fedező összeget, az létfenntartása veszélyeztetése nélkül természetesen nem képes a közteherviselésre. Ezért feltételezhető, hogy a költségvetéssel szemben eltitkolni kénytelen a leginkább kemény fizikai munkával szerzett, gyakran csak időszakos jövedelmét. Adót, valamint TB. és Eü. hozzájárulást is csak akkor tud fizetni, ha erre elegendő kifutási időt kap.

Véleményünk szerint ezek az intézkedések semmilyen formában nem ösztönzik a tagokat/alkalmazottakat/szövetkezeteket arra, hogy a szociális szövetkezetek tevékenysége nyereséges legyen, sokkal inkább csak tüneti kezelést jelentenek a foglalkoztatáspolitikai területén.

A Szövetkezeti Törvény pedig jelen formájában nem alkalmas a tagsági termékek piacra segítésére adójogi és számviteli problémák miatt. A tag áfa-mentes értékesítését a Szövetkezet nem viheti tovább, mint jogi forma. Az együttes értékesítést is csak számlaképes tagság vehet igénybe, ily módon viszont elveszíti az egyéni kedvezményeit. Ilyen okok vezethetnek a közösségi feldolgozók hiányához is a vizsgált kistérségben.

Különösen aggasztónak tartjuk továbbá, hogy az Alaptörvény 3. módosítása (2012. dec.17) nyomán az integrált mezőgazdasági üzemszervezésről (termelészervezésről) szóló törvény vált sarkalatosná, szemben a NVS-ban és a Darányi Tervben is központi alapegységként felfogott családi gazdaságokra, illetve szövetkezetekre vonatkozó szabályozással. A Földtörvény valódi alanyaivá így az "integrált mezőgazdasági termelészervezők" váltak. A regionálisan elképzelt integrátor-szervezetek összetételéről nem sok tudható, ám az igen, hogy vélhetőleg teljesen lefedik a termékelvadászt és értékesítés szegmensét. E kétségtelenül kritikusan hiányzó láncszem létrejötté azonban így ismét csak egy felülről kitalált, önszerveződésmentes, nem utolsó sorban pedig monopolhelyzetű entitás formálódását jelent(het)i.

Kiemelendő itt, hogy a szövetkezeteket érintő, a Darányi Tervben 2012 első felére ütemezett szabályozással („Szövetkezetekre vonatkozó törvény, joganyag áttekintése: a szövetkezés – beleértve a szociális szövetkezeteket – ösztönzéséhez szükséges korszerű szabályozás megteremtése.”) a jogalkotás folyamata legalábbis késésben van.

Javaslat: jó alternatívája lehet a fentieknek e téren a speciális német polgári jogi társulás, a gazdasági ügyviteli egyesület. Az egyesület működésének lelke az ú.n. „átfutó számlán” történő könyvelés, mely szerint a gazdálkodásból származó bevétel és költség nem az egyesület, hanem az egyesületi tag számláján jelennek meg. A társulás rezsije igen alacsony, hiszen nincs eltartandó „vízfej”, a társulás lényegében véve csak könyvel, értékesít és beszerez. Mivel a társulásnak gazdálkodásból sem bevétele, sem költsége nincs, a nyeresége nulla, így a társasági adófizetés alól automatikusan mentesül, azaz non-profit elvű. A tagok pedig az ágazati kedvezmények szerint adóznak. Ha a tagok egymásnak nyújtanak szolgáltatást, az forgalmi adó mentes, mivel egy vállalkozáson belül nincs forgalmi adó fizetési kötelezettség. A közösség a többi vállalkozóhoz képest kétszeres mértékű géptámogatásra jogosult. (Ez esetben a gép a társulás tulajdonává válik.) A társulás működési költségeit az általa közvetített szolgáltatások után szedett díjból fedezi. Végül meg kell említeni azt is, hogy a gazdasági ügyviteli egyesület csődbe sem mehet, hiszen mint non-profit gazdálkodó, nem kerülhet veszteséges pozícióba.

3.4 Előírások, eljárások, engedélyek

A Darányi Ignác Terv egyik kiemelt területe a hatékony, ügyfélbarát intézményrendszer kialakítása a mezőgazdasági támogatások igénybevételére vonatkozó eljárások és egyéb pályázati rendszerek területén. Ezekben belül jelen tanulmány szempontjából releváns célkitűzések a következők:

A hatóságok, hivatalok hatékony és ügyfélbarát működésének megteremtése:

- A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal eljárásrendjének egyszerűsítése, ügyfélbarát jellegének fokozott erősítése, hatékony, megbízható intézményi szolgáltatás működtetése.
- Az agrárkamara megújulásának elősegítése, szakmai feladatai ellátását és szolgáltatási tevékenysége erősítését szolgáló működésének biztosítása.
- Az agrár- és élelmiszergazdaság területén működő szakmai kamarák feladat ellátási és szolgáltatási tevékenységének erősítése.

A támogatások igénybevételére vonatkozó eljárásrend áttekintése, egyszerűsítése:

- A támogatások igénybevételéhez szükséges eljárási idő lerövidítése
- A támogatásokhoz kapcsoló bürokrácia csökkentése, hatékony, költségtakarékos adminisztrációs tevékenység.
- A támogatási rendszerek összehangolása
- A szakmai értékelés szerepének erősítése

3.4.1 Az Új Agrárkamara¹⁴

A megyei kamarákat felváltó új agrár, élelmiszer és vidékfejlesztési kamara (Magyar Agrárkamara) elsődleges újdonsága, hogy az agrárium teljes vertikumának képviselőit igyekszik egy fedél alá hozni; a termelőkön kívül a feldolgozókat és az értékesítőket is. Az egyébként kötelező tagság (eddig több mint 250.000 regisztráció történt) hovatovább kiterjed az input beszállítókra, vidékfejlesztéssel foglalkozó szervezetekre, valamint az élelmiszer nagykereskedőkre is. Az utóbbiak elsősorban a kötelező (és éves bevételhányadon alapuló)

¹⁴ A 2013. januárjában ismerhető tervek alapján.

kamarai tagdíjából befolyjni remélt évi 1-2 milliárdos nagyságrendű összeg szempontjából érdekesek. A kamara így a tervek szerint több más uniós ország gyakorlatához hasonlóan elméletileg önfenntartóvá válik, működési költségeinek nagy részét képes lesz ebből a bevételforrásból fedezni. Feladatait tekintve a Kamara az ÚMVP (valójában tehát a jelenlegi Darányi Terv) keretében működő Gazdálkodói Információs Szolgálat lesz, 202 fő tanácsadói állománnyal, mely az alábbi főbb témákban nyújt felvilágosítást:

*„- a közvetlen támogatások megismeréséhez, igénybeviteléhez szükséges információk
- a vidékfejlesztési támogatások igénylésével kapcsolatos ismeretek, jogszabályi előírások, az intézkedésekben való részvételhez kapcsolódó határidők, valamint a kötelezettségek jellege, tartalma, az intézkedésben való részvételhez kapcsolódó várható nehézségek, illetve értelmezési problémák és a gyakran előforduló hibák kezelésének módjai
- a további, részletesebb ismeretek megszerzésének lehetősége, a közös agrárpolitika keretébe tartozó további támogatások megismeréséhez, igénybeviteléhez szükséges információk,
- valamint az agrárpolitika egyéb aktuális kérdései” (www.agrarkamara.hu).*

A falugazdász hálózatot (is) felváltó kamara mindenképpen nagy lehetőség a gazdálkodók adminisztratív támogatásának régóta esedékes reformjára. A sok vihart megélt, sokszor átszervezett, fel- és leépített falugazdász hálózat kurzusokon átívelő, egyben legidőtállóbb jellemvonásai talán a túlterheltség és a technikai infrastruktúra hiánya. A rendszer 1994-es megalakítását követően egyetlen rövid periódusban (1994. márciusától 1995 júniusáig) töltötte be sikerrel az eredetileg neki szánt aktív, támogató szerepet a gazdálkodók felvilágosításában a termelésre vonatkozó jogszabályok és pályázati lehetőségek kapcsán. Ebben az időszakban az osztrák, német, francia és skót gyakorlathoz hasonlóan) a kellő létszámban rendelkezésre álló falugazdászok időről-időre felkeresték a hozzájuk tartozó gazdálkodókat, akik tevékenységéről és igényeiről így viszonylag naprakész tudással bírtak. (Csak hogy egy álomszerűen ideális példát említsünk: Ausztriában 2-3 településre jut egy agrár-szaktanácsadó, aki a tápanyag-gazdálkodással, növényvédelemmel, időjárással, pályázatfigyeléssel kapcsolatos tanácsadáson túl segít egymással összehozni a szabad gépparkkal rendelkező, illetve erre éppen igényt tartó gazdálkodókat is.) A jelenlegi hazai rendszerállapot megyei szinten 18 falugazdászt mutat, akikre szezonálisan elvégezhetetlen mennyiségű munka hárul, amely mellett természetesen fel sem merül a körzetközpontok elhagyásának lehetősége. A rendszer további említésre méltó gondja (volt) még, hogy a falugazdászok egyszerre működtek hatóságként és tanácsadóként.

