SZENT ISTVÁN EGYETEM
GÖDÖLLŐ

AZ ELSŐ AGRÁR- ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI OPERATÍV PROGRAM MŰKÖDÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE

DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉS

IGLÓI GABRIELLA

GÖDÖLLŐ
2006.

A doktori iskola

megnevezése: **Gazdálkodás és Szervezéstudományi Doktori Iskola**

tudományága: **Gazdálkodás- és Szervezéstudományok**

vezetője: **Dr. Szűcs István**
egyetemi tanár, intézetigazgató, a Magyar Tudományos Akadémia doktora,
Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
Gazdaságelemzési és Módszertani Intézet

témavezető: **Dr. Fehér István**
egyetemi tanár, a közgazdaságtudományok doktora
Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
Marketing Intézet

…….. ……..

Az iskolavezető jóváhagyása A témavezető jóváhagyása

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK **3**

JELÖLÉSEK ÉS RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE **7**

1. BEVEZETÉS **9**

1.1 A téma aktualitása, jelentősége **9**

1.2 A kutatás előzményei **9**

1.3 Célkitűzések **10**

2. IRODALMI ÁTTEKINTÉS **12**

2.1 A fejlesztéspolitika és hatásainak vizsgálata **12**

2.1.1 Fejlesztéspolitikai elméletek a nemzetközi kutatásokban 12

2.1.2 A fejlesztéspolitika fogalmának hazai értelmezése 16

2.1.3 A fejlesztéspolitika hatásai és válfajai 17

2.1.4 A fejlesztéspolitikai hatáselemzés 18

2.1.4.1. A hatáselemzés fogalma és elemei 18

2.1.4.2. A hatáselemzés történeti kialakulása 19

2.1.4.3. A hatáselemzés célja és általános logikája 20

2.1.5 Összefoglalás 20

2.2 A regionális és kohéziós politika kialakulása és történelmi változásai az Európai Unióban **21**

2.2.1 A regionális stratégia szükségességének felismerése, kezdeti lépések (1957-1988) 21

2.2.2 A közös regionális politika kialakítása (1988-1993) 23

2.2.3 A regionális politika kiszélesedése, a kohézió erősítése (1993-1999) 27

2.2.4 Az Agenda 2000 és a strukturális és kohéziós politika átalakítása (2000-2006) 31

2.2.5 Kohéziós politika a kibővített Európai Unióban (2007-2013) 33

2.3 Vidék és vidékfejlesztés az Európai Unióban **36**

2.3.1 A vidék és vidékfejlesztés fogalma 36

2.3.2 Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája 38

2.3.3 A vidékfejlesztési intézkedések rendszere, támogatási formái 45

3. ANYAG ÉS MÓDSZER **49**

3.1 Felmérő módszerek **49**

3.2 Többváltozós elemzési módszerek **49**

3.2.1 A főkomponens analízis elméleti alapjai 50

3.2.2 Összefoglalás 52

3.3 Fejlesztéspolitikai hatáselemzés 52
3.3.1 Fejlesztéspolitikai koncepciók logikai szerkezete 52
3.3.2 Indikátorok kiválasztásának logikája 54
3.3.3 A hatáselemzés kutatástípusai 55
3.3.3.1. A kvázi-kísérlet fő típusai 56
3.3.4 Az előzetes hatásvizsgálat részletes módszertana 59
3.3.4.1. Az előzetes hatásvizsgálat célja 59
3.3.4.2. Kapcsolódás a stratégiai helyzetelemzéshez 60
3.3.4.3. Kapcsolódás a célokhoz 60
3.3.4.4. Az előzetes hatásvizsgálat módszertani kerete 60
3.3.4.5. Az előzetes hatásvizsgálat kapcsolódása az indikátorokhoz 61
3.3.4.6. Az előzetes hatásvizsgálati elemzés 62

4. EREDMÉNYEK 64

4.1 Felkészülés az AVOP végrehajtására, a SAPARD program és az AVOP összefüggéseinek vizsgálata 64
4.1.1 A SAPARD program 64
4.1.2 A SAPARD Program, mint előcsatlakozási eszköz szerepének vizsgálata 68
4.1.2.1. Hipotézisek és a vizsgálat módszere 68
4.1.2.2. Mennyiben töltötte be funkcióit a SAPARD program? 70
4.1.3 Összefoglalás 73

4.2 Agrár- és vidékfejlesztési intézkedések az AVOP-ban és az újonnan csatlakozott országok fejlesztési terveiben 74
4.2.1 A mezőgazdaság és vidékfejlesztés helyzete és fejlesztési igényei 74
4.2.1.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye és szerepe a Nemzeti Fejlesztési Tervben 76
4.2.1.2. Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program célkitűzései, prioritásai és intézkedései 78
4.2.2 Nemzetközi kitekintés 80
4.2.2.1. Cseh Köztársaság 80
4.2.2.1.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye a cseh Nemzeti Fejlesztési Tervben 81
4.2.2.1.2. A Vidékfejlesztés és multi-funkcionális mezőgazdaság Operatív Program célkitűzései, prioritásai és intézkedései 82
4.2.2.2. Észtország 83
4.2.2.2.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye az észt Nemzeti Fejlesztési Tervben 83
4.2.2.2.2. A Mezőgazdaság, halászat és vidékfejlesztés prioritás célkitűzései és intézkedései 84
4.2.2.3. Lengyelország 86
4.2.2.3.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye a lengyel Nemzeti Fejlesztési Tervben 87
4.2.2.3.2. Az élelmiszeripar modernizációja és vidékfejlesztés valamint a Halászat és halfeldolgozás Operatív Programok célkitűzései, prioritásai és intézkedései 88
4.2.2.4. Lettország 91
4.2.2.4.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye a lett Nemzeti Fejlesztési Tervben 91
4.2.2.4.2. A vidéki területek fejlesztése és halászat prioritás célkitűzései és intézkedései 92
4.2.2.5. Litvánia 94
4.2.2.5.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye a litván Nemzeti Fejlesztési Tervben 95
4.2.2.5.2. A Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és halászat prioritás célkitűzései és intézkedései 95
4.2.2.6. Szlovákia 97

4.2.2.6.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye a szlovák Nemzeti Fejlesztési Tervben 97
4.2.2.6.2. A vidékfejlesztés és a multi-funkcionális mezőgazdaság fejlesztése Operatív Program célkitűzései, prioritásai és intézkedései 99
4.2.2.7. Szlovénia 100
4.2.2.7.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye a szlovén Nemzeti Fejlesztési Tervben 100
4.2.2.7.2. A Mezőgazdaság, az erdészet és a halászat átstrukturálása prioritás célkitűzései és intézkedései 101
4.2.3 Összefoglalás 104

4.3 Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program időközi értékelése 110
4.3.1 Az időközi értékelés háttere 110
4.3.2 Az Európai Unió támogatási programjai értékelésének módszertani lehetőségei 111
4.3.3 A program relevanciájának értékelése 114
4.3.4 Kapcsolat és összhang az Európai Unió közös politikáival 117
4.3.5 Az AVOP pénzügyi súlya a hazai vidékfejlesztési politikában 118
4.3.6 Koherencia a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervvel 119
4.3.7 Koherencia a Nemzeti Fejlesztési Tervvel 120
4.3.8 A program belső konzisztenciája 121
4.3.9 A program folyamatainak és eljárásainak értékelése 123
4.3.10 A program indikátorainak, és az azok alapján mérhető eredmények vizsgálata 125
4.3.11 Tapasztalatok hasznosítása a Nemzeti Agrár-Vidékfejlesztési Stratégia (2007-2013) kialakítása során 128
4.3.12 Összefoglalás 130

4.4 Új tudományos eredmények 133

5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK 135

6. ÖSSZEFOGLALÁS 139

SUMMARY 140

M1 IRODALOMJEGYZÉK 141

M2 TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE 145

M3 JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE 147

M4 A FALUFEJLESZTÉS MEGYÉK ÉS PÁLYÁZATI EREDMÉNYEK (2006) SZERINTI VIZSGÁLATÁNAK ALAPMÁTRIXA 150

M5 A FALUFEJLESZTÉS INTÉZKEDÉS 2006. ÉVI ADATAI FŐKOMPONENS ANALÍZISÉNEK EREDMÉNYE 151

M6 A FALUFEJLESZTÉSI INTÉZKEDÉS 2005. ÉS 2006. ÉVI MEGYÉK ÉS PÁLYÁZATI EREDMÉNYEK SZERINTI VIZSGÁLATÁNAK ALAPMÁTRIXA 152

M7 A FALUFEJLESZTÉSI INTÉZKEDÉS 2005. ÉS 2006. ÉVI ADATAI FŐKOMPONENS ANALÍZISÉNEK EREDMÉNYE 153

M8 A DIVERZIFIKÁCIÓ MEGYÉK ÉS PÁLYÁZATI EREDMÉNYEK SZERINTI VIZSGÁLATÁNAK ALAPMÁTRIXA 154

M9 A DIVERZIFIKÁCIÓS INTÉZKEDÉS FŐKOMPONENS ANALÍZISÉNEK EREDMÉNYE 155

M10 A MEZŐGAZDASÁGI FELDOLGOZÁS MEGYÉK ÉS PÁLYÁZATI EREDMÉNYEK SZERINTI VIZSGÁLATÁNAK ALAPMÁTRIXA 156

M11 A MEZŐGAZDASÁGI TERMÉKEK FELDOLGOZÁSA INTÉZKEDÉS FŐKOMPONENS ANALÍZISÉNEK EREDMÉNYE 157

M12 AZ AVOP PÁLYÁZATI ABLAKAI 158

M13 AZ AVOP VÉGREHAJTÁSÁNAK HELYZETE 163

JELÖLÉSEK ÉS RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AVOP	Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program
ECOSOC	Gazdasági és Szociális Bizottság (Economic and Social Committee)
ECU	A Közösség összes valutájából a tagállamok gazdasági erejének megfelelő súlyozással létrehozott valutakosár, egységes elszámolási eszköz (European Currency Unit)
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EIB	Európai Beruházási Bank (European Investment Bank)
EK	Európai Közösség
EMIR	Egységes Monitoring Információs Rendszer
EMOGA	Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF)
EMVA	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD)
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap (European Regional Development Fund – ERDF)
ESZA	Európai Szociális Alap (European Social Fund – ESF)
EU	Európai Unió
EURATOM	Európai Atomenergia Közösség (European Atomic Energy Community)
FVM	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
GDP	Bruttó hazai termék (Gross Domestic Product)
GNP	Bruttó nemzeti termék (Gross National Product)
GVOP	Gazdasági Versenyképesség Operatív Program
HACCP	Veszélyelemzés, Kritikus Szabályozási Pontok (Hazard Analysis and Critical Control Point)

HEFOP	Humán Erőforrás-fejlesztés Operatív Program
HOPE	Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz
IH	Irányító Hatóság
ISO	1946-ban alakult nemzetközi szabványügyi szervezet és az általa kialakított minőségirányítási rendszerek (International Organization for Standardization)
ISPA	Az Európai Unió infrastruktúrafejlesztési előcsatlakozási programja (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)
KAP	Közös Agrárpolitika (Common Agriculture Politic – CAP)
KIOP	Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program
KKV	Kis- és középvállalkozások
KTK	Közösségi Támogatási Keret
MVH	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv
NUTS	Az EU területi-statisztikai osztályozási rendszere (Nomeclature des Unités Territoriales Statistiques)
OECD	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OP	Operatív Program
PHARE	Az Európai Unió intézményfejlesztési előcsatlakozási programja (Poland-Hungary Assistance for Reconstructing Economies)
ROP	Regionális fejlesztés Operatív Program
SAPARD	Különleges Segélyprogram a Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés Számára (Special Assistance Program for the Agriculture and Rural Development)

1. BEVEZETÉS

1.1 A téma aktualitása, jelentősége

Magyarország 2004. május 1-jével csatlakozott az Európai Unióhoz. Ez a politikai-gazdasági szempontból jelentős esemény legnagyobb hatással az ország mezőgazdaságát és ezzel párhuzamosan a vidéki lakosság életkörülményeit érintette, csakúgy mint az összes többi újonnan csatlakozott tagállamban.

A csatlakozási folyamat közösségi mezőgazdaságra gyakorolt hatása számokban kifejezve meglepő. Az EU munkaképes, gazdaságilag aktív lakosságának a csatlakozás előtt mintegy 4,3%-a, azaz 7 millió ember a mezőgazdaságban foglalkoztatott, ehhez a csatlakozással mintegy újabb 4 millió fő járul. Az új tagállamok további 38 millió hektárral növelik a régi tagállamok 130 millió hektáros termőföldterületét, ami 30%-os növekedést jelent. Ugyanakkor a mezőgazdasági termelés az új országok csatlakozásával csak 10-20%-kal bővül, a mezőgazdaság bruttó hozzáadott értéke pedig csak 6%-kal növekszik. Ezek a számok is azt bizonyítják, hogy az újonnan csatlakozott országok nagy mezőgazdasági potenciállal rendelkeznek, de messze állnak annak teljes és hatékony kihasználásától. A mezőgazdasági tevékenység hatékonyságának növelése és az Európai Unió kvóta-szabályozása ugyanakkor ellentétes hatással vannak a mezőgazdasági termelőkre, egyre nehezebb helyzetbe hozva őket. Így került előtérbe és kap egyre nagyobb jelentőséget a Közös Agrárpolitika alakítása során a **multifunkcionalitás** és a **vidékfejlesztés.**

Ezzel egyidejűleg – sőt már fél évvel a csatlakozást megelőzően – az új tagállamok jogosulttá váltak **az Európai Unió strukturális alapjai**nak igénybevételére, ami azt jelentette, hogy megindulhatott a közép- és kelet-európai rendszerváltást követő időszak addig legnagyobb mértékű támogatásainak felhasználása. A közvéleményt, a gyakorlati szakembereket és a tudományos életet is sokáig az foglalkoztatta – és a felhasználás szabályai is erre ösztönöztek -, hogy hogyan lehetne biztosítani a megfelelő felkészülést az alapok és támogatások gyors felhasználására. A cél a Nemzeti Fejlesztési Terv, annak Operatív Programjai és maguk a pályázati kiírások mielőbbi kidolgozása, s ezzel párhuzamosan a megfelelő számú pályázat, projekt előkészítése volt.

Napjainkban, amikor a strukturális alapok támogatásainak túlnyomó többsége projektekkel és szerződésekkel lefedett, a kvantitatív sikereket követően egyre inkább hangsúlyosabbá válnak a kvalitatív tényezők is: a programok végrehajtásának hatékonysága mind intézményi, mind pedig a projektek tartalmának szempontjából. Ezzel egyidejűleg kerül előtérbe **az értékelési tevékenység**, annak módszertana, lehetséges alkalmazási területei és jövőbeni – a következő tervezési időszakra vonatkozó – hasznosítási lehetőségei.

1.2 A kutatás előzményei

Az értekezés témájának jelentőségét és aktualitását bemutató részből is jól látható, hogy mind a vidékfejlesztés esetében, mind más ágazati politikákban a strukturális alapok eszközrendszere továbbra is meghatározó lesz az elkövetkező évtized fejlesztéspolitikájában.

Kutatói témaválasztásom tudatosan, a gyakorlati tapasztalatok és az elméleti ismeretek ötvözése révén történt. Már egyetemi tanulmányaim során is különös figyelmet szenteltem az Európai Unió regionális és kohéziós politikájának, ennek hátterét elemezte szakdolgozatom is. 1998-tól, tehát az Európai Unió támogatásai hazai intézményesülésének első lépéseitől dolgozom abban a hivatalban, amely az uniós támogatások tervezését, programozását, nemzeti koordinációját végzi. Így az első

lépésektől nyomon követhettem már az előcsatlakozási programok, elsősorban a SAPARD program hazai indítását, az intézményrendszer kialakítását, a felhasználás alapjául szolgáló programalkotási tevékenységet. Ezt követően részese lehettem a strukturális alapokra való felkészülés során az intézményrendszer és az eljárások szerves fejlődésének és a Nemzeti Fejlesztési Terv kialakításához kapcsolódó munkálatoknak. Jelenleg – főleg a 2007-2013. közötti időszakra való felkészülés jegyében – egyik leginkább munkát adó terület a lezárult, illetve a még végrehajtás alatt álló programok értékeléséhez kapcsolódik, mivel ez a tevékenység adhat visszajelzést és korrekciós lehetőséget a tervezési folyamathoz.

Kutatásomat a fejlesztéspolitika, a fejlesztéspolitikai hatások és azok vizsgálatával foglalkozó elméletek tanulmányozása alapozta meg, gondolva elsősorban a fejlesztési programok és projektek értékelési lehetőségeinek és módszereinek vizsgálatára.

Mindezt **kiegészítette az Európai Unió regionális és kohéziós politikájára, valamint annak eszközrendszerére, a strukturális alapokra vonatkozó ismeretek összegzése** és szintetizálása, továbbá a vidékfejlesztés ezen politikák és eszközök közé illeszkedésének elemzése az elmúlt évek tapasztalatairól szóló európai bizottsági jelentések, kapcsolódó közösségi keretszabályozás és az elmúlt időszakban szerzett hazai tapasztalatok révén.

Doktoranduszi tevékenységem folyamán, illetve közben alkalmam nyílt az elméletek tanulmányozása mellett, nemcsak a szakmai tapasztalat megszerzésére, de **az ismeretek átadására** is, főleg az uniós támogatások potenciális kedvezményezettjei számára szervezett előadásokon és tájékoztató fórumokon, illetve a már felsőoktatásba integrált projekt menedzsment képzéseken.

Doktori tanulmányaim során szerzett ismereteim és az Európai Unió támogatáspolitikájának és eszközrendszerének hazai alkalmazása területén végzett gyakorlati tapasztalataim alapján készítettem doktori értekezésem, amely az uniós támogatások, köztük elsősorban a vidékfejlesztési célt szolgáló támogatások értékelésének elméleti módszertanát és gyakorlati lehetőségeit vizsgálja rendszerszemléletben, tudományos alapokra helyezve. (A doktori értekezéshez felhasznált adatok záró időpontja 2006. január 31.)

1.3 Célkitűzések

Kutatásom és ezzel párhuzamosan doktori értekezésem alapvető célja, hogy a fejlesztéspolitikai hatásvizsgálat megfelelő módszereit alkalmazva, azokat ötvözve, szükség szerint megújítva az Európai Unió által Magyarország számára a 2004-2006. közötti időszakban biztosított vidékfejlesztési támogatások értékelés szempontú vizsgálatát elvégezzem, azaz a tervezési munka eredményének értékelésével elemezzem az első Nemzeti Fejlesztési Terv Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programja működését, eredményeit és várható hatásait.

A fentiekkel összefüggésben kutatásaim céljának eléréshez az alábbi témák részletes vizsgálata elengedhetetlenül szükségessé vált:

© **Fejlesztéspolitiká**hoz kapcsolódó elméletek és a fejlesztéspolitikai hatásvizsgálat módszertanának feldolgozása.

© **Az Európai Unió regionális és kohéziós politikájára és a strukturális alapokra vonatkozó történeti ismeretek összefoglalása és szintetizálása**, annak vizsgálata, hogy a vidékfejlesztés hogyan illeszkedett és jelenleg hogyan illeszkedik ebbe a közös politikai keretbe és annak eszközrendszerébe.

© **A SAPARD program, mint előcsatlakozási eszköz szerepének vizsgálata**: azaz mennyiben van tényleges összefüggés a vidékfejlesztési támogatások és az agrárágazat között, továbbá

annak matematikai-statisztikai módszerekkel történő elemzése, hogy a SAPARD program betöltötte-e és ha igen milyen mértékben a strukturális alapokra történő felkészítő „előcsatlakozási” funkcióját.

© Egy **nemzetközi kitekintés** során a Magyarországgal egy időben csatlakozott új tagállamok által a vidékfejlesztési támogatások felhasználására irányuló gyakorlat áttekintése: mennyire kap hangsúlyos szerepet fejlesztéspolitikájukban a vidékfejlesztés, a rendelkezésre álló keretek között milyen intézkedések alkalmazásával kívánják a vidék életminőségét javítani, továbbá ezen vidékfejlesztési intézkedések milyen komparatív összefüggésben állnak a mezőgazdaság objektív mutatóival.

© **Az első Nemzeti Fejlesztési Terv Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programjának vizsgálata az értékelési lehetőségek szempontjából**: a már megismert fejlesztéspolitikai hatásvizsgálatnak alkalmazási lehetőségeit kutatva a különféle kutatástípusok ötvözése és a módszertan továbbfejlesztése, hogy az alkalmas legyen a vidékfejlesztési intézkedések értékelésére. Az értékelés szempontjainak gyakorlati végigvezetése, annak vizsgálata, hogy ténylegesen mennyiben lehetséges az értékelés, valamint a már kimutatható eredmények és hatások számbavétele és a tervekkel, az előzetesen kijelölt indikátorokkal való összevetése, s ennek alapján a program működésének megítélése, következtetések levonása és javaslatok megfogalmazása a jövőbeli programok vonatkozásában.

A kutatás általános célkitűzésével összefüggésben az Európai Bizottság által elfogadott Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program működésére koncentráltam és a program időközi értékelését végzem el. Makroszintű megközelítést alkalmazva kifejezetten a programra és annak működésére összpontosítok. Ugyanakkor a program létéhez vezető események sorát és a működés technikai oldalát adottnak feltételezem, így értekezésem az alábbi körülményeket nem részletezi:

- a tervezés módszertana és folyamata, azaz hogyan és milyen fázisokon keresztül jutottunk el a jelenleg működő programhoz;
- a program végrehajtásának intézményrendszere, annak kialakítása és működésének dilemmái. (Az intézményrendszer problémaköre önmagában egy olyan átfogó téma, amellyel a doktori iskolában a közelmúltban egy korábbi értekezés kimerítően foglalkozott.)

Fontos szempontként kezeltem, hogy a tudományos kutatás során a vizsgálatok és az eredmények függetlenek maradjanak az aktuális érdekellentétektől és politikai vitáktól, szigorúan szakmai-tudományos alapokon nyugodjanak.

2. IRODALMI ÁTTEKINTÉS

2.1 A fejlesztéspolitika és hatásainak vizsgálata

2.1.1 Fejlesztéspolitikai elméletek a nemzetközi kutatásokban

A fejlesztéspolitika a XX. század ötvenes-hatvanas évekbeli – világháború utáni gazdasági fellendülés okozta - népszerűség után a hetvenes-nyolcvanas évek liberális fordulatával párhuzamosan a keynesiánus alapokon nyugvó közgazdasági elméletekhez hasonlóan háttérbe szorult. A kilencvenes évek óta viszont új erőre kaptak a fejlesztéspolitikai elméletek: elsősorban a tőkehiány problémájával szembesülő periferikus országoknak szükségük volt az erős állami beavatkozásra a fejlődéshez, az egyenlőtlen nemzetközi kereskedelem hatásainak kiküszöböléséhez. A gazdasági folyamatok globalizálódása folytán valamelyest csökken ezen tudomány relevanciája, ugyanakkor a globalizáció egyenlőtlenségeire megoldást keresőknek muníciót adhat a liberalizmussal szembeni vitában.

Az ENSZ is a globalizáció tükrében vizsgálja a fejlesztéspolitika céljait és stratégiáját.[1] Míg a múlt században tapasztalt hatalmas gazdasági fejlődés az egyes országokon belül javította az életkörülményeket, addig jelentős fejlettségbeli szakadékot alakított ki a világ különböző országcsoportjai között. A globalizációs folyamatok felfutásával ráadásul a különböző országok közötti jövedelem-egyenlőtlenség nem enyhült, hanem súlyosabbá vált, és az országokon belüli különbségek is tovább erősödtek – újabb és újabb kihívások elé állítva a fejlesztéspolitikát. Milyen választási lehetőségei vannak ebben a helyzetben a fejlesztéspolitikának? A globalizációból, az egyre integráltabb, nyitottabb világgazdaság vérkeringéséből való kimaradás nem lehet alternatíva. A két lehetséges opció tehát: egy tisztán piaci alapokon nyugvó passzív beilleszkedés a nemzetközi kereskedelembe vagy egy tudatos, megtervezett integráció, a folyamatok állandó ellenőrzésével, az állam aktív szerepvállalásával.

A fejlesztéspolitika történetével, alakulásával, aktuális helyzetével és relevanciájával foglalkozó tanulmányok alapján[2] ennek a tudományágnak három fő irányzata létezik:

1. *A keynesiánus hátterű reform irányzat* - amely szerint a fejlesztéspolitika fő feladata a nemzetközi kereskedelem keltette egyenlőtlenségek kezelése;
2. *Az új baloldali irányzat* - amelynek lényege, hogy a nemzetközi kereskedelem okozta egyenlőtlenségeket a fejlett és fejlődő országok jövedelmei közötti különbség csökkentésével lehet kiiktatni;
3. *A neo-marxista irányzat* – amely azt hangsúlyozza, hogy a nemzetközi kereskedelem, a monopolisztikus árak mind jobban elmélyítik az egyenlőtlenségeket.

[1] NAYYAR, D. (2000): High-level round table on trade and development: directions for the twenty-first century. Globalization and development strategies. UNCTAD,

[2] FARKAS Péter (2002): Development theory on relations between the state and the market and on their effects on the peripheries of the world economy. MTA Working Paper, Budapest,

Mindhárom irányzat megegyezik azonban abban, hogy nagyon erős állami szerepvállalásra van szükség, elsősorban a kevésbé fejlett országokban.

Ugyanakkor az állam stratégiai szerepvállalásának nem szabad csak és kizárólag a hazai gazdaságra korlátozódnia, hanem a politikai-gazdasági környezetre is ki kell terjednie. Az államnak erőteljesen fel kell lépnie, hogy megteremtse egy kiegyensúlyozottabb fejlődés feltételeit.

A „fejlesztő állam" fogalmát Chalmers Johnson használta először 1982-ben.[3] A fejlesztő állam fogalom a távol-keleti országok példátlan gazdasági fejlődése nyomán terjedt el. Arra utal, hogy ezen gazdaságok fejlődésében meghatározó szerepet játszott az állam. Ez gyakorlatilag a nagymértékű iparosításban és export-orientációban nyilvánult meg. A fejlesztő állam kizárólagos célja a gazdasági növekedés serkentése, nagyarányú felhalmozás, tőkeképzés és iparosítás segítségével. A fejlesztés célja a tartós, magas ütemű gazdasági növekedés, a termelő szektor strukturális átalakítása a belföldi és a nemzetközi piaci követelményeknek megfelelően. Ez a társadalom feletti erős állami befolyást, jól kiépített bürokráciát, megfelelő intézményi, adminisztrációs és politikai hátteret igényel.

A fejlesztő állam fogalma Japán második világháború utáni gazdasági sikertörténetére utal. Beeson koncepciója szerint a fejlesztő állam befolyásolja a gazdasági fejlődés ütemét és irányát oly módon, hogy egy hosszú távú fejlesztéspolitikai elképzelés alapján direkt módon avatkozik bele az erőforrások elosztásába a gazdaságban, nem hagyja azt a piaci folyamatokra. A kulcs tehát – mind Japán, de annak követői Dél-Korea és Taiwan esetében is – a hosszú távú terv volt, aminek kidolgozása és végrehajtásának felügyelete a mindegyik országban rendkívül fejlett és nagy szakértelemmel rendelkező bürokrácia feladata volt. Ezek a szervek messzemenő autoritással bírtak a hazai gazdasági folyamatok felett, így szelektív módon tudták támogatni az új, preferált ipari ágazatokat, és kitelepülésre kényszeríteni a régi tradicionális vállalatokat.

Adelman és Yeldan tanulmányukban[4] azt a kérdést vizsgálták, hogy mitől válik egy állam fejlesztő jellegűvé, hiszen mindegyik államnak célja a gazdasági fejlődés ösztönzése. Mitől lesz akkor a fejlesztő állam több vagy más? A gazdasági fejlődésnek öt elemet kell magában foglalnia ahhoz, hogy több legyen mint csupán gazdasági növekedés:

- a folyamat legyen önfenntartó;
- a termelésben egy strukturális eltolódás megvalósulása;
- technikai haladás;
- társadalmi, politikai és intézményi modernizáció;
- az életkörülmények javulása széles társadalmi körben.

A gazdasági fejlődés megindulásának ennek megfelelően több előfeltétele is van – ez az, amiért a fejlődő államok csak a második világháború után tapasztalhattak gazdasági fejlődést, addig legfeljebb csak gazdasági növekedést: politikai és gazdasági önállóság, valamint gazdasági és technikai segítségnyújtás a fejlett államok részéről.

[3] BEESON, M. (2004): The rise and fall(?) of the developmental state: The vicissitudes and implications of East Asian interventionism. University of Queensland, Australia,

[4] ADELMAN, I. – YELDAN, A. E. (1999): The end of the developmental state? University of California, Berkeley Working Paper,

A kérdés az, hogy a jelenben mennyire használható még a fejlesztő állam koncepciója, az mennyire felel meg a kor kihívásainak. A mellette érvelők arra hivatkoznak, hogy minden ország – a jelenlegi fejlett gazdaságok is – annak idején erős állami beavatkozás, protekcionizmus, a felnövekvő iparágak védelme segítségével tudtak elindulni a fejlődésben. A nemzetközi gazdasági környezet megváltozásával, a világgazdaság vezető államai szemléletmódjának változásával sokan azt gondolják, hogy a fejlesztő állam modelljének bealkonyult. Azok az üzleti struktúrák, politikai és társadalmi kapcsolatrendszerek, amelyek korábban a kiemelkedő fejlődést elősegítették, a globalizáció előretörésével a további fejlődés gátjává váltak, mert akadályozták a versenyképesség növelését, konzerválták a gazdaság felépítését.

A fejlesztő állam fő kihívása azonban mégsem a külső hatásként jelentkező globalizáció volt, hanem az országon belülről érkezett. Az ok, amiért a fejlesztő állam mára a korrupció és a hatékonytalanság szinonimájává vált, az ún. beágyazott autonómia jelenségében rejlik. A fejlesztő állam hatékony működéséhez elégséges távolságra van szükség a kormányzat és a társadalom között azért, hogy az aktuálpolitikai érvek és rövid távú érdekek ne befolyásolhassák a gazdasági fejlődést támogató hosszú távú gazdaságpolitikát. Ahhoz azonban, hogy a kormányzat intézkedései hatékonyan épüljenek be a gyakorlatba, azt a társadalommal meg kell értetni és el kell fogadtatni. Ez a folyamat egyrészt formális de ugyanakkor informális csatornákon keresztül is zajlott. Az informális csatornák ugyanakkor a korrupció forrásaivá váltak, erősítve a rendszer átláthatatlanságát és ellenőrizhetetlenségét. Beeson szerint azonban mindez a legtöbb országban kevés volt ahhoz, hogy megingassa az abba a rendszerbe vetett bizalmat, aminek segítségével az országok hatalmas gazdasági fejlődést produkáltak.

A világ különböző gazdaságainak fejlődését vizsgálva arra a megállapításra juthatunk, hogy ahány ország, annyiféle fejlődési pálya létezik. Hausmann és Rodrik különböző pályákat vizsgálva keresi az optimális fejlesztési stratégiát[5], amelynek során arra a következtetésre jutnak, hogy nincs egyetlen, helytől, időtől és körülményektől független helyes megoldás. A fejlesztéspolitikai trendeket vizsgálva csak néhány általános tanulság szűrhető le, mint minden körülmények között követendő cél, például a kereskedelem liberalizálása, a tőkemérleg megnyitása, vagy az oktatási rendszer fejlesztése. Összegezve az észrevételeket és megállapításokat, amelyek a kiemelkedő gazdasági növekedést produkált országok tapasztalatából általánosíthatóak, négy csoportba sorolhatjuk a tényeket:

1. *Nem elindítani nehéz a gazdasági fejlődés folyamatát.*

   A folyamat elindítása viszonylag könnyű, kevés és nem túlságosan elkötelezett reformot igényel. Némely esetben olyan kicsi változás, beavatkozás, gazdaságpolitikai szemléletben való váltás is eredményez szignifikáns gazdasági növekedést, hogy utólag annak pontos okát is nehéz lehet azonosítani. (Ez a megfigyelés nem meglepő a fejlődő gazdaságok nagy része esetében, amikor azok hosszú időn keresztül mélyen a gazdasági potenciáljuk alatt teljesítenek.

2. *A gazdaságpolitikai reformok többsége keveri az ortodox gazdaságpolitikai eszközöket a kevésbé bevett eszközökkel.*

   Kevés ország produkált olyan gazdasági fejlődést, amelynek során ne kapott volna szerepet a piacosítás, a hagyományos liberalizáció, a dereguláció, a privatizáció. Ugyanakkor szintén kevés példa van arra, hogy kizárólag ezen eszközökkel kiemelkedő gazdasági növekedés érhető el.

[5] HAUSMANN, R. – RODRIK, D. (2002): Development as Self-Discovery. NBER Working Paper, és RODRIK, D. (2003): Growth Strategies, NBER Working Paper,

3. *A gazdasági növekedés receptje és hozzávalói országról országra különbözőek.*

   Azok a sikeres gazdasági reformok, amelyek ötvözik a közgazdasági elmélet által javasolt stratégiát a helyi sajátosságokkal, számolnak az ország erősségeivel és gyengéivel.

4. *Nem olyan könnyű a gazdasági fejlődés ütemét fenntartani, mint azt beindítani.*

   Az elmúlt négy évtizedben néhány távol-keleti ország kivételével egyetlen államnak sem sikerült tartós, magas ütemű gazdasági fejlődést elérnie. A gazdasági reformok túlnyomó többsége egy idő után kifulladt. Rodrik által javasolt megoldás az, hogy a kezdeti reformokat idővel tovább kell mélyíteni az intézményrendszer megerősítésével, a piacgazdaságnak megfelelővé tételével.

A fentiek alapján a sikeres fejlesztési stratégiának ötvöznie kell egy rövid távú stratégiát, amelynek célja a gazdasági fejlődés beindítása, és egy középtávtól hosszú távig terjedő stratégiát, amelynek a fejlődés fenntartása a célja.

Az európai sikerpélda, Írország kilencvenes évekbeli – a távol-keleti országokéhoz mérhető – gazdasági fejlődési üteme alapján joggal tekinthető fejlesztő államnak. Melyek azok a gazdasági növekedést serkentő elemek, amelyek erősítik az ír állam fejlesztő jellegét, amelyek hozzájárultak Írország kiemelkedő gazdasági fejlődéséhez?[6]

1. *A kiegyensúlyozott és következetes gazdaságpolitika* – az egymást követő kormányok ciklusokon átívelően meg tudtak egyezni a követendő gazdaságpolitika irányvonalában és prioritásaiban.
2. *Proaktív iparosítási stratégia* – a külföldi működőtőke vonzása, külföldi multinacionális vállalatok Írországba csábítása, ezzel egy versenyképes ipari szektor megalapozása.
3. *Oktatási rendszer fejlesztése* – az oktatásba való beruházások volumenének növelése. Az oktatásra fordított költségvetési kiadások magas hányada még a szigorú fiskális megszorítások időszakában is fennmaradt.
4. *Szociális partnerség* – intézményes megegyezések sokasága a gazdaság és társadalom érdekcsoportjai között, amelyek által konszenzusra lehetett jutni a legfontosabb gazdasági és társadalmi célkitűzéseket illetően.
5. *Az EU strukturális Alapjaiból felhasznált források nagy mértéke* – amelyet a gazdaság termelékenységének és a közszféra hatékonyságának növelésére fordítottak.

Írország a fentiek alapján abban különbözik a távol-keleti bürokratikus fejlesztő államoktól leginkább, hogy sokkal rugalmasabban valósítja meg a piaci és állami gazdaságszerveződési elv együttélését. Nem befelé fordul hanem kifelé, nyitottságra törekszik, mégis a gazdasági fejlődés motorja az állam maradt.

[6] KIRBY, P. (2004): The Irish State and the Celtic Tiger: a 'flexible developmental state' or a competition state? Political Studies Association,

2.1.2 A fejlesztéspolitika fogalmának hazai értelmezése

A fejlesztéspolitika fogalmának használata viszonylag új keletű a hazai közigazgatási terminológiában, az európai uniós megfelelője leginkább a strukturális politika kifejezés. Ennek megfelelően a világos lehatárolása még nem történt meg.

Az Európai Unió strukturális politikájának legfőbb eszköze a Strukturális Alapok rendszere, amelynek igénybe vételéhez feltétlenül szükséges a hosszú és középtávú fejlesztési tervek elkészítése. **A fejlesztéspolitika tárgya tehát elsősorban a közösségi (állami) kiadások objektíven megítélhető köre és azok hasznosulása.**

A hazánk által felhasználható, az európai uniós kohéziós politika forrásai (Strukturális Alapok és Kohéziós Alap) odaítélésének fő kritériuma az egy főre eső GDP illetve GNP elmaradása a közösségi átlagtól. Mivel a közeljövőben a fejlesztési források számottevő hányada ezekhez az alapokhoz fog kötődni, ezért ezen fejlesztéspolitikai támogatások legfontosabb célja az elmaradott területek, ágazatok, társadalmi csoportok jövedelemszerző képességének növelése volt. Nem tartoznak tehát ebbe a körbe például azok a támogatások, amelyeknek célja a kedvezményezettek végső elköltheto jövedelmének növelése (pl.: szociális transzferek). Kivételes esetben - a humántőkét érintő fejlesztéseknél - működési költségeket, béreket is el lehet számolni fejlesztésként, ami például a kutatók esetében egyben az elköltheto jövedelmet is növeli.

A fejlesztéspolitikai kiadások egyaránt irányulhatnak az állami és a magánszektorba. Ha állami intézmények fejlesztését érintik, a támogatások döntően felhalmozási célú előirányzati pénzeket jelentenek. A magánszektorba ma már gyakorlatilag csak pályázati úton elnyerhető pénzek érkeznek, amelyekről támogatási szerződést kötnek. A fejlesztéspolitikai pénzek támogatásként hagyják el az Államkincstárat, de ha állami vagy állami tulajdonban lévő szervezet fejlesztéseit érintik, akkor végső soron közbeszerzési úton jutnak a végső kedvezményezettekhez.

A fejlesztés időben behatárolt, lezárható, valamilyen számszerűsíthető megtérüléssel jellemezhető beavatkozást jelent, amely valamilyen szerkezeti változást idéz elő.[7] A fejlesztéspolitikai intézkedés legtöbbször piaci kudarcot korrigál (például közjavat fejleszt), amikor a piaci megtérülési ráták mellett negatív nettó jelenértékű projektek megvalósulását segíti elő.

A fejlesztéspolitika értelmezése szinte tetszőlegesen tágítható, hiszen az alkotmányos célok minél jobb elérése, például a minél egészségesebb életkörülmények megteremtése, a környezet védelmének minél magasabb foka, a jólét növelése bármeddig fokozható. Értéksemlegesen nem határozható meg, hogy az államnak mit kell fejlesztenie, éppen ezért van szükség a fejlesztések irányának demokratikus közösségi döntésekkel történő kijelölésére. Az állam felelőssége csak a gazdasági értelemben vett közjavak, vagy a törvényi megfontolások miatt közjavakként kezelt szolgáltatások szintjének fejlesztése esetében egyértelmű. Ezen kívül politikai döntés kérdése az állam által fejlesztendő területek köre, aminek a jogállami, alkotmányos keretek szabnak határt. Ezeket a kereteket elsősorban az európai versenyjog (az állami támogatások korlátozásának elvével), valamint a piacgazdaság alkotmányos védelme jelentik.

[7] Jelentés a fejlesztéspolitikáról 1993-2003 (2003). Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 220 p.

2.1.3 A fejlesztéspolitika hatásai és válfajai

A fejlesztéspolitikák hatásainak és mellékhatásainak mélyebb megértéséhez szükség van arra, hogy a fejlesztéspolitikai koncepciókat beágyazzuk a társadalmi mechanizmusok elméletébe.[8]

Társadalmi mechanizmusnak tekinthető minden olyan statisztikai hipotézis, amelynek általános alakja: ha 'p', akkor gyakran 'q', ahol 'p' az ok, 'q' az okozat és rá lehet mutatni az ok-okozati kapcsolatot előidéző mechanizmusra. Két alapvető mechanizmus-fajtát különböztethetünk meg: a cél-eszköz hatásmechanizmust és a mellékhatás-mechanizmust.

A fejlesztéspolitikai eszközök alkalmazásával járó hatásokat és mellékhatásokat több szempontból is lehet osztályozni:

1) A fejlesztéspolitikai célkitűzések megvalósítását célzó eszközök igénybevételéből fakadó, a célkitűzés közvetlen elérését előidéző hatásokat tekinthetjük ***szándékolt***nak, míg az egyes eszközök mellékhatásait nem szándékoltnak.

2) ***Tartalmi szempontból*** a (mellék)hatások három nagy területét különböztetjük meg: környezeti, gazdasági és társadalmi. Elméletileg a fejlesztéspolitikai koncepciókat célkitűzésük alapján szintén besorolhatjuk ebbe a három kategóriába. Ugyanakkor a fejlesztéspolitikai koncepciók mellékhatásai elvileg bármelyik csoportba besorolhatóak.

Ennek alapján a különböző fejlesztéspolitikák lehetséges (mellék)hatásait az alábbiakban foglalhatjuk össze:

Fejlesztéspolitika típusa	*Szándékolt hatás*	*Nem szándékolt hatás*
Környezeti	Környezeti	Környezeti és/vagy gazdasági és/vagy társadalmi
Gazdasági	Gazdasági	Környezeti és/vagy gazdasági és/vagy társadalmi
Társadalmi	Társadalmi	Környezeti és/vagy gazdasági és/vagy társadalmi

Forrás: saját összeállítás

3) A (mellék)hatások értékelése alapján, a célok megvalósítását biztosító eszközök hatásai definíciószerűen ***előnyös***ek, viszont a különböző típusú mellékhatások lehetnek előnyösek is és ***hátrányos***ak is. Összefoglalva:

Fejlesztéspolitika típusa	*Szándékolt hatás*	*Nem szándékolt hatás*
Környezeti	Előnyös környezeti	Előnyös és/vagy hátrányos
Gazdasági	Előnyös gazdasági	Előnyös és/vagy hátrányos
Társadalmi	Előnyös társadalmi	Előnyös és/vagy hátrányos

Forrás: saját összeállítás

Az előnyös mellékhatásokat előidéző társadalmi mechanizmusokat általánosságban „Láthatatlan Kéz", míg a hátrányos mellékhatásokat előidéző mechanizmusokat általánosságban „Célellentétes Következmények" név alatt tartja számon a szakirodalom.[9]

[8] Swedberg-Hedström 1998.
[9] Elster 1995.

Az előző két összefoglaló táblázat alapján, a két korábbi szempontot együttesen szem előtt tartva a mellékhatásokat az alábbiak szerint osztályozhatjuk:

Fejlesztéspolitika típusa	*Előnyös mellékhatás*	*Hátrányos mellékhatás*
Környezeti	Környezeti és/vagy gazdasági és/vagy társadalmi	Környezeti és/vagy gazdasági és/vagy társadalmi
Gazdasági	Környezeti és/vagy gazdasági és/vagy társadalmi	Környezeti és/vagy gazdasági és/vagy társadalmi
Társadalmi	Környezeti és/vagy gazdasági és/vagy társadalmi	Környezeti és/vagy gazdasági és/vagy társadalmi

Forrás: saját összeállítás

4) A fejlesztéspolitikák (mellék)hatásait további szempontok alapján is osztályozhatjuk.[10] Egyrészt hatókörük alapján megkülönböztethetjük egymástól a lokális és a globális (mellék)hatásokat. Ha a fejlesztéspolitika következményei csak szűk körben, a fejlesztési területen belül érvényesülnek, akkor lokális, ha viszont átlépik a fejlesztési terület határait, akkor globális (mellék)hatásokról beszélünk.

   Másrészt a következmények időbeli jelentkezése alapján különbséget tehetünk rövid- és hosszú távú (mellék)hatások között. A fejlesztéspolitikák következményei jelentkezhetnek közvetlenül a politika beindítása után, vagy hosszabb átmeneti idő elteltével.

   Harmadrészt, ugyanakkor az előző szemponttal szorosan összefonódva, érdemes különválasztani az átmeneti és a stabilizálódott (mellék)hatásokat. A fejlesztéspolitikai koncepció bevezetését követően, tehát általában rövid távon – átmeneti időszakra - megindul a racionális adaptáció a megváltozott körülményekhez. Hosszabb távon azonban, miután kialakult az új egyensúlyi helyzet, a végleges következmények stabilizálódnak.

2.1.4 A fejlesztéspolitikai hatáselemzés

2.1.4.1. A hatáselemzés fogalma és elemei

Azon módszerek, amelyek segítségével ***megállapíthatjuk egy társadalompolitikai beavatkozás hatását***, együttesen alkotják a társadalomkutatásnak azt a területét, amelyet hatáselemzésnek (angolul: evaluation research) nevezünk. A hatáselemzés három alapvető eleme a következő:

- a kiindulópont: egy kedvezőtlen helyzet;
- a kedvezőtlen helyzet megváltoztatása okán végrehajtott beavatkozás;
- a beavatkozás végrehajtását követően felmerül a kérdés: eredményes volt-e a beavatkozás? Azaz történt e kedvező irányú elmozdulás a kiindulópontról és ez valóban a beavatkozásnak tulajdonítható-e?

[10] Elster 1989, Vedung 1997.

2.1.4.2. A hatáselemzés történeti kialakulása

A hatáselemzés kialakulása megközelítőleg az 1960-as évekre tehető. Érdemes azonban kicsit messzebbre is visszanyúlni az időben, és röviden áttekinteni az alkalmazott társadalomkutatásnak – sőt, még általánosabban az empirikus szociológiai kutatás egészének – a történetét.[11] James S. Coleman három nagyobb szakaszra osztja az amerikai szociológia XX: századi történetét:

1) *A századfordulótól az 1930-as évekig:* a korszakot a városszociológiából és a deviáns viselkedés kutatásából jól ismert „chicagói iskola" fémjelezte. Az érdeklődés középpontjában az urbanizációval együttjáró társadalmi problémák, beilleszkedési zavarok (pl.: bűnözés) álltak. A hatáselemzés kialakulása szempontjából a korszak legfőbb vonása, hogy ***a társadalomkutatásnak még nem voltak megrendelői***, az empirikus vizsgálatokat a kutatók saját érdeklődése motiválta.

2) *Az 1930-as évektől az 1950-es évek végéig:* a korszak legfontosabb fejleménye ***az alkalmazott társadalomkutatás megjelenése*** válaszként a korszak alapvető társadalmi változására: a lokális problémák országossá válására. A nemzet, amely mindezidáig egymástól elszigetelt helyi közösségek együttese volt, egyre inkább egységes egésszé vált. Ez a folyamat az élet szinte minden területét érintette: a helyi piacra termelő kis cégeket az országos piacra termelő nagyvállalatok kiszorították, a helyi kommunikációs csatornák szerepét pedig egyre inkább átvette az országos médiahálózat. Ez az átalakulás egy új problémát hozott a felszínre: a termelő és a szolgáltató messze került a fogyasztótól, többé már nem állt vele közvetlen kapcsolatban. Így visszajelzést sem kaphatott, a termék vagy szolgáltatás fogadtatásáról. Ezt a hiányzó visszajelzést pótolja az alkalmazott társadalomkutatás – így válik az időszakban meghatározóvá a piac- és a médiakutatás, továbbá így válik központi elemmé az emberek közötti kommunikáció. Szemben a század első harmadával, ***a kutatásoknak már voltak megrendelői*** – a termelővállalatok és szolgáltató cégek -, akik az így kapott információt felhasználták a döntéshozatali folyamataikban.

3) *Az 1960-as évektől napjainkig:* az előző periódushoz hasonlóan, egy alapvető társadalmi változás jellemezte ezt a szakaszt is. Az egyéni, illetve lokális felelősség helyébe az össztársadalmi felelősség lépett. Azoknak a gondoknak, problémáknak a megoldása, amelyekkel az előző időszakokban az egyéneknek, illetve a helyi közösségeknek kellett megküzdeniük, egyre inkább állami feladattá vált. Erre a kihívásra a nemzeti kormányok különféle nagyszabású központi reformprogramok kidolgozásával és beindításával válaszoltak. Ezáltal ***az állam vált a társadalomtudományi kutatások új és legnagyobb megrendelőjévé***. A programok sikeres végrehajtásához ugyanis az államnak szüksége volt információra az orvosolni kívánt problémákról és visszajelzésre a gondok orvoslására tett erőfeszítések eredményességéről. Ez az igény hívta életre az alkalmazott társadalomkutatásnak azt a formáját, amelyet általában 'policy reasearch'-nek neveznek, és amelynek egyik ága a hatáselemzés.

[11] Coleman 1980.

2.1.4.3. A hatáselemzés célja és általános logikája

A hatáselemzés célja – az előzőekből kitűnően – a különféle társadalmi-politikai beavatkozások eredményességének megállapítása. Ez azonban nem csupán annak megvizsgálását jelenti, hogy egy kívánt változás bekövetkezett-e, hanem azt a kérdést is meg kell tudni válaszolni, hogy amennyiben bekövetkezett a kívánt változás, úgy azt valóban a beavatkozás hozta-e létre, vagy valamilyen más mechanizmus.

Azokat az egyéb mechanizmusokat, amelyek ugyanúgy létrehozhatták a kívánt változásokat, mint maga a beavatkozás, s amelyeket éppen ezért a hatáselemzésben igyekezni kell kiküszöbölni, ***alternatív magyarázatok***nak nevezzük. Az alternatív magyarázatoknak három fő típusát különböztethetjük meg[12]:

- *A véletlen*. A kedvező változást – talán ösztönösen is a beavatkozásnak tulajdonítjuk, pedig könnyen lehet, hogy csak az idősort alkotó egymás utáni megfigyelések véletlenszerű ingadozásának a következménye. A hatáselemzés – és talán minden kutatás – során a legnagyobb kísértés, hogy „túlértelmezzük" az adatokat és információkat, rendszert keresünk abban, ami pusztán a sors szeszélyének eredménye.
- *A korreláló magyarázó változó*. Elképzelhető, hogy a kedvező irányú változás igazából egy vele korrelációban lévő másik oksági tényező következménye.
- *A függő változó szerinti szelekció*. Ebben az esetben egy függő változó korábbi értéke van hatással a beavatkozás eredményére, azaz az adatok a függő változó korábbi értéke alapján szelektálódnak a magyarázó változó különböző kategóriáiba.

Mindezidáig azt a helyzetet elemeztem, amelynek esetében a beavatkozás hatása látható, látszólagos. Ugyanakkor előfordulhat, hogy a hatás nagyon is valóságos, azonban mégsem látható, mert egy ellentétes irányú mechanizmus kioltja azt. Ezt a jelenséget nevezzük ***szupresszorhatásnak.***

Az előzőek alapján összefoglalóan megállapítható, hogy a társadalompolitikai beavatkozások hatásának elemzése során kétféle csapda is leselkedik:

- egyrészt fennáll a veszély, hogy egy megfigyelt változást túl korán a beavatkozásnak tulajdonítunk, holott az igazából egy másik hatásmechanizmus eredménye;
- másrészt eredménytelennek vagy akár károsnak is minősíthetünk egy beavatkozást, holott valójában eredményes volt, csak éppen egy másik – ellentétes irányban ható – hatásmechanizmus elrejti a sikereket a szemünk elől.

2.1.5 Összefoglalás

A fejlesztéspolitikák hatásvizsgálata tehát eszköz lehet egy társadalompolitikai beavatkozás eredményeinek és hatásainak vizsgálatára. Magyarországon a politikai rendszerváltás óta eltelt időszakban nem vált általános gyakorlattá sem központi, sem helyi szinten a központi (állami) források felhasználásának hatékonysági és eredményességi vizsgálata. Ezáltal a fejlesztéspolitika kontrollja sérült, a beavatkozások racionalizálása a tapasztalatok összegzése hiányában esetlegessé vált. A fejlesztéspolitikai hatásvizsgálat az Európai Unió egyre növekvő mértékű támogatásainak felhasználása révén kerül egyre inkább előtérbe.

[12] TÁRKI (2005): A fejlesztéspolitikai intézkedések társadalmi hatásainak vizsgálata. TÁRKI, Budapest, 176 p.

2.2 A regionális és kohéziós politika kialakulása és történelmi változásai az Európai Unióban

2.2.1 A regionális stratégia szükségességének felismerése, kezdeti lépések (1957-1988)

Az Európai Gazdasági Közösséget Nyugat-Európa hat legfejlettebb állama hozta létre az 1957. évi Római Szerződéssel. A tagállamok és régiók közti gazdasági különbségek kis mértéke még nem akadályozta a közös politikát és akkor még nem gondoltak arra, hogy az integrációt követően egyes régiók nagymértékben lemaradnak a fejlődésben.

A Római Szerződés a preambulumban még csak általában tesz arról említést, hogy a tagállamok gazdasági egységének megteremtését és a harmonikus fejlesztést az egyes régiók közti különbségek mérséklésével, az elmaradott területek felzárkóztatásával kell összekapcsolni. A viszonylagos belső kiegyenlítettség miatt kezdetben a Közösségnek nem voltak elkülönített pénzügyi eszközei regionális célkora. A területi feszültségek mérséklését szolgáló alapok a következők voltak:

- Az *Európai Szociális Alap*, amelyet 1960-ban létesítettek a Római Szerződés 123-126. cikkei szerint. Az alap fő célja a foglalkoztatottság elősegítése, a foglalkoztatottak térbeli és szakmai mobilitásának növelése. Az alap kezdetben az átképzés területére koncentrált.
- Az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapnak* az orientációs része, amely a mezőgazdaság modernizálását, a termelési eljárások fejlesztését támogatta. Az agráralap két részből áll: az árak garantálását biztosító rész és az orientációs rész. A tervezett felhasználás 2:1 arányát nem tudták megvalósítani, az orientációs kiadások alig érték el az agráralap felhasználásának 6-8%-át.
- Az *Európai Beruházási Bank (EIB)*, amelyet 1958. december 4-én állítottak fel a Római Szerződés alapján és amelynek kezdetben a költségvetés kölcsönügyletek keretében biztosított forrásokat.

Az EGK, az EURATOM és az Európai Szén- és Acélközösség egyesülésével 1967. július 1-jén megalakult az Európai Közösség. A közös piac kiépítésének tervezett első szakasza, a vámunió teljesen megvalósult, nagyobb részt megvalósult a mezőgazdasági közös piac. Elkezdődött a belső piac kiépítésének 1993-ig tartó második szakasza. 1971. júniusában döntés született az integráció bővítéséről, az Egyesült Királyság, Írország, Dánia csatlakozásáról 1973-tól.

Fokozatosan nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdasági integráció súlyosbíthatja a már eredetileg is elmaradott és perifériküs régiók helyzetét, ezért a Közösség szintjén is kezelni kell problémákat. Az integráció kiszélesítésének tervei, a monetáris unió terve (az 1970-es Werner-terv), majd az első kibővülés (Nagy-Britannia a regionális problémák és támogatások előtérbe helyezését szorgalmazta) és a súlyos gazdasági válság ráirányították a figyelmet a regionális politika fontosságára.

A regionális politika szükségességének elismeréseként a Római Szerződés kiegészült a gazdasági és szociális kohézióról szóló 130.a. – 130.e. cikkel, amelynek értelmében így a regionális politika bekerült a közös politikák közé. 1975. márciusában megkezdte működését az *Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)*. Az ERFA eredeti feladata az agrárszektor súlyának mérséklésének az ipari szerkezetváltás és a strukturális munkanélküliség miatt fennálló egyenlőtlenségek korrigálása volt.

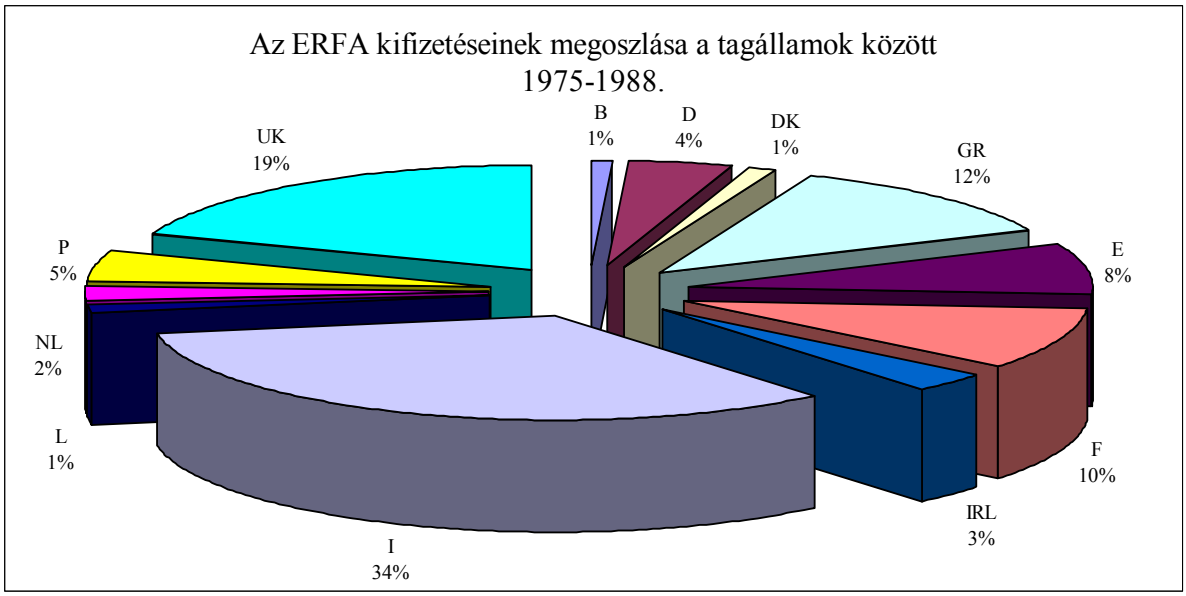
Görögország 1981-ben, Spanyolország és Portugália 1986-ban történő csatlakozásával a Közösség területe és agrárnépessége 36%-kal növekedett, a gyengén fejlett térségekben élő népesség aránya megkétszereződött. A Közösség lakosságának az egyötöde élt olyan körzetben, ahol az egy főre jutó

GDP a közösségi átlag (1985-ben 12.189 ECU) 75%-a alatt maradt, újabb harmada pedig olyan területen, ahol nem érte el a GDP az átlagot. A tagállamokon belüli nagy területi különbségeket jelezte, hogy Dánia kivételével minden országban volt átlag alatti jövedelmű körzet, Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország valamennyi területi egysége ebbe a kategóriába tartozott.[13]

A gazdasági fejlődés egyenetlenségei jól tükröződtek a munkanélküliség alakulásában. A 80-as évtized második felében a Közösségben az aktív lakosság 10-11%-a munkanélküli volt. Az új munkahelyek létesítésének üteme nem ellensúlyozta a munkaerő-állomány növekedését.

Az előzőekben ismertetett nagy területi feszültségek mérséklésére, a regionális politika céljainak megvalósítására létrehozott pénzügyi alapok jelentősen növelték támogatásaikat az 1975-1988. közötti években. Az ERFA 1975-ben az EGK költségvetésének 4,8%-át, 1983-ban 7,6%-át, 1988-ban 8,1%-át tette ki. Az 1975-1988. években összesen 24,4 milliárd ECU-t fordítottak a közösségi beruházások finanszírozására.

Az ERFA-ból 1975-88. között – az alábbi ábrából is láthatóan - a legnagyobb mértékben Olaszország és Nagy-Britannia részesült.



1. sz. ábra: Az ERFA kifizetéseinek megoszlása a tagállamok között 1975-1988.

Forrás: ERDF in Figures, 1989. (1990): Commission of the European Community, Brussels.

A területi feszültségek mérséklése érdekében az EMOGA orientációs, vagyis szerkezetátalakítást szolgáló hányadát nem sikerült jelentős mértékben növelni.

Az 1958-ban létrehozott EIB a Közösség önálló gazdaságfinanszírozó intézményévé vált. Kezdetektől fogva jelentős szerepet vállalt az elmaradott térségek felzárkóztatásában. Aktív hitelpolitikát folytatva a 80-as évek elején évi 5-6 milliárd ECU kedvezményes kamatozású hitelt nyújtott. 1988-ban már 10,2 milliárd ECU, 1989-ben 12,3 milliárd ECU kölcsönt nyújtott.

[13] HORVÁTH Gyula – ILLÉS Iván: Regionális fejlődés és politika (Integrációs Stratégiai Munkacsoport, 1997.)

Az EIB által nyújtott hitelek forrása főként a bank által a pénzpiacon felvett kölcsönök. Az EIB nem profitorientált intézmény, így az általa nyújtott hitelek kamata kedvező, futamideje pedig általában 7-12 év, infrastrukturális programok esetén a 20 évet is eléri.

Az EIB olyan fejlesztési célok finanszírozásához járult hozzá, amelyek összhangban álltak a Közösség fő célkitűzéseivel. Ezek a célok:

- fejlődésben elmaradott térségek felzárkózásának elősegítése (1988-ban 4,9 milliárd ECU);
- a közlekedés és a távközlés infrastruktúrájának a Közösség érdekeit szolgáló kiemelt fejlesztése (pl.: Csatorna Alagút, műhold-program, repülőterek, közutak);
- környezetvédelem, természeti és építészeti értékek megóvása, településfejlesztés (pl.: ivóvízellátás);
- energiapolitikai feladatok;
- az EK-ipar európai integrációjának és nemzetközi versenyképességének előmozdítása;
- a kis- és középvállalatok tevékenységének támogatása;
- együttműködés nagyszámú fejlődő országgal.

1989. végén a bank felhatalmazást kapott, hogy finanszírozó tevékenységét kiterjessze a rendszerváltó Magyarország és Lengyelország felé együttesen 1 milliárd ECU összeghatárig.[14]

2.2.2 A közös regionális politika kialakítása (1988-1993)

Spanyolország és Portugália 1986. évi belépése az Európai Közösségbe kiélezte a Közösségen belüli regionális különbségeket, hatékonyabb regionális politika szükségességét vetette fel, mivel a Közösségen belüli gazdasági kohéziót az egységes piac megteremtésének alapvető feltételeként fogalmazták meg.

Az 1987. július 1-jén hatályba lépett Egységes Európai Okmány, amely a belső piac 1992-ig történő kialakítását, továbbá a gazdasági és monetáris unió létrehozására való felkészülést tűzte ki célul, a Római Szerződést kiegészítő regionális támogatási irányelveket átveszi és továbbfejleszti. Az Egységes Európai Okmány 130. cikkelye már részletesen kifejti a regionális politika főbb elveit és eszközeit:

- az egyes régiók közti eltérések, a megkésett fejlődésből fakadó esélykülönbségek mérséklése;
- ennek érdekében összehangolt nemzeti, közösségi gazdaságpolitika és strukturális eszközök kialakítása;
- az ERFA (a Közösség 1975-ben létrehozott területfejlesztési intézménye) feladata, hogy megszűntesse a kirívó regionális aránytalanságokat, s elősegítse a fejlődésben elmaradott régiók felzárkózását, valamint a hanyatló ipari körzetek újraélesztését;
- a Közösség különböző pénzügyi forrásainak koordinálása a hatékony regionális politika érdekében.

Az Egységes Európai Okmányban rögzített célok, valamint a fejlesztési alapok hasznosításának tapasztalatai alapján – figyelembe véve 1993-től az egységes piac követelményeit – a regionális politika eszközrendszerének reformjára két ízben is sor került: 1988-ban és 1993-ban.

Az Európai Közösség Tanácsa 1988. évi határozatában módosította a strukturális alapok működésének alapelveit. Az 1988-as évi reformnak három fontos célkitűzése volt:

1) A strukturális politikát tényleges gazdasági hatásokat kiváltó eszközökkel motiválják.

[14] European Investment Bank, Annual Report 1988-1989.

2) A tagállamok támogatását hosszabb távú programokhoz kapcsolják.

3) A strukturális politika megvalósításában részt vevő szereplők partnerkapcsolatainak kiépítése, különös tekintettel a regionális hatóságokra.

A reform lényeges vonása volt, hogy a strukturális célt szolgáló egyes alapok saját céljaik és szabályaik helyett négy egymást kiegészítő és elválaszthatatlan elv alapján adjanak támogatást, ezek:

1) A tevékenységek *koncentrálás*a az elsőbbséget élvező probléma érdekében. Hat célkitűzés került meghatározásra. A legfontosabb területeken együtt kell felhasználni a különböző alapokból származó forrásokat.

2) A *partnerség* elve a programok előkészítésében, a döntésekben és a megvalósításban megosztja a felelősséget az Európai Bizottság, a nemzeti kormányok és a helyi szervek között. Minden fél úgy tekintendő, mint közös cél irányában munkálkodó partner. A szubszidiaritás elvének értelmében az elsődleges felelősség a tagállamoké és a régióké.

3) A harmadik elv *a források kiegészítő jellege* és a strukturális kiadások rendeletetése. Ez azt jelenti, hogy a tagállamoktól elvárható, hogy legalább ugyanazon a szinten tartsák fenn egyenértékű kiadásaikat, mint a megelőző program-időszakban. Az EU által nyújtott támogatás csak kiegészítő jellegű lehet, a program finanszírozásában a nemzeti kormánynak is részt kell vennie.

4) A negyedik elv a *tervezés*é: a tagállamok terveket készítenek mindegyik célkitűzés számára, amelyek 3-6 éves időszakra rögzítik a prioritást élvező feladatokat, a pénzügyi erőforrásokat és a közösségi beavatkozás formáit. A korábbi gyakorlatban különálló projekteket finanszíroztak, az új elv szerint áttértek a programközpontú megközelítésre. A programok megvalósítását Megfigyelő Bizottságok kísérik figyelemmel, amelyeket regionális és nemzeti képviselők, valamint az Európai Bizottság és az EIB képviselői alkotnak.

Külön célt képvisel, hogy meghatározott program megvalósítására a kezdeményezést a Közösség is megindíthatja, ezek ún. közösségi kezdeményezések. Céljuk más európai kezdeményezések, régiók közötti együttműködések támogatása, ágazati válsággal sújtott régiók gazdasági és szociális fejlesztése, stb.

A strukturális alapok tevékenységének első alapelve szerint meghatározott hat elsőbbséget élvező célkitűzés az alábbi (figyelembe véve az 1993. évi kisebb módosításokat, amelyek a 3., 4. és 5.a., valamint a 6. új célkitűzéseket érintették):

1. célkitűzés: a fejletlen régiók fejlődésének és strukturális alkalmazkodásának előmozdítása. Azokra a régiókra terjed ki, amelyeknek egy főre eső GDP-je kevesebb a közösségi átlag 75%-ánál.

2. célkitűzés: ipari hanyatlásnak kitett régiók, olyan területek, amelyek eleget tesznek a következő kritériumoknak: a közösségi átlag feletti munkanélküliségi arány, az iparban foglalkoztatott személyeknek az összfoglalkoztatáshoz képest egyenlő vagy magasabb az aránya, mint a közösségi átlag, valamint az ipari foglalkoztatásban számottevő a hanyatlás. A halászati szektor szerkezetátalakulásával kapcsolatos problémák által érintett területek programjai is itt szerepelnek. Az ide tartozó régiók listáját háromévente felülvizsgálják.

3. és 4. célkitűzés: hosszú távú munkanélküliség leküzdése, jobb lehetőségek a fiatalok számára és a munkaerőpiacról kirekesztéssel fenyegetett személyek re-integrálása. Továbbá a munkavállalók alkalmazkodásának megkönnyítése az ipari változásokhoz és a termelési

rendszerek fejlődéséhez. (Ezen célkitűzések megvalósításának forrása az Európai Szociális Alap.)

5.a. célkitűzés: a mezőgazdasági struktúrák alkalmazkodása. A mezőgazdaság és erdőgazdálkodás területén a termelési, feldolgozási és marketing-struktúrák fejlődésének meggyorsítása, a halászati és vízgazdasági szektorokban a modernizálás és szerkezetátalakítás elősegítése. (A célkitűzés megvalósításának forrása az EMOGA Orientációs Szekciója és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz)

5.b. célkitűzés: vidéki területek fejlesztése. Az egy főre jutó GDP alacsony, jellemzőjük, hogy különösen nagy a mezőgazdasági munkahelyek aránya, alacsony a népsűrűség és beindult a számottevő elnéptelenedés felé vezető folyamat. Kiterjedhet perifériküs területekre és szigetekre, hegyvidékekre és olyan régiókra, amelyek nagyon megszenvedték a mezőgazdasági politika reformját, vagy a halászat szerkezetátalakítását. Cél változatosabbá tenni a gazdasági tevékenységet, állásokat teremteni főként az idegenforgalomban, illetve a kis- és középméretű vállalkozásokban.

6. célkitűzés: északi régiók. Finnország és Svédország csatlakozásakor megfogalmazott cél a 62. szélességi foktól északra nagyon ritkán lakott területek (8 vagy kevesebb fő/km^2) támogatása.

A regionális politika, az ERFA támogatási körébe az 1., 2., 5.b. és 6. célkitűzések kerültek.

A regionális politikát meghatározó alapelvek megvalósításához szükség volt olyan regionális intézményrendszerre, amely rendelkezik a regionális programok kialakítására vonatkozó hatáskörrel. A szubszidiaritás elvének érvényesítése és a partnerség elve miatt a regionális és helyi partnereknek meghatározó szerep jutott.

Az EU kialakította új területi statisztikai rendszerét, a NUTS-nomenklatúrát (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques). Ezt a nagyság szerinti területi osztályozási rendszert azért kellett kialakítani, hogy összehasonlíthatók legyenek a tagországok regionális gazdasági egységeinek teljesítményei, valamint az így meghatározott regionális szintek alapján lehet pályázni a strukturális alapokból kapható támogatásokra. A NUTS ötszintű területi osztályozás, három regionális és két helyi szinttel. Az átlagértékek a regionális szinteken:

<u>NUTS 1 szint:</u> 68,1 ezer km^2-es terület és 4,2 millió lakos (makrorégió);

<u>NUTS 2 szint:</u> 23 ezer km^2, 1,8 millió lakos (mezorégió);

<u>NUTS 3 szint:</u> 5,4 ezer km^2, 410 ezer lakos (mikrorégió).

Meghatározásra került, hogy az egyes regionális politikai célkitűzésekhez kapcsolódóan milyen kategóriájú NUTS-régióval lehet pályázni. Az 1. célkitűzés – fejletlen régiók – alapján kapható támogatásokhoz a fejlesztési programokat NUTS-2 regionális szinten kell elkészíteni és megpályázni. Döntően ez az a szint, amelyet tervezési, elemzési célokra használnak. Azokban az országokban, amelyekben ilyen méretű közigazgatási középszint nem volt, más területi egységet választottak, illetőleg e célra megjelölt statisztikai egységet képeztek.

Az 1988. évi reform után az ERFA-ból támogatható 1., 2. és 5.b. célkitűzések kedvezményezettségét sajátos kritériumok alapján határozták meg:

1. célkitűzés: fejletlen régió olyan NUTS-2 régió, amelyben az elmúlt három évben az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 75%-a alatt volt. A támogatandó régiók jegyzékét a Bizottság állítja össze és három évenként felülvizsgálja.

2. célkitűzés: olyan NUTS-3 területi egység, ahol az EU-átlag feletti az munkanélküliségi és ipari munkanélküliségi ráta, vagy olyan városi település, ahol a munkanélküliségi ráta 50%-kal magasabb az EU-átlagnál.

5.b. célkitűzés: alacsony társadalmi-gazdasági fejlettségű régió, magas agrárfoglalkoztatással és alacsony agrárjövedelemmel.

(A 2. és 5.b. célkitűzések esetében a területi elhatárolást előre nem rögzítették.)

A strukturális alapok 1988. évi reformja következtében a három alap közötti koordináció megerősödött, növekedett a támogatási összeg, amely a Közösség legkedvezőtlenebb régióira összpontosult. 1989-1993. között ezek a régiók 35,6 milliárd ECU közösségi támogatást kaptak, a kötelező nemzeti részvétellel együtt a regionális fejlesztési támogatások összege 63,7 milliárd ECU volt 5 év alatt.

1 .sz. táblázat: A legkedvezőtlenebb helyzetű országok részesedése az ERFA-ból, 1989-1993.

Ország	ERFA		EU-támogatás és nemzeti részvétel	
	M ECU	GDP %-ában	M ECU	GDP %-ában
Írország	3.672	2,3	6.126	3,8
Görögország	7.193	2,9	12.995	5,2
Portugália	7.368	3,5	14.026	6,6
Spanyolország	9.779	1,2	16.507	2,0
Olaszország	7.583	0,8	14.062	1,5

Forrás: OECD Economic Surveys, Ireland. OECD, 1993.

A legszegényebb régiók, amelyek a legtöbb támogatást kapták, csekély mértékben tudták növelni az egy főre eső GDP-jüket, ugyanakkor ezen területek nemzetállamai – Olaszország kivételével – GDP-jének növekedése jelentős volt.

A regionális egyenlőtlenségeket a közösségi támogatások csak minimális mértékben ellensúlyozták, 1993-ban az EU egy országát – Luxemburgot – kivéve nem volt tagország, amelynek valamely régiója az egy főre eső GDP tekintetében ne esett volna az EU átlaga alá.

Az Egységes Európai Okmány szellemében a közös piaci intézményrendszer által kialakított új munkamegosztás következtében elsősorban a föderalizált és a regionális közigazgatással rendelkező országokban széleskörű vita bontakozott ki arról, hogy az „Egységes Európa" koncepció életbe lépését követően a szükséges szervezeti és döntési változások miként érintsék a regionális szerveket. Az egyik kérdés volt a területi önkormányzatok közvetlen részvételi lehetősége a Közösség döntéshozatali mechanizmusában és irányító szervezetében. A másik kérdés pedig a régiók direkt bekapcsolódásának feltételei az egységes európai piac új gazdasági folyamataiba.

Belgium, Németország és Olaszország régiói – amelyek már korábban is széleskörű önállósággal rendelkező tartományok voltak – megfogalmazták célkitűzéseiket, amelyekben a régióknak kiemelt

szerepet igényeltek, ezek: gazdaságfejlesztés, regionális fejlesztés, környezetvédelem, bevándorlási és menekültügyek, kulturális és oktatáspolitika. Franciaország is az 1980-as években nagyfokú decentralizációt hajtott végre, a régiók önállósága kiteljesedett. Az Egyesült Királyság, Írország és Görögország, ahol regionális szinten korábban nem alakultak ki önkormányzatok, csak tervezési, fejlesztési célú régiókat hozott létre, döntően felső szintű irányítással. A kormányzat alatti döntési szint nem a régió, hanem az annál sokkal kisebb méretű megye, város, stb. volt. Írország, Dánia és Luxemburg területét egy egységnek minősítette, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy maga a kormány – az EU-finanszírozás szempontjából – regionális kormányzatnak is minősült.

A regionális tervezést felváltó regionális politika tartalmának kidolgozása, szervezeti rendszerének a meghatározása, e részpolitika önálló társadalmi-gazdasági erőként való megjelenése és beépítése a modernizációs feladatok közé – mint az előzőekben láthattuk – különböző stratégiák alapján képzelhető el:

- az egyik változat a regionális kezdeményezésekből kiinduló, az állami kötelezettségvállalás eszközeinek decentralizálásán alapuló politika;
- a másik megoldás a domináns állami szerepvállaláson és dekoncentrált intézményrendszeren nyugvó regionális politika.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a strukturális alapok 1988. évi reformja azt a célt szolgálta, hogy a közös eszközök felhasználása célirányos legyen, a támogatásban érintett régiók szervei, a regionális folyamatok szereplői közötti kooperáció fokozódjon az összehangolt gazdaságpolitikai stratégiák alapján. A regionális politika szempontjából kulcsszerephez jut a nemzeti kormányzat alatti közigazgatási szint: a régió. Megkezdődik a „régiók Európájának” kialakulása.

2.2.3 A regionális politika kiszélesedése, a kohézió erősítése (1993-1999)

A strukturális alapok második reformját az Európai Bizottság 1991. decemberi maastrichti ülése indította el, amelyen megegyeztek a Római Szerződéssel létrehozott és az 1987. évi Egységes Európai Okmánnyal módosított EK helyébe lépő integrációs szervezet, az Európai Unió alapszerződésében, a megvalósítandó gazdasági és pénzügyi unió alapelveiben.

A tagállamoknak az a felismerése, hogy a Közösségnek a szorosabb gazdasági és politikai egység irányába kell fejlődnie, azzal a következménnyel járt, hogy a gazdasági és társadalmi kohéziót erősíteni szükséges.

A strukturális alapok működésének reformjára 1993-ban került sor, ennek lényeges elemei az alábbiak voltak:

- Az 1. célkitűzés körébe tartozó térségeket kibővítették a német egység következtében bekerült keleti tartományokkal, továbbá más tagországok területeivel;
- A 2. célkitűzést ekkor egészítették ki a halászati ágazat támogatásával és az 5.b. célkitűzés is bővült. A 2. és 5.b. célcsoportba tartozó térségek jegyzékét a tagállamok javaslatai alapján 1994. elején hagyták jóvá;
- Svédország és Finnország csatlakozásával létrehozták a 6. célkitűzést – az északi régiók támogatását;
- A programozási időszak 6 éves időtartamra bővült, így a támogatási rendszert és előirányzatokat 1994-1999. időszakra határozták meg;

- A reform kétszintűvé alakította a tervezést, a tagállamok a fejlesztési terveket és a megvalósítási programokat egy közös dokumentumban rögzítik.

A maastrichti szerződés létrehozta a Régiók Bizottságát, amely 1994. március 9-én Brüsszelben megtartotta alakuló ülését. A Régiók Bizottsága lehetővé teszi a helyi és regionális hatóságok számára, hogy közvetlenül beleszóljanak a Közösség munkájába. A Régiók Bizottságának 222 tagja van, akik a helyi és regionális hatóságokat képviselik, négyéves időszakra nevezik ki őket. A szervezet székhelye Brüsszel.

A Régiók Bizottságával kötelezően konzultálni kell mielőtt regionális érdekeket érintő határozatokat hoznának. A Bizottság megvizsgál minden javaslatot, amelyet az Európai Bizottság a Gazdasági és Szociális Bizottság (ECOSOC) elé terjeszt, és véleményt mond. A Régiók Bizottsága konzultatív testület.

A Régiók Bizottságának felállítása – demokratikusan választott képviselőkből – volt a helyi és regionális hatóságok EU-szintű első elismerése. Ugyanakkor ennek szimbolikus jelentősége nagyobb, mint a tényleges hatalma, mivel szerepe többnyire csak tanácsadó jellegű. Az EU Bizottság és a Tanács sincs arra kötelezve, hogy tevékenysége során tartsa magát a Régiók Bizottsága véleményéhez, amelyeket a következő esetekben nyilváníthat:

- ha a Szerződés megkívánja (oktatás, kultúra, közegészségügy, Transz-európai Hálózatok, gazdasági és szociális kohézió, strukturális alapok);
- ha a Tanács, az EU Bizottság vagy az ECOSOC kéri;
- vagy saját kezdeményezéséből.

A strukturális alapok előirányzata az 1994-1999. közötti időszakra 154,5 milliárd ECU volt, a költségvetésen belüli aránya 33,7%-ra emelkedett. Az egyes célkitűzések közötti forrásmegosztást a 2. számú táblázat mutatja be.

2. sz. táblázat: A Strukturális Alapok célkitűzéseinek előirányzatai , 1994-1999.

Millió ECU (1994-es árakon)

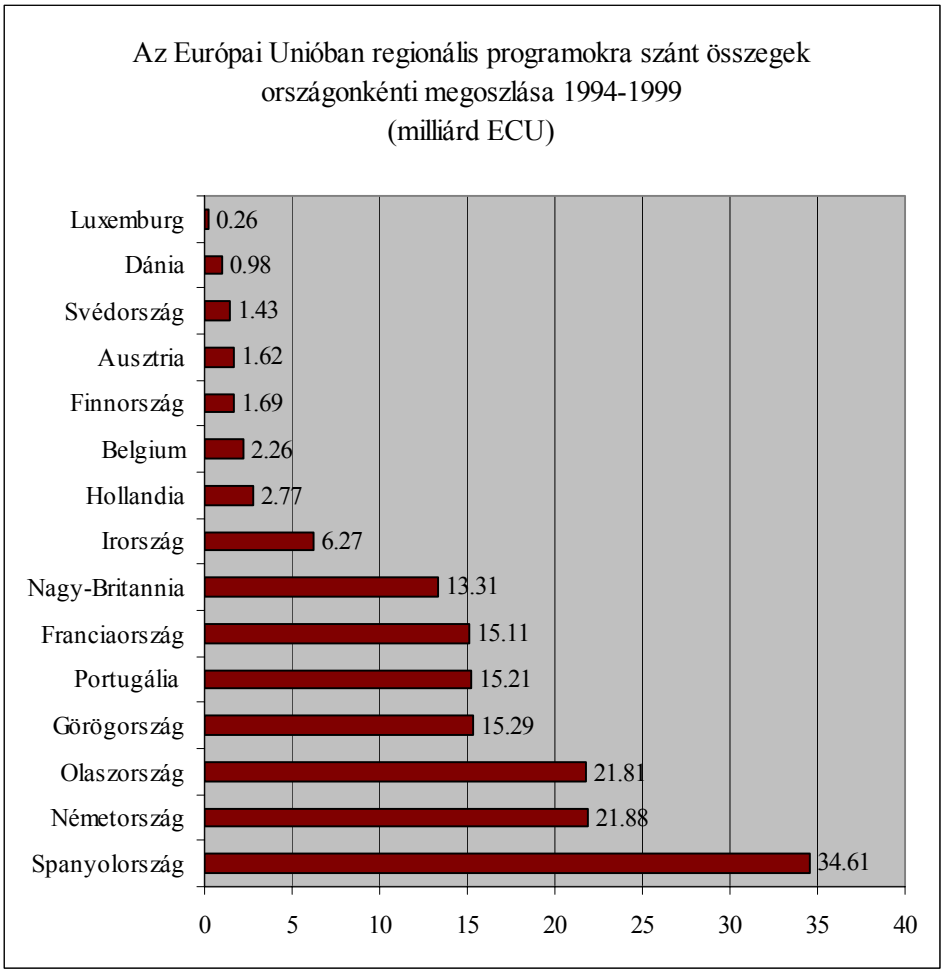
Célkitűzés	
1. Fejletlen régiók	93.810
2. Ipari hanyatlásnak kitett régiók	14.922
3. és 4. Hosszú távú munkanélküliség	13.948
5.a. A mezőgazdasági struktúrák alkalmazkodása	5.985
5.b. Vidéki területek fejlesztése	6.134
Közösségi kezdeményezések	13.467
Átmeneti és újító jellegű intézkedések	1.491
Az 1995-ben csatlakozott 3 új tagállam juttatásai	4.747
Összesen	**154.504**

Forrás: Európa számokban (EUROSTAT, Luxemburg, 1997.)

Bár a strukturális alapok reformja sikeresen végrehajtásra került és a támogatások összegének költségvetésen belüli aránya tovább növekedett, mégis az 1994-1999. időszak már a későbbi konfliktusokat is magában rejtette, mivel ezen időszakra már rányomta bélyegét, hogy megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások a közép- és kelet-európai társult országokkal.

Komoly vitákat váltott ki, hogy míg a kohéziós politikai és a strukturális eszközök fenntartását továbbra is fontosnak tartották a tagállamok, az addigi haszonélvezők, a fő kedvezményezett Görögország, Portugália és Spanyolország féltek a korábban biztos bevételek elvesztésétől, a nettó befizető államok – különösen Németország – pedig nem voltak hajlandóak nagyobb mértékben hozzájárulni a közös költségvetéshez.

Ezen körülmények között az egyes országok részesedése a regionális támogatásokból a következők szerint alakult:



2. sz. ábra: Az Európai Unióban regionális programokra szánt összegek országonkénti megoszlása, 1994-1999.

Forrás: Európa számokban (EUROSTAT, Luxemburg, 1997.)

Az Európai Unióról szóló maastrichti szerződés a gazdasági és szociális összetartás feladatainak szélesedése miatt új Kohéziós Alap létrehozásáról rendelkezett. Az alap célja tehát a tagállamok közötti gazdasági és szociális kohézió és szolidaritás előmozdítása.

Az alap a környezetvédelem és a transz-európai szállítási infrastruktúrák területén nyújt pénzügyi támogatást a megvalósításra váró projektekhez azon tagállamokban, ahol az egy főre jutó vásárlóerő-paritáson mért GDP kevesebb, mint a közösségi átlag 90%-a és amelyek programot hoztak létre, hogy eleget tudjanak tenni a Szerződésben foglalt konvergencia-kritériumoknak.

Az 1993-1999. időszakban csak négy tagállam – Görögország, Spanyolország, Portugália és Írország – kaphatott segélyt a Kohéziós Alapból. Az alap tervezett felhasználása évenként:

1993.	-	1,5 Mrd ECU
1994.	-	1,75 Mrd ECU
1995.	-	2,0 Mrd ECU
1996.	-	2,25 Mrd ECU
1997.	-	2,5 Mrd ECU
1998.	-	2,55 Mrd ECU
1999.	-	2,6 Mrd ECU

Az összesen 15 milliárd ECU hozzávetőleg az alábbiak szerint oszlott meg a jogosult tagállamok között:

Spanyolország	-	52-58%
Görögország	-	16-20%
Portugália	-	16-20%
Írország	-	7-10%

A megjelölt négy országnak a strukturális alapok és a Kohéziós Alap együttesen az 1993-1999. közötti időszakra juttatandó támogatások megkétszerezését jelentette.

Az EU a regionális politikára szánt pénzeszközök növelésével egyidejűleg nagy hangsúlyt fektetett azok célirányos és hatékony felhasználására. A regionális ösztönző rendszerek változását is célul tűzték ki. Az 1980-as években a tagállamokban a regionális ösztönzések csaknem kizárólag automatikus jellegűek voltak, a 90-es években szorgalmazták a célzott változatok előtérbe helyezését.

Az EU tagállamaiban a regionális támogatási eszközök öt jellemző csoportba sorolhatók:

- tőkejuttatások;
- kamat- vagy hiteltámogatások,
- adókedvezmények,
- értékcsökkenési leírás kedvezményei,
- a munkaerő költségeinek mérséklése.

A regionális fejlesztések ösztönzésének legfontosabb formája a tőkejuttatás. Az egyéb támogatási formák súlya és szerepe egyre csökken az 1990-es években. Az EU Versenypolitikai Főigazgatóságának véleménye szerint a tőketámogatások a legegyszerűbben kezelhető támogatási formák, értékelési módszereik és hatásuk nyomonkövetése viszonylag egyszerű eljárást igényel.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a felzárkóztatás szükségességének felismerésétől a regionalizmus kiteljesedéséig, a kohézió erősítéséig a Közösség fokozatosan egyre nagyobb pénzeszközöket allokált e célokra.

A regionális politikára fordított pénzeszközök az 1980-as évek második felétől egyre nagyobb súllyal szerepelnek az EU költségvetésében. A strukturális alapok, a Kohéziós Alap, valamint az egyéb alapok regionális támogatásai 1997-re meghaladták az összes kiadások egyharmadát. A jelentős növekedés

ellenére a felzárkóztatás érdekében komoly áldozatvállalásról nem lehet beszélni. A támogatás mértéke az unió GDP-jének 0,38%-át teszi ki az 1999-ig tartó időszakban, ez igen alacsony fokú szolidaritást, illetőleg tőkeátcsoportosítást jelent. Az USA és Ausztrália szövetségi költségvetéseiben ez 3-7%-ot tett ki.[15] Márpedig, ha az integráció felzárkóztatási törekvése gyenge, a felzárkózás eredményessége nem elsősorban a közös alapok, hanem a nemzeti törekvések és lehetőségek függvényében alakul. Ugyanakkor, ha azt vizsgáljuk, hogy egy-egy ország GDP-jének hány %-a származik a közös alapokból, akkor egyes időszakokban és egyes tagállamokban ez már jelentősnek mondható[16]:

Portugália	-	4,00%
Görögország	-	3,97%
Írország	-	2,68%
Spanyolország	-	1,25%.

2.2.4 Az Agenda 2000 és a strukturális és kohéziós politika átalakítása (2000-2006)

Az EU további keleti irányú bővítése jóval az unió fejlettségi átlaga alatti államok felvételét célozta. Mindez számos, a regionális politika jövőjét alapvetően befolyásoló hatással járt. A csatlakozó kelet- és közép-európai országok a GDP-kritérium alapján többnyire teljes területükkel jogosulttá válnak a Közösség regionális támogatásaira, amely két következménnyel jár: ezen országok mindegyike részesedni kíván a strukturális alapok támogatásaiból, másrészt a közösségi fejlettségi szint átlaga jelentős mértékben csökken, aminek következtében a korábban haszonélvező térségek kiesnek a támogatottsági körből. E kettős probléma „egyszerű” megoldását a közösségi költségvetés strukturális és kohéziós kiadásainak drasztikus megemelése jelentette volna. Ugyanakkor ez a kérdés egyidőben merült fel azon tényekkel, hogy a monetáris unió miatt általános követelménnyé vált a költségvetési megszorítás, továbbá az unió nettó befizetői a hozzájárulásaik mértékének csökkentését kívánták. A választ az Agenda 2000 programcsomag keretében próbálták megadni.

A tagállamok végül az 1999. március 24-25-i berlini csúcson fogadták el az Agenda 2000 költségvetési és reformcsomag egyik sarkalatos pontjaként a strukturális és kohéziós politika új szabályozási keretfeltételeit, továbbá döntöttek a 2000-2006. között e célra fordítható pénzügyi eszközök költségvetéséről is.

Az Agenda 2000 alapján 2000-2006. közötti időszakban az EU (1999-es árakon) összesen 260 milliárd eurót fordíthat strukturális műveletekre, amelyből a korábbi tagállamok számára a strukturális alapok keretében 195 milliárd euró, a Kohéziós Alap tekintetében 18 milliárd euró használható fel, míg az újonnan csatlakozó országok mintegy 47 milliárd eurót fordíthatnak strukturális fejlesztésekre. (Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az Agenda 2000 programcsomag elfogadásakor a tagállamok még nem tudtak számolni két tényezővel: nem volt még ismeretes a csatlakozó államok köre, másrészt a kelet- és közép-európai országok csatlakozásának pontos időpontja sem volt még ismert, ezért a hipotetikus 2002-t vették figyelembe. Később ezt a hipotézist a nizzai, göteborgi és laekeni csúcsok döntései felülírták és ennek megfelelően, valamint a csatlakozási tárgyalásokkal párhuzamosan módosítani volt szükséges az 1999-ben elfogadott strukturális és kohéziós keretet.)[17]

A strukturális műveletek reformjaként az Agenda 2000 egyik legfontosabb célkitűzése volt a strukturális alapok és a Kohéziós Alap szétosztásának, felhasználásának hatékonyabbá tétele.

[15] PALÁNKAI Tibor: Az európai integráció gazdaságtana (AULA, Budapest, 1995.)
[16] HORVÁTH Gyula – ILLÉS Iván: Regionális fejlődés és politika (Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest, 1997. p. 33.)
[17] Horváth Zoltán (2002): Kézikönyv az Európai Unióról. Magyar Országgyűlés, Budapest, 508 p.

Mindezek érdekében az Európai Bizottság javaslata alapján módosították a strukturális alapok célkitűzéseit: a korábbi hat célkitűzést összevonásokkal háromra csökkentették:

1. célkitűzés: a fejlődésben leginkább elmaradott régiókban segíti elő a fejlesztést és a strukturális átalakulást. Azok a régiók részesülhetnek támogatásban, amelyekben az egy főre jutó GDP alacsonyabb a közösségi átlag 75%-ánál, továbbá a legtávolabbi tengeren túli régiók és a ritkán lakott északi területek. (Lényegében megegyezik a korábbi 1., 6. és 5.a.célkitűzésekkel.) A célkitűzés támogatása teszi ki az alapok költségvetésének 69,7%-át.
2. célkitűzés: a szerkezetváltási nehézségekkel küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakítását támogatja. Olyan területekre terjed ki, ahol az ipari és a szolgáltató szektorban jelentős gazdasági-társadalmi változások mennek végbe, valamint ahol hanyatló mezőgazdasági, nehézségekkel küzdő városi és a halászattól függő elmaradott területek vannak. (Lényegében a korábbi 2. és 5.b. célkitűzéseket egyesíti.) Erre a célkitűzésre az alapok költségvetésének mintegy 11,5%-a fordítható.
3. célkitűzés: az oktatási, képzési, illetve foglalkoztatási rendszerek és politikák adaptálását, modernizálását támogatja az 1. célkitűzésen kívül eső területeken az alapok költségvetésének 12,3%-a erejéig. (Lényegében a korábbi 3. és 4. célkitűzések együttese.)

A fenti célkitűzésekből származó feladatokat a továbbiakban is a strukturális alapok finanszírozzák, ugyanakkor a kapcsolódó, kiegészítő jellegű közösségi kezdeményezéseket koncentrálták. Az 1999-ben funkcionáló 13 program helyett 2000-től már csak az alábbi négy közösségi kezdeményezés működik:

- INTERREG - határokon átnyúló, nemzetek és régiók közötti együttműködés;
- EQUAL - nemzetek közötti együttműködés a munkaerőpiacon létező mindennemű hátrányos megkülönböztetés és egyenlőtlenség leküzdésére;
- URBAN – válsággal küzdő városok gazdasági és társadalmi regenerálása;
- LEADER – vidékfejlesztés helyi csoportok kezdeményezéseire.

Az Agenda 2000 változatlan formában őrizte meg a Kohéziós Alapot. Az Európai Tanács döntése szerint a Kohéziós Alap fő céljainak (környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra fejlesztése) jelentősége nem csökkent, ezért a korábban kedvezményezett országok – bár részt vesznek a monetáris unióban – mégis részesedhetnek az időközben 18 milliárd euróra növelt költségvetésű alapból.

Az Agenda 2000 rendelkezett a strukturális és kohéziós támogatások közösségi társfinanszírozási hányadának plafonszámairól is. 2000-től a strukturális alapok esetében a közösségi támogatás aránya az 1. célkitűzésnél az összköltség maximum75%-a, a 2. és 3. célkitűzéseknél maximum 50%-a lehet. A Kohéziós Alap által nyújtott támogatások aránya - a korábbiakhoz hasonlóan – a teljes ráfordítás 80-85%-a maradt.

Az egy tagállamra jutó közösségi támogatások korlátozására bevezették, hogy egy tagállam éves bevétele a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból együttesen nem haladhatja meg az adott ország éves GDP-jének 4%-át.

Összességében hangsúlyozni kell, hogy az Agenda 2000 legnagyobb eredményének a strukturális és kohéziós politika reformjával kapcsolatos döntések tekinthetők. Ezáltal a korábbi tapasztalatokra építve hatékonyabbá kívánták tenni a közösségi támogatások felhasználását, ugyanakkor úgy biztosítottak lehetőséget a bővítésre, hogy közben – kompromisszumos alapon – a korábbi tagállamok részesedései nem csökkentek.

2.2.5 Kohéziós politika a kibővített Európai Unióban (2007-2013)

A 25, majd várhatóan 27 tagúra bővülő Unió eddig nem látott kihívásokat támaszt majd a versenyképesség és a belső kohézióval szemben. A bővítés a gazdasági fejlettségi szakadék növekedését, diszparitások földrajzi eltolódását és nehezebb foglalkoztatottsági helyzetet eredményez majd (a gazdasági-társadalmi diszparitások megduplázódnak, mialatt az Unió átlagos GDP-je 12,5%-kal csökken). Mindemellett az Uniónak szembe kell néznie a globalizációból eredő gazdasági átalakulás, a kereskedelmi nyitás, a technológiai forradalom, a tudásalapú gazdaság és társadalom kialakítása, az öregedő népesség, valamint a bevándorlási tendenciák növekedésével. Mindez szükségessé teszi, hogy a nemzeti és regionális fejlesztési stratégiák jobban figyelembe vegyék a demográfiai körülményeket.

Az Európai Unió Bizottságának harmadik jelentése a gazdasági és társadalmi kohézióról[18] különösen a fenntartható fejlődés és gazdasági növekedés célkitűzéseinek kohéziós politikába, a nemzeti és regionális fejlesztési tervekbe történő beillesztését említi. Ennek legfőbb okát a Bizottság a növekedés és kohézió egymást kölcsönösen erősítő hatásával igazolja.

A kohéziós politika újabb reformja lehetőséget nyújt a nagyobb hatékonyság, átláthatóság és politikai elszámoltathatóság eléréséhez. Ehhez elsősorban a politika stratégiai megközelítésének, prioritásainak meghatározására, van szükség. Ennek egyenes következménye az intézményi kapacitás megerősítésének követelménye.

A regionális versenyképesség jól irányzott befektetésekkel történő megerősítése és az emberek számára olyan gazdasági lehetőségek biztosítása, amelyek lehetővé teszik tudásuk kihasználását, segíti az EU gazdaságának növekedési potenciálját. A gazdasági tevékenységek az Unión belül történő kiegyensúlyozottabb eloszlásának biztosítása által a regionális politika segítséget nyújt a túlkoncentráltságból eredő nyomás, szűk keresztmetszetek enyhítéséhez.

A kohéziós politika által támogatott tevékenységeknek kisebb számú közösségi prioritás köré kell csoportosulniuk, amelyek jelentős hozzáadott értéket és multiplikátor hatást eredményeznek. Az Európai Bizottság egy ún. törzsjegyzékben határozta meg a limitált számú kulcsfontosságú témát: ***innováció és a tudás alapú társadalom, környezetvédelem és katasztrófa-megelőzés, megközelíthetőség és általános gazdasági érdeklődésre számot tevő szolgáltatások***. A foglalkoztatási programokat illetően elmondható, hogy azoknak összhangban kell állniuk az Európai Foglalkoztatási Stratégiával, annak irányelveivel és ajánlásaival, végső céljuk pedig a teljes foglalkoztatottság és a munka hatékonyságának, valamint produktivitásának megteremtése. Ezek általánosságban az egész Unióra vonatkoznak, azonban megvalósításukkor figyelembe kell venni a legszegényebb régiók és tagállamok speciális igényeit. Ennek megfelelően a következő költségvetési periódusban három közösségi prioritás köré csoportosulnak majd a strukturális támogatások:

1) **Konvergencia: a növekedés és munkahelyteremtés támogatása a legszegényebb tagállamokban.**

   Elsősorban azon régiók vesznek benne részt, amelyek egy főre jutó GDP-je a közösségi átlag 75%-a alatt van.

   A programot az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap támogatja majd. Ebből az ERFA a tagállamok és régiók gazdasági struktúrájának modernizációját és diverzifikációját (különös tekintettel az innováció és vállalkozások támogatására, a kutatás-fejlesztésre, az információs és kommunikációs technológiákra, valamint a finanszírozáshoz és know-how-hoz való jobb hozzáférés biztosítására), alapvető infrastruktúrák kiterjesztését és felújítását,

[18] Third Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Brussels, 2004.

a környezetvédelmet, a nemzeti és regionális közigazgatás strukturális alapok és kohéziós alap irányításával kapcsolatos intézményi kapacitásának erősítését támogatja. Az ESZA pedig a munkaerő-piaci intézmények, oktatási és képzési rendszerek és szociális szervezetek minőségének és fogékonyságának javítását, a humán tőkébe való befektetés növelését finanszírozza.

A Kohéziós Alap támogatásaira továbbra is azon országok lesznek jogosultak, melyek egy főre jutó GNP-je alacsonyabb, mint az uniós átlag 90%-a. A Kohéziós Alap továbbra is támogatja a közlekedési és környezetvédelmi célokat, azonban a következő programozási periódusban további támogatási célokkal (energiahatékonyság, városi közlekedés, megújuló energiaforrások, vasút, tengeri hajózás, többféle szállítási eszközzel történő szállítás) bővül.

2) **Regionális versenyképesség és foglalkoztatás: a változások megelőzése és elősegítése.**

Ez a korábbi második és harmadik számú célterület funkcióit látná el, vagyis a szerkezetváltás nehézségeivel küszködő vidékek, ipari-városi területek lennének jogosultak rá, továbbá a munkaerő változó körülményekhez történő alkalmazkodását és a foglalkoztatást segítené elő.

Ebből a támogatási formából egyrészt azok a területi egységek részesedhetnének, amelyek nem élveznek támogatást a konvergencia-alapból, másrészt azok, amelyek a bővítés után természetes folyamat eredményeként kikerülnek a strukturális alapok első számú célterületéből. Utóbbiak átmenetileg magasabb finanszírozásban részesülnének.

3) **Európai területi együttműködés: harmonikus és kiegyensúlyozott fejlesztés az Unió területén.**

Az Interreg közösségi kezdeményezés tapasztalataira építve az Európai Bizottság javasolta az uniós területek harmonikus és kiegyensúlyozott integrációját célzó átfogó területi kooperációs prioritás kialakítását, amely a határon átnyúló, transznacionális és régiók közötti együttműködés támogatásával mozdítja majd elő az uniós területek integrációját. A célkitűzés támogatásaira minden külső és belső, szárazföldi és tengeri határ mentén található NUTS III régió jogosult lesz. Ezt a célkitűzést kizárólag az ERFA finanszírozná. A cél az, hogy közös választ adjanak a közös problémákra, mint városi, vidék és partmenti fejlesztések, a gazdasági kapcsolatok fejlesztése és a kkv-k hálózatának kiépítése és fejlesztése.

A külső határok menti együttműködések támogatására új pénzügyi eszköz alakul („Új Szomszédsági Eszköz”) az Európai Szomszédsági Stratégián belül. Ez az új eszköz többek között a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődést támogatná, építene az Interreg tapasztalataira, különösen a partnerségre, a többéves programozásra és a társfinanszírozásra.

Ami a transznacionális együttműködést illeti, az Interreg III/B együttműködési területei is fennmaradnak, igaz korlátozott számú stratégiai cél támogatásával. A 13 transznacionális zónát a bővítésre, a hatékonyságra és hasznosságra való tekintettel azonban átalakítanák, ami a zónák számának változásával is járhat.

A Bizottság javaslata alapján a régiók a jövőben belefoglalják a regionális programjaikba az interregionális együttműködéseket. Ehhez szükséges azonban, hogy a regionális programok erre forrásokat különítsenek el.

Az EU a bruttó nemzeti jövedelem arányában nem fordíthat kevesebb pénzt a 27 tagú EU-ban a kohéziós politikára, mint jelenleg. A Bizottság 2007 és 2013 között a GNI 0,41%-át (azaz 336,3

milliárd eurót, vagy 344,9 milliárd eurót, ha beleszámítjuk az adminisztrációs költségeket és a Szolidaritási Alap támogatásait is) javasolja e célra fordítani. Az EU GDP-je 5 százalékkal nő majd a bővítést követően, miközben a lakosság létszáma 20 százalékkal.

A konvergencia célkitűzésre a források kb. 78%-át fordítják jelezve, hogy az abszorpciós limit a kohéziós politika esetében minden tagállam számára a GDP 4%-a. A Kohéziós Alap relatív fontossága megerősítésre kerül, úgy, hogy ez adja az érintett új tagállamok pénzügyi allokációinak egyharmadát. A tagállamok közti allokáció esetében figyelembe fogják venni az egyes tagállamok szükségleteit, és alsó és felső határokat állítanak majd fel.

A strukturális prioritások és intézkedések, valamint az azokhoz rendelhető pénzügyi eszközök rendszerét a következő táblázat foglalja össze.

3. számú táblázat: A strukturális célkitűzések és pénzügyi eszközök változásai

2000-2006		**2007-2013**	
Célkitűzések	**Pénzügyi eszközök**	**Célkitűzések**	**Pénzügyi eszközök**
Kohéziós Alap	Kohéziós Alap	**Konvergencia és versenyképesség**	Kohéziós Alap ERFA ESZA
1. célkitűzés	ERFA ESZA EMOGA Orientáció HOPE		
2. célkitűzés	ERFA ESZA	**Regionális versenyképesség és foglalkoztatás** - regionális szint - nemzeti szint: Európai Foglalkoztatási Stratégia	ERFA ESZA
3. célkitűzés	ESZA		
INTERREG	ERFA	**Európai területi együttműködés**	ERFA
URBAN	ERFA		
EQUAL	ESZA		
LEADER+	EMOGA Orientáció		
Vidékfejlesztés és az 1.célkitűzésen kívüli területek halászati ágazatának szerkezetátalakítása	EMOGA Orientáció HOPE		
9 célkitűzés	**6 pénzügyi eszköz**	**3 célkitűzés**	**3 pénzügyi eszköz**

Forrás: Communication from the Commission – Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion COM(2005)0192

2.3 Vidék és vidékfejlesztés az Európai Unióban

2.3.1 A vidék és vidékfejlesztés fogalma

Az **OECD** vidék-definíciója[19] a vidéki területek egyetlen nemzetközileg elismert meghatározása. Az OECD meghatározás a vidéki településeken (azaz kevesebb mint 150 lakos négyzetkilométerenként) élő népesség részarányán alapul egy adott NUTS III régióban. Azonban ez a meghatározás egyes esetekben nem veszi teljes mértékben figyelembe a sűrűbben lakott vidéki területen élőket, különösen a külvárosi zónák lakóit.

Az OECD meghatározása szerint a vidéki térségek a 25 tagállamra bővült Európai Unió területének 92%-át teszik ki, ezen túlmenően a népesség 19%-a túlnyomóan vidéki térségeken és 37%-a kiemelkedően vidéki térségeken él.

Az **Európa Tanács** Parlamenti Közgyűlése által 1995-ben elfogadott **Vidéki Térségek Európai Kartája** definíciója[20] szerint a vidéki térség *„olyan szárazföldi vagy partmenti vidék, amely kisvárosokat és falvakat foglal magában, ahol a terület legnagyobb részét a következő célokra használják:*

- *mezőgazdaság, erdészet halászat;*
- *a vidéken élők gazdasági, és kulturális tevékenysége;*
- *nem városi pihenő és rekreációs térségek;*
- *egyéb célok, pl. lakókörzetek."*

Az **Európai Bizottság** ugyanakkor az urbanizáció fokát tekinti meghatározónak, amely közvetlenül összefüggésben áll a népsűrűséggel. Mindezen szempontok alapján az Európai Bizottság a régiókat három csoportra osztja:

1) Sűrűn lakott térségek: szomszédos városok csoportjai, amelyek mindegyikének a népsűrűsége meghaladja az 500 fő/km^2-t, az összlakosság pedig nem kevesebb, mint 50.000 fő;

2) Köztes területek: városok és falvak csoportjai, amelyek mindegyikének népsűrűsége meghaladja a 100 fő/km^2-t, az összlakosság itt is meghaladja az 50.000 főt, vagy a terület kapcsolódik egy sűrűn lakott térséghez;

3) Ritkán lakott térségek: városok és falvak csoportjai, amelyek sem sűrűn lakottként, sem köztes területként nem határozhatók meg, azaz a népsűrűség 100 fő/km^2 alatt van, továbbá az összlakosság száma sem éri el az 50.000 főt.

Az Európai Unió értelmezésében tehát a vidék az a terület, amelyen a mezőgazdasági tevékenység és a zöld felület dominál, alacsony népsűrűség, illetve beépítettség a jellemző, továbbá a lakosság jelentős hányada a mező-, erdő-, vad- és halgazdaságból él. A meghatározás szerint vidéki térségnek számít az a terület, ahol a népsűrűség 100 fő/km^2 alatt van.

Ezen ismérvek alapján megállapítható, hogy vidéki területeken él a 25 tagállammal rendelkező Európai Unió lakosságának a 17,5%-a, ami ugyanakkor az EU összterületének 80%-át jelenti.

Magyarországon[21] a vidéki településeket hat-hét indikátorból képzett összetett mutatószám alapján határozzák meg. Az indikátorok közül legfontosabbnak nálunk is a népsűrűség tekinthető, amelynek

[19] Az Európai Tanács határozata a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról, Európai Bizottság, Brüsszel, 2005.
[20] Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája (2002), FVM, Budapest, 8p.
[21] SARUDI Csaba (2002): Mit várhat a magyar vidék az Európai Unió csatlakozási ajánlatai alapján? Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport, Kaposvár, 48 p.

értéke 120 fő/km^2. A hazai viszonyokat figyelembe véve vidéknek tekinthető az a terület, ahol a tanyák, falvak és kisebb városok szociális, gazdasági és kulturális szempontból egységes egészet alkotnak a környező tájjal és ahol a népesség megélhetése jellemzően a mezőgazdasághoz és a természeti környezethez kötődik. A vidék további jellemzői:

- alacsony népsűrűség és ellátottsági szint;
- a mező-, rét-, legelő-, gyep-, erdő- és vízfelületek magas aránya az urbanizált területekhez képest;
- alacsony jövedelemtermelő és érdekérvényesítő képesség;
- az összfoglalkoztatottságon belül a mező- és erdőgazdasági foglalkozásúak viszonylag magas aránya;
- az életmód és a természeti környezet szoros összefüggése;
- az üdülési, pihenési funkciók megjelenése.

A **vidékfejlesztés**nek általában kétféle megközelítése ismert:

1. A vidékfejlesztés elsősorban a területfejlesztés része, ezért fő feladata a vidéki térségekben élők életkörülményeinek és ellátási viszonyainak javítása.

2. Az előzőeken túl a vidékfejlesztés kiterjed a természet- és környezetvédelemre, a táji értékek megóvására, a vidéki hagyományok megőrzésére, ápolására, valamint a vidéki közösségekben rejlő kohéziós tartalékok mobilizálására. (Ez utóbbi szakmai álláspont képviselői közé tartozik az Európai Unió és Magyarország is.)

Az **Európai Unióban** a vidékfejlesztésnek kétféle modellje alkalmazott[22]:

- Azon országok esetében, ahol a vidéki lakosság aránya jelentésen meghaladja az EU átlagát és a mezőgazdaságnak és/vagy az erdőgazdálkodásnak jelentős hagyományai vannak, presztízse van a vidéknek és a vidékfejlesztés az ott lakók érdekében és által fogalmazódik meg.

- A magasan urbanizált országokban az uralkodó felfogás értelmében a vidékfejlesztésre azért van szükség, hogy a táj szépen nézzen ki és jól tudja szolgálni, a városi emberek kikapcsolódási, szórakozási ,üdülési és rekreációs igényeit. Tehát a vidékfejlesztés főleg a jómódú középosztálybeliek érdekeit szolgálja és általuk fogalmazódik is meg.

Allan Buckwell megközelítése szerint[23] a vidéki környezet átfogja a természeti környezet minden aspektusát: a biodiverzitást, az élőhely- és erőforrásvédelmet, de ugyanúgy a táj védelmét, valamint az ember által készített műtárgyakét is. A vidékfejlesztés ugyanakkor magába foglalja a helyi lakosságot, annak életformáját, a foglalkoztatási helyzetet, a jövedelemszerkezetet, a lakhatási körülményeket és a szolgáltatások szintjét. Továbbá magába foglalja a kulturális szempontokat is: a hagyományos foglalkozásokat, ételeket, nyelvet, öltözködést és szokásokat. Mivel a mezőgazdaság történelmileg meghatározó gazdasági tevékenység a vidéki területeken, ezért hatása alapvetően rányomja bélyegét a vidéki létformákra.

[22] KOVÁCS T. (1997): Milyen vidékfejlesztést szeretnénk? Regionális agrárkutatási és vidékfejlesztési workshop, Kompolt, 1997.
[23] BUCKWELL Allan et al. (1997): Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe. In: European Economy, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Reports and Studies, No 5, Luxembourg.

2.3.2 Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája

Közös Agrárpolitika (KAP) 1962 óta létezik az Európai Közösségben. A KAP alapját az Európai Gazdasági Közösség alapító rendeletében, a Római Szerződésben rögzített egységes rendszer képezi, amely az ide vonatkozó döntéseket közösségi szintre emeli, azaz a Közösség döntései a tagállamokban közvetlen hatállyal érvényesülnek.

A KAP finanszírozására szintén 1962-ben létrehozták az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) elnevezésű közös mezőgazdasági pénzügyi forrást. Az EMOGA Garancia Szekciójából a piaci intervenciós politikát, míg Orientációs Szekciójából az ágazat szerkezetátalakítását támogatják. **1967-re létrehozták a mezőgazdasági közös piacot**, amely a belső vámok és mennyiségi korlátozások lebontására, az egymás közötti kereskedelem liberalizálására épült.

A Közös Agrárpolitika ellentmondásai már az 1960-as években jelentkeztek, világossá vált, hogy a piacszabályozás közösségi rendszere nem képes egyszerre megfelelő jövedelemhez juttatni a gazdálkodókat és megoldani az időről időre keletkező piaci zavarokat. A piaci egyensúly megbomlásának orvoslására az Európai Bizottság **1968. december**ére kidolgozta a „Memorandum a mezőgazdaság reformjáról" című nyilatkozatát, amelyet az akkori mezőgazdasági főbiztos után **Mansholt-terv**nek neveztek el.

A Mansholt-tervben megfogalmazott strukturális politika modern termelési egységek létrehozását ösztönözte szelektív beruházási támogatásokkal. Ennek hatására a termelés felgyorsult volna, aminek eredményeképpen mintegy 5 millió hektárral kellett volna csökkenteni a termőterület méretét, ami azonban az akkori hat tagállam tiltakozását váltotta ki. Ezért a Mansholt-terv megvalósítása elmaradt, azonban a strukturális megközelítés elvének megerősödése ennek ellenére eredménynek könyvelhető el.

Az Európai Bizottság **1985-ben** ún. **Zöld Könyv**et adott ki, amelyben kulcskérdésként szerepel a munkahelyek mezőgazdaságon kívüli területeken való létrehozása.

Az Európai Bizottság átfogó KAP reformtervét 1991.februárjában hozták nyilvánosságra, és a javaslat óriási vihart váltott ki az európai - különösen a francia - agrártársadalomban. A reform fő irányvonala az ár-és jövedelempolitika szétválasztása volt. A tervek szerint az árakat jelentősen, a világpiaci árakhoz közelítve kívánták csökkenteni, a termelők jövedelempozícióját közvetlen támogatásokkal stabilizálták. Az eredeti bizottsági javaslatot a tagországok végül is számos módosítással fogadták el **1992-ben**. Az ún. **McSharry reform** – és a Közös Agrárpolitika ekkor megkezdett átfogó reformjának -lényege, hogy a tulajdonképpen az adófizetők pénzéből finanszírozott közösségi támogatásokat a termelés támogatása helyett a termelőkre fordítják. A reform céljai között szerepelt a termelés extenzifikálása, az ugaroltatás a termőterület bizonyos százalékán, a természeti környezet megőrzése, a gazdák korengedményes nyugdíjazása, a közösségi kiadások behatárolása, és az új agrárfinanszírozási rendszer kialakítása.

A Bizottság által Cork-ban **1996. november 7-9-én** megrendezett Európai Vidékfejlesztési Konferencián elfogadott **„Cork-i Nyilatkozat"** első ízben hangsúlyozza, hogy a vidékfejlesztési politikának a Közös Agrárpolitika integráns részévé kell válnia és a multi-diszciplináris vidékfejlesztés eszközeit egyre inkább előtérbe kell helyezni. A nyilatkozat tíz pontban fogalmazta meg az Európai Unió számára követendő vidékfejlesztési politikát[24]:

[24] The Cork Declaration – A living countryside, The European Conference on Rural Development, Ireland, Cork, from 7th to 9th November 1996.

1) Az Európai Unió napirendjén szereplő témák közül első helyre kell helyezni a fenntartható vidékfejlesztést, továbbá a közeli és a távolabbi jövő bővítési köreiben is alapelvként kell kezelni.
2) A vidékfejlesztési politika gyakorlati alkalmazása multi-diszciplináris, multi-szektorális és világos területi dimenziókkal rendelkezik.
3) A gazdasági és szociális tevékenységek diverzifikációjának támogatása keretet teremt az önfenntartó egyéni és közösségi alapokon nyugvó kezdeményezéseknek.
4) Olyan vidékfejlesztési politikát kell előtérbe helyezni, amely védi és támogatja az európai vidéki tájak minőségét és szépségét, hogy amit a ma generációja használ, ne legyen korlátozó a jövő generációja számára.
5) Az Unió vidéki térségeinek különbözőségére tekintettel a vidékfejlesztési politika a szubszidiaritás alapelvét kell kövesse: a lehető legnagyobb mértékben decentralizált, ugyanakkor minden igazgatási szint együttműködésén és partnerségén alapulva.
6) A vidékfejlesztési politikára, és elsősorban annak mezőgazdasági elemére vonatkozó szabályozásokat radikálisan egyszerűsíteni kell.
7) A vidékfejlesztési intézkedéseket minden egyes régióban egyetlen vidékfejlesztési programban kell összefoglalni, és azok végrehajtását koherens és transzparens eljárások rendjére, a fenntartható vidékfejlesztés közös eljárásrendjére kell alapozni.
8) A helyi pénzügyi forrásokat kell a helyi vidékfejlesztési programok támogatására ösztönözni (pl.: hitelkonstrukciók, a kkv-k pénzügyi korlátainak csökkentése, termelő-beruházások ösztönzése). Az állami és magán források jobban összehangolt felhasználására kell törekedni.
9) A regionális és helyi közigazgatás és a közösségi csoportok adminisztratív kapacitásait kell javítani technikai segítségnyújtás igénybevételével (képzés, kutatások megosztása, jobb kommunikáció, információ- és tapasztalatcsere, hálózatépítés Európa vidéki közösségei között).
10) A monitoring, a programok és a kedvezményezettek értékelése elősegíti és biztosítja az eljárások átláthatóságát, garantálja a közpénzek jobb felhasználását, ösztönzi a kutatásokat és az innovációt.

Az **Agenda 2000** programcsomag, majd az Európai Tanács 1999. március 24-25-i berlini csúcsértekezletén meghozott döntés értelmében megalkotott vidékfejlesztési rendelet első ízben fekteti le egy olyan átfogó és következetes vidékfejlesztési politika alapjait, amelynek az a feladata, hogy a piacszabályozást kiegészítve biztosítsa, hogy a mezőgazdasági kiadások a korábbinál fokozottabban szolgálják a vidékfejlesztést és a környezetvédelmet. Az Agenda 2000 keretében végrehajtott KAP-reform a vidékfejlesztési politikát alkalmazhatóvá tette minden európai vidéki térségben, a korábbi kilenc különböző eszközt egyetlen jogi keretbe foglalta (ez lett az 1257/1999 Tanácsi Rendelet), bevezette a KAP pillér-rendszerét.

Így a vidékfejlesztés a KAP második pillérévé vált, az 1999-ben megalkotott jogszabályok alapján a 2000. évtől valóban egységes közösségi vidékfejlesztési politika jött létre.

Az Agenda 2000 az EU és tagállami társfinanszírozás rendszerének megőrzése mellett egységes rendszerbe foglalta a vidékfejlesztési intézkedéseket, amelyekhez megnövelte a felhasználható források mértékét. A felkínált 22 vidékfejlesztési intézkedés a következő 7 csoportba sorolható:

1) Mezőgazdasági vállalkozások beruházásai.

A támogatások célja a gazdaságok jövedelmének növelése, az életkörülmények javítása, a munka- és termelési feltételek javítása. A beruházásoknak az alábbi célkitűzések legalább egyikét kell teljesíteniük:

- termelési költségek csökkentése;
- a termékek minőségének javítása;
- a környezet megőrzése, javítása;
- egészségügyi és állat-jóléti feltételek teljesítése;
- mezőgazdasági tevékenységek diverzifikációjának ösztönzése.

A beruházások segítségével modernizálni lehet gazdaságok gép- és eszközállományát.

2) Emberi erőforrás fejlesztés: fiatal gazdálkodók kezdő támogatása, korai nyugdíjazás, képzés.

Intézkedések sora célozza meg a mezőgazdasági és erdészeti szektor humán erőforrásainak fejlesztését. Támogatják a gazdaságok generációk közötti átadását, a fiatal gazdálkodók indulását, és a korai nyugdíjazás ösztönzését. A képzések között is különösen hangsúlyos a kiemelkedő minőségű termékek előállításához és a környezetbarát technológiákhoz kapcsolódó képzések.

3) Kedvezőtlen adottságú és környezeti akadályokkal küzdő térségek.

Ezen térségekben a gazdálkodás feltételei rosszabbak, természetes akadályok növelik a termelési költségeket és csökkentik a terméshozamot. Ezek a körülmények veszélyeztetik a hosszú távú gazdálkodást és a vidéki közösségek túlélését. Ezen térségekben a gazdálkodók kompenzációra jogosultak. Az Agenda 2000 keretében új intézkedésként megjelenik a környezeti akadályok (pl. a Natura 2000 területek) miatt korlátozott gazdaságok kompenzációja.

4) Agrár-környezetvédelmi intézkedések.

Az agrár-környezetvédelmi intézkedések már a KAP 1992. évi reformja óta támogatásban részesülnek. Az Agenda 2000 az EU vidékfejlesztési politikájának egyetlen kötelező elemeként említi az agrár-környezetvédelmi intézkedéseket (azaz a tagállamoknak ezt kötelezően be kell építeniük programjaikba).

5) Mezőgazdasági termékek feldolgozása és értékesítése.

Az Agenda 2000 felismerte, hogy az agrárgazdasági szektor versenyképességének növeléséhez elengedhetetlen a termelés piaci viszonyokhoz igazítása, az új kereskedelmi-értékesítési útvonalak keresése és a mezőgazdasági termékek hozzáadott értékének növelése. A támogatások feltétele az alábbi célok valamelyikének megvalósítása:

- új technológia alkalmazása;
- a minőség fejlesztése és nyomonkövetése;
- mezőgazdasági termékek új értékesítési útvonalainak fejlesztése;
- a környezet védelme.

6) Erdészet

Az erdészet támogatása már az EU 1998-as erdészeti stratégiájának is része volt, amely az EU erdeinek védelmét és a fenntartható erdőgazdálkodást tűzte ki céljául. A stratégia – a multi-funkcionalitás elismerésével – az erdők ökológiai, gazdasági és társadalmi szerepére koncentrál.

7) Vidéki területek adaptációjának és fejlődésének előmozdítása.

A vidékfejlesztés ezen csoportja 13 intézkedést foglal magába, amelyek mind az agrárgazdasági szektor, mind pedig a vidéki területek széles értelemben vett gazdasági fejlesztését tűzik célul:

- melioráció;
- birtokrendezés;
- gazdaságvezetési tanácsadói szolgáltatások;
- minőségi mezőgazdasági termékek értékesítése;
- a vidéki gazdaság és lakosság alapellátása;
- falvak megújítása és fejlesztése, a vidéki kulturális örökség megőrzése és védelme;
- mezőgazdasági és kapcsolódó tevékenységek diverzifikációja, alternatív jövedelemszerzési lehetőségek biztosítása;
- mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodás;
- a mezőgazdasághoz kapcsolódó infrastruktúra fejlesztése;
- a turizmus és a kézművesség ösztönzése;
- a környezet védelme, erdészet, a tájkép megőrzése, az állat-jólét növelése;
- a természeti katasztrófák sújtotta mezőgazdasági termelő potenciál helyreállítása és megelőző intézkedések bevezetése;
- finanszírozási konstrukciók.

Az egyes intézkedéscsoportok között a 2000-2006-os költségvetési időszakban a forrásmegosztást a következő tábla mutatja be:

4. számú táblázat: Az EMOGA forrásmegosztása az intézkedéscsoportok között, 2000-2006.

Vidékfejlesztési intézkedés	Millió EUR	%
Mezőgazdasági vállalkozások beruházásai	4.682,0	9,5
Fiatal gazdálkodók induló támogatása	1.824,0	3,7
Szakképzés	344,0	0,7
Korai nyugdíjazás	1.423,0	2,9
Hátrányos helyzetű és környezeti akadályokkal küzdő térségek	6.128,0	12,5
Agrár-környezetvédelmi intézkedések	13.480,0	27,5
Mezőgazdasági termékek feldolgozása és értékesítése	3.760,0	7,7
Erdészet, erdősítés	4.807,0	9,8
Vidéki térségek adaptációs készségének növelése	12.649,0	25,8
Összesen	**49.097,0**	**100,0**

Forrás: Fact Sheet (2003): Rural Development in the European Union. European Communities, Brussels, 19 p.

Miközben az Agenda 2000 által megerősített vidékfejlesztési politika végrehajtását mind a tagállamok, mind a vidéki szereplők széles körben támogatták, mind az Európai Bizottság, mind a tagállamok arra a felismerésre jutottak, hogy egyidejűleg szükséges a vidékfejlesztési politika szabályozásának egyszerűsítése. Ezért a 2001-2003. időszak vonatkozásában a Bizottság három lényeges egyszerűsítést vezetett be:

- a vidékfejlesztés végrehajtási szabályozásának áttekintése nyomán rugalmasabbá vált a tagállamok számára az EMOGA Garancia szekciójának felhasználása;
- a strukturális alapok eljárásrendjének egyszerűsítése az 1. célkitűzés alá tartozó régiókban az EMOGA Orientációs támogatásokat érintette;
- a tagállamok és régióik által alkalmazott indikátorok egységesítése és számuk felére csökkentése egyszerűsítette a jelentéstételi kötelezettségek teljesítését.

Az Agenda 2000 kötelezte a tagállamokat és a régiókat, hogy vidékfejlesztési programjuk vonatkozásában időközi értékelést végezzenek és azt 2003. végéig az Európai Bizottsághoz benyújtsák. Ezen vidékfejlesztési értékeléseknek egységes iránymutatást kell követniük és egységes indikátorokat kell alkalmazniuk. Ezek a független értékelő jelentések hivatottak megítélni a programok végrehajtása során elért előrehaladást, javaslatokat tenni az esetleges módosításokra és válaszolni a változó környezeti körülményekre.

A **2001. júniusában Göteborgban** megrendezett Európai Tanács ülésén hozott döntés eredményeképpen az Európai Bizottság 2004-ben a tagállamok értékelő jelentéseinek alapján egy időközi összefoglaló jelentést kell készítsen a vidékfejlesztési programok végrehajtásának tapasztalatairól. Továbbá a göteborgi Tanács folytatta a KAP reformját, amennyiben megegyeztek arról, hogy a Közös Agrárpolitika célkitűzése legyen a fenntartható fejlődés előmozdítása oly módon, hogy nagyobb hangsúlyt kell helyezni az egészséges, minőségi termékek előállításának ösztönzésére, környezetileg fenntartható termelési eljárások alkalmazására, a megújuló nyersanyagokra és a biodiverzitás megőrzésére.

2003. júniusában Luxembourgban a mezőgazdasági miniszterek tanácsának ülésén politikai megegyezés született a KAP további reformja tekintetében, amely az Európai Bizottság 2003. január 23-án előterjesztett javaslatain alapult. A reform, amely a Közös Agrárpolitika egy új korszakát nyitja meg, az alábbi kulcsfontosságú elemeket tartalmazza:

- ***Piacorientáltabb, egyszerűbb és kevésbé kereskedelemtorzító támogatás***

  A gazdáknak juttatott közvetlen jövedelemkiegészítő támogatások legnagyobb részét az ún. egységes gazdaságtámogatás (Single Farm Payment) váltja fel. Az eddig különböző jogcímeken juttatott közvetlen támogatásokat egy támogatási összegbe vonják össze, így a támogatás összege nem kapcsolódóik többé a megtermelt termékmennyiséghez, hanem a gazdák alanyi jogon kapják azt. Ezáltal a támogatást szétválasztják a megtermelt termékek mennyiségétől.

  A megreformált KAP nagyobb hangsúlyt helyez a kölcsönös megfeleltetésre is. Mindeddig a megfeleltetés önkéntes volt és kizárólag a környezetvédelmi normákra alkalmazták. Az egységes gazdaságtámogatáshoz való hozzáférésnek a reformmal kötelező feltételévé vált, hogy a termelők a földet jó kultúrállapotban tartsák, továbbá betartsák az előírt környezetvédelmi, élelmiszerbiztonsági, állategészségügyi és állatjóléti normákat.

  A tagállamok további kiegészít kifizetéseket nyújthatnak azokat a mezőgazdasági tevékenységeket támogatandó, amelyek fontosak a környezet megóvása vagy fejlesztése szempontjából, vagy javítják a mezőgazdasági termelés és értékesítés minőségét. Ezek a kiegészítő kifizetések az egységes fizetési rendszerbe integrálva, az egyes szektorok alapjainak rendelkezésére álló összeg 10%-a mértékéig terjedhetnek az egyes tagállamokban.

- ***A vidékfejlesztési politika erősítése***

  A reformok leglényegesebb célja a támogatások kiegyensúlyozása és a vidékfejlesztés erősítése volt a KAP első pilléréből a másodikba történő forrásátcsoportosítás révén az ún. moduláció rendszerének bevezetésével. Ez azt jelentette, hogy a közvetlen kifizetésekben részesülő gazdaságok támogatását évente 3-5%-kal csökkentették a 2006-ig terjedő időszakban és az így keletkező forrásokat a már létező, vagy a reformmal egyidejűleg bevezetett intézkedések finanszírozására lehetett fordítani.

  A vidékfejlesztési támogatások eddig alkalmazott köre 2005-től újabb elemekkel bővül. Az új intézkedések közé tartoznak az élelmiszer-minőség javítását célzó intézkedések, támogatják az előírt környezetvédelmi, állategészségügyi, fogyasztóvédelmi, állat- és növény-egészségügyi, állatjóléti és foglalkoztatás-biztonsági standardokhoz való igazodást, a gazdák számára a gazda-tanácsadási szolgálat igénybevételét, és a „jó állattartási gyakorlaton" túlmutató állatjóléti intézkedéseket.

- ***A közös agrárpolitika támogatási rendszerének felülvizsgálata***

  Lényeges reformok kerülnek bevezetésre a strukturális egyenlőtlenségekkel hátrányosan érintett szektorok intervenciós mechanizmusaiban (vaj, rozs, rizs), valamint a támogatási mechanizmusok korrekciója történik más szektorokban (pl. durumbúza).

  A reform céljai közé tartozik az agrárköltségvetés szigorú monitoringja, azaz a Közös Agrárpolitika működtetésére fordított kiadások 2002. októberében meghatározott keretek közötti tartása. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy amennyiben az előrejelzések a közvetlen támogatásokra meghatározott költségvetési keretek átlépését valószínűsítik, a közvetlen támogatások mértékét csökkentik.

A KAP ezen reformját számos tényező kényszerítette ki, amelyek közül a legfontosabb az a törekvés, hogy az Európai Unió mezőgazdasága versenyképesebb és piacorientáltabb legyen és a WTO tárgyalásokon az EU által alkalmazott agrártámogatásokat ne ítéljék kereskedelem- illetve versenytorzítónak.

A támogatások termelőorientálttá való átalakítása révén elérhető, hogy a gazdák a mindenkor legjövedelmezőbb gazdasági tevékenységet folytassák és a piacon ténylegesen elhelyezhető termékeket állítsák elő. Mindennek hozadéka több területen is jelentkezhet:

- A piacorientáltság révén megszűnik a túltermelés, csökken a felhalmozott felesleg mennyisége, ezáltal csökken a KAP finanszírozási terhe, miközben az egységes gazdaságtámogatási rendszer biztosítja a termelők jövedelmét;
- A támogatások termeléstől való szétválasztásával csökkennek az agrártámogatások adminisztrációjából és ellenőrzéséből fakadó közigazgatási költségek.

Továbbá a reform a Közös Agrárpolitika EU-bővítésből fakadó többletkiadásainak minimalizálását is szolgálta.

A vidékfejlesztési politika 2006 utáni időszakára való felkészülése jegyében az Európai Bizottság kiterjedt egyeztetéseket folytat a különböző érintettekkel. Ennek a folyamatnak lényeges állomása volt a **2003. november 12-14. között Salzburgban** megrendezett második európai vidékfejlesztési konferencia. A konferencia zárásaként a vidékfejlesztési politika jövőben átgondolandó fő területeit foglalták össze egy nyilatkozatban[25]:

[25] Planting seeds for rural futures – rural policy perspectives for a wider Europe, 2nd European Rural Development Conference, Salzburg, 12-14 November 2003.

1) *mezőgazdaság és erdészet:* ezek a szektorok folytatólagosan jelentős szerepet játszanak a vidéki táj formálásában és a vidéki közösségek fenntartásában. Segíteni kell az európai gazdálkodókat, hogy betölthessék multi-funkcionális szerepüket mint a vidék őrei és piacorientált termelők. Még mindig szükséges közösségi támogatás a mezőgazdaság átstrukturálásához, a vidék fenntartható fejlesztéséhez és a vidéki és városi területek kiegyensúlyozott kapcsolatának kialakításához.

2) *szélesebb vidéki világ:* a vidéki területek fejlesztése már nem alapulhat kizárólag az agrárgazdaságon. A mezőgazdaságon belüli és az azon túlmutató diverzifikáció elkerülhetetlen a vidéki közösségek fenntartása érdekében.

3) *élelmiszerminőség- és biztonság:* az európai állampolgárok egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítanak az élelmiszerek minőségének és biztonságának, a tenyésztett állatok jólétének és a vidéki környezet megőrzésének.

4) *közszolgáltatások elérhetősége:* a vidéki területek többségén hiányos a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetősége, az alternatív foglalkoztatási lehetőségek hiánya és a korstruktúra jelentősen csökkentik a fejlődési potenciált, különösen igaz ez a nők és a fiatalok esetében.

5) *az EU teljes területének lefedése:* a vidékfejlesztési politika a kibővített Unió minden vidéki területén alkalmazandó, hogy a gazdálkodók meg tudjanak felelni a mezőgazdasági szektor szerkezetváltása kihívásainak.

6) *kohézió:* az EU vidékfejlesztési politikája jelentősen hozzájárul a gazdasági és társadalmi kohézióhoz, és ezt a kibővített Unióban fokozni szükséges.

7) *részvétel:* Európa vidéki területeinek fenntartható fejlődését eredményező intézkedések kigondolásában az aktív közreműködők és az érintettek széles körének részvétele szükségeltetik. A jövő vidékfejlesztési támogatásai – a LEADER megközelítés tapasztalatait felhasználva - nagyobb hangsúlyt kell helyezzenek az alulról érkező kezdeményezéseknek.

8) *partnerség:* a vidékfejlesztési politika végrehajtása a közigazgatási és privát szervezetek partnerségében kell megvalósuljon – a szubszidiaritás alapelvének követésével. A helyi és regionális igényekre való gyors reakció érdekében már a tervezés, az azt követő végrehajtás továbbá a monitoring és értékelő tevékenység is a vidéki szereplők folyamatos párbeszédét kívánja meg.

9) *egyszerűsítés:* a vidékfejlesztési politika azonnali és jelentős egyszerűsítése szükséges, a lebonyolítás egyetlen, a vidékfejlesztés igényeihez igazított programozási, finanszírozási és ellenőrzési rendszerre alapozva kell történjen.

Az Európai Unió 2004-ben megvalósult bővítésével a KAP és a vidékfejlesztés jelentősége és fontossága megnövekedett. A KAP fejlődésének és a vidéki térségek helyzetének elemzése, valamint a vidéki aktorokkal folytatott egyeztetés eredményei megerősítették, hogy az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának a jövőben három fő területre kell koncentrálnia, amely három terület a **2007-2013. közötti időszak** fő fejlesztési területeit is jelenti:

1) *1. célkitűzés: A mezőgazdasági és erdészeti ágazatok versenyképességének javítása* – ennek keretében egy sor intézkedés a humán és fizikai tőke mozgósítását célozza a mezőgazdaságban, az élelmiszeriparban és az erdészeti ágazatban.

2) *2. célkitűzés: környezetvédelem és a vidék minőségének javítása a termőföld-hasznosítás támogatása révén* – a természeti erőforrások védelmét és javítását célzó intézkedésekről,

valamint Európa vidéki területeinek nagy természeti értéket képviselő gazdálkodási és erdőgazdálkodási rendszereinek és kultúrtájainak védelméről rendelkezik.

3) *3. célkitűzés: az életminőség javítása a vidéki területeken és a gazdasági tevékenység diverzifikálásának ösztönzése* – segítséget nyújt a vidéki területek helyi infrastruktúrájának és humántőkéjének fejlesztésében minden ágazatban a növekedéshez és a munkahelyteremtéshez szükséges feltételek javítása és a gazdasági tevékenységek diverzifikációja érdekében.

A vidékfejlesztési politikának segítséget kell nyújtania a vidéki területeknek abban, hogy a fentiekben említett célkitűzéseket meg tudják valósítani a 2007-2013. közötti időszakban.

2.3.3 A vidékfejlesztési intézkedések rendszere, támogatási formái

A strukturális politikák részleges közösségi finanszírozása már a kezdetektől fogva megvalósult. **1962-ben az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap létrehozása**kor, majd 1964-ben annak két szekcióra osztásakor kikötötték, hogy az Orientációs Szekciónak kell finanszírozni a strukturális politikákat és az alap mintegy egyharmadát programokon keresztül ezen célkitűzésekre kell fordítani. Ennek ellenére több mint tíz éven keresztül az Orientációs Szekció egyedi programokat finanszírozott (pl.: bekötőutak építése, gazdaságok villamosítása, vágóhidak építése, stb.)

A Közösség hamar felismerte, hogy az alap ilyen módon nem felel meg a koncentráció elvének. **1972. április 17-én megszülettek az első gazdaság- és társadalom-szerkezeti irányelvek**. Ezeken belül az alábbi horizontális intézkedések kerültek meghatározásra:

- idős gazdák ösztönzése a gazdálkodás felhagyására;
- gazdaságok modernizációjának elősegítése;
- mezőgazdasági dolgozók képzése.

Az **Agenda 2000** programcsomag elfogadását és az 1999. évi vidékfejlesztési rendelet megalkotását követően az egységes közösségi vidékfejlesztési politika keretében a következő vidékfejlesztési intézkedések támogathatóak a strukturális pénzügyi eszközök terhére:

1) Agrárgazdasági beruházások támogatása;
2) Fiatal gazdálkodók (induló) támogatása;
3) Képzés;
4) Előnyugdíjazás;
5) Kedvezőtlen adottságú és környezeti hátrányok által sújtott területek;
6) Agrár-környezetvédelem;
7) Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének támogatása;
8) Erdészet;
9) A vidéki területek alkalmazkodásának és fejlődésének elősegítése.

Az előnyugdíjazás, a kedvezőtlen adottságú és környezeti hátrányok által sújtott területek számára nyújtott jövedelempótló támogatás, az agrár-környezetvédelmi támogatás és az erdészeti támogatás a Közösség egész területén az EMOGA Garancia Szekciójából finanszírozandó. Ezeket az intézkedéseket összefoglaló néven kísérő intézkedéseknek nevezzük.

Az EMOGA pénzeszközeiből a többi vidékfejlesztési intézkedés részére nyújtott támogatás:

- az 1. célkitűzés alá tartozó területeken az Orientációs Szekció terhére,
- az 1. célkitűzés alá nem tartozó területeken a Garancia Szekció terhére finanszírozhatóak.

A strukturális alapok egyedileg vagy együttesen a Közösség érdekkörébe tartozó ún. közösségi kezdeményezéseket is támogatnak. A közösségi kezdeményezések az Agenda 2000-ben meghatározott szabályrendszer alapján négy területen működnek, amelyek egyike a LEADER a vidékfejlesztés támogatását segíti elő.

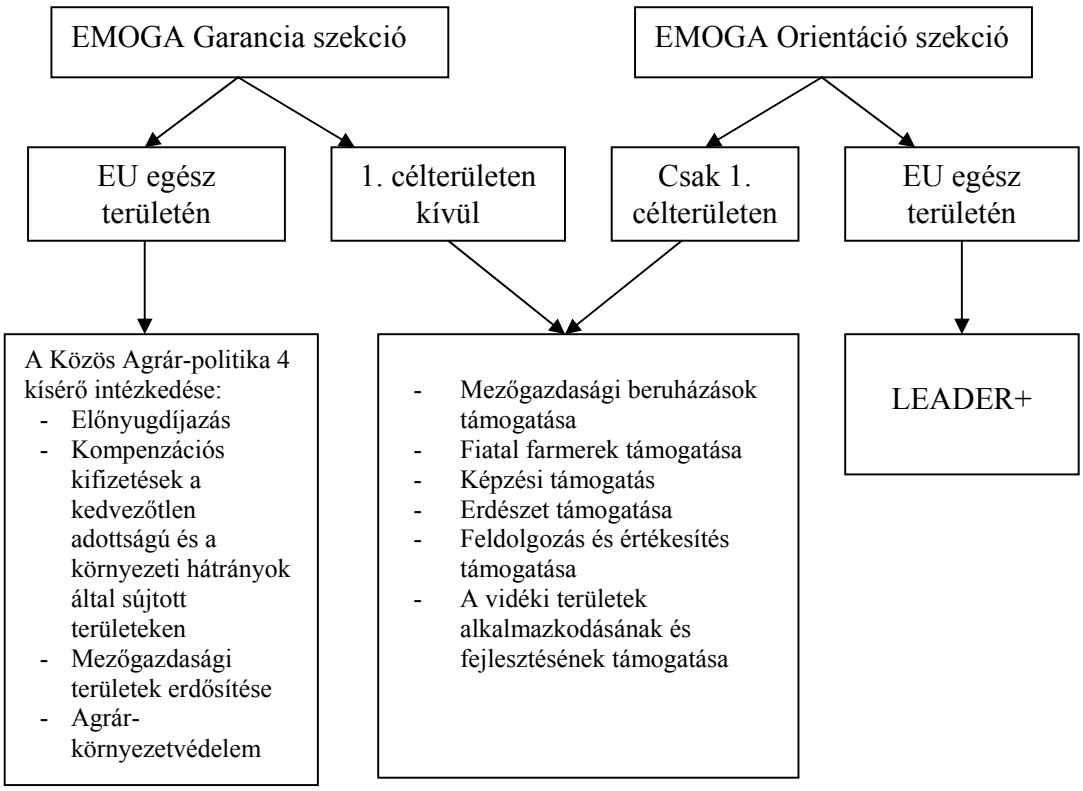
A LEADER kezdeményezés az 1991-es indítása óta az európai vidéki térségek fejlesztésének új megközelítését tette lehetővé, egyben elősegítette a helyi közösségek aktív részvételét a saját jövőjük formálásában. A 2000-2006. közötti időszakban a kezdeményezés LEADER+ néven fut.

A kezdeményezésen belül a pénzügyi támogatást helyi akciócsoportok kapják, a fejlesztési terveket is maguk dolgozzák ki, továbbá ők felelősek a végrehajtásért is. A prioritást élvező támogatható tevékenységek az alábbiak:

- az információs technológiák használata a vidéki térségekben;
- az életminőség javítása;
- a helyi termékek hozzáadott értékének (a feldolgozottság fokának) növelése;
- a természeti és kulturális források hatékonyabb kihasználása;
- egyenlő esélyek megteremtése a nők és a fiatalok számára.

Összességében az Agenda 2000 által megteremtett, a közösségi vidékfejlesztési politikára érvényes támogatási keretek és lehetőségek a következő módon ábrázolhatóak:

Az EMOGA támogatási rendszere



3. sz. ábra: Az EMOGA támogatási rendszere

Forrás: Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, 2002.

2003-ban a KAP az EU költségvetésének kb. 46,5%-át tette ki, s ennek 90%-a az első pillért (közvetlen kifizetések), 10%-a a második pillért (vidékfejlesztés) támogatta.

A 2000-2006-os programidőszakban lehetővé vált a különböző vidékfejlesztési intézkedések egységes átfogó stratégiába gyűjtése, amely növelte az intézkedések koherenciáját és komplementaritását. Ugyanakkor még mindig kétféle programozási, menedzsment és ellenőrzési rendszer létezik: az egyik a Strukturális Alapok szabályozásain alapszik (EMOGA Orientációs szekciója az 1. célkitűzés szerinti régióiban), a másik a KAP szabályozásán (EMOGA Garancia szekciója). Ez a kétféle rendszer nehézségek és komplikációk forrása. Az EMOGA Garancia szekciójának szabályai viszont túl korlátozottak ahhoz, hogy a támogatás alkalmas legyen a többéves programozásra.

A KAP finanszírozásának reformjával egyidőben az Európai Unió a **2007-2013. közötti időszakra** a Közös Agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelettel új pénzügyi eszközt hozott létre: az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot (EMVA).

A Tanács 1698/2005/EK Rendelete pedig szabályozza az EMVA-ból nyújtható vidékfejlesztési támogatások rendszerét. Ez rögzíti, hogy az EMVA feladata a fenntartható vidékfejlesztés finanszírozása oly módon, hogy az kiegészítse az Európai Unió kohéziós politikáját. Ezzel tehát a vidékfejlesztés és annak finanszírozása kikerült a Közösség kohéziós politikájából, illetve a strukturális alapok rendszeréből és egységes politikát képez egységes finanszírozási rendszerrel.

A rendelet értelmében minden tagállam nemzeti stratégiai tervet nyújt be, amely feltünteti az EMVA és az érintett tagállam cselekvési prioritásait, figyelembe véve a közösségi stratégiai iránymutatásokat, azok konkrét célkitűzéseit, valamint az EMVA-ból és más finanszírozási forrásokból származó hozzájárulást. A nemzeti stratégiai terv referenciaeszközként szolgál az EMVA programozásának elkészítéséhez. Ennek végrehajtása a vidékfejlesztési programokon keresztül történik. Ezek a programok az alábbi 4 tengely szerint csoportosított intézkedéseken keresztül hajtják végre a vidékfejlesztési stratégiát, amelynek teljesítéséhez az EMVA-tól kell támogatást igényelni[26]:

1. tengely: A mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének javítása

Az 1. tengelyhez előirányzott forrásoknak elő kell segíteniük egy erős és dinamikus európai élelmiszeripari ágazat kialakulását az ismeretátadás és az élelmiszerláncban megvalósított innováció prioritásaira, valamint a fizikai és humántőke-befektetés szempontjából előnyt élvező ágazatokra koncentrálva az alábbi cselekvéseken keresztül:

- az innováció és a K+F-hez való hozzáférés megkönnyítése;
- az integráció javítása az élelmiszeripari láncban;
- az információs és kommunikációs technológiák alkalmazásának és elterjedésének ösztönzése;
- a dinamikus vállalkozói szellem előmozdítása;
- új felvevőpiacok keresése a mezőgazdasági és erdészeti termékek számára;
- a gazdaságok és az erdészet környezetvédelmi teljesítményének javítása;
- a mezőgazdasági szektor szerkezetátalakítása.

[26] A Tanács 1698/2005/EK Rendelete és a Tanács vidékfejlesztésre vonatkozó stratégiai iránymutatásokról szóló COM(2005)304 határozata alapján

2. tengely: A környezet és a vidék fejlesztése

Három közösségi szintű prioritásterület előmozdítását kell elérni ezen a tengelyen keresztül: biológiai sokféleség és a nagy természeti értéket képviselő gazdálkodási és erdőgazdálkodási rendszerek megóvása, víz és éghajlatváltozás. A tagállamoknak az alábbi tevékenységekre kell koncentrálniuk:

- a környezetvédelmi szolgáltatások és az állatbarát gazdálkodási gyakorlati előmozdítása;
- a megművelt táj megóvása;
- az éghajlatváltozás elleni küzdelem;
- a biogazdálkodás hozzájárulásának megerősítése;
- a minden szempontból előnyös környezeti-gazdasági kezdeményezések ösztönzése;
- a területi egyensúly előmozdítása.

3. tengely: A vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása

A vidéki gazdaság diverzifikációjának és a vidéki területek életminőségének területére szánt források segítségével elő kell mozdítani a munkahelyteremtés mindenek felett álló prioritását az alábbi tevékenységeken keresztül:

- a gazdasági aktivitás és a foglalkoztatottsági arány növelése a szélesebb értelemben vett vidéki gazdaságban;
- a nők munkaerőpiacra történő belépésének ösztönzése;
- mikro-vállalkozások fejlesztése;
- a fiatalok képzése a hagyományos vidéki ismeretekre;
- az információs és kommunikációs technológiák alkalmazásának és elterjedésének ösztönzése;
- a megújuló energiaforrások biztosításának és innovatív használatának fejlesztése;
- a turizmus kifejlesztésének ösztönzése;
- a helyi infrastruktúra modernizálása, különösen az új tagállamokban.

4. tengely: Leader

Ez a tengely lehetőséget nyújt a helyi szükségletekre és erősségekre építő helyi fejlesztési stratégia keretében mindhárom megelőző célkitűzés kombinálására az alábbi tevékenységek megvalósításával:

- helyi partnerségi kapacitásépítés;
- a köz- és a magánszféra partnerségének előmozdítása;
- a kooperáció és az innováció előmozdítása;
- a helyi irányítás javítása.

Az új vidékfejlesztési rendelet előírja a stratégiai monitoring szükségességét a közösségi és nemzeti stratégiák szintjén. A fejlődésről szóló jelentés alapja a tagállamokkal együttműködésben felállítandó monitoring és értékelési közös keret lesz. A keret korlátozott számú közös mutatót és közös módszertant határoz meg. A közös mutatók lehetővé teszik az eredmények és a hatások EU-szinten történő összesítését és segítik a közösségi prioritások megvalósításában elért fejlődés értékelését.

3. ANYAG ÉS MÓDSZER

3.1 Felmérő módszerek

Az Európai Bizottság a strukturális alapok kereteinek szabályozása során valamint a vidékfejlesztési rendeletében meghatározza a vidékfejlesztés keretein belül alkalmazható és támogatható intézkedések körét. Ezek teljes körű alkalmazása nem kötelező érvényű az egyes tagállamokra nézve, hanem a kedvezményezett országok a saját helyzetelemzésükre alapozva választhatnak ezen intézkedések közül.

A strukturális alapok felhasználásához szükséges tervezési-programozási dokumentumok tanulmányozásával célom volt az egyes újonnan – 2004. május 1-jén – csatlakozott tagállamok vidékfejlesztési támogatási programjainak elemzése.

A dokumentumok tanulmányozása során következetesen az alábbi kutatási szempontokat érvényesítettem:

- milyen pozíciót foglal el a vidékfejlesztés az adott ország fejlesztési terveiben, milyen súllyal képviselteti magát a fejlesztések finanszírozási forrásai között;
- adott tagállam a rendelkezésre álló keretek között milyen vidékfejlesztési intézkedéseket választott, illetve alkalmaz, s azok milyen összefüggésben állnak a helyzetelemzéssel;
- továbbá a vidékfejlesztésre szánt EU-források tervezésénél vajon milyen súllyal estek latba az adott tagállam objektív mezőgazdasági mutatói, milyen eltérések mutatkoznak ezen a területen az egyes vizsgált országok között.

A felmérést a 2004. májusában csatlakozott, kontinentális[27] országok (Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Szlovákia és Szlovénia) dokumentumain keresztül végeztem el és az elemzések eredményeit publikációkba foglaltam. Ezek az országok történelmük, földrajzi adottságaik és gazdasági berendezkedésük alapján vonható analógia miatt összehasonlítási alapot szolgáltathatnak Magyarország számára. (A vizsgálatban nem szereplő Ciprus és Málta, amelyek, mint kisméretű szigetországok, jelentősen eltérő adottságokkal rendelkeznek, ezért nem adnak összehasonlítási alapot.)

A nemzetközi kitekintés lehetőséget adott a magyar Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program összetettebb tanulmányozására, az egyes intézkedések összehasonlító jellegű vizsgálatára, továbbá a szakterület legjobb gyakorlatának („best practice”) feltérképezésére és megismerésére.

3.2 Többváltozós elemzési módszerek

Az EU Strukturális Alapjai támogatásainak felhasználása már Magyarország csatlakozását megelőzően, 2004. január 1-jétől megkezdődhetett. Ugyanakkor ezek a támogatási programok nem minden előzmény nélkül kezdték meg működésüket, a felkészülés célját szolgálták az ún. előcsatlakozási alapok. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedések előcsatlakozási eszköze a SAPARD program volt.

[27] Kontinentális országok megjelölés alatt – az angolszász terminológiával megegyezően – az eurázsiai kontinens európai földnyelvén elhelyezkedő országokat értem a szigetországok kizárásával.

Vizsgálataim során feltételezem, hogy amennyiben a SAPARD program megfelelően ellátta előcsatlakozási alap funkcióját, úgy a SAPARD program és a mezőgazdaság objektív mutatói között, valamint a SAPARD program és az AVOP pályázatai között kölcsönös összefüggések mutathatók ki. A vizsgálatokat négy alapadat-mátrix elemzésével végeztem el, amelyek három különböző, egymásnak tartalmilag megfeleltethető SAPARD és AVOP intézkedés-csoport pályázati adatait tartalmazzák. Az elemzéshez az adatokat a SAPARD program és a Strukturális Alapok monitoring információs rendszerei segítségével állítottam össze. A felvetett kérdések megválaszolására többváltozós matematikai-statisztikai módszert, főkomponens-analízist alkalmaztam. A statisztikai elemzés során a MINITAB programcsomagot használtam.

3.2.1 A főkomponens analízis elméleti alapjai

A változó redukción alapuló vizsgálatok céljai a következők:

- a változók összefüggéseinek feltárása;
- az egymással kölcsönös összefüggésben álló változócsoportok feltárása és leírása;
- a csoportokon belül az összefüggések irányának és szorosságának meghatározása;
- a változócsoportok mögötti közös ok keresése, illetve felismerése;
- az eredeti koordináták számának redukálása és a megfigyelési egységek ennek alapján történő ábrázolása;
- a megfigyelési egységek csoportosítása, közelségük, rokonságuk, hasonlóságuk feltárása.

A vizsgálatok kiindulópontja[28] mindig egy *n x p* típusú *X alapadat-mátrix*:

	X_1	X_2	…	X_j	…	X_l	…	X_p
M_1	x_{11}	x_{12}	…	x_{1j}	…	x_{1l}	…	x_{1p}
M_2	x_{21}	x_{22}	…	x_{2j}	…	x_{2l}	…	x_{2p}
⋮	⋮	⋮		⋮		⋮		⋮
M_i	x_{i1}	x_{i2}	…	x_{ij}	…	x_{il}	…	x_{ip}
⋮	⋮	⋮		⋮		⋮		⋮
M_n	x_{n1}	x_{n2}	…	x_{nj}	…	x_{nl}	…	x_{np}

ahol

$M_1, M_2, ..., M_i, ..., M_n$ – a megfigyelési egységek

$X_1, X_2, ..., X_j, ..., X_l, ..., X_p$ – megfigyelési változók (valószínűségi változók)

p – a megfigyelési egységek regisztrált jellemző értékeinek száma

x_{ij} – az i-edik egyed j-edik jellemzőjének megfigyelt értéke

A többváltozós módszerek esetén az összes megfigyelési változó közötti kölcsönhatás a vizsgálat tárgya, azzal a feltételezéssel, hogy közöttük, vagy bizonyos csoportjaik között azért észlelhető szoros összefüggés, mert az azonos csoportokhoz tartozó változók egy-egy közös, a háttérben ható októl vagy tényezőtől függenek, amelyeket ok- vagy háttérváltozóknak nevezünk.

[28] Szelényi László (2002): Többváltozós ökonometriai módszerek. Szent István Egyetem, Gödöllő, 103 p.

A módszertől függően a közös háttérváltozókat főkomponenseknek (főfaktoroknak) vagy faktoroknak nevezzük, és általában feltételezzük, hogy ezek – szemben a megfigyelési változókkal – már korrelálatlanok (függetlenek).

A főkomponensek (főfaktorok) meghatározására irányuló vizsgálatot nevezzük főkomponens analízisnek.[29]

Feltételezzük, hogy a megfigyelési változók varianciáját (értékeik változékonyságát) velük megegyező számú

$$C_1, C_2, \ldots, C_k, \ldots, C_p$$

háttérváltozó, azaz főkomponens magyarázza meg teljes egészében, méghozzá úgy, hogy ezek közül kiválasztható q<p számú főkomponens, amelyekből döntő részben származik a megfigyelési változók változékonysága (varianciája), a többi változó hatása viszont elenyészően kicsi.

A főkomponens változók közül a vizsgálat során azokat tekintettem szignifikánsnak, amelyeknek a sajátértéke (varianciája és ezzel együtt a szórása) átlag feletti, azaz egynél nagyobb. A többi főkomponens változó szerepe elhanyagolható.

A **megmagyarázási arány** azt mutatja meg, hogy a teljes variancia mekkora része származik az egyes főkomponens változók varianciájából. Szerencsés esetben az első 2 vagy 3 főkomponens változó a variancia döntő részét megmagyarázza. A k-adik **kumulatív megmagyarázási arány** azt jelzi, hogy a teljes variancia mekkora része származik az első k számú főkomponens változó varianciájából.

A főkomponens változók szignifikanciájára vonatkozó másik szabály azt mondja ki, hogy **annyi főkomponens változó tekinthető szignifikánsnak, amennyi együtt az összvariancia legalább 80%-át megmagyarázza**.

Ezt követően az egyes sajátértékekhez tartozó sajátvektorokból összeállítható az **U főkomponens koefficiens mátrixa**. A főkomponensek koefficiens mátrixa segítségével lehet megállapítani, hogy mely megfigyelési változók vannak szoros kapcsolatban az egyes főkomponens változókkal. Ilyen szempontból elsősorban annak az első néhány főkomponens változónak az oszlopát kell vizsgálni, amelyek jelentősnek bizonyultak. A nagy abszolút értékű koefficiensek erős függést jeleznek az illető főkomponens változótól. Ennek alapján az eredeti megfigyelési változókra vonatkozóan azt a következtetést lehet levonni, hogy az egyazon főkomponens változótól erősen függő megfigyelési változók egy egymással kölcsönösen összefüggő változócsoportot alkotnak. Az együtthatók előjelei a változók közötti összefüggés irányát jelzik.

Ez a főkomponens analízis által szolgáltatott egyik legfontosabb eredmény, nevezetesen, hogy lehetővé teszi az egymással szoros kölcsönhatásban lévő változócsoportok (tényezők, mutatók, jellemzők) meghatározását és kapcsolataik jellegének leírását.

[29] A főkomponens analízis elméleti módszertanának leírása SZELÉNYI (2001): Többváltozós ökonometriai módszerek, Szent István Egyetem, Gödöllő, pp. 75-93.

3.2.2 Összefoglalás

A főkomponens analízis jelentősége abban rejlik, hogy a kölcsönösen összegfüggő, eredeti megfigyelési változók helyett fiktív, korrelálatlan háttérváltozókat (főkomponenseket) azonosít és segítségükkel a megfigyelési egységek eredeti jellemzőit azoknál kevesebb számú mesterséges koordinátákkal helyettesíti, azaz az információt tömöríti. A kevésbé lényeges információk elhagyásával a változók száma csökken, így a kölcsönös összefüggések jobban azonosíthatóak és jellemezhetőek. A szignifikánsnak minősített főkomponensek az eredeti sokdimenziós koordináta-rendszer helyett – amelynek ábrázolása nem megvalósítható – a két vagy három főkomponens koordinátái alapján ábrázolhatók, összefüggéseik és csoportosíthatóságuk egyszerűen felismerhető.

3.3 Fejlesztéspolitikai hatáselemzés

3.3.1 Fejlesztéspolitikai koncepciók logikai szerkezete

A fejlesztéspolitikai koncepciók logikai szerkezetének áttekintéséhez célszerűnek látszik a cél-eszköz-(mellék)hatás-mechanizmus fogalmakból kiindulni.[30] A következőkben az alábbi jelöléseket használom:

X	tetszőleges fejlesztéspolitikai célkitűzés
a, b, c	X megvalósításának lehetséges eszközei („hatások”)
A, B, C	azok az empirikus szabályszerűségek („mechanizmusok”), amelyek szerint a, b, c eszközök alkalmasak X megvalósítására
a_1, a_2, a_3 b_1, b_2 c_1	az egyes eszközök alkalmazása X megvalósítása mellett milyen mellékhatásokkal jár
A_1, A_2, A_3 B_1, B_2	azok az empirikus szabályszerűségek („mechanizmusok”), amelyek előidézik a mellékhatásokat

Mindezen jelölésekkel és a fenti szempontok alapján az alábbi kérdések megválaszolására nyílik lehetőség:

1) *Célértékelés*. Az első kérdéskör, magának a fejlesztéspolitikai célkitűzésnek az értékelése, amelynek során két alapvető tényt tudunk megállapítani:
   - X megvalósítható;
   - X háromféleképpen valósítható meg, mégpedig

$$a \rightarrow A \rightarrow X$$

$$b \rightarrow B \rightarrow X$$

$$c \rightarrow C \rightarrow X$$

[30] Elster 1989, Weber 1998, Weimer-Vining 1989.

Természetesen elképzelhető elméletileg azon eset is, amikor nem vagyunk képesek sem eszközt, sem pedig mechanizmust rendelni az adott fejlesztéspolitikai célkitűzés mellé. Ebben az alábbi fontos megállapítást tehetjük:

- X nem megvalósítható.

2) *Eszköz- és (mellék)hatás értékelés.* Adott fejlesztéspolitikai célkitűzés eszközeinek és (mellék)hatásainak értékelése során a cél a megvalósíthatóságot biztosító szándékolt hatások mellett az egyes eszközök alkalmazásának előre látható nem szándékolt mellékhatásainak megállapítása, azaz képesek legyünk megmondani, hogy a megvalósítás különböző módjainak mi az ára.

$$a \rightarrow A \rightarrow X \qquad \text{és} \qquad a \rightarrow A_1 \rightarrow a_1$$
$$a \rightarrow A_2 \rightarrow a_2$$
$$a \rightarrow A_3 \rightarrow a_3$$

Azaz az a eszköz alkalmazása X elérése mellett a_1, a_2, a_3 mellékhatásokkal jár, amelyeket A_1, A_2, A_3 mechanizmusok idéznek elő. (Ugyanezek a képletek írhatók fel b és c eszközökre is.)

3) *Utólagos vs. előzetes, leíró vs. magyarázó/előrejelző hatásvizsgálatok.* A fejlesztéspolitikák hatásainak vizsgálata történhet utólagosan vagy előzetesen, illetve a leírás vagy a magyarázat (előrejelzés) igényével.

Az utólagos hatásvizsgálat lehet leíró vagy magyarázó. Az utólagos-leíró hatásvizsgálat esetében pontosan feltárjuk és részletesen bemutatjuk a szándékolt hatásokat és a nem szándékolt mellékhatásokat. Az utólagos-magyarázó hatásvizsgálat azonban a hatások és mellékhatások megállapításán túlmenően a bekövetkezett (mellék)hatásokat előidéző oksági mechanizmusokat is feltárja.

Az előzetes hatásvizsgálatok célja lehet pusztán a várható hatások és mellékhatások feltárása és bemutatása, ugyanakkor ezeknek a hatásoknak és mellékhatásoknak a megelőlegezése csak akkor lehet megalapozott, ha rá tudunk mutatni előzetesen a várt következmények (mellék)hatás-mechanizmusaira is.

Mindezek alapján a hatásvizsgálatok négy tiszta típusa a fenti szempontok alapján a következőképpen összegezhető:

	Leíró	*Magyarázó*
Utólagos	Bekövetkezett hatások és mellékhatások	Cél-eszköz-hatás mechanizmusok, mellékhatás-mechanizmusok
Előzetes	Várható hatások és mellékhatások	Cél-eszköz-hatás mechanizmusok, mellékhatás-mechanizmusok

3.3.2 Indikátorok kiválasztásának logikája

Az indikátorok kiválasztásának logikájához újabb jelöléseket kell bevezetnünk:

$Y_1, \ldots, Y_n$	a fejlesztéspolitikai beavatkozás értékeléséhez szükséges változók
$X_1, \ldots, X_n$	olyan változók, amelyek korrelálnak az $Y_1, \ldots, Y_n$ változókkal, de önmagukban nem szükségesek a fejlesztéspolitika hatásvizsgálatához

A beavatkozás hatásainak értékeléséhez szükséges az $Y_1, \ldots, Y_n$ változók mérése. Ekkor az alábbi két esetet különböztethetjük meg:

- $Y_1, \ldots, Y_n$ változóknak vannak elfogadott operacionális definícióik, és ezekről rendszeresen gyűjtenek adatot;
- $Y_1, \ldots, Y_n$ változóknak nincs elfogadott operacionális definíciója, vagy ezekről nem gyűjtenek adatokat, viszont $X_1, \ldots, X_n$ változóknak vannak elfogadott operacionális definícióik, és ezekről rendszeresen gyűjtenek adatokat.

Az első esetben $Y_1, \ldots, Y_n$ változókat a társadalmi hatások közvetlen indikátorainak nevezzük, a második esetben ugyanezen változók a társadalmi hatások közvetett indikátorai.

Egy beavatkozás hatásának értékelése és ezzel összefüggésben a megfelelő indikátorok megválasztása lehetetlen lenne a **viszonyítási alap** hiányában. Egy beavatkozás hatásainak megállapításához nem elegendő pusztán végrehajtani a beavatkozást és utána megmérni a hatást. Tudni kell azt is, mi történt volna a beavatkozás nélkül. A beavatkozás hatása ugyanis ennek a két helyzetnek – a beavatkozás utáni tényleges és a beavatkozás nélküli hipotetikus állapotnak - a különbsége.

A beavatkozás nélküli hipotetikus helyzet megállapítása azonban nehézségekbe ütközik, ráadásul a két helyzet – ideális esetben – csak egyetlen szempontból különbözhet, ami maga a beavatkozás. Minden más szempontból a két helyzetnek azonosnak kellene lennie, különben torzulhat a hatásvizsgálat eredménye. Mivel nincs lehetőség arra, hogy a beavatkozást meg nem történtté téve megnézzük „mi történt volna ha”, ezért az alábbi két lehetőség közül választhatunk:

- A beavatkozást elszenvedő csoportot nemcsak a beavatkozás után, hanem előtte is vizsgáljuk és felételezzük, hogy ***a beavatkozás előtti állapot*** megfelel a „mi lett volna ha” állapotnak. Tehát lényegében nem teszünk mást, mint kivetítjük a beavatkozás előtti állapotot a beavatkozás utánra, majd ezt a kivetített hipotetikus állapotot hasonlítjuk össze tényleges beavatkozás utáni helyzettel. Ugyanakkor ez a megoldás is rejt csapdákat: a két időpont között a beavatkozástól független is következnek be változások, tehát a két megfigyelt állapot nem lehet teljesen azonos és nem csupán a beavatkozás hatása miatt.
- A másik lehetőség, hogy a megfigyelésbe a beavatkozást elszenvedő csoport mellett egy másik, ún. ***kontrollcsoport***ot vonunk be, amelynek esetében nem került sor a beavatkozásra. Az előző megoldással ellentétben itt nem időbeli kivetítést alkalmazunk, hanem térbelit, azaz a kontrollcsoport reakciója mutatja majd a „mi lett volna ha” állapotot. Ebben az esetben is fel kell tennünk a kérdést, hogy vajon teljesül-e vagy hogyan biztosítható az a követelmény, hogy a kísérleti és a kontrollcsoport közötti különbség csakis a beavatkozásnak köszönhető. A válasz a megfigyelési egységek csoportokhoz történő hozzárendelésének mikéntjében keresendő. Ennek alapvetően négy módját különböztethetjük meg:

- *véletlenszerűen* – a két csoportot a véletlen elve alapján hozzuk létre, a megfigyelési egységeket véletlenszerűen rendeljük hozzá az egyes csoportokhoz. (Ezt a módszert más néven randomizálásnak nevezzük.)
- *önkiválasztással* – a megfigyelési egységek – az egyének – maguk dönthetik el, hogy melyik csoportba szeretnének tartozni.
- *már létező természetes csoportok alkalmazásával* – a tér két pontján már létező, de a kutatás szempontjai alapján egyébként azonosnak tekinthető két csoportot jelölünk ki, az egyiket kísérleti csoportnak és a másikat kontrollcsoportnak.
- *egy változó értéke alapján* – a beavatkozás hatását befolyásoló függő változó (ami maga is indikátor) értéke alapján történik az egyének csoportokba sorolása.

Ezt a négy csoportképző módszert vizsgáljuk most meg az eredeti kérdésünk szempontjából, azaz hogyan teljesül a csoportok azonosságának feltétele. Három helyzetet lehet ebben az esetben beazonosítani:

- a véletlenszerű kiválasztás (randomizálás) esetében a kísérleti és a kontrollcsoport összetétele a beavatkozás előtti fázisban egyformának tekinthető;
- az önkiválasztás és a már létező természetes csoportok alkalmazása esetében a két csoport nem lehet egyforma, ráadásul nem ismerhetjük pontosan a különbözőség forrását sem;
- az utolsó esetben, a függő változó értéke alapján történő besorolásnál sem lesznek egyformák a csoportok, azonban a köztük lévő eltérés forrását tudjuk, hiszen az maga a függő változó.

Mindezen három alapeset különböző kutatási módszereket követel, így mindegyik megfeleltethető egy kutatástípusnak.

3.3.3 A hatáselemzés kutatástípusai

Az előző fejezetben említett hármas, a csoportazonosság szempontjából végzett megkülönböztetés egyben megfelel a három fő kutatástípusnak is:

1) Azokat a kutatásokat, amelyek a randomizálás módszerét alkalmazzák a kísérleti és a kontrollcsoport összeállítására, ***valódi kísérletek***nek nevezzük.
2) Azokat a kutatásokat, amelyekben a kísérleti és a kontrollcsoport vagy önkiválasztás útján, vagy már létező csoport felhasználásával jön létre, ***kvázi-kísérletek***nek hívjuk.
3) Végül pedig azon kutatások esetében, amelyekben egy változó értéke alapján határozzuk meg a csoportok összetételét, a magyarra csak nagy nehézségek árán lefordítható ***regressziós folytonossághiány vizsgálat*** *(regression discontinuity design)* elnevezést használja a szakirodalom.

E három kutatástípus alkotja a vizsgálati módszereknek azt a körét, amellyel a hatáselemzés során általában találkozhatunk. Ezek közül a legösszetettebb a kvázi-kísérlet, amelyet ennél az oknál fogva a következőkben részletesebben is bemutatok.

3.3.3.1. A kvázi-kísérlet fő típusai

A kvázi-kísérlet nemcsak a legösszetettebb, de egyben a leggyakrabban és a legszélesebb körben alkalmazott kutatástípus is. Ebben az eseten a kísérleti és kontrollcsoportot nem az elemző hozza létre, hanem már meglévő természetes csoportokat használ vagy a vizsgált egyének maguk dönthetik el, hogy melyik csoportba kívánnak tartozni. Ennek eredményeképpen a két összehasonlítandó csoport között már a beavatkozás előtt is vannak olyan szisztematikus különbségek, amelyeknek hatása összekeveredhet a beavatkozás hatásával és így jelentősen torzíthatják a beavatkozás eredményének értékelését.

A kvázi-kísérletek esetében az elemzés végeredményének három forrása lehetséges:

- maga a beavatkozás;
- a véletlen;
- az összehasonlítandó csoportok között már a beavatkozás előtt is létező, s a beavatkozás tényleges hatásával keveredő szisztematikus különbségek.

A kvázi-kísérlet típusainak mindegyike tulajdonképpen egy kísérlet arra, hogy az alternatív magyarázatokat és azok hatását kiküszöbölhessük. Ehhez újabb jelöléseket célszerű bevezetni: X-szel jelöljük magát a beavatkozást és O-val a függő változó átlagos értékére vonatkozó megfigyeléseket.[31]

A kvázi-kísérletek alaptípusa az ún. *egyszeri vizsgálat (one shot design)*. Lényege a nevében rejlik: mindössze egyetlen megfigyelést végzünk – a beavatkozás után. Ezt a már bevezetett jelölésekkel az alábbiak szerint ábrázolhatunk:

X O

Figyelembe véve a viszonyítási alap problémáját, úgy ez az egyetlen megfigyelés nem mutatkozik elégségesnek, hiszen épp a viszonyítási alap hiányzik, azaz nem tudjuk mekkora lett volna a függő változó értéke, amennyiben nem kerül sor a beavatkozásra. Ezen hiányosság pótlása módjának függvényében két nagyobb csoportra oszthatjuk a kvázi-kísérletek kutatástípusait.

1) Időbeli változás vizsgálatán alapuló kutatástípusok

Ebben az esetben a megfigyelést kiterjesztjük a megfigyelés előtti időszakra is és a beavatkozás előtti állapotot tekintjük a beavatkozás nélküli alapállapotnak.

- *Előzetes és utólagos egyszeri vizsgálat (pretest-posttest design).* A beavatkozás előtti és utáni állapot összehasonlításán alapuló kutatástípusok legegyszerűbb változata. Az alaptípushoz viszonyított többletértékét a beavatkozás előtti – szintén egyszeri – megfigyelés adja. Grafikusan szemléltetve:

O X O

Az előzetes megfigyelés értéke képezi az összehasonlítás viszonyítási alapját, azonban az ily módon végzett értékelés nem feltétlenül tükrözi hűen a beavatkozás hatását. Ez az elemzés ugyanis nemcsak a véletlen, de a trend alternatív magyarázatát sem képes kiszűrni.

[31] D.T. Campbell 1960.

- *Megszakított idősorelemzés.* A megfigyelések körét kiszélesítve mind a beavatkozás előtt, mind pedig utána több megfigyelést végezve a beavatkozás valósi hatását meg tudjuk különböztetni a véletlen, illetve a trend okozta látszólagos hatásoktól. Ez az alábbi módon ábrázolható:

O O O O O O X O O O O O O

A megfigyelések körének ezen kiszélesítésével lehetővé válik annak megállapítása, hogy a beavatkozást közvetlenül megelőző, illetve követő két adatpont különbsége lényegesen – azaz statisztikailag szignifikánsan – eltér-e a többi szomszédos érték közötti – az idősor véletlenszerű ingadozásából adódó - eltérésnél. A beavatkozást megelőző megfigyelésekből pedig meghatározható az idősorban hosszabb távon érvényesülő trend, és megállapítható, hogy az idősor beavatkozás utáni része jelentősen eltér-e attól, ami ebből a trendből következne.

Bár ez az elemzés az előzőekhez viszonyítva lényegesen megalapozottabb oksági következtetést tesz lehetővé, ugyanakkor a beavatkozással egyidejűleg bekövetkező más esemény hatását – mint alternatív magyarázatot – nem tudja kiküszöbölni.

- *Ellenőrző idősoros vizsgálat (control time series design).* A beavatkozással egyidejűleg bekövetkező más esemény hatása kiküszöbölésének módja a kísérleti idősor mellett egy kontroll idősor bevonása az elemzésbe. Ezt a következőképpen szemléltethetjük:

O O O O O O O O O X O O O O O O O O O
O O O O O O O O O O O O O O O O O O

2) Kísérleti és kontrollcsoport összehasonlításán alapuló kutatástípusok

Ahhoz, hogy képet alkothassunk, mi történt volna ha nem kerül sor a beavatkozásra, a másik módszer egy olyan kontrollcsoport bevonása az elemzésbe, amelynek esetében nem került sor a beavatkozásra.

- *Nem egyező kontrollcsoportos vizsgálat (non-equivalent control group design).* A csoport legegyszerűbb típusa a már ismert jelölésekkel az alábbiak szerint ábrázolható:

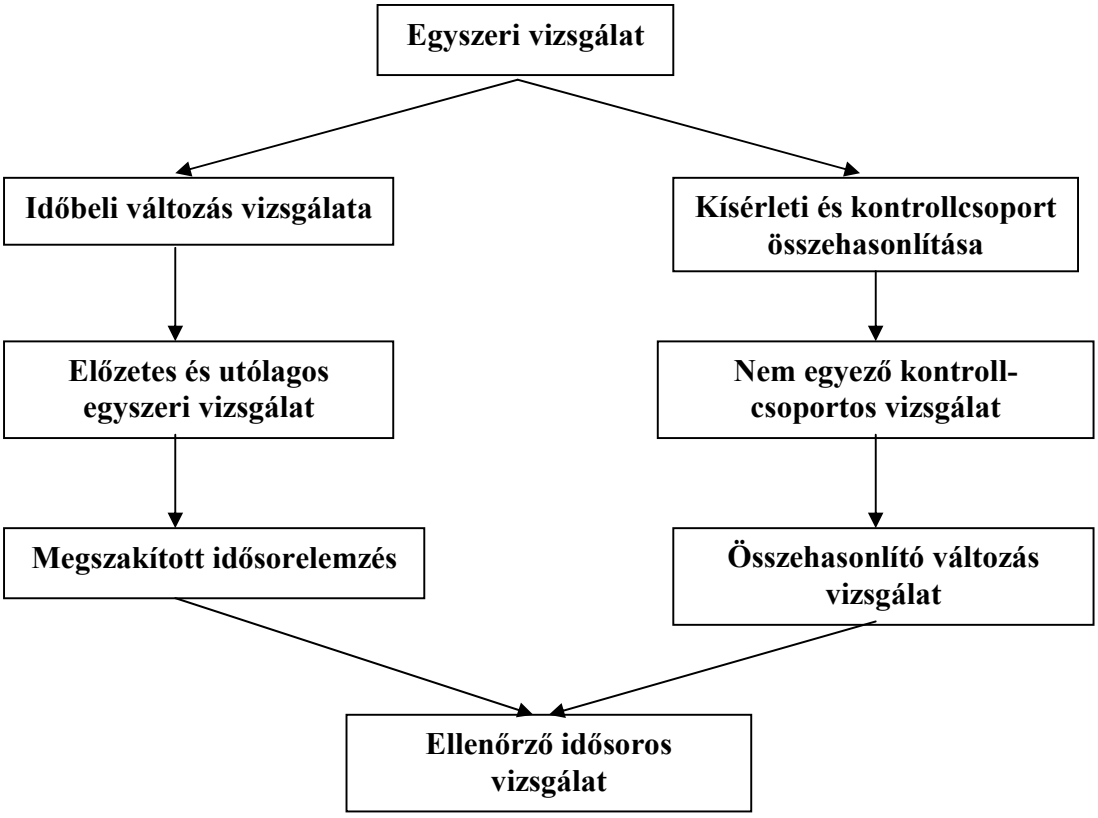
X O →kísérleti csoport
O →kontrollcsoport

A kutatástípus elnevezése arra utal, hogy az egyének nem randomizálás révén kerülnek csoportosításra, a két csoport nem egyenértékű abban az értelemben, hogy nem csupán a beavatkozás szempontjából különböznek egymástól, hanem ezen kívül még sok szempontból is. Éppen ebből fakad a típus fő problémája is: a két csoport összetételében meglévő különbségek alternatív magyarázatot (szelekció) jelenthetnek, ezért szükséges a kiküszöbölésük.

- *Összehasonlító változás vizsgálat (comparative change design).* A szelekció magyarázatának kiküszöbölése megtörténhet oly módon, hogy a kísérleti és kontrollcsoportot mind a beavatkozás előtt, mind pedig utána is megfigyeljük. Itt

lényegében két változást hasonlítunk össze, azaz két előzetes és utólagos egyszeri vizsgálat eredményének különbségét keressük. Bár ennek révén a függő változó szerinti szelekció és a trend hatása nem fenyegeti az elemzés eredményét, azonban a két tényező kölcsönhatása-interakciója – igen. Ugyanis amennyiben a kísérleti csoportban érvényesülő trend eltér a kontrollcsoportban érvényesülő trendtől, akkor ez olyan látszólagos hatást eredményezhet, amit könnyen a beavatkozásnak tulajdoníthatunk. Erre a problémára megoldást nyújthat, ha mind a beavatkozás előtt, mind pedig a beavatkozás után is több, egymást követő időpontban is megfigyeljük a függő változó értékét, ezzel a korrekcióval azonban ismét eljutottunk az *Ellenőrző idősoros vizsgálat* típusához.

A kvázi-kísérletek csoportjait, típusait, és azok logikai sorrendjét összefoglalóan egyetlen árában a következőképpen szemléltethetjük:



4. sz. ábra: A kvázi-kísérletek kutatástípusai

Forrás: TÁRKI, 2005.

3.3.4 Az előzetes hatásvizsgálat részletes módszertana

3.3.4.1. Az előzetes hatásvizsgálat célja

Az előzetes hatásvizsgálat célja a sikeres, hosszú távon is eredményes, valamint hatékony fejlesztéspolitikai stratégiák tervezésének és végrehajtásának támogatása. Az előzetes hatásvizsgálat feladata a programok, projektek – mint az állam lehetséges fejlesztéspolitikai eszközcsoportjai – **várható következményeinek bemutatása, elemzése.** Ennek segítségével megalapozottabbá válik a tervezésben a programok, kulcsprojektek előkészítési és kiválasztási folyamata.

A hatásvizsgálat segítségével:

1) felismerhetjük a fejlesztéspolitikai programok által okozott legfontosabb gazdasági, társadalmi és természeti változásokat.
2) megvizsgálhatjuk, hogy a változások és hatások hogyan épülnek egymásra logikailag, kiválaszthatjuk a legjelentősebbeket.
3) a változásokat mérhetővé tehetjük.
4) a hatásokat megfelelően értelmezzük, majd megfelelő információkat biztosítunk a társadalom tagjai számára a program várható hatásairól.

A munka további támogatást ad, hogy:

5) megtervezzük azokat a lépéseket, amely a programok várhatóan előnyös hatásait növelik, illetve azokat, amelyek a várható kockázatokat és károkat csökkentik.
6) igyekezzünk minél jobban kihasználni mindazokat a változásokat, amelyek a fejlesztéspolitikai programoknak köszönhetőek.

A hatásvizsgálat a már meglévő szakpolitikai elemzési-tervezési gyakorlatokra támaszkodik, azok fejlesztését támogatja: mélyebb, adatokkal alátámasztott elemzési logikával – ezzel mind a szakpolitikai stratégia előkészítését, mind a végső stratégiai döntések meghozatalát támogatja.

A hatásvizsgálat összegyűjti és egységes logika szerint értelmezi a programok és projektek lehetséges hatásait (a hatások közti összefüggéseket, a hatások mögött meghúzódó okokat, feltételeket, illetve az egyes beavatkozások konzekvenciáit), valamint egyértelművé teszi a beavatkozási alternatívák várható előnyeit és hátrányait.

A hatásvizsgálat támogatja

- a **programok tervezését**: segít egyértelműen tisztázni, hogy az egyes beavatkozások esetében
    - Mit akarunk megvalósítani?
    - Mit akarunk a beavatkozással megváltoztatni?
    - Milyen módon kívánjuk megvalósítani?
    - Kik az érintettek?
    - Mikor kívánjuk megvalósítani?
    - Milyen erőforrások szükségesek a megvalósításhoz?
- a **programozást**: segít az egyes folyamatokban a költségek és a kockázatok megosztási döntéseinél, valamint az egyes programelemek egymásra épülését is előzetesen meghatározza.
- a **végrehajtást**: az intézményrendszerben előzetesen jelzi a felelősségek és költségek megoszlását, így megkönnyíti az eljárásrendek, a felelősségvállalások szabályait. Egyúttal segíti annak kijelölését, hogy a monitoring rendszer milyen folyamatokat figyeljen.

3.3.4.2. Kapcsolódás a stratégiai helyzetelemzéshez

A tervezés első kiinduló lépése a stratégiai helyzetelemzés. A helyzetelemzés során egyértelművé válik az a társadalmi-gazdasági környezet, ahol az állam be kíván avatkozni. Az elemzés pontosan beazonosítja a problémát vagy kihívást, azonosítja a legfontosabb érintett kört, majd felvázolja a probléma-fát. Az elemzés azt is pontosan leírja, hogy az adott probléma kezelésében miért van szükség állami beavatkozásra.

A stratégiai helyzetelemzés a követező 3 lépésben történik:

- Az adott témakörben a problémák azonosítása;
- A problémák közti logikai kapcsolatok, valamint az egyes problémák okai (vagy mozgatórugói) és következményeik azonosítása, vagy akár szintbeli kapcsolódások bemutatatása;
- Az egész struktúra felvázolása, és a lehetséges beavatkozási útvonalak bemutatása.

A stratégiai helyzetelemzés beazonosítja azokat a kulcs-indikátorokat, amelyek a lehető legjobban jellemzik az adott folyamatokat, és ezekhez igazodóan lehetséges a kvantitatív elemzési vizsgálat. (Egy jó indikátorfa feltételezi az egyes indikátorok közti függvényszerű kapcsolatot.)

A stratégiai helyzetelemzés jó alapokat szolgáltat az előzetes hatásvizsgálathoz, hiszen az elemzésben beazonosított, jellemző folyamatokat kell előrejelezni – az új beavatkozás által megváltoztatott környezetben.

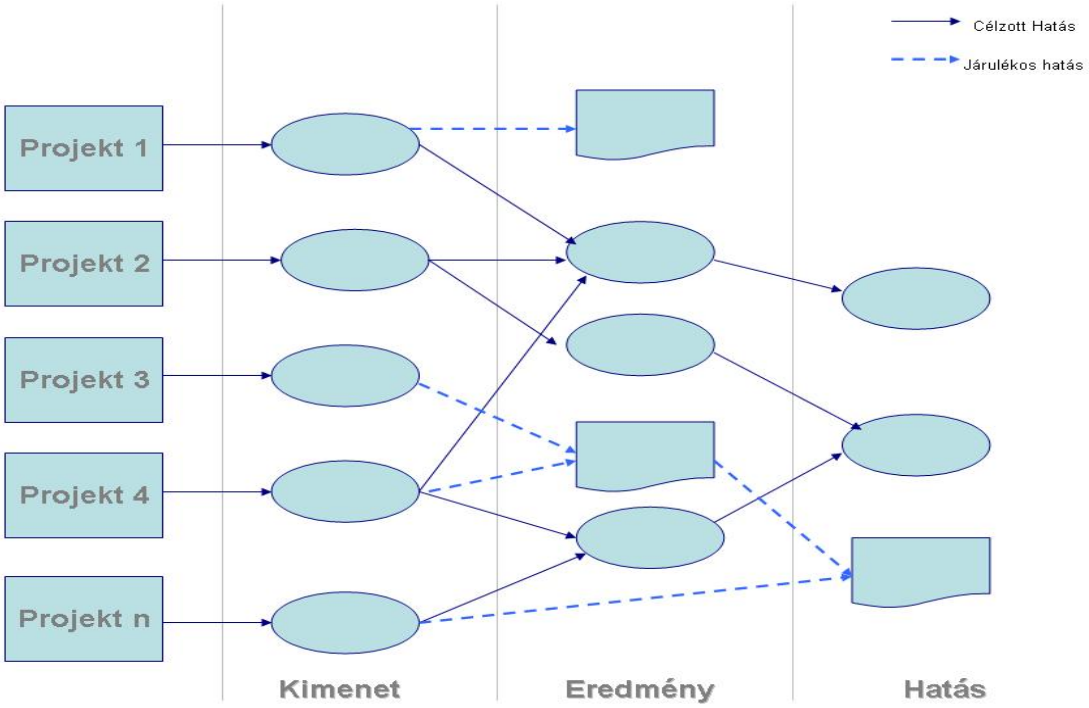
3.3.4.3. Kapcsolódás a célokhoz

A célokat úgy kell definiálni, hogy azok biztos viszonyítási pontot jelentsenek – mivel a hatásvizsgálatnak azt kell vizsgálnia, hogy az egyes beavatkozási alternatívák hogyan érik el ezeket a célokat.

3.3.4.4. Az előzetes hatásvizsgálat módszertani kerete

A programok és/vagy projektek hatásvizsgálati módszereként **a hatás-útvonal megközelítést** alkalmazhatjuk. Eszerint az adott beavatkozási csomag szándékolt és nem szándékolt, valamint közvetlen és közvetett hatásait minél széleskörűbben és részletesebben kell bemutatni, figyelembe véve az ésszerűség, hasznosság és hatékonyság szempontjait. Érdemes az elemzés tervezésekor figyelembe venni az adatgyűjtés várható költségeit, és hasznosságát.

A hatás-útvonal megközelítés esetében minden egyes projekthez/programhoz egyértelműen hozzárendelhető egy vagy több kimenet, amelyek hasonló összefüggésben állnak az eredményekkel, végül pedig a hatásokkal. A projektek/programok, a kimenetek, az eredmények és a hatások összefüggését a következő ábra szemlélteti.



5. sz. ábra: A programok/projektek hatás-útvonal térképe

Forrás: TÁRKI, 2005.

Az előzőekben már említettek szerint a hatás-útvonal elemzés gyakorlatilag a helyzetelemzés folytatása, a konkrét beavatkozásból, a fejlesztéspolitikai eszközből indul ki, majd az idő és a területi horizonton tágítva halad az egyedi hatásoktól az általános felé.

A hatásvizsgálat fókuszában a gazdasági, a társadalmi, a természeti-környezeti, valamint a területi hatások állnak, figyelembe véve ezek egymásra-hatásait és visszacsatolásait, továbbá ezek időbeli alakulását.

3.3.4.5. Az előzetes hatásvizsgálat kapcsolódása az indikátorokhoz

A hatás útvonalak azonosításakor az Európai Unió módszertani struktúrája 4 ok-okozati szintet különböztet meg:

- eszközök, erőforrások;
- beavatkozások;
- eredmények;
- hatások,

Az **erőforrás indikátorok** a programok/projektek tervezett költségvetését és emberi erőforrás igényét tartalmazzák.

A **beavatkozási (output) indikátorok** a tevékenység közvetlen kimenetét mérik lehetőleg fizikai mennyiségekben (darabszám, hosszúság, stb.).

Az **eredmény indikátorok** a közvetlen hatásokat mérik a program/projekt közvetlen kedvezményezettjeinél (itt mind a szándékolt, mind a nem szándékolt hatásokat érdemes mérni). Az indikátorok a kedvezményezettek lehetséges magatartásáról, teljesítményének változásáról ad információt. Az indikátorok lehetnek fizikaiak (pl. utazási idő, képzésben sikeresen részvevők száma), vagy pénzügyiek is (tőkeáttétel csökkenése, szállítási költségek csökkenése).

A **hatás indikátorok** a közvetett hatásokat mérik, elsődlegesen program szinten. A programspecifikus hatásindikátorok közvetlenül köthetőek a programhoz, csak időbeli és térbeli kiterjedésük nagyobb, mint az eredményindikátoroké. A globális indikátorok olyan indikátorok, amelyik több projekt/program, illetve külső hatások együttes eredményeképpen jönnek létre. (Az utólagos hatásvizsgálatnál elsődlegesen ezeket használjuk!)

3.3.4.6. Az előzetes hatásvizsgálati elemzés

A hatásvizsgálatnak az alábbiak szerint kell felépülnie.

1) *A tervezett beavatkozás bemutatása* - A program illetve annak részprogramja által létrehozott termék vagy szolgáltatás bemutatása. (Jellemzően lehet: infrastruktúrafejlesztés, ingatlan beruházás, vállalkozásoknak nyújtott szolgáltatás, képzési program, kutatási projekt, stb.)
2) *A beavatkozás mögött meghúzódó probléma azonosítása* - A program milyen társadalmi problémára, kihívásra kíván válaszolni? Fontos, hogy az adott probléma és a probléma mögött meghúzódó társadalmi-gazdasági folyamatok azonosítása egyértelmű legyen. Ehhez az adott problémát érdemes egyfajta folyamatként értelmezni, aminek először a térbeli, időbeli és társadalmi kiterjedést vizsgáljuk. Ezután azt vizsgáljuk, hogy miért is tartjuk problémának az adott folyamatot: azaz fogalmazzuk meg, hogy miért tartjuk aggályosnak a folyamatot, mit tartunk kívánatos/elvárt állapotnak (ez lesz a viszonyítási pontunk), milyen társadalmi veszélyekkel jár, ha az állam nem avatkozik be a folyamatba.
3) *A vizsgálat határainak (térbeli/időbeli/érintett körbeli) megállapítása* - A vizsgálat határainak (térbeli/időbeli/érintett körbeli) megállapításával jelezhető, hogy elemzésünket milyen határokon belül vagyunk képesek végrehajtani. A vizsgálat határait végeredményben a hatás-útvonalalak alapján jelöljük ki.
4) *A beavatkozás által közvetlenül megteremtett, szándékolt változások és a nem szándékolt hatások leírása* - A beavatkozásoknak van egy közvetlen eredménye, ezeknek az eredményeknek az érintettek közt egy várható eloszlása. Azaz a hatásvizsgálatnak le kell írnia, hogy mi változik – nagyobb és kisebb valószínűségekkel – a beavatkozás közvetlen társadalmi, gazdasági, természeti környezetében? A szándékolt és nem szándékolt hatások különválasztása fontos, hiszen minden programnak vannak szándékolt – célzott hatásai; de megjelennek olyan hatások is, amik nem az elsődleges célkitűzései a programnak, de várható, hogy bekövetkeznek. Ezeket a hatásokat fontos számbavenni, hiszen megjelenhetnek kockázatként is, vagy olyan hatásként is, ami a program sikerét, elfogadottságát növeli. A hatásokat nem elég „bruttó” módon figyelembe venni; ki kell vonni azt a jövőképet, amit az adott állami beavatkozás nélkül jött volna létre – így kapjuk a program „nettó hatását”. A programok eredményei és hatásai mind az egyén, mind a érintett csoportok addigi viszonyait érintik. A hatásvizsgálatnak külön kell tudni választani a magán (jellemzően üzleti) és a társadalmi hatásokat. A program hogyan változtatja meg az érintettek érdekeltségeit? Az érintettek számára ez milyen előnyökkel és hátrányokkal jár, illetve milyen jövőbeli költségeik és hasznaik származnak a beavatkozásból?

5) *A beavatkozás által eredményezett közvetett hatások, változások bemutatása* (Azok gazdasági, társadalmi, természeti-környezeti, területi dimenziónkénti bontása.) - A programok közvetett hatásai alatt azokat a hatásokat értjük, amelyek a közvetlen (kvázi elsődleges) hatások tovagyűrűző hatására jönnek létre (kvázi másodlagos hatások.) Természetesen itt is meg kell különböztetni a szándékolt és nem szándékolt hatásokat.

6) *További, lehetséges külső hatótényezők felderítése* - Milyen további feltételezhető (igen nagy valószínűséggel bekövetkező) külső hatótényezőkre számíthatunk, amik befolyásolják a programot és/vagy projektet? Ha program, illetve projekt elemei és más folyamatok gyengítik egymást, akkor egymást kölcsönösen gyengítő hatásról beszélünk; ha erősítik egymást, akkor kiegészítő, vagy szinergikus hatásokról beszélünk; de tulajdonképpen lehetnek függetlenek is.

7) *A végső hatások számbavétele, illeszkedése a célokhoz* - A végső hatások azok a hatások, amelyek részben a beavatkozás-csomag, részben más okok eredőjeként jönnek létre. Milyen körben jelentkeznek ezek a hatások: mekkora területet, hány embert, milyen időtávon érintenek?

8) *A vizsgálati eredmények elemzése, értelmezése, megjelenítése; visszacsatolások a program-előkészítésbe és alkotásba* - A lehetséges beavatkozások, erőforrások (és a hozzájuk kapcsolódó erőforrás indikátorok) felvázolása bemutatja az egyes programok erőforrás-terét, mely hatással lehet a beavatkozások és hatások mennyiségére és minőségére is. A kvantitatív indikátorok nyújtotta információkat kiegészítendő, javítandó célszerű kvalitatív elemzések elvégzése is. A kvantitatív és kvalitatív elemzések eredményeit szintetizálni, elemezni, értelmezni kell. Ezután a külső és belső érintettek számára meg kell jeleníteni az eredményeket és visszacsatolásokkal kell támogatni a program, illetve projekt-előkészítési, alkotási, és/vagy tervezési folyamatot.

4. EREDMÉNYEK

4.1 Felkészülés az AVOP végrehajtására, a SAPARD program és az AVOP összefüggéseinek vizsgálata

4.1.1 A SAPARD program

Az Európai Unió állam- és kormányfői 1997-ben a luxemburgi csúcstalálkozó keretében hozták nyilvánosságra az Agenda 2000 elnevezésű dokumentumot, amelynek keretében döntés született többek között arról, hogy a Phare program mellett további támogatásokat is biztosítanak a tagjelölt országok számára. Az 1999. tavaszán megrendezett berlini csúcstalálkozón a tagállamok állam- és kormányfői elfogadták és jóváhagyták az ún. „előcsatlakozási programokat", amelyek között a közösségi jogalkalmazásra felkészítő Phare program és az infrastrukturális beruházásokat támogató ISPA mellett megjelent a SAPARD program, amely a 10 csatlakozó ország számára a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés területén a felkészüléshez szükséges intézkedések finanszírozását volt hivatott szolgálni.

A SAPARD (Különleges Segélyprogram a Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés Számára) - amely az 1999. június 26-án kihirdetett 1268/1999 tanácsi rendelet értelmében 2000. január 1-jén lépett életbe - a PHARE és az ISPA mellett - egyike volt azoknak a segélyprogramoknak, amellyel az Európai Unió a társult tagországokat a tagságra való felkészülésben segíteni kívánta.

A SAPARD célja kettős:

- segítséget nyújtani a tagjelölt országnak az uniós jogrend (acquis communautaire) átvételéhez, beleértve a Strukturális Alapok, különös tekintettel pedig az Európai Mezőgazdasági és Garancia Alap (EMOGA) fogadására való felkészülést is, valamint
- hozzájárulni a fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés kialakításához.

Az Európai Unió 520 millió eurós keretet határozott meg a SAPARD Programra, a kedvezményezett 10 ország részére éves szinten, amelyből Magyarország mintegy 38 millió euróval (kb. 9,5 milliárd Ft) részesült. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió előcsatlakozási programjai megkívánták a hazai társfinanszírozás biztosítását, így ezzel együtt évente mintegy 50 millió euró (kb. 12,5 milliárd Ft) összeg állt rendelkezésre.

Az Unió a segély felhasználási céljainak meghatározását a tagjelölt országokra bízta. Ugyanakkor - a fentiekben említett célok szem előtt tartása mellett - azt is elvárta, hogy az általa felkínált intézkedésekből (összesen 15) az ország azokat válassza ki, amelyek egyrészt levezethetők a Csatlakozási Partnerség elnevezésű dokumentumból, másrészt összhangban vannak az Acquis Átvételére Szolgáló Nemzeti Programmal, az ország mezőgazdasági és vidékfejlesztési stratégiájával, valamint az Unió Közös Mezőgazdasági Politikájával (KAP).

Az Európai Tanács 1268/1999 rendelete alapján az egyes, a programban kedvezményezett országok az alábbi 15 intézkedés köré építhették ki stratégiájukat[32]:

- mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása;

[32] COUNCIL REGULATION (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period

- a mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztését szolgáló beruházások támogatása;
- a minőségellenőrzés, az állat- és növény-egészségügyi ellenőrzések struktúrájának javítása az élelmiszerek minősége és a fogyasztók védelme érdekében;
- agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztéséhez nyújtható támogatás;
- a tevékenységek diverzifikálásának, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztésének támogatása;
- képviseleti és üzemvezetési szolgáltatások létesítése mezőgazdasági üzemek számára;
- termelői csoportok felállításához, működtetéséhez nyújtható támogatás;
- falvak megújítása és fejlesztése, a vidéki kulturális örökség védelme és megőrzése;
- melioráció és birtokrendezés;
- földnyilvántartások kialakítása és naprakésszé tétele;
- a szakképzés javítása;
- a vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása;
- mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodás;
- erdőgazdálkodás, beleértve a mezőgazdasági területek újraerdősítését, a magántulajdonban lévő erdőgazdaságba történő beruházást és az erdészeti termékek feldolgozását és forgalmazását;
- szakmai segítségnyújtás a rendelet hatálya alá tartozó intézkedések megvalósításához, beleértve a program előkészítését és felügyeletét (monitoring) segítő tanulmányokat, információs és népszerűsítő kiadványokat.

Ennek megfelelően készült el Magyarország 7 évre szóló mezőgazdasági és vidékfejlesztési terve, az ún. SAPARD Terv. A magyar Kormány döntése alapján a SAPARD program keretében az alábbi intézkedések és akciók támogathatóak:

1. Mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása;
2. A mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztését szolgáló beruházások támogatása;
3. A szakképzés támogatása;
4. Agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztéséhez nyújtható támogatás;
5. Termelői csoportok felállításához, működtetéséhez nyújtható támogatás;
6. A vidék védelméhez és megőrzéséhez nyújtható támogatás;
7. A vidéki infrastruktúra fejlesztésének és javításának támogatása;
8. A tevékenységek diverzifikálásának, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztésének támogatása;
9. Technikai segítségnyújtás.

Ily módon a magyarországi SAPARD programból már a tervezés fázisában kimaradtak mindazon intézkedések, amelyek a mezőgazdaság struktúraváltásához (pl. birtokrendezés), az intézményrendszer hatékonyságának növeléséhez (pl. állat- és növény-egészségügyi ellenőrzések, földnyilvántartás) járulhatnának hozzá, s ezzel hosszú távon támogathatnák a fenntartható fejlődést.

Ugyanakkor a SAPARD program forrásainak igénybevétele egy második tényező függvénye is volt: ez az intézményi felkészülés és annak bizonyítása az Európai Bizottság felé. Ennek igazolására az Európai Bizottság teljes körű rendszeraudit keretében ún. akkreditációt adományoz a minősítés során megfelelt intézményrendszernek. Az akkreditációs folyamat keretében az Európai Bizottság meggyőződik arról, hogy a program végrehajtásáért felelős intézmények felkészültek és az uniós szabályoknak megfelelően képesek a program megvalósítására.

Tekintettel arra, hogy a magyarországi intézményrendszer nem tudta bemutatni teljes körű felkészültségét a fenti intézkedések vonatkozásában, ez jelentős, több mint kétéves csúszást eredményezett a program végrehajtásában és a források felhasználásában. Annak érdekében, hogy a hátralévő időben a forrásokat a lehető legnagyobb mértékben fel tudja használni, a SAPARD programot működtető hivatal döntése alapján az intézményrendszer az akkreditációs folyamat során a fenti intézkedések közül nem mindegyikre, a kilencből hatra szerezte meg a működési engedélyt.

Ezzel összhangban a SAPARD program keretében az alábbi intézkedésekre kerültek meghirdetésre pályázatok:

5. sz. táblázat: A SAPARD program magyarországi intézkedései

Kód	Intézkedés elnevezése
111	Mezőgazdasági vállalkozások fejlesztése
114	Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának, marketingjének fejlesztése
1305	Falufejlesztés és felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése
1306	A tevékenységek diverzifikálása, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztése
1308	Vidéki infrastruktúra fejlesztése
41	Technikai segítségnyújtás

Forrás: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 2005.

A választás alapjául olyan gyakorlati szempontok szolgáltak, mint hogy mely tevékenységekkel lehet a legnagyobb pénzeszközöket megmozgatni, vagy hogy mely tevékenységek végrehajtása történhet meg a legrövidebb időn belül. Ennek alapján nem kerülhettek be a pályázatok közé a szakképzés támogatása, az agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztéséhez nyújtható támogatás és a termelői csoportok felállításához, működtetéséhez nyújtható támogatás. Ezek az intézkedések mind hosszú távon is támogathatták volna a vidék fenntartható fejlődését, fejlesztését. Tekintettel arra, hogy a hosszú távú fenntarthatóság a fejlesztések esetében elengedhetetlen szempont, ez azzal a következménnyel jár, hogy ezen intézkedéseket nem lehet véglegesen elhagyni, csupán

időben eltolni, azaz ezen intézkedéseknek a csatlakozást követően a fejlesztési tervekben, azaz az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programban szerepelniük kell.

A fentiekben felsorolt, végrehajtott intézkedések közös jellemzője ugyanakkor, hogy rövidtávon látványos eredmények felmutatására képesek, amelyek fenntarthatósága azonban erősen megkérdőjelezhető.

Mivel SAPARD Program – lévén előcsatlakozási támogatás – forrásait csak és kizárólag a csatlakozás időpontjáig lehetett felhasználni, ezért a program pályáztatása a következő táblázatban bemutatott eredménnyel 2004. április 30-ával lezárult.

6. sz. táblázat: A SAPARD program pályázatainak eredményei

Kód	Intézkedés neve	Beérkezett pályázatok		Szerződéskötés	
		db	Ft	db	Ft
111	Mezőgazdasági vállalkozások fejlesztése	3.645	70.535.082.557,00	1.474	24.520.759.377,00
114	Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának, marketingjének fejlesztése	772	42.337.340.206,00	327	18.550.007.226,00
1305	Falufejlesztés és felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése	2.348	57.840.694.110,00	231	5.747.459.023,00
1306	A tevékenységek diverzifikálása, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztése	264	2.359.569.037,00	58	474.834.370,00
1308	Vidéki infrastruktúra fejlesztése	1.788	44.688.983.545,00	585	14.251.255.580,00
Összesen		**8.817**	**217.761.669.455,00**	**2.675**	**63.544.315.576,00**

Forrás: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 2006.

4.1.2 A SAPARD Program, mint előcsatlakozási eszköz szerepének vizsgálata

4.1.2.1. Hipotézisek és a vizsgálat módszere

A vizsgálatom célja a SAPARD program és a strukturális alapok vidékfejlesztési támogatásainak és azok kihasználtságának összehasonlítása, a két pályázathoz kapcsolódó és az adott térségekre (megyékre) jellemző mutatószámok közötti összefüggés vizsgálata többváltozós analízis (főkomponens-analízis) segítségével. Az elemzések során az alábbi kérdésekre próbálok meg választ találni:

a) *Van-e helye a vidékfejlesztési támogatásoknak az agráriumban, vagyis van-e összefüggés egy térség mezőgazdasága és vidékfejlesztési igényei között?*

A kérdés létjogosultságát a tervezés során keletkezett fogalmi zavarok adják, azaz rendkívüli nehézségek mutatkoztak a vidékfejlesztés és a regionális fejlesztés (területfejlesztés) közötti határvonal meghúzásánál amennyiben pl. falufelújítás az intézkedés tárgya.

A vidék Európai Unióban használatos definíciója alapján (ld. részletesebben a 2.2.2.1. fejezetben) az a terület, amelyen a mezőgazdasági tevékenység és a zöld felület dominál, alacsony népsűrűség, illetve beépítettség a jellemző, továbbá a lakosság jelentős hányada a mező-, erdő-, vad- és halgazdaságból él. A meghatározás szerint vidéki térségnek számít az a terület, ahol a népsűrűség 100 fő/km^2 alatt van. Ennek megfelelően kimutatható egyenes összefüggésnek kell lennie az adott területi egységre jellemző népesség és a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma valamint a beadott pályázatok száma és értéke között.

Tehát vizsgálom, hogy az egyes pályázati kiírásokhoz benyújtott, illetve a nyertes projektek száma és értéke milyen összefüggést mutat, vagy egyáltalán mutat-e összefüggést az adott térség mezőgazdaságával.

b) *Betöltötte-e a SAPARD program „előcsatlakozási alap" funkcióját, azaz teljesült-e az előző fejezetben említett első célkitűzése?*

A Strukturális Alapok fogadására való felkészülést és annak eredményességét sokan sok szempontból vizsgálták már, pl.: jogi keretek megteremtése megtörtént-e, gyors, hatékony és a szabályokat maradéktalanul betartó intézményrendszer megfelelően működik-e. Ugyanakkor az AVOP végrehajtása most érkezett el abba a fázisba, hogy érdemes ezt a kérdést a kedvezményezettek, jelen esetben a mezőgazdasági vállalkozók, termelők szempontjából megvizsgálni.

Feltevésem szerint két fő funkciót kellett a SAPARD programnak betöltenie: az EU-támogatásokhoz kapcsolódó ismeretek terjesztése, a figyelem és az érdeklődés felkeltése a pályázatok iránt. Ennek vizsgálatára a SAPARD és az AVOP pályázatokra beadott projektek számát és értékét, valamint az azok közötti esetleges összefüggést vizsgálom. (Felmerülhet a kétely, hogy a SAPARD pályáztatása egyidejűleg ellentétes hatást is kiválthat, amennyiben az adott térségben keletkező vidékfejlesztési igényeket sikerül teljes mértékben kielégítenie. Összevetve azonban a SAPARD program pályáztatása során az igények mértékét mutató beadott pályázatok számát és értékét a megkötött szerződések hasonló adataival, azt kell megállapítani, hogy a SAPARD-ra beadott pályázatok alapján a számszerűsíthető igények háromszorosan meghaladták a rendelkezésre álló forrásokat.)

Amennyiben nem csak a beadott, de a támogatott projektek között is kimutatható összefüggés, akkor bizonyos know-how transzfer is megvalósult, azaz a SAPARD program pályázatai során szerzett pályázati és projekt menedzsment ismeretek és tapasztalatok hasznosultak és így pozitív hatást gyakoroltak az adott területi egység AVOP pályázataira.

A fentiekben említett két nagy kérdéscsoportot két irányból is vizsgálom:

- *idősoron,* azaz egy választott intézkedés esetében az idősík két különböző pontjában – 2005. március 1-jei és 2006. január 31-i adatok alapján - is vizsgálom az összefüggéseket (ld. M6 és M7 mellékletek);
- *az idősík egy pontjában* (2006. január 31-én) három különböző intézkedéscsoportot is megvizsgálok (ld. M4, M5, M8, M9, M10 és M11 mellékletek).

A pályázati kiírások összevetésével ugyanakkor megállapítható, hogy a SAPARD és az AVOP intézkedései nem egyértelműen megfeleltethetőek egymásnak, az azonos vagy hasonló jellegű tevékenységek csoportosítására van szükség. Az elemzéshez 3 különböző intézkedés-csoport adatait használom fel a következő táblázatban bemutatott csoportosításban.

7. sz. táblázat: A SAPARD és az AVOP intézkedéseinek megfeleltetése

SAPARD		AVOP	
Kód	**Intézkedés**	**Kód**	**Intézkedés**
114	Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának, marketingjének fejlesztése	2.1. 3.1.2.	A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése Minőségi mezőgazdasági termékek marketingje
1305	Falufejlesztés és felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése	3.4.	Falufejlesztés, és –felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése
1306	A tevékenységek diverzifikálása, alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztése	3.1.	Vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése (a 3.1.2. alintézkedés kivételével)

Forrás: saját összeállítás

4.1.2.2. Mennyiben töltötte be funkcióit a SAPARD program?

A mezőgazdasági termékek feldolgozása, tevékenységek diverzifikációja és a falufejlesztési intézkedések esetében mind a SAPARD program, mind pedig az AVOP keretében benyújtott pályázatok, illetve elnyert támogatások adatait vetem össze a főkomponens analízis segítségével. Az egyes intézkedésekre vonatkozó alapmátrixokat a 4., 6., 8. és 10. mellékletek tartalmazzák. A főkomponens analízis részletes és számszaki eredményeit az 5., 7., 9. és 11. mellékletek mutatják be. Ebben a fejezetben a mellékletekben lévő táblázatok lehetséges értelmezésére térek ki az előző fejezetben megjelölt kérdések sorrendjében.

a) *Van-e helye a vidékfejlesztési támogatásoknak az agráriumban, vagyis van-e összefüggés egy térség mezőgazdasága és vidékfejlesztési igényei között?*

A 2005. márciusi adatok elemzése azt mutatta, hogy már a korrelációs mátrix, majd ezt követően a főkomponens analízis eredményei azt mutatják, hogy a vidékfejlesztési támogatásokra beérkező pályázatok száma, illetve értéke és a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma között nincs összefüggés, miközben az előbbiek a térségben lakó népesség számával korrelálnak.

A 2006. januári adatok szerint, ***a mezőgazdasági termékek feldolgozásához kapcsolódó intézkedés elemzésének*** eredményeit vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy a főkomponens koefficiens mátrix alapján sem a SAPARD, sem pedig az AVOP keretében benyújtott pályázatok eredményei nem mutatnak összefüggést a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számával. Bár a sikeres pályázatok esetében észlelhetünk összefüggést, de az semmiképpen nem nevezhető szignifikánsnak. Ehhez hozzájárul az a tény, hogy az AVOP keretében elnyert támogatások adatai ellenkező előjellel szerepelnek a mezőgazdasági foglalkoztatottsághoz viszonyítva, azaz a két adatcsoport között fordított összefüggés mutatható ki. Még szintén a főkomponens koefficiens mátrix alapján mind a SAPARD, mind pedig az AVOP adatai egyértelmű és egyenes összefüggést mutatnak a területi egységre jellemző népességadatokkal.

A tevékenység-diverzifikációs intézkedés főkomponens analízisének főkomponens koefficiens mátrixa szerint az intézkedésen belül egyedül a SAPARD nyertes pályázatai mutatnak összefüggést a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számával, azonban ez az összefüggés is negatív, azaz fordított, tekintettel az ellenkező előjelre. A népességi adatokkal való összefüggés vizsgálata is hasonló eredményre vezet.

A falufejlesztési intézkedés esetében a főkomponens koefficiens mátrix alapján az AVOP adatai nem mutatnak szignifikáns összefüggést a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számával, azonban a SAPARD program pályázati adatai esetében - a 3. mesterséges változó tartalmát vizsgálva – gyenge összefüggés állapítható meg. Ugyanakkor minden esetben a SAPARD és az AVOP mutatói is ellenkező előjelűek a mezőgazdaságban foglalkoztatottakhoz képest, azaz fordított összefüggés áll fenn közöttük. A népességi adatok vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy – az 1. mesterséges változó alapján - gyenge összefüggés áll fenn mind a SAPARD, mind pedig az AVOP pályázati adataival.

Összefoglalva a főkomponens analízis e kérdéskörben hozott eredményét megállapíthatjuk, hogy a SAPARD program és az AVOP pályázataira beérkező, illetve azokon nyertes projektek száma és értéke – bár a kérdés felvetésekor joggal feltételezhettük, hogy egy triviális összefüggés bizonyítható be - mégsem mutatnak összefüggést az adott területi egységen a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számával, holott elvárható lett volna, hogy az EU vidékfejlesztési támogatásai összefüggjenek az EU által meghatározott vidék-fogalommal. (Felmerülhet a kérdés, hogy ugyanez az eredmény keletkezhetett volna akkor is, ha az adott térség mezőgazdaságának jellemzésére más mutatót használtunk volna. Semmi jel nem mutat arra, hogy amennyiben egy másik jellemző,

például a mezőgazdasági termelés alá vont területek arányának mutatószámát vizsgáltuk volna - természetesen a térség teljes területével párhuzamosan -, más eredményt kapnánk.)

b) *Betöltötte-e a SAPARD program „előcsatlakozási alap" funkcióját, azaz teljesült-e az előző fejezetben említett első célkitűzése?*

A 2005. évi adatok vizsgálata egyértelmű összefüggést mutatott a SAPARD programra beadott pályázatok és az AVOP pályázati ablakaira beérkezett projektek száma között, illetve a SAPARD programban nyertes pályázatok és az AVOP-ra beadott projektjavaslatok között is.

Az alábbiakban a 2006. január 31-i adatokat vizsgálom, kezdve először a ***beadott pályázatokra vonatkozó összefüggések***kel.

Mindhárom vizsgált intézkedés esetében a főkomponens koefficiens mátrixok egyértelmű, erős és azonos előjelű, azaz egyenes összefüggést mutatnak a SAPARD programhoz és az AVOP pályázatokra beadott projektek száma és értéke között. Ez azt jelenti, hogy abban a megyében, ahol több pályázat került benyújtásra a SAPARD program kiírásaira, ott több projektjavaslat született az AVOP pályázataira is, és ugyanez természetesen fordítva is igaz. Bár mindenhol szignifikáns összefüggést mutatott ki az elemzés, mégis a legerősebb összefüggést a két adatcsoport között a mezőgazdasági termékek feldolgozását célul tűző intézkedés, míg a legkevésbé erős összefüggést a falufejlesztési intézkedés mutatta.

A falufejlesztési intézkedés esetében ***a 2005. és 2006. évi pályázati adatok***at egyetlen alapmátrixba összefoglalva (ld. M6 melléklet) és a vizsgálatot ezen is lefuttatva (ld. M7 melléklet) kívántam ***az idősoros elemzést közvetlenül is alátámasztani***. Ez a vizsgálat csak megerősítette az alábbi megállapításokat:

- szignifikáns, egyenes összefüggés áll fenn az adott területi egységen belül a SAPARD programhoz és az AVOP pályázataihoz beadott pályázatok száma között;
- a két vizsgálati időpont között eltelt egy év során nem történt hangsúlybeli eltolódás az adott területi egységek között az AVOP pályázatain, tehát azok a megyék, amelyek 2005-ig jól szerepeltek a beadott pályázatok számát tekintve, megőrizték a pályázatokon domináns szerepüket 2006-ra is.

Az ismeretek átadása, a know-how transzfer, a tapasztalatok átadása mind a SAPARD programban nyertes pályázatok és az AVOP pályázataira beadott javaslatok száma és értéke, mind pedig a SAPARD programban és az AVOP-ban is nyertes pályázatok száma és értéke közötti összefüggések alapján vizsgálható a 2006. január 31-i adatok alapján. (Tekintettel arra, hogy az első vizsgálati időpontban – 2005. márciusában – még nem voltak eredményei az AVOP pályázatok értékelésének és nem hirdettek nyerteseket, ezért a mindkét programban nyertes pályázatok közötti idősoros elemzést nem lehetett elvégezni.) Ezekben az esetekben a főkomponens analízis már jóval összetettebb, helyenként ellentmondásos eredményeket hozott.

A mezőgazdasági termékek feldolgozásához kapcsolódó intézkedés esetében a főkomponens koefficiens mátrix az 1. mesterséges változó értékei alapján gyenge, de azonos előjelű, azaz

egyenes összefüggést mutat a SAPARD-on nyertes pályázatok adatai és az AVOP-ra beadott pályázatok adatai között.

A két program nyertes projektjeire vonatkozó adatok összevetése ennél már összetettebb képet mutat. A főkomponens koefficiens mátrix az 1. mesterséges változó esetében gyenge, de azonos előjelű összefüggést mutat a két adatcsoport között, míg a 3. mesterséges változó esetében szintén gyenge, de különböző előjelű összefüggést enged sejteni. Ez az eredmény nem azt jelenti, hogy rosszul végeztük el az elemzést, vagy hogy az eredmény ellentmondásos, mindössze a mesterséges változók tartalmára enged következtetni. Az első mesterséges változó a két adatcsoport azon jellemzőit tartalmazza, amelyek egyenes összefüggésben állnak egymással, miközben a harmadik mesterséges változó az ellenkező hatású jellemzőket egyesíti. Így nem egyértelműen dönthető el a két adatcsoport közötti összefüggés jellege.

A tevékenység-diverzifikációs intézkedés esetében az előző intézkedéssel ellentétben a főkomponens koefficiens mátrixból sem az első, sem a második mesterséges változó alapján nem mutatható ki összefüggés a SAPARD-on nyertes projektek és az AVOP-ra benyújtott pályázatok adatcsoportjai között.

Hasonló eredményre vezetett ugyanezen intézkedés keretében a két programban nyertes projektek száma és értéke közötti összefüggések vizsgálata, azaz: a főkomponens koefficiens mátrix alapján itt sem állapítható meg közvetlen összefüggés.

A falufejlesztési intézkedés vizsgálata a főkomponens koefficiens mátrixban a SAPARD programon nyertes és az AVOP pályázataira beadott pályázatok esetében mind az első, mind pedig a harmadik mesterséges változó esetében azonos előjelű – azaz egyenes -, de gyenge összefüggést mutat ki. (Mindkét mesterséges változóban a két adatcsoport reprezentativitása közeli értékeket mutat.)

Mindkét támogatási program esetében a nyertes projektek adatait vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy a főkomponens koefficiens mátrix az első mesterséges változó esetében gyenge és azonos jelű összefüggést mutat, ugyanakkor a harmadik mesterséges változó alapján bár nem tudunk összefüggést kimutatni, mégis érdemes megemlíteni, hogy a reprezentált jellemzők ellenkező előjelűek.

Mindezek alapján megállapítható, hogy egyértelmű az összefüggés a két programra beadott pályázatok számszerű jellemzői között, azaz ahol több pályázatot nyújtottak be a SAPARD program támogatásaira, ott több projektjavaslat készült az AVOP pályázati kiírásaira is. Nem ennyire egyértelmű, de szintén közel egységesnek mondható eredmény született a SAPARD programon nyertes, az AVOP pályázati kiírásaira benyújtott, illetve ott nyertes projektek száma és értéke összefüggései vonatkozásában. Vagyis mindkét vizsgált adatcsoport-kombináció esetében volt kimutatható – közvetlen vagy közvetett – és egyenes összefüggés. Azaz abban a megyében ahol több és nagyobb értékű támogatott SAPARD projekt került végrehajtásra, ott több pályázat készült az AVOP kiírásaira és ezek nagyobb arányban szerepeltek sikeresen az értékelés folyamán.

4.1.3 Összefoglalás

A kutató feladata, hogy örökké kételkedjen a kutatása eredményeiben és állandóan ellenőrző vizsgálatokat végezve igazolja feltevéseit. Ennek okán az értekezésemben én sem pusztán egyetlen vizsgálat alapján elemeztem a SAPARD program és az AVOP közötti összefüggéseket, az egymásra gyakorolt hatásokat. Mind időben, mind pedig az intézkedéseket tekintve is több adatcsoportot vizsgálva mégis mindannyiszor ugyanarra az eredményre jutottam Ez azt jelenti, hogy nem történt időben semmilyen irányú változás a vizsgált adatcsoportok összefüggései között, továbbá egy adott időpontban a különböző intézkedések vizsgálata is közel azonos eredményre vezetett.

Mindezek alapján elmondhatjuk, hogy a SAPARD program felkeltette a figyelmet az európai uniós támogatások iránt és képes volt az érdeklődés fenntartására is. Ezzel egyidejűleg azon térségekben (megyékben), ahol magasabb volt a SAPARD programon nyertes projektek száma, egyértelműen több pályázat érkezett a strukturális alapok hasonló célkitűzésű pályázataira, sőt azok sikeresebben szerepeltek az értékelési folyamat során is, tehát magasabb arányban nyertek támogatást. Ez a tény feltételezi azt, hogy az uniós csatlakozás előtti SAPARD nyertes pályázatok készítése során felhalmozódott tudás-anyag, illetve a kialakult szakértői bázis átöröklődött a csatlakozás utáni strukturális támogatások felhasználásához segítségül. Tehát a SAPARD program, mint „előcsatlakozási alap” ellátta azon feladatát, hogy felkészítse a kedvezményezetteket a csatlakozás utáni strukturális alapok, elsősorban a vizsgálat tárgyát képező EMOGA vidékfejlesztési támogatások fogadására és forrásainak felhasználására.

A vidékfejlesztési támogatások EMOGA kereteiben történő szerepeltetése, valamint ezen támogatások mezőgazdasági mutatókkal történt összevetése alapján kimondhatjuk, hogy a vidékfejlesztési támogatások nem illeszkednek az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap támogatási rendjébe, valamint nem felelnek meg az Európai Bizottság „vidék”-re adott fogalmi definíciójában foglaltaknak sem. A pályázati ablakok tartalmi részleteit is elemezve arra a következtetésre juthatunk, hogy ezek a pályázatok sokkal inkább illeszkednek az Európai Regionális Fejlesztési Alap célkitűzéseihez.

Valószínűleg nem véletlen, hogy az Európai Bizottság az ún. „Harmadik kohéziós jelentés”-ében is erre a következtetésre jutott, amelynek eredményeképpen a következő költségvetési periódusban (2007-2013) a mezőgazdasági és vidékfejlesztési jellegű támogatások fokozottabban elkülönítésre kerülnek a strukturális alapoktól.

4.2 Agrár- és vidékfejlesztési intézkedések az AVOP-ban és az újonnan csatlakozott országok fejlesztési terveiben

Az alábbiakban az AVOP-ban szereplő helyzetelemzés alapján foglalom össze a magyar mezőgazdaság és vidék helyzetét, fejlesztési igényeit. Ez a helyzetelemzés – a Nemzeti Fejlesztési Terv tervezése időbeli ütemezésének és az Európai Bizottság előírásainak megfelelően - 2002. évi adatokat tartalmaz, ugyanakkor ez tekinthető a program kiindulópontjának. Ezeket az adatokat tekintem viszonyítási alapnak az időközi értékelés elkészítése folyamán, továbbá a program végrehajtását követően szintén ez fog viszonyítási alapul szolgálni az Európai Bizottság által elvégzendő utólagos értékeléshez is.

4.2.1 A mezőgazdaság és vidékfejlesztés helyzete és fejlesztési igényei

A fejlett országokhoz hasonlóan, az elmúlt évtizedben Magyarországon is folyamatosan csökkent a mezőgazdaság nemzetgazdaságon belüli súlya. Az ágazat nemzetgazdaságból való részesedésének csökkenése mellett a ráfordítások és a teljesítmények abszolút értékben is visszaestek. Ennek ellenére a magyar mezőgazdaság az EU-átlag kétszeresével járul hozzá a bruttó hozzáadott értékhez, továbbá az exportból és a foglalkoztatásból való részesedése is jóval meghaladja az EU-ban jellemző értékeket.

A mezőgazdaság kulcsfontosságú szerepet játszik a vidék értékeinek megőrzésében, a vidéki területek fenntartható fejlődésében, valamint a vidéki társadalom formálásában. Mindez a kapcsolódó vidékfejlesztési politikában tükröződik, amelynek célja a vidék társadalmi és gazdasági szerkezetének megerősítése.

A magyar vidék

Az OECD kritériumai[33] szerint Magyarország területének több mint 96%-a vidéki térségnek, 58%-a alapvetően vidéki térségnek minősül. Az össznépesség 75%-a ilyen területeken él. Az alapvetően vidéki területeken élők részaránya (31%) háromszorosa az EU átlagának (körülbelül 10%). Az összlakosság 35%-a él községekben, és e népesség több mint egyötöde 1000 főnél kisebb településen. A magyar községek több mint fele ebbe a kategóriába tartozik.

Magyarországon a vidéki térségek demográfiai viszonyai kedvezőtlenebbek, mint a városias térségeké. A születési arány csökken, a népesség korstruktúrája kedvezőtlen, a kistelepülésekről jelentős a népesség elvándorlása, és magas a gazdaságilag inaktívak aránya (egyes mikro-régiókban a 70%-ot is eléri). A munkanélküliség a falvakban 30%-kal, az 500 főnél kisebb településeken pedig kétszer magasabb az országos átlagnál. Legnehezebb helyzetben a szakképzetlenek, az idősebb munkavállalók és a hátrányos helyzetű csoportok (ideértve a roma népességet is) vannak.

A mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó infrastruktúra (az egyéni gazdálkodók telephelyei, a gazdaságok úthálózata, a vízellátás és a csapadékelvezető létesítmények, korszerű trágyalerakók) jelentős fejlesztésre szorul.

[33] A terület népességének több mint 50%-a olyan vidéki településeken él, ahol a népsűrűség 120 fő/km^2–nél kisebb.

Mezőgazdaság

2002-ben az agrártermelés 52%-át a növénytermesztés, 48%-át az állattenyésztés adta. A termelés volumene 1990 és 2002 között 30%-kal csökkent.

Az utóbbi években a mezőgazdaság tőkehiánya a beruházások drasztikus visszaeséséhez vezetett, és a mezőgazdasági beruházások részaránya az 1990-es évek elején jellemző 8,7%-ról 2002-re 3%-ra esett vissza.

Az állattenyésztési kapacitás fele kihasználatlan. A használaton kívüli eszközök állaga leromlott, többségüket az új gazdálkodási struktúrában nem lehet használni. Az épületek átlagos kora 20–30 év, és az állattenyésztési célra épített új épületek aránya mindössze 2–5%.

Az elavult eszközállomány, technológiai berendezések, gépek, valamint a ráfordítások alacsony szintje miatt a versenyképesség fokozatosan leromlott.

A privatizációs program – amely magában foglalta az állami gazdaságok magánosítását és a termelőszövetkezetek tulajdonosi szerkezetének átalakítását is – következtében a termőterületek (ideértve a mezőgazdasági földterületeket, erdőket és halastavakat) 86–88%-a magántulajdonban van. A mezőgazdasági üzemek mérete és tulajdonosi szerkezete rendkívül sokféle. A mezőgazdasági üzemek többségét magángazdálkodók üzemeltetik a mezőgazdasági földterületek 40%-án. Az ilyen üzemek működési struktúrája kétpólusú. Csak kevés modern, nagy és közepes méretű magángazdaság működik elegendő tőkével, ezek az összes üzem kevesebb mint 8%-át teszik ki. Velük párhuzamosan nagy számban léteznek nagyon kicsi, jellemzően saját fogyasztásra termelő gazdaságok (ezeknek csak 30%-a termel a piacra).

A mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma jelentős mértékben, az 1990-es 693 ezer főről 2002-re 241 ezerre csökkent. A fiatal generációk mezőgazdasági jelenléte mintegy 10 százalékponttal alacsonyabb, az idősebb munkavállalóké pedig 8–9 százalékponttal magasabb a többi ágazat átlagánál.

2001-ben az egyéni gazdálkodók közel 30%-ának semmilyen mezőgazdasági végzettsége sem volt, 60%-uk alapfokú, 8%-uk középfokú végzettséggel rendelkezett, és kevesebb mint 2%-uknak volt szakirányú egyetemi vagy főiskolai végzettsége. A szakképzés átlagos szintje megfelelő, bár még nem minden tekintetben alkalmazkodott a megváltozott gazdálkodási feltételekhez. Az egyéni gazdálkodóknak meglehetősen korlátozottak a közös agrárpolitikára, így például a közös piaci szervezetek támogatási rendszereire, a minőségi és termékkövetelményekre, a környezetvédelmi előírásokra, az állategészségügyre és az állatjólétre vonatkozó ismereteik. A gazdaságok irányításával, a termelés elemzésével és a termékek forgalmazásával kapcsolatos ismereteik sem kielégítők.

A mezőgazdasági termeléshez közvetlenül kapcsolódó élelmiszeripari ágazatokban (hús, baromfi, tojás, tej, zöldség és gyümölcs, bor) a strukturális változások még nem fejeződtek be. Az ezekben az ágazatokban tevékenykedő társaságok többsége a helyi és regionális piacokra termelő kis- és középvállalat. Annak érdekében, hogy képesek legyenek kielégíteni az EU élelmiszerbiztonságra, higiéniára és környezetvédelemre vonatkozó követelményeit, át kell alakulniuk és modernizálniuk kell a termelésüket.

Erdészet

Az erdő terület nagysága Magyarországon megközelítőleg 1,8 millió hektár, az ország területének 19%-a. Az állami tulajdonban lévő erdők aránya 59%, szemben az EU-ban jellemző 21%-kal. Az erdőterület fennmaradó 41%-át birtokló magántulajdonosok száma megközelítőleg 250 ezer. A magántulajdonú erdők területe az elmúlt években nőtt, ami nemcsak a privatizációnak köszönhet ő, hanem az új erdőtelepítési programoknak is.

A tényleges fakitermelés a meglévő feldolgozási lehetőségeknek csupán 80%-a, ami azt jelenti, hogy jelentős mennyiségű megújuló nyersanyag vagy energiaforrás marad kihasználatlanul.

Halászat

Magyarországon 140 ezer hektár természetes vízfelületen folyik regisztrált vízi halászati tevékenység. A halastavak területe ebből 28 ezer hektár. A halastavak túlnyomó többsége régebben létesült, gazdaságos hasznosításuk érdekében korszerűsítésre szorulnak.

2001-ben az összes haltermelés – beleértve a természetes vízi fogást is – 18 ezer tonna volt, ebből 12 ezer tonnát a halgazdaságok biztosítottak. A haltermelés 75%-át kistermelők adják. Az étkezési céllal megtermelt hal alig 20%-át dolgozzák fel. A feldolgozóüzemek elavultak, nem felelnek meg a minőségi követelményeknek, az általuk előállított termékek minősége ingadozó.

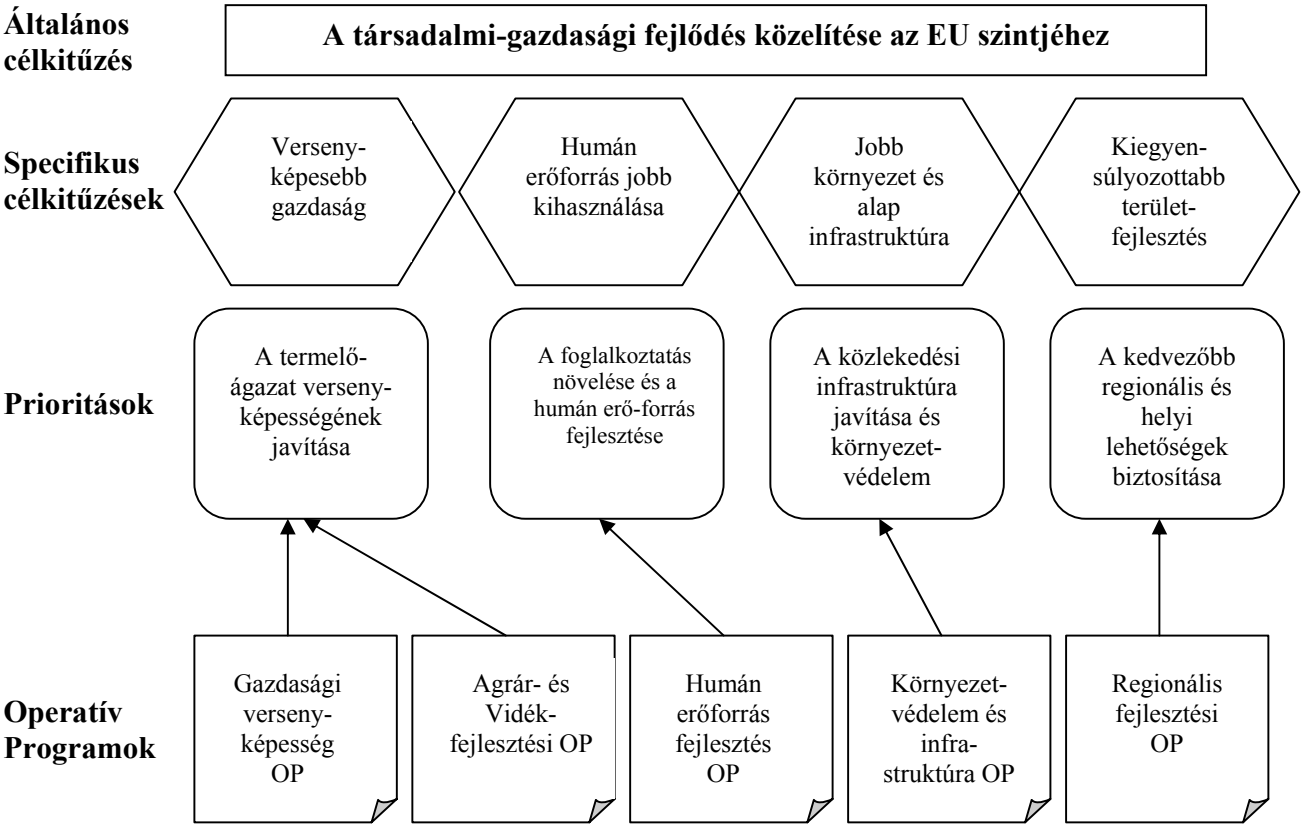
4.2.1.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye és szerepe a Nemzeti Fejlesztési Tervben

Történelmi távlatból tekintve Magyarország társadalmi-gazdasági fejlettsége jelentősen lemaradt az EU régi tagállamaihoz képest. Mint új tagállamnak, Magyarországnak – minden szinten a fokozott fejlődésre összpontosító – új irányelveket kell kidolgoznia annak érdekében, hogy ***megközelítse az EU társadalmi-gazdasági fejlettségi szintjét. Ez az NFT általános célkitűzése***, amihez az alábbi specifikus célkitűzések kapcsolódnak:

- *versenyképesebb gazdaság kialakítása* - javítani kell a vállalatok növekedési feltételeit biztosító üzleti környezetet, másrészről támogatni kell a vállalatok modernizálását célzó olyan beruházásokat, amelyek révén javítani tudják termelékenységüket. Fontos szerepet kap a modern technológiák növekvő felhasználása, illetve az innovációt támogató vállalkozói és tudományos ismeretek fokozott alkalmazása.
- *humán erőforrások jobb kihasználása* - nagyobb figyelmet kell szentelni az aktív munkaerő-piaci politikák fokozott fejlesztésének, valamint az olyan készségek és ismeretek elsajátításának, amelyek az új gazdaság fokozódó versenyhelyzetével összhangban hatékonyabban elégítik ki a strukturális átalakuláson átmenő munkaerőpiac szükségleteit. Prioritást kell adni a nagyszámú munkavállalási korú inaktívak és társadalomból kirekesztettek mobilizálásának. Tágabb szinten megfogalmazandó célkitűzés a szociális és egészségügyi szolgáltatások és infrastruktúra javítása. Különösen fontos, hogy az oktatási és szakképzési rendszer jobban tudjon alkalmazkodni a munkaerő-piaci követelményekhez. Ennek érdekében ki kell alakítani az egész életen át tartó tanulás átfogó keretrendszerét.
- *jobb minőségű környezet és az alapinfrastruktúra* – Magyarország környezeti állapota oly mértékben leromlott, hogy jelentős beruházások váltak szükségessé. A közlekedési infrastruktúra meglehetősen rossz állapota miatt ugyanez vonatkozik a közlekedési ágazatra is. Mivel az igények jócskán meghaladják a nemzeti alapok és a Kohéziós Alap által nyújtotta támogatásokat, a Strukturális Alapokból is kell további támogatásokat biztosítani. Ez nemcsak a környezet minőségének – és ezáltal az egész népesség munka- és egészségügyi feltételeinek – javításához fog hozzájárulni, hanem a regionális versenyképesség alapfeltételeinek kialakításához is.
- *kiegyensúlyozottabb területi fejlődés* – ebben az összefüggésben az életszínvonal, a közlekedési infrastruktúra, a gazdasági és innovációs lehetőségek, az oktatás és szakképzés, a kultúra, az egészségügyi és szociális szolgáltatások kulcsfontosságú tényezők, csakúgy mint az ilyen szolgáltatásokhoz és lehetőségekhez való hozzáférés esélyegyenlőségének biztosítása. Támogatni kell az egyes régiók saját potenciáljának fenntartható fejlődését, különösen

természeti és kulturális örökségükre alapozva. A főváros és a régiók közötti kiegyensúlyozott fejlesztéssel erősíteni kell a regionális és szub-regionális központok gazdasági és társadalmi funkcióit is, amihez viszont szükség van a regionális és helyi szintű közigazgatás korszerűsítésére. Mindezeket a beruházásokat a humán erőforrások fejlesztésével kell kiegészíteni. A humán erőforrás fejlesztésnek elő kell segítenie a megfelelő képesítéssel rendelkező munkaerő adott térségben történő megtartását, s ezzel a kiegyensúlyozott területi fejlődést.

A támogatott tevékenységeken keresztül, illetve a Magyarország természeti erőforrásait érő lehetséges negatív hatások csökkentése révén az NFT-nek *„horizontális prioritásként”* a *fenntartható fejlődés*t és a férfiak és nők közötti *esélyegyenlőség*et is elő kell segítenie.



6. sz. ábra: A Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési szintjei és azok összefüggései

Forrás: Közösségi Támogatási Keret 2004-2006.

Mindezek alapján a magyar NFT végrehajtása őt operatív programon keresztül történik:

1) Gazdasági Versenyképesség Operatív Program;
2) Agrár- Vidékfejlesztési Operatív Program;
3) Humán erőforrás fejlesztési Operatív Program;
4) Környezetvédelmi és Infrastruktúra-fejlesztési Operatív Program;
5) Regionális Fejlesztési Operatív Program.

Az egyes operatív programok közötti forrásmegosztást a következő táblázat mutatja be.

8. sz. táblázat: Forrásmegosztás az Operatív Programok között (millió euro)

Prioritás	Összes kiadás***	EU hozzájárulás* (millió EUR és %)		Összes támogatás (EU + nemzeti)** (millió EUR és %)	
1. Humán erőforrás fejlesztés OP	672,1	504,1	75,0	672,1	100,0
2. Gazdasági Versenyképesség OP	1.236,0	423,0	34,2	563,9	45,6
3. Környezetvédelem és Infrastruktúra OP	302,8	196,4	64,8	261,8	86,4
4. Agrár- és Vidékfejlesztés OP	1.220,4	317,2	25,9	423,0	34,6
5. Regionális fejlesztés OP	478,2	324,7	67,9	438,7	91,7
Összesen	3.909,5	1.765,4	45,1	2.359,5	60,3

Forrás: saját összeállítás

** Az EU hozzájárulás összege megegyezik az összes strukturális alapból kapott támogatás összegével.*

*** Az összes támogatás összege tartalmazza a strukturális alapokból kapott támogatás és az ahhoz kapcsolódó költségvetési társfinanszírozás összegét.*

**** Az összes kiadás megegyezik az összes támogatás és a pályázó által biztosított önrész összegével. (Az önrész lehet saját forrás és/vagy egyéb piaci forrás.)*

4.2.1.2. Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program célkitűzései, prioritásai és intézkedései

Az AVOP a versenyképesebb és fenntarthatóbb agrárszektor (ideértve a mezőgazdaságot, a halászatot és az élelmiszeripart) támogatásával, valamint a vidéki lakosság jövedelemszintjének és munkavállalási lehetőségeinek javítására irányuló integrált vidékfejlesztés előmozdításával segíti elő az NFT stratégiai célkitűzéseinek megvalósítását.

Az AVOP specifikus célkitűzése a mezőgazdasági termelés és az élelmiszer-feldolgozás versenyképességének javítása, a vidék felzárkóztatásának elősegítése. Ez a következő prioritásokon és tevékenységeken keresztül valósul meg:

1) *A versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban és a halászatban* – a mezőgazdasági termelés – a halászatot is beleértve – versenyképességének növelésére irányul olyan beruházások révén, amelyek eredményeként csökkennek a termelési költségek, növekszik a hozzáadott érték, javul a termékek minősége, továbbá érvényesülnek a környezetvédelmi, higiéniai és állatjóléti előírások. A gazdaságilag életképes üzemek alapítása érdekében a prioritás támogatja a fiatal gazdálkodókat, valamint a mezőgazdasági tevékenységekben és a szerkezetváltásban érintett személyek célzott képzését és a megfelelő ismeretek elsajátítását, hogy e személyek képesek legyenek megfelelni a kibővült piacok és a környezettudatosabb gazdálkodás által támasztott követelményeknek.

   - *Mezőgazdasági beruházások támogatása* – termelési költségeket csökkentő és hatékonyságot javító beruházások, gépek és technológiai berendezések korszerűsítése, technológiai színvonal emelése az állattenyésztésben és a növénytermesztésben, a termékek minőségét javító új technológiák és információs rendszerek bevezetése, a környezetvédelmi, higiéniai és állatjóléti feltételek javítása az állattenyésztésben, az alma, körte és őszibarack ültetvények fejlesztése figyelembe véve a közös piaci szervezetek előírásait.
   - *A halászati ágazat strukturális támogatása* – a halászati termékek feldolgozásának, értékesítésének és promóciójának fejlesztése, a tógazdaságok halastavainak, keltető-házainak és azok berendezéseinek műszaki, technológiai korszerűsítése, iparszerű haltermelő rendszerek építése és felújítása.
   - *Fiatal gazdálkodók induló támogatása* – egyszeri, vissza nem térítendő juttatás és kamattámogatás fiatal gazdálkodók vállalkozás-indításának ösztönzésére.
   - *Szakmai továbbképzés és átképzés támogatása* – a mezőgazdaságra, erdőgazdálkodásra és halászatra irányuló továbbképzések, szakképzések, a mezőgazdaságban tevékenykedő roma közösségek speciális agrár és gazdálkodási képzése, a gazdálkodók, illetve családtagjaik által végezhető, kiegészítő jövedelem megszerzését lehetővé tevő tevékenységek megismertetése.

2) *Az élelmiszer-feldolgozás korszerűsítése* – az élelmiszer-feldolgozás fejlesztését támogatja a technológiai, illetve a kapcsolódó logisztikai, tároló- és raktárkