

**AZ EU TÁRSFINASZÍROZÁSÁVAL
MEGVALÓSULÓ FŐBB VIDÉKFEJLESZTÉSI
INTÉZKEDÉSEK ÁTFOGÓ ÉRTÉKELÉSE**



**Budapest
2010**

Kiadja:

az Agrárgazdasági Kutató Intézet

Főigazgató:

Udovecz Gábor

Szerkesztőbizottság:

Biró Szabolcs, Juhász Anikó, Kapronczai István,
Kemény Gábor, Mihók Zsolt (titkár), Popp József,
Potori Norbert, Udovecz Gábor

Készült:

A Gazdaságelemzési és Vidékfejlesztési Igazgatóság
Vidékpolitikai Osztályán

Szerkesztette:

Molnár András

Szerzők:

Molnár András
Hamza Eszter
Székely Erika
Varga Eszter

Közreműködött:

Biró Szabolcs
Braun Eszter

Opponensek:

Popp József
Dorgai László

Tartalomjegyzék

A tanulmányban használt rövidítések jegyzéke	5
Bevezetés	7
1. A kutatás módszere	9
2. A vidékfejlesztési politika elmélete és gyakorlata	13
2.1. A vidékfejlesztés beavatkozási logikájának alapjai	13
2.2. Kistérségek tipológiája	20
2.3. A vidékpolitika értékelési módszerei	24
2.4. Közös Monitoring és Értékelési Keret (CMEF)	28
2.5. EU tapasztalatok a vidékfejlesztési támogatások felhasználása kapcsán	32
2.6. Az EU tagállamok 2007-13 időszakra tervezett vidékfejlesztési programjainak összehasonlítása	34
3. A vidékfejlesztési intézkedések megvalósulása	39
3.1. A mezőgazdaság versenyképességének javítása	39
3.1.1. Tervezés értékelése	39
3.1.2. Megvalósulás, elért eredmények	43
3.2. Természeti erőforrások, környezeti feltételek fenntarthatósága	45
3.2.1. Tervezés értékelése	45
3.2.2. Megvalósulás, elért eredmények	47
3.3. Vidéki térségek életminősége	49
3.3.1. Tervezés értékelése	49
3.3.2. Megvalósulás, elért eredmények	51
3.4. A LEADER megközelítés tapasztalatai	53
3.4.1. Tervezés értékelése	53
3.4.2. Megvalósulás, elért eredmények	54
4. Vidékfejlesztési programok szakértői értékelése	57
4.1. A Programok tervezése	57
4.2. A társadalmi csoportok együttműködése	58
4.3. Az intézményrendszer kiépítettsége, az intézmények közötti információáramlás	58
4.4. A Program megvalósulását akadályozó és segítő tényezők	59
4.5. Az intézkedések céljainak elérése	60
4.6. A kedvezményezettek (célcsoportok) meghatározása	62
4.7. A pályázók felkészültsége	63
4.8. A következő programozási időszakra vonatkozó vélemények	64
5. Kistérségi elemzések számszerűsített mutatók segítségével	67
5.1. Hipotézis vizsgálatok	67
5.2. Támogatások, gazdasági-társadalmi indikátorok kistérségi elemzése	67
Összefoglalás	77
Következtetések, javaslatok	81
Táblázatok jegyzéke	83
Ábrák jegyzéke	84
Mellékletek	85
Irodalomjegyzék	97

A tanulmányban használt rövidítések jegyzéke

AFI	Agrár-környezeti lábnyom index (Agri-Environment Footprint Index)
AKG	Agrár-Környezetgazdálkodás
AVOP	Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program
CGE	Számszerűsített általános egyensúlyi modellek (Computable General Equilibrium)
CMEF	Közös Monitoring és Értékelési Keret (Common Monitoring and Evaluation Framework)
DEB	Döntés Előkészítő Bizottság
DG Agri	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága
DG Regio	Regionális Politikai Főigazgatóság (Directorate General for Regional Policy)
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EK	Európai Közösség
ÉME	Éves Munkaegység
EMIR	Egységes Monitoring Információs Rendszer
EMOGA	Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap
EMVA	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
ESPON	Európai Tervezési Megfigyelő Hálózat (European Spatial Planning Observation Network)
EU	Európai Unió
EUME	Európai méretegység
FVM	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
HACS	Helyi Akció Csoport
HGGY	Helyes Gazdálkodási Gyakorlat
HOPE	Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz
HVS	Helyi Vidékfejlesztési Stratégia
KAP	Közös Agrárpolitika
KAT	Kedvezőtlen Adottságú Terület
KET	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
KvVM	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
LAU	Local Administrative Units (nem használt magyar megnevezésével: helyi közigazgatási egységek); LAU 2 – települési szint, LAU 1 – kistérségi szint
LEADER	Közösségi kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztése érdekében (Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale)
MAGOSZ	Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetsége
MePAR	Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer
MgTE	Mezőgazdasági területek erdősítése jogcím
MVH	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
NAKP	Nemzeti Agrár-Környezetgazdálkodási Program
NEP	Nemzeti Erdőprogram
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv
NUTS	Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája (Nomenclature of Territorial Units for Statistics)

NVT	Nemzeti Vidékfejlesztési Terv
OECD	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Cooperation and Development)
OGY	Országgyűlés
OKJ	Országos Képzési Jegyzék
OTK	Országos Területfejlesztési Konceptió
SAPARD	Csatlakozást Előkészítő Program a Mezőgazdaság és Vidék Fejlesztési Program
SWOT	Strengths – Erősségek (belső tényezők: olyan dolgok, amik nem jól működnek, de lehet rá befolyás, hogy jobb legyen) Weaknesses – Gyengeségek (belső tényezők: pozitív dolgok, amik jól működnek és lehet rá befolyás, hogy még jobban működjenek) Opportunities – Lehetőségek (külső tényezők: olyan adottságok, amelyeket nem tudunk befolyásolni, de kedvezőek, és rájuk építve kihasználhatjuk az erősségeinket) Threats – Veszélyek/Fenyegetések (külső tényezők: olyan korlátok, negatív tényezők, amelyeket nem tudunk befolyásolni, és csökkentik a siker esélyeit, kockázatot is jelentenek)
TEIR	Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer
TÉSZ	Termelői Értékesítő Szervezet
ÚMFT	Új Magyarország Fejlesztési Terv
ÚMVP	Új Magyarország Vidékfejlesztési Program
ÚMVS	Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégia
VÁTI	Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
VFC	Vidékfejlesztési Célelőirányzat
WTO	Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization)

Bevezetés

*Mottó: Az értékelések azt „sugallják”,
hogy a vidékfejlesztési programok pozitív
hatással voltak számos gazdasági-,
környezeti- és társadalmi célra.
(DG Agriculture, 2004)*

A SAPARD terv óta, azaz közel egy évtizede van érdemi befolyása az Európai Unió éppen aktuális vidék-szaktitikájának a vonatkozó hazai folyamatokra. Ennyi idő elteltével érdemesnek láttuk összefoglalni a változásokat, és kísérletet tenni az elért eredmények, hatások kimutatására. Minden igyekezetünk ellenére kvantitatív elemzést csak korlátozottan, jelentős kompromisszumok megkötésével tudunk végezni. Ennek legfőbb magyarázata, hogy a rendszer folyamatos, az alapvető területeket érintő változásai sok esetben azonban nem teszik lehetővé az egységes megközelítésben történő értékelést. Ismereteink szerint nem készült egyetlen átfogó értékelés a vidékfejlesztés elmúlt közel egy évtizedéről, azonban számos hazai és külföldi tanulmány, publikáció érdemel figyelmet. Ezek feldolgozása, szintetizálása fontos kiindulási alapot jelent mind a jelenlegi, mind pedig a későbbi kutatások számára.

A hatások értékelése háromfázisú folyamat (DG Agriculture, 2010):

- Első fázis: A változás bizonyosságának mérése

Ez a szakasz arra a kérdésre ad választ, hogy a Vidékfejlesztési Program okoz-e olyan mérhető változásokat, amelyek nem következnek be, vagy nem merülhetnek fel más befolyásoló tényezők következtében, mint az általános tendenciák, külső gazdasági hatások, más politikai beavatkozások hatása. E „száraz tényeknek” a megállapítása magában foglalja az értékelési folyamat szerkezetének összeállítását, az adatgyűjtést és információszerezést, az indikátorok értékében történő változások mérését és értelmezését. Ahhoz, hogy indokoljuk a közkiadás szükségességét az adott politikai területen, szükséges a politikai beavatkozások által előidézett változás felmerülésének és kiterjedésének bizonyítása.

- Második fázis: A változás hajtóerejének azonosítása

A második szakasz feltárja a specifikus intézkedések hozzájárulását és a hatásmechanizmusokat (ok-okozat), amelyek szerint az intézkedés hozzájárult a (várt vagy nem várt) hatásokhoz a specifikus környezeti feltételek tükrében vagy a program kedvezményezettjeinek, érintettjeinek viselkedésmintáival kapcsolatban. Ez arra ad információt, hogy miért és hogyan működik a politika, információt szolgáltatva a vidékfejlesztési politika jövőbeni átdolgozásához, újratervezéséhez.

A Közös Monitoring és Értékelési Keret (CMEF)¹ megköveteli a hatások mérését mind a kedvezményezettek (mikro) szintjén, mind ágazati és területi (makro) szinten. A mikro- és makro szintet összekapcsolja a beavatkozás logikájával, amely egy hipotetikus kapcsolatrendszerrel biztosít a kedvezményezettől az intézkedésen keresztül a célkitűzésig és a programig. Más szóval a hatások feltételezett sorozata összeköti az egyedi intézkedéseket a program szintjével.

¹ Az 1. melléklet összegzést ad arról, hogy várhatóan hogyan kapcsolódik a hét közös hatás indikátor a specifikus intézkedésekhez és tengelyekhez a Közös Monitoring és Értékelési Keret beavatkozási logikája szerint.

- Harmadik fázis: A változások értelmezése és a jövőbeni beavatkozásokra való következtetés. A mért indikátorok és a kvalitatív (szubjektív és objektív) információk értelmezése végső soron együttesen kerülnek számításba, hozzájárulva a vidékfejlesztési intézkedések változásokban történő közreműködésének megítéléséhez az egész program hatáskörére vonatkozóan. Végül e komplex megítélések jelentik az alapját a beavatkozások megfelelő költségvetési részesedésére, valamint az egész politikai általános megközelítésre vonatkozó módosításokhoz. A CMEF a közös és horizontális értékelés kérdéseinek összefoglalását nyújtja, amelyek megválaszolása szükséges, viszont a kiegészítő, program-specifikus értékelő kérdések szintén nélkülözhetetlenek annak érdekében, hogy szélesítsük és mélyítsük a program hatásainak megértését az EU vidéki területein.

Tanulmányunkban az első, és kis részben a második fázis feltárására vállalkoztunk, amelynek során számos kérdést csak érintőlegesen volt lehetőségünk tárgyalni. Ilyenek például az intézményrendszer és általában a végrehajtást érintő kérdések, de komplexitásuk és szerteágazó jellegüknél fogva elsősorban az interjúk kapcsán vizsgáltuk.

A SAPARD-tól napjainkig tartó időszakról adunk átfogó képet, ugyanakkor több szempontból is nehezen összehasonlítható részeket próbálunk egészként kezelni, annak ellenére, hogy maga a tervezés és a végrehajtás is számos közös vonást mutat. Míg a SAPARD a csatlakozásra történő felkészülést segítette elő és egyfajta „tanuló időszakként” tekinthető, addig az AVOP/NVT csonka programozási időszakot jelentett. Valójában tehát az első, az EU-15 tagországok feltételeivel alapvetően megegyező programnak a jelenleg is tartó ÚMVP tekinthető.

Ennek megfelelően a tanulmány első fejezetében ismertetjük az általunk alkalmazott módszereket és a felhasznált adatok körét, bemutatjuk azokat a funkcionális csoportokat, melyek a tanulmány későbbi fő fejezeteit is alkotják. A második fejezetben a témakörben íródott legfontosabb hazai és nemzetközi irodalmat felhasználva tisztázzuk a vidékfejlesztés fogalmát, összefoglalót adunk a hazai és nemzetközi kutatások meghatározó eredményeiről. Ezt követően áttekintjük és összehasonlítjuk a programtervezési dokumentumokat, amely az alapját jelenti a programok közötti kapcsolatok és különbségek feltárásának. A programokat értékelő dokumentumok (közbenső és végső értékelések, valamint éves előrehaladási jelentései) és az elérhető indikátoradatok alapján megvizsgáljuk az intézkedések célzottságát, feltételrendszerét, az elért és mérhető eredményeket, hatásokat. A dokumentumelemzés és az irodalom feldolgozás közös tapasztalatai alapján összeállított irányított interjú segítségével, az érintettek széles körének bevonásával összegyűjtöttük a vidékfejlesztés gyakorlatával és lehetséges jövőjével kapcsolatos véleményeket. Végül a korlátozottan rendelkezésre álló adatok felhasználásával statisztikai módszerek és kartogramok – a területi aspektusok megragadásához – segítségével bemutatjuk a főbb kvantitatív tendenciákat, összefüggéseket. Munkánk – reményeink szerint – alapul szolgálhat a 2013 utáni vidékpolitikai stratégiához.

1. A kutatás módszere

Az egyes vidékfejlesztési intézkedések értékelése során **kvalitatív és kvantitatív módszerek segítségével elemeztük a hazai vidékfejlesztés gyakorlatát**. Elsőként **dokumentumelemzés** segítségével feldolgoztuk az egyes programok hivatalos dokumentumait, különböző jelentéseit, áttanulmányoztuk az általunk elérhető külső – jellemzően kutatóintézetek, érdekeltek által és/vagy szakfolyóiratokban publikált – elemzéseket. A dokumentumelemzés során a legfontosabbnak ítélt folyamatok statisztikák alapján kimutatható trendjeit is összefoglaltuk. Ezt követően azonosítottuk a dokumentumelemzés által felfedett kulcsterületeket, amelyek alapján került összeállításra az **irányított mélyinterjúkhoz** használt vázlat. Az irányított mélyinterjút szakmai és érdekképviseleti körben végeztünk (15 db). A megkérdezettek változatossága a legtöbb intézkedés esetében egyben azt is jelentette, hogy az eltérő érdekek, megközelítések egymásnak ellentmondó, eltérő véleményt, minősítést eredményeznek. A kvantitatív elemzéshez az **FVM/MVH által biztosított adatokból egységes adatbázist állítottunk össze**. A támogatási adatokat az **Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TeIR) megfelelő területi szintjén rendelkezésre álló adatokkal** szembesítettük, így területi összefüggések mellett tártuk fel a kifizetett támogatások területi megoszlásával párhuzamosan a gazdasági-társadalmi folyamatokat is.

Tekintettel az intézkedések jelentős számára illetve arra a tényre, hogy az egyes programozási időszakokban a jogcímek nevében és részben tartalmi vonatkozásban is kisebb-nagyobb eltérések jelentkeznek, **az átláthatóság és az összehasonlíthatóság érdekében célszerűnek tartottuk az intézkedések tipizálását. A tipizálást** különböző szempontok és célok függvényében **több módon is el lehet végezni**. Az egyik lehetséges megközelítés a támogatás alapjául szolgáló egység, ami lehet hektár, állatlétszám vagy beruházás, vagy akár egy közösség/szervezet. Egy másik megközelítés a támogatás eredményre gyakorolt hatása szerinti csoportosítás: adott időszakra vonatkozó (pénzügyi) eredményt közvetlenül befolyásoló (pl. közvetlen kifizetés) vagy a pénzügyi hatás hosszabb távon jelentkezik (pl. beruházás jellegű támogatások). Meg lehet különböztetni a támogatásokat azok intenzitása vagy a saját hozzájárulás (ez értelmezhető egyéni, gazdálkodó és nemzetgazdasági szinten is) nagysága szerint is. Az általunk választott megközelítés **az ÚMVS-ÚMVP-ben megfogalmazott prioritás és célrendszer eléréshez igazodik, tehát tulajdonképpen megegyezik a három tengellyel, – versenyképesség, környezet, vidék – amit számos szempontból eltérő jellegénél fogva kiegészít a LEADER intézkedés**.

A kategóriák kialakítása során figyelembe vettük a programok prioritásait, tengelyeit, melyek – az AVOP/NVT programozási időszakot kivéve, ahol egy-egy kategóriába több prioritás, tengely is besorolható – a felsorolt témáknak megfelelően szerepelnek a programdokumentumokban is (1. táblázat). Mindenekelőtt megállapítható, hogy a három funkcionális kategória végigkíséri a programdokumentumokat, és az egyes kategóriák – programszinten prioritások – megfogalmazása minden esetben illeszkedik az uniós keretekben megfogalmazott prioritásokhoz. Negyedik elemként meg lehetne említeni a LEADER-t is, azonban egyrészt annak eltérő logikája, másrészt az ÚMVP-t megelőző programokban elfoglalt – marginális, felkészítő – szerepe nem teszi indokolttá.

Prioritások megjelenése programonként

SAPARD	AVOP/NVT	ÚMVP
1. Az agrárgazdaság versenyképességének növelése.	1. Versenyképes alapanyagtermelés megalapozása a mezőgazdaságban (AVOP).	1. A mezőgazdasági és erdészeti ágazatok versenyképességének javítása.
	2. A termelők gazdasági életképességének, pénzügyi helyzetének és piaci pozícióinak javítása (NVT).	
2. A környezetvédelem szempontjainak előtérbe helyezése.	3. A környezeti állapot megőrzése és javítása (NVT).	2. A környezet és a vidék fejlesztése.
	4. A termőhelyi adottságokhoz és a piaci viszonyokhoz jobban igazodó termelési szerkezet kialakításának támogatása (NVT).	
	5. A mezőgazdasági tevékenységek fenntartása és fejlesztése, ezáltal kiegészítő jövedelem és munkahely teremtése különös tekintettel azon gazdálkodók számára, akik kedvezőtlen termőhelyi adottságú területeken gazdálkodnak (NVT).	
3. A vidéki térségek adaptációs képességének elősegítése.	6. Vidéki térségek fejlesztése (AVOP).	3. A vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása.

Forrás: SAPARD, AVOP, NVT, ÚMVP programdokumentumok

Véleményünk szerint az intézkedések hatásait minősíteni – akár csak a legegyszerűbb formában – leghamarabb is csak a kifizetési időszakot követően lehetséges². A vidékfejlesztési intézkedések jelentős része esetében a **hasznosulás/hasznosság jelentős időbeni eltéréssel jelentkezik**, így a kedvezményezettek elemzésén túlmutató minősítés csak meghatározott idő távlatában végezhető el. Mindezek ellenére az elérhető adatok, információk felhasználásával a jelenleg is folyamatban lévő ÚMVP program tapasztalatait is figyelembe vettük a minősítés során.

Egy-egy intézkedés, intézkedéscsoport jövőbeni szerepének megítélését/minősítését jelentősen befolyásolja a (szükséges!) agrár-vidékpolitikai stratégia. E tekintetben különösen olyan alapvető kérdések tisztázása szükséges, mint a birtokpolitika vagy a termelési struktúra kérdése, külön is kiemelve a családi gazdaságok és társas vállalkozások („nagygazdaságok”) szerepét.

Ezen felül szükségesnek láttuk előldleges adatok statisztikai elemzését. Az első SAPARD kifizetések (2003) óta eltelt időszakban az országos statisztikai felmérések által gyűjtött – a mezőgazdasághoz, vidéki életminőséghez és gazdasághoz, környezetállapothoz köthető – **adatok alapján megmutató tendenciák, változások, ha csak közvetett módon és közelítőleg, de jelezhetik a vidékfejlesztési támogatások makroszintű hatásait.** A statisztikai adatok elemzését

² Mindez program szintjén annak hivatalos lezárását (minden kötelezettség teljesülését/lezárását) jelenti.

tehát 2003 és az adott adat vonatkozásában elérhető legutolsó év közötti időszakra végeztük el. Az így kapott **információk nem, illetve csak nagyon korlátozott mértékben nyújtanak támpontot** azon kérdés megválaszolására, hogy **a vidékfejlesztési intézkedések esetében mekkora mértékű támogatás elszívargás érvényesül.** Ennek megválaszolására megfelelő modell alkalmazása szükséges, amely jövőbeni kutatás témáját jelentheti.

A LEADER Program megvalósulásának, hatásainak értékelése jelen fázisban a fellelt releváns írásos anyagok (értékelési, valamint egyéb dokumentumok, publikációk, vélemények, stb.), illetve a kormányzati és hivatali szervek, a gazdaképviselők, a kutatóintézetek, valamint pályázat-írással és tanácsadással foglalkozó cégek képviselőivel készített interjúk összegzésének eredménye. Az értékelést két szakaszban, a LEADER Programok tervezésére, valamint megvalósítására vonatkozóan végeztük el. A főbb megállapítások megtétele után összegyűjtöttük a jelentősebb problémacsoportokat, amelyeket uniós viszonylatban értelmeztünk.

A kvantitatív elemzésekhez felhasznált adatok köre alapvetően két csoportba sorolható. Egyrészt az FVM, illetve MVH által átadott adatokból kialakítottuk a vidékfejlesztési intézkedések évenkénti kifizetéseit települési szinten tartalmazó alapadatbázist. Ebből az adott elemzési feladathoz, hipotézisekhez igazodóan, különböző szűrési, csoportosítási és aggregálási feltételek segítségével hoztuk létre az egyes elemzésekhez használt kimutatásokat.

Az adatok másik csoportja azokat az „indikátorokat” tartalmazza, amelyek megpróbálják megragadni az intézkedések által elérni kívánt hatást. Fontos hangsúlyozni, hogy **a legtöbb esetben egy-egy intézkedés nem csupán egyetlen területen befolyásolja a környezeti-társadalmi-gazdasági folyamatokat, állapotokat.** A hatás tekintetében két dimenzió érdemel kiemelt figyelmet: annak iránya és nagysága illetve a változás dinamikája. Azt is érdemes szem előtt tartani, hogy a források relatív nagysága részben meghatározza (determinálja) a (el)várható hatásokat.

Az elemzések vizsgálati alapegysége a jelenleg hatályos kistérségi lehatárolás szerinti 174 kistérség. Ezt a választást több szempont is indokolta. Olyan területi egységet kívántunk választani, amely **legtöbb fizikai paramétere tekintetében homogén, tehát kiszűri a településszerkezet szélsőségeit** (erre bizonyos mértékben megfelelő a fajlagos mutatók használata, más néven a normalizálás, azonban így nincs mód további szempontok érvényesítésére). A kistérségek esetében mind a terület, mind a népesség tekintetében homogénebb egységeket kapunk, amit a jóval kisebb szórás jelez (2. táblázat).

A támogatási adatok az egyes tervezési időszakok alatt eltérő nyilvántartási rendszerekkel kerültek rögzítésre, így ismereteink szerint **nincs lehetőség minden esetben a pontos megvalósulás helyét hozzárendelni a kifizetésekhez**³. Ez a vizsgált időszak egészére vonatkozóan csak a székhely esetében lehetséges. Ez azért sajnálatos, mert a kutatás céljával a megvalósulás helye áll összhangban, ezért a székhely szerinti aggregálás szükségszerűen kompromisszumot jelent. A **probléma részbeni kiszűrését szolgálja a kistérségek szerinti aggregálás,** amely különösen az aprófalvas dél-nyugati és észak-keleti területeken okozhat nem kívánt torzítást. Továbbra is fennmarad viszont Budapest problémája, amely abból fakad, hogy a budapesti székhelyű kedvezményezett esetében (mint önálló kistérség) a többi kistérséggel összehasonlítva nagyobb arányban feltételezhető, hogy nem a kistérségen belül kerül(t) felhasználásra a támogatás, így annak hatásai sem ott érvényesülnek elsősorban. Ebben az esetben két lehetőség adódik: vagy kihagyjuk az elemzésből,

³ Érdemes megjegyezni, hogy számos – tényleges eredménnyel járó – intézkedés esetében a feltüntetett megvalósulási helyszín sem jelent garanciát, hogy a támogatás részben vagy egészben nem máshol érvényesül. Különösen igaz ez az ún. „spillover” (tovább gyűrűző) hatásokra, amelyek mértéke jelentős is lehet.

így változó nagyságú, de többnyire jelentős összegű támogatást nem veszünk figyelembe, vagy valamilyen elosztási szabály szerint visszaosztjuk a támogatást más területegységekre. Kutatásunk során mi az előbbi lehetőség mellett döntöttünk.

2. táblázat

A teljes- és mezőgazdasági terület valamint a népesség leíró statisztikai adatainak települési és kistérségi szintű összehasonlítása, 2009

	Mezőgazdasági terület (ha)	Teljes terület (ha)	Népesség (fő)
kistérség			
Átlag	29 228	53 464	57 649
Medián	24 385	49 067	36 627
Szórás	19 547	25 631	132 306
Minimum	3 318	11 795	6 632
Maximum	94 797	148 307	1 712 210
település			
Átlag	1 619	2 951	3 182
Medián	875	1 869	837
Szórás	2 435	3 676	31 824
Minimum	0	56	12
Maximum	37 097	52 513	1 712 210

Forrás: Saját számítás KSH alapadatok felhasználásával

Az elemzések során lehetőség szerint fajlagos mutatókat használunk. A vetítési egység megválasztása nem minden esetben adódik egyértelműen. A funkcionális csoportok esetében a választás a versenyképesség és a környezet esetében a mezőgazdasági terület⁴, míg a vidéki életminőségénél a népesség.

Az elemzések során különböző térbeli jelenségeket (térszerkezeteket) vettünk alapul, melyek a következők:

- Mezőgazdasági és nem mezőgazdasági dominanciájú kistérségek.
- Társadalmi térszerkezet állapota és annak változása.
- Vidéki és városi térségek.
- Kedvezményezett kistérségek (311/2007 Korm. rendelet alapján).

Szükséges megemlíteni azt is, hogy **önmagában a települési aggregált kimutatás nem nyújt lehetőséget annak vizsgálatára, hogy mennyire homogén – akár az egyes intézkedések között, akár azokon belül, például a jogi státusz alapján – a kedvezményezettek köre.**

Mivel a tesztüzemi rendszerben jelenleg igen korlátozottan állnak rendelkezésre vidékfejlesztési támogatással összefüggő adatok, így az ez irányú elemzések lehetséges köre rendkívül korlátozott. Egy későbbi kutatás során célszerűnek tűnik egy részletes, elsősorban mikro szemléletű esettanulmány elkészítése. Jelenleg is folyamatban van a vidéki jövedelem és a munkaerő változásának nyomon követésére irányuló munka.

⁴ Mivel kistérségi szinten reprezentatív értékre van szükség, ezért a közvetlen kifizetésben részesülő területeket tekintjük mezőgazdasági területeknek.

2. A vidékfejlesztési politika elmélete és gyakorlata

A fejezet összefoglalja mindazokat az általunk legfontosabbnak ítélt elméleti és gyakorlati ismereteket, amelyek meghatározták a vidékfejlesztési politika elmúlt évtizedét, különös tekintettel annak eredményességének, hatásainak vonatkozásában. Ezen felül bemutatjuk azokat a fontosabb lehetséges kutatási területeket, amelyekkel jelen tanulmányban nem nyílt lehetőségünk részletesen foglalkozni. Kiemelést érdemel, hogy a EuroChoices folyóirat két alkalommal is (2008-ban, illetve 2010-ben) külön számban tárgyalta a vidékfejlesztési politika európai és észak-amerikai gyakorlatát, valamint értékelési módszereit.

2.1. A vidékfejlesztés beavatkozási logikájának alapjai

Amikor arra keressük a választ, hogy figyelembe véve más szakpolitikai területeket is, a vidékfejlesztés milyen célok elérését tűzheti ki célul és annak megvalósításához milyen eszközrendszert célszerű alkalmazni, érdemes néhány alapvető ismeretet, definíciót figyelembe venni. Álljon itt egy szemléletes példa: Európában általánosan társadalmi értéknek kezelik a vidéki közösségeket, melyek megőrzését alapvető fontosságúnak tartják, ugyanakkor alapvetően „rossznak” tekintik a vidéki területek elhagyását (Blandford et al., 2008, 2010). De mit tekintünk vidéknek?

Először tehát a **vidék fogalmát** indokolt/célszerű tisztázni, különösen az elmúlt időszak társadalmi-, gazdasági változásai és az EU keleti bővítése tükrében. A vidék meghatározására, a vidéki területek definiálására, lehatárolására az elmúlt évtizedekben sokan, számos módszerrel és megközelítéssel tettek kísérletet. A **város-vidék kapcsolatokat európai dimenzióban** elemző ESPON (Európai Tervezési Megfigyelő Hálózat) kutatási program egy projekt keretében **megvizsgálta, milyen fő megközelítései léteznek a vidék fogalmának** (Czene, 2007). Négy fő megközelítést ismertettek: Az elsőben a vidéki térségeket a **várostól megkülönböztető sajátosságaik** alapján különítették el (pl. kis települések, bizonyos viselkedési jellegzetességek). A második megközelítés inkább közgazdasági indíttatású volt: a vidékiség fogalma helyett a **vidéki térségekben zajló változásokat a gazdaságból eredeztette**, tehát nem területi alapon határozta meg. A harmadik megközelítés szerint magában álló vidéki tér nem definiálható, ehelyett a **különböző társadalmi terek átfedése** jellemző ugyanazon a földrajzi helyen. A negyedik megközelítés a **vidéki térre, mint komplexitásra** tekint (ahol egyre jobban elválik a mindennapi élet földrajzi tere és a vidék, mint társadalmi konstrukció).

A vidéknek a fentiekén túl létezik egy kimondottan gyakorlatorientált megközelítése is, amely a vidéket sajátos fejlesztési célterületnek tekinti. Az Európai Unió szintjén egészen a 2010-ben megjelent új város-vidék tipológia megjelenéséig nem volt egy általánosan elfogadott tipizálás vagy lehatárolási kritérium (Boscassi és Arcaini, 1999; Eurostat, 2010). Az egyes tagállamok gyakorlata azonban leggyakrabban a nemzetközileg is széles körben használt OECD módszertant veszi alapul, amely **alapvetően a népsűrűség alapján határolja le** ezeket a területeket (kiegészítve a városi központ meglétének lehetőségével). Ami vizsgálatunk szempontjából fontosabb, hogy az egyes tagállamok vidékfejlesztési programjaikban határozhatják meg az egyes vidékfejlesztési intézkedések területi hatókörét (lényegében a jogosult területet).

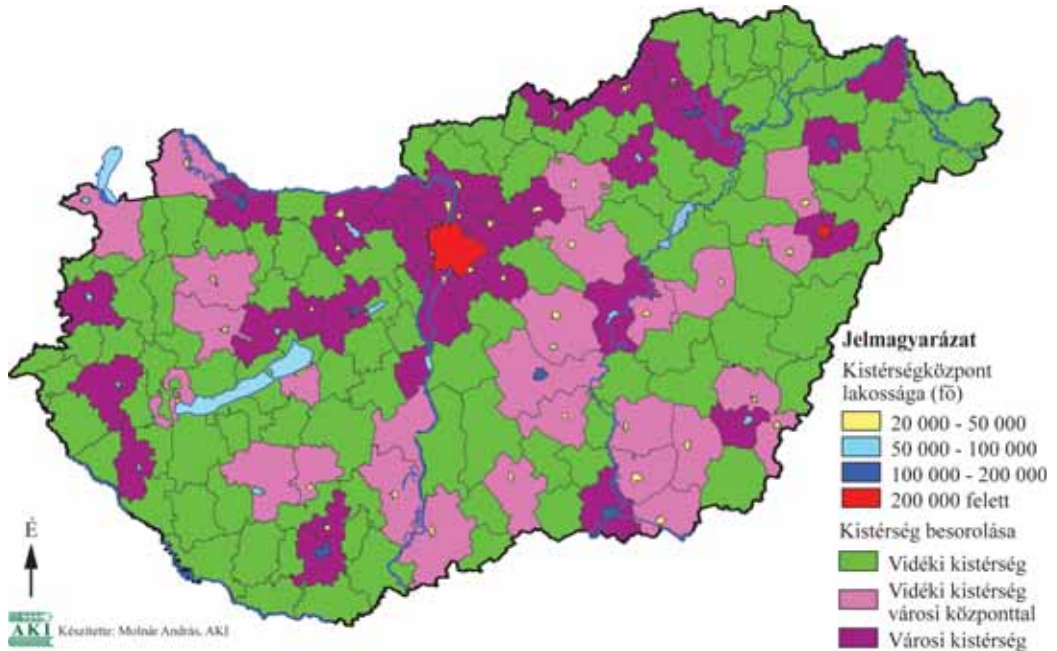
Magyarország az ÚMVP kapcsán a következő – OECD lehatároláson alapuló – lehatárolást alkalmazza a kistérségek tipizálása során (1. ábra):

- **Városi kistérségek:** a népsűrűség meghaladja a 120 fő/ km² értéket és jellemzőjük, hogy fejlesztésük során az egyéb strukturális alapok és beruházások mellett a vidékfejlesztésnek csak kiegészítő szerepe van. Az ilyen kistérségekben számos település (növekvő népességgel és népsűrűséggel) a városok közvetlen környezetében található, a gazdaságuk a munkavállalást és a jövedelemképzést tekintve erőteljesen függ a városi központtól (elsősorban a másodlagos és harmadlagos ágazatokban). A földhasználat vonatkozásában az ipari, kereskedelmi, szállítmányozási-logisztikai, rekreációs és lakóövezeti területek aránya növekszik a természeti környezet és a mezőgazdasági földterületek rovására. Ezen a területeken a természeti és közösségi értékek megőrzésére és újjáélesztésére kell helyezni a hangsúlyt. A „városi” kistérségek kategóriája azonban nem jelent szükségszerűen magas fejlettségi szintet. Gazdasági fejlettség szempontjából jelentős különbségek vannak a „városi” kistérségek között, hiszen például az ország északkeleti részén található városok mély gazdasági válságot élnek át, ezzel szemben Magyarország középső területein, a főváros közelében, valamint a Közép- és Nyugat-Dunántúlon található kistérségek jóval fejlettebbek. A lakosság 51,1%-a él városi kistérségekben (2004. évi adatok alapján).⁵
- **Vidéki kistérségek városias központtal:** népsűrűségük kevesebb mint 120 fő/km², a központ egy olyan település, melynek a lakossága meghaladja a 20 000 főt. Az ilyen kistérségek fejlesztése kettős, város- és vidékfejlesztési eszközök ötvözésével történik. A városfejlesztést össze kell egyeztetni a vidéki települések igényeivel (például a vidéki térségek megközelíthetőségének javításával, a vidéki-városi kapcsolatok gazdasági és munkavállalási hálózatok kiépítésével történő fejlesztésével, innováció-transzfer segítségével, alapvető szolgáltatásokkal). A lakosság 20,3%-a él városias központtal rendelkező vidéki kistérségben (2004. évi adatok alapján).
- **Dominánsan vidéki kistérségek:** népsűrűségük 120 fő/ km² alatti, a központ egy olyan település, melynek a lakossága nem éri el a 20 000 főt. Ezek általában távoli vidékek, messze a városközpontoktól. A vidékfejlesztésnek jelentős szerepe van felemelkedésükben. A gazdaság szerkezetében az elsődleges ágazat szerepe a legfontosabb. A mezőgazdaság és az erdőszet használja a legnagyobb földterületet. A lakosság 28,6%-a él dominánsan vidéki kistérségekben (2004. évi adatok alapján).

Hangsúlyozni kell, hogy a **kistérségeken belül is jelentős fejlettségi különbségek lehetnek az egyes települések között, és általában ez egyenesen arányos a település méretével, valamint a városi központtól való távolsággal (minél kisebb, illetve minél távolabbra esik a központtól a település, annál fejletlenebb)**. Fontos, hogy a jelenlegi gyakorlat szerint a **vidékfejlesztési támogatásra való jogosultság települési szinten dől el**, tehát a vidékfejlesztési támogatásokra való jogosultsági kritériumok esetében vidéki térségek helyett **vidéki településekről helyesebb beszélni**. A hazai gyakorlatban ezen települések lehatárolását az európai forrásszerzés igénye, valamint az egyéb uniós források lehetséges abszorpciója meghatározóan befolyásolja. Ez utóbbi esetében a kettős finanszírozás elkerülésére vonatkozó kötelezettséget kell megemlíteni, amelynek részletes feltételei az ÚMVP 10. fejezetében találhatóak (FVM, 2007a).

⁵ A legfrissebb adatok alapján település szinten vizsgálva a dolgot az OECD tipológia alapján a lakosság 43,3%-a, míg a legújabb EU tipológia szerint 35,1%-a él vidéken. Ha megyei szinten vizsgáljuk a kérdést, akkor alapvetően városi területen az OECD és az új EU tipológia szerint is a lakosság 17,4%-a él (Eurostat, 2010).

A magyarországi kistérségek város-vidék tipológiája



Forrás: FVM, 2007a

A vidéki térségek (mint beavatkozási, „jogosult” területek) kijelölésére először az agrártámogatások célzott felhasználása miatt, a szakminisztérium költségvetéséhez igazodva (Vidékfejlesztési Célelőirányzat, VFC) került sor (2000-2003). A célelőirányzat támogatásaira azokon a településen gazdálkodók voltak jogosultak, amelyeknél a népsűrűség nem érte el a 120 fő/km² értéket. Annyit érdemes még megjegyezni, hogy a célelőirányzat konkrét támogatási jogcímeiben lényegében megkettőződtek az agrárátviteli jogcímek. Ez a jelzőszám többé-kevésbé általános az összes olyan település esetén, ahol a **demográfiai helyzet, az előregedés és az állandó elvándorlás az átlagosnál kedvezőtlenebb képet mutat, továbbá ahol a gazdasági fejlődés üteme (komplex mutatók alapján, [lásd Faluvégi, 2004]), valamint az infrastruktúra színvonala átlagos vagy attól elmarad.** A SAPARD programban a jogosultsági feltételeket a népsűrűség (120 fő/km² alatt) és a települések népességszáma alapján (10 000 főnél kisebb lélekszámú települések) határozták meg. Bizonyos AVOP intézkedéseknél, a 3. prioritásán belül („A vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése” támogatás és a LEADER+ intézkedés esetében) is ezt a jogosultsági kritériumot használták.

Az ÚMVP-ben a vidéki térségek kijelölésének módszere (lsd. 14. oldal) hasonlít az AVOP során alkalmazotthoz, az egyetlen különbség az, hogy a program 3. és 4. tengelye keretében a Budapest agglomerációjához tartozó települések nem tekinthetők vidéki településnek, hiszen a munkaerő-piaci helyzet itt kedvezőbb, jobb alapvető szolgáltatások mellett a fővárostól távolabb eső térségekhez képest. Ezzel szemben a közigazgatásilag nagyobb városokhoz tartozó külterületek tulajdonságaik és a fejlődés szempontjából vidéki térségnek tekintendők. Megjegyzendő, hogy a vidéki térségek lehatárolása a specifikus célcsoportokhoz, illetve a III. tengely minden egyes intézkedésének jellegzetességeihez igazodva intézkedésenként változik.

A SAPARD valamint az AVOP 3. prioritása és a LEADER+ lehatárolások alapján Magyarország területének 88,3%-a tekinthető vidéknek, ahol az ország lakosságának 47,1%-a él (3. táblázat). Az ÚMVP III. és LEADER tengelyének intézkedései már némileg kisebb területre és népességre vonatkoznak, mint a korábbi programok. Itt a vidéki gazdaság fejlesztésére irányuló intézkedésekre a népesség 39%-a jogosult, a települések pedig az ország területének 82,6%-át fedik le, a vidéki életminőség javítására irányuló jogcímeke a népesség 31,2%-a jogosult. Az ÚMVP LEADER tengelyének jogcímei tekintetében vidéki térségnek minősül 2981 település, ahol a lakosság közel 45%-a él és az ország területének 87,2%-át fedi le.

3. táblázat

Kedvezményezett vidéki települések száma, területe és népessége az egyes programok intézkedéseinél

		Település száma	Lakosság		Érintett terület	
			fő	%	km ²	%
A SAPARD és az AVOP 3. prioritás és LEADER+ alá tartozó terület és népesség		3034	4 790 680	47,1	82 190	88,3
ÚMVP III. tengely alá tartozó intézkedésekre jogosultjai						
Vidéki gazdaság	Mikro-vállalkozások (312)	2907	3 978 676	39,1	76 832	82,6
	Turisztikai tevékenység (313)	2907	3 978 676	39,1	76 832	82,6
Vidéki életminőség	Alapvető szolgáltatások (321)	2882	3 175 146	31,2	77 368	83,2
	Falumegújítás (322)	2882	3 175 146	31,2	77 368	83,2
	Vidéki örökség (323)	2882	3 175 146	31,2	77 368	83,2
LEADER tengely		2981	4 568 453	44,9	81 121	87,2

Forrás: FVM, 2007a

Az ismertett egzakt támogatáspolitikai szempontú lehatárolás ugyan könnyen átültethető a gyakorlatba, ugyanakkor egyszerűsége miatt „pontatlan”. Ennek különösen akkor van jelentősége, amikor a vidék megjelenik bizonyos közösségi források jogosultsági kritériumai között, amely jelenleg a szélesebb értelemben vett vidéki életminőség javítását célzó intézkedések esetén kerül érvényesítésre. Ugyanakkor az is igaz, hogy a rendelkezésre álló fejlesztési források jellemzően korlátozottak, ezért csak a leginkább rászorultak támogatására van lehetőség, amely eredményeként születnek a potenciálisan kedvezményezett területeknek. Ezen felül sok esetben célszerű koncentrációt alkalmazni, mivel így biztosítható a közpénzek nagyobb hatékonysága, hatása.

A vidéki gazdaság számtalan jellegzetes jellemzője már régóta ismert, míg mások a különböző gazdasági-társadalmi, környezeti és politikai erők eredőjeként vált azzá. **A vidéki területek egyik fontos ismertetőjegye, hogy szűk gazdasági bázisuk miatt különösen érzékenyek a gazdasági szerkezetváltozásra** (Wagner and Deller, 1998; Roberts, 2003). Emellett a keresleti és kínálati oldalnak egyaránt **szembe kell néznie a területileg szórt – nem koncentrált, azaz nagyobb tranzakciós költséggel járó – piacokkal** (Kilkenny - Otto, 1994). További specialitás, hogy a társadalmi-gazdasági hajtóerők eredményeként **a vidéki területek egyre szélesebb lakóhelyhez kötődő funkciót látnak el** (Leon, 2005). Végül pedig, **a vidék gazdasága funkcionálisan függetlennek** tekinthető a városi területektől, amelyek viszont alapjait jelentik, „közvetítik” a politikai döntéseket, hatásokat (Roberts, 2009). Ez utóbbi pont megerősíti azt az érvelést, miszerint **a vidéki gazdaságot** nem a városi területek ellenpontjaként vagy „maradéknak” kell tekinteni, hanem azt **a helyi gazdaságon keresztül szükséges megérteni** (Saraceno, 1994).

A vidéki gazdaság és a mezőgazdaság között fontos kapcsolat van elsősorban a földhasználat, a kibocsátás, a fogyasztás és a foglalkoztatás tekintetében. **De míg az agrárpolitika ágazati politika, addig a vidékpolitika egy interdiszciplináris** – többek szerint szükségszerűen területi – politika, ami a vidéki gazdaság, környezet és társadalom, mint egész fejlesztésére irányul. **A vidékfejlesztés multiszektorális** megközelítést hordoz magában, a mezőgazdaságon kívüli gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi célokat is követve.

A vidékfejlesztés mezőgazdasághoz való szoros viszonyát tükrözi, hogy az EU-ban a vidékfejlesztés az elmúlt programozási időszakokban szorosan kapcsolódott a mezőgazdasághoz, sőt azt a KAP újabban önálló második pillérként határozza meg. Ez azonban gyakori kritika tárgya, mivel **a mezőgazdasági** – elsősorban termelési funkciót előtérbe helyező mezőgazdaságot értve – kibocsátás csökkenő nemzetgazdasági súlya **nem tekinthető legendó bázisnak a szélesebb értelemben vett vidéki prosperitás eléréséhez**. Közelebbről megvizsgálva a kérdést kijelenthető, hogy **a vidéken élők és az ott található vállalkozások számára a problémák forrása egyre gyakrabban egyre kevésbé kötődik a mezőgazdasághoz, sokkal inkább a munkalehetőség és a szolgáltatások elérésének hiányához** (Blandford et al., 2008, 2010).

Ezért fontos tisztázni, hogy amikor a vidékfejlesztés alapjául szolgáló mezőgazdaságról beszélünk, akkor milyen mezőgazdaságot értünk a fogalom alatt. Nyilvánvaló, hogy a mérhető-konyság kihasználására törekvő nagygazdaságok, olykor egyoldalú szerkezetű, sőt akár monokultúrás növénytermesztése, a specializált iparszerű állattenyésztési telepek, a városokba koncentrált nagyméretű élelmiszeripari üzemek a vidéki térségek gazdasági-, társadalmi szerkezetére, a természeti környezetre és a tájra egyaránt valószínűleg negatív, de mindenképp különbségeket eredményező hatást gyakorolnak (Szakál, 1999). **A vidék fejlődését a fenntartható, multifunkcionális mezőgazdaság tudja szolgálni**, valójában azt is mondhatjuk, hogy a vidékfejlesztés alapja a multifunkcionális mezőgazdaság, amelynek hármaskörű csoportja [gazdasági (termelési), környezeti, valamint társadalmi (kulturális)] megfelel a **vidéki térségek funkcióinak**, amelyeket az Európa Tanács (1995) által kiadott Vidéki Térségek Európai Kartája az alábbiak szerint sorol fel.

- Gazdasági (termelési) funkciók: magában foglalja az erdő- és mezőgazdálkodást, halászatot, a megújuló természeti erőforrások hasznosítását, falusi turizmust-üdülést, a térségben működő termelő és szolgáltató szervezetek működését.
- Ökológiai funkciók: ezek elsősorban az egészséges élet természetes alapjainak védelmét (föld, víz, levegő), a tájak sokszínűségének megőrzését, az erdők és más élőhelyek megőrzését jelentik.
- Társadalmi (közösségi) és kulturális funkciók: ezek a vidéki életformához szorosan kapcsolódó közösségi és kulturális értékek megtartásában, a falusi közösségekben megtestesülő értékek megőrzésében nyilvánulnak meg.

A vidék gazdaság a vidéki térségekben **az ágazatok komplex rendszerét – beleértve az ipart és a szolgáltatásokat is – fenntartható módon fejlesztő gazdaság** (Fehér, 2005). Mindez kiterjed a technológiákra, a regionális tervezésre, a biológiai sokféleség védelmére, a mezőgazdaságra, a halászatra és erdőszetre, valamint a kertészetre, társadalmi infrastruktúrára, turizmusra, oktatási és nemzetközi kapcsolatokra vonatkozik, amely figyelembe veszi a vidéki térségek, közösségeik sajátos feltételeit, tiszteletben tartva a szubszidiaritás és a szolidaritás alapelveit.

A vidéki térségek gazdasági funkciói helyet adnak olyan jövedelmező gazdálkodásnak, amely biztosítja a lakosság élelmiszerszükségleteinek kielégítését; megújítható nyersanyagokat állítanak elő az ipar és az energiatermelés számára. Fontos, hogy teret adnak a gyakran diverzifikáción

keresztül „hatékony” kis- és közepes méretű mezőgazdasági, ipari, kézműves és kereskedelmi tevékenységet folytató vállalatoknak, továbbá különböző szolgáltatásokat nyújthatnak; alapul szolgálnak az üdüléshez és turizmushoz; megőrzik a genetikai erőforrásokat.

Míg az EU-ban a vidékfejlesztés többéves program részeként, az agrárgazdasághoz szorosabban kapcsolódva bontakozott ki a legutóbbi KAP reformok során, addig az Egyesült Államokban a közösségi, területi alapon szerveződő „organikusabb” szakpolitika, amely sokkal kevésbé kötődik a mezőgazdasághoz (Blandford et al., 2008). Az eltérő fejlődési pályák ellenére – az eltérő szakpolitikai célok miatt – a nagyobb városi centrumok közelében található vidéki területek nagyon hasonló problémákkal néznek szembe, legfőbbképp „távoli” mivoltukból fakadóan.

Mindezek figyelembevételével a vidéki területek fogalmát, a vidékfejlesztés felségterületének meghatározását újra kell gondolni. Úgy véljük, a végső cél a társadalmi jólét fenntartható növelése, amelynek legfontosabb pillére a gazdasági teljesítmény, azonban a környezeti-társadalmi dimenzió mind hangsúlyosabb szerepet kap. Dorgai (1999) szavaival élve „**vidékfejlesztés alatt mindenekelőtt olyan komplex tevékenységet kell érteni, amely végső célja, hogy a vidéki térségek funkcióik ellátására tartósan képesek legyenek**”. Ez természetesen számtalan dolgot magában foglal az infrastruktúrától a környezet állapotig, de ide tartozik a közösség társadalmi tőke újraképződésében betöltött szerepe is.

Az egyik legfontosabb érv, hogy **a vidék számos sajátos karaktert hordoz, amely megkülönböztetve akár egy kisebb nemzet vagy a „standard” regionális gazdaságoktól.** Az e mögött meghúzódó implicit feltételezés pedig nem más, mintsem hogy a vidéki területek fejlesztéséhez különböző szakpolitikai eszközöket kell alkalmazni (Roberts, 2009). Bizonyos helyzetekben a vidékfejlesztés és a regionális politika szorosan összehangolt és talán megkettőzött, különösen azokban az esetekben, amikor a cél a gazdasági növekedés.

A vidéki térségek fejlettségi szintje és lehetőségei erőteljesen befolyásolhatják a regionális fejlesztést, az elvárt illetve elérhető versenyképességet. A vidéki életkörülmények romlása pedig veszélyt jelenthet egy-egy régió, illetve az ország gazdaságára, vagy akár a nemzeti identitás fenntartására. Egyfajta **jólét és tartós létbiztonság az alapja a vonzó vidéki életmódnak, életminőségnek,** ami megfelel a helyi népességmegtartó képességre irányuló uniós törekvéseknek. Másképpen fogalmazva, **ha a vidék funkciói (gazdasági, termelési, ökológiai, társadalmi és kulturális) jelentősen sérülnek, akkor megrendülhetnek az adott régió, illetve az ország társadalmi-gazdasági alapjai.**

A vidékfejlesztés céljai gyakran egybeesnek a területfejlesztés céljaival, sőt általában nehéz (és gyakran nem is célszerű) különválasztani a két kategóriát. Már csak azért sem, mert a legtöbb országban ahol jelentős térségi fejlettségbeli különbségekkel találkozunk, jellemzően a vidéki térségek fejletlenebbek. A területfejlesztésben gazdasági, műszaki és pénzügyi összefüggések a meghatározók, a vidékfejlesztésben pedig a helyi közösségek, a természeti és kulturális-, kultúrtáj értékek, a hagyományok kerülnek előtérbe (Freshwater, 2009). A vidékfejlesztés céljait párhuzamba állíthatónak tartják a területfejlesztésével, hiszen a munkahelyteremtés, a falusi infrastruktúra fejlesztése (falufelújítás) a beruházások támogatása a vidékfejlesztésnek is kiemelt prioritásai. A két koncepció és a célok tehát gyakran egybeesnek. A területfejlesztés olyan célokat is követ, amelyek a vidékfejlesztést szolgálják. A két fogalom bizonyos mértékű összeolvadását jelentős mértékben az is okozza, hogy a vidékfejlesztési és területfejlesztési intézkedések szétválasztása rendszerint igen nehéz, sőt sok esetben értelmetlen is.

Erre a lehatárolási problémára több szerző és a támogatási rendszerben dolgozók is felhívják a figyelmet (Matula et al., 2009). Péti és szerzőtársai (2009) vitaindítójukban hiányolják az uniós fejlesztési rendszerek összhangját, illetőleg ahogy írják „... a megkomponált összhang az egyes rendszerek – ágazati operatív programok és a vidékfejlesztés – tárgykörének szigorú lehatárolásában merül ki.” Véleményük szerint e szigorú és bonyolult lehatárolások számos negatív tapasztalattal szolgálnak, és gyakran nehezítik a komplex, igazi térségi hatást produkálni képes fejlesztéseket. Tehát **véleményünk szerint a jövőben a hangsúlyt nem a szétválasztásra, hanem az összehangolásra, a lehetséges szinergiák kihasználására kell fektetni.** Mindeközben a területalapú, integrált közfejlesztési tevékenységet igénylő vidékfejlesztés a hazai és uniós területfejlesztéstől függetlenül, önálló uniós célokkal, lényegében független ágazatként működik.

Csatári (2008) szerint az integrált, jól szervezett vidékfejlesztés legfeljebb egy kisebb része lehet a terület- és település-politikának. Véleménye szerint nem azért nincs hazánkban sikeres vidékfejlesztés, mert nincsenek pontos vidékies tereket és településeket minősítő kritériumok, hanem mert **nincs hosszú távú magyar vidékpolitikai stratégia, középtávú nemzeti vidékfejlesztési koncepció, nincsenek jól követhető, rövidtávú vidékfejlesztési prioritások és integrált⁶ programok.**

A II. pillér költségvetése, még ha figyelembe vesszük a nemzeti forrásokat is (amelyet egyébként gyakran mellőznek az EU szintű viták), **eltörpül, ha összevetjük más politikák költségvetésével.** Ha ehhez még figyelembe vesszük az **intézkedések jelentős számát és az azok közötti jelentős különbségeket,** akkor ez azt jelenti, hogy **a helyi vidéki gazdaságra gyakorolt hatás várható nagysága kicsi lesz.** Azt sem szabad elfelejteni, hogy a II. pillér (az I. pillérral és a nemzeti/regionális politikákkal egyetemben) az EU versenypolitikai keretei között működik, és jóval szélesebb keretrendszer képviseelve, és komoly befolyással van a piaci struktúrára, a közbeszerzésekre és általában bármilyen gazdasági tevékenységre. A II. pillér modellezésekor gyakran feltételezés-ként jelenik meg, hogy ennek hatásait nem veszik figyelembe (Dwyer és Thomson, 2009).

A jelenlegi szabályozás mellett a KAP II. pillére esetében a tagállamoknak/régióknak lehetősége van saját hangsúlyaik kialakítására (ahol be kell tartani bizonyos minimum forráselosztási arányokat, de **nincsenek minimum eredmény elvárások**). Mindamellet, a **mezőgazdasági jövedelmek I. pilléren keresztüli közvetlen támogatásának is vannak vidékfejlesztési következményei** (Wakeford, 2010).

A vidékpolitikai intézkedések alapvetően két főbb területre terjednek ki: egyrészt a természeti erőforrás-használathoz, mezőgazdasági termeléshez kötődő (1. és 2. tengely a 2007-13 időszak alatt) szektorális politikára, másrészt a szélesebb, vidéki életminőség fokozását célzó intézkedésekre (3. és 4. tengely) térségi politikára. Laurent (2009) véleménye szerint az előbbi a jövőben is a KAP részeként, mint kiegészítő intézkedések szerepelhetnek, azonban célszerűnek látszik, hogy a területi/társadalmi funkciók a kohéziós politika részét képezzék. Ezzel a fejlesztési források nem csak a mezőgazdasági foglalkoztatottak („szegények”), de minden vidéki számára elérhető volna, figyelembe véve a városi és vidéki térségek közötti viszonyban bekövetkezett változásokat. **A vidékfejlesztést nem lehetséges elkülönítve tekinteni a szélesebb területi kontextustól,** ezért mindenképp **szükséges a társadalmi és területi aspektusok, megközelítések integrációja** (Ploeg és Marsden, 2008).

⁶ Az integrált jelző alatt az agrár-, a szociál-, az oktatás-, a gazdaság-, a kultúr- és falupolitika, valamint kiemelten a terület- és regionális politika (a tervezés-fejlesztés) vidékies terekben kifejtett összhatásait érti a szerző.

2.2. Kistérségek tipológiája

A vidékfejlesztés és a területfejlesztés céljai és várt hatásuk tekintetében – így a beavatkozás területi lehatárolásában – szükségszerűen átfedik egymást; másrészt a társadalmi-gazdasági jelenségek állapotát és változását jól szemléltetik a különböző indikátorok segítségével képzett komplex mutatók. Ezeket összevetve megállapítható, hogy az egyes területi egységek relatív helyzete jellemzően azonos képet mutat az egyes alkalmazott indikátorok, statisztikai mutatók számától függetlenül.

Sarudi (2003) megállapítja, hogy a vidékfejlesztés térségeinek földrajzi-statisztikai lehatárolása szűkebb, mint a területfejlesztésé. Ez utóbbi által megcélzott régiók elsősorban a GDP, az infrastruktúra, a társadalmi-szociális helyzet, a munkanélküliségi ráta és a környezetszennyezés mértéke alapján kerülnek meghatározásra, míg a vidékfejlesztés a régiókon belül a bizonyos szintnél alacsonyabb népsűrűségű és a mezőgazdaság nagyobb jelentőségével jellemezhető térségekben zajlik. Kulcsár és Kozári (1998) meglátása szerint a területfejlesztés biztosítja a regionális szintű nagyberuházások, infrastrukturális fejlesztések megvalósulását régiókon belüli és régiók közötti összehangolt koncepciók alapján, mintegy megteremtve ezzel a vidékfejlesztés „fizikai” háttérét. Amint írják, az értékek rangsorában elől az ökonomiai és gazdaságföldrajzi modellek, a műszaki fejlesztés, a pénzügyi megfelelés állnak, a vidékfejlesztés értékrangsorában pedig az emberi erőforrások, a helyi közösségek, és a helyi társadalom szereplői, az ökológiai és a kultúrtáj értékei az elsődlegeselek. A vidékfejlesztés céljait párhuzamba állíthatónak tartják a területfejlesztésével, hiszen a munkahelyteremtés, a falusi infrastruktúra fejlesztése (falufelújítás) a beruházások támogatása a vidékfejlesztésnek is kiemelt prioritásai. A két koncepció és a célok tehát gyakran egybeesnek, a területfejlesztés olyan célokat is követ, amelyek a vidékfejlesztést szolgálják. A két fogalom bizonyos mértékű összeolvadását jelentős mértékben az is okozza, hogy a vidékfejlesztési és területfejlesztési intézkedések szétválasztása rendszerint igen nehéz, sőt gyakran értelmetlen is.

Az OTK kiemelt stratégiai célként fogalmazta meg a területi egyenlőtlenségek, többek között a vidéki és nem vidéki területek közötti különbségek csökkentését, az autonóm fejlődési lehetőségek megteremtését és kihasználását, az erőforrások fenntartható hasznosításának biztosítását. Az ország uniós forrásai lehetőséget teremtettek, hogy a kitűzött célok megvalósuljanak, így mind a csatlakozás előtt, és azt követően is az egyes programdokumentumok prioritásként kezelik a vidéki területek fejlesztését. A 2005-ben elfogadott OTK⁷ részletezi a vidékies térségek fejlesztésében elérendő, 2013-ig szóló középtávú célokat, melyek e térségekben – a fenntartható fejlődés szempontjainak figyelembe vételével – a helyi, térségi adottságokra építő termékek és szolgáltatások integrált fejlesztésére, az újjáéledő helyi társadalmak kezdeményezéseire irányulnak.

Azonban a fejlesztési célok kitűzéséhez meg kell vizsgálni a vidék gazdasági állapota mellett a társadalmi térszerkezetét is. Már az 1997-es Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) kimondta, hogy **az ország társadalmi és gazdasági problémái területi szempontból egyenlőtlenül oszlanak meg, bizonyos problémák meghatározott térségben kumulálódnak**, amely az eltelt közel másfél évtized alatt **jelentősen nem változott**. Megállapította továbbá, hogy a területi szempontból kumulálódó gazdasági-társadalmi problémák hangsúlyosan az adott térség gazdasági versenyképességének hiányával függenek össze. **Ilyen problémák közé tartozik a munkanélküliség, a közbiztonság romlása, a kedvezőtlen demográfiai folyamatok, az elnéptelenedés, az előregedő térségek kialakulása, az életésélyek romlása, az egészség megőrzésének romló esélyei.** Az e téren mutatkozó területi különbségek, a lakosság iskolázatlanságával, képzetlenségével jellemezhető térségek, övezetek kialakulását eredményezi. Így a társadalmi térszerkezet a társadalmi-, térbeli egyenlőtlenségek szintézisét mutatja be.

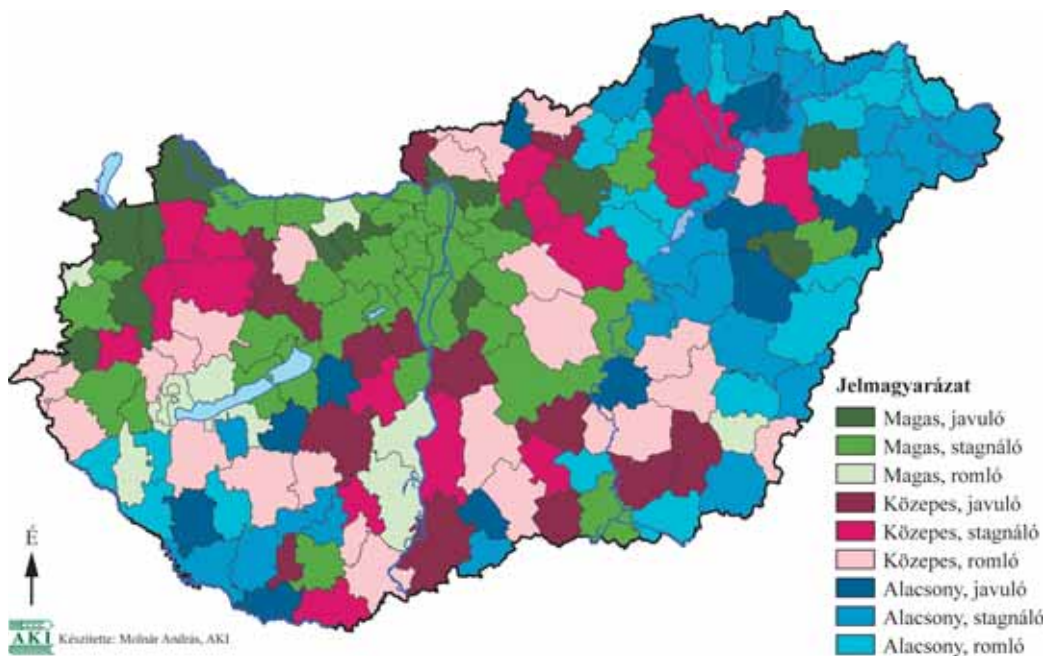
⁷ 97/2005.(XII.25.) OGY határozata az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.

A szakirodalom a témával kapcsolatban különböző módszert alkalmazva, általában kistérségek szintjén mutatja be az egyes térségek társadalmi térszerkezetét. Az egyik ilyen módszerrel a VÁTI 2001-ben az OTK jelentésben meghatározta az egyes térségek társadalmi státuszát egy komplex mutató segítségével, amely kifejezi az ott élők egészségi állapotát, képzettségét, a munkanélküliséget, a jövedelmi viszonyokat, a közbiztonságot, a települések komfort szintjét. Ezen mutatók alapján alacsony-közepes-magas státusszal jellemzik a térségek társadalmi viszonyainak állapotát, ennek változását pedig javuló-stagnáló-romló besorolással. Utóbbi változás a kistérségek relatív pozícióromlását fejezi ki.

A 2003-2007 közötti időszak tendenciája rávilágít arra, hogy – az ország legfejlettebb régiói, valamint a városok vonzáskörzetébe tartozó települések kivételével – tovább erősödött a magyar vidék duális szerkezete (2. ábra).

2. ábra

Társadalmi-gazdasági térszerkezet 2007-ben és változása 2003-2007 között



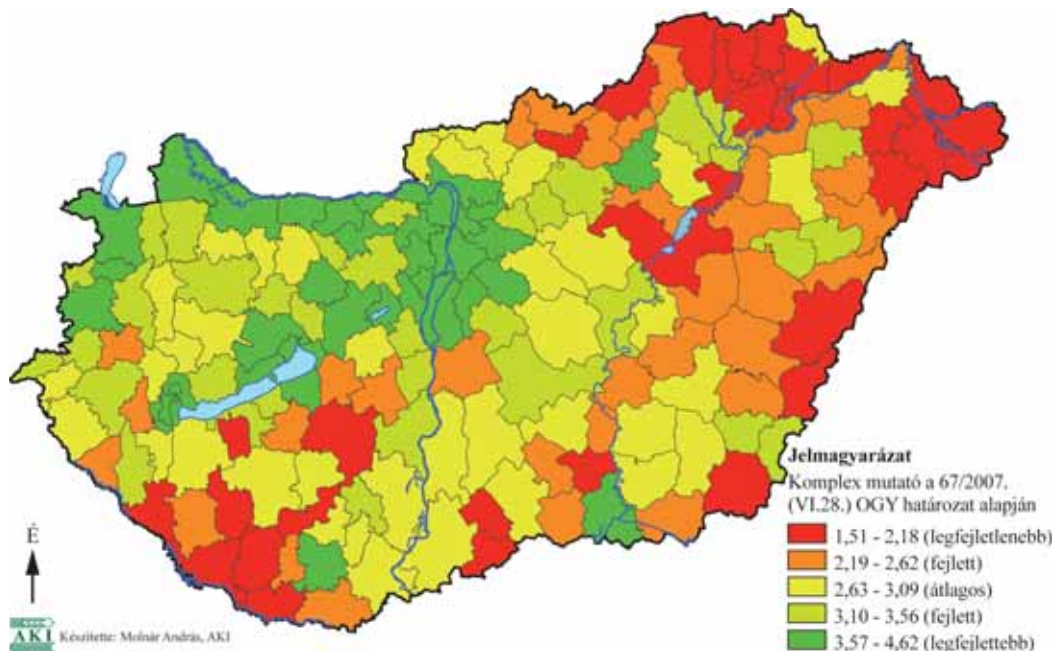
Forrás: VÁTI, 2009

2004-ben 168-ra, 2007-ben pedig 174-re bővült a kistérségek száma. Ehhez kapcsolódóan született meg az ország területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló 67/2007-es OGY határozat. A határozat a kistérségek területi fejlettség alapján történő besorolásához új módszer bevezetését határozza meg, és azt mondja, hogy – a megyei jogú várossal rendelkező kistérségek kivételével – gazdasági, infrastrukturális, társadalmi, szociális, foglalkoztatási mutatókból (öt mutató csoport) képzett komplex mutatót szükséges figyelembe venni. A komplex mutató kiszámításánál használt adatok körét a 3. melléklet tartalmazza. A megyei jogú várossal rendelkező kistérségek esetében a komplex mutató számítását a megyei jogú város mutatóival és a megyei jogú város mutatói nélkül is indokolt elvégezni. Ezen kistérségek besorolásánál a két számítási mód számtani átlagát kell figyelembe venni.

Az új módszer alapján a KSH (2007) elvégezte a kistérségek besorolását⁸, megmaradt a kistérségi típusok száma, azaz továbbra is öt típust különböztetnek meg, ugyanakkor megváltozott a kategóriák neve: legfejletlenebb, fejletlen, átlagos, fejlett és legfejlettebb típusokra (3. ábra).

3. ábra

Kistérségek fejlettségi típusok szerint, 2007



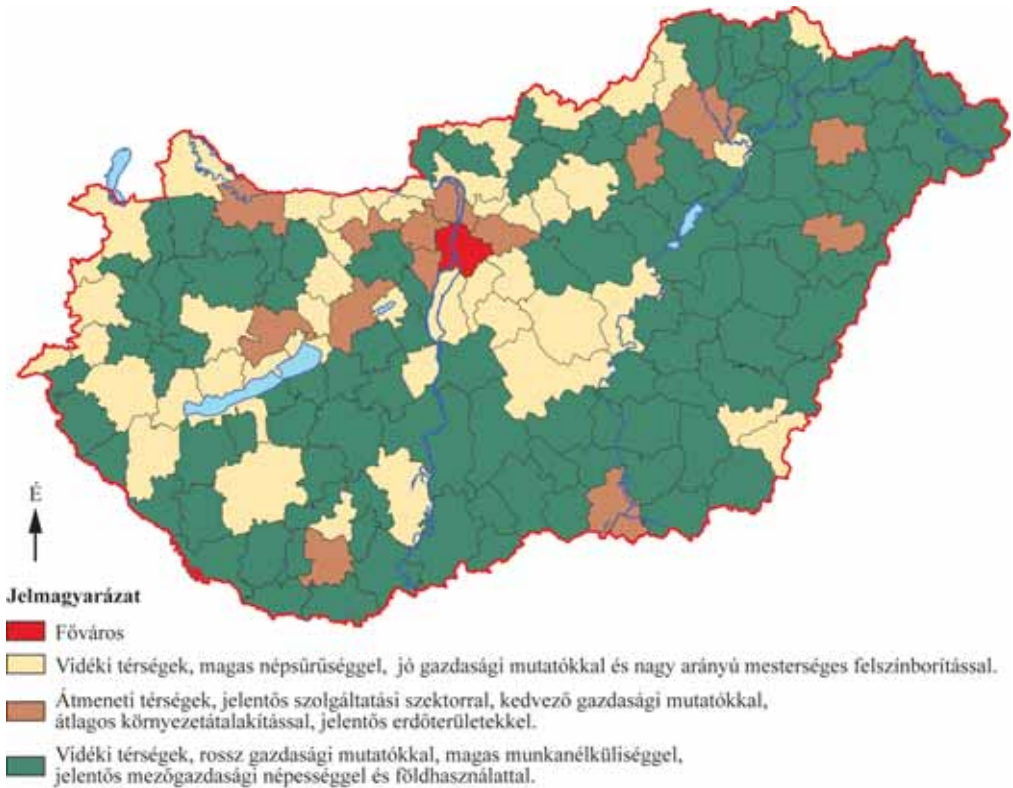
Forrás: KSH, 2007

A korábban ismertetettekhez hasonló eredményeket mutatnak Csatári és Farkas (2006) kutatásai, akik az ESPON kutatás eredményeire támaszkodva, a „városi befolyás” mértékének felhasználásával és a „domináns földhasználat” elemzésével végeztek térségi tipizálást. Farkas (2007, illetve 2010) a kistérségek csoportokba sorolására (klaszterezésére) 37 mutatóból álló adatbázisra épülő Kohonen-féle önszerveződő, mesterséges neurális hálózatot használt (4. ábra).

⁸ A komplex mutató számításánál figyelembe vett lényeges szempontok:

1. Fontos szempont volt, hogy a besorolás során, az 1997-től követett gyakorlat szerint, nem az országos, vagy vidéki átlagtól való eltérés %-ában határozza meg a kistérségek (és a települések) helyzetét, hanem a legjobb és a legrosszabb érték különbségét, az így mért értékskálát veszi alapul, s annak 5. települési vizsgálatoknál 10 „szakaszra” való felosztása alapján pontoz.
2. A pontozásnál alapul vett értékskálát ugyanakkor a reális értékelés érdekében igyekeztek szűkíteni, a legjobb értéket, akár Budapest, vagy más kiugró értéket képviselő térség/település jeleníti meg, figyelmen kívül hagyja a KSH a számítások során, s egy kevésbé kiugró értéket képviselő térséget/települést választ. A legalacsonyabb (legkedvezőtlenebb) értékeket is általában figyelmen kívül hagyták. (A települési vizsgálatokban az értékskála optimalizálására külön modellt használunk).
3. Ebből adódik, hogy a többször felvetett Budapest „probléma” a besorolásoknál nem befolyásolta a számítás eredményeit. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy Budapestre ne számítottak volna komplex mutatót, így a főváros ott van a számítások alapján képzett fejlettségi rangsor élén, bár egy-egy kiugróan fejlett agglomerációs település rendre megelőzi. (A mostani vizsgálatnál Budaörs térségének jutott ez a szerep).

Térségtípusok neurális hálózat alapján



Forrás: Farkas, 2010

A rangkorrelációs vizsgálatok azt mutatják, hogy az alkalmazott mutatók száma nem befolyásolja jelentősen a fejlettségi rangsort (4. táblázat). Ezek alapján megállapítható, hogy a mutatók számának növekedése nem befolyásolja (javítja) a kistérségek fejlettségének besorolását. Ez alapján tehát a hangsúly nem elsősorban a mutatók számának növelése kell legyen, hanem a megfelelő indikátor kiválasztása.

4. táblázat

Rangkorreláció a 174 kistérség különböző mutatócsoportok alapján felállított fejlettségi rangsorai között

	11 mutató	15 mutató	28 mutató	19 mutató	31 mutató	1 mutató
11 mutató	1,000	0,989	0,982	0,969	0,976	0,919
15 mutató	0,989	1,000	0,988	0,969	0,974	0,903
28 mutató	0,982	0,988	1,000	0,977	0,984	0,912
19 mutató	0,969	0,969	0,977	1,000	0,983	0,891
31 mutató	0,976	0,974	0,984	0,983	1,000	0,934
1 mutató	0,919	0,903	0,912	0,891	0,934	1,000

Forrás: Nagy, 2009

Az itt bemutatott lehatárolási eredményeket a későbbiekben – 5. fejezet – párhuzamba állítjuk mind a vidékfejlesztési mind pedig a területfejlesztési támogatások kistérségi megoszlásával, amivel a társadalmi térszerkezet kutatások eredményeit kívánjuk igazolni.

2.3. A vidékpolitika értékelési módszerei

Értékelésre számveteli (a programok forrásai a terveknek megfelelően kerültek felhasználásra) és hatás (a programok a várt – nagyságú – hatásokat eredményezték) szempontból egyaránt szükség van (Blandford et al., 2010). A vidékfejlesztési programok **értékelésének arra kell választ adnia, hogy milyen mértékben járult hozzá a közösség prioritásaihoz, kiemelve a növekedést, a munkahelyteremtést és a (munka)hatékonyságot** (Roberts, 2009).

De hogyan fog valaki hozzá egy olyan dolog értékeléséhez, amelynek olyan széleskörű cél- és eszközrendszere van, mint a vidékfejlesztésnek? Természetesen minden EU Vidékfejlesztési Program kapcsán készülő kötelező érvényű mid-term és post-hoc értékelés. Ezek a tagállami és regionális szintekre koncentrálnak. Ez két kérdést is felvet: (1) vajon a tagállamok kezdetben megfelelően határozták-e meg az elért eredményeket, illetve (2) vajon az értékelések összessége teljes képet fest-e le az elért fejlődésről, megfelelő igazolása a beavatkozásoknak?

Az alapos, releváns és meghatározó értékeléshez különösen fontos kérdés, hogy mennyire sikerül megérteni e csoportok igényeinek valódi természetét. A politikusok például gyakran igen gyorsan változó közösséget alkotnak, látszólag kevés (intézményi) emlékezőképességgel, és néha korlátozott „étvágyat” mutatnak az alapos/tudományos értékelés eredményeire. Mindez jelentős nehézségek elé állítja az értékelési folyamatot és az eredmények hatékony kommunikációját. (Davis, 2010).

Mindenekelőtt tisztázni szükséges, hogy mit is értünk értékelés alatt. A vonatkozó hivatalos EU definíció szerint „bizonyos beavatkozás(ok) eredményeinek és hatásainak megítélése, tekintettel az elérendő célokra”: (1) hozzájárulás a beavatkozás(ok) megtervezéséhez, amely magában foglalja a megfelelő információ-szolgáltatást a politikai prioritások felállításához; (2) hozzájárulás az erőforrások hatékony allokációjához; (3) hozzájárulás a beavatkozás(ok) egészének „minőségjavításához” és végül (4) jelenteni (visszajelezni) az beavatkozások által elért hatások és a tervek közötti eltérést (pl. elszámoltathatóság) (Blandford et al., 2010).

Gyakori kísértés, hogy minden program minden egyes intézkedése külön-külön kerüljön értékelésre, azonban **az egyes elemek értékelése kevés segítséget jelent a teljes kép megismeréséhez** (Wakeford, 2010). Az alkalmazott modelleknek vissza kell tükrözniük a vidék sajátos karakterét, ha valóban megfelelő eszközként szeretnék segíteni a szakpolitikai elemzést. Itt érdemes megjegyezni, hogy a vidéki gazdaságnak pontosan a helyi, különösen az immobil erőforrásokkal⁹ való szoros kapcsolata, egyedi jellemzői tekinthetőek indoklásként a DG Agriculture számára, hogy megőrizze a „vidékfejlesztés” feletti diszponálás lehetőségét. Ezzel szemben a DG Regio sokkal inkább általános felelősséggel bír a lemaradó térségek strukturális támogatásán keresztül.

⁹ Ezen kategória legfontosabb csoportját a természeti erőforrások jelentik.

Figyelembe véve a KAP vidékfejlesztési politikája alá tartozó témakörök sokszínűségét és céljait, **számos különböző modellezési megközelítéssel lehet találkozni a II. pillér intézkedési hatékonyságának értékelése kapcsán.** Ennek köszönhetően a lehetséges modellezési megközelítések értékelése is nagy kihívást jelent. Éppen ezért a továbbiakban **elsősorban azokra a lehetőségekre összpontosítunk, amelyek a gazdaság széles rétegeit befolyásolják, különös tekintettel a növekedésre, a jövedelmek és foglalkoztatás helyzetére.**

Az EU források felhasználásával végrehajtott vidékfejlesztési programok értékelése a tagállamok kormányai számára kötelező tevékenység, amely szükségszerűen erőforrásokat emészt fel. Ennek politikai értelemben vett haszna gyakran megkérdőjelezhető, de mindent megtesznek a felmerülő költségek alacsonyan tartásáért. Gyakran **nem a források hatékony felhasználása, hanem gyors és biztos elköltése jelent (politikai értelemben) sikert.** A vidékfejlesztési **programok közvetlen kedvezményezettjei, akik legtöbbször mezőgazdasággal (is) foglalkozó gazdálkodók, számára az értékelési, monitoring tevékenység gyakran közvetlen költséget jelent (például az adatszolgáltatás), sőt a közvetlen haszon hiánya akár hátráltató tényező is lehet** (Blandford et al., 2010).

Világszerte számos azonos jellegű problémával nézünk szembe. Ezek között kell említeni a **megfelelő indikátorok kiválasztását, a megfelelő referenciaértékek megállapítását, vagyis hol lehet meghúzni a határt a hatások és a vizsgált időtartam valamint az ok-okozat és a halmozódás kiszűrése tekintetében.** Egyértelműen indokolt meghatározni a szakpolitikához, beavatkozásokhoz kötődő ráfordítások által elért eredményeket, valamint az egyéni és a társadalmi hasznosságot. Jó példa erre a szakképzési támogatás esete: míg a felmerülő költségeket és a képzésben résztvevők számát viszonylag egyszerű mérni, addig az egyéni jólétre vagy a gazdasági teljesítményre kifejtett hatás (egyéni differenciák mellett!) csak fokozatosan és/vagy hosszabb időszak után érvényesül. Amikor a vidékfejlesztési politika **nem csak gazdasági, hanem környezeti és társadalmi eredményességgel is foglalkozik, a potenciális indikátorok és megközelítések száma megsokszorozódik, és az egyes szakpolitikai beavatkozásokhoz tartozó intézkedések közötti interakciók komplexé válnak** (Blandford et al., 2010).

A hatások mérését szolgáló indikátorokkal szembeni elvárások (DG Agriculture, 2010):

„Nem csupán a program közvetlen kedvezményezettjeire vonatkozó azonnali hasznot kell megragadnia, hanem a beavatkozás és a program egészének hatásait. Általában „nettó” formában fejezik ki, ami azt jelenti, hogy kivonásra kerülnek mindazon hatások, amelyeket nem lehet a beavatkozásnak tulajdonítani (pl. halmozódások, holtteher-vesztés), valamint beszámítják a közvetett hatásokat (kiszorító hatás, a hatásmultiplikátorok három szinten történő értékelése). Például: a foglalkoztatás növekedése a vidéki térségekben, a mezőgazdaság termelékenységének növekedése, a megújuló energiatermelés növekedése.”

Ezen felül egyes megközelítések nem elégednek meg ezzel a szűken vett értelmezéssel, mert érvényesíteni kívánják a társadalmi és környezeti hatásokat is és/vagy explicit módon foglalkozni minden vidékfejlesztési indikátorral. Ennek a munkának egyik sarkalatos kérdése, hogy miként lehet kvantifikálni a CMEF-ben megjelenő indikátorokat (Dwyer és Thomson, 2009).

A részletek között meglévő különbségek ellenére kijelenthető, hogy amikor az értékelési folyamatot általánosan vizsgálva, a legtöbbször elfogadják a következő stratégiát: A szakpolitikai hatékonyság növeléséhez és a költségvetési prioritások kialakításához **a szakpolitikai eredményeket tiszta, egyértelmű és mérhető célok tükrében célszerű értékelni.** Ez magában foglalja a **megfelelő hatásindikátorok kiválasztását, azok referenciaértékeinek megállapítását és meg-**

felelő monitoring intézkedések felállítását, ami lehetővé teszi az indikátorokban bekövetkező változások meghatározását. Ezen felül szükség van költség-haszon arányok felállítására, egyértelmű különbséget téve az egyéni és a társadalmi költség és haszon között. Míg ennek e viszonylag egyszerűen követhető receptnek a tényleges megvalósítása messze nem ilyen egyértelmű (Blandford et al., 2010).

A hasznosságukat maximalizáló vidéki lakosok a lakhelyük kiválasztásával nyilvánítják ki egyéni értékelésüket.¹⁰ A vidéki népesség növekedése általában azt jelzi, hogy a vidéki közösségek vonzóak a jelenlegi és az újabb lakosok számára, mivel a háztartások mérlegelik a relatív életminőséget, a szórakozási lehetőségeket, a szép és kellemes környezetet és a gazdasági lehetőségeket, amikor lakóhelyet választanak. A lakóhely változtatása azt jelzi, hogy a körülmények összessége az új helyen jobb, ellenkező esetben nem költöznének az emberek. **A népességnövekedés és a nettó migráció jellemzően szoros korrelációt mutat a foglalkoztatás növekedésével. Ez a folyamat egy másik kulcsmutató egy közösség sikerességéhez.**

Számos különbség figyelhető meg a megvizsgált szemléletek között, de mindegyik alkalmazása esetében az a gyakorlat, hogy ex-ante értékeli a vidékfejlesztési politikák hatékonyságát, kisebb területi egység figyelembe vételével. Ennek alapjául az eltérő társadalmi-gazdasági struktúra szolgál, amely alapján a vidékfejlesztési politika hatása valószínűsíthetően területi különbséget mutat. Valójában az EU-ban tapasztalható területi különbségek jelentik az egyik legfőbb hajtóerőt a kutatásokhoz.

Jóllehet a **vidékfejlesztési politika** számos célt foglalhat magában – beleértve a környezetvédelmet is – a legtöbb országban a **legfontosabb terület** mégis a **vidéki közösségek gazdasági életképessége, prosperitása**. Ilyen kontextusban számtalan mutatót hozzá lehet rendelni a sikeres vidékfejlesztéshez, mint például az alacsony szegénységi rátát, a magas jövedelemszintet vagy az alacsony munkanélküliséget (és magas foglalkoztatási arányt). Ugyanakkor a kérdés egyszerűen nagyon nehézé válik, ha azt is meg kell határozni, hogy ezek milyen súlyt képviselnek. Még ennél is fontosabb, hogy eltérő körülmények között még egy adott indikátor is többféle dolgot sugallhat. Például az Észak-Dakotát történelmileg jellemző alacsony szegénységi és munkanélküliségi ráta a „siker” indikátora, vagy a tartós elvándorlás eredménye, miután elnéptelenedett az állam az 1920-as évek óta. Hasonló módon a magas átlagjövedelem felfogható úgy is, mint az alacsonyabb életminőség egyfajta kompenzációja (pl. Kanada északi területein), a távoli vidéki területeket jellemző életkörülményekért. Figyelembe véve e problémákat, Partridge és szerzőtársai (2008 és 2010) amellett érvelnek, hogy a **vidéki közösség jólétét (sikerét) legjobban kifejező mutató a migráció változása, vagy a nettó migráció.**

További nehézséget jelent, hogy az EU-ban számos vidékfejlesztési politika explicit módon azon alapszik, hogy a környezetminőség, kultúra, humán- és társadalmi tőke mind fontos hajtóerőnek tekinthetők a vidéki területek jólétének növekedése szempontjából. Ez a gyakran közjóság jellegű szempont csak nagyon ritkán jelenik meg explicit formában a jelenleg alkalmazott modellekben. További **probléma, hogy a legtöbb modellezési megközelítés statikus**: anélkül, hogy lehetőséget biztosítanánk a beruházások, a technológiai fejlődés és a kutatás-fejlesztés hatásainak érvényesülésére, nagyon nehéz elemezni az EU politikáját, amely a vidéki területek hosszú távú növekedésének elősegítésére koncentrál (Johnson et al., 2010).

¹⁰ Meg kell azonban jegyezni, hogy ezt a ki/belépési korlátok (pl. ingatlanpiaci) jelentősen torzítják!

Az uniós vidékfejlesztési politika területén végzett modellezési munka során szembe kell nézni azzal a ténnyel, hogy míg az Egyesült Államok szinte minden területen rendelkezik kisebb térségekre (közigazgatási egységekre) vonatkozó statisztikai adatokkal, addig az EU-ban ez csak jelentős korlátok mellett igaz. Ez kétségtelül a mai napig hatással volt mind az esettanulmány specifikus modellek számára, mind a vidékfejlesztési politika értékelését célzó páneurópai modellek kidolgozására. A II pillér modellezése kapcsán három általános terület merül fel (Roberts et al., 2009):

- EU politikák komplexitása (pl. egymást átfedő célok) és területi összefüggések sokszínűsége valószínűleg befolyásolja a politikák hatásait;
- Hogyan lehet egy-egy intézkedést megjeleníteni az egyes modellekben, vagy másként fogalmazva, hogyan lehet „sokkolni” a modelleket, hogy az legjobban visszatükrözze az adott intézkedés tényleges működési/hatás mechanizmusát;
- A II. pillérhez kapcsolódó jövedelem és foglalkoztatási hatás valószínűsíthetően igen kissé mértékű, még akkor is, ha a vizsgált gazdaság is kicsi. Ez egyenes következménye annak, hogy az EU-ban számos vidéki térségben a mezőgazdasági szektor és a gazdálkodó háztartások súlya relatíve jelentéktelen!

A módszertani kihívások öt kulcsterületen jelentkeznek (DG Agriculture, 2010):

- Ahol csak lehetséges, a program hatások megállapításának követelménye a **„meg nem történtekkel” szembeállítva**. Pl. azon változások számításba vétele, amelyek a specifikus beavatkozás nélkül is bekövetkeztek volna.
- Mind a **mikro- mind a makroszintű hatások mérésének** követelménye (specifikus módszertan használatával) és az eredmények egy „egységes történet” való formálása.
- A program **nettó hatásainak megállapítására** vonatkozó követelmény, ami magában foglalja a holtteher-veszteség, a helyettesítési és multiplikátor hatásokat is.
- Az adat- és információs **alapbázis felállításának** követelménye, a fentebb megállapított hatások tárgyilagos számítógépes adatfeldolgozása érdekében.
- Az **indikátorokon alapuló mérés és a teljes Vidékfejlesztési Program működésének megítélése közötti szakadék áthidalása**.

Az EU-ban folyó kutatások többsége (zöme bizottsági támogatás mellett) az alternatív modellezési megközelítésekre összpontosít. Számos területen (többek között növekedésemélet, új-gazdaságföldrajz modellek, regionális elemzésekre alkalmas makroökonómiai modellek) tapasztalható előrehaladás, azonban **minden kétséget kizárólag a számszerűsített általános egyensúlyi modellek (Computable General Equilibrium, CGE) módszere terjedt el legáltalánosabban a szakpolitikák gazdaság egészét érintő hatásainak elemzésére**. A CGE modellek a társadalmi elszámolási mátrixokra épülnek, amelyek a mai elfogadott mikroökonómia alapelveivel konzisztensek és számos szempontból hasonlítanak a Leontief modellekre, de magukban foglalnak kereslet-, és kínálat-rugalmasságú mutatókat is (Johnson et al., 2010).

A CGE elemzések általában kisebb hatásokat mutatnak összevetve a Leontief modelleredményekkel, ami a fogyasztók és a vállalatok viselkedésének alkalmazkodásával magyarázható. A CGE modellek arra is **rámutatnak, hogy a szektorspecifikus politikák nem minden esetben egyértelműen pozitívak: bizonyos termelők és/vagy háztartások rosszabbul is járhatnak a beavatkozás következményeként**. Az EU vidékfejlesztési politikáját vizsgáló kutatások alapján nyilvánvalóvá vált néhány fontos felismerés: **a vidékfejlesztés terület-specifikus**. Ez legitimitást szolgáltat a növekvő rugalmassághoz, a tagállamok pedig nagyobb szabadságot élveznek a program szerkezetére, finanszírozására és végrehajtására területén.

A környezeti fenntarthatóságra irányuló intézkedések növekvő súlya, mint a közpénzek felhasználásának egyre gyakrabban hangoztatott alapja, megköveteli az ez által elért hatások kimutatását. Sajátos jellegénél fogva – nehezen számszerűsíthető, komplex rendszerek – azonban mind a mai napig komoly módszertani kihívást jelentenek. Az Agrár-környezeti lábnyom index (Agri-Environment Footprint Index, AFI) azzal a céllal került kifejlesztésre, hogy elősegítse az AKG intézkedés értékelését (Purvis et al., 2009). Gazdaság szintű indexről van szó, amely alkalmas számos agrárkörnyezeti indikátor strukturálására és súlyozására, a Multi-Criteria Analysis módszer alkalmazásával. Közös keretrendszer foglal magában, a releváns érintettek bevonásával, lehetőséget nyújtva a helyi kontextusok figyelembevételére (Mortimer et al., 2010). Meg kell említeni, hogy a módszer kidolgozásában magyar szakemberek is részt vettek, ennek ellenére az ŰMVP-AKG intézkedés során – ismereteink szerint – nem kerül(t) alkalmazásra.

A vidékfejlesztés KAP-on belüli növekvő szerepe azt sugallja, hogy szükség van a kutatások további elmélyítésére. Ezen belül **erős érvek szólnak amellett, hogy a modellezésnek kulcsszerepet töltsön be a vidékfejlesztési politika szélesebb körű értékelése során** (Johnson et al., 2010). A gyakorlati szakemberek törekedhetnek az értékelés minőségének javítására, mégis közvetlen ráhatásuk van munkájuk eredményének felhasználására, ha a politikások egyéb érdekeik miatt melőzik az általuk elvégzett értékeléseket (Blandford et al., 2010).

2.4. Közös Monitoring és Értékelési Keret (CMEF)

A jelenleg is hatályos programozási időszakot megelőzően is kapcsolódtak a vidékpolitika végrehajtásához monitoring és értékelési feladatok, azonban az 1698/2005/EK rendelettel a monitoring tevékenység új minőségi szintre lépett. Ebben egy lényegesen **egyszerűbb és fokozottabban stratégiai szemléletű megközelítést** vezetett be a **vidékfejlesztésbe**. A bevezetett egyetlen finanszírozási alap (EMVA), valamint a módosított programozás, a pénzügyi és ellenőrzési keretrendszer mind egyszerűsítik a végrehajtást. Emellett a vidékfejlesztés számára három alapvető célkitűzést fogalmazott meg, egy-egy tematikus tengely formájában, amelyek köré felépülnek a vidékfejlesztési programok. Ezt egészíti ki egy negyedik horizontális és módszertani tengely, a LEADER. A vidékfejlesztés számára európai prioritásokat határoz meg, amelyek szem előtt tartásával, valamint saját helyzetük elemzése alapján, a tagállamok önálló vidékfejlesztési stratégiát alakítanak ki a legmegfelelőbb intézkedések kiválasztására.

A 2007-2013-as programidőszakra vonatkozó kézikönyv közös megközelítést határoz meg a monitoringra és az értékelésre vonatkozóan, a végrehajtást pedig néhány új elemmel egészíti ki. Ezek egyike a közös mutatók fogalom-meghatározása és számszerűsítése. Felhívja a figyelmet, hogy ehhez szükséges:

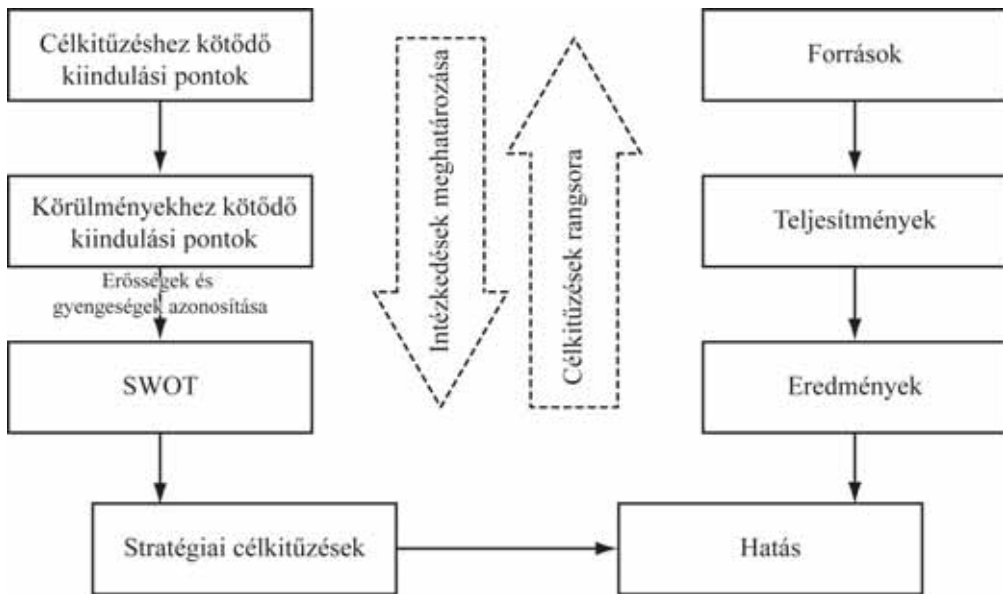
- a kiindulási mutatók pontosabb meghatározása;
- a teljesítmények, eredmények és hatások uniós szintű egységesítése és egyesítése;
- használhatóbb adatgyűjtés a féldős és utólagos értékelések biztosításához, valamint
- a 2000-2006 között alkalmazott mutatók folytonosságára és alkalmazására.

Az új keretek valamennyi vidékfejlesztési beavatkozás számára egységes monitoring és értékelési keretrendszerrel biztosít, amely bevezet néhány kiegészítő adatgyűjtési követelmény kiegészítésével. A közös monitoring és értékelési keretszabályozás a programozás általános megközelítésével összhangban ötféle mutatót határoz meg. E mutatók megfelelnek a célkitűzések rangsorának, amely segít a program célkitűzéseinek elemzésében és közvetítésében, valamint megmutatja, hogy a helyi beavatkozások hogyan járulhatnak hozzá az általános célkitűzésekhez.

A programozási megközelítés egy lépéssorozatot követ (5. ábra). A kiindulási mutatókat a stratégiai célok meghatározására szolgáló SWOT-elemzéshez használják. A hatásmutatók olyan mutatók, amelyek a stratégiai célkitűzéseknek és a vidékfejlesztési rendeletben meghatározott beavatkozási logikának megfelelnek. Az intézkedéseket ezután e stratégia és a rendeletbe foglalt intézkedések határozzák meg. Minden intézkedésre vonatkozóan pénzügyi forrás-, teljesítmény- és eredménymutatókat állapítanak meg.

5. ábra

Az elemzés folyamata



Forrás: DG Agriculture, 2006a

A hatásmutatók annak értékelésére szolgálnak, hogy milyen mértékben sikerült elérni a kitűzött célokat az egyes intézkedések, illetve a teljes program szintjén. A hatásvizsgálat, vagyis az, hogy valamely program milyen mértékben érte el stratégiai céljait – az egyedi intézkedések kimenete és eredményei alapján – a célkitűzések rangsorán keresztül kerül meghatározásra.

A mutatóknak egyedinek, mérhetőnek, költséghatékony módon rendelkezésre állónak/ elérhetőnek, a programra vonatkozóan és időben elérhetőnek kell lenni (SMART). A mutatókat nem lehet minden esetben mennyiségi statisztikai adatokkal alátámasztani; bizonyos esetekben ezek minőségi vizsgálatokra vagy logikai feltevésekre is alapulhatnak.

Mivel a közös mutatók, különösen a nemzeti prioritások és a helyszín-specifikus intézkedések esetében nem képesek a program valamennyi hatásának kimutatására, ezért a programokon belül lehetőség ad (bizonyos keretek között) **kiegészítő mutatók** alkalmazására.

A **közös mutatók** típusai a következők lehetnek:

- A forrás-, vagy pénzügyi mutatók az egyes támogatási szinteken a költségvetésre vagy más forrásokra vonatkoznak. A pénzügyi forrásmutatókat az (éves) kötelezettségvállalások és az elszámolható költségekkel kapcsolatosan az egyes műveletekre, intézkedésekre, illetve programokra rendelkezésre álló pénzalapok kifizetése tekintetében, a fejlődés kimutatására használják. Példa: a Bizottságnak bejelentett ráfordítás intézkedésenként.
- A teljesítménymutatók a programokon belül közvetlenül megvalósított tevékenységeket mérik. Ezek a tevékenységek a beavatkozás operatív céljainak megvalósítását célzó első lépések, amelyeket fizikai vagy pénzegységben mérnek. Példa: szervezett képzések száma, a beruházási támogatásban részesülő gazdaságok száma, a beruházások teljes mennyisége.
- Az eredménymutatók mérik a beavatkozás közvetlen és azonnali hatásait. Tájékoztatást adnak például a közvetlenül kedvezményezettek viselkedésében, kapacitásában vagy teljesítményében bekövetkező változásokról és ezeket fizikai vagy pénzegységben mérik. Példa: a megteremtett munkahelyek bruttó száma, sikeres képzési eredmények.
- A hatásmutatók a programnak a közvetlen kedvezményezettekre gyakorolt azonnali hatásain túlmutató előnyökre vonatkoznak a beavatkozás szintjén, valamint általánosabban a program által érintett terület szintjén. Ezek a mutatók a program tágabb célkitűzéseivel kapcsolódnak. Általában „nettó” értékben szerepelnek, ami azt jelenti, hogy azokat a hatásokat, amelyek nincsenek összefüggésben a beavatkozással, levonják (pl. kettős számlálás, bruttó holtteher) és a közvetett hatásokat figyelembe veszik (eltolódás és szorzók). Példa: a foglalkoztatottság növelése a vidéki területeken, megnövekedett termelékenység a mezőgazdasági ágazatban, a megújuló energia termelésének növekedése.
- A kiindulási mutatókat a SWOT-elemzéshez és a programstratégia meghatározásához használják. Két kategóriába oszthatók: célkitűzéshez kapcsolódó kiindulási mutatók. Ezek a mutatók a program szélesebb célkitűzéseivel kapcsolódnak. Ezeket a rendeletben meghatározott célokkal kapcsolatos SWOT-elemzés kialakításához használják. Ezen kívül olyan kiindulási pontként (referenciaként) is használhatók, amelyekhez a programok hatását viszonyítják. A kiindulási mutatók a programozási időszak elején fennálló helyzetet és az ezt követő tendenciát tükrözik. A hatás becslése azt a későbbi változási részt tükrözi, amely a programmal van összefüggésben, miután a kiindulási tendenciát és az egyéb felmerülő tényezőket számításba vették.
- A körülményekkel összefüggő kiindulási mutatók azokra az általános körülményekkel összefüggő trendekre vonatkozó aspektusokról nyújtanak információt, amelyek valószínűleg hatással vannak a program teljesítményére. A körülményekkel összefüggő kiindulási mutatók két célt szolgálnak: hozzájárulnak a régió belüli erősségek és gyengeségek meghatározásához, és segítik a programon belül elért hatásoknak az általános gazdasági, társadalmi, strukturális vagy környezeti tendenciák fényében való értelmezését.

A számszerűsítés a hatékony monitoring és értékelés alapvető eleme, ezért minden lehetséges esetben a mutatók számszerűsítésére indokolt törekedni. Ezen felül megfelelő célokat kell kitűzni, így az érintett mutató önmaga is számszerűsítéshez vezet. Abban az esetben, ha nincs rendelkezésre álló számszerűsíthető adat, minőségi adatot célszerű használni. Elvileg a közös monitoring és értékelési keretszabályozás részeként megjelenő valamennyi mutató számszerűsíthető.

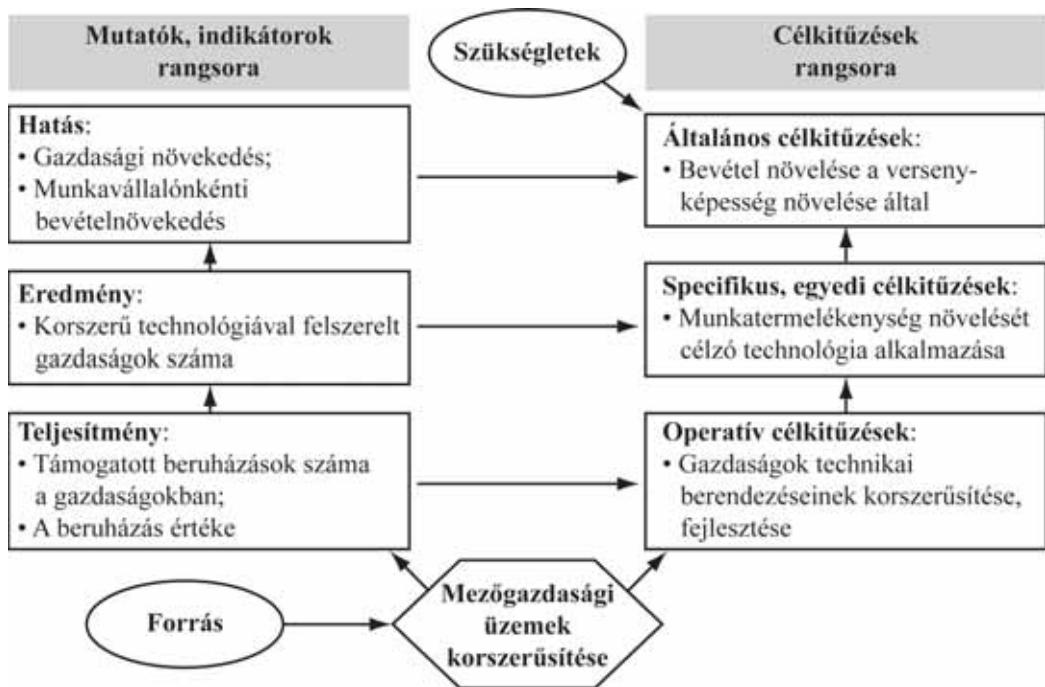
A vidékfejlesztési rendeletben a hatások számszerűsítésére – különösen a kiinduló helyzettel összefüggésben – kivételes hangsúly kerül. Sok esetben azonban a program által érintett terület szintjén ezt nehezebb egy általánosabb kiindulási tendencia összefüggésébe helyezni. Ezért **az alulról felfelé építkező hatásbecslésre szükségessé válik az összpontosítani:**

- Első lépésben a programértékelő a hatást, a közvetlen és a közvetett kedvezményezettek szintjén a teljesítmény- és eredménymutatók, a felmérési adatok, az előző programozási időszak tapasztalata és értékelései alapján értékeli (kettős számlálás, bruttó holtteher, eltolódás és megsokszorozó hatások vonatkozásában).
- Második lépésben az értékelő a program által érintett terület szintjén az általános tendenciához (kiindulási tendencia) való hozzájárulás becslését végzi, amennyiben a program hatása az egyéb tényezőkhez képest mérhető/statisztikailag kimutatható. Amennyiben ez nem lehetséges, az értékelő általános keretek között minőségi vizsgálatot végez.

Az értékelés kulcseszköze az úgynevezett „beavatkozási logika”, amely ok-okozati összefüggést állít fel a költségvetési forrásoktól kezdve az intézkedések eredményein át, egészen az intézkedések hatásáig bezárólag (6. ábra). Így a beavatkozási logika végigvezet azon az egymásra épülő felmérésen, amely az egyes intézkedéseknek a célkitűzések eléréséhez való hozzájárulását vizsgálja.

6. ábra

A beavatkozási logika ábrázolása



Forrás: DG Agriculture, 2006a

2.5. EU tapasztalatok a vidékfejlesztési támogatások felhasználása kapcsán

A következőkben két, a vidékfejlesztési intézkedések átfogó elemzésével foglalkozó jelentés néhány fontosabb következtetését ismertetjük (Dwyer et al., 2008, illetve DG Agriculture, 2009a):

- A tagállami programokat figyelembe véve a 2. tengely használta fel a legtöbb forrást az eddig lezárult programozási időszakokban (2000-2006). Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a nem konvergencia programok erőteljesebben fókuszálnak a 2. tengely intézkedéseire, míg a konvergencia programokban nagyobb hangsúlyt kap a mezőgazdaság struktúraváltása (1. tengely). Ezek a különbségek a 2007-2013. évi periódusban már kevésbé jelentkeznek.
- A vidékfejlesztési kiadások arányai változtak a programozási periódusok során. A tagállamok a 2007-2013. évi programok során a korábbiaknál jóval nagyobb kiadást eszközölnek a 3. tengelyre és valamivel többet a 2. tengelyre.
- Az 1. tengely intézkedései között az emberi erőforrás fejlesztésére, illetve a piaci orientációra irányulókat dominálnak, míg kisebb részben jelenik meg a generációváltást segítő intézkedés.
- A 4. tengely keretein belül elköltött források jelentősen növekedtek.
- Az új tagállamok főként a rövidebb időre vonatkozó programozási időszakban (2004-2006) a konvencionális, könnyebben megvalósítható intézkedéseket részesítették előnyben. Mind a szakirodalom, mind pedig a szakértői vélemények azt mutatják, hogy részben a szakigazgatási rendszer elégtelen működése, másrészt a civil társadalom befogadóképességének korlátozottsága az oka („puha” pénzek előnyben részesítése).
- A NUTS 3 szinten hozzáférhető mutatókat, indikátorokat áttekintésének célja, hogy átfogó képet nyújtson a vidéki térségek gazdasági-, társadalmi- és környezeti jellemzőiről, amely alapján az indikátorok és a tengelyek forráselosztása között igen gyenge kapcsolatot tárta fel.
- Leginkább az 1. tengely esetében mutatkozik kapcsolat a biztosított források és a gazdasági jellemzők között.
- A vidékfejlesztési források legfőképp a mezőgazdasági aktivitást támogatják és a szélesebb gazdasági-társadalmi intézkedések hiányoznak, de legalább is aránytalanok.
- Minden aktuális programozási periódus jelentős előzményekkel vág neki az új időszaknak, így egyfajta tehetetlenségről vagy determináltságról beszélhetünk.
- A vidékfejlesztési beavatkozások tipizálása pozitívan járulhat hozzá a hatékonyabb és átláthatóbb vidékpolitikához.
- Számos tényező befolyásolja, hogy egy gazdaságra a többes tevékenységvégzés (pluriactivity), vagyis a gazdaságon kívüli jövedelemszerző tevékenységek végzése a többlábon állás, vagy a farm-diverzifikáció (gazdaság erőforrásaihoz kötött, mezőgazdasági alaptevékenységen kívüli tevékenységbővítés) jellemző:
 - A többes tevékenység (pluriactivity) elsősorban a kisebb gazdaságokra jellemző, míg a farm-diverzifikáció leggyakrabban a nagyobb gazdaságokban történik.
 - A gazdálkodás típusa szintén meghatározó, hiszen egyes tevékenységek a többinél munkaintenzívebbek, illetve a gazdálkodó folyamatos jelenlétét igényelhetik. Ebből adódóan a szántóföldi növénytermesztéssel foglalkozó gazdálkodók számára a pluriaktivitás választása az általánosabb, míg az állattartással foglalkozó gazdálkodók számára a diverzifikáció útja kaphat prioritást.
 - Befolyásoló tényező lehet a gazdaság elhelyezkedése is. A legeltető állattenyésztéssel foglalkozó gazdaságok általában olyan vidékre koncentrálnak, amelyek olyan

diverzifikált tevékenységek mint a turizmus számára is vonzóak. A hegyvidéki- és tengerparti területek, vagy kellemes vidéki környezet olyan előnyöket nyújtanak, amelyek a potenciális turisták számára vonzerővel bírnak. Ha a gazdálkodók nagyobb városok vonzáskörzetében élnek, több lehetőségük van nem mezőgazdaságon munkát vállalni, mint a vidéki területen élőknek. Ezen felül a kedvezőbb értékesítési lehetőségek miatt arra is, hogy a gazdaságon belül diverzifikálják tevékenységüket.

- Végül az emberi erőforrás is meghatározó tényező. Az idősebb gazdálkodók sokkal kisebb arányban vállalnak nem mezőgazdasági munkát, mint a fiatalok.
- Az EU-27 családi gazdaságainak több mint egyharmadára a több lábón állás (többféle gazdasági tevékenységet folytatása) jellemző (pluriactive), míg 12% bővítette tevékenységét a diverzifikációval, ami azt bizonyítja, hogy a mezőgazdasági szektorban a több lábón állás jelentősnek mondható. Az EU-27 többségében a mezőgazdasági termelés azonban olyan gazdaságokban történik, ahol a gazdálkodók jövedelmének nem mezőgazdasági foglalkoztatással való kiegészítése nehéz feladat: a 16 Európai Méretegységen felüli gazdaságokban – az EU-27 családi gazdaságainak 75%-át jelentik – a pluriaktivitás meglehetősen szerény mértékű (18%), a diverzifikációs tevékenységek gyakran kimerülnek a mezőgazdasági tevékenységek kiterjesztésében (gazdasági eszközök bérbeadása, az előállított termékek feldolgozása). Úgy tűnik, hogy a gazdaságok diverzifikációjának vidékfejlesztési támogatása eléri a célját, és elősegíti a diverzifikációs tevékenységek elindítását.

Az új tagállamok szempontjából szemlélve a vidékfejlesztés sikertörténet, azonban némi keserű szájjal megfűszerezve. Ennek legfőbb oka, hogy az elmúlt időszakban a támogatások jelentős részben a legnagyobb, legaktívabb és legsikeresebb termelőknél, közösségeknél koncentráltak. Ez önmagában nem szükségszerűen jelent rosszat, azonban ez nem segít a kisebb gazdaságok helyzetén, pedig szerepük gyakran jelentősebb a vidéki térségek fejlődése szempontjából. Közép-Kelet Európa távoli, kieső vidékein még mindig a mezőgazdaság jelenti az egyetlen lehetséges munkalehetőséget, megélhetést. Ilyen értelemben persze a KAP támogatások is sokkal inkább szociális célokat szolgálnak, mint sem fejlesztést. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a támogatásokhoz való hozzáférés gyakran saját, alapvető adottságtól függ (megfelelő ismeretek és/vagy saját pénzügyi forrás hiánya), illetve a vidékfejlesztési intézkedések komplex végrehajtási gyakorlata „kizár” bizonyos érintetteket. A rendszer ugyanis alapvetően a fejlettebb, tapasztaltabb régi tagállamok szempontjai (problémák, prioritások, abszorpciós képesség) alapján került kialakításra. Tehát nem önmagában a vidékfejlesztési beavatkozás logikája rossz, hanem a programok kialakításához és a megvalósításhoz használható keretrendszer sok tekintetben nem alkalmazkodik az új tagállamok igényeihez (Jarc, 2008).

Európai szinten a WTO tárgyalások tükrében fontos szempontot jelentett a gazdák támogatásának termeléstől való elválasztása. Egy lehetséges megoldást jelentett a források általános vidéki gazdaságfejlesztés irányába történő eltérítése – még azt a kockázatot is vállalva, hogy ezzel gyakorlatilag a területfejlesztés felségterületére téved. A beruházások így a gazdaságok átalakulására ösztönöztek, meggyőzve egyrészt az egyébként a vállalkozásuk fejlesztésével kapcsolatban vonakodó gazdákat. Másrészt elősegítették a földhasználat átadását azoknak, akik azzal jobban tudnak élni. Brüsszel szerint ez még mindig jobb megoldás, mintha a vidékfejlesztés teljes egészében a területfejlesztés részét képezné, amely általában a városi területek fejlesztését helyezi előtérbe (Wakeford, 2010). A költségvetési feszültségekből kifolyólag a jövőben különösen fontos lesz annak tisztázása, hogy mely területeken hozhat maximális társadalmi hasznot a közszféra intervenciója (Davis, 2010).

2.6. Az EU tagállamok 2007-13 időszakra tervezett vidékfejlesztési programjainak összehasonlítása

A hazai viszonyokról elmondható, hogy az egymást követő programidőszakokban a tervezők számára a SAPARD (2000-2006) időszakára vonatkozóan¹¹ 15 db, az AVOP (2004-2006) és NVT (2004-2006) esetében¹² 25 db, az ÚMVP (2007-2013) esetében¹³ pedig 43 db választható intézkedés adott elméleti mozgásteret. Figyelembe véve a lehetőségeket és a hazai helyzetfeltárás által feltártakat, Magyarország SAPARD programja 9 intézkedéssel, az AVOP és NVT 15 intézkedéssel, 25 alintézkedéssel, az ÚMVP pedig 39 intézkedéssel, 41 alintézkedéssel kívánta, kívánja elérni a programokban megfogalmazott célok megvalósítását (2. melléklet). Tehát megállapítható, hogy az idő előrehaladtával a SAPARD és ÚMVP között eltelt időben, az intézkedések száma jelentősen növekedett¹⁴.

Funkcionális kategóriák mentén vizsgálva megállapítható a környezetvédelem erősödése, amit az ezzel kapcsolatos intézkedések számának bővülése jelez. Tekintettel a klímaváltozás mezőgazdasággal összefüggő hazai és nemzetközi problémáira, a téma jelentőségének további erősödése jelezhető előre. Az intézkedések számának növekedése, bővülése igaz a versenyképesség és a vidékfejlesztés tekintetében is. Ez részben az egymást követő programidőszakok alatt hozzáférhető források nagyságával is magyarázható.

A csatlakozásra való felkészülésünk (SAPARD) alatt a legnagyobb hangsúlyt a versenyképesség fokozása kapta, a rendelkezésre álló források több mint fele (59,2%) erre összpontosult (6. táblázat). Fontossági sorrendben a második helyen a vidékfejlesztés állt 36,5%-kal, a környezetvédelem ebben az időszakban még kevésbé érvényesült, a forrásokból csupán 4,3%-ban részesedett.

2004. évi csatlakozásunkat követően, az AVOP és NVT programozási időszakában megváltozott a kép. A két program forrásait prioritások szerint összevonva azt tapasztaltuk, hogy a versenyképesség – a tervezett források alapján – veszített relatív jelentőségéből (37,0%), azonban a környezettel kapcsolatos intézkedések prioritása jelentősen megerősödött ebben az időszakban (53,9%), a vidékfejlesztés aránya pedig az előző időszak negyedére (9,1%-ra) csökkent. A jelenlegi (2007-2013) programozási időszak tervezésekor ismét átértékelődtek a prioritások: a legnagyobb hangsúlyt (51,0%) újra a versenyképesség fokozása kapta, kissé veszített jelentőségéből a környezetvédelem (33,3%), viszont majdnem kétszeresére nőtt a vidékfejlesztés prioritásának részesedése (15,7%) – ám még így is jóval elmaradt a másik két prioritásra szánt forrásarányától (5. táblázat).

¹¹ Az 1268/1999 EK rendelet szerint.

¹² Az 1257/1999, és az 1263/1999 EK rendeletek szerint.

¹³ Az 1698/2005 EK Rendelet szerint.

¹⁴ A felkészülési időszak, illetve a jelenlegi időszak programdokumentumait tekintve könnyű helyzetben voltunk a kategóriák alá tartozó prioritások, tengelyek, illetve intézkedések besorolásainál. Az AVOP és az NVT esetében megvizsgáltuk a prioritások, tengelyek, intézkedések megvalósítása által elérendő célokat, és ezek alapján alakítottuk ki a végső besorolást. Az elemzés során a „versenyképesség” funkcionális kategóriába soroltuk a technikai segítségnyújtásra szánt forrásokat is, miután úgy ítéltük meg, hogy az ebből finanszírozott tevékenységek leginkább ezt a célt szolgálják. Az AVOP esetében a LEADER+ forrásait a vidékfejlesztés funkcionális kategóriába soroltuk, mivel a programdokumentum is ide sorolta. Az ÚMVP-nél azonban, miután a LEADER intézkedései a három kategória szerint elkülöníthetők, az erre szánt forrást megbonthatottuk és a megfelelő kategóriába soroltuk.

A három prioritás program-időszakonkénti tervezett pénzügyi súlya

Prioritás	SAPARD		AVOP/NVT		ÚMVP	
	Tervezett forrás-arány, %	Forrás, millió euró	Tervezett forrás-arány, %	Forrás, millió euró	Tervezett forrás-arány, %	Forrás, millió euró
Versenyképesség javítása	59,2	157,3	37,0	340,1	51,0	1 942,2
Környezeti állapot fenntartása	4,3	11,3	53,9	495,4	33,3	1 265,9
Vidéki térségek fejlesztése	36,5	97	9,1	84,0	15,7	597,8
Összes prioritás	100,0	265,6	100,0	919,5	100,0	3 805,8

Forrás: Programdokumentumok (SAPARD, AVOP, NVT, ÚMVP), Rural Development in the European Union statistical and economic information Report 2009 alapján saját szerkesztés

A prioritások közötti hangsúlyeltolódások mellett a három tervidőszak alatt a felhasználható uniós források folyamatosan növekedtek. Míg a SAPARD alatt 265,6 millió (évente 38 millió) eurót használhattunk fel a célok megvalósulására, az AVOP-NVT keretében 920 millió (évi 306 millió) eurót, a 2007-2013-as időszakban pedig 3,8 milliárd, évente több mint félmilliárd euróval gazdálkodhatunk. Így tehát egy-egy prioritás hangsúlyának mérséklődése – a vidéki térségek fejlesztését kivéve – egyidejűleg nem járt forráscsökkenéssel. A vidékfejlesztésre fordítható forrás összege is csupán a második programidőszakban csökkent.

A vidékfejlesztési források tengelyek közötti megoszlásában jelentős eltérések tapasztalhatók a tagországok között. A régi tagállamok (EU-15) átlagosan a környezet és a vidék állapotát javító II. tengely intézkedéseire tervezték a források zömét (52%-át) fordítani, az I. tengelyre 30,6%-át, a III. tengelyre átlagosan a források 9%-át, a IV. LEADER tengelyre pedig 7%-át. Ezzel szemben az új tagállamok (EU-12) a legtöbb forrást (40%) az élelmiszergazdaság versenyképességét javító I. tengelyre szánják. A II. tengelyre a források 33%-a, a vidéki gazdaság diverzifikációját az életminőség javítását célzó III. tengelyre 20%-a, míg a LEADER tengelyre 4,1%-a jut (6. táblázat). A régi tagállamok közül a II. tengely jelentősége főként az északi-, észak-nyugati államokban jellemző, ahol a források 70-80%-át is kiteszi, míg a déli tagállamok (Görögország, Spanyolország, Portugália) forrásallokációja inkább az új tagországokéhoz hasonlít. A háttérben az ország csoportok eltérő termelési szerkezete, földhasználata (a mezőgazdasági és erdőterületek aránya), a gazdaság – ezen belül az élelmiszergazdaság – fejlettsége, a modernizáció szintje, valamint a környezet-tudatos magatartás elterjedtsége húzódik meg. Az EU-12-ben a vidéki területek fejlesztéséhez kapcsolódó célokra a források nagyobb hányadát fordítják, mint a nyugat-európai államok, amelynek okai közt az új tagállamok relatíve elmaradottabb infrastrukturális, gazdasági és alapszolgáltatásokat érintő fejlettségi színvonala és a vidéki népesség alacsony képzettségi szintje szerepel.

Magyarország tengelyek közti forrásmegosztása a III. és IV. tengely esetében az EU 27 átlagának megfelelő, az I. tengelyre viszont az átlagos (34%-os) aránynál 12%-kal többet, a II. tengelyre 14%-kal kevesebbet költ. Hazánk forrásallokációja leginkább Görögorszáéhoz, kisebb mértékben pedig Litvániáéhoz és Lengyelorszáéhoz hasonlít.

**A vidékfejlesztési források* megoszlása tengelyek között
tagországoként (2007-2013)**

Ország	I. tengely		II. tengely		III. tengely		IV. tengely		Összesen millió euró
	millió euró	%	millió euró	%	millió euró	%	millió euró	%	
Ausztria	1 078,5	13,8	5 661,5	72,4	506,1	6,5	423,1	5,4	7 822,3
Belgium	671,0	58,6	300,4	26,2	97,0	8,5	57,2	5,0	1 144,6
Dánia	176,2	21,2	512,1	61,7	46,6	5,6	77,7	9,4	830,3
Egyesült Királyság	910,9	10,5	6 560,7	76,0	676,0	7,8	473,6	5,5	8 634,8
Finnország	512,6	7,7	5 450,4	81,6	434,7	6,5	243,6	3,6	6 682,6
Franciaország	4 622,2	38,7	5 816,0	48,7	798,8	6,7	584,3	4,9	11 943,6
Görögország	2 254,9	44,4	1 714,9	33,8	709,9	14,0	295,3	5,8	5 078,0
Hollandia	290,9	29,9	289,4	29,7	290,2	29,8	96,7	9,9	973,0
Írország	482,0	11,2	3 385,3	78,8	0,0	0,0	425,5	9,9	4 298,8
Luxemburg	127,7	34,7	212,0	57,5	15,5	4,2	13,2	3,6	368,5
Németország	3 696,7	28,0	5 505,7	41,7	3 042,8	23,0	753,3	5,7	13 213,7
Olaszország	6 434,5	38,6	6 981,5	41,8	1 414,1	8,5	1 346,0	8,1	16 687,4
Portugália	2 349,5	47,0	1 973,8	39,5	18,4	0,4	496,6	9,9	4 996,3
Spanyolország	6 623,8	47,3	5 125,4	36,6	526,5	3,8	1 402,0	10,0	13 997,2
Svédország	555,2	14,2	2 702,1	69,0	326,0	8,3	263,9	6,7	3 917,2
EU-15	30 786,6	30,6	52 191,2	51,9	8 902,6	8,9	6 952,0	6,9	100 588,2
Ciprus	140,5	43,2	141,1	43,4	28,9	8,9	8,6	2,7	325,0
Csehország	840,5	23,2	1 945,7	53,8	635,6	17,6	176,0	4,9	3 615,8
Észtország	347,6	37,6	334,5	36,2	118,9	12,9	85,8	9,3	924,9
Lengyelország	7 187,5	41,7	5 546,0	32,2	3 430,2	19,9	787,5	4,6	17 217,8
Lettország	649,0	47,7	365,0	26,8	259,6	19,1	32,5	2,4	1 361,6
Litvánia	930,2	41,2	824,6	36,5	275,6	12,2	137,0	6,1	2 260,4
Magyarország	2 366,4	45,9	1 626,7	31,5	690,7	13,4	272,4	5,3	5 159,1
Málta	34,3	34,2	25,0	25,0	33,0	32,9	3,9	3,9	100,3
Szlovákia	835,4	32,6	1 242,1	48,5	358,0	14,0	74,5	2,9	2 562,6
Szlovénia	399,5	34,5	587,6	50,7	132,0	11,4	33,8	2,9	1 158,9
Bulgária	1 204,9	39,4	777,4	25,4	877,7	28,7	77,0	2,5	3 060,1
Románia	3 967,3	42,5	2 293,4	24,5	2 473,7	26,5	235,1	2,5	9 345,7
EU-12	18 903,1	40,1	15 709,2	33,4	9 313,9	19,8	1 924,0	4,1	47 092,2
EU-27	49 689,7	33,6	67 900,5	46,0	18 216,6	12,3	8 875,9	6,0	147 680,4

* EMVA+nemzeti.

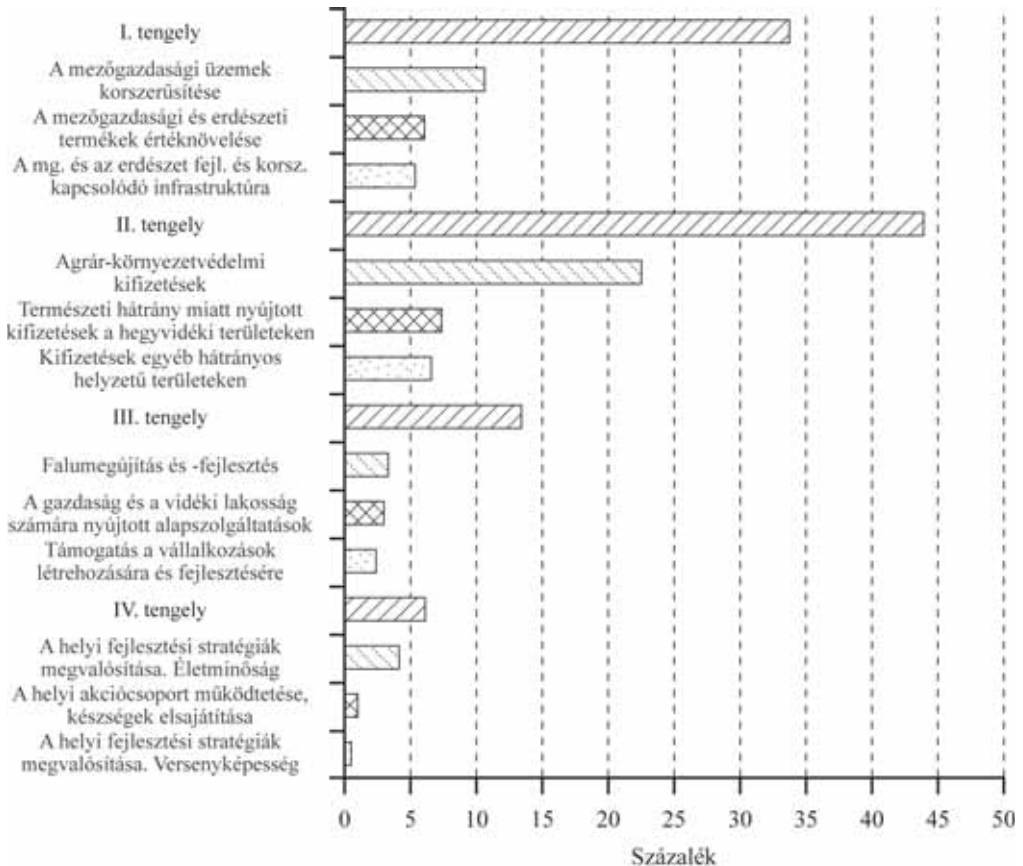
Megjegyzés: Bulgária és Románia esetében az összes támogatás az EMVA költségvetésükben megjelenő közvetlen támogatás nélkül értendő

Forrás: Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information Report 2009 alapján saját szerkesztés

Az egyes intézkedéseket megvizsgálva megállapítható, hogy EU-27 szinten a legfontosabb intézkedések együttes súlya nem domináns egy-egy tengelyen belül, azaz uniós szinten inkább a támogatások relatív egyenletes megoszlásáról beszélhetünk. Ez persze nem jelenti azt, hogy az egyes tagországokat összehasonlítva ne lennének a sajátos helyzetre visszavehető különbségek (7. ábra).

7. ábra

A legfontosabb intézkedések pénzügyi súlya a EU-27 esetében a 2007-2013 programozási időszak programdokumentumai alapján



Forrás: Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information Report 2009 alapján saját szerkesztés

Összességében elmondható, hogy hazánkban mindhárom programozási időszakban a legfontosabb intézkedés versenyképesség fokozása volt, még akkor is, ha aránya a csatlakozás után némileg visszaesett. A környezetvédelem jelentősége a csatlakozást követően erősödött, a vidékfejlesztés prioritásfoka pedig összességében erősen hullámzott, jelenleg ez a legkevésbé hangsúlyos. Az erős hullámmásában szerepe volt a – mezőgazdaság és a vidékfejlesztés közötti kapcsolatáról szóló – hazai és nemzetközi szakmai és politikai vitáknak. Továbbá annak az elvnek, miszerint a környezetvédelem és a versenyképesség prioritások megvalósulása húzóerőt gyakorol a vidék fejlődésére is.

3. A vidékfejlesztési intézkedések megvalósulása

3.1. A mezőgazdaság versenyképességének javítása

A versenyképesség összehasonlíthatóvá teszi a vállalkozások, ágazatok vagy nemzetgazdaságok piaci értékesítési képességét. A hazai mezőgazdasági- és élelmiszeripari szereplők itthon és a nemzetközi piacokon is jelen vannak, ezért elengedhetetlen versenyképességi pozícióik ismerete. Potori et al. (2004) szerint a versenyképesség megegyezik a vállalkozások életképességével, vagyis – bel- és külpiacon viszonylatban egyaránt – az adott jogszabályi és gazdasági környezetben, a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználásával, a társadalom számára elfogadható, megfelelő haszon elérésének képességével.

„Az agrárprobléma modellje abból indul ki, hogy a mezőgazdasági termelést meghatározott sajátosságok jellemzik: erősen ár rugalmatlan kereslet és kínálat, az aggregált kereslet lassú növekedése a kínálathoz képest, versenyző piac szerkezet, gyors technikai fejlődés, viszonylag immobil erőforrások (például Koester (1992); Robinson (1989)). A gyors technikai fejlődés jelentősen megnöveli a mezőgazdaság kibocsátását, amellyel nem tud lépést tartani a kereslet növekedése annak jövedelem rugalmatlansága miatt, ezért a mezőgazdasági árak csökkennek. Az árak csökkenése önmagában nem okozna gondot a mezőgazdasági termelőknek, ha a fogyasztók alacsonyabb áron több élelmiszert vásárolnának. Mivel a mezőgazdasági termékek kereslete ár rugalmatlan, ezért az árcsökkenésből fakadó bevételi kiesést teljesen nem tudja ellensúlyozni a magasabb szintű fogyasztás. A kínálat ár rugalmatlansága miatt viszont a termelők az árak csökkenésére a korábbi egyensúlyi szinthez képest kisebb kibocsátás visszafogással válaszolnak. A termelők az új helyzethez csak úgy tudnak alkalmazkodni, ha termelésüket hatékonyabbá teszik” (Fertő, 1996), ezért az ágazat piaci versenyessége alacsonyabb termelési és disztribúciós költségek elérésével javítható. Az állami beavatkozások (ár-, import-, exportszabályozások, támogatások) segíthetik, de kedvezőtlenül is befolyásolhatják a versenyképességet. A feldolgozott termékek szektorában pedig a termékdifferentiálás lehet a legfontosabb stratégia, mivel a termelési költségek kevésbé fontosak (de nem lényegtelenek) a kereskedelem szempontjából, mint a differenciálatlan, elsődleges termékeknél. Itt már sokkal fontosabb a technológiai fejlesztés és a marketing költsége, melyek döntően vállalati szinten alakíthatók (Elekes és Pálovics, 2001). A mezőgazdaság számára a versenyképesség során azt is figyelembe kell venni, hogy az ágazat a táj és a természet megőrzésében is szerepet vállal, és hozzájárul a vidéki élettér megőrzéséhez, tehát a fenntarthatóság és a multifunkcionális jelleg kerül előtérbe.

Vállalati szinten alapvetően a gazdasági környezet (makro- és mikrogazdasági), a termelési (erőforrások száma, hozzáférhetősége) és piaci feltételek (versenytársak száma, helyzete, piacra jutás lehetősége), valamint a szabályozási háttér (adóztatás, hitellehetőség, támogatás) befolyásolják a versenyképességet. A mezőgazdasági és a vidékfejlesztési programdokumentumok helyzetértékeléseiben főleg a gazdasági környezet, a termelési feltételek vizsgálata részletesebb, a piaci feltételek azonban már kevésbé, a szabályozási háttér elemzése pedig egyáltalán nem kidolgozott. Igaz, hogy a támogatásoknak ez utóbbi körülményre közvetlenül nincs hatása.

3.1.1. Tervezés értékelése

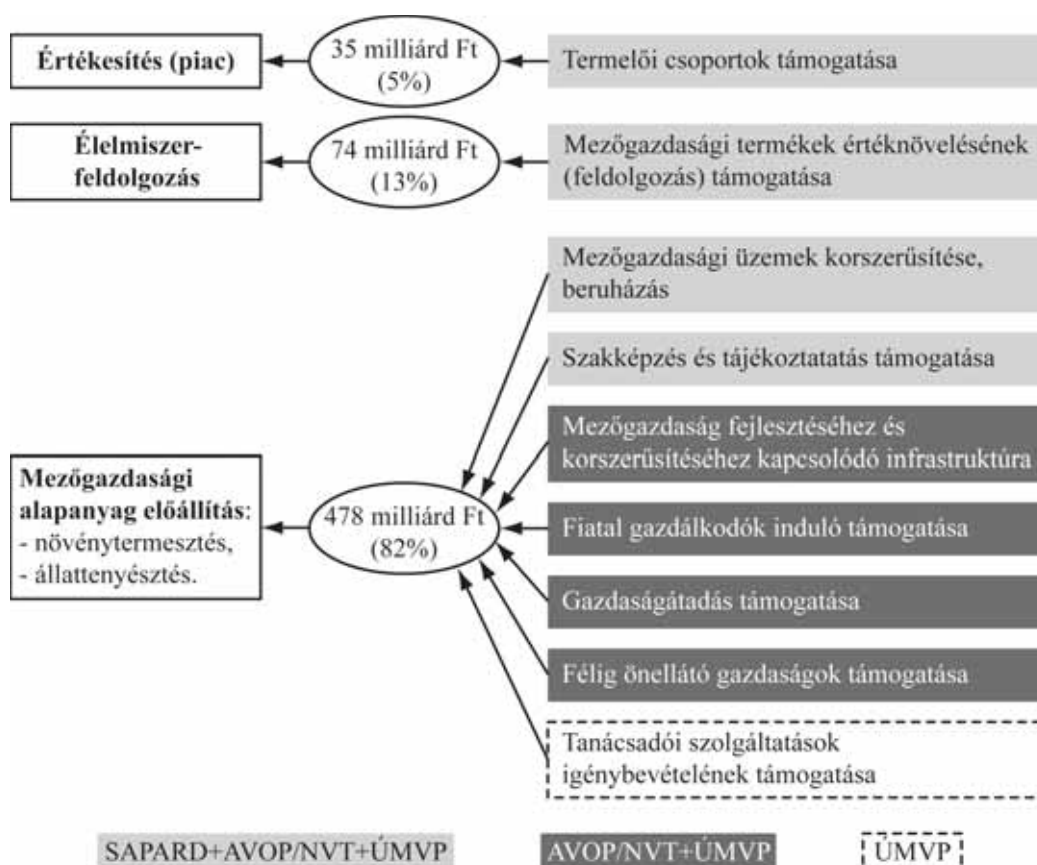
A **versenyképesség** funkcionális kategória mindhárom programidőszak **kiemelt prioritásának** tekinthető, amit az erre szánt források nagysága is alátámaszt. A prioritás hangsúlyos megjelenése az ország makrogazdasági, társadalmi mutatóinak, a mezőgazdaság nemzetgazdasági szerepének

és strukturális jellemzőinek figyelembe vételével alakult ki. A programdokumentumok elemzése alapján elmondható, hogy a tervezők főleg a termelési feltételek javításában látták a versenyképesség fokozásának lehetőségét. Ehhez megfogalmazták az elérendő célokat, melyekhez három főbb területen (fizikai potenciál javítása, humán erőforrás fejlesztése, piacra jutás elősegítése) rendeltek intézkedéseket. Mivel a helyzetértékelések során a programozók kevésbé foglalkoztak a piacra jutás feltételeinek részletes vizsgálatával, ezért az erre vonatkozó célkitűzés bár fontos, a programdokumentumokban még sincs kellőképpen alátámasztva.

A versenyképességet fokozó intézkedések (I. tengely) egyes termékpálya szakaszokra jutó forrásait megvizsgálva látható, hogy a 2000-2013 között rendelkezésre álló közel 590 milliárd Ft legnagyobb része (82%) a mezőgazdasági alapanyag-termelés támogatását szolgálta (8. ábra). Az élelmiszer-feldolgozásra, valamint az értékesítési lehetőségek, a piacra jutás megerősítésére jóval kisebb arányú forrás jutott. A programdokumentumok helyzetértékeléseit nehéz egységes szemüvegen keresztül elemezni, hiszen különböző időszakokat vizsgálva jutnak el megállapításaikhoz. Ezt jól érzékelteti, hogy míg a SAPARD a rendszerváltás éveivel képest vizsgálja a folyamatokat, az ÚMVP viszont már csak 1998-ig tekint vissza.

8. ábra

A versenyképességet javító intézkedések kapcsolódása a termékpálya egyes szakaszaihoz, 2000-2010



Forrás: a programdokumentumok pénzügyi tervei alapján saját szerkesztés. 270 Ft/euro árfolyamon számolva

A makrogazdasági mutatók tekintetében minden programdokumentum **megállapítja** a mezőgazdaság **kibocsátásból, GDP-ből, foglalkoztatásból** való részesedésének **csökkenő** arányát. Hozzáteszik, hogy utóbbit nem ellensúlyozza az élelmiszeripar foglalkoztatása sem. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy világviszonylatban az országok fejlettségi szintjének emelkedését általában a mezőgazdaság nemzetgazdaságon belüli súlycsökkenése követi. A mezőgazdaság lemaradását sokkal inkább jelzi, hogy 1998-2005 között nominál értékben az ágazat másfélszeres teljesítménynövekedése közben az ipar és a szolgáltatások teljesítménye gyorsabban (2,5-szeresére) növekedett. A helyzetfeltárások alapján végig csökkenő tendencia mutatkozott az **élelmiszergazdaság fogyasztásból, exportból** való részesedésében is.

A mezőgazdasági kibocsátáson belül már a kilencvenes évek végén is **a növénytermelés súlya volt meghatározó** (52,6%), ami a későbbi programozási időszakokban tovább erősödött (2005-re 61,4%-ra). A gabona-, az ipari- és takarmánynövények foglalják el még ma is a megművelhető földterületek jelentős részét. Ezzel kapcsolatban az igazi gond az, hogy az eltelt 20 évben erre **nem épült hozzáadott értéket adó feldolgozóipar, illetve az ehhez potenciálisan kapcsolódó állattenyésztés is jelentős mértékben leépült**. A fejlesztések szükségességét alapozzák meg a tervezők, amikor arról számolnak be, hogy a mezőgazdasági tevékenységet folytatók helyzetét – az ezredforduló előtt jellemző nyíló agrárróló mellett – jelentősen rontotta, hogy a korábbi nagyüzemek eszközállomány korlátozottan hasznosítható, **elavult, fejlesztésre szoruló eszközállomány**.

Minden programdokumentum kedvezőtlennek tekinti **a földtulajdon szétaprózottságát** – noha a földhasználat tekintetében a gazdaságok átlagos területében kismértékű koncentráció figyelhető meg –, ami **kedvezőtlenül befolyásolja a gazdálkodás hatékonyságát, ezáltal hátráltatva a versenyképesség növelésének lehetőségét**. Ezt tovább nehezítette a **mezőgazdaságból** a kilencvenes évtized első éveiben **kikerült munkanélküliek** gyakran kényszerből, szakmai hozzáértés nélkül megkezdett egyéni mezőgazdasági tevékenysége. További hátrányt jelentett a hazai tulajdonú helyi (regionális) ellátásra termelő **kis- és középvállalkozások tőkehiánya, amely hátráltatta az üzemek fejlesztését**. Hasonló mondható el az élelmiszeripari tevékenységet (is) folytató vállalkozásokról, amelyeknek nehézséget okozott az alapvető **élelmiszerbiztonsági, higiéniai, környezetvédelmi előírások feltételeinek megteremtése**. Az élelmiszer-feldolgozásban hiányos volt **a vállalkozások nyereségtermelő képessége, az innováció szintje, és a marketing-tevékenység is javításra szorult**. Különösen az elsődleges feldolgozást végző ágazatokban – az európai és globális piacokon való versenyképesség biztosításához – elmaradt a szükséges **szervezetátalakítás**. Egyetértve az ÚMVP tervezőivel mindez azért tartjuk magunk is fontosnak, mert a belföldi szükséglet kielégítését meghaladó mennyiségű magas minőségű élelmiszerek pozitívan befolyásolhatnák a külkereskedelmi egyensúlyt. Mindezekre tekintettel megalapozott, hogy a tervezők a legfőbb prioritásként a mezőgazdaság versenyképességi pozíciójának javítását tekintették.

A csatlakozás előtti felkészülési időszak alatt, a taggá válás feltételeinek megteremtése mellett a magyar agrárgazdaság és a vidék fenntartható fejlesztésének kiemelt célterületei **„a mezőgazdasági termelés hatékonyságának javítása, a megváltozott üzem- és tulajdoni struktúrához szükséges fejlesztések megvalósítása és a termelési struktúra korszerűsítése”** voltak. A célok elérését a program a meglévő termelőkapacitások korszerűsítésére, a korábbi vertikális kapcsolatok tapasztalatainak felhasználására, a hatékonyan termelhető, jó minőségű alapanyag-előállítás meglétére alapozta. A versenyképesség növeléséhez a humán erőforrások minőségi paramétereinek fejlesztésével is hozzá kívánt járulni.

A csatlakozás utáni időszakban a mezőgazdasági termelés és élelmiszer-feldolgozás versenyképességének fokozása maradt a fő cél. Ezt indokolták az elmaradt műszaki, technikai és technológiai fejlesztések, a birtokméretek és a termelőeszköz kapacitások közötti összhang hiánya, a tőkehiány, a mezőgazdasági vállalkozók kedvezőtlen korösszetétele, az alacsony képzettségi színvonal, a hiányosan kiépített agrárszolgáltató és -szaktanácsadási rendszer.

A prioritások alatt megfogalmazott célokhoz a programok a rendelkezésre álló uniós támogatási lehetőségekből – a beavatkozási logika és lehetséges szinergiák figyelembevételével – válogatva kapcsoltak intézkedéseket. **Mindhárom programidőszakra jellemző, hogy a versenyképesség kapcsán a tervezők nem használták ki az összes lehetséges intézkedést.** Az ÚMVP intézkedéspalettája szintén tágabb teret adott, mint amivel éltünk. Egyrészt már a SAPARD-nál is kimaradt élelmiszer-minőségi rendszerekkel összefüggő intézkedéseket kell megemlíteni, valamint az új termékek, eljárások és technológiák fejlesztésére irányuló, együttműködést segítő, és a természeti katasztrófák megelőzését és a katasztrófák utáni helyreállítását támogató intézkedéseket. Ezek nagy segítséget jelenthettek volna az utóbbi évek hazai problémáinak megoldására. **Ugyanakkor a koncentráció és prioritások érvényesítése eredőjeként nem állapítható meg egyértelműen, hogy ezen intézkedések bevezetése – amely szükségszerűen forrásokat vont volna el más intézkedésektől – egyértelműen jobban hozzájárult volna a kitűzött célokhoz.**

Mindez azt mutatja, hogy a **következő programidőszakban felkínált palettából nagyon átgondoltan kell választanunk**, amit megerősít, hogy mindhárom programidőszakban találunk olyan intézkedéseket, melyeket ugyan a tervezők bevettek a programokba, azok azonban valamilyen okból (hazai jogszabállyal való ütközés, forrásátcsoportosítás, stb.) nem indultak el. Így a SAPARD-ban: a szakképzés, a termelői csoportok és az agrár-környezetvédelem támogatása (bár a két utóbbi nemzeti forrásból támogatott volt ebben az időszakban); az NVT-ben: a korai nyugdíjazás, amely az ÚMVP-ben is valójában csak 2010-ben indult (bár kérelmet 2007-2008 között egyszer már benyújtottak, kifizetésre még nem került sor).

A „versenyképesség” kategóriához köthető intézkedések gyakran horizontális jellegűek és a támogatásoknak nincs földrajzi korlátozása (az ország bármely területéről pályázható, míg a vidékfejlesztési intézkedések kizárólag a vidéki területeken élők számára elérhetőek). **A tervezők három főbb területen avatkoztak be:** egyrészt a termeléshez szükséges **fizikai potenciál korszerűsítésén**, bővítésén és a minőségi termelés támogatásán, másrészt **a humán erőforrás fejlesztésén**, harmadrészt pedig **a piaci pozíciók megerősítését** szolgáló termelői szerveződések támogatásán **keresztül**. A három programidőszak során rendelkezésre álló források nagysága jelentősen eltért (7. táblázat).

7. táblázat

**A versenyképesség javítását célzó uniós források mértéke
az egyes programok esetén**

milliárd Ft

Megnevezés	SAPARD	AVOP/NVT	ÚMVP	Összesen
Fizikai potenciál fejlesztése	35,1	67,7	393,6	496,5
Humán erőforrás fejlesztés	1,3	6,6	47,5	55,4
Piaci pozíciók erősítése	5,3	12,5	17,7	35,3
Összesen	41,7	86,9	458,6	587,1

Megjegyzés: 270 Ft/euró árfolyamon.

Forrás: Programdokumentumok (SAPARD, AVOP, NVT, ÚMVP) alapján, saját számítás

A felkészülési időszakban még szerényebb mértékű forrásokból gazdálkodhattunk, emiatt a tervezők a legfontosabbnak ítélt területekre, feladatokra és a legkritikusabb ágazatokra próbáltak koncentrálni. A későbbiekben a források növekedésével egyre több ágazat számára vált lehetővé a fejlesztés (2. melléklet).

A prioritáshoz rendelt intézkedések végrehajtásának eredményeként jelentős hatásokkal számoltak a tervezők. A várt hatások alapvetően megfeleltek az egymást követő programdokumentumok intézkedései alatt megfogalmazott speciális céloknak. Főként **a csatlakozás felkészülési időszakában** (SAPARD), a forrásallokációt tekintve **a termeléshez szükséges erőforrások korszerűsítését, valamint az uniós csatlakozás feltételeinek való mihamarabbi megfelelést várták a tervezők.** A következő (2004-2006) programidőszakban a versenyképességet továbbra is a termelés modernizálásán keresztül kívánták elérni, ami kiegészült a strukturális átalakulást segítő támogatásokkal. A fiatal gazdák induló támogatásának, a korai nyugdíjazás, a félig önellátó gazdaságok, valamint a szakmai továbbképzés és átképzés támogatásától **kedvezőbb korstruktúrát, és a szakértelem növekedését** remélték, illetve további mezőgazdasági **munkahelyteremtésre, -megőrzésre számítottak.** Véleményünk szerint ellentmondásosnak tűnik a technológiai háttér korszerűsítése mellett remélt növekvő foglalkoztatás, mivel a korszerű technológia alkalmazása gyakran vezet a munkaerő csökkenéséhez. A tapasztalatok ismeretében célszerűbb lett volna a foglalkoztatottak minőségi fejlődését hangsúlyozni a hatások becslésénél.

Az **ÚMVP** jelentősen bővítette a források felhasználásának lehetőségeit (ehhez az is hozzájárult, hogy a felkészülési időszakhoz képest tízszeres forrás állt rendelkezésre) és a versenyképesség kapcsán a modernizáció és a szerkezetátalakítás mellé beemelte az innovációt. **A hangsúlyt az energiatakarékos, a környezetbarát, valamint a hosszú távú versenyképességet biztosító eszközökre fektették.** A gazdaságok nagyobb hozzáadott-érték termelése érdekében előnyben kívánta részesíteni a betakarítás utáni tevékenységek és az alapanyagok további feldolgozása során használt eszközök beszerzését. Hangsúlyossá vált az erdőszet, ezzel kapcsolatban pedig a Nemzeti Erdőprogramban (NEP) felsorolt cselekvési tervek alapján a védelem, felhasználás, fejlesztés, mellyel kapcsolatban alapkövetelményként fogalmazódott meg a fenntartható fejlődés érvényesülése.

A humántőke fejlesztésére fordított intézkedésekkel **a gazdálkodás fenntartása és korszerűsítése,** az EMVA keretein belül támogatott tevékenységek tervszerű megvalósítása és **a megvalósult beruházások szakszerű működtetése,** valamint a vidéki emberek **vállalkozási készségeinek fejlődése,** a korstruktúra további kedvező irányba történő elmozdulása, vagyis a hatékony gazdálkodás feltételeinek megteremtése **az elérendő cél.** A félig önellátó termelők támogatásával a mezőgazdasági tevékenység fenntartását, a jövedelemszerzési lehetőségek javulását, a gazdaságok árutermelésre való átállását remélték. A termelők integrációját támogató intézkedéstől főként **a mezőgazdasági termelők termékeinek biztos piacra juttatását prognosztizálják.**

3.1.2. Megvalósulás, elért eredmények

A programok előrehaladását, megvalósulását értékelő dokumentumok kiemelik, hogy mind a SAPARD (38%), mind az AVOP/NVT (52%) időszakában a fizikai potenciál fejlesztése, azon belül is a mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása volt kiemelkedő forrásarányú intézkedés. (Hasonló megállapítás tehető az ÚMVP jelenlegi szakaszában is). Mindkét Programban ez volt a legnagyobb érdeklődést kiváltó intézkedés, ezen belül is a gépbeszerzésre és az állattartó telepek korszerűsítésére nyújtottak be a tervezett támogatási igényt jelentősen meghaladó sikeres pályázatot. Mindez felülmúlta a tervezők várakozásait, ami ebben az esetben nem feltétlenül a tervezők hibájaként róható fel, sokkal inkább annak következménye, hogy a végrehajtási szabályozásban (pályázati kiírásban) megfogalmazott (könnyen teljesíthető) feltételrendszerek egyes intézkedések

esetében (így a gépberuházásoknál is) pozitívan befolyásolták az intézkedés iránti érdeklődést és a kedvező elbírálást. Az állattartó telepek korszerűsítése iránti nagy érdeklődésből arra lehetett számítani, hogy gazdálkodóink jelentős részének sikerült időben teljesíteni az uniós követelményeket. Azóta tudjuk, hogy ezen a téren máig van elmaradásunk¹⁵.

Az első tengelyről összességében megállapítható, hogy a **humán erőforrás** minőségi paramétereit javító intézkedések iránti **érdeklődési kedv** – a korstruktúrát javító **fiatal gazdák** indulását segítő intézkedés **kivételével** – az eddig eltelt idő alatt **nem növekedett**. Ennek oka egyrészt az ide tartozó intézkedések késői meghirdetése, valamint a hosszadalmas eljárásrend. Hasonlóan a SAPARD és az AVOP/NVT programidőszakaihoz, továbbra is jelentős az igény a **fizikai potenciál** fejlesztését célzó intézkedések iránt. Az elmúlt időszakra jellemző, hogy ezen belül is az állattartó telepek korszerűsítése vált hangsúlyossá, ami a **környezetvédelmi szempontok erősödését mutatja**, bár igaz, hogy az uniós feltételekhez való kötelező alkalmazkodás **kényszerűséget is takar**. A mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek értéknövelését célzó támogatások hatására inkább az új technológiai eljárások bevezetése jellemző, mintsem új termékek előállítás, vagyis a termékskála nem tudott jelentősen szélesedni, ezáltal új piaci rést sem tudtunk találni. A **piaci feltételek** javítását segítő „termelői szerveződés” intézkedés a már korábban megalakult **termelői összefogást** az újabb módosítások (minősített elismerés) hatására várhatóan **tovább erősíti**, azonban szigorúbb ellenőrzési mechanizmus nélkül félő, hogy számos szerveződést a támogatás elnyerése vezérel majd.

A KSH és az AKI statisztikai adatai alapján összességében elmondható, hogy az ÚMVP előtti időszakban még jellemzően nőtt a mezőgazdaság makro mutatókban megmutatkozó hátránya a többi nemzetgazdasági szektoréhoz viszonyítva, 2007-et követően azonban a gazdasági válság ellenére is mutatkozik némi (részben relatív) kedvező tendencia. Az élelmiszergazdaság GDP-ből való részesevése továbbra is csökkent ugyan, de 2008-ról 2009-re növelni tudta részarányát a nemzetgazdasági beruházásban, a foglalkoztatásban és az exportban is. Mindez annak is köszönhető, hogy a globális válság hatására bekövetkező kereslet visszaesése – köszönhetően az élelmiszer termékek iránti kereslet méréskeltebb csökkenésének – az ágazatot, a nemzetgazdaság többi szektoránál kevésbé érintette. A technológiai színvonal javulására utalhat¹⁶, hogy a mezőgazdasági beruházásokon belül csökkent a gépberuházások összberuházáson belüli jelentősége, miközben az élelmiszeriparban a beruházások háromnegyedét fordítják gépekre.

A gazdaságok életképességi feltételeinek javulását segítheti a lassan kialakuló földkoncentráció, az egy gazdaság által művelt átlagos földterület 3 ha-ról 9 ha-ra történő növekedése, ugyanakkor az egyéni gazdaságok zöme (több mint 80%-a) jellemzően csak önellátást, legfeljebb némi jövedelem-kiegészítést tud biztosítani mezőgazdasági tevékenységéből. Mindezt tetézi, hogy a versenyképesség fokozását segítő, a teljes termékpályát átfogó termelői összefogás hatásfoka hazánkban még mindig alacsony.

A világgazdasági pénzügyi válság ellenére növekedést jelző foglalkoztatottság mellett romlottak a foglalkoztatottak és a termelők jövedelmi pozíciói. További lemaradás tapasztalható a termelők szakmai felkészültségében és a gazdálkodók korstruktúrájában is. A fiatal gazdák induló támogatása intézkedés forrásai gyorsan elfogytak, mert viszonylag alacsony összeg került a tervbe.

¹⁵ A témával kapcsolatban átfogó képet nyújt Biró - Dorgai - Molnár (2009).

¹⁶ Tudomásunk szerint nem áll rendelkezésre országos reprezentatív adat sem a mezőgazdaság sem az élelmiszeripar esetében a tartós eszközök átlagos életkorára.

A mezőgazdaságon belül a támogatások ellenére romlott az állattenyésztés helyzete, a kibocsátáson belül az ágazat súlya tovább csökkent. Az állattenyésztés hátrányos helyzetét tovább nehezíti, hogy az uniós követelmények által támasztott feltételeket az üzemek egyötöde még mindig nem tudta teljesíteni. Eközben a növénytermelésen belül a gabonaágazat tovább erősödött, azonban alapvetően hiányzik az erre épülő, hozzáadott érték növelését eredményező tevékenységek¹⁷ térnyerése.

A statisztikából kimutatható tendenciákat nézve felmerül, hogy vajon a rendelkezésre álló támogatási források hiányában nem lenne-e ennél is rosszabb a helyzet? Erre a kérdésre válaszol Kapronczai és Udovecz (2009) valamint Kovács (2009) is, akik szerint az agrártámogatások egy része a veszteséget pótolja, illetve az elmúlt évek markáns eredménynövekedése a támogatások növekedéséből adódott, valamint, hogy támogatások nélkül a gazdaságoknak összességében súlyos veszteséget kellene elkönyvelniük, 37 százalékuk viszont támogatások nélkül is nyereséges lenne.

A magyar agrárgazdaság átalakítása nem tekinthető befejezettnek; jelenlegi helyzetünk még nem hasonlítható az évtizedeken át piacgazdaságon edződött nyugat-európai országokéhoz. Továbbra is sok a tennivaló a csatlakozás után még inkább kiéleződött piaci versenyben nyilvánvalóvá vált versenyhátrányaink leküzdésében.

A kritikus ágazatokban végbemenő változások multiplikátor-hatása nemcsak az inputellátó iparban, a termelésben és feldolgozásban jelentkezik, hanem az érintett családok jövedelemhelyzetének romlásával párhuzamosan az általuk igénybe vett egyéb vidéki infrastruktúra és szolgáltatások leépülését, megszűnését is maga után vonja. A termelés csökkenése és a feldolgozóipari kapacitások felszámolása további munkahelyek felszámolását vetíti előre. Ez az alternatív munkavállalási lehetőséget nélkülöző régiók fokozottabb lemaradásához vezethet, ami **válságkezelő programok kidolgozását, alternatív jövedelemszerzési lehetőségek megteremtését indokolja.**

3.2. Természeti erőforrások, környezeti feltételek fenntarthatósága

A környezeti feltételek funkcionális csoportban alapvetően háromféle intézkedéstípus található. Az **első csoport** mindazon – pénzügyi súlyát tekintve jellemzően domináns – intézkedéseket gyűjti egy csokorba, amelyek a **környezeti-fenntarthatóság érvényesítése érdekében vállalt kötelezettségek miatt felmerülő többletköltségek és/vagy bevételek kiesést kompenzálják.** A **második csoportba** azok az intézkedések sorolhatók, amelyek **valamilyen hátrányt (az újabb megközelítés szerint ez kizárólag természeti természetű) kompenzálnak.** A **harmadik csoportba** tartozó intézkedések pedig a **környezet állapotának fenntartását, javítását, elsődlegesen környezeti közjavak nyújtását célzó fejlesztéseket** támogatnak. Az ÚMVP két kategóriát különít el a II. tengelyen belül: a vonatkozó előírásokon túli kötelezettségek miatt felmerülő költségek és/vagy az elmaradt jövedelem kompenzációjára irányuló illetve a földhasználattal kapcsolatos intézkedéseket.

3.2.1. Tervezés értékelése

Az egymást követő programdokumentumok helyzetértékelései erősségként tekintenek **Magyarország kedvező környezeti adottságaira.** Már a SAPARD is kiemeli – és a következő programok is megerősítik – az ország kiemelkedő természetföldrajzi adottságait, a mezőgazdasági hasznosításra alkalmas területek magas arányát. A **termőterület több mint felén viszonylag kedvezőek az ökológiai, termőhelyi adottságok,** amely magas minőségű, régió-specifikus termékek

¹⁷ A kézenfekvő állattenyésztésen kívül – amelynek általános helyzetét már bemutattuk – más hazai feldolgozási (élelmiszeripari) alternatívák is hiányoznak.

előállítását teszi lehetővé. **Előnynek** tekintik a kimagasló teljesítőképességű **biológiai alapokat, védett területeink nagyságát, a jelentős hazai vízkészleteinket és a magas biológiai sokszínűséget.** Mindemellett azonban felhívják a figyelmet a **talajszikesedés, a talajtömörödöttség, a talajpusztulás, az árvíz-, és belvízveszélyes területek (52%), azon belül is a szántóterületek (10-15%) arányára, a folyamatos növénytakarás hiányára visszavezethető szélereziónak kitett nagyüzemi táblák veszélyére.**

Környezeti adottságaink tekintetében a helyzetelemzések megállapítják, hogy **Magyarország viszonylag alacsony környezetterhelés mellett termel,** bőséges földterülettel rendelkezik és a magyar tájra jellemző a **magas biológiai sokféleség.** Megállapításra kerül továbbá, hogy a külterületi szántóterület 37,7%-a (1,76 millió hektár) 17 AK alatti, amely jellemzően kedvezőtlen termelési feltételeket jelent. **Jelenetős a természetvédelmi célt szolgáló legelőterület nagysága** (680 ezer ha), **az erdők aránya** (az ország mintegy 19%-a, amelynek mintegy 70%-a természetes erdő), ugyanakkor **visszaszorultak a vizes élőhelyek.** Speciális helyzetüknél fogva, kiemelendők a mezőgazdasággal szoros kapcsolatban lévő magas természeti értéket képviselő területek.

Az NVT-t a környezetvédelmi kötelezettségek közül az **üvegházhatást kiváltó gázokkal** („mezőgazdasági területek erdősítése”), a **vízminőséggel** („Agrár-környezetgazdálkodás” és „Az Európai Unió környezetvédelmi, állatjóléti- és higiéniai követelményeinek való megfelelés elősegítése”), a **természeti erőforrások védelmével** („Agrár-környezetgazdálkodás” és „Kedvezőtlen adottságú és környezetvédelmi korlátozások alá eső területek támogatása”), és a **fenntartható erdőgazdálkodással** kapcsolatos kötelezettségek érintik. Az AVOP keretében alapvető célként megfogalmazott versenyképesség – különösen a kedvezőtlen adottságú térségekben – elképzelhetetlen a környezetbarát és környezetkímélő termelési eljárások elterjedése, a környezeti, élelmiszerbiztonsági, higiénés és állatjóléti uniós feltételek megvalósulása nélkül. Ezen felül érvényesül a környezeti terhelést csökkentő, a környezetvédelmet jobban szolgáló beruházások előnyben részesítése.

Az ÚMVP megállapítja, hogy továbbra is szükség van a természet- és környezetbarát gazdálkodási módszerek alkalmazásának támogatására, a kedvező környezeti állapot fenntartására, a vidéki térségek környezetének további javítására. A program kiemeli, hogy a versenyképes termelésre kevésbé alkalmas területeken és régiókban a természet védelmét szolgáló földhasználat (erdősítés, gyepesítés, stb.) alternatív lehetőséget jelent. Az **erdőgazdálkodás** szerepét **egyre fontosabbnak** ítéli meg a **vízgazdálkodásban, az erózió elleni védelemben és az éghajlatváltozás káros következményei elleni küzdelemben.** A viszonylag alacsony környezeti terhelés ellenére **veszélyt jelent a termelés túlzott szétaprózottsága, alkalmanként pedig a szaktudás hiánya** és a környezetvédelmi szempontokat figyelmen kívül hagyó agrotechnikai beavatkozások. Magyarországon a legsúlyosabb agrár-környezeti problémát a szél- és vízerózió, a biodiverzitás csökkenése, valamint a talajtömörödés fokozódása jelenti.

A tervezéssel kapcsolatosan megállapítható, hogy az alapvetően kerüli a számon kérhető, egzakt célok megfogalmazását. Azokban az esetekben, ahol mégis megtörténik a számszerűsítés, hiányzik annak nagyságának szakmai alátámasztása. Így leginkább általánosan olvasható ki a tervekben a negatív folyamatok csökkentésének, a hatások mérséklésének valamint a pozitív folyamatok elősegítésének szándéka. Ezt tovább erősíti, hogy ugyan az egyes tervdokumentumok előzetes értékelései a második tengely várható környezeti hatásait egyértelműen pozitívnak tekintik, megállapítható, hogy a tényleges hatás nagyban függ a végrehajtás részletes szabályozásától.

3.2.2. Megvalósulás, elért eredmények

A SAPARD ex-post értékelés kiemeli, hogy a program ideje alatt **jelentősen növekedett a művelés alól kivett, köztük különösen a beépített területek aránya**. Ez a jelenség többnyire a települési területek átgondolatlan szolgáltató, ipari, közlekedési és lakóterület fejlesztési tevékenységeiből adódik. A jelenség következtében a **termőterületek és a természeti területek visszaszorulnak, a tájökölógiai rendszerek sérülnek és a tájképi érték csökken(t)**. Az új épített környezeti elemek gyakran alacsony esztétikai értéke miatt a **hagyományos településszerkezeti, településképi értékek és az épített kulturális örökség is sérült**.

Ha a kiemelt intézkedéseket vizsgáljuk megállapítható, hogy az NVT alatt bevezetésre került agrár-környezetgazdálkodási támogatások (AKG) tekinthető a legnagyobb pénzügyi súlyú és hatású intézkedésnek. Ennek keretein belül a gazdálkodók legalább 5 éves, a vízvédelmi célú területpihenetetés célprogram esetén 10 éves periódusra vállalt, szerződéses alapon működő, ösztönző támogatásban részesülnek, különböző környezetkímélő módszerek alkalmazásáért. **Az AKG támogatási rendszer célprogramokon keresztül valósul(t) meg, és jellemzően területalapú támogatásokat foglal magába¹⁸, melyek horizontális és zonális célprogramokból épülnek fel. Bizonyos AKG célprogramok az ország teljes támogatható területén vállalhatók, vagyis a kifizetések horizontális jellegűek, ugyanakkor bizonyos, úgynevezett Magas Természeti Értékű Területeken a horizontális előírásokon túl, speciális, területileg lehatárolható problémák megoldását segítő előírások betartására van lehetőség, melyek az ún. zonális előírások.** Az intézkedés NVT-ben tervezett **forráskerete jelentősen alultervezett** volt, hiszen az eredeti tervhez képest közel háromszoros volt a támogatási igény. Ugyanakkor az értékelések megjegyzik, hogy a **támogatottak jelentős része a csak nagyon mérsékelt agrár-környezetgazdálkodási előírásokat tartalmazó programokban vett részt, melyek környezeti hozadéka is igen korlátozott**. Sajnálatos módon a **célirányos monitoring tevékenység hiánya miatt a begyűjtött adatok jelentős részét nem dolgozták fel**. Az intézkedés sajátos aránytalanságokkal valósult meg: a támogatottak 0,8%-ának (212 támogatott) volt 1000 ha feletti területe, akik viszont az összes AKG támogatás 29,3%-át vették igénybe. Ezzel szemben a 10 ha alatti területű, a támogatottak 48,1%-át kitevő (12489 támogatott) gazdálkodó a támogatásoknak mindössze 4%-át vette igénybe. Az értékelések kiemelik a **támogatások jelentős mértékű elszivárgását** az input oldalon és/vagy felvásárlóként tevékenykedők, valamint a növekvő földbérleti díjakon keresztül. A monitoring indikátorok jelentős részénél a támogatottak számának, az érintett területek és a kifizetések nagyságának alakulásához hasonló túlteljesítések figyelhetők meg, ugyanakkor voltak olyan mutatók, mint például a szennyezőanyagok vízbázisba jutását kultúr-növények telepítésével mérséklő területek vagy a védett magas természeti értékű élőhelyek, illetve az ökológiai infrastruktúra élőhely funkcióval vagy művelésben álló földterülethez tartozó nem művelt területek nagysága – amelyeknél nem sikerült a kívánt eredményt elérni. Az NVT agrár-környezetgazdálkodási célprogramjainak mindegyike kisebb vagy nagyobb mértékben segítette a biológiai sokféleség gazdagodását és/vagy csökkenésének mérséklését a támogatások által érintett területen. Elsődlegesen a zonális szántó, gyp programok, a füves élőhelyek kezelése célprogram és a vizes élőhely célprogramok azok, amelyeknek erőteljes biodiverzitást megőrző jellege van. Az intézkedés hatásossága és eredményessége a hiányos monitoring indikátorok miatt csak részben lehetséges. Összességében, a rendelkezésre álló adatok alapján az egyes célprogramok által elért hatások jobbra pozitívak, bár vannak bizonyos hiányosságok és negatív eredmények.

¹⁸ Ez alól kivételt képez az NVT-ben meghirdetett, elsősorban génmegőrzést szolgáló őshonos állatok tartásának támogatása, amely az ÚMVP-ben külön jogcímként szerepel.

Magyarország a „Kedvezőtlen adottságú területek támogatása” programot a 1257/1999/EK rendelet 19. és 20. cikkelyben előírt feltételek alkalmazásával valósítja meg. **A 19. cikk hatálya alá eső területek olyan, az agro-ökológiai adottságok szempontjából homogén területek, amelyek a cikkben meghatározott mindhárom feltételt kielégítik (alacsony hozamú, nehezen művelhető földterület; az átlagnál alacsonyabb termésátlagok; alacsony népsűrűségű és magas mezőgazdasági foglalkoztatottsági aránnyal jellemezhető területek).** A 20. cikk szerint a KAT-ok olyan különleges hátrányok által érintett területek, amelyeken szükség szerint és bizonyos körülmények esetén **folytatni kell a gazdálkodást a környezet megőrzése és javítása, a vidék fenntartása és a terület turisztikai potenciáljának megőrzése céljából.** A Kedvezőtlen Adottságú Területek (KAT) támogatása intézkedésre benyújtott pályázatok száma jelentősen elmaradt a várttól. Ennek fő oka, hogy a legtöbb közönséges szántóföldi növény (búza, kukorica, napraforgó stb.) nem sorolható az elismerhető/támogatható növények kategóriájába a kedvezőtlen adottságú területeken. Ez az értékelők szerint hozzájárult az alacsony igénybevételhez és részben fokozta a KAT területen gazdálkodók versenyhátrányát abból adódóan, hogy kevésbé eladható és kisebb bevételt biztosító növények termesztését tette kötelezővé. Ráadásul a Kifizető Ügynökség évente változtatta a hasznosítási kódokat, így nehéz volt a gazdáknak követni a változásokat. Megállapítható, hogy az intézkedés nem érte el a kitűzött célokat, 2006-ban a források jelentős része, közel 80%-a átcsoportosításra került az agrár-környezetgazdálkodási jogcím javára. Jelentős problémaként merült fel, hogy a támogatás mértéke nem volt arányban a KAT jellegből adódó hátrányokkal, ennek a támogatás kalkulációs módszertana, illetve a vele kapcsolatos rendelkezésre álló adatok hiányosságai voltak a fő okai. Ebből adódóan főleg gyepterületek kerültek KAT támogatásra, szántók nem, mert a támogatás összege nem kompenzálta a kukorica, búza, napraforgó termesztés feladását. Az KAT intézkedés az ÚMVP keretei között tovább él, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy folyamatban van az intézkedés teljes körű felülvizsgálata. Ennek ma tudható eredménye, hogy míg korábban jelentős különbség volt a lehatároláshoz az egyes tagországok által alkalmazott mutatók körében (természeti-gazdasági-szociális), addig a jövőben várhatóan kizárólag természeti hátrány képezheti alapját a KAT támogatásnak. Összefoglalva megállapítható, hogy a megkötések szigorúsága, illetve a támogatás alacsony mértéke miatt a KAT támogatás azt az elsődleges célkitűzést, hogy a KAT területeken segítse a gazdálkodást, a földterületek művelésének fenntartását nem érte el, mivel azt a korlátozások miatt inkább nem vették igénybe a gazdálkodók. Tovább árnyalja a problémát az is, hogy a kedvezőtlen adottságok mértéke jelentős eltérést mutat, így egyértelmű, hogy egy egységesen megállapított kifizetési szint nem biztosítja a célok elérését. Ezért az értékelők javasolják a lehatárolási és támogatáskalkulációs szabályok átalakítása mellett a kifizetésekhez kötődő kötelezettségek előírásainak átalakítását és arányos meghatározását, valamint differenciált (több kifizetési szint) támogatási fokozatok kialakítását és alkalmazását.

A „mezőgazdasági területek erdősítése” (MgTE) intézkedés egyik legfontosabb és legszembevetőbb eredményének nevezhető, hogy az NVT-ben tervezett 30 000 ha erdő telepítésével szemben több, mint 44 000 ha-t meghaladó mezőgazdasági terület került erdősítésre. Fontos jellemzője **az új erdőtelepítéseknek az őshonos fafajok (55%), és az elegyesen (46%) telepített állományok magas aránya, amely jelentősen hozzájárul a biodiverzitás növeléséhez, az élőhelyek megőrzéséhez, megújításához.** Az értékelés megállapítja, hogy az intézkedés során a gazdálkodók elsősorban a gyengébb minőségű szántó és gyepterületeket vonták be az erdőtelepítésbe. Ezzel hozzájárultak a mezőgazdasági szerkezet átalakításához, szervesen kapcsolódtak az egyéb vidékfejlesztési szempontokhoz, a mezőgazdaság jövedelmezőbbé tételéhez. Fontos jellemzője az új erdőtelepítéseknek az őshonos fafajok és az elegyesen telepített állományok magas aránya, amely jelentősen hozzájárul a biodiverzitás megőrzéséhez és/vagy növeléséhez, az élőhelyek megőrzéséhez, megújításához. Az értékelés javasolja, hogy a jövőben feltétlenül gondot kell fordítani a

támogatási jogcím folyamatos és teljes körű monitoringjára, mivel az értékelések elkészítése, ennek alapján a program folytatásának kidolgozása a megfelelő adatok nélkül rendkívüli többletáfordításokkal jár.

Az ÚMVP keretei között tovább bővült a környezeti-természeti célokat szolgáló intézkedések köre, amelyek közül legfontosabb a Natura 2000 területeken (erdő is) elérhető támogatás.

3.3. Vidéki térségek életminősége

Az egyes tervezési időszakok tervdokumentumaiban a vidéki térségekre irányuló gazdasági és életminőséget javító intézkedések különböző súllyal és részletezettséggel jelennek meg. A hangsúlyeltolódások háttérben kevésbé a helyzetfeltáráskor azonosított problémák változása, mint inkább a vidékfejlesztésre vonatkozó változó vélelmezett hatásmechanizmus, a források lehívásának körülményei (egyszerűsége) és a programokra vonatkozó uniós rendeletek adta keretek, illetőleg azok változásai állnak. Ezen funkcionális kategóriához tartozó legfontosabb, programokon átívelő intézkedések összefoglaló névvel ellátva az alábbiak:

- Falufejlesztés és kulturális örökség.
- Vidéki infrastruktúra fejlesztés.
- Mezőgazdasági üzemek, majd a vidéki gazdaság diverzifikációja.

3.3.1. Tervezés értékelése

A vidéki területeken a helyzetértékelések szerint elsősorban a kedvezőtlen makrogazdasági tendenciák miatt jelentős hátrányok, erős fejlettségbeli eltérések alakultak ki az ország különböző régiói, megyei között. A tervekben szereplő, a vidéki térségekre vonatkozó helyzetértékelésekben lényegesebb változás nem történt, e téren „mintha megállt volna az idő”. **A vidékre jellemző főbb társadalmi és gazdasági problémák mindhárom program időszakban ugyanúgy, változatlan erősséggel fennálltak.**

Már a SAPARD felhívta a figyelmet arra, – és ez később sem változott – hogy Magyarország területének (az OECD lehatárolás alapján, NUTS3 szinten) körülbelül 58%-a alapvetően vidéki térség, ahol a népesség mintegy 41%-a él. A vidéki térségekben a legfontosabb problémák a következők:

- tőkehiány, szakmai tudás hiánya, illetve alacsony vállalkozói készség, gyenge innovációs képesség;
- alacsony átlagjövedelem;
- magas munkanélküliség (értéke a vidéki térségekben lényegesen magasabb az országos átlagnál);

A 2004-2006-os tervidőszak programdokumentumai (AVOP, NVT), a vidék problémáinak orvoslását a versenyképességgel és a környezetvédelemmel kapcsolatos problémák megoldásával hozták összefüggésbe. A jelenlegi, 2007-2013-as programozási időszakra vonatkozó tervdokumentum a vidék alacsony foglalkoztatásával, gazdasági és vállalkozói aktivitásával, kedvezőtlen jövedelmi viszonyaival magyarázható problémáink megoldását a **gazdasági szerkezetváltás** megvalósításán keresztül kívánja elérni a vonzó táj, a **környezeti és kulturális értékek turisztikai hasznosítása, a humán infrastruktúra színvonalának és hozzáférhetőségének javítása** révén. Elengedhetetlennek tartja a vállalkozások előmozdítását, a mikro-vállalkozások helyzetének javítá-

sát. Ez a tervezett források nagyságában is megmutatkozik, hiszen a teljes **Program összes intézkedése közül a harmadik legnagyobb forrást**, mintegy 313 millió eurót **terveztek a vidéki mikro vállalkozások fejlesztésére fordítani**.

A korábban tárgyalt „versenyképesség” és „környezet” funkcionális kategóriák alá tartozó intézkedésektől annyiban térnek el ezek az intézkedések, hogy azok kedvezményezettjei általában nem a mezőgazdasági termelők, hanem a vidéken élő lakosság. Ebből következően az intézkedések kedvezményezettjeinek kiválasztása során területi korlátozásokat alkalmaznak. Ennek meghatározása, vele együtt az érintettek köre, a programok során némiképp módosultak (a változásokat az 1. táblázatban lehet nyomon követni).

A **célkitűzések** megfogalmazása a programokban némiképp eltér, azonban közös pontok is vannak. A SAPARD két célkitűzése:

- Munkahelyteremtés és -megőrzés a vidéki térségekben.
- A vidéki területek népességmegtartó képességének erősítése.

Az AVOP-ban a célkitűzések kibővültek, így a program a vidék felzárkózásának elősegítését az alábbi célok elérésével kívánta elérni

- A vidéki gazdasági potenciál fejlesztése, a foglalkoztatás javítása.
- A vidéki környezet vonzóbbá tétele.
- Kísérleti minta értékű integrált kistérségi programok kidolgozása és megvalósítása.

Az ÚMVP-ben az intézkedések célja szintén a vidéki térségekben élők **jövedelemtermelési lehetőségeinek és életminőségének javítása**, a jövedelemtermelő beruházások előmozdítása a munkahelyteremtés és megtartás érdekében. A program a korábbiakhoz képest az intézkedések körét kibővítette (mikrovállalkozások fejlesztése, alapszolgáltatások nyújtása), **nagyobb hangsúlyt helyezve a gazdaság- és vállalkozásfejlesztésre, diverzifikációra**.

A fejlesztések hatásaként a programok mindegyike a vidéki területeken élők foglalkoztatásának javulására, a jövedelemszerzési lehetőségek és tevékenységi körök bővülésére, a magasabb hozzáadott értékű és minőségi termékek és szolgáltatások skálájának bővülésére, a vidéken élők jövedelmi színvonalának emelésére, a vállalkozási kedv fokozódására, az egészséges vidéki környezet, a kultúrtáj fenntartására számított.

A tervdokumentumokban **megfogalmazott célok** és a támogatások eredményeként **várt hatások**, a tervezett forrásösszegek ismeretében ugyanakkor meglehetősen – mondhatjuk, hogy **irreálisan – optimistának tűnnek**. Ahhoz, hogy a szűkebb értelemben vett vidékfejlesztési intézkedések súlyát, fontosságát, hatását reálisan tudjuk megítélni, érdemes az intézkedésekre szánt források nagyságát a vidéken élő lakosság számához viszonyítani. Ha a „vidéki térségek” funkcionális kategóriába tartozó intézkedésekre tervezett forrásösszeget az adott időszakban és adott intézkedések esetében is a vonatkozó népességszámhoz (lásd 3. táblázat) viszonyítjuk, akkor azt az eredményt kapjuk, évente egy vidéki lakosra a SAPARD-AVOP-NVT időszakában 5 euró, az ÚMVP időszakában pedig 20 euró támogatási forrás jut. Az alacsony összeg kapcsán felvetődik a kérdés, hogy a források hatékonyabb elköltése szempontjából nem lett volna-e szerencsésebb a kedvezményezett térségek szigorúbb kritériumok szerinti lehatárolása, ami a források koncentráltabb felhasználását tette volna lehetővé. Így azonban egyértelmű, hogy **a vidék általános felemelkedését, felzárkózását csupán ezektől a forrásoktól várni aligha lehet**.

3.3.2. Megvalósulás, elért eredmények

A „vidéki térségek” funkcionális kategóriához tartozó három fő intézkedés a vidéki jövedelem-szerzési lehetőségek bővítése – röviden *diverzifikáció* –, amely magába foglalja a mikrovállalkozások és a vidéki turizmus fejlesztését is; a *falufejlesztés és kulturális örökség védelme*; valamint a *vidéki infrastruktúra fejlesztése*. **A három intézkedés közül a SAPARD-ban és AVOP-ban is az infrastruktúra fejlesztése volt a legnagyobb forrásigényű, ezt követi a falufejlesztés, majd a diverzifikációs intézkedés.** Az ÚMVP-ben az infrastruktúrafejlesztés csupán a mezőgazdasági infrastruktúrára vonatkozik és átkerült az I. tengely alá, a diverzifikációt célzó támogatások között viszont igen jelentős tervezett forrással megjelent a mikrovállalkozások támogatása.

A SAPARD és AVOP programozási időszakok rövidege és átfedései miatt az egyes intézkedések terén elért eredményeket összevontan (a két programot együttesen kezelve) tárgyaljuk.

A „vidéki infrastruktúra fejlesztés” intézkedés keretében a SAPARD és az AVOP-ból **összesen 950 pályázat kapott mintegy 104,8 millió euró támogatást.**

Mindkét programban a legtöbb forrást a mezőgazdasági utak fejlesztésére költötték el – a SAPARD intézkedésen belül **313 db beruházás valósult meg, amellyel 524 km-nyi korszerű mezőgazdasági út épült meg**, az AVOP keretében 150 pályázat kapott támogatást. A többi fejlesztési terület (vízgazdálkodás és melioráció, helyi piacok fejlesztése, energiaellátás fejlesztése) kevésbé tekinthető sikeresnek, melynek oka a magas beruházási költség melletti lassú megtérülés, valamint a kapcsolódó szigorú előírások és kötelezettségek.

Az ÚMVP keretében „az öntözés mezőgazdasági üzemi és közösségi létesítményeinek fejlesztése”, valamint a mezőgazdasági utak fejlesztését szolgáló jogcímet már az I. tengely alatt hirdették meg. 2009. év végéig az öntözési és meliorációs fejlesztésekre 262 kérelemnek ítéltek meg 8,9 Mrd Ft támogatást. A mezőgazdasági utak fejlesztésére először 2009. októberében lehetett kérelmet benyújtani, melyek száma 276 volt.

A falufejlesztést, a vidék kulturális örökségének megőrzését támogató intézkedés a vidékfejlesztés egyik legszélesebb célcsoportot érintő intézkedése. Ennek oka, hogy a műemlékek, helyi építészeti emlékek felújítása forráshiányos terület, az önkormányzatok önerős fejlesztési kapacitása pedig erősen korlátozott. **Az intézkedés ezért – bár a fejlesztési igények töredékét volt képes kezelni – pozitív hatással volt a falvakra, kistelepülésekre.** Az intézkedés keretében a SAPARD- és AVOP-ból **összesen 472 pályázat kapott mintegy 44 millió euró támogatást.** A támogatások **első-sorban az idegenforgalom és a vendéglátás területén hoztak fellendülést.** A fejlesztés hatására emelkedett a falusi vendéglátóhelyek száma és forgalma, de ezek mellett szemléletformáló hatása is volt a helyi lakosok körében. Az AVOP-ban a támogatás eredményeként a fejlesztéssel érintett települések száma 217, ami a potenciálisan kedvezményezett vidéki települések 7%-át jelenti. Az ÚMVP-ben a falumegújítás és -fejlesztés, valamint a vidéki örökség megőrzése és fejlesztése jogcímeke együttesen 2009. végéig összesen 2598 db kérelem érkezett, amiből 1452 db-ot támogattak 25,3 Mrd Ft értékben.

Az AVOP értékelés kiemeli, hogy a jövőben célszerű a források területi megosztásának megfelelő területi listák felállítása, és célszerű azt figyelembe venni a támogatási forrás pályázatok közötti felosztása során. A pályázatok elbírálásánál a települések hátrányos helyzete különös figyelmet kell, hogy kapjon. A pályázati célrendszerbe célszerű a gazdasági közvetett célrendszer mellett megjelölni az életkörülményeket és a lakosságmegtartó-képességet közvetlenül szolgáló, kulturált falusi környezet kialakítását.

A diverzifikációt támogató intézkedésre a SAPARD programban és az AVOP-ban összesen 551 pályázó kapott támogatást, pályázatonként a támogatás összege 8-9 millió forint volt. A források közel 50%-a idegenforgalmi tevékenységre irányult. 2007. év végéig a két program 213 idegenforgalmi tevékenységre irányuló projektet támogatott, ez azonban a 2007. évi falusi magánzállásadóknak mindössze 3,3%-át érinti.

Bár a támogatott tevékenységek közül a falusi turizmushoz kapcsolódó fejlesztések esetében vannak eredmények, összességében elmondható, hogy a támogatások nem tudták elérni céljukat. A kevés sikeres pályázat oka, hogy a **pályázatok többnyire kis költségvetésűek**¹⁹, amely nem bírja el egy hozzáértő pályázatkészítő költségeit. Ezen túl a helyi termékek előállításánál az innovatív ötletek hiánya is megmutatkozott. További jelentős korlátozó tényező ezen intézkedés esetében a tevékenység-diverzifikációval előállított javak iránti **piaci kereslet hiánya**. A vidéki társadalom jelentős része még nincs kellőképpen felkészülve új tevékenységek, vállalkozások indítására, hiányzik a kockázatvállalási, vállalkozási hajlam, a szakértelem, az információhoz való hozzájutás készsége, ezért a gazdaságok diverzifikálását eredményező kisléptékű vállalkozásfejlesztések esetén **szükség van speciális eszközök/módszerek alkalmazására**, mint például segítségnyújtásra a fejlesztések előkészítésében, generálásában, a pályázat megvalósításában. Az elszigetelt projektek támogatása nem járul hozzá a vidéki gazdaság olyan mérvű fejlesztéséhez, ami jelentős, esetleg tovagyűrűző hatást fejthetne ki, és hozzájárulhatna a vidéki gazdasági fejlődéséhez.

Az ÚMVP-ben 2009 szeptemberéig a rendelkezésre álló forrásokhoz képest csak kevés támogatott beruházásról tudunk beszámolni (926 db mikro vállalkozási és 636 db turisztikai kérelem). Ezeknél az intézkedéseknél viszont az egy projektre jutó átlagos támogatás (17 millió Ft) a korábbi diverzifikációs projektek átlagos támogatási összegének duplája.

Összességében elmondhatjuk, hogy a SAPARD óta a vidéki térségekbe irányuló célzott vidékfejlesztési támogatások hatása az alacsony forrásösszegek következtében csak szerénynek mondható, de mikro vagy helyi szinten egy-egy vidéki gazdaság, háztartás vagy akár település életében lehet érzékelhető eredményekről beszélni.

A hivatalos statisztikai adatok alapján a **vidéki térségek gazdaságára** vonatkozó mutatók (4. melléklet) tekintetében megállapíthatjuk, hogy a vidéki térségekben az országos átlagnál alacsonyabb a vállalkozási sűrűség, jellemző a mikrovállalkozások jelenléte, a mezőgazdasági szektorhoz kötődő vállalkozások dominanciája, az alacsonyabb átlagiövedelem. Azonban azt is fontos kiemelni, hogy mindezek mellett 2003 óta a **vidéki térségek felzárkózása figyelhető meg**. Mindemellett jelezzük, hogy a vidéki települések átlagértékei elfedik a fennálló területi különbségeket. Nyilvánvalóan nem jellemző minden vidéki településen a felzárkózás, vannak leszakadó és az átlagnál jobban fejlődő térségek. Ezekre a térségi folyamatokra, jellemzőkre a tanulmány 8. fejezetében világítunk rá.

Az **ún. társadalmi mutatók** (foglalkoztatottság, munkanélküliség²⁰, vándorlás, alapszolgáltatások) tekintetében szintén elmaradás tapasztalható a vidéki térségekben (4. melléklet). Jellemző, hogy a foglalkoztatottsági ráta alacsonyabb illetve az ingázók aránya magasabb (2005. évi Mikrocenzus), a munkanélküliek, segélyből élők aránya lényegesen meghaladja az országos átlagot (2008. évi adatok alapján). Míg 2003-ban több volt a vidéki térségekbe költözők száma az elvándorlóknál, 2008-ra már elvándorlás jellemzi a vidéki térségeket. Jellemző, hogy a vidéki települések alapszolgáltatásokkal való ellátottsága is lényegesen rosszabb és romló tendenciát mutat a városokhoz képest.

¹⁹ A maximális elismerhető költség alacsony értéke (maximum 8-30 millió Ft) és a célcsoport (természetes személyek, mikrovállalkozások) önrész finanszírozási korlátai miatt.

²⁰ Míg a munkanélküliségi ráta országosan 16%-ponttal, nőtt addig a vidéki térségekben 23%-ponttal nőtt.

Míg azonban a legtöbb gazdasági mutató tekintetében 2003. óta az országos átlagértékekhez képest javulás mutatkozik, addig a **társadalmi-, szociális-, és az alapszolgáltatásokat érintő területekben a vidéki települések hátrányos helyzete állandósulni – nem egy esetben mélyülni – látszik**, itt a felzárkózás jelei nem mutatkoznak.

3.4. A LEADER megközelítés tapasztalatai

Az Európai Unió LEADER Programja, amely a vidék gazdasági fejlesztése érdekében közösségi kezdeményezésként indult 1991-ben, ma már a negyedik programozási időszakát éli. A LEADER megközelítés²¹ mögött rejlő elgondolás szerint az európai vidéki területek sokszínűségéből adódóan a vidékfejlesztési stratégiák eredményesebbek és hatásosabbak, ha helyi szereplők helyi szintű döntésein alapulnak és kerülnek megvalósításra. A LEADER-megközelítés kulcselemeit, valamint megvalósításának alaplépéseit az 5. melléklet tartalmazza.

3.4.1. Tervezés értékelése

A LEADER megközelítés magyarországi megvalósításának szabályozási hátterét vizsgálva elmondható, hogy a 2001-2004-es magyarországi kísérleti program célja az Unió LEADER programjára való felkészülésünk segítése volt. Az FVM 2001-2002. évi forrásának terhére (a vidékfejlesztési célelőirányzat felhasználásával)²², végül 14 helyi vidékfejlesztési munkacsoport hirdethette meg pályázati felhívását. A munkacsoportok felkészítését – a technikai segítségnyújtást – szintén a programgazda FVM vállalta magára. Támogatást igényelni a következő területekre lehetett: nagycsaládosok ökoszociális kisgazdasági modell támogatása; roma program (önellátási, családi gazdaság-szervezési, képzési program); vidéki fiatalok helyben tartását szolgáló képzési, közösségfejlesztési program; tanyás térségek, aprófalvak, zsáktelepülések ellátási rendszerének támogatása (falu- és tanyagondnok hálózat fejlesztése).

A 2004-2006 közti AVOP LEADER+ Program az AVOP intézkedéseinek céljaihoz igazodott²³, így a foglalkoztatottság és a jövedelemszerzési lehetőségek bővítése, a lakókörnyezet és az infrastrukturális ellátottság javítása (kis léptékű és partnerségen alapuló infrastruktúra-fejlesztések) került a figyelem középpontjába (Bizottsági Közlemény, 2000, 36-37. bekezdés). A LEADER+ intézkedés a fenti folyamatokat a helyi közösségek és belső erőforrásaik aktivizálásával igyekezett előmozdítani. A Csatlakozási Szerződés (Szerződés, 2003) alapján konkrétan támogatható volt a helyi vidékfejlesztési stratégiák kidolgozására és végrehajtására történő felkészítéséhez szükséges képességek megszerzése; a helyi akciócsoportok által készített, kísérleti jellegű integrált területi vidékfejlesztési stratégiák elfogadása; valamint térségek közötti és transznacionális együttműködési akciókban való részvétel.

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK rendelet alapján a 2007-ben induló programozási időszakban a korábbiaktól eltérően a LEADER-megközelítés egyenrangú tengelyként beépítve működik az EU vidékfejlesztési politikájában. Ezzel összhangban a Bizottság kiszélesítette a helyi szintű programkészítés és döntéshozatal rendszerét az ún. főáramba tartozó intézkedésekre is, ami azt jelenti,

²¹ A LEADER-t egyaránt szokták programként, módszerként, megközelítésként is említeni. Mindhárom kifejezés saját jelentéstartalommal bír ugyan, ám a LEADER esetében ezek gyakran szinonimaként használatosak. A tanulmányban mi sem teszünk köztük különbséget.

²² 104/2001. (VI. 21.) Kormányrendelet 17. § (2) bekezdésének d.) pontja.

²³ A Csatlakozási Szerződés alapján (Szerződés, 2003) az Európai Unió Bizottsága a csatlakozó országok számára megteremtette a LEADER+ Közösségi Kezdeményezés megvalósításának lehetőségét, amelynek a Szerződés szerinti kerete az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) volt.

hogymind az I., a II. és a III. tengelyes intézkedések céljai is megvalósíthatók LEADER keretek között. Ezen a helyen érdemes szót ejteni a LEADER Program, mint IV. tengely végrehajtását biztosító eljárásrendről, amely alapvetően meghatározza a szereplők mozgásterét, döntési lehetőségeit, összességében pedig a helyben megfogalmazott célok sikeres megvalósításának esélyét. A Strukturális Alapok, illetve az ahhoz kapcsolódó Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtásától eltérően (ahol önálló jogszabályok mentén történik a megvalósítás) az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program – s annak részeként a IV. tengely is – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CLX. törvény (KET) szabályai alapján kerül megvalósításra.

A jelenlegi LEADER Program költségvetését illetően Magyarország az uniós tagállamok többségéhez hasonlóan a III. tengelyre, azaz az életminőség javítására tervezte fordítani a LEADER-támogatások 65%-át (a helyi vidékfejlesztési stratégiák megvalósításán belül). A Program szerepének előtérbe kerülésével párhuzamos folyamatként írható le költségvetésének növekvő tendenciája. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a 2004-2006 közötti időszakra, az AVOP LEADER+ intézkedés keretében, többszöri átcsoportosítást követően, végül 6,2 milliárd forintot²⁴ fizetett ki a pályázók részére. Az akciócsoportok által igényelhető támogatás összegét az Irányító Hatóság 90, illetve 100 millió forintban maximalizálta. Az akciócsoportonként odaítélt összeg a 2004 előtti LEADER Programban még csak 25-30 millió forint volt, 2007-től viszont már ennek az összegnek akár nyolcvanszorosáig is hozzájuthat egy-egy akciócsoport (ha a III. tengely négy nem horizontális intézkedéseinek támogatási összegét is beleértjük).

3.4.2. Megvalósulás, elért eredmények

A LEADER Program számszerű eredményeit tekintve is látványos növekedés tanúi lehetünk a 2001-2013-as időszakban mind a támogatott akciócsoportok számát (14-ről 96-ra), mind az általuk lefedett települések számát (182-ről 3021-re), mind pedig a megvalósított projektek számát illetően.

Amennyiben a tervekben meghatározott indikátorok megvalósulását vizsgáljuk²⁵, elmondható, hogy a támogatott akciócsoportok száma rendre meghaladta az eredetileg tervezettet. Az AVOP esetében a 40-50 helyett 70, az ÚMVP esetében pedig a 70 helyett 96 helyi akciócsoport nyerte el a támogatott státuszt (5. melléklet). Az AVOP LEADER+ esetében a támogatott szervezetek száma már 2007-ben meghaladta az indikátortáblában rögzített értéket (1220 db helyett 1417 db), amely a 2008-as év során tovább emelkedett 2429 db-ra, tehát nagyjából duplája lett az eredetileg elképzeltnek. Az intézkedés forrásainak több mint 70%-ában önkormányzatok és civil szervezetek részesültek, jóval meghaladva a tervezett számukat. Ebből kifolyólag az intézkedésen belül legjelentősebb számban előforduló tevékenységi körök, amelyekre ezen szervezetek pályázhattak, az e két szervezetre jellemző „általános közigazgatás” vagy a „máshova nem sorolható szabadidős, szórakoztató vagy közösségi, társadalmi tevékenység”. A vállalkozások ugyanakkor a várakozások alatt teljesítettek. Rájuk a turizmussal és a kisléptékű helyi élelmiszer-specialitásokkal összefüggő tevékenységi körök voltak jellemzőek. A jelenlegi programozási periódusban a helyi akciócsoportok első körben²⁶ az ÚMVP III. tengelyében megjelent négy intézkedéshez (falumegújítás és -fejlesztés; mikrovállalkozások létrehozása és fejlesztése; turisztikai tevékenységek ösztönzése; valamint vidéki örökség megőrzése) kötődően működtek közre. A helyi vidékfejlesztési stratégiák (HVS) LEADER fejezetének végrehajtására (a szűk értelemben vett LEADER Programra) 2009.

²⁴ Az NFÜ honlapján elérhető EMIR rendszer 2010. 06. 11-i állása alapján az AVOP Leader+ intézkedés keretében hatályos szerződések összege 6 561 472 886 HUF, az eddig kifizetett összeg pedig 6 249 534 297 HUF.

²⁵ Ezt az AVOP Leader tekintetében tudjuk megtenni a legutóbb megjelent, 2007-es AVOP éves jelentés alapján, (illetve az akciócsoportokra vonatkozóan az ÚMVP tekintetében).

²⁶ 2009. január 12-i, majd december 20-i benyújtási határidővel.

október 1.-től lehetett pályázni a következő jogcímek alapján: LEADER közösségi célú fejlesztés; LEADER vállalkozási alapú fejlesztés; LEADER rendezvény; LEADER képzés; LEADER térségen belüli együttműködés; LEADER térségek közötti és nemzetközi együttműködés; LEADER tervek és tanulmányok. A pályázati felhívásra 4171 db kérelem érkezett be.

A LEADER Program megvalósulásának, hatásainak értékelését két szakaszban, a LEADER Programok tervezésére, valamint megvalósítására vonatkozóan végezzük el. A főbb megállapítások megtétele után összegyűjtjük a jelentősebb problémacsoportokat.

A vidéki szükségletekkel kapcsolatos kérdéseinkre válaszolva az egyik interjúalany arra világított rá, hogy bár a valós szükségleteket jól felmérték ugyan, ezek más kategóriába tartoznak, mint amit az EU vidékfejlesztésként megjelöl. Egyik megkérdezett szakértő szerint a helyzetet bonyolítja, hogy különböző lobbyérdekek is hátráltatják a vidékfejlesztési érdekek megvalósulását. Egyrészt az agrárlobby, másrészt a területfejlesztők oldaláról vannak ellenérdekek. Az előbbieket a problémák megoldását az agrárvonalon tudják elsősorban elképzelni, míg utóbbiak (például az önkormányzatok jelentős része) úgy gondolják, hogy egy infrastrukturális beruházással (pl. kerékpárút megépítésével) megoldották a vidék gondját. Ezzel szemben a vidékfejlesztők közösségépítésben gondolkodnak, a lakosság helyben-tartásában és foglalkoztatásában. Egy másik megkérdezett szerint a valós szükségletekre nem derült fény, mivel a tervek készítésekor nem építkeztek alulról. Szerinte ennek oka abban rejlik, hogy a komplex vidékfejlesztés támogatása, valamint a helyi kapacitások fejlődésének istápolása bonyolult, nehéz és összetett feladat – ezért meg sem kísérlék, vagy csak kis erőfeszítéssel. A részletekbe menő rendeleti úton való szabályozás helyett a központnak a kereteket kellene kijelölnie, valamint segítséget nyújtania ahhoz, hogy ezt helyben jól töltsék meg tartalommal. A nemzetközi együttműködések támogatásának hiánya (amely pedig az európai LEADER-nek az egyik sarokpontja) szakmai hibaként fogalmazódott meg.

Az AVOP LEADER+ Program megvalósításával kapcsolatban probléma volt, hogy a program kivitelezése jelentősen csúszott, ami gátolta a LEADER lényegének és fontosságának széleskörű megértését (FVM, 2007b). A rendszer bonyolultságához képest a pályázonként nyerhető pénzek összege viszonylag kicsi volt. A LEADER a kisebb projekteket támogatta és az elnyerhető pénzüsszeg az elszámolható költségek felénél is kisebb volt, ha a pályázatot cég nyújtotta be. A fő problémát a pályázati rendszer és a döntési mechanizmusok bonyolultsága jelentette. A pályázati adatlap túlságosan összetett volt, és sem a potenciális pályázók jogi személyisége, sem az adott pénzügyi kötelezettségvállalások típusa szerint nem differenciált (FVM, 2007b).

Bizonytalanságok merültek fel a helyi pályáztatással kapcsolatban, túlságosan rövidek voltak a pályázat benyújtására és a dokumentum módosítására adott időszakok. Nem létezett hivatalos útmutató, támogató dokumentáció, iránymutatás (FVM, 2007a).

Az AVOP LEADER+ Program egy erős központi vezetést feltételezett a helyi vezetés mellett, ami az eljárásokat nehezkesebbé, bürokratikusabbá tette. Például a LEADER-re jellemző kisebb pályázatokhoz ugyanarra a dokumentációra volt szükség, mint a más intézkedéseknél gyakori nagyobb beruházások esetében (FVM, 2007a). A végső döntést egy régióktól független központi adminisztratív hatóság hozta meg, eltérően a korábbi gyakorlattól, amikor a döntéshozatal a HACS-ok feladata volt. A döntéssel kapcsolatban későbbi fellebbezésre nem volt lehetőség. Ez a megközelítés azonban teljesen ellentétes a LEADER elvekkkel (FVM, 2007a). A Program kezdetén humánkapacitási problémákkal is meg kellett küzdeni a központi vezetés adminisztratív szintjén belül. (FVM, 2007a).

Az ÚMVP LEADER Program implementációja kapcsán egyik nagy problémájaként neveztek meg a megkérdezettek, hogy az intézményi háttér nem megfelelően átgondolt. Nehezítő tényező az időprés, hogy nincs elég idő a helyi tervek kidolgozásra, a felkészülésre, a megvalósításra. Ehhez adódik még hozzá az a probléma, hogy a felgyűlt tapasztalatok nem kerültek átadásra a programról-programra változó személyi és intézményi struktúra miatt. Megoldást a folyamatosság megteremtése jelentené: mind a monitoringozás, mind a humán erőforrások megtartása tekintetében.

Az ÚMVP LEADER-ben a központ szerepe tovább növekedett, sőt dominánssá vált. Már a 2009. júniusi Monitoring Bizottsági ülésen megfogalmazódott, hogy a rendszer nem működik elég hatékonyan, mivel az akciócsoportoknak a kérelem benyújtása előtt és során érdemben nincs lehetőségük beleszólni a kérelembe. Ezért új irányként megfogalmazódott, hogy az akciócsoportokat az adminisztratív ellenőrzésbe bevonják, keményebb és szélesebb körű döntési kompetenciával ruházzák fel – a vonatkozó jogszabályok alapján (ÚMVP-MB ülés, 2009).

A további gondok nagy részét a nem megfelelő jogszabályi háttér okozza. A KET szerinti kérelemkezelés akadályozó tényező, amely lassítja a rendszert. Az állandó jogszabály-módosítások ezt csak súlyosbítják. Átláthatatlanok a jogosultsági előírások, nehéz eligazodni a sok jogszabály között, hogy ki és milyen célra pályázhat. A kereszthivatkozások miatt ezeket egyre több helyről kell összeollózni. (Pozitívumként értékelhető ugyanakkor, hogy legalább lehet a jogszabályra hivatkozni). Javaslatként fogalmazható meg, hogy hasznos lenne a jogcímrendeleteket módosításokkal együtt egységes szerkezetbe foglaltnak, valamint az egyéb releváns joganyagok csatolásával, értelmezésével egyetemben elérhetővé tenni a potenciális pályázók részére. Az egyik legfőbb problémát a Helyi Akciócsoportok működésének kérdése jelenti. Egyre hangsúlyosabbá válnak azok a HACs-ok teljesítményével, finanszírozásával és felelősségével kapcsolatos kérdések, amelyek a 2013. utáni szerepük újragondolását teszik szükségessé (Műhelykonferencia, 2010). Mára kormány szinten is megfogalmazódott az igény a LEADER Program és intézményrendszere működésének áttekintésére. A változtatási javaslatokról szóló dokumentum vitaanyaga 2010. október végétől áll az érdeklődők rendelkezésére (5. melléklet).

A LEADER+ Programok mid-term értékeléseinek szintézise alapján (DG Agriculture, 2006b) a fent említett fő problémák egy része nem nevezhető egyértelműen magyar sajátosságnak. A szélesebb körben tapasztalt gyenge pontok kiküszöbölésével már uniós szinten is foglalkoznak. Vannak ugyanakkor olyan nehézségek, akadályozó tényezők, amelyek országspecifikusak. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy bár a felsorolt problémák egy részének felszámolása (ld. jogszabályi háttér megváltoztatása, felelősségi körök tisztázása) rövidtávon is megmutatkozó eredményeket hozhat, más problémák jelenléte (pl. széles körű, aktív részvétel hiánya) csak hosszabb távon enyhíthető tartósan és ezek megoldására külön segítségnyújtás szükséges. A LEADER Program középpontját jelentő helyi partnerségek lehetőségeit ugyanis alapvetően meghatározza az őket körülvevő társadalmi és gazdasági környezet állapota, fejlettségi szintje, amely mindig befolyásolja (gyakran el is téríti) a LEADER-elvek eredeti elgondolások szerinti megvalósítását is.

4. Vidékfejlesztési programok szakértői értékelése

Nyitott interjúkérdéseinkkel (6. melléklet) összesen tizenöt – a vidékfejlesztési programokban érintett – szakértőt kérdeztünk meg. Közülük hét fő minisztériumi és hivatali tisztviselő, három tervezési és értékelési szakaszban érintett kutatót, három érdekképviselői szervezet képviselőjét, valamint két szakembert a pályázatírói oldalról. A megkérdezettek kis mintaszáma ugyan nem biztosíthat reprezentatív eredményeket, azonban véleményünk szerint jól tükrözi a szakértők olykor egyező, máskor eltérő álláspontját, véleményét.

Interjúalanyaink többsége jellemzően már a SAPARD kezdeteitől fogva a gyakorlatban követte nyomon a programokat, néhányan a tervezési és monitoring fázisokban – Monitoring Bizottság tagjaként, illetve Döntés Előkészítő Bizottság tagjaként – is aktívan részt vettek.

4.1. A Programok tervezése

A programdokumentumok előkészítési fázisáról a megkérdezettek véleménye jelentősen eltért. Jellemzően a tervezési fázisban részt vett szakemberek szerint **a tervezésre nem jutott elég idő, így nem volt lehetőség mélyebb háttérkutatásokkal, külföldi tapasztalatok gyűjtésével igazán jól megalapozott tervek készítésére.** Ezzel ellentétben a végrehajtási oldal úgy látja, éppen a tervezési fázis nyúlt túl hosszúra – amit az uniós jogszabály félreértelmezésével magyaráztak – míg a végrehajtásra, az intézményrendszer kiépítésére, az eljárásrend kidolgozására nem maradt elég idő. **Problémaként vetődött fel, hogy a tervezők kimaradtak a végrehajtás kidolgozásából.** Több válaszadó is nehezményezte, hogy **a korábbi programok tapasztalatai nem épültek be a későbbi tervekbe, hiányzott(zik) a folytonosság mind a tervezés, mind a végrehajtás során.** Bár a megkérdezettek elismerték, hogy a kereteket kijelölő uniós jogszabályoktól nem lehetett eltérni, mégis hiányolták, hogy a tervezők sablonosan kezelték azt, nem igyekeztek a hazai sajátosságok érvényesítésére.

Az érdekképviselők és a pályázatírók szerint **a tervezés során nem mérték fel megfelelően a valós szükségleteket,** vagy azokat nem minden esetben vették figyelembe. Emiatt a tervekben megjelenő szükségletek nem mindig épültek valós igényekre, **a beruházási intézkedések esetében nem vizsgálták azok fenntarthatóságát.**

Több válaszadó megjegyezte, hogy erősen lobbyk által vezérelt „visszafelé tervezés” folyt. A pályázati tanácsadói oldal tapasztalata szerint a politika erőterében lévő partnerek véleményét vették figyelembe, míg mások véleménye – lelkesedésük ellenére – gyakran visszhang nélkül maradt. Egy másik megkérdezett viszont úgy vélte, hogy a rendszer minden véleményt egyenlő súlyúként kezel, emiatt végül nem tükröződhetett a mögöttük álló társadalmi bázisok mérete.

A megkérdezettek közül többen osztották azt a véleményt, miszerint a tervezők **a támogatási lehetőségekből kiindulva indokolták meg az intézkedéseket, ami hiba volt, ugyanakkor a programokban megfogalmazott célok és prioritások realitásáról a megkérdezettek zöme pozitívan nyilatkozott.** A válaszadók többsége hangsúlyozta az indikátorrendszer gyengeségeit is, miszerint a becsült indikátor értékeket többen túlzottan optimistán tartották, ez alól csak néhány intézkedés, mint például az agrár-környezetgazdálkodás intézkedést jelent kivételt. A végrehajtási oldal szerint **a hatások méréséhez hiányzik egy naprakész, elérhető országos adatbázis,** amely összehasonlíthatóvá teszi a pályázati indikátoradatokat a megvalósult tényadatokkal. A kutatói oldal emellett az indikátoradatokat használhatatlanságára hívta fel a figyelmet. A program végrehajtásáért felelős hivatali tisztviselők szerint **a pályázók felkészületlenségéből, tájékozatlanságából adódtak a hibásan, vagy hiányosan magadott indikátoradatok.**

A megkérdezettek szerint a tematikus lehatárolás mellett az intézkedések számának szűkítésére van szükség, amely – megfelelő keretek között – nagyobb szabadságot biztosít a felhasználók számára. A legfontosabb szempont a valós eredményeket hozó intézkedések megfogalmazása!

4.2. A társadalmi csoportok együttműködése

A megkérdezettek egyöntetű véleménye szerint Magyarországon hiányzik a **társadalmi csoportok összefogása, közöttük nincsen kommunikáció, valamint kialakulatlan az érdekérvényesítés kultúrája**, amit a szakemberek leginkább a múltban gyökerező okokkal magyaráztak (pl. rossz beidegződések). Többen kiemelték azonban, hogy **az alföldi országrészben sokkal gyengébb összefogó erő tapasztalható**, míg a nyugati országrész már felismerte az összefogás előnyeit, és aktívabb is ezen a téren.

Interjúalanyaink a **civil szférát általában gyengének és megosztottnak ítélték**, amely mindenképpen fejlesztésre szorul (felhívták a figyelmet a helyi média közösségfejlesztő erejére). A tapasztalatok szerint egyik oldalon a megélhetési problémák kötik le a civilek energiáját, másik oldalon pedig a közös nevező kialakítása valósul meg nehezen, ami hátráltatja egy erős civil érdekvépviselet kialakulását. A gazdálkodókat képviselő szervezetek szerint – ha a civilek között nem is, de – **az önkormányzatok és a gazdálkodók között erősödik az együttműködési igény**.

A kutatói szféra a fentieket azzal magyarázta, hogy **hazánkban még nem alakult ki a társadalmi egyeztetés metodikája**, nincsenek kialakult, követhető hagyományaink. További zavarokat okoz, hogy nem egyértelműek a határok a közösségi és a szakmai tervezés között. Az fejlett demokratikus berendezkedéssel rendelkező országokban gyakran szabályként alkalmazott elv – a közösség mondja meg, hogy mit, a szakma pedig, hogy hogyan – nálunk még nem érvényesül. Itt kell megjegyeznünk, hogy az együttműködés, a kommunikáció és az összefogás hiányának egyik oka, hogy **hazánkban inkább a politikai erőviszonyok, mintsem a szakmai szempontok érvényesülése jellemző!**

4.3. Az intézményrendszer kiépítettsége, az intézmények közötti információáramlás

A megkérdezettek valamennyien egyetértettek abban, hogy **a vidékfejlesztés intézményrendszere hazánkban mára kiépült**, működése terén azonban vannak hiányosságok. Az intézményrendszer kiépülését és működését a többség szerint leginkább a SAPARD alapozta meg, amit a szakirodalom is megerősít. Nemes (2003) a SAPARD legnagyobb eredményének Weiszhez és Kovácshoz (2007) hasonlóan a tanulási folyamatot tartja, amely felkészítette az állami intézményeket és a vidéki társadalmat a várható EU-források fogadására, és lehetőséget nyújtott a hazai adottságokra épülő fejlesztési modellek kidolgozására. A **program(ok) végrehajtásaként elért legfőbb eredménynek tekinthetjük a vidékpolitika legkülönbözőbb szintjein az intézményhálózat bővítését és az emberi erőforrás fejlesztését**. Egyetértünk azzal, hogy ez jobban is megalapozhatta volna a csatlakozás után rendelkezésre álló uniós források mielőbbi hozzáférését, azonban éppen azok a szektorok (agrár-környezetvédelem, vidéki diverzifikáció) maradtak ki az előkészületekből, – az idő hiánya és az átgondolatlan jogszabályi keretek miatt – amelyekkel kapcsolatban amúgy is kevés volt a tapasztalat. Nem várt nehézségek felmerülésekor – a közigazgatási eljárásrendből adódóan – **nehézséget jelentett a gyakori, sokszor a pályázási időszak alatt történt jogszabálymódosítás**.

Úgy tűnik, az intézményi és humán kapacitásbővítés korántsem volt elegendő. Interjúink során ugyanis számos, az intézményi háttérrel érintő kritika hangzott el. Így az **intézmények között tapasztalható felesleges párhuzamosságok**, valamint egyes intézmények aránytalanul nagy súlya is kritikaként hangzott el beszélgetéseink során. A legtöbb megemlített probléma a Monitoring Bizottság, valamint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) működéséhez kapcsolódott.

A Monitoring Bizottság működése a válaszadók szerint formális. A bizottsági tagoknak rövid határidőn belül kell állást foglalniuk számos kérdésben, és ha időhiány miatt erre nem képesek, a hallgatásukat elfogadásnak, beleegyezésnek tekintik. Az egyik megkeresett tanácsadó cég tapasztalata szerint így is előfordul, hogy ezeket a véleményeket már nem tudják beépíteni a döntésekbe, így **a Bizottság nem gyakorol valódi szakmai kontrollt**. A monitoring rendszerből egyesek szerint általában hiányzik az átgondoltság és az összhang; bevezetése, alkalmazása gyakran megkésett, így nem tud teljes körűen megfelelni a kitűzött céloknak.

Az **MVH** a többség szerint **túlbürokratizált**, a felső szintű döntéshozatal **nehézi a gyors és hatékony működést**. A végrehajtás során keletkező problémákra a felsőbb szint csak lassan reagál, ami gyakran a kifizetések csúszását eredményezi. A tapasztalat szerint ez a jelenség más országokban is megtalálható és nem egyedi magyar sajátosság.

A megkérdezett érintettek többsége szerint a **kormányzati és hivatali szervek közötti kommunikációval nincs probléma**. Ennek ellentmondani látszik az egyik kormányzati megkérdezett tapasztalata, mely szerint az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer adataihoz – amely elengedhetetlen a program monitoring- és jelentési kötelezettségeihez – még ezen a szinten sem lehet hozzáférni. A gazdaképviselőt részéről fogalmazódott meg, hogy az információk csak befelé áramlanak, kifelé nem, vagy ha mégis, akkor azok nem alkalmasak általános következtetések megfogalmazására.

Valamennyi megkérdezett úgy ítélte meg, hogy **a végrehajtás során szoros/kötelező kapcsolatot kell megkövetelni a szakmával**, amely kiterjed a felkészítés, képzés valamint a folyamatos nyomon követés fázisaira. **Bizonyos esetekben a hiba az egymástól elzárt munkavégzésben keresendő**, illetve eleve hiányzik a csapatmunkára alapozott munkakultúra, amely sok esetben jótékony lenne. Az ÚMVP-ben a KET (Közigazgatási Eljárási Törvény) jelenti az alapját az eljárásrendnek, amely teljesen eltér a korábban alkalmazottól (pályázat vs. támogatási kérelem). Mind a kérelembeadás, mind a monitoring adatszolgáltatás napjainkban egyre gyakrabban elektronikusan történik, ami azonban a minőséget és használhatóságot csak korlátozottan, vagy egyáltalán nem befolyásolja pozitívan. **Továbbra is hiányzik a megfelelő szankciórendszer (felelősség) az adatszolgáltatás minőségére vonatkozóan**.

4.4. A Program megvalósulását akadályozó és segítő tényezők

A megvalósuláshoz kapcsolódóan a megkérdezettek az elhúzódó eljárásokat emelték ki, melyek általában **az intézményi kapacitáshiányból**, – elsősorban a humán erőforrások terén – **az állandóan változó jogszabályi háttérből, a jogszabályok értelmezési nehézségeiből adódtak**. Már az előcsatlakozási program is késve indult, óriási munkaacsúcsok (kapkodás, csúszások, stb.) alakultak ki főként a SAPARD és AVOP közös időszakában. Előfordult, hogy a rendelkezésre álló keretnél négyszer nagyobb forrásigény mutatkozott, ami tovább súlyosbította a kapacitáshiányból adódó nehézségeket.

A jelenlegi programozási időszakban továbbra is **nehézséget jelent eligazodni a jogszabályok között, valamint** a támogatási rendeletek gyakori módosítására még mindig nem tudtak megfelelően felkészülni és reagálni sem a pályázók, sem a pályázatkezelők.

Az új kérelem-beadási eljárásrend lehetőséget ad a kérelmezőnek, hogy a döntés napjáig a kérelem elbírálását befolyásoló körülmény megváltozásáról bejelentést tegyen, így a döntésre előkészített kérelmek rangsora még az utolsó percben is változhat. A döntés elleni fellebbezés lehetősége – amellett, hogy újabb terheket ró az amúgy is kapacitásgondokkal küzdő intézményrendszerre – szintén időbeli csúszásokat eredményez a támogatás odaítélésének folyamatában.

A megkérdezettek úgy vélték, a kérelmek elbírálása során alkalmazott **sablonos pontozási rendszer csak az egyszerűen értékelhető kérelmek esetében (pl. traktorvásárlás, épületfelújítás) működőképes. Egyáltalán nem alkalmas viszont az összetettebb tartalmú vidékfejlesztési kérelmek elbírálására, mivel elfedi a részleteket és szakmailag is megkérdőjelezhető.**

Neuralgikus pontnak számít az adatok kezelésére felállított informatikai rendszer (IIER). Az előző programozási időszak rendszerével, az EMIR-rel is adódtak nehézségek, de mára azokat viszonylag jól kiküszöbölték. Az ÚMVP-nél viszont egy teljesen más rendszer került bevezetésre, amely a hozzáértő megkérdezettek szerint egyelőre csak korlátozottan tudja betölteni funkcióját. A válaszadók egyike az **adminisztráció túlbiztosításában** látja a megvalósítás legfőbb akadályát. Véleménye szerint azonban a rendszer így sem alkalmas a visszaélések kiszűrésére.

A hivatali oldal a **programok hatásainak**, eredményeinek **szakmai értékelését hiányolta.** Úgy vélték, az éves jelentések, a köztes (mid-term) és végső értékelések alig mutatnak szakmai szempontú eredményeket. **Szükséges lenne egy részletes állapotfelmérés, megfelelő és hozzáférhető adatbázisok létrehozása, valamint a meglévő információk szakértői szintetizálása.** Ezzel kapcsolatban azokkal értünk egyet, akik szerint a szakmai értékelések hiánya a már korábban említett sokszor eltúlzott, vagy eleve rossz indikátorok, valamint az információs rendszerek nehézkes használhatóságából adódik (Izd. jelen kutatás adatbázisa).

4.5. Az intézkedések céljainak elérése

Interjúalanyaink a célok megvalósulását kétféle szempontból közelítették meg. Az egyik szempont a tervezett intézkedésekre szánt források kihasználását jelenti, a másik pedig, hogy az intézkedések hatásaként mit vártak el a tervezők, és ahhoz képest milyen eredményeket sikerült elérni. Az utóbbi megközelítés alapján a válaszadók többsége szerint nehéz pontos választ adni, mivel a kitűzött célok más-más gazdasági helyzetben születtek, és így az elért eredmények is más megközelítést igényelnek. Így például a mai gazdasági helyzetben már az is nagy érték, ha megtartható egy munkahely, újabbakat teremteni nehéz feladat. A hivatali oldal egyik megkérdezettje úgy vélte, hogy **a megtartott és létrehozott munkahelyek számáról közölt adatok zavarosak, sok esetben nem lehet szétválasztani a kettőt, így nehéz eredményt mondani.** A megkérdezettek szerint a szakmai ismeretek bővítésére, a diverzifikációra, az állategészségügyi előírások betartására vonatkozó intézkedések nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. Ugyanakkor oldódtak a generációs problémák, erősödött a környezeti megközelítés, élénkült a beruházási kedv, az AKG hatására emelkedett a szakmai színvonal.

Az intézkedésekre szánt források kihasználtságát tekintve a válaszadók egyetértettek abban, hogy az intézkedésenként eltérően alakult. Általában véve a nagyobb érdeklődést kiváltó I. tengelyes intézkedések könnyebben érték el a kitűzött célértékeket. **A túlságosan leegyszerűsített (kapaci-**

táskihhasználtságot, területi összefüggéseket mellőző) gépberuházások azonban kihasználatlan kapacitásokat eredményeztek. További problémának tekintették, hogy a nagyobb összegű, kockázatosabb és a piaci változásoknak is kitettebb beruházási konstrukciók esetén a hiányosan beadott igények elutasítása jelentősen növelte a nem vagy csak átcsoportosítással leköthető források nagyságát. A gabonátárolók építésénél elhibázottnak tekintette egyik válaszadónk, hogy azok nem alkalmasak többféle célra, így sokszor azok is kihasználatlan kapacitást jelentenek.

A megkérdezettek pozitívként emelték ki, hogy a **támogatások révén jelentős tőkebevonás történt a mezőgazdaságba**, valamint, hogy kezd kialakulni a támogatás-felvétel kultúrája is. Bár általában azt is hozzátették, hogy még nagyon sok a tanulnivaló ezen a téren. További pozitív hatásként említették, hogy a **vidékfejlesztési programoknak köszönhetően több gazdaság életben tudott maradni, egy részük még fejlődni is képes volt.**

A tapasztalatok szerint, néhány intézkedésnél nagyobb a lehetőség a visszaélésekre, a források nem megfelelő felhasználására. Interjúalanyaink erre a szaktanácsadást, illetve a LEADER-t említették. Az előbbivel kapcsolatban elmondták, hogy – bár nem bizonyított – sokszor a tényleges információszerezési igény helyett csak a forráshoz jutás érdeke vezérli a pályázókat. A környezetvédelem, állategészségügy területét illetően főként a KAT feltételrendszerében szereplő lehatárolás nehezítette az igénybevételt.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a **pályázók „céltalanságukból adódóan”** a pályázati lehetőségeket szabták magukra, **nem rendelkeznek hosszú távú stratégiával**, bár a rendszer sem feltétlenül ezt támogatja. A megkérdezett szakértők szerint a **támogatási célok elérését gátolja a kérelmezők tőkeszegénysége, melyet tovább nehezít a nem megfelelően kiépített hazai agrárfinanszírozás**, illetve a kedvezőtlen általános gazdaságpolitikai környezet is.

A forráskihhasználást számos esetben (pl. korai nyugdíjazás) **nehezítette a hazai jogszabályi környezet és a pályázati feltételrendszer összehangoltságának hiánya.** **Több intézkedéshez jóval a ténylegesen jelentkező igényeket meghaladóan rendeltek forrásokat** (pl.: szaktanácsadás, diverzifikáció, KAT), melyeket később a nagyobb érdeklődést és túligénylést mutató intézkedésekre kellett átcsoportosítani.

A célkitűzések megvalósulását vizsgáló hazai szakirodalom megerősíti az interjúk során elhangzottakat. Egyes vélemények szerint (MAGOSZ, 2006) a források szűkössége mellett a korábbi vidékfejlesztési programok esetében a gazdák tájékoztatásának elégtelensége, a lebonyolításhoz szükséges intézményrendszerben tapasztalható jelentős lemaradások, a programok vidékfejlesztési elemeitől való rendszeres forráselvonás (NVT átcsoportosítások) okozták elsősorban azt, hogy ezek a programok nem érték el a kitűzött célokat, nem járultak hozzá jelentősen a vidéki foglalkoztatottság javulásához, a gazdasági-társadalmi fejlődéshez. A szerzők véleménye szerint azonban fordítva is érdemes feltenni a kérdést: Mennyivel lett volna (lenne) rosszabb, ha ezek sem valósulnak meg? Hazánk esetében az uniós források lehívásának gyakorlatát minden érintettnek meg kell (ett) tanulni, olykor a saját kárán tanulva. Ugyanakkor arra szeretnénk felhívni a figyelmet, nagyobb mértékben kell biztosítani a tapasztalatok beépülését.

Weisz és Kovács (2007) megállapítják, hogy a SAPARD-ban, az AVOP-ban és az NVT-ben rendelkezésre álló források a **magyar agrárium és a vidéki gazdaság szerkezet-átalakításának, modernizálásának megkezdését szolgálták, a szükséges változások megvalósításához viszont szerények voltak.** A három program tapasztalatai azt mutatják, hogy a fejlesztési források felhasználásával kapcsolatos korábbi kétélyek nem igazolódtak, a beadott pályázatok, támogatási kérelmek forrásigénye esetenként jelentősen meghaladta az előirányzott pénzügyi keretet.

4.6. A kedvezményezettek (célcsoportok) meghatározása

A legtöbb válaszadó szerint a kedvezményezettek köre összhangban áll az intézkedések céljaival, bár többen megjegyezték, hogy az intézkedések feltételrendszerei egyes célcsoportokat eleve kizártak a támogatáshoz jutás lehetőségéből (2 EUME alattiak a beruházási támogatásoknál, LEADER-nél az őstermelők). Több esetben szakmailag indokolatlanok voltak a támogatási feltételek, így például a félig önálló gazdaságok részére túl szigorú feltételeket fogalmaztak meg, vagy a fiatal gazdák esetében hiba volt a már földterülettel rendelkezők kizárása a támogatásra jogosultak köréből. Utóbbival kapcsolatban megjegyezzük, hogy az intézkedésre beérkezett támogatási igényt (még a földterülettel már rendelkezők kizárása mellett is) csak jelentős forrását-csoportosítással tudnánk kielégíteni.

Találkoztunk olyan szélsőséges véleménnyel is, miszerint egy-egy intézkedés eleve egy adott „kivételezett” célcsoportra lett szabva, és a valóban támogatásra szorulóknak esélyt sem kaptak. Több megkérdezett is úgy vélte, hogy az igények szélesebb körben elvégzett felmérése sem hozott volna jobb eredményt, mivel gyakran maguk az igénylők sincsenek tisztában saját szükségleteikkel.

Egyetértünk azokkal a véleményekkel, miszerint a célcsoportok meghatározásakor kiemelt szempontként kell kezelni az életképességet, ugyanakkor az érdekképviselői és hivatali oldalról egyaránt úgy vélték, hogy a kérelmek elbírálásánál megszerezhető pontok háromnegyede sokkal inkább a gazdálkodó életkörülményeit értékeli, mintsem a gazdaság adottságait, életképességét. Ugyanakkor a pontozási rendszer előnyének tekintették, hogy az igénylő már előzetesen viszonylag magas biztonsággal informálódhat a támogatás megszerzésének valószínűségéről.

A hivatali oldal véleménye szerint a III. tengely intézkedéseinél jutott el leginkább azokhoz a támogatás, akiket valójában megcélzott. Egyébként véleményük szerint „mindenki megtalálta a számítását” és a célcsoportok viszonylag jól voltak meghatározva. Az már inkább magyar sajátosság, hogy mégsem a megcélzott kör élvezte elsősorban a támogatások előnyeit. Az egyik tipikus hazai probléma a támogatás-elszivárgás, vagyis, hogy a támogatások bizonyos része nem a végső kedvezményezetthez kerül (pl.: a támogatások egy része a gépberuházásoknál a kereskedőkhöz, LEADER esetében a HACS-okhoz jutott).

Az AKG esetében megfogalmazódott, hogy egyszerűbb rendszerre lenne szükség. A tematikus lehatárolás mellett az intézkedések számának szűkítése elengedhetetlen, amely – megfelelő keretek között – nagyobb szabadságot kell biztosítson a vállalt kötelezettség (cél) teljesítésében. Általában csökkenteni kell a „csomagok” számát, lehetőséget biztosítva a szakmailag alátámasztott „flexibilis menük” térnyerésének, amely lehetőséget teremt a szinergiák kihasználására. Az AKG-ba vont területek nagysága rövidtávon – reálisan – nem növelhető. Fokozatosan, amennyiben a feltételek (intézményrendszer, befogadóképesség) engedik, valamint az eredmények/hatások is igazolják (illetve a társadalom igényli), indokolt lehet a bővítés.

A megkérdezettek egyöntetű véleménye szerint a sikeres forráslekötés jól dokumentált, a hatások ellenben már jóval kevésbé kimutatottak.

4.7. A pályázók felkészültsége

A támogatási források hatékony felhasználásának egyik elengedhetetlen feltétele a kedvezményezettek felkészültsége, a pályázati lehetőségek ismerete, a támogatás megítéléséhez szükséges anyagok színvonalas elkészítése.

A válaszok általában egybecsengtek. A megkérdezettek többsége úgy vélte, hogy **a SAPARD óta sokat javult ugyan a gazdák felkészültsége, ugyanakkor még mindig messze nem kielégítő.** Ezt egyébként a statisztikai adatok is alátámasztják. Hazánkban ugyanis a gazdálkodók szakmai felkészültsége döntően gyakorlati tapasztalatra épül (86,8%), és alig néhány százalékuk rendelkezik alap (5,7%), vagy annál magasabb fokú (7,4%) szakmai képzettséggel. Emellett az elmúlt években csak az alapfokú szakképesítéssel rendelkező gazdálkodók arányában történt minimális (1%-nyi) pozitív elmozdulás, a magasabb képzettséggel rendelkezők aránya gyakorlatilag nem változott.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy **sok a jövőképpel nem rendelkező kényszervállalkozó, aki „ész nélkül” pályázik amire tud, amely főleg a géptámogatások tekintetében jelent problémát.** A jelenlegi elbírálási rendszerben – kizárólag, hogy a rangsorban előrébb jusson – a kérelmező gyakran irreális, nehezen, vagy egyáltalán nem teljesíthető üzleti tervet nyújt be, ami a kötelezettségvállalások teljesítésénél jelent problémát.

A megkérdezettek úgy látják, hogy a fiatalabb (30-40 éves) korosztály kezdeményezőbb, és a pályázatírás terén is önállóbbak az idősebeknél. Főleg a 60 éven felüliek esetében a pályázási aktivitáshoz is bátorításra van szükség és gyakrabban szorulnak segítségre a pályázatok elkészítésében is. A pályázatírók úgy vélik, hogy a támogatási lehetőségeket tekintve a falugazdászok szerepe meghatározó volt a gazdálkodók tájékozottabbá válásában.

A gazdálkodókat képviselő szervezetek közül néhányan jelentős problémának tekintik, hogy hazánkban, bár sokat fejlődött, **de még mindig nem alakult ki a pályázás kultúrája.** A gazdák megnézik, mire lehet pályázni, viszont kevés az igazán innovatív ötlet. Emellett a gazdálkodó sokszor rosszul fogalmazza meg igényeit, vagy nincs tisztában, mit is szeretne. A tapasztalatok szerint más tagországokban ez sokkal jobban működik, ott a pályázó tudja, mit akar, és azt jól meg is fogalmazza, így a pályázatkészítő is könnyebb helyzetben van.

A megkérdezettek úgy vélték, **a gazdálkodók legnagyobb problémája a rendszer túlbürokratizáltsága.** A kérelembenyújtás és a tényleges kifizetés közötti idő túl hosszú, ami bizalmatlanságot, rendszerrel való szembefordulást eredményez. A gazdák úgy érzik, a kötelezettségvállalások, a határidők betartása csak az ő oldalukról valósul meg. A sokszor későn kiírt pályázati, kérelembenyújtási felhívások miatt alig marad idő a pályázati anyagok elkészítésére, ami miatt sok a hiánypótlásra felszólított pályázat. Ugyanakkor az elbírálás, a szerződéskötés, valamint a kifizetés elhúzódik, nincs határidő betartás, és ez nem is jár semmilyen szankcióval/kompenzációval. További probléma a jogszabályok magas száma, melyekben nehéz eligazodni, azokat értelmezni. A hivatali oldalról megkérdezettek ezzel kapcsolatban elmondták, hogy a kedvezményezettek gyakran minden előírást rossznak tartanak.

A pályázatírással kapcsolatban nehézség legtöbbször azok körében tapasztalható, akiknél hiányzik a forrás a hivatásos pályázatíró alkalmazására, viszont maguk nem kellően felkészültek, különösen az összetettebb pályázatok esetében. Az átlagos falusi ember így hátrányba kerülhet, mert maga nem tudja a pályázati anyagot elkészíteni, viszont forrása sincs külső segítség igénybevétele. Többen felvetették, hogy a gyakorlatban egyes intézkedések esetében néhány jól megírt, nagy költségvetésű pályázat (pl. falumegújítás, játszóterek) elviszi a rendelkezésre álló források jelentős részét, és a többieknek alig marad forrásuk.

A gazdaszervezetek részéről pozitívként hangzott el, hogy a támogatási rendszer növeli a transzparenciát. Ami viszont kedvezőtlen, hogy sokan pont emiatt nem is vállalják a pályázást, inkább megvalósítják a beruházást számla nélkül olcsóbban. Többen megjegyezték, hogy **a normagyűjtemény és gépkatalógus ellenére bizonyos esetekben egészen elenyésző a különbség egy támogatott és egy „számla nélküli” változat között!**

4.8. A következő programozási időszakra vonatkozó vélemények

Magyarország 2013 utáni mezőgazdaság- és vidékfejlesztését érintő vonatkozóan meglehetősen szélsőséges válaszok születtek. Egyes vélemények teljes szemléletváltozást látnának helyes irányynak, amelyben **a szélesebb értelemben vett általános infrastruktúrafejlesztés helyett a nehéz szociális helyzetben lévők felkarolása (például szociális foglalkoztató szövetkezetek útján) kapna kiemelt szerepet.** Ezzel kapcsolatban egyetértünk azzal, hogy egy hatékony mezőgazdaság és vidékfejlesztés hozzájárul egyes szociális jellegű problémák oldásához (például a bővülő foglalkoztatás enyhíti a munkanélküliséget, mely hosszabb távon az életszínvonal emelkedését is segíti), ugyanakkor mégsem tartjuk szerencsésnek a szociális problémák központi prioritásként történő megjelenítését. Véleményünk szerint hazánk jelenlegi gazdasági- és társadalmi helyzete, a tagországokkal szembeni versenyhátrányunk, lemaradásunk csökkentése érdekében legfőbb prioritásként a hatékonyság növelését indokolja. Részben egyetértünk azzal a javaslattal, miszerint az eltérő érdekérvényesítő képesség miatt ki kell venni, vagy jelentősen csökkenteni kell az ágazati elemeket és előtérbe kell helyezni a horizontális megközelítést. Van, aki ezt úgy fogalmazta meg, hogy **„az EU lényege a verseny, ott kell támogatni, ahol érdemes”.** A megkérdezettek részéről megfogalmazódott olyan javaslat is, amely szerint **akár az egyes régiók esetében is indokolt lenne önálló komplex vidékfejlesztési terv készítése.** Ehhez véleményünk szerint meg kell vizsgálnunk, hogy a jelenlegi intézményi és szakmai háttérkapacitás biztosítja-e annak megvalósíthatóságát.

Elgondolkodtató, hogy arra a stratégiai kérdésre, miszerint **a jövőben inkább a beruházási típusú, vagy a jövedelempótló támogatásokat részesítsük-e előnyben, gyakorlatilag egyetlen érdemi választ kaptunk, amely szerint csökkenteni szükséges a jövedelempótló támogatásokat és inkább a fejlesztéseket, beruházásokat célszerűbb támogatni.** Itt kell megjegyeznünk, hogy ennek jelentős társadalmi hatásai lennének, mivel számottevően változna a támogatások kedvezményezettek közötti megoszlása.

A munkahelyteremtés jelentőségét szinte minden megkérdezett hangsúlyozta! A javaslatok között szerepelt például a helyi vállalkozások diverzifikálásának hangsúlyosabb ösztönzése. Egyértelművé kell tenni, hogy a munkahelyek létrehozása, a gazdaság élénkítése a cél, a terek felújítását és játszóterek építését pedig az ebből adódó bevételekből lehet és kell a jövőben fedezni. Gyakori jelenségként fogalmazódott meg, hogy **a gazdák és általában a vidékfejlesztési támogatásoknak nincs kapcsolata a vidékkel.** Egyik interjúalanyunk véleménye szerint a meglévő célok alapvetően jók, azonban át kell gondolni azokat a meglévő mechanizmusokat, amelyek nélkülözik a szakmaiságot.

Az AKG kapcsán megfogalmazódott, hogy a célok jelentős átalakítása nem releváns. Ugyanakkor abban az esetben, ha több forrás áll rendelkezésre, helyet kell adni új céloknak is. Az AKG-n belül – ha jól sikerül az első lépés – **a jelenleginél nagyobb teret kaphat az öko-gazdálkodás, amely nagyobb a multiplikátorhatással járhat.** Szinte minden megkérdezett **a jelenlegi II. tengelyre jutó források növelését látta célszerűnek, amely akár kiegészülhet az elérhető jogcímelek bővülésével, esetleges átalakulásával.** Kérdésként merül fel, hogy a körvonalazódó társa-

dalmi elvárások mellett a környezet fenntartását a jövőben inkább horizontális szempontként kell-e érvényesíteni, avagy a II. tengely intézkedéseinek finanszírozását esetleg maguknak az intézkedéseknek a bővítését célszerű növelni.

Az értékesítési csatorna nagyobb szervezettséget igényel, ezért beszélgetőpartnereink valamennyien úgy vélték, hogy **támogatni kell a gazdák erre irányuló összefogását**. Ehhez kapcsolódik a helyi logisztikai központok kiépítése, vonzáskörzetek kialakítása is. **Az értékesítési csatornák diverzifikációjára van szükség (alternatív értékesítési csatornák, helyi termékek erősítése, másodlagos jövedelemforrás felkutatása)**. Nagyobb hangsúlyt kell helyezni a természeti erőforrások kihasználására, amelynek vissza kell tükröződnie a támogatási rendszerben is. A fejlesztési, beruházási célú intézkedések megtartása mellett hangsúlyos szerepet kaphat a szélesebb kört érintő kitorési lehetőségeket biztosító képzés/szaktanácsadás.

Egyetértünk azokkal, akik szerint nem célszerű leragadni a hét éves tervezési időszaknál, ennél hosszabb időszakra kell előre tekinteni. Elsősorban **egy hosszú távú agrár-, vidékstratégia-ára van szükség, egy olyan alapprogramra, amelybe beleilleszhető a hét éves programidőszak, illetve amely kijelöli ezen időszak fejlesztési irányait is. Megkerülhetetlen az igények, szükségletek közötti prioritások felállítása!** Figyelembe kell venni a közösség elvárásait, hiszen közpénzeket használunk fel! Ehhez világos stratégia kell! A mezőgazdaság jelentőségét, társadalom számára nyújtott teljesítményét akkor lehet elfogadtatni a társadalommal, ha nemcsak a mezőgazdasági érintettek részesülnek az erre szánt forrásokból. Ezért szükség van a mezőgazdasághoz nem kötődő vidékfejlesztésre is. **Ugyanakkor a támogatásokhoz teljesítménynek, elszámoltathatóságnak, átláthatóságnak kell kapcsolódnia!**

A LEADER esetében több negatív visszajelzés is megfogalmazódott: **a felülről (központból) megfogalmazott keretek és irányítás helyett nagyobb szabadságot kellene adni a helyi szinten tevékenykedőknek (ami sokkal inkább jellemezte a korábbi gyakorlatot)**. A más forrásból rendelkezésre álló támogatások hatékonyabb felhasználása, koncentrációja érdekében a LEADER-elvek erősebb és szélesebb érvényesítése javasolt. **Növelheti a sikerességet, ha a tervek a tényleges helyi adottságokra és szükségletekre épülnek.**

A LEADER esetében a megkérdezettek egy része szerint nem volt valós verseny, a 96 akciócsoport közül mind nyert. Fele ennyi akciócsoport esetén kétszer ekkora összeg jutott volna csoportonként. Meg kell jegyeznünk, hogy **a tagországok tapasztalatai szerint a csoportok általában az adott ország harmadát fedik le. Nálunk így elvész a hatékonyság, nincsenek koncentrálni a források**. A kedvezményezettekkel kapcsolatban a válaszadók megemlítették, hogy – részben összhangban a koncentráltág kérdésével – érdemes megvizsgálni, hogy a források ne néhány nagyobb, hanem több „jobban rászoruló” kedvezményezetthez jussanak el. Ezen felül **számos területen nagyon fontosnak tartották az együttműködésben, szövetkezésben rejlő lehetőségek kihasználását**. Kívánatos volna az önkéntes alapú elmélyülés az ismeretekben, amelynek fontos része lenne a tapasztalatcsere! Felmerült, hogy olyan megoldást kell találni, amely **lehetővé teszi a kisléptékű gazdaságfejlesztést**, a vidéki szolgáltatások fejlesztését, az egészségügy, a kultúra, az örökségvédelem, a szemléletformálás, az organikus gazdálkodás, az egészséges életmód ösztönzését, a helyi termékek termelését és értékesítését, az értékesítési csatornák hálózatszerű bővítését egyaránt. Ez egyben azt a lehetőséget sem zárja ki, – és ez más tagországok gondolkodásában is fellelhető – hogy ezek egy részét nem az EMVA vidékfejlesztésen belül kell finanszírozni. Részben ehhez kapcsolódik az a gondolat, amely az önálló vállalkozásra alkalmas egyének előtérbe helyezését támogatná, függetlenül annak méretétől. **Tisztázni kell az „östermelők” státuszát is, mivel az Unió nem ismeri ezt a kategóriát**, így az folyamatos támadási felületet jelent. Az AVOP támogatások 10-15%-a például östermelőkhöz jutott, az ő esetükben kimutathatatlan a hozzáadott érték,

hiszen az adóbevallás szerint nincs nyereségük. Ésszerű megoldásnak tűnik az integrátori körben folyósított támogatás, illetve az egyéni szint helyett egy-egy program ágazati szintű kezelése (főleg a kicsiknél, mint pl. az egész magyar baromfiágazat).

Fontos megvalósítani az egymásra épülés folyamatát, mivel számos hatás csak hosszabb távon jelentkezik. Minden új intézkedést meg kell előznie egy részletes hatásvizsgálatnak, amelyhez a mintagazdaságokban szerezhető gyakorlati tapasztalat. Sokkal nagyobb hangsúlyt kell fektetni a vidéken élők önállóságára, ötleteire és azok helyben történő segítésére, megvalósítására. **Mivel gyakran több alternatíva is adódik, fontos a lehetséges forgatókönyvek érintettekkel történő megvitatása.** A jelenleg több területen meglévő **feladatköri átfedéseket célszerű kiküszöbölni.** A falugazdász hálózat (vagy egy azzal legalább egyenértékű) megtartása szükséges, legalábbis egyelőre. Ezt az ingyenes szolgáltatást a gazdák nem nélkülözhetik, amely különösen indokolt az internetes ügyintézés mind szélesebb körű térnyerése miatt. **Emellett szükséges a kamarai tanácsadók feladatainak egyértelmű és kizárólagos meghatározása, hogy azok ne fedjék át a falugazdász hálózat feladatait.** Egy jól kialakult Agrárkamarára szükség van, amely a gazda igényének felel meg és nem az állam „kinyújtott kezeként” funkcionál!

Az intézményrendszerben, az elbírálási és monitoring folyamatokat érintően nagyobb transzparenciára, egyértelműsége, gyorsabb elbírálásra és kifizetésre van szükség, valamint a szakmai szempontok erősebb érvényesítésére. A bürokrácia minden szereplő számára hátráltató tényező. Lényeges, hogy jelenjen meg a korrekcióra lehetőséget adó, tartalommal bíró monitoring. A jövőben alaposabb előkészítés kívánatos, amelynek alappilléret a megfelelő képzettségű és tapasztalatú szakembergárda jelenti. A fokozatosság megvalósítása érdekében **célszerűnek/elengedhetetlennek látszik a „pilot” megközelítés elterjesztése,** amely a nagyobb kört megelőzően lehetőséget biztosít a buktatók feltárására. **A jövőben sokkal inkább törekedni kell a hatások kimutatására.** Gazdasági és társadalmi lemaradásunk mielőbbi mérséklése érdekében erősíteni kell a piacorientáltságot, a K+F erőfeszítéseket, az innovációt, a szakmai ismeretek bővítését.

5. Kistérségi elemzések számszerűsített mutatók segítségével

5.1. Hipotézis vizsgálatok

Megvizsgáltuk, hogy az egymást követő éveket összehasonlítva, a kistérségek átlagos fajlagos támogatása (= átlaguk), illetve eloszlása (= variancia) állandó-e. Az eredmények alapján megállapítható, hogy 95%-os konfidenciaszint mellett 2003-2005 között változó, míg 2005-2009 között az egymást követő évek viszonylatában azonos átlagos éves fajlagos támogatás kifizetés történt. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a kapott eredményben némi eltérés mutatkozik abban az esetben, ha a fajlagos támogatás nagyságánál a vetítés alapnak a népességet vagy a mezőgazdasági területet választjuk. Ha az egy főre jutó támogatást vizsgáljuk, akkor a „stabilizálódás” két évvel később következik be. A kistérségek közötti elosztást reprezentáló variancia 2003-2007 között az egymást követő éveket összehasonlítva folyamatosan eltért, míg 2007-2009 között nem volt különbség. Ez másként fogalmazva azt jelenti, hogy a kistérségek relatív (egymáshoz képesti) helyzete stabilizálódott, másként fogalmazva a kistérségek egymáshoz viszonyított „támogatásabszorpciója” nem mutat változást.

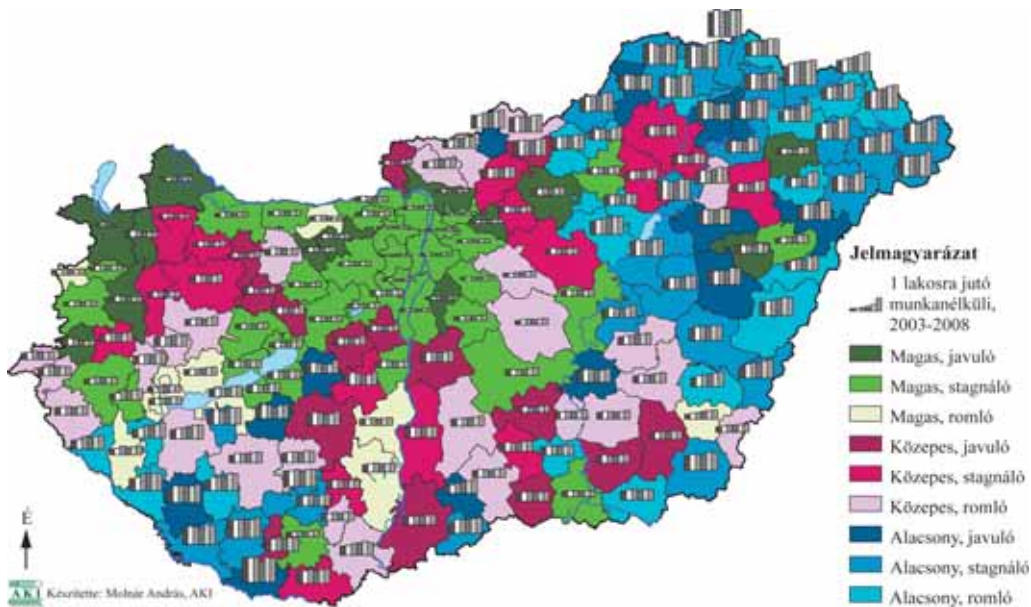
5.2. Támogatások, gazdasági-társadalmi indikátorok kistérségi elemzése

A kistérségekben tapasztalható munkanélküliség változása és társadalmi térszerkezet 2007. évre vonatkozó állapota között szoros összefüggés fedezhető fel. Ezzel szemben a társadalmi térszerkezet 2003-2007 közötti változása nem mutat szoros összefüggést. Ez arra enged következtetni, hogy a kistérségek relatív helyzete viszonylag stabil, másként fogalmazva a változás nem jelentős.

Az 9. ábrán látható, hogy számos javuló társadalmi térszerkezetű kistérségben – ha annak 2007. évi állapota alacsony – a munkanélküliség jellemzően magas, míg a romló, de 2007-ban magas státuszúaknál alacsony. **A fejletlenebb észak, észak-keleti valamint dél-dunántúli térségekben az egy lakosra jutó munkanélküliek száma többszöröse az ország középső és nyugati térségeiben jellemző értékeknek.**

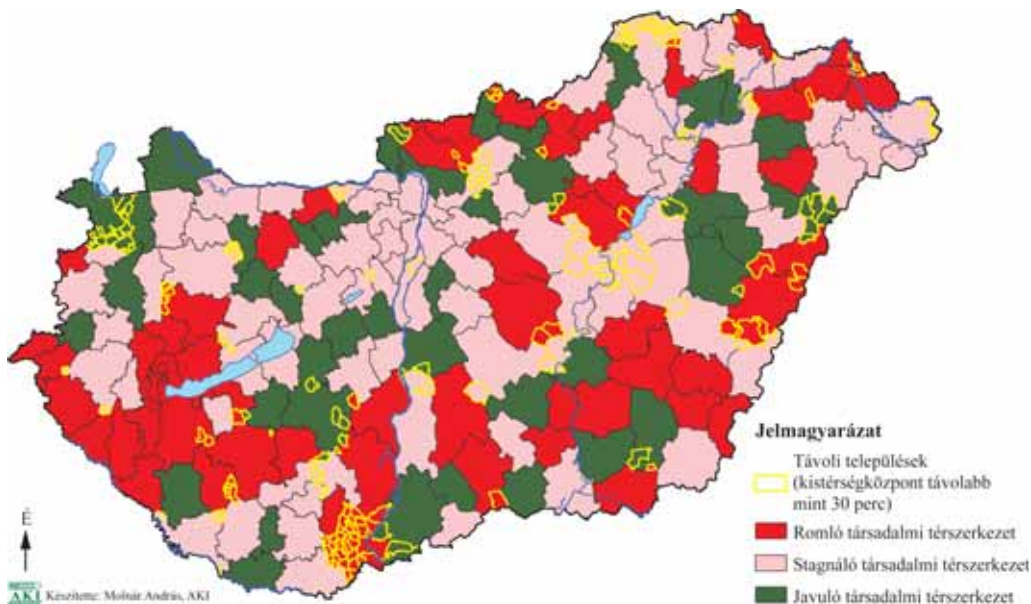
Az is megállapítható, hogy a kistérségek szintjén az egy lakosra jutó munkanélküliek száma stabil, amely alól az ország észak-nyugati kistérségei képeznek kivételt. Ez összefügg a kistérség, vagy adott települések fejlettségi szintjével, munkahelyeinek hiányával, másrészt azzal, hogy adott település milyen távolságra helyezkedik el a kistérség központjától. Azokban a településekben ugyanis, amelyekről a központ több mint 30 perc távolságra van, a munkanélküliség emelkedése az említett időszak alatt igen erőteljes volt (10. ábra). Továbbá a magas munkanélküliség általában a romló, vagy a stagnáló kistérségekben alakul magasabban.

Társadalmi-gazdasági térszerkezet 2007-ben és változása 2003-2007 között, munkanélküliség változása 2003-2009 között



Forrás: VÁTI, 2009 és VÁTI-TEIR

2003 és 2007 között romló, stagnáló és javuló társadalmi-gazdasági térszerkezetű és a távoli kistérségek (2007-ben) elhelyezkedése



Forrás: VÁTI, 2009 és VÁTI-TEIR

A romló társadalmi térszerkezettel rendelkező kistérségek versenyképességi helyzetének javulását tovább nehezíti a magas elvándorlás, ugyanis ezen térségekben az említett időszakban minden évben negatív volt a vándorlási különbözet, és a legtöbb ilyen kistérség aktív lakosai egyre többen máshol keresnek/találnak megélhetési lehetőséget. Az elvándoroltakat országon belül leginkább a középső és a nyugati területek szívják fel (11. ábra).

A vándorlási előrebecslés adatainak kistérségek közötti megoszlása az elmaradott térségek-ből való elvándorlás lassú csökkenését vetítik előre (12. ábra). A vonatkozó diskurzusokban gyakran megjelenő társadalom öregedésének veszélyét hangsúlyozó kutatások alapján megvizsgáltuk a 2005. évi mikrocenzus adataira támaszkodó előrebecslési adatokat. Ezek a nagyobb térségek sajátos társadalmi folyamatit tükrözik vissza, nevezetesen az észak-keleti és dél-nyugati területek átlagnál nagyobb roma lakosságát, illetve az alföldi régió nagyobb agrárnépesség arányára visszavezethető nagyobb mértékű elöregedését. Ezen felül megfigyelhető a Balaton környékének átlagnál nagyobb arányú és ütemű elöregedése (13. ábra).

A felhasznált fajlagos támogatási források nagysága és a támogatás funkcionális csoportok szerinti arányai azt jelzik, hogy általában azokban a kistérségekben, ahol az összes támogatás értéke nagyobb, ott a versenyképességre a támogatások fele, vagy annál nagyobb része jut (14. ábra). Ahol kisebb a felhasznált támogatás összege, ott számos esetben a környezeti intézkedések „viszik el” a támogatások döntő részét.

Sem a támogatások fajlagos nagysága, sem azok célok közötti megoszlása nem mutat összefüggést a társadalmi-gazdasági térszerkezet szerinti besorolással. Ez egyben azt is jelenti – a részletesebb statisztikai, ökonometria elemzések hiányában – hogy az a „városi legenda”, miszerint a jobban prosperáló területek/kistérségek szívják fel a támogatások jelentősebb részét (vagy legalább is nagyobb arányban) nem igazolt.

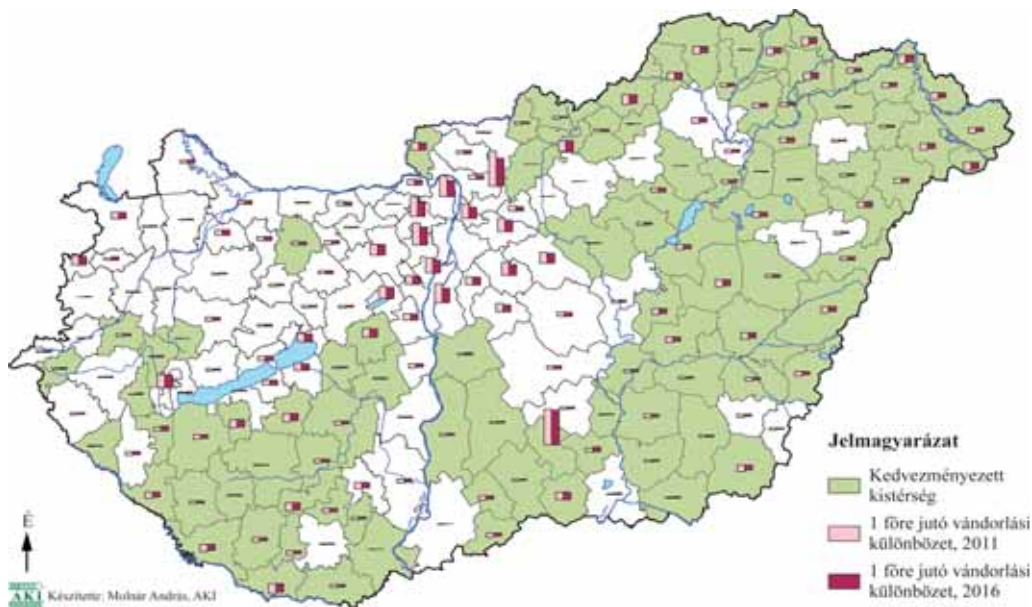
11. ábra

Kedvezményezett kistérségek és a kistérségek egy főre jutó vándorlási különbözete, 2003-2008 között



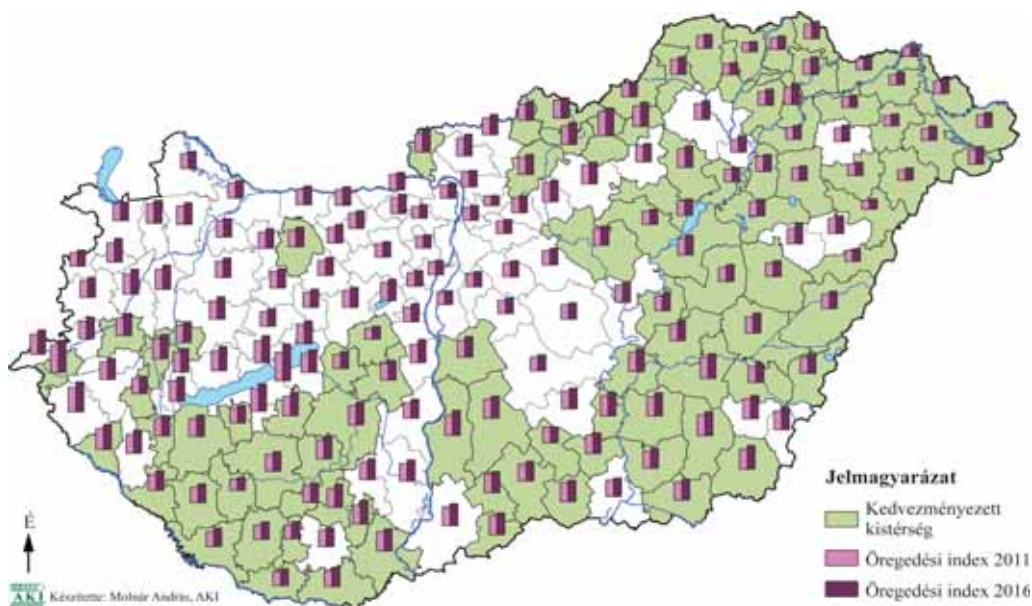
Forrás: VÁTI-TEIR és 67/2007. (VI.28.) OGY határozat

Kedvezményezett kistérségek és a kistérségek egy főre jutó vándorlási különbözetének 2011. és 2016. évi előrebecslése



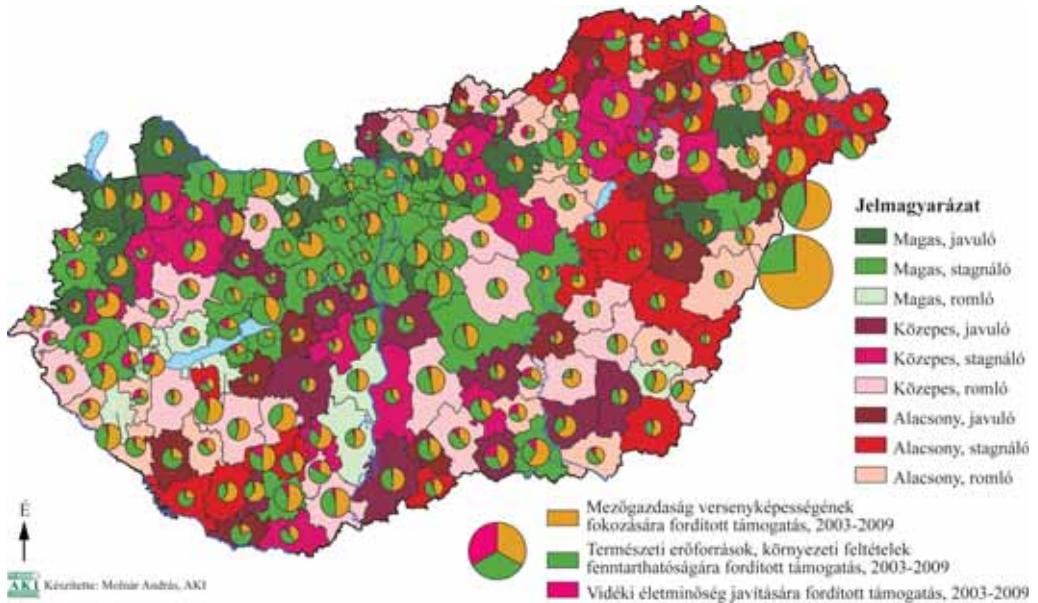
Forrás: VÁTI-TEIR és 67/2007. (VI.28.) OGY határozat

Kedvezményezett kistérségek és a kistérségek 2011. és 2016. évi öregedési index előrebecslése



Forrás: VÁTI-TEIR és 67/2007. (VI.28.) OGY határozat

**Társadalmi-gazdasági térszerkezet 2007-ben és változásai 2003-2007 között,
vidékfejlesztési támogatások funkcionális megoszlása 2003-2009 között**



Forrás: FVM-IH és VÁTI, 2009

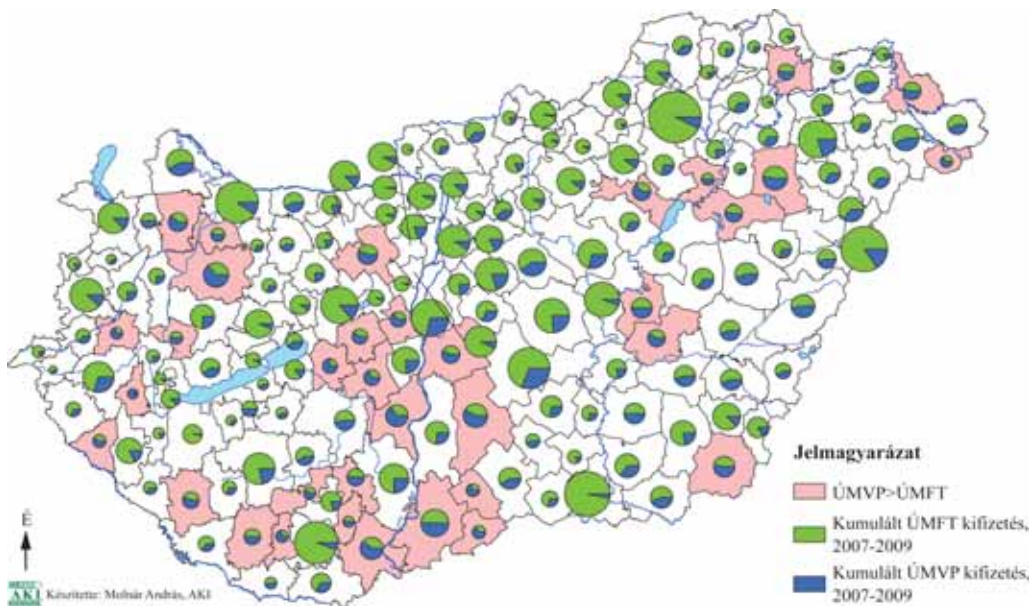
Tovább vizsgálva a kérdést az is megállapítható, hogy az ország nagyobb hányadában azonos időszakot vizsgálva az elmúlt 3 év során a területfejlesztési/kohéziós kifizetések meghaladják – sok esetben jelentősen – a vidékfejlesztési támogatás nagyságát. (15. ábra) Ugyan ez mondható el a közvetlen kifizetések esetében is (16. ábra).

Ez természetesen elsősorban azzal magyarázható, hogy az ÚMFT eleve nagyobb uniós forrást jelent, így érthető, ha nagyobb összegből nagyobb arányú kifizetés jut egy-egy területi egységre. Vannak ugyanakkor kivételek, ezek esetében azonban nem látszik összefüggés a kistérség fejlettségi szintjével. Az viszont egyértelműen kijelenthető, hogy a magasabb ÚMVP kifizetési arányú kistérségek zömében a mezőgazdasági dominanciájú földhasználat, vagy jelentős környezettámogatási kifizetés jellemző. Ezt támasztja alá, hogy a közvetlen kifizetések és a vidékfejlesztési támogatások egy főre jutó összegeit összehasonlítva előbbi jelentősen magasabb a mezőgazdasági dominanciájú földhasználattal jellemezhető kistérségekben.

Mindebből egyértelműen következik, hogy a vidékfejlesztés más szakpolitikákkal közös területeken jelentős külső hatások érik, így az ezekkel történő összehangolás kiemelt fontosságú.

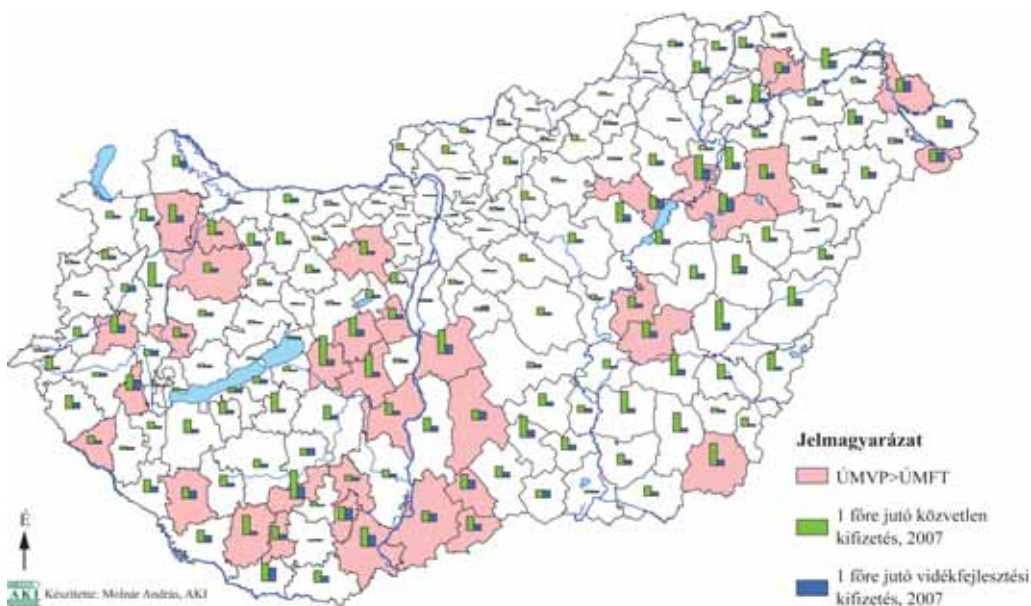
A támogatások célok szerinti aránya a kistérség mezőgazdasági dominanciájával viszont szoros összefüggést mutat (17. ábra). Jellemzően (néhány kivételtől eltekintve) ahol a mezőgazdasági földhasználat nagyobb 50%-nál, ott a vidékfejlesztési támogatások szerkezetében a versenyképességet támogató intézkedések forrásaránya a legnagyobb. Mindeközben a nem mezőgazdasági dominanciájú földhasználattal rendelkező térségekben – ilyenek például az Északi-középhegység valamint a Dunántúli-dombság erdővel borított térségei – a környezeti támogatások túlsúlya jellemző. A mezőgazdaság versenyképességének növelését elősegítő támogatások szintén szoros összefüggést mutatnak a fajlagos kistermelői jövedelemmel (18. ábra).

ÚMVP és ÚMFT kifizetések, 2007-2009 között



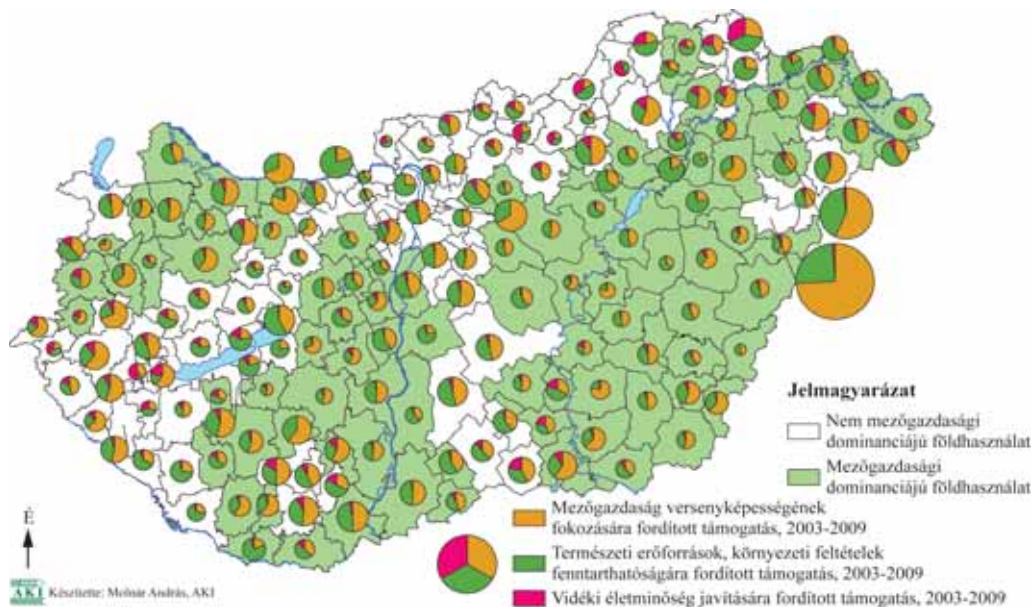
Forrás: FVM-IH és EMIR-EUTÉR

1 főre jutó ÚMVP és közvetlen kifizetések összehasonlítása, 2007



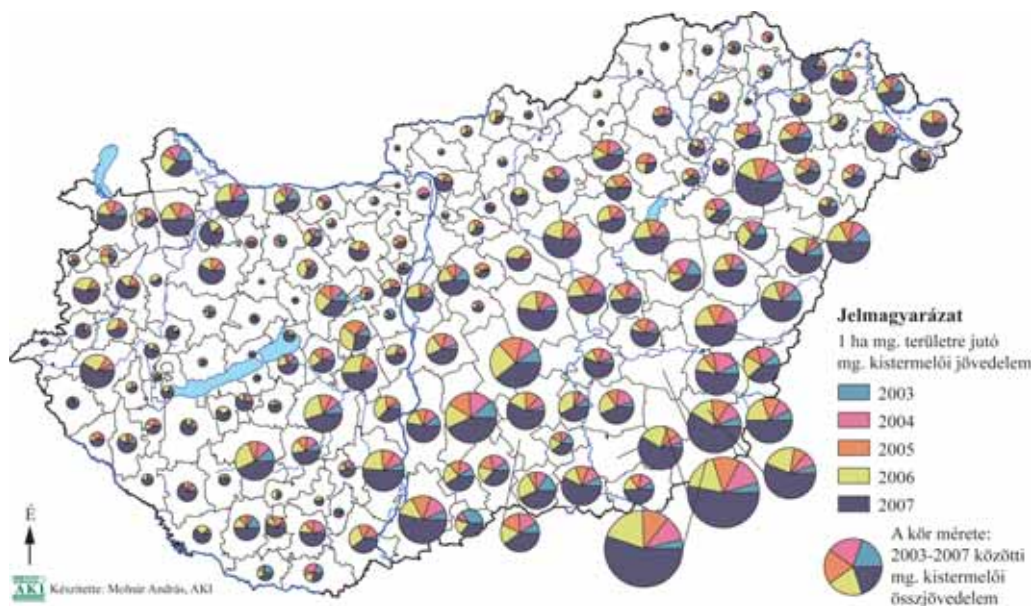
Forrás: FVM-IH és EMIR-EUTÉR

Földhasználat tipológia és vidékfejlesztési támogatások funkcionális megoszlása 2003-2009 között



Forrás: FVM-IH

Egy hektár mezőgazdasági területre jutó mezőgazdasági kistermelői jövedelem, 2003-2007 között

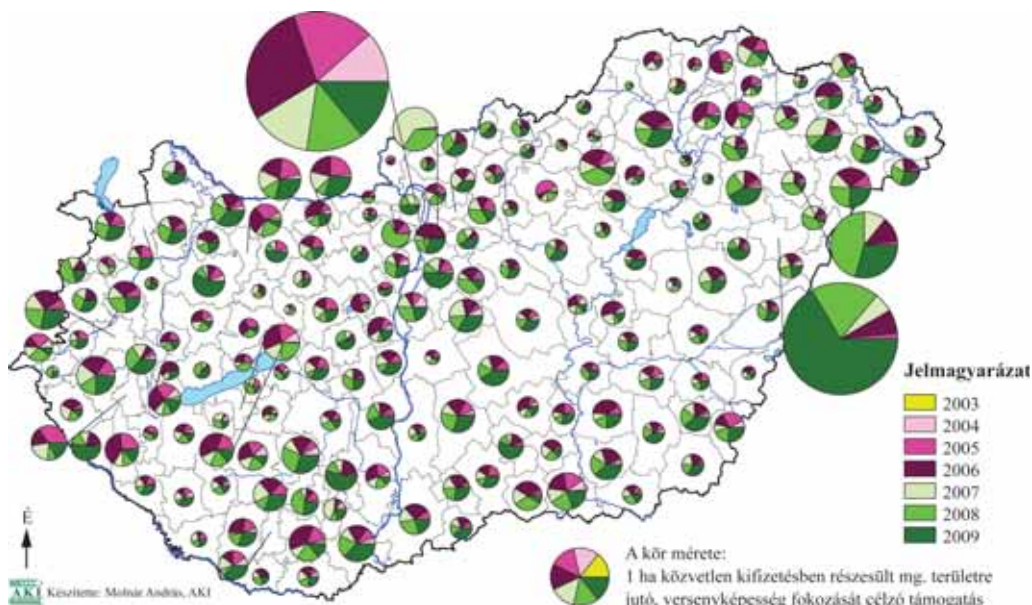


Forrás: VÁTI-TEIR

A versenyképesség növelését célzó vidékfejlesztési intézkedések fajlagos kifizetéseinek kistérségek közötti megoszlása alapvetően három típust mutat. Egyrészt nyugat-magyarországon található néhány kistérség, amely 2006-ig növekvő, majd csökkenő támogatásban részesült, de az országos átlagnál minden vizsgált évben nagyobb fajlagos támogatásban részesült. Másrészt az ország észak-keleti és nyugati részén található néhány olyan kistérség, amely a legtöbb évben az országos átlagnál nagyobb arányú fajlagos támogatásban részesült, különösen a 2009. évben. Az ország legtöbb kistérsége a vizsgált időszakban azonos nagyságú fajlagos támogatásban részesült, amely kistérségek között azonban megfigyelhető a fajlagos támogatás növekedése 2008. és 2009. években (19. ábra). Ugyanakkor megfigyelhető, hogy a jobb termelési adottságú területek jellemzően nagyobb fajlagos támogatottságban részesültek. A Budapest esetében tapasztalható magas támogatási arány részben a korábban jelzett megvalósulási helyszín körüli „bizonytalanság”, másrészt az élelmiszeripari vállalkozások nagyobb előfordulási valószínűségének és a jelentősen alacsonyabb mezőgazdasági terület arányának következménye.

19. ábra

**Versenyképesség növelését célzó kifizetések fajlagos nagysága
(1 ha mezőgazdasági területre), 2003-2009 között**

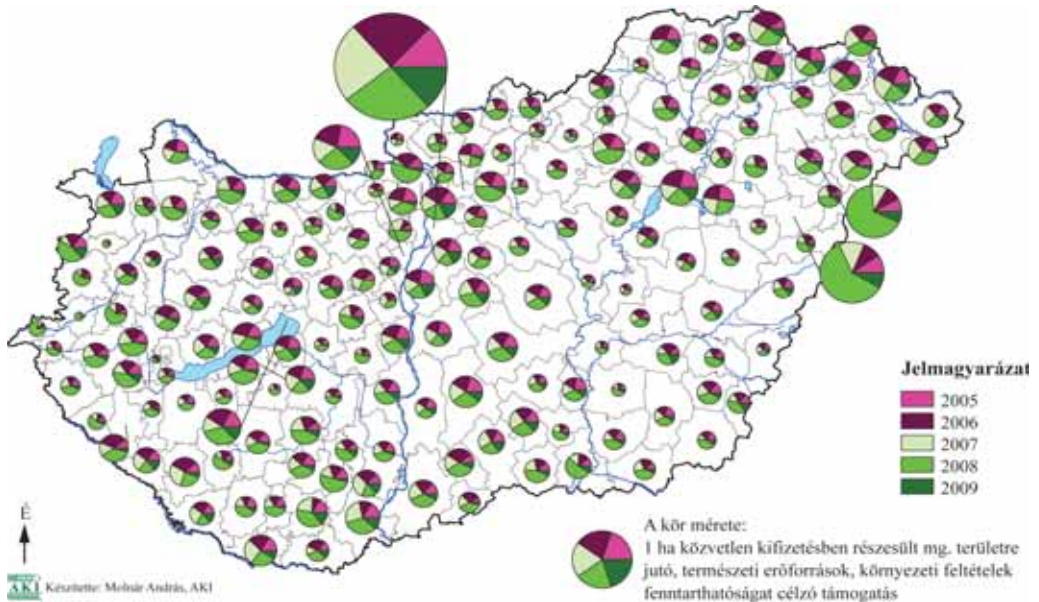


Forrás: FVM-IH

A környezet állapotának fenntarthatóságának elősegítő intézkedések esetében a területi jelenségek alapvetően megegyeznek a versenyképességnél tapasztalható tendenciákkal (20. ábra). Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a legtöbb kistérség esetében a 2008. évi fajlagos kifizetések jóval nagyobbak a korábbi évekéhez. Ennek legvalószínűbb oka, az NVT-AKG kifizetések áthúzódása, amely egyben rávilágít arra a tényre, hogy a kifizetések kiszámíthatósága nem minden esetben elégséges.

20. ábra

Környezet állapotának javítását/fenntartását célzó kifizetések fajlagos nagysága (1 ha mezőgazdasági területre), 2003-2009 között

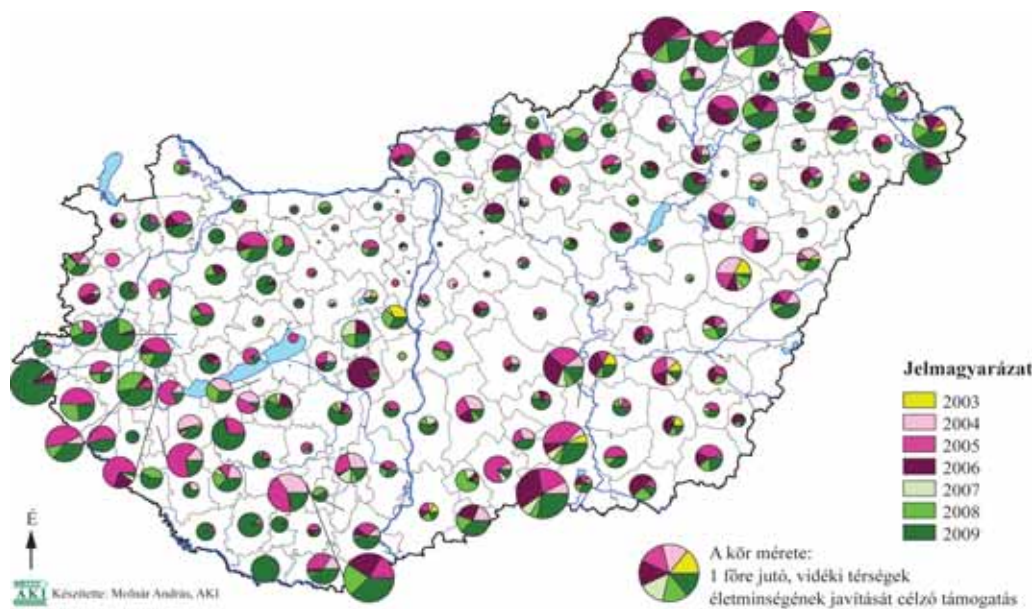


Forrás: FVM-IH

A vidéki életminőség javítását célzó intézkedések esetében egyértelmű tendenciaként jelenik meg a támogatás észak-keleti és dél-nyugati területekre történő koncentrációja²⁷, amit a kördiagramok mérete jelez (21. ábra). Ez szoros összefüggést mutat a társadalmi-gazdasági térszerkezet illetve a kedvezményezett státusz alapján kedvezőtlen helyzetben lévő kistérségekkel, amelyek jellemzően vidéki térségeknek tekinthetők. A várakozásoknak megfelelően Budapest esetében tapasztalható az egyik legkisebb fajlagos támogatottság. Az évek közötti megoszlása tekintetében nem lehet egyértelmű tendenciát megállapítani, mert míg a dél-nyugat-dunántúli kistérségek zöménél a 2009. évi támogatás a legjelentősebb, az északkeleti kistérségek esetében a 2006. évi támogatásról mondható el ugyanez. Egy jövőbeni kutatás alkalmával célszerűnek látszik a jelenség részletesebb vizsgálata, az okok és a következmények feltárása.

²⁷ Meg kell jegyezni, hogy néhány dél-alföldi kistérség szintén jelentősebb támogatásintenzitást mutat.

**Vidéki életminőség javítását célzó kifizetések fajlagos nagysága (1 lakosra),
2003-2009 között**



Forrás: FVM-IH

Összefoglalás

1. Hazánk uniós csatlakozási felkészülése során és a csatlakozást követően a mezőgazdaság és a vidék fejlesztéséhez rendelkezésre álló uniós források felhasználására négy tervdokumentum (SAPARD, AVOP, NVT, ÚMVP) adta meg a keretet, az uniós iránymutatásoknak megfelelően meghatározott prioritások szerint. A prioritásokat három fő funkcionális csoportba soroltuk: versenyképesség javítása, környezeti állapot javítása/fenntartása és a vidéki térségek fejlesztése. Sajátos jellegénél fogva a LEADER megközelítést külön kezeltük.
2. A programokat értékelő dokumentumok elemzése, valamint a programozásban, végrehajtásban résztvevő szakértők véleménye alapján megállapítható, hogy a versenyképesség fokozása mindhárom programozási időszakban kiemelt prioritás volt, amit a helyzetfeltárások által megállapított szükségletek is alátámasztanak.
3. A prioritások közötti hangsúlyeltolódások mellett a három tervidőszak alatt a felhasználható uniós források folyamatosan növekedtek. Míg a SAPARD alatt 265 millió (évente átlagosan 38 millió) eurót használhattunk fel a célok megvalósulására, az AVOP-NVT keretében 920 millió (évi átlagosan 300 millió) eurót, a 2007-2013-as időszakban pedig 3,8 milliárd, évi átlagban több mint félmilliárd euróval gazdálkodhatunk. Így tehát egy-egy prioritás hangsúlyának mérséklődése – a vidéki térségek fejlesztését kivéve – nem járt forráscsökkenéssel. A vidékfejlesztésre fordítható forrás is csupán a második programidőszakban csökkent.
4. A **versenyképesség javítása** prioritás alá sorolható intézkedések hatására megélenkült a beruházási és korszerűsítési kedv. A beruházási típusú intézkedéseket inkább a **tőkeerős, illetve hitelképes közép- és nagyvállalatok tudták igénybe venni**. A támogatás hatására a termelői szerveződések erősödése, a szakmai ismeretek lassú bővülése figyelhető meg.
5. A **környezeti állapot fenntartása** prioritás támogatásai közül az Agrár-környezetgazdálkodási intézkedésre a tervezettnél közel háromszorosa volt a támogatási igény, azonban a támogatott pályázatok 70%-a zömmel az alacsony környezeti hozadékú szántóföldi célprogramra vonatkozott. A Kedvezőtlen Adottságú Területek (KAT) támogatása nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, nem érte el a kitűzött célokat. Pozitív hatást gyakorolt viszont a mezőgazdasági területek erdősítése című intézkedés. Hatására a tervezettnél 50%-kal nagyobb, 44 000 ha-t meghaladó mezőgazdasági terület került erdősítésre.
6. A **vidéki térségek fejlesztése** prioritáshoz tartozó intézkedések hatására jelentős infrastruktúra és úthálózat fejlesztés valósult meg. A falufejlesztés kedvezően hatott a települések idegenforgalmára, a kedvezményezett településeken kiugró mértékben nőtt a vendégéjszakák száma a falusi magán szálláshelyeken. A „diverzifikációs” intézkedésnek makrogazdasági szinten nem volt kimutatható hatása, a gazdaságok szintjén viszont nőtt a vállalkozások átlagos jövedelem-színvonala. A LEADER megközelítés keretében látványos növekedés tanúi lehetünk mind a támogatott akciócsoportok számát (14-ről 96-ra), mind az általuk lefedett települések számát (182-ről 3021-re), mind pedig a megvalósított projektek számát illetően (272-ről 3609-re)²⁸.
7. Az **élelmiszergazdaság versenyképessége, illetve nemzetgazdasági pozíciója** több tekintetben kedvezőtlen tendenciákat mutat:
 - Az állattenyésztés súlya a bruttó kibocsátásban tovább csökkent, vagyis a fejlesztési támogatások célzott felhasználásával sem tudtuk megakadályozni (megfordítani) a növénytermesztés és állattenyésztés arányának további torzulását.
 - Az mezőgazdasági foglalkoztatás csökkenő tendenciája tovább folytatódott, habár 2008-2009 között 0,1%-kal növekedett. Hozzá kell tenni, hogy mivel a **mezőgazdasági vállalkozások munkaerő-felhasználása az elmúlt évben is csökkent**, e csekély mértékű

²⁸ www.nfu.hu, EMIR, [2009.09.07].

- növekedés mögött a válság miatt munkahelyet veszítők egy részének főként önellátási célú mezőgazdasághoz való „visszatérése” állhat. A mezőgazdaság éves **munkaerő-egység-ráfordításának nagysága (FADN EME alapján) 2003-2009. között 15%-kal csökkent.**
- A **mezőgazdasági beruházások** nemzetgazdaságon belüli részaránya 2003 és 2009 között jelentősen ingadozott, de **összességében csökkent.**
 - A változatlan áron számolt **állóeszköz érték romlott**, az állóeszközök pótlását és bővítését szolgáló beruházások volumene a csatlakozást követő egyetlen évben sem érte el a 2003. év szintjét.
 - A **beruházások értéke az élelmiszeriparban is jelentősen csökkent.**
 - A **mezőgazdaságban dolgozók keresete még mindig jelentősen (2009-ben közel 24%-kal) elmarad a nemzetgazdaság többi ágazatához viszonyítva** (bár némi a felzárkózás jelei mutatkoznak).
 - Továbbra is **rendezetlennek és kedvezőtlennek tekinthető a birtokszerkezet** (ugyanakkor az átlagos birtokméretet figyelembe véve – az egyéni gazdaságoknak köszönhetően – lassú koncentráció figyelhető meg).
 - **Kedvezőtlen a korstruktúra** (ugyanakkor az egyéni gazdaságok vezetőinek korösszetételében tapasztalható némi javuló tendencia).
 - A **TÉSZ-ek szerepe** továbbra is **marginális** (annak ellenére, hogy az ország zöldség-gyümölcs termelő régióiban mindenütt létrejöttek TÉSZ-ek, így a földrajzi lefedettség közel teljesnek mondható, azonban rajtuk keresztül csupán a hazai zöldség-gyümölcs termelés 16,5 %-ának értékesítése történik).
8. A **környezet minőségére** vonatkozóan **általános tendenciákat** a téma statisztikai adatokkal való mérésének korlátozottsága és a rövid időtáv miatt, vagyis **objektív információk hiányában nem tudunk megfogalmazni.** Viszont változások néhány vonatkozó területen megfigyelhetők az elmúlt években is, amelyek többsége pozitívak:
- Az **agrár-környezetgazdálkodási program** – a jelentős gazdálkodói érdeklődésnek köszönhetően – ha nem is az elvárt mértékben, de **segítette a biológiai sokféleség megőrzését, esetenként (helyi szinten) gazdagodását** (különböző célprogramok által több mint 1 millió hektár területet érintett).
 - 2003-2008 között az erdőgazdálkodás alá vont terület nagysága 65 ezer hektárral, a faállománnyal borított terület pedig 69 ezer hektárral növekedett.
 - 2000 óta **az üvegházhatású, valamint a savasodást okozó gázok közül a kéndioxid- illetve a nitrogénoxidok kibocsátása is csökkent** (amiben részben szerepet játszott a kérődző állatállomány visszaesése).
9. **Az ökológiai gazdálkodás** dinamikus terjedése 2004-ig volt jellemző, azóta – tehát a vizsgált időszakban – csak szerény mértékű növekedés tapasztalható. Az ökológiai gazdálkodással művelt ellenőrzött terület 2003 óta csak kis mértékben (7%-ponttal) növekedett, az ökológiai módon gazdálkodó szervezeti egységek száma 2003-ban 1155, 2008-ban 1234 volt, **az ökológiai gazdálkodás a mezőgazdasági területek mindössze 2%-át érinti.**
10. **A vidéki települések gazdasági-, társadalmi-, és infrastrukturális helyzete** az országos átlaghoz viszonyítva jelentősen elmarad. Ugyanakkor az is látszik, hogy míg a legtöbb gazdasági mutató tekintetében 2003 óta az országos átlagértékekhez képest javulás mutatkozik, addig a társadalmi-, szociális-, és az alapszolgáltatásokat érintő területeken **a vidéki települések hátrányos helyzete állandósulni – nem egy esetben mélyülni – látszik, itt a felzárkózás jelei egyelőre nem mutatkoznak.**

11. A nemzetközi tendenciákhoz hasonlóan, **Magyarországon is jelentős társadalmi-gazdasági területi egyenlőtlenségek tapasztalhatóak.** Ezek csökkentésére hivatott **vidékfejlesztési intézkedések célzottsága kismértékű,** mivel a támogatások jelentős része az ország teljes – így a nem vidéki – területén igénybe vehető. **A vidékfejlesztési intézkedések többsége (a források zöme) a mezőgazdasági termelésre, illetve termelőkre irányul.** A mezőgazdaság – mint erre már előzőleg is utaltunk – a gazdasági teljesítményben viszonylag szerény szerepet tölt be, így az ide irányuló támogatások eleve nem változtathatták meg alapvetően a vidék társadalmi-gazdasági helyzetét. Emellett azt is látnunk kell, hogy **más támogatási rendszerek (operatív programok) keretében a vidékfejlesztési támogatásokhoz képest mintegy hatszoros támogatási összeg került felhasználásra országosan.** Mindezek fényében érthető, hogy a vidékfejlesztési intézkedéseknek nem volt számottevő (kimutatható) hatása a területi (térségi) egyenlőtlenségek mérséklésében. **Jelentőségük leginkább az, hogy elősegítették a vidék egyik fontos gazdasági bázisának, az élelmiszergazdaságnak a modernizálását és megerősödését.**
12. A magyarországi **LEADER Program** gyakorlatilag már 2001 óta működik, de **a végrehajtása az egyes programok alatt jelentősen eltér, a korábbi ismeretek, tapasztalatok nem kellően hasznosulnak.** Az **ÚMVP-ben** Magyarország – a tagállamok többségéhez hasonlóan – **a vidéki életminőség javítására tervezte fordítani a LEADER-támogatások legnagyobb részét.**
13. A magyarországi **LEADER Program** ország-specifikus **problémája a LEADER szemlélettel teljesen ellentétes jogszabályi háttér,** a megfelelő időben elvégzett **átfogó tervezés hiánya,** valamint **a rendszer nagymértékű átpolitizáltsága.**
14. A **kistérségek általános – komplex társadalmi-gazdasági – helyzete nem függ egyértelműen a távolságtól (elérhetőségtől),** tehát a **távolság önmagában nem determinálja egy-egy terület prosperitását.**

Következtetések, javaslatok

Az eredmények alapján a következő javaslatok tehetők:

1. Véleményünk szerint a jövőben **a hangsúlyt nem a területfejlesztés és a vidékfejlesztés szétválasztásra, hanem az összehangolásra, a lehetséges szinergiák kihasználására kell fektetni.**
2. A vidékfejlesztést sokkal **nagyobb mértékben a helyi érdekekre indokolt alapozni. A helyi kompetenciák és a szükséges intézményi kapacitások pontos felmérését** követően célszerűnek és szükségszerűnek tűnik a **regionális vidékfejlesztési programok megvalósítása.**
3. A **foglalkoztatás közvetlen vagy közvetett növelését, bővítését** a támogatások megítélésénél célszerű pozitív elbírálásban részesíteni.
4. Érdemes újragondolni annak lehetőségét, hogy a **kötelezettségvállalás meghíúsulását miképpen lehet és szükséges szankcionálni.**
5. A **beruházási támogatásoknál nagyobb célzottságot kell elérni,** ezért szükséges, hogy a jövőben **nagyobb hangsúly kerüljön az elért hatásra.** Emellett a végrehajtás során olyan mechanizmusokat kell kiépíteni, amely biztosítja, hogy **ne alakuljanak ki indokolatlan kapacitások.** A jövőben **szigorúbban meg kell vizsgálni a beruházások életszerűségét, amelyre a jelenlegi eljárásrend korlátozott lehetőséget biztosít.**
6. **Vertikum- és térségfejlesztési szempontok mentén integrált beruházásokra van szükség.** Az intézkedések egymáshoz kapcsolódásához meg kell teremteni a jogi és szabályozási hátteret.
7. **A vidéki társadalom jelentős része továbbra sincs kellőképpen felkészülve új tevékenységek, vállalkozások indítására.** Hiányzik a kockázatvállalási, vállalkozási hajlam, a szakértelem, az információhoz való hozzájutás készsége (a gazdaság diverzifikálását ösztönző kisléptékű vállalkozásfejlesztési támogatások nem érték el igazán céljukat). Ezeknél a támogatásoknál szükségesnek tartjuk, hogy helyi szinten megvalósuljon egyfajta megelőző szemléletformáló, projektgeneráló, segítségnyújtó tevékenység, ami megalapozhatja a kisléptékű helyi gazdasági tevékenységek fejlesztésének sikerességét.
8. A **környezeti fenntarthatóság** érdekében a jövőben egyre inkább célszerű érvényesíteni azt az elvet, hogy **a támogatás egy kiinduló állapothoz mért teljesítmény díjazása, amely összhangban áll elsősorban a helyi érintettek szükségleteivel.**
9. A **biomassza alapú energetikai fejlesztéseknél** kiemelt szerepet kell kapjon a **fenntarthatósági kritériumok érvényesítése.** A bioenergetikai rendszerek komplexitásából adódóan átfogó holisztikus értékelést kell megvalósítani, amelynek elengedhetetlen része az externáliák és közjavak értékelése, az életciklus elemzés elvégzése.

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: Prioritások megjelenése programonként.....	10
2. táblázat: A teljes- és mezőgazdasági terület valamint a népesség leíró statistikai adatainak települési és kistérségi szintű összehasonlítása, 2009.....	12
3. táblázat: Kedvezményezett vidéki települések száma, területe és népessége az egyes programok intézkedéseinél	16
4. táblázat: Rangkorreláció a 174 kistérség különböző mutatócsoportok alapján felállított fejlettségi rangsorai között	23
5. táblázat: A három prioritás program-időszakonkénti tervezett pénzügyi súlya	35
6. táblázat: A vidékfejlesztési források megoszlása tengelyek között tagországonként (2007-2013).....	36
7. táblázat: A versenyképesség javítását célzó uniós források mértéke az egyes programok esetén	42

Ábrák jegyzéke

1. ábra: A magyarországi kistérségek város-vidék tipológiája.....	15
2. ábra: Társadalmi-gazdasági térszerkezet 2007-ben és változása 2003-2007 között	21
3. ábra: Kistérségek fejlettségi típusok szerint, 2007.....	22
4. ábra: Térségtípusok neurális hálózat alapján	23
5. ábra: Az elemzés folyamata	29
6. ábra: A beavatkozási logika ábrázolása.....	31
7. ábra: A legfontosabb intézkedések pénzügyi súlya a EU-27 esetében a 2007-2013 programozási időszak programdokumentumai alapján.....	37
8. ábra: A versenyképességet javító intézkedések kapcsolódása a termékpálya egyes szakaszaihoz, 2000-2010.....	40
9. ábra: Társadalmi-gazdasági térszerkezet 2007-ben és változása 2003-2007 között, munkanélküliség változása 2003-2009 között	68
10. ábra: 2003 és 2007 között romló, stagnáló és javuló társadalmi-gazdasági térszerkezetű és a távoli kistérségek (2007-ben) elhelyezkedése.....	68
11. ábra: Kedvezményezett kistérségek és a kistérségek egy főre jutó vándorlási különbözete, 2003-2008 között	69
12. ábra: Kedvezményezett kistérségek és a kistérségek egy főre jutó vándorlási különbözete 2011. és 2016 évi előrebecslése	70
13. ábra: Kedvezményezett kistérségek és a kistérségek 2011. és 2016 évi öregedési index előrebecslése	70
14. ábra: Társadalmi-gazdasági térszerkezet 2007-ben és változásai 2003-2007 között, vidékfejlesztési támogatások funkcionális megoszlása 2003-2009 között	71
15. ábra: ÚMVP és ÚMFT kifizetések, 2007-2009 között.....	72
16. ábra: 1 főre jutó ÚMVP és közvetlen kifizetések összehasonlítása, 2007	72
17. ábra: Földhasználat tipológia és vidékfejlesztési támogatások funkcionális megoszlása 2003-2009 között	73
18. ábra: Egy hektár mezőgazdasági területre jutó mezőgazdasági kistermelői jövedelem, 2003-2007 között.....	73
19. ábra: Versenyképesség növelését célzó kifizetések fajlagos nagysága (1 ha mezőgazdasági területre), 2003-2009 között	74
20. ábra: Környezet állapotának javítását/fenntartását célzó kifizetések fajlagos nagysága (1 ha mezőgazdasági területre), 2003-2009 között	75
21. ábra: Vidéki életminőség javítását célzó kifizetések fajlagos nagysága 1 lakosra), 2003-2009 között.....	76

MELLÉKLETEK

Vidékfejlesztési beavatkozások és a kapcsolódó CMEF hatásindikátorok

Célok	Alcélok	Intézkedés kód	Hatás indikátorok						
			Gazdasági növekedés	Munkahelyteremtés	Munkatermelékenység	A biodiverzitás csökkenésének visszafordítása	A mezőgazdálkodás és az erdészet magas természeti értékének megőrzése	A víz minőségének javítása	Hozzájárulás a klímaváltozás elleni küzdelemhez
A mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképessége	emberi és tudás potenciál	111	x		x				
		112			x				
		113			x				
		114			x				
		115			x				
	fizikai potenciál és innováció	121	x		x				
		122	x		x				
		123	x		x				
		124	x		x				
		125	x		x				
		126			x				
	a mezőgazdasági termelés és termékek minősége	131	x		x				
		132	x		x				
		133	x		x				
az új tagállamok átmeneti intézkedései	141	x		x					
	142	x		x					
Környezet és vidéki táj	fenntartható mezőgazdasági földhasználat és a természeti erőforrások védelme és fejlesztése	211				x	x		
		212				x	x		
		213				x	x	x	
		214				x	x	x	x
		215							
		216				x	x	x	x
		221				x	x	x	x
		222				x	x	x	x
		223					x	x	x
		224					x	x	x
		225					x	x	x
		226					x	x	x
227						x	x		
Életminőség	a vidéki gazdaság diverzifikálása	311	x	x					
		312	x	x					
		313	x	x					
	vidéki életminőség	321	x	x					
		322	x	x					
		323	x	x					
területi koherencia és együttműködések	331								
	341								
Leader	Leader megközelítés a vidékfejlesztési programozásban	411	x	x					
		412	x	x					
		413	x	x					
		421		x					
		431							

Forrás: DG Agriculture, 2006a

A mezőgazdaság és vidékfejlesztés céljainak elérését segítő Magyarország által alkalmazott intézkedések és azok tervezett pénzügyi súlya programok szerint

SAPARD (2000-2006) 1268/1999 EK rendelet alapján	AVOP/NVT (2004-2006) 1257/1999 EK rendelet, illetve az 1263/1999 EK rendelet alapján	ÚMVP (2007-2013) 1698/2005 EK rendelet alapján
Versenyképességet fokozó intézkedések		
1. Mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása (75,6 millió euró)	1. Mezőgazdasági beruházások támogatása (AVOP) (162,8 millió euró)	1. Mezőgazdasági üzemek korszerűsítése (1 119,2 millió euró)
2. A mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és forgalmazásának javítása (54,5 millió euró)	2. A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése (AVOP) (44,4 millió euró)	2. A mezőgazdasági és erdészeti termékek hozzáadott értékének növelése (174,7 millió euró)
	3. Halászati ágazat strukturális támogatása (AVOP) (4,4 millió euró)	
	4. Mezőgazdasághoz kötődő infrastruktúra fejlesztése* (AVOP) (39,7 millió euró)	
3. A szakképzés javítása (4,8 millió euró)	5. Szakmai továbbképzés és átképzés támogatása (AVOP) (3,4 millió euró)	3. Szakképzés kommunikációs tevékenység, innováció (91,2 millió euró)
4. Termelői csoportok szervezése (19,5 millió euró)	6. Termelői csoportok (NVT) (27,2 millió euró)	4. Termelői csoportok létrehozása (52,3 millió euró)
	7. Fiatal gazdálkodók tevékenységének megkezdése (AVOP) (5,5 millió euró)	5. Fiatal gazdák induló támogatása (23,6 millió euró)
	8. Korai nyugdíj (NVT) (15,5 millió euró)	6. A mezőgazdasági termelők gazdaságátadási támogatása (18,3 millió euró)
		7. Az erdők gazdasági értékének növelése (8,8 millió euró)
		8. A mezőgazdaság és az erdészet fejlődéséhez és alkalmazkodásához kapcsolódó infrastruktúra (154,4 millió euró)
	9. Félig önellátó gazdaságok támogatása (NVT) (19,2 millió euró)	9. Szerkezetátalakítás alatt álló, félig önellátó gazdaságok támogatása (13,1 millió euró)
		10. Tanácsadói szolgáltatások igénybevétele (42,8 millió euró)
		11. LEADER Versenyképesség** (91,5 millió euró)

* Kivéve a 3.2.23. Helyi piacok és felvásárló helyek alintézkedést.

** Ide tartoznak a LEADER Hazai és nemzetközi térségek közötti együttműködések, valamint a Működési költségek, készségek elsajátítása és animáció alintézkedések.

Forrás: SAPARD, AVOP, NVT, ÚMVP programdokumentumok, RD Report 2009

2. melléklet folytatása

SAPARD (2000-2006) 1268/1999 EK rendelet alapján	AVOP/NVT (2004-2006) 1257/1999 EK rendelet, illetve az 1263/1999 EK rendelet alapján	ÚMVP (2007-2013) 1698/2005 EK rendelet alapján
Környezetvédelmet támogató intézkedések		
5. Az agrár- környezet védelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek terjesztése (11,3 millió euró)	10. Agrár-környezetgazdálkodás (NVT) (245,9 millió euró)	12. Agrár-környezetgazdálkodási (AKG) kifizetések (912,0 millió euró)
	11. Kedvezőtlen adottságú területek támogatása (NVT) (65,1 millió euró)	13. A hegyvidéki területeken kívüli kedvezőtlen adottságú területek mezőgazdasági termelőinek nyújtott kifizetések (18,1 millió euró)
	12. EU-követelményeknek való megfelelés (NVT) (120,7 millió euró)	14. Natura 2000 kifizetések és a 2000/60/EK irányelvhez kapcsolódó kifizetések (38,4 millió euró)
	13. Mezőgazdasági területek erdősítése (NVT) (63,7 millió euró)	15. Nem termelő beruházásoknak nyújtott támogatás (8,6 millió euró)
		16. A mezőgazdasági földterület első erdősítése (197,5 millió euró)
		17. Agrár-erdészeti rendszerek első létrehozása mezőgazdasági földterületeken (0,6 millió euró)
		18. Nem mezőgazdasági földterület első erdősítése (1,5 millió euró)
		19. Erdő-környezetvédelmi kifizetések (68,6 millió euró)
		20. Az erdészeti potenciál helyreállítása és megelőző tevékenységek (8,3 millió euró)
		21. Nem termelő beruházások erdőterületeken (34,6 millió euró)
		22. LEADER környezet/földgazdálkodás (15,7 millió euró)

Forrás: SAPARD, AVOP, NVT, ÚMVP programdokumentumok, RD Report 2009

2. melléklet folytatása

SAPARD (2000-2006) 1268/1999 EK rendelet alapján	AVOP/NVT (2004-2006) 1257/1999 EK rendelet, illetve az 1263/1999 EK rendelet alapján	ÚMVP (2007-2013) 1698/2005 EK rendelet alapján
Vidékfejlesztést célzó intézkedések		
6. Falvak megújítása és fejlesztése és a vidéki kulturális örökség védelme és megőrzése (24,1 millió euró)	14. Falufejlesztés, megújítás a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése (AVOP) (17,9 millió euró)	23. A falvak megőrzése és korszerűsítése (52,7 millió euró)
	15. Vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése AVOP) (12,0 millió euró)	24. A vidéki örökség megőrzése, Natura 2000 tervek készítése (25,3 millió euró)
7. A vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása (31,8 millió euró)		25. Alapszolgáltatások a gazdaság és a vidéki lakosság részére (79,1 millió euró)
8. A tevékenységek diverzifikálása alternatív jövedelemszerzési lehetőségek biztosítása érdekében (41,1 millió euró)		26. A nem mezőgazdasági tevékenységgé történő diverzifikálás (20,2 millió euró)
		27. A turisztikai tevékenységek ösztönzése (43,9 millió euró)
		28. Mikroállalkozás-létrehozási és -fejlesztési támogatás (224,9 millió euró)
		29. Képzés és tájékoztatás (18,5 millió euró)
		30. Készségek elsajátítása, ösztönzés és végrehajtás (31,1 millió euró)
	16. LEADER+ (AVOP) (14,4 millió euró)	31. LEADER Életminőség/Diverzifikáció (102,0 millió euró)
Technikai segítségnyújtás		
9. 2,9 millió euró	17. NVT 30,0 + AVOP 7,9 = 37,9 millió euró	32. 152,2 millió euró

Forrás: SAPARD, AVOP, NVT, ÚMVP programdokumentumok, RD Report 2009

**A kistérségek és települések társadalmi-gazdasági és infrastrukturális
elmaradottságát/fejlettségét mérő komplex mutató
kiszámításánál használt adatok köre**

I. Gazdasági mutatók:

1. A működő gazdasági szervezetek 1000 lakosra jutó száma, db
2. A kereskedelmi és magánszálláshelyeken eltöltött vendégéjszakák 1000 lakosra jutó száma, db
3. A kiskereskedelmi boltok 1000 lakosra jutó száma, db
4. A mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatottból, %
5. A szolgáltatásban foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatottból, %
6. A működő gazdasági szervezetek számának változása, %
7. Az önkormányzatok helyi adóbevétele, Ft
8. A tudományos kutatók, fejlesztők 1000 lakosra jutó száma, db

II. Infrastrukturális mutatók:

1. A közüzemi vízhálózatba bekapcsolt lakások aránya, %
2. Az egy km vízvezeték-hálózatra jutó zárt csatornahálózat hossza, méter
3. A vezetékes gázt fogyasztó háztartások száma a lakásállomány százalékában, %
4. A rendszeres hulladékgyűjtésbe bevont lakások aránya, %
5. A hétköznapi elérés mutatója
6. A telefon-főállomások (ISDN-nel együtt) 1000 lakosra jutó száma, db
7. A kábeltelevízió előfizetőinek 1000 lakosra jutó száma, db
8. A szélessávú internet előfizetők 1000 lakosra jutó száma, fő
9. A gyorsforgalmi csomópontok elérés mutatója

III. Társadalmi mutatók:

1. Az épített 3-x szobás lakások aránya az időszak végi lakásállományból, %
2. A személygépkocsik kor szerint súlyozott 1000 lakosra jutó száma, db
3. Vándorlási különbözet; időszak közepi 1000 fő népességre jutó évi átlag, fő
4. Halálozási ráta (az 1000 lakosra jutó halálozások száma), db
5. Az egy állandó lakosra jutó szja-alapot képező jövedelem, Ft
6. Urbanitás/ruralitás indexe (az adott kistérség népességének hány %-a él 120 fő/km² -nél nagyobb népsűrűségű településen), %
7. Népsűrűség, fő/km²

IV. Szociális mutatók:

1. Fiatalodási index (a 15 évesnél fiatalabbak a 60-x népesség százalékában), %
2. A foglalkoztatott nélküli háztartások aránya, %
3. A 18-x éves, legalább középiskolai érettségivel rendelkezők aránya, %
4. Az önkormányzatok által rendszeres szociális segélyben részesítettek évi átlagos száma 1000 lakosra, fő
5. A rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesítettek aránya a 0-24 éves népességből, %

V. Foglalkoztatási mutatók:

1. Nyilvántartott álláskereső aránya a munkaképes korú népességből, % 2006 átlaga
2. Tartósan – legalább 12 hónapja folyamatosan – nyilvántartott álláskereső aránya a munkaképes népességből, %
3. Aktivitási ráta, %

A vidéki településekre jellemző fontosabb mutatók az országos értékhez viszonyítva 2003, 2008

Megnevezés	2003		2008		Változás, 2003 = 100%	
	Vidék	Ország	Vidék	Ország	Vidék	Ország
Állandó népesség	4 000 225	10 154 724	3 945 229	10 263 093	98,6	101,1
Egy főre jutó BHÉ	227	915	281*	1 136*	124,2	124,2
1000 lakosra jutó működő vállalkozás	52	87	38*	46*	73,3	53,4
Mezőgazdaságban működő vállalkozások aránya	13,0	4,6	9,8*	4,6*	75,4	100,0
Egyéni vállalkozások aránya, %	69,2	60,0	83,1	64,0	120,1	106,7
1000 lakosra jutó őstermelésből származó jövedelem, ezer Ft	483	266	1 360*	734*	281,6	275,9
Egy főállásra jutó főfoglalkoztatásból származó jövedelem, ezer Ft	1 071	1 372	1 439*	1 682*	134,4	122,6
Falusi szálláshelyek vendéglátóinak száma		7 264		7 492		103,1
Falusi vendégéjszakák száma		131 458		744 243		566,1
munkanélküliségi ráta*	8,3	5,6	10,2	6,5	122,9	116,1
Vándorlási különbözet	5 439		-26 134			
Egy óvodai férőhelyre jutó óvodáskorú gyermek	0,8	0,8	4	2,3	500,0	287,5
Egy bölcsődei férőhelyre jutó bölcsődés korú gyermek	62	12	76	11	122,6	91,7
1000 lakosra jutó rendszeres és átmeneti szociális segélyben részesülők száma	118	73	90	61	76,3	83,6

Megjegyzés: „vidék” alá a legfeljebb 100 fő/km² népsűrűségű, valamint az 5000 fő népességű alatti települések tartoznak.

* 2007-es adat.

Forrás: TEIR adatbázis, KSH

A LEADER-megközelítés kulcselemei

LEADER kulcselemei	A LEADER kulcselemeinek tartalma
Terület-alapú helyi fejlesztési stratégiák	Kisebb, egységes, társadalmi értelemben összefüggő, gyakran közös hagyománnyal, helyi identitással, vagy közös igényekkel és elvárásokkal rendelkező területet tekint a fejlesztés célterületének
Alulról építkező megközelítés	A helyi szereplők közvetlenül bekapcsolódnak a saját mindennapi életüket meghatározó fejlesztési folyamatokba
Háromoldalú partnerség	A közszféra, az üzleti élet és a civil társadalom közötti együttműködés keretében munkálkodnak a közös célkitűzések megvalósításán
Az innováció elősegítése	A vidéki területek új és innovatív fejlesztési tevékenységeinek ösztönzése. Az innováció széles értelemben értendő, jelentheti új termék, új folyamat, új szerveződés vagy új piac kialakítását
Integrált, ágazatközi megközelítés	A vidéki gazdaság fejlesztésére irányuló tevékenységek közötti kapcsolatot jelenti
Hálózatépítés	Célja, hogy a helyben szerzett tapasztalatokat és eredményeket más területek helyi csoportjai, valamint a vidékfejlesztésben érintett minél szélesebb kör is megismerhesse és hasznosíthassa
Együttműködés	Túlmutat a hálózatban való szerveződésen. Egy-egy helyi csoporttal vagy egy másik régió, tagállam, de akár harmadik ország hasonló megközelítéssel dolgozó csoportjával való közös projekt kivitelezését jelenti

Forrás: EK, 2006

A LEADER megvalósításának alaplépései

Megvalósítás alaplépései	Az alaplépések tartalma
A képességek kialakítása	Ez az első lépés a LEADER-megközelítés helyi szintű alkalmazásakor. A helyi szereplőknek képesnek kell lenniük projekteket kigondolni, megtervezni és végre is hajtani. Ehhez természetesen szükség van az e tevékenységek iránt elkötelezett humán erőforrásra, valamint a menedzselésükhöz nélkülözhetetlen pénzügyi készségekre.
Helyi szereplők összekapcsolása	A második lépés gyakran megbeszélések vagy szemináriumok szervezése helyben, a legfontosabb érdekelt szereplők összekapcsolása érdekében. Ennek célja, hogy megvitassák a kölcsönös érdekeiket, és megismerjék a területük kapcsán felmerülő különböző nézőpontokat és lehetőségeket.
Területelemzés	A területben rejlő értékek felmérése (emberek, tevékenységek, táj, örökség, szakértelem): nem leltározásukról, hanem a fejleszhető egyedi jellegzetességeikről van szó. A területalapú elemzés megvalósítása az összes helyi szereplőt a terület közép- és hosszú távú elképzelésének kialakítására kötelezi. Fontos, hogy a különböző jövőképek és a terület számára legjobb stratégia elgondolásai lehetőséget kapjanak a nyilvános megbeszélésre, és konszenzus jöjjön létre.
A létező tevékenységek, kezdeményezések azonosítása	A már létező, végrehajtás alatt álló, vagy tervezett vidékfejlesztési intézkedések áttekintése annak eldöntéséhez fontos, hogy építeni kell-e rájuk, vagy inkább helyettesíteni kell-e őket.
A partnerség létrejötte	Ez a szakasz az egész közösséget, valamint a folyamatot irányító aktív csoportokat célozza meg és különböző érdekcsoportok részvételére tart számot. A helyi akciócsoport (HACS) az a partnerség, amely végrehajtja a közösségen belül meghatározott helyi fejlesztési stratégiát.
A helyi fejlesztési stratégia előkészítése	A helyi fejlesztési megközelítést a helyi fejlesztési stratégiai dokumentum önti formába. Ebben található a célkitűzések felállítására, a stratégiai prioritások meghatározására és az elvégzendő lépések rangsora. E helyi fejlesztési stratégia jelenti a helyi csoportok támogatási kérelmének alapját.

Forrás: EK, 2006

„A LEADER Program átalakítása – Társadalmi vitaanyag” c. dokumentum a tanulmány véglegesítésének idején kiadásra került. A következő témaköröket érintően fogalmazta meg a problémákat és adott megoldási javaslatokat:

1. Nyilvánosság, számon kérhetőség, teljesítmény és teljesítésértékelés a LEADER rendszerben.
2. Helyi Akciócsoport jogállása.
3. Helyi Vidékfejlesztési Stratégiák felülvizsgálata és pályázati felhívások kidolgozása.
4. LEADER pályázatok benyújtása.
5. LEADER kérelemkezelés.
6. Összeférhetlenség szabályozása.
7. Kis értékű projektekre vonatkozó speciális eljárási szabályok alkalmazása.
8. A HACS-ok alapvető tevékenységi területeinek erősítése.
9. LEADER jogcímek változtatásai, a nemzetközi és térségek közötti együttműködési jogcím végrehajtási rendjének átalakítása.
10. A terv, tanulmány, mint önálló jogcím megtartásának feltételei.
11. Képzések.

**Interjúvázlat a
„Vidékfejlesztési intézkedések területi sajátosságai, következményei,
nemzeti érdekeink a KAP reform kapcsán” munkatervi feladathoz**

A kutatás/tanulmány célja annak feltárása, hogy uniós támogatási források megnyílásától számítva miként valósult meg a vidékfejlesztés Magyarországon. Tehát a programozási dokumentumokból kiindulva értékelni kívánjuk az eltelt időszak eseményeit (SAPARD-tól az ÚMVP jelenlegi szakaszáig). Ezen felül – a tapasztalatokra alapozva és az új kihívásokra tekintettel – információkat szeretnénk összegyűjteni a 2013 utáni magyar vidékfejlesztés lehetséges irányainak és hangsúlyainak meghatározásához.

Az interjú célja a következő főbb kérdések megválaszolása:

1. Néhány szóban mesélje el, hogy mióta van kapcsolata a programokkal, melyek azok, amelyekben jobban érintett, mélyebben ismer? Előző munkaköreiben is volt-e kapcsolata a programokkal, vagy azok részterületeivel?

Eddigi tapasztalatok a SAPARD, AVOP, NVT, ÚMVP alapján

2. Mennyire tartja megfelelőnek az egyes programok tervezését?
 - a. A tervezések során mennyire vették figyelembe a valós szükségleteket? (A valós szükségletek mennyire tudtak igényként megfogalmazódni?)
 - b. A valós fejlesztési szükségletek és a programok intézkedései, illetve az azokra szánt források összhangban állnak-e?
 - van-e olyan terület, amely nem elég hangsúlyos, vagy teljesen kimaradt a helyzetértékelésből?
 - c. A megfogalmazott célok, prioritások (versenyképesség, környezetvédelem, élhető vidék) reálisak voltak?
 - d. A tervdokumentumok reálisan mérték fel a várható társadalmi-gazdasági hatásokat? (esetleg túl-, vagy alulbecsülték azokat?)
3. Mennyire tartja megfelelőnek a társadalmi csoportok képviselőinek együttműködését, kommunikációját?
4. Mennyire tartja megfelelőnek az intézményrendszer kiépítettségét, a programozás során az egyes intézmények közötti információáramlást, visszacsatolást.
5. A program megvalósulása (pályázatok kiírása, pályázatkezelés, kifizetés, stb.) során milyen tényezők akadályozták vagy segítették a program prioritásainak megvalósítását, céljainak elérését? Miért? → Javaslat?
 - a. Megvalósításhoz kapcsolódó problémák (Intézményi, technikai, szakmai, stb.)
 - b. Megvalósításhoz kapcsolódó pozitív tapasztalatok?
6. Az intézkedések és azok megvalósulása elérték/elérik-e a kitűzött célokat (pl. foglalkoztatottak számának megtartása, növelése, technikai színvonal emelése, állategészségügyi előírások betartása, környezetvédelem, fiatalok ösztönzése, szakmai ismeretek bővítése, stb.)? Melyek azok az intézkedések, amelyek nem, vagy csak részben érték el céljaikat? Véleménye szerint ennek mik az okai, és hogyan lehetett volna mégis elérni?

7. A helyzetértékelés, illetve a célok tekintetében mennyire volt megfelelő a kedvezményezettek (célcsoportok) meghatározása az egyes intézkedéseknél?
 - a. A kedvezményezettek köre összhangban áll az intézkedések céljaival? (feltételek megfelelőek)
 - b. A jogosultsági kritériumok meghatározása mennyiben volt megfelelő (szükséges és elégséges)?
 - c. A támogatások elbírálásának szempontja/kritériumai megfelelőek?
8. Ön szerint milyen a pályázók felkészültsége, (pályázatok ismerete, pályázati anyag elkészítése, stb.), legfőbb problémái? Van-e információja a kedvezményezettek visszajelzéseiről, ha igen, mik azok?
9. Az egymást követő programok tapasztalatainak ismeretében kirajzolódik-e valamilyen általánosabb tendencia a következők terén?
 - a. a tervezés folyamata
 - b. a célok megfogalmazása
 - c. az intézkedések száma, részletezettsége, feltételrendszere, célcsoportja
 - d. a források felosztása
 - e. a végrehajtás (intézményrendszer, pályázatkezelés, monitoring)
10. Ön szerint milyen vidékfejlesztés lenne előnyös Magyarország számára a 2013 utáni időszakban? Milyen változtatásokra, hangsúlyeltolódásokra van szükség a következő programozási időszakban?
 - Célok. **Miért?** → Javaslat?
 - Keret/mozgástér (tengelyek, intézkedések). **Miért?** → Javaslat?
 - Forrásallokáció. **Miért?** → Javaslat?
 - Koncentrálttság. **Miért?** → Javaslat?
 - Beruházási vs. jövedelempótló intézkedések/források aránya
 - Kedvezményezettek
 - Intézményi rendszer, az elbírálás, a monitoring folyamatok
11. Kialakítottak/használnak-e valamilyen adatbázist?
 - a. Ha igen milyen adatokat tartalmaz
 - b. Mennyire alkalmas/váltotta be a hozzá fűzött reményeket?
 - c. Átadható?
12. Az eddig elhangzottakon túl van-e valamilyen véleménye, mondanivalója a programokkal kapcsolatban?

Irodalomjegyzék

1. 1698/2005/EK rendelet.
2. 104/2001. (VI. 21.) Kormányrendelet.
3. 2000/C 139/05 Bizottsági Közlemény.
4. 2004. évi CLX törvény.
5. 2005. évi Jelentés a területi folyamatok alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről. <http://www.vati.hu/static/otk/hun/letoltesekhun.html>.
6. 35/1998. (III. 20.) OGY. határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.
7. 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.
8. 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet a kedvezményezett térségek besorolásáról.
9. Abayné Hamar, E. – Fábíán, Gy. (2004): Gazdasági környezet és versenyképesség alakulása a magyar mezőgazdaságban. NKFP-2004/4014-04 OM kutatási feladat.
10. Ángyán, J. (2007): Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (2007-2013) kritikai elemzése. (kézirat).
11. Biró, Sz. – Dorgai, L. (szerk.) – Molnár, A. (2009): Árutermelő állattartásunk és a „kölesönös megfeleltetés” alkalmazása. Agrárgazdasági Tanulmányok, 2009. 5. szám.
12. Blandford, D. – Davidova, S. – Boisvert, R. (2008): Infrastructure and Rural Development: US and EU Perspectives. EuroChoices 7(1).
13. Blandford, D. – Hill, B. – Boisvert, R. (2010): Improving the evaluation of Rural Development Policy, EuroChoices 9(1)
14. Boscacci, F. – Arcaini, E. (1999): A Typology of Rural Areas in Europe, Milan
15. Czene, Zs. (2007): A vidéki térségek a programban – Az 1.1.2. projekt: város-vidék kapcsolatok. Falu Város Régió 2007/4, 25-35. pp.
16. Csáki, Cs. – Jámor, A. (2009): Mezőgazdaságunk és az EU csatlakozás. A Falu 2009/4. 5-14. pp.
17. Csatári, B. (2008): Néhány pontosító megjegyzés a mai magyar vidékfejlesztésről. A Falu, 2008/4, pp. 83-86.
18. Csatári, B. – Farkas J. (2006): A Magyar vidékies kistérségek új kategorizálása, különös tekintettel a városi hatásokra és a földhasznosítás változásaira. Tér és Társadalom, XX. évf., 2006:4, 97-109 pp.
19. Davis, J. (2010): Has rural development policy evaluation come of age?. EuroChoices 9(1)
20. DG Agriculture (2004): Impact assessment of rural development programmes in view of post 2006 rural development policy. final report.
21. DG Agriculture (2006a): Kézikönyv a közös felügyeleti és értékelési keretszabályozásról (Útmutató dokumentum 2007-2013. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2006, szeptember).
22. DG Agriculture (2006b): Synthesis of mid-term Evaluations of LEADER+ Programmes. Final Report

23. DG Agriculture (2009a): Rural Development in the European Union - Statistical and Economic Information: Report 2009.
24. DG Agriculture (2009b): Lag List 2009.
http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/enrd/leader/localactiongroups/index_en.htm
 [2009.12.06.]
25. DG Agriculture (2010): Approaches for assessing the impacts of Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. working paper.
26. Dorgai, L. (1999): A területfejlesztéstől a vidékfejlesztésig az agrárgazdaság nézőpontjából. In: Pócs Gyula (1999): Vidékfejlesztés vidékpolitika. Cikkek, tanulmányok. 71-100. pp.
27. Dwyer, J. (szerk.) – Clark, M. – Kirwan, J. – Kambites, C. – Lewis, N. – Molnarova, A. – Thomson, K. – Mantino, F. – Tarangoli, S. – Monteleone, A. – Fagiani, M.B.P. – Schiller, D.S.S. – Knickel, K. – Farmer, M. – Baldock, D. – Bartley, J. – Hart, K. – Keenleyside, C. – Trantinova, M. – Prazan, J. – Bradley, D. (2008): Review of Rural Development Instruments. DG Agri project 2006-G4-10, Final Report, University of Gloucestershire
28. Dwyer, J. – Thomson, K. (2009): Literature review of Pillar II modelling in the EU. CAPRI-RD
29. EK (2005): 1698/2005/EK - Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló Tanácsi rendelet.
30. EK (2006): A Leader-megközelítés – Útmutató. Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala.
31. EK Bizottsági Közlemény (2000): A 2000/C 139/05 Bizottsági Közlemény.
32. Elekes, A. – Pálovics, B. (2001): Agrárgazdasági versenyképesség és a CAP belsőpiaci szabályozásának átvétele. Az agrárpolitikai reform hatása a francia mezőgazdaságra. SZIE GTK Európai Tanulmányok Központja
33. Európa Tanács (1995): Vidéki Térségek Európai Kartája. Strasbourg
34. Eurostat (2010): Eurostat regional yearbook 2010,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-10-001/EN/KS-HA-10-001-EN.PDF
35. Faluvégi, A. (2004): A társadalmi - gazdasági jellemzők területi alakulása és várható hatásai az átmenet időszakában. Műhelytanulmányok 2004/5. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont. Budapest 2004. <http://mek.oszk.hu/01800/01875/01875.pdf>.
36. Farkas, J. Zs. (2007): Neurális hálózatok a térségi tipizálásban. Tér és Társadalom, XXI. évf., 2007:1, 103-115 pp.
37. Farkas, J. Zs. (2010): Agrár- és vidékfeldrajzi kutatások Bács-Kiskun megyei példákkal. Doktori értekezés, 57 p.
38. Fazekas, S. (2010): Fazekas Sándor vidékfejlesztési miniszter beszéde a Kormányshívóvívi tájékoztatón. Budapest, 2010.06.14.
<http://www.fvm.gov.hu/main.php?folderID=2290&ctag=articlelist&iid=1&articleID=16015>
 [2010.07.12]
39. Fehér, A. (2005): A vidékgazdaság és a mezőgazdaság, Agroinform Kiadó, Budapest

40. Fertő, I. (1996): A mezőgazdaság a piacgazdaságban. Közgazdasági Szemle, XLIII. évf., 1996. 2. sz. 114-127. pp.
41. Finta, I. (2009): A Leader Program végrehajtásának aktuális kérdései Magyarországon. Vidék Hangja Magazin, 2009. június. <http://www.mnvh.hu> [2009.06.20.].
42. Freshwater, D. (2009): Connecting Cohesion Policy With Rural Development? Workshop on Cohesion Policy and Rural Development, Brüsszel.
43. FVM (2007a): Új Magyarország Vidékfejlesztési Program. Budapest
44. FVM (2007b): Ex ante értékelés – 3. melléklet. Új Magyarország Vidékfejlesztési Program: Mellékletek. Budapest
45. Iztok, J. (2008): Consolidation and Expansion of Agricultural Policy and Rural Development Policy is our Common Task. EuroChoices 7(1).
46. Johnson, T.G. – Roberts, D. és Wojan, T.R. (2010): Model-Based Evaluation of Rural Development Policies, EuroChoices 9(1)
47. Kapronczai I., – Udovecz, G. (2009): A magyar agrárgazdaság helyzete. Gazdálkodás, 2009. 6. szám 232-245. pp.
48. Kilkenny, M. – Otto, D. (1994): A General Equilibrium Perspective on Structural Change in the Rural Economy. American Review of Agricultural Economics 76 (5): 1130 – 1137
49. Kovács, G. (2009): A támogatások szerepe a hazai mezőgazdaságban Gazdálkodás, 2009. 6. szám.
50. Krolopp, A. – Marticsek J. – Petri, M. – Szuda, Z., – Francia, R. (2005): LEADER – Közösségi kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztése érdekében. CEEWEB, Budapest.
51. KSH (2009): Statisztikai Tükör 2009/103.
<http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/stattukor/regiok/debrecenvidekfejl.pdf>
[2009.09.23.]
52. Kulcsár L. – Kozári J. (1998): A vidékfejlesztés új stratégiája Magyarországon. Gazdálkodás, 4. sz. 11-21. pp.
53. Lengyel, L. (2005): A hazai SAPARD pályázatok tapasztalatai és tanulságai. Gazdálkodás, 2005/1. 1-13. pp.
54. Leon, Y. (2005): Rural development in Europe: a research frontier for agricultural economists. European Review of Agricultural Economics, Vol. 32(3): 301-317.
55. Lukesch, R. (2007): The LAG-handbook: A guide through the stunning world of local action groups.
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/methodology/lukesch_handbook.pdf
[2007.10.26]
56. MAGOSZ (2006): Kiegészítés a MAGOSZ által az Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégia Tervhez adott észrevételekhez
www.gazdakorok.hu/documents/UMVST_velemenyn_06-09-19.doc (2010.04.12.).
57. Magyarországi LEADER Közhasznú Egyesület (2007): Zöld Könyv - Leader Zöld Könyv – Tervezet. Magyarországi LEADER Központ

58. Matula, A. – Kuklis, N. – Fodor, Cs. (2009): A területfejlesztés igazi változása: kevesebb változtatás, több ésszerűség. Falu Város Régió, 2009/6. 41-42. pp.
59. Merkel, K. – Felkai, B. O. (2008): Az agrártámogatások és a költségvetés kapcsolatai. Agrárgazdasági Információk, 2008. 8. sz.
60. MNVH (2010): Műhelykonferencia - Problémák és megoldási lehetőségek a vidékfejlesztésben. Lajosmizse, 2010. április 1.
61. Mortimer, S. – Mauchline, A. – Park, J. – Finn, J. – Edwards, D. – Morris, J. (2010): Evaluation of Aggri-Environment and Forestry Schemes with Multiple Objectives. EuroChoices 9(1)
62. Nagy, A. (2009): Kedvezményezett térségek a hazai területfejlesztési politikában. Területfejlesztők Napja - Balatonkenese, 2009. október 8-9.
63. Nemes, G. (2003): Vidékfejlesztés és előcsatlakozási felkészülés Magyarországon. Közgazdasági Szemle, L. évf., 2003. január. 56.-75. pp.
64. Nemes, G. (2005): AVOP LEADER+ készségek elsajátítása tananyag, Promei-Faluműhely Alapítvány - SZRVA - ZRVA.
http://www.hortobagyileader.hu/public/letoltesek/fejezet_09.pdf [2010.01.23.]
65. Partridge, M.D. – Rickman, D.S. – Ali, K. és Olfert, M.R. (2008): Lost in space: Population dynamics in the American hinterlands and small cities. Journal of Economic Geography, 8: 727-757 pp.
66. Partridge, M.D. – Midmore Peter – Ali, K. és Olfert, M.R. (2010): The Evaluation of Rural Development Policy: Macro and Micro Perspectives. EuroChoices 9(1)
67. Péti, M. – Czene, Zs. – Horkay, N. (2009): A területfejlesztés (örök?) dilemmái – Vitaindító. Falu város régió, 2009/3. pp. 5-16.
68. van der Ploeg, J. D. – Marsden T. (2008): Unfolding webs - The dynamics of regional rural development. Royal Van Gorcum, Assen
69. Potori, N. (szerk.) – Erdész F. – Fogarasi, J. – Hingyi, H. – Nyárs, L. – Papp, G. – Spítálszky, M. – Vőneki, É. (2004): A főbb mezőgazdasági ágazatok élet- és versenyképességének követelményei. Agrárgazdasági Tanulmányok, 2004. 8. szám.
70. Popp, J. – Potori, N. – Udovecz, G. (2007): Alkalmazkodási kényszerben a magyar mezőgazdaság. Agrárgazdasági Tanulmányok, 2007. 7. szám
71. Roberts, D. (2009) Model-based Evaluation of Rural Development Policies in the EU: a Review. OECD Workshop on the Evaluation of Public Policies for Rural Development, Paris, June 15-16, 2009.
72. Sarudi, Cs. (2003): Térség- és vidékfejlesztés - A magyar térgazdaság és az európai integráció. Kaposvár: Agroinform Kiadó. 227. p.
73. Szakál, F. (1999): A fenntartható mezőgazdaság és szerepe a vidéki térségek fejlődésében. In: Pócs Gyula (1999): Vidékfejlesztés vidékpolitika. Cikkek, tanulmányok. 311-336. pp.
74. Saraceno, E. (1994): Recent trends in rural development and their conceptualisation. Journal of Rural Studies 10: 321 – 330.

75. Szerződés (2003): Csatlakozási Szerződés IX. a fejezet I. alfejezet 33. f. cikke
<http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/45C8E2F3-ED41-419F-9083-F59BB774D24B/0/11AnnexIIIhu3.pdf> [2009.12.07.].
76. ÚMVP MB ülés (2009): Emlékeztető az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program Monitoring Bizottságának üléséről. 2009. június 29. Budapest: FVM.
77. VÁTI (2001): JELENTÉS a területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az Országos Területfejlesztési Konceptió. végrehajtásáról.
<http://www.vati.hu/static/otk/hun/Jelentes2001hun.pdf>
78. VÁTI (2009): Jelentés a területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről, és az Országos Területfejlesztési Konceptió végrehajtásáról.
79. Vidékfejlesztési Minisztérium (2010): LEADER Program átalakítása – Társadalmi vitaanyag. Vidékfejlesztési Államtitkárság LEADER Munkacsoport
80. Wagner J.E. – Deller, S. (1998): Measuring the effects of economic diversity on growth and stability. *Land Economics* 74: 541-56.
81. Wakeford, R. (2010): Evaluation of Rural Development Requires Clarity on Expected Outcomes. *EuroChoices* 9(1)
82. Weisz, M. – Kovács, L. (2007): Agrár- és vidékfejlesztési programok Magyarországon (2007-2013) – elért és várható eredmények. *Gazdálkodás* 51. évf. 4. szám