Az újonnan felálló kamara szervezeti működésének alapelveiről még nincsenek teljesen világos információk, de a tervek szerint egy szakmai alapú, gazdálkodói érdekek mentén kialakuló intézmény adja az elképzelés alapját. A jól megalapozott társadalmi bázis iránti igényt valamelyest gyengíteni látszik az a tény, hogy a kamara felállítását meghatározó választási szabályzat napokkal ezelőtt vált csak elérhetővé. Ez a szabályzat jogosítja fel a gazdálkodók különböző, országos érdekképviseleti szerveit arra, hogy listát állítsanak az általuk jelölt tisztségviselőkről a közelgő választásokra (május 9-én pedig a már megválasztott megyei küldöttek tartanak tanácskozást). Jogosnak tűnő aggály ezzel kapcsolatban, hogy ilyen rövid idő alatt csak a legnagyobb szervezetek (MOSZ, MAGOSZ) lesznek képesek átgondolt és ütőképes listákat összeállítani. Minden egyéb, messzebbmenő következtetés az új kamarával kapcsolatban korai még és/vagy nehezen alátámasztható.

3.4.2 Az MVH és az ügyfélbarátság

„Az MVH jogalkalmazói tevékenységével nagyon komoly problémák vannak azok alapján a bírósági ítéletek alapján, amelyek megismerhetők. A mostani ügy és annak korrekt rendezése komoly előrelépés lenne abban, hogy az MVH tevékenységével kapcsolatosan az érintett

gazdák, a vidékfejlesztési támogatások más kedvezményezettjei részéről erősödjön a most már lényegében nem létező bizalom.” Részlet az Agrya (Fiatal Gazdák Magyarországi Szövetsége) hírleveléből, 2013. január 10.

Bár 2011 márciusában a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) eljárásrendje a legneuralgikusabb pontokon figyelemreméltó egyszerűsödést mutatva egyértelműen felhasználóbarátabbá vált (maximum három hónapos határidő a kérelmek elbírálásánál, hiánypótlás esetén nem indul újra az eljárás nulláról), a fenti idézetből is érzékelhető, hogy van még mit alakítani az eljárásrenden.

Egy fejlesztési stratégia beválási értéke nyilván nem független a kifizetéseket kezelő ügynökség működési sajátosságaitól. A vizsgált kistérség (pályázni képes) gazdálkodói is erősen megosztottak voltak az MVH-val kapcsolatos tapasztalataik alapján. Rendszeresen visszatérő motívum, hogy számtalan hiánypótlást követően a tényleges kifizetést akár egy évvel is megelőzheti a tervezett/pályázott beruházás aktuálissá válása. Ennek egyik okát abban látják, hogy a pályázati értékelő rendszer már-már túla automatizált, vagyis nemcsak a rutinszerű, normatív támogatások értékelése folyik teljesen anonim módon, hozzárendelt formális kritériumokra épülő pontozás alapján, hanem minden egyéb vállalkozásfejlesztési célú pályázaté is. Az 'értéksemleges' és formalizált eljárás korrupcióellenes szándéka világos és üdvözlendő. Mégis, mondjuk egy beruházás üzleti terve esetén azért elég életszerűtlenül és kontraproduktívan is hat(hat).

Ehhez kapcsolódik az is, hogy a pályázatok ellenőrzését végző szakág szervezeti kultúrája sem kifejezetten ügyfélbarát – többek között az alacsony fizetés és az egység működésébe eleve bekalkulált bírságok okán.

Az adminisztratív akadálymentesítés terén tehát határozott lépések történtek, de továbbiakra is sürgető szükség van arra, hogy az 'egyszeri gazda' ne vesszen el reménytelenül az előtte álló útvesztőben.

3.4.3 A Darányi Ignác Tervben szereplő, 2012-ben indítandó támogatások, programok

A Nemzeti Vidékstratégia (NVS) megvalósításhoz szükséges forrásokat döntő részben az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának támogatási kerete, az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) biztosítja; a nemzeti finanszírozású programok kisebb hányaddal szerepelnek. Ennélfogva a 2012 januárjában meghirdetett Darányi Ignác Terv jelentős mértékben egy uniós agrár-vidékfejlesztési pályázat-gyűjtemény, és a Terv egyik fontos ígérete, hogy felgyorsítja e pályázati jogcímek meghirdetését és pályázatok lebonyolítását, törekedve a Nemzeti Vidékstratégia szempontjainak érvényesítésére.

A Darányi Terv alapján 2012 folyamán az alábbi, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnál megpályázható jogcímek megnyitását tervezte a minisztérium.

4. ábra: Uniós és hazai társfinanszírozású programok kidolgozása és indítása, 2012. első félév

MVH jogcím	2011	2012
Fiatal gazdák induló támogatása	-	A vidékfejlesztési miniszter 57/2012. (VI. 21.) VM rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a

		fiatal mezőgazdasági termelők indulásához a 2012. évben igényelhető támogatások részletes feltételeiről
A mezőgazdasági termékek értéknövelése	-	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 76/2012. (VI.14.) számú KÖZLEMÉNYE A mezőgazdasági termékek értéknöveléséhez nyújtandó támogatás igényléséről
Zöldség-gyümölcs termelői csoportok támogatása	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 33/2011. (III. 11.) számú KÖZLEMÉNYE a zöldség-gyümölcs termelői csoportok támogatásának igénybevételéről	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 83/2012. (VI. 29.) számú KÖZLEMÉNYE a zöldség-gyümölcs termelői csoportok támogatásának igénybevételéről
Kedvezőtlen adottságú területen gazdálkodók kompenzációs támogatása (KAT)	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 65/2011. (2011.04.07) számú KÖZLEMÉNYE a 2011. évi egységes kérelem benyújtásáról	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 53/2012. (IV.3.) számú KÖZLEMÉNYE a 2012. évi egységes kérelem benyújtásáról
Őshonos és veszélyeztetett mezőgazdasági állatfajták genetikai állományának tenyésztésben történő megőrzése	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 137/2011. (IX.01.) számú KÖZLEMÉNYE a védett őshonos és a veszélyeztetett mezőgazdasági állatfajták genetikai állományának tenyésztésben történő megőrzésére nyújtandó támogatás igényléséről	51/2012. (III.30.) számú MVH Közlemény a védett őshonos és a veszélyeztetett mezőgazdasági állatfajták genetikai állományának tenyésztésben történő megőrzésére nyújtandó támogatás igényléséről
Genetikai erőforrások megőrzése	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 117/2011. (VII. 8.) KÖZLEMÉNYE a genetikai erőforrások	-

	megőrzése intézkedés keretében a növényi genetikai erőforrások és mikroorganizmusok ex situ megőrzéséhez nyújtandó támogatások igényléséről	
Mezőgazdasági területek első erdősítése	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 62/2012. (IV. 27.) számú KÖZLEMÉNYE a mezőgazdasági területek erdősítése támogatás igényléséről	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 62/2012. (IV. 27.) számú KÖZLEMÉNYE a mezőgazdasági területek erdősítése támogatás igényléséről
Agrár-erdészeti rendszerek első létrehozása mezőgazdasági földterületeken	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 74/2011 (IV. 29.) számú KÖZLEMÉNYE az agrár-erdészeti rendszerek mezőgazdasági földterületeken történő első létrehozásához nyújtandó támogatás igényléséről	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 57/2012 (IV. 18.) számú KÖZLEMÉNYE az agrár-erdészeti rendszerek mezőgazdasági földterületeken történő első létrehozásához nyújtandó támogatás igényléséről
Natura 2000 erdőterületeken történő gazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatás	-	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 65/2012. (V.04.) számú KÖZLEMÉNYE a 2012. évi egységes kérelem benyújtásáról szóló 53/2012. (IV. 3.) számú MVH közlemény módosításáról
Nem mezőgazdasági tevékenység kialakítása	-	-
Turisztikai tevékenységek ösztönzése	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 94/2011. (VI.21.) számú KÖZLEMÉNYE az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a turisztikai tevékenységek	-

	ösztönzéséhez 2011-től nyújtandó támogatások igénybevételének részletes feltételeiről	
A Natura 2000 területek fenntartási terveinek kidolgozása	-	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 84/2012. (VI. 29.) számú KÖZLEMÉNYE az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Natura 2000 területek fenntartási terveinek készítéséhez nyújtandó támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló 43/2012. (V. 3.) VM rendelet alapján nyújtandó támogatás igénylésének feltételeiről

5. ábra: 2012 második félévében megnyitásra tervezett jogcímek

MVH jogcím	2011	2012
SAPS	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 65/2011. (2011.04.07) számú KÖZLEMÉNYE a 2011. évi egységes kérelem benyújtásáról	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 53/2012. (IV.3.) számú KÖZLEMÉNYE a 2012. évi egységes kérelem benyújtásáról
GAZDANet	-	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 133/2012. (VIII.17.) számú KÖZLEMÉNYE A Gazdanet programhoz nyújtandó támogatás igényléséről
EHA társfinanszírozásában megvalósuló HOP 2. és 3. prioritási tengelye szerinti intézkedések támogatása	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 100/2011. (VI.23.) számú KÖZLEMÉNYE Az Európai Halászati Alapból a 2. támogatási tengely szerint nyújtandó	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 152/2012. (IX. 21.) számú KÖZLEMÉNYE Az Európai Halászati Alapból a 2. támogatási tengely szerint nyújtandó

	támogatások igénybevételének részletes feltételeiről	támogatások igénybevételének részletes feltételeiről
Mezőgazdasági termelők gazdaságátadási támogatása	-	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 173/2012. (XII. 07.) számú KÖZLEMÉNYE A mezőgazdasági termelők gazdaságátadásához a 2012. évtől igényelhető támogatások részletes feltételeiről
Az élelmiszer-minőségi rendszerekben részt vevő mezőgazdasági termelők támogatása	-	-
Termelői csoportok támogatása az élelmiszer-minőségi rendszerek keretébe tartozó termékekre vonatkozó tájékoztatási és promóciós tevékenységek terén.	-	-
Termelői csoportok létrehozásához és működéséhez nyújtandó támogatás	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 133/2011. (VIII. 18.) számú KÖZLEMÉNYE Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a termelői csoportok létrehozásához és működéséhez nyújtandó 2011. évi támogatás igényléséről	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 133/2011. (VIII. 18.) számú KÖZLEMÉNYE Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a termelői csoportok létrehozásához és működéséhez nyújtandó 2011. évi támogatás igényléséről
Natura 2000 kifizetések mezőgazdasági területeken	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 65/2011. (2011.04.07) számú KÖZLEMÉNYE a 2011. évi egységes kérelem benyújtásáról	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 53/2012. (IV.3.) számú KÖZLEMÉNYE a 2012. évi egységes kérelem benyújtásáról
A fiatal erdők	-	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal

állományneveléséhez nyújtandó támogatás		Vidékfejlesztési Hivatal 63/2012. (04. 27.) számú KÖZLEMÉNYE A fiatal erdők állományneveléséhez nyújtandó támogatások igényléséről
Erdő-környezetvédelmi kifizetések	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 160/2011. (IX. 29.) számú KÖZLEMÉNYE az erdő-környezetvédelmi intézkedésekhez nyújtandó támogatás igényléséről	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 150/2012. (IX. 21.) számú KÖZLEMÉNYE az erdő-környezetvédelmi intézkedésekhez nyújtandó támogatás igényléséről
Erdészeti potenciál helyreállítása	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 166/2011. (X. 21.) számú KÖZLEMÉNYE az erdészeti potenciál helyreállítására nyújtandó támogatás igényléséről	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 145/2012. (IX.13.) számú KÖZLEMÉNYE az erdészeti potenciál helyreállítására nyújtandó támogatás igényléséről
Nem termelő beruházásoknak nyújtott támogatás	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 86/2011. (VI. 01) számú KÖZLEMÉNYE az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott nem termelő mezőgazdasági beruházások támogatásáról	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 73/2012. (V. 30.) számú KÖZLEMÉNYE az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott nem termelő mezőgazdasági beruházások támogatásáról
Mikrovállalkozások létrehozásának és fejlesztésének támogatása	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 87/2011. (VI.3.) számú KÖZLEMÉNYE az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a mikrovállalkozások létrehozására és fejlesztésére 2011-től nyújtandó támogatások igénybevételének részletes	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 71/2012. (V.21.) számú KÖZLEMÉNYE az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a mikrovállalkozások létrehozására és fejlesztésére LEADER Helyi Akciócsoportok közreműködésével 2012-ben

	feltételeiről	nyújtandó támogatások részletes feltételeiről
Falumegújítás és -fejlesztés	-	<p>A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 156/2012. (X. 5.) számú KÖZLEMÉNYE</p> <p>az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a falumegújításra és -fejlesztésre</p> <p>LEADER Helyi Akciócsoportok közreműködésével 2012-től igénybe vehető támogatások részletes feltételeiről</p>
Vidéki örökség megőrzése	-	<p>A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 155/2012. (X. 5.) számú KÖZLEMÉNYE</p> <p>az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó, a vidéki örökség megőrzéséhez LEADER Helyi Akciócsoportok közreműködésével 2012-től igénybe vehető támogatások részletes feltételeiről</p>

6. ábra: Nemzeti finanszírozású programok indítása

Program	2011	2012
Tanyafejlesztési program	VM TP-1-2011 számú pályázati felhívása	VM TP-1-2012 számú pályázati felhívása
Állami génmegőrzési program	52/2011. (VI.7.) VM rendelet	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet

7. ábra: Kiegészítő nemzeti agrártámogatási programok

Program, MVH jogcím	2011	2012
Likviditást segítő hitelprogramok	pl.: MFB Agrár Forgóeszköz Hitelprogram 1085/2011. (IV.12.) Korm. határozat	pl.: MFB Agrár Forgóeszköz Hitelprogram 1085/2011. (IV.12.) Korm. határozat
Kiegészítő nemzeti támogatás (TOP-UP)	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 65/2011. (2011.04.07) számú KÖZLEMÉNYE a 2011. évi egységes kérelem benyújtásáról	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 53/2012. (IV.3.) számú KÖZLEMÉNYE a 2012. évi egységes kérelem benyújtásáról
Anyajuh- és anyakecsketartás csekély összegű („ <i>de minimis</i> ”) támogatása	-	54/2012. (IV. 3.) számú MVH Közlemény a 2012-es támogatási évi anyajuhtartás támogatás igényléséről; A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 1/2012. (I. 6.) számú KÖZLEMÉNYE az anyakecsketartás „ <i>de minimis</i> ” támogatásáról szóló 137/2011. (XII. 22.) VM rendelet szerinti támogatás igénybeviteléről
Az erdők felújításának csekély összegű („ <i>de minimis</i> ”) támogatása	102/2008. (VIII. 8.) FVM rendelet	102/2008. (VIII. 8.) FVM rendelet
Szerkezetátalakítási	A Mezőgazdasági és	A Mezőgazdasági és

programok	Vidékfejlesztési Hivatal 65/2011. (2011.04.07) számú KÖZLEMÉNYE a 2011. évi egységes kérelem benyújtásáról	Vidékfejlesztési Hivatal 53/2012. (IV.3.) számú KÖZLEMÉNYE a 2012. évi egységes kérelem benyújtásáról
Az uniós csatlakozás előtt nemzeti forrásból megkezdett erdőtelepítések támogatása	Erdészeti Hatósághoz benyújtandó támogatási kérelem	Erdészeti Hatósághoz benyújtandó támogatási kérelem

Forrás: <http://www.mvh.gov.hu/>

A fenti táblázatokból kitűnik, hogy a támogatási intézkedések jelentős részét nem a Darányi Terv hozta az agár-vidékfejlesztési támogatási palettára, ezek már korábban is futó jogcímek voltak. Ilyen értelemben túlzás lenne azt állítani, hogy a Darányi Terv a Vidékstratégia végrehajtásának forrástérképe, a valóságban csupán a 2007-2013-as uniós támogatási időszak végének le nem hívott forrásait, valamint az igen csekély nemzeti forrásokat összegzi.

A Darányi Ignác Tervben tervezetthez képest 2012-ben a következő jogcímek esetén nem történt meg a támogatás elindítása, azaz a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal honlapján nem jelent meg közlemény a jogcím támogatásának meghirdetéséről:

- Genetikai erőforrások megőrzése
- Nem mezőgazdasági tevékenység kialakítása
- Turisztikai tevékenységek ösztönzése
- Az élelmiszer-minőségi rendszerekben részt vevő mezőgazdasági termelők támogatása
- Termelői csoportok támogatása az élelmiszer-minőségi rendszerek keretébe tartozó termékekre vonatkozó tájékoztatói és promóciós tevékenységek terén

3.5 Értékesítési láncok

A NVS és a Darányi Terv a helyi gazdaságfejlesztés stratégiai területén belül kiemelten foglalkozik a közvetlen kereskedelem, mint fejlesztési célprogram kérdésével. A helyi forrás alapú gazdaságfejlesztés egyik alapszándéka a gazdasági folyamatok visszaillesztése az őket eredetileg meghatározó ökológiai peremfeltételek közé. Relokalizálni igyekszik e gondolatkör nem csak a tényleges termelési folyamatot, hanem a jövedelem megtartó képesség és a multiplikációs hatás okán az előállított áruk kereskedelmét is. *Relokalizációról* beszélünk, amikor egy térség - természeti adottságaival fenntarthatóan gazdálkodva - függetlenedni képes gazdaságilag a nemzeti- vagy nemzetek feletti, központosított termelő- és ellátórendszerektől, növelve ezzel az adott terület lakóinak gazdasági és ökológiai ellenálló képességét. Ennek egyik kitüntetett területe az élelmiszer önrendelkezés (ÉÖ) elve. A Via Campesina megfogalmazásában „*az élelmiszer önrendelkezés jog arra, hogy emberek, régiók, államok vagy azok uniója maguk határozzák meg mezőgazdasági és élelmiszerpolitikájukat*”. Az ÉÖ koncepciójának szerves része az élelmiszerekkel kapcsolatos szabályozás kialakításánál a szubszidiaritás elvén túl a rövid élelmiszerláncok prioritásának következetes alkalmazása is.

Rövid élelmiszerláncról beszélünk akkor, amikor az istállótól az asztalig tartó út (a termelő és a fogyasztó között) lokálisan rövidre zárt, vagyis minél kevesebb olyan közvetítő elem ékelődik be, amely amúgy a globális ellátórendszerek esetében alapértelmezésnek tekinthető. A globális kereskedelem magától értetődően kivonja a kereskedelem hasznának jó részét a termelés és az előállítás térségéből. További következmény az ellátórendszerre nézve az élelmiszer-lánc hatalmas hossza, ennek minden ökológiai és humán egészségügyi kockázatával (szállítási externáliák, illetve a tömegélelmiszerek magas fokú tartósítottsága az eltarthatóság érdekében). A hiteles forrásból származó, könnyen ellenőrizhető helyi, kevésbé kemizált, magasabb beltartalmi értékű élelmiszer előállítása és helyi értékesítése így – elvben – többszörösen is megtérülő tevékenység.

E tényezők kiteljesedését elősegítendő azt gondoljuk, hogy az egyetlen hitelesen képviselhető vidékfejlesztési alapállás a helyi vállalkozások (termelők, feldolgozók és kereskedők), valamint a helyi közösségek célzott, közvetlen fejlesztése lehet a fenti szempontok szem előtt tartásával, adott esetben a településvezetők és más kulcsfigurák bevonásával. Elengedhetetlennek tartjuk továbbá azt is, hogy a fejlesztés eredményeképpen előálló vállalkozás, közösségi platform, értékesítési vagy érdekérvényesítési felület működése piaci alapon hosszútávon finanszírozható, önfenntartó és életképes legyen - bármilyen pályázati alapú újraelosztási rendszer segítségével is.

Az ország különböző részein végzett terepkutatásaink tapasztalatai alapján ugyanakkor kijelenthető, hogy egy adott biorégió lakosságának élelmiszerellátása a legkritikábban szerveződik az esetenként amúgy rendelkezésre álló lokális források mentén. Kistérségi vagy járási szintre vetítve mindez úgy fordítható le, hogy akár egyetlen szuper- vagy hipermarket jelenléte is (esetünkben a balassagyarmatra települt multiké) meghatározó tényező lehet egy 20-30 ezres lakosságú kistérség élelmiszerellátásában, azaz megközelítőleg évi 6 milliárdos forgalmú piacon. Kistermelőként vagy ténylegesen családi gazdaságként a nagyobb üzletláncok beszállítóivá válni egyrészt üzemméreti okokból lehetetlen, másrészt amúgy is meglehetősen kockázatos és átmeneti-tőke igényes vállalkozás a multik áru-kifizetési átfutási idejét (30-120 nap) alapul véve. Minthogy a gazdálkodóknak - szövetkezés híján - nincsenek naprakész piaci ismeretei, kiszolgáltatottak a nagykereskedelemnek, az óriás cégeknek. Érdekérvényesítő erejük hiánya és alkupozíciójuk gyengesége is szervezetlenségüknek tudható be. Csak a kontraszt kedvéért; amíg francia és olasz régiók kistermelői esetenként brüsszeli lobbierodát képesek fenntartani, addig a balassagyarmati kistérség nehezen összeverbuvált (kis)vállalkozói nemrégiben ismerkedtek meg egymással egy helyi piac megnyitásának - egyébként kudarcba fulladt - kísérlete kapcsán. A szövetkezéssel, mint lehetséges kitorési felülettel kapcsolatos jogszabályok és elképzelések részletes értékelését lásd a 3.3 fejezetben.

A bevezetőben vázolt kritériumoknak megfelelő, helyi, közvetlen értékesítésre kínálnak jó megoldást a helyi termelői piacok és helyi termék boltok. A termelői portéka viszonteladásának problémáiról a 3.2 fejezetben írtunk, kiemelendő azonban itt is a ráakódó ÁFA tartalom, illetve a kötelezően alkalmazandó kompenzációs felár, mely a felvásárlást követően árucsoportonként különböző mértékben (15-20%-kal) növeli a termékek árát. Az erre rakódó minimális árrés is majdhogynem eladhatatlanná teszi a termelői áru fajtákat, így komoly személyes elköteleződésre és indíttatásra van ahhoz szükség, hogy kereskedői oldalról ezt valaki felvállalja. Éppen ezért nagy öröm és izgalmas kísérlet, hogy a szakmai támogatásunkkal létrejött Palóc Portéka Egyesület egyik kulcsfigurája éppen egy helyi kereskedő. A Balassagyarmaton jelenleg kialakítás alatt álló, kizárólag helyi termékekre építő reggeliző hely és élelmiszerbolt egy ilyen tematikájú helyi, vagy régiós kiskereskedelmi lánc első darabjaként válna igazi sikersztorivá, de a tulajdonos ezzel kapcsolatos kételyeit sajnos osztanunk kell. A helyben élő vásárlók fogyasztási szokásainak tudatossági szintjére jelen

kutatás nem terjedhetett ki, a kereskedők beszámolója és személyes tapasztalataink szerint mégis megkockáztatjuk, ezt leginkább az érzékenység hatja át. Így az első fecskéként debütáló aprócska bolt sikeréért is valószínűleg komolyan meg kell majd küzdeni.

Nem lesz ez másként a 2013 májusán nyitó, szintén a Palóc Portéka Egyesület által szervezett, de aktív önkormányzati támogatást maga mögött tudó helyi termelői piaccal sem, bár a tájboltoknál jóval nagyobb közfigyelmet élvező, napról napra népszerűbb intézményről beszélhetünk. Hangsúlyoznunk kell mindazonáltal, hogy e napjainkban végre talán jogos reneszánszát élő műfaj sem tekinthető mindenható csodaszernek, mely elterjedésével egyenes arányban sokszorozza meg egy régió kistermelőinek számát és a helyben maradó jövedelem mértékét. A piacokon történő értékesítés részaránya az élelmiszerkereskedelem egészében évek óta 4-5% körül mozog. (A látszólagos nem-növekedés itt tulajdonképpen biztató stabilitás, szemben mondjuk a kis élelmiszerboltok radikális forgalomcsökkenésével ebben az időszakban.) Létezik tehát egy viszonylag korlátozott, ám valamennyire kalkulálható kereslet, amely viszont igazi fejlesztéseknek nem szolgáltat elég biztos alapot (egyéni félkényszer-vállalkozóból lesz a legnehezebben mikro- vagy kisvállalkozás). Termékfejlesztés hiányában pedig megugorhatatlannak látszik az a szint, amely felett beszállítónak válhat egy termelői egység mondjuk a fővárosi gasztronómia világában. Konyhanyelvre fordítva mindezt: adott esetben egyszerre lehet jellemző a termelői minőségű gasztróalapanyagok hiánya és a fizetőképes mindennapi kereslet hiánya a 'sima' termelői piacokon.

A helyi piacok alternatívája a számos országban már régóta sikeresen működő, és hazánkban is terjedni látszó közvetlen értékesítési formák. Az ún. közösség által támogatott mezőgazdaságnak (angolul CSA, vagy Franciaországban AMAP-rendszereknek) több formája is van a termelő és fogyasztó egymás iránti elkötelezettsége szerint. Alapja a termelő és fogyasztó közötti közvetlen kapcsolat és bizalom. Ideális esetben a termelés kockázatát is megosztják előre befizetett tagdíjjal, cserébe a fogyasztó rendszeresen egészséges élelmiszerhez jut.

Ezek a rendszerek általában városok közelében működnek jól; a vizsgált kistérségben a herencsényi Ökotársulás országosan is úttörő példája is azt mutatja, hogy egyre nagyobb igény és felvevőpiac mutatkozik erre itthon is. A vállalkozás a közösség által támogatott mezőgazdaság Magyarországon - stabil működését és volumenét tekintve - talán egyedülálló modelljét valósította meg. Az Ökotársulás 6 hektáros földje Herencsény határában 55 budapesti család osztatlan közös tulajdonában van, amelyen egy mintagazdaságot működtetnek, és megművelésére helyi alkalmazottakat foglalkoztatnak. A közösség tagjai a gazdaságot működtető nonprofit Kft-ben is tagok. Ez teszi lehetővé a terményhez jutást, mivel a nonprofit Kft. a működése során létrejövő javakat nem kereskedelmi mennyiségben a tagok között adómentesen szétoszthatja. A havi tagsági költség háztartásonként 25 ezer Ft, amelyért hetente biozöltségekkel teli dobozt vehetnek át Budapest különböző pontjain. A tagdíjak fedezik a dolgozók bérét, valamint a gazdaság anyag-és energiaköltségeit. E modell ugyan nem tipikus példája egy település önszerveződésen alapuló revitalizációjának, de nonprofit vállalkozásként, működő példát mutatva szeretnék közvetetten a falu önellátó képességét ösztönözni. (A falu egészében már nagyjából kiveszett a gazdálkodás hagyománya, sok embernek már kertje sincs.) Az önkormányzattal nagyon jó a kapcsolatuk, minthogy az Ökotársulás munkaadóként némi foglalkoztatási terhet vesz le az önkormányzat válláról.

Összefoglalva, egy vonatkozó jogszabályi integrációt (lásd: **3.2, 3.3**) követő, szövetkezeti társulásokon alapuló *méltányos* kereskedelmi hálózat létrejöttéig vagy a közétkeztetés közbeszerzésének kívánatos irányba történő elmozdulásáig (lásd: **3.6**) a magyar kistermelők továbbra is a közvetlen kereskedelem különböző alternatív csatornái között (helyi piac, doboz rendszerek, AMAP, falusi vendégasztal) kénytelenek a lassacskán változó jogszabályok szabta, fokozatosan tisztuló, de még mindig homályos térben lavírozni.

3.6 Közétkeztetés és helyi termék

A Nemzeti Vidékstratégia és a Darányi Ignác Terv stratégiai célterületekként jelöli meg a termékelőállítás során a hozzáadott érték növelését, a biztonságos élelmiszerellátást és biztonságos piacot, ennek keretében pedig az 'Egészséges helyi termékeket a közétkeztetésbe' programot.

A jogalkotás terén az alábbi kezdeti lépések történtek a vázolt célok elérésének érdekében:

2010-ben a kormányváltás idején, az előző és az új kormányzat szándékához egyaránt igazodva, civil javaslatokra megszületett az *52/2010 FVM rendeletet a kistermelői élelmiszer-termelés, előállítás- és értékesítés feltételeiről*. Ez könnyített feltételeket ír elő a kistermelői élelmiszerelőállítás kapcsán és szélesíti az értékesítési lehetőségek körét - a feldolgozott kistermelői termékek boltokba, vendéglátásba, valamint a közétkeztetésbe is bekerülhetnek mennyiségi és területi megkötésekkel, a higiéniai és élelmiszerbiztonsági jogszabályok betartásával.

A *2011. évi CVIII. Törvény a közbeszerzésekről* 120.§ e pontjában az új kormány további segítő szabályokat alkotott, aminek alapján a hideg élelmiszer és főzési alapanyag, friss, illetve feldolgozott zöldség és gyümölcs, tej és tejtermék, gabonafélék, kenyér és pékáru, méz, tojás, kertészeti növény beszerzése az uniós értékhatárig – ami 2012-ben nettó 54.560.000 Ft-ot jelent – mentesek a közbeszerzési kötelezettség alól.

Civil szervezetek ezen túlmenően nemzetközi példákat gyűjtöttek arról, hogy hol, hogyan jelent meg a közétkeztetésben prioritásként a helyi és/vagy bio alapanyagok beszerzése, hol vált szemponttá a reformátkezés.

A 2011.08.01-i hatállyal megjelent országos tisztifőorvosi ajánlás – melyet rendeleti szintre kívánnak felterjeszteni - megfogalmazza a közétkeztetésben alkalmazandó táplálkozás-egészségügyi előírásokat, melyek alapján a vártnál jóval szűkebb tér nyílik a kistermelői szinten előállított termékek számára. Az alábbiakban tételesen hivatkozunk azokra a pontokra, melyeknél a kistermelői beszállítás lehetősége sajnos nagyban korlátozott, illetve éppenséggel fel sem merülhet.

1. Az étlapon fel kell tüntetni minden étkezés számított energia-, fehérje, zsír-, szénhidrát-, cukor- és sótartalmát egy adagra vonatkoztatva. Ezen értékeket a kistermelő nem tudja kiszámítani, a laborszámítások pedig drágák.
2. Az 1-3 éves korcsoport részére 2,8% vagy 3,6% zsírtartalmú, a 3 év feletti korcsoport részére 1,5%, kistermelői tej esetében 2,8% zsírtartalmú tejet kell biztosítani. Termelői tejestej nem ajánlott jelen ajánlás szerint – tudomásunk van viszont olyan egyeztetés eredményéről, melynek alapján ezek mégis bekerülhetnének a közétkeztetésbe –, magasabb vitamintartalmuk is súlyos érv e mellett. A vizsgált kistérség közétkeztetési gyakorlata ebben a kérdésben is megosztott, elsősorban az adott közkonyhát üzemeltető illető személyes meggyőződése és elszántsága dönt a kérdésben.
3. Vaj legfeljebb heti 3 alkalommal használható fel. A margarin használata nem korlátozott, a kormány csak 2014 tavaszától tiltaná meg olyan termékek forgalomba hozatalát, amelyekben a transzzsírok aránya meghaladja a 2 százalékot (ezek jellemzően a rossz minőségű margarin felhasználásával készült pékáruk).
4. Nem javasolt továbbá 30%-nál magasabb zsírtartalmú hús és 20% feletti zsírtartalmú húskészítmény adása (a termelők azonban többnyire nem képesek ennek meghatározására).
5. Ellenjavalt a 12%-nál magasabb zsírtartalmú tejfől is (a termelői tejfölök így nem, illetve csak főzéshez jöhetnek szóba).

6. Tartósítószer, ízfokozó tiltás, illetve korlátozás nincs érvényben.

7. Nem tiltott a GMO tartalmú ételek adása (hiába GMO mentes az ország, azt csak a termesztésre definiálják, a külföldről behozott kész- és félkész termékek tehát lehetnek GMO tartalmúak).

8. A sótartalom, illetve sópótlók használat ugyan korlátozva van (több ilyen sópótló nátrium-glutamátot tartalmaz), azonban ez a közétkeztetési gyakorlatban sokszor nem érvényesül.

Egyértelmű és kiemelendő hiányossága még az ajánlásnak, hogy magas beltartalmi követelményeket nem fogalmaz meg, a bio alapanyagokat nem tartja bizonyítottan élettanilag kedvezőbbnek, így az ajánlásban ez a szempont meg sem jelenik.

Részleges sikerként könyvelhető el ugyanakkor, hogy a VM kezdeményezésére létrejött egy tárcaközi munkabizottság az 'Egészséges helyi termékeket a közétkeztetésbe' program megvalósulása érdekében, valamint hogy a 'Hozzáadott értéknövelés, minőségrendszerek és élelmiszerbiztonság' munkacsoport stratégiai anyagába bekerült az ökológiai gazdálkodás célterület. Elkezdődött emellett, a VM- NAKVI (MNVH) közreműködésével, a 2013-2020 tervezési folyamat (EMVA, ETHA). A munkacsoportok közül a közétkeztetés és a biotermelés főként a következőkhöz tartozik:

1. Környezetminőség és természeti erőforrások munkacsoport;
2. Fenntartható agrárszerkezet- és termeléspolitika munkacsoport;
3. Hozzáadott értéknövelés, minőségrendszerek és élelmiszerbiztonság munkacsoport;
4. Helyi közösségek és társadalmi kohézió, helyi gazdaságfejlesztés munkacsoport;
5. Halászati munkacsoport.

Megkerülhetetlen probléma még a közbeszerzési törvény – amúgy igen kedvező – módosításával kapcsolatban az, hogy a friss, illetve feldolgozott zöldség és gyümölcs, tej és tejtermék, gabonafélék, kenyér és pékáru, méz, tojás, kertészeti növény beszerzése az uniós értékhatárig mentes ugyan a közbeszerzési kötelezettség alól, azonban a már jelentősebb felvevő piacnak számító kisvárosok nem tudnak élni a lehetőséggel, mert általában egy kisváros is eléri az uniós értékhatárt, így közbeszerzetniük kell ezeket is.

Ugyan az uniós jog a helyi beszerzést diszkriminatívnak minősíti, elfogadja viszont az objektív és a szabad versenyt biztosító eszközöket így a bio kritériumot is. Erről is szól a Védegylet *Helyi, minőségi termékek a közétkeztetésben Közbeszerzési kisokos* című kiadványa, a "Svájci és magyar alulról szerveződő civil szervezetek szövetsége az autonóm helyi gazdaságfejlesztés támogatására" pályázat eredményeként. Ebben a szakanyagban hivatalos közbeszerzési tanácsadó és a SZÖVET munkatársának segítségével tárjuk fel azokat a lehetőségeket, hogy hogyan lehet a közbeszerzési kiírásban prioritás a bio minőség (és általában a helyi, minőségi alapanyagok).

3.6.1 A minőségi közétkeztetést alapvetően akadályozó 'kemény tényezők'

Ma kizárólag beszerzési ár alapú a közétkeztetés. A legalacsonyabb áron kapható tömegtermék beszerzése pedig nyilvánvalóan meghatározó eleme a kiszerződött, profitorientált szolgáltató cégek alapanyag-politikájának. Magyarországon az adó és járulékkerhek, illetve a fizetések alapvetően alacsony szintjének köszönhetően nagyon alacsony a vásárlóerő, kicsi a fizetőképes kereslet. Emiatt a közétkeztetés árai nem növelhetők, a beszerzési árak alacsony szintje sajnos a tisztán piaci alapú rendszer egyik alapkövetelménye. A bio és magas beltartalmú termékek (pl. nem broiler csirke, adalékanyagok nélküli kenyér, vaj, stb.) így nem tudnak a közétkeztetésben érdemben

megjelenni. Tendencia ugyanakkor, hogy a magasabb vásárlóerővel rendelkező tagországok a jó minőségű (nem csak bio) hazai termékeinket legtöbbször alapanyag formájában, minden hozzáadott érték nélkül felvásárolják, akár 30-40% felárral is, ami a helyi gazdáknak igen jelentős megélhetési többletet biztosít.

A fenti faktorokon túl általánosan fenyegető problémaként jelentkezik még a 2000 fő alatti települések szakadminisztrációjának összevonása, illetve a közoktatási intézmények állami kézbe kerülése (lásd: 2.3 fejezet). Az összevonások következtében a 8 millió forintos értékhatár esetleges túllépésével eddig mentesülő kistelepülések közétkeztetési is közbeszerzési kötelezettség alá kerülhetnek.

A hiteles forrásból származó, helyi alapanyagból készült ételek szerephez jutásához elengedhetetlenek a személyes kapcsolatok, valamint a kistelepülések elkötelezett vezetői. Az összevonásokkal éppen ez a személyes felelősség vesz el. Megszűnhet a település/iskola/egészségügyi/szociális intézmény egyedi, helyi, közösségi alapú döntési lehetősége arról, hogy bio- vagy helyi gazdaságból származó, ellenőrizhető, minőségi közétkeztetést valósítson meg.

Ha ez együtt fog járni a közétkeztetés központosításával, a minőségi étkeztetés gondolatának egésze kérdőjeleződik meg.

Láthatólag ebbe az irányba tart az a Nemzetgazdasági Minisztérium által jegyzett jelenlegi koncepció is, mely az országot húsz nagy egységre osztva közétkeztetési koncessziókat osztana szét, melyek a tervek szerint képesek lennének - akár az állam által támogatott közmunkaprogramok keretében megtermelt - alapanyagokat (is) felszívni. Ez a felfogás nyilvánvalóan nem sokban növelné a vidékgazdaság kisüzemi szereplőinek jelenleg is csekélyke vállalkozói hajlandóságát, valamint az egyes régiók/járások önrendelkezési hatókörét. Nem is beszélve arról, hogy a sajátosan szubvencionált termékek eladási ára milyen várható hatással lenne egy adott régió vonatkozó termékkörének árképzésére. Beláthatatlan következményekkel járna továbbá mindez abban az esetben, ha valamilyen oknál fogva - például költséghatékonysági alapon - végül ebbe a körbe sem kerülnének be a helyi termékek. A koncessziót megszerző közétkeztetők tevékenységébe a végfogyasztóknak így még kevesebb beleszólása lenne, működésüket pedig a gazdasági hatékonyságon kívül nem sok minden lenne képes befolyásolni.

A legutóbbi információk szerint azonban a tankerületek vezetői a 'regionálisan koncentrált alapellátás' kapcsán a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól arról értesültek, hogy az iskolai közétkeztetés továbbra is önkormányzati hatáskörben marad.

4. HELYZETÉRTÉKELÉS, JAVASLATOK

A helyi közösségek önrendelkezésének helyreállítása Magyarországon csak kivételes történelmi pillanatokban került a politika napirendjére és akkor is csak átmenetileg: 1945-ben, 1956-ban és 1990-ben. A megszilárduló új hatalom azután minden esetben sietett visszatérni a kelet-európai modernizáció kitaposott útjára, melyen diktatúrák és demokráciák, jobb- és baloldal vállvetve haladtak. Ennek az útnak főbb vonásai:

- az egységes és hatékony központi tervezést akadályozó helyi törekvések semlegesítése,
- a mindenkori politikai elit és kedvezményezettjei kezében összpontosuló nagybirtok és nagyüzem érdekeinek kiszolgálása (legyen szó akár állami, akár magántulajdonról) a kistulajdonosok rovására,
- a közigazgatás és a közszolgáltatások központosítása a költséghatékonyság és ésszerűség nevében, lehetőleg a helyi intézmények és a „széttagoltság” felszámolásával,

- a fejlesztési források koncentrált felhasználása privilegizált, nagyléptékű és látványos (rendszerint soha meg nem térülő) beruházásokra, más szóval a helyi közösségek megfosztása a fejlesztés forrásaitól,
- a falvaknak a városokhoz képest egyre kedvezőtlenebb arányú részesedése az állami újraelosztás eszközeiből (ami azt jelenti, hogy az erőltetett urbanizációt az állam a falusi térségektől elvont jövedelemből finanszírozza),
- végeredményben tehát a város és a falu közötti különbség eltüntetése helyett – a falvak eltüntetése.

Ezek a törekvések az előző és a mostani kormányzati ciklusban ismét felerősödtek, és egységes, összefüggő rendszert alkotnak. A Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégia ezekkel ellentétes célokat fogalmazott meg, az ezt követő kormányzati intézkedések többsége azonban, mint láttuk, nem a Stratégia céljait szolgálja, hanem visszatérést jelent a fentebb jellemzett tendenciához.

Nem állítjuk, hogy e politika kárvallottjainak, a falvak népének tiltakozása veszélyeztetné annak megvalósulását, a falvak ugyanis elnéptelenednek. A huszadik század erőszakos történelmi változásai régen elüldözték onnan a politikai és gazdasági érdekeik képviselőit képes középosztályi csoportokat. A kollektivizálás szétverte – a szó szoros értelmében verte szét – és menekülésre készítette a gazdatársadalmat. Végül a megélhetés elemi feltételeinek elvesztése, valamint a falusi iskolák bezárása az ezredforduló után a munkaképes fiatal népesség és a gyermekes családok tömeges elvándorlását, a falvak rohamos öregedését eredményezi. A hazai ipar leépülése azonban többé nem teszi lehetővé, hogy a falun „felesleges” népesség, mint korábban, a városokban találjon munkát magának. A migráció egyre távolabbi célpontok felé irányul, itthon legfeljebb a hárommillióra duzzadt fővárosi agglomeráció képes befogadni a munkavállalók és munkanélküliek újabb hullámát, a többség azonban külföldre igyekszik, ahol a gazdag bennszülöttek számára túlságosan terhes vagy rosszul fizetett munkában és teljes kiszolgáltatottságban lesz osztályrészük. „Komparatív előnyük” – munkaerejük olcsósága – találkozik a nyugat-európai gazdaság komparatív előnyével – a fejlettebb technológiával, s így, együtt javítják az Európai Unió versenyképességét a világpiacon.

Hasonló előnyökkel jár egyesek szerint a jó minőségű termőföld összpontosulása hazai és egyre inkább külföldi nagybefektetők kezén, akik hatalmas birtokaikon ipari jelleggel és minimális élőmunka-igénnyel állítanak elő biomasszát, melynek hozzáadott értéke ugyan rendkívül alacsony, mégis ez, és csakis ez a tevékenység bizonyul nálunk jövedelmezőnek mindaddig, amíg az olcsón szerzett, kiváló adottságú termőföld bőven termi – az agrártámogatást. A magyar fogyasztó pedig akadálytalanul élvezheti a szabadkereskedelem összes előnyét. Mert minek nevezzük, ha nem előnyösnek és igazságosnak, hogy az olcsó (igaz, silány minőségű) tömegtermékkel immár bárki jóllakhat – talán még azok is, akik megélhetésüket veszítették el, amikor a hazai terméket kiszorították a hazai piacról a legális és illegális élelmiszerkereskedelmi láncolatok. A pénzintézetek, valamint a központi tervezők nem ok nélkül tagadják meg azóta a hitelt és a fejlesztési forrásokat a kisebb településektől és a kisebb mezőgazdasági vállalkozásoktól. Az ilyen lassú megtérülésű, kockázatos befektetéseket a pénzpiac kérlelhetetlen logikája tiltja és bünteti.

Mivel falun se föld, se munkaalkalom, se hozzáértés, se hitel nem kapható, a népesség pedig ennek megfelelően gyérül, öregszik és szegényedik, a kormányzat következetesen jár el, amikor csökkenteni igyekszik e jövőtlen településformára fordított kiadásait. Helyesen ismerte fel azt is, hogy az egyetemes ésszerűség ellenében a helyi érdeket képviselő önkormányzatok akadályozni fogják a településszerkezet korszerűsítését, költséghatékonyabbnak mondott közigazgatás, gazdaságosabbnak vélt vidékfejlesztési

stratégia bevezetését. Míg a baloldali kormányok elsősorban a gazdasági nyomás eszközeivel éltek, gyakorlatilag lehetetlenné téve, hogy az önkormányzatok a kívánatossal szemben más utat válasszanak, a jobboldal belátta, hogy a helyben népszerűtlen változások végrehajtását nem háríthatja a polgármesterekre és önkormányzatokra. Ezért a fejlesztés forrásait és tervezését, valamint a közellátás egy jelentős részét (iskolák, kórházak, közmunka-program) közvetlenül a központi végrehajtó hatalom ellenőrzése alá rendelte. A közigazgatásban pedig a helyi végrehajtó hatalom régiúj intézményeire, a járásokra bízta a települési önkormányzatok és önkormányzati társulások eddigi hatáskörének meghatározó részét. A központosítás értelme a helyi társadalom maradék önrendelkezésének felszámolása, a választott testületek jogkörének átruházása a kormányzattól közvetlenül függő apparátusokra.

Úgy találtuk, hogy ez a modernizációs stratégia rendszereken átívelő, következetes és egybefüggő. Életképességét bizonyítja, hogy a demokratikus centralizmus, a tudományos tervezés és a történelmileg szükségszerű irányba tartó haladás eszméje változó ideológiai köntösben immár félszáz esztendeje makacsul visszatér. Teljes egészében el kell tehát fogadnunk ezt a politikát, vagy teljes egészében kell elutasítanunk – nincs más választásunk. A kutatási jelentésünkben foglalt tapasztalatok alapján az alábbiakban az utóbbi megoldás mellett fogunk érvelni. Tekintettel a vidékfejlődést meghatározó tényezők közötti rendszerösszefüggésekre, az alábbi összefoglaló olyan témaköröket is érint, melyekre jelen kutatás során nem térünk ki.

1. A településhálózat eróziója. Az egyre koncentráltabb településszerkezet – városi agglomerációk egyfelől, a vidék elnéptelenedése másfelől – súlyos ökológiai károkat okoz, növeli az ellátó rendszerek költségeit, miközben országszerte kiépült infrastruktúrák maradnak kihasználatlanul. Az elugarosodó kultúrtáj helyén nem természetközeli állapotok honosodnak meg, legfeljebb társadalmon kívüli populációk és degradált élőlénytársulások tenyésznek.

2. Munkanélküliség. A faluról elvándorló népességnek a város többé nem nyújt megélhetést. A képzett falusi fiatalok elhelyezkedési lehetőségei immár alig jobbák, mint képzetlen társaiké, a diploma inkább csak a diplomát nem igénylő munkakörökben jelent számukra előnyt munkaerőpiaci vetélytársaikkal szemben. A megélhetési lehetőséget nem kínáló falvak lakóinak többé nincs hová menniük, hacsak nem külföldre. Az utóbbi lehetőséggel élő fiatal népesség távozása azonban felgyorsítja a magyar társadalom katasztrofális elöregedését, és taníttatásuk költsége is kárba vész az ország számára.

3. A mezőgazdaság, a mezőgazdaságot ellátó, valamint a mezőgazdaság termékeit feldolgozó ipar egységes rendszerben történő fejlesztése jelenleg az egyetlen kitörési pont a magyar gazdaság számára!

- a) Ezen a területen lehet aránylag a legkisebb fajlagos tőkeigénnyel új munkahelyeket teremteni, s e munkák elvégzésére alkalmas embereket képezni. A munkanélküliek foglalkoztatásának a közmunkánál lényegesen gazdaságosabb módja, ha az ebben illetékes hatóságok a gazdákat és mezőgazdasági vállalkozásokat ösztönzik bérmunkások alkalmazására, még ha csak idényjelleggel is. A mezőgazdasági alapismereteknek meg kellene jelenniük a falusi általános iskolák tantervében. Elsajátításuk ideális terepe az iskola tankertje, gyümölcsöse lehetne. Erre épülhetne a korszerű, könnyen elérhető, színvonalas mezőgazdasági szakképzés rendszere.
- b) A kedvező természeti adottságokban rejlő versenyelőnyök kiaknázása itt ígér a legtöbbet – mihelyt az igénytelen tömegtermék előállítását ösztönző támogatási rendszert felváltja a helyi adottságokhoz alkalmazkodó termelést, minőségi terméket, élőmunka-igényes és tudásintenzív ágazatokat bátorító agrárpolitika.

- c) A hazai mezőgazdaságnak azonban mindenekelőtt a helyi piacot kell visszahódítania. Amíg jó minőségű hazai termék helyett ételt, italt, ruhaneműt, szerszámot, bútort stb. más, nálunk gazdagabb országoktól vásárolunk, esetleg éppen a magyar alapanyagból készült feldolgozott termékért fizetünk másoknak borsos árat, addig elszegényedésünk megállíthatatlan. A honi gazdaság dinamikus fejlesztésének korszakában minden állam szigorú piacvédő politikát folytatott – élükön a szabadkereskedelem jelenlegi szószólóival. Ennek eurokonform eszközei ma is ismeretesek. Az ország gazdasági talpra állásának elemi feltétele, hogy a hazai termék jóval nagyobb részesedéshez jusson a hazai fogyasztásban, elsősorban a közszükségleti cikkek piacán és a közbeszerzések terén. Első lépésként a közbeszerzési eljárásokban – különösen a közétkeztetésben – élvezhetnének egyértelmű előnyt a helyi termékek. Ez ösztönözné a termelést, erősítené a helyi identitást és javítaná az ellátás színvonalát. (Sajnálatos, hogy a kormányzat kinyilvánított elkötelezettségét e célok mellett alig követték hathatós gyakorlati lépések.)
- d) Ha ez a gazdaságpolitikai fordulat megtörténik, a mezőgazdaság, továbbá az arra épülő ipari, szolgáltató és egyéb tevékenységek munkaerőigénye illetve jövedelemtermelő képessége megnövekszik, és az így helyben maradó jövedelem fog élénkítő hatást gyakorolni a hazai gazdaság valamennyi ágazatára. Fordított sorrendben ez a folyamat nem mehet végbe.

4. *A földkérdés rendezése* nem várthat tovább magára. A föld és a mezőgazdaság a következő évtizedekben felértékelődik – ennek hasznát azonban a termelési eszközeitől megfosztott, pusztuló vidéki társadalom többé nem élvezheti. A nemzetközi gazdasági rendszer válsága növeli a helyi források jelentőségét. Mindenekelőtt az élelmiszer önrendelkezés válik világszerte elsőrendű nemzetgazdasági céllá, miután a népességrobbanás, a klímaváltozás, a talajpusztulás, valamint az ivóvíz hiánya már rövid távon is komoly ellátási nehézségeket okoz. A magyar mezőgazdaság számára ezek a változások hatalmas kihívást jelentenek, egyúttal komoly lehetőségeket is tartogatnak. Azok a nagybefektetők, akik ma ezerhold számra vásárolnak és bérelnek termőföldet hazánkban, éppen erre építik számításaikat. Érdekeik, úgy tűnik, továbbra is akadálytalanul érvényesülnek, miközben rendre elmaradnak azok az intézkedések, amelyek biztosítanák, hogy a küszöbön álló változásokat a falusi társadalom a maga javára fordíthassa.

Ha 2014. május elsejéig nem születnek meg azok a régóta szorgalmazott rendelkezések, amelyek eurokonform módon biztosítanák, hogy a termőföld hazai kézben, éspedig a helyben gazdálkodó magánszemélyek tulajdonában maradjon, akkor annak meghatározó része más országok polgárainak kezére jut. Az új földforgalmi törvény nem meríti ki azokat a jogi lehetőségeket, melyekkel más uniós országok megakadályozzák a tagországok polgárainak földbirtok-szerzését. A zsebszerződések érvénytelenítésének feltételeit sem tartalmazza. Nem mondja ki végül az állami és helyi közösségi tulajdonban lévő földek forgalomképtelenségét. Mindez a legkomolyabb aggodalomra ad okot.

A törvény nem érinti a hazai termőföld 90%-át uraló nagybirtok kiváltságos helyzetét. Korlátozza az őstermelők, egyéni gazdálkodók és családi gazdaságok birtokszerzési lehetőségét, ugyanakkor a jogi személyeket (cégeket) gyakorlatilag korlátlan földhaszonbérleti lehetőséghez juttatja, különféle címenek elővásárlási jogokat biztosít a számukra, és egy-egy gazdasági szereplőnek tetszőleges számú üzem létesítését teszi lehetővé, miközben a vállalatok – tulajdonosaikon mint természetes személyeken keresztül - a birtokszerzés terén is megkülönböztetett helyzetbe kerülnek.

Hasonló gyakorlatot követ a kormányzat a Nemzeti Földalap földjeire meghirdetett bérleti pályázatok esetében is:

- a családi gazdaságokkal és kisüzemekkel szemben rendre a nagyvállalkozókat részesítik előnyben;
- több esetben bizonyított módon megkerülték a bérelhető föld nagyságára vonatkozó korlátozásokat;
- tényleges mezőgazdasági tevékenységet nem folytató, távoli illetőségű személyek számára biztosítottak haszonbérleti jogot a helyi gazdák rovására.

5. A *helyi természeti források* fenntartható (azaz megújuló képességüket nem veszélyeztető) használata más területeken is jelentős gazdasági előnyökkel járna. A megújuló forrásokból származó energia hasznosítása terén messze elmaradtunk Európától. Ezek bevonása a helyi kommunális energiaellátásba (fűtés, áramszolgáltatás) aránylag szerény befektetéssel jelentős megtakarításhoz vezetne már rövid távon is, ami nem lehet közömbös a települések és lakóik szűkös költségvetésére nézve. A szennyvíz- és hulladékkezelés, a vízellátás és vízkormányzás terén is hasonló eredményekkel járhat a szolgáltatások decentralizálása és helyi kézbe juttatása (vagy megtartása helyben).

6. Ahhoz, hogy egy vidékfejlesztésre alapozott gazdasági stratégia kínálkozó lehetőségeit megragadhatassuk, falvainkat mindenekelőtt a huszonegyedik század embere számára *vonzó lakóhellyé* kell tennünk. Nem csak a városi középosztály egészséges környezetre vágyó tagjai számára – bármennyire üdvösnek tartjuk megjelenésüket az értelmiségétől jobbra megfosztott településeken. Azonban a kertvárosi életforma szórványos kiterjesztése egyre távolibb falvakra még a távmunka-lehetőségek szaporodása esetén sem jelent valódi megoldást a vidék gondjára. A falvak életképességének egyedüli hiteles mutatója a fiatalok és a gyermekes családok helyben maradása. Ennek pedig a munkahely és a megélhetés hiánya a legfőbb, de korántsem az egyetlen akadálya. Európa nyugati felén a falusi életforma nem jelent lemondást az urbanizáció áldásairól, nálunk sajnos, igen.

A kistérségekben és mikrotérségekben központi szerepet ellátó települések szolgáltatásainak valamennyi téren meg kell közelíteniük a nagyobb városok színvonalát. Az elégtelen infrastruktúra jelenleg egyszerre oka és következménye a gazdaság elmaradottságának, és csak azzal párhuzamosan, lépésről lépésre fejleszthető, azonban az infrastrukturális beruházások terén a településszintek közötti egyenlőtlenségek enyhítését szolgáló intézkedéseknek egy lépéssel mindig meg kell előzniük a gazdaságélénkítő kezdeményezéseket. Ennek fedezete a központi újraelosztás forrásaiból előteremthető az újraelosztás össz volumenének növelése nélkül, az alsóbb településszintek jelenleg igazolhatatlanul alacsony és évről-évre csökkenő részesedésének korrigálásával.

A túlközpontosított és rosszul szervezett tömegközlekedési hálózatok nem könnyítik meg a falusiak számára a regionális központok elérését, s ez mindaddig így marad, amíg a vasút és a távolsági busz nem kerül egy kézbe és helyi közösségi irányítás alá.

7. A *fejlesztési források célszerűtlen elosztása és felhasználása* a vidékfejlesztés legsúlyosabb, egyszersmind azonban a legkönnyebben orvosolható mizériája. Ehhez csupán a politikai akarat hiányzik. A források elosztása különféle pályázatok útján történik. A pályázati rendszer a hazudozás, a korrupció és az élet valamennyi területét bénító bürokrácia melegágya. Visszásságait korábban részleteztük: ezek nem tekinthetők pusztán rendellenességeknek, éppen ellenkezőleg, a politikai-gazdasági rendszer strukturális problémáiból fakadnak.

8. A *cigánykérdés* két évtized alatt a vidék egyik legsúlyosabb problémája lett, miközben a politika nemcsak a kérdés kezelésében, de még megnevezésében és nyilvános tárgyalásában is kudarcot vallott. A cigány-magyar együttélés falvaink egy jelentős részében napi szinten vált elviselhetetlenné mindkét fél számára. A hazai gazdaság leépülése a zömében iskolázatlan és rosszul szocializált cigányságot szinte teljes munkanélküliséggel sújtotta. A beilleszkedés és a

legális jövedelemszerzés útjában tornyosuló áthidalhatatlan akadályok e népesség egy számottevő részét antiszociális életvezetési minták követése felé terelte. A magyar társadalom ugyanolyan tehetetlennek bizonyult ezek szankcionálása terén, mint a tisztességes munkára és megélhetésre vágyó cigányok támogatásában. Egyedül a gyermekneveléssel kapcsolatos szociális támogatás bizonyult kényelmesen elérhetőnek, ami éppen a legszegényebbek körében vezetett „népességrobbanáshoz”, a nyomorúság bővített újratermeléséhez. A lakosság pedig menekül azokból a falvakból és falusi iskolákból, ahol a cigányság részaránya gyorsan növekszik, így a gettósodás elkerülhetetlen. A helyzet más közismert – egészségügyi, közbiztonsági, kulturális stb. – következményeinek taglalása helyett az alábbiakat szeretnénk leszögezni:

- a) Meggyőződésünk, hogy az áldatlan állapotokért elsősorban nem a cigányság, hanem a hazai társadalompolitika felelős, amely elképesztően keveset tett a változó körülmények között utat veszített cigányság közösségeinek megsegítésére, és amit tett, azzal több kárt okozott, mint hasznot.
- b) Ez azonban mit sem változtat azon, hogy a kétségbeejtő helyzetére nyílt erőszakkal, a magán- és köztulajdon fosztogatásával stb. válaszoló deviáns kisebbség viselkedése túrhetetlen fenyegetést jelent cigány és magyar honfitársaik számára egyaránt. A konfliktusok elmérgesedése gyilkos indulatok elszabadulásához vezetett mindkét oldalon. Ehhez képest az egymást követő kormányok által fogantatott ellenintézkedések elképesztően csekélyek és hatástalanok maradtak.
- c) A megoldás útját néhány helyi közösség saját kezdeményezésű programjának sikere jelzi; továbblépés (vagyis a polgárháborúval fenyegető konfliktusok enyhítése) azonban csak akkor képzelhető el, ha a kormányzat teret enged a sikeres helyi megoldásoknak, és politikai programmá emeli ezek alapvető és kézenfekvő tanulságait, azaz:
 - ca) minden lehetséges eszközzel támogatja a tanulás és tisztességes boldogulás útján járó cigány családokat, és erősíti az általuk képviselt életvezetési minták vonzerejét,
 - cb) olyan (és csakis olyan) fejlesztéseket támogat a gazdaságban, amelyek munkához és megélhetéshez juttatják a falusi munkanélkülieket,
 - cc) a deviáns viselkedéssel járó kockázatot pedig vállalhatatlanná teszi – ugyanis oktalanság változást remélni mindaddig, amíg nem a tisztességtelen, hanem a tisztességes megélhetés útját zárjuk el az ínséget szenvedők előtt.

9. *Közigazgatási reform.* A különféle fejlettségi és jóléti mutatók térbeli eloszlása az országban szélsőséges különbségekről árulkodik. Az azonos adottságokkal rendelkező települések között azonban olykor jelentős eltéréseket tapasztalunk. A fenntartható fejlődést szolgáló életképes kezdeményezések motorja rendszerint a helyi önkormányzat. A polgármesterek és önkormányzati testületek kitüntetett szerepe – sajnos – azzal magyarázható, hogy nemigen maradt más társadalmi tényező, amely képes volna a helyi erőforrások mozgósítására. A falusi társadalom érdekeinek képviselőit, a vidék felemelkedését ezért elsősorban a helyi demokrácia intézményeinek megerősítésétől várjuk. A most zajló közigazgatási reform ezzel ellentétes irányba mutat. A reform igen szerencsétlen módon teremt összhangot a települési önkormányzatok hatásköre illetve egyre fogyatkozó forrásai között, amennyiben az előbbieket csökkenti az utóbbiakkal arányos szintre. A különféle ellátási területeket érintő rendelkezések közös vonása, hogy a feladatokat a helyi szintről lehetőleg magasabb szintre telepíti, illetve a helyben választott, az önkormányzatiság elvén működő testületektől elvont jogköröket a központi végrehajtó hatalomtól függő szervezetekre ruházza. Nemcsak a demokrácia sérül ezáltal: a közvetlenül érintett közösségek részéről ellenőrizhetetlen döntéshozatal minden eddigi tapasztalat szerint életidegen, bürokratikus, végeredményben rosszabb hatásfokú és költségesebb működést eredményez. Tovább szűkül

az a tér, ahol a helyi akarat érvényesülhet, és ez a jelenlegi helyzetben immár a közösségek végleges széthullásához vezethet. A járás mint közigazgatási egység a kistérségek rendszerének megszilárdulását eredményezhette volna, amennyiben megőrzi, illetve továbbfejleszti azoknak meglehetősen ellentmondásos, de elvben legalább szubszidiáris jellegét. Ehelyett a kormányzat helyi képviselőjét lesz hivatott ellátni: az állam a járási rendszer kiépítésével úgymond „földet ér”, csak hogy e lépésével eltapossa a helyi közösségek önrendelkezését.

10. Iskolarendszer. Az elmúlt évtizedben a falusi általános iskolák felszámolása az iskolás korú népesség fogyatkozását jelentősen meghaladó méreteket öltött, egyúttal fel is gyorsította a gyermekes családok elvándorlását azokból a községekből, amelyek elveszítették a nyolc osztályos általános iskolát. Az alapszabály folytonos csökkentése és a társulással, összevonással járó támogatás növelése behozhatatlan előnyt jelentett azoknak a településeknek, ahol a gyerekek reggelente nem az iskolába, hanem a buszmegállóba igyekeztek. A köznevelési törvény és az iskolák államosítása megteremtette a jogi feltételeket a folyamat felgyorsításához, és kivonta azt a helyi igényeket képviselő települési önkormányzatok hatásköréből. A szakmai szempontokra hivatkozó érvelés azonban alaptalannak bizonyult: a kisebb létszámú falusi iskolákban folyó pedagógiai munka színvonala a felmérések szerint nem marad el a népesebb intézményekétől. A nagyobb csoportlétszám révén elérhető fajlagos költségcsökkenés pedig nem számottevő, és nem ellensúlyozza azokat a nevelési károkat, amelyeket a szülőhelyhez fűződő szálak elvékonyodása, az utazással töltött idő kiesése, a tanár-szülő kapcsolatok ellehetetlenülése és az idegen környezetben elszenvedett tanulmányi kudarcok jelentenek. A nyolc osztály helyben tartása elemi érdeke azoknak a falvaknak, ahol egy-egy évfolyamban még legalább 10-15 tanuló beiskolázható, de az önálló iskolafenntartás igényét még azokban a községekben is inkább jutalmazni, mint büntetni kellene, ahol jelenleg kevesebb a gyerek, de vállalják az ezzel járó többletköltségeket.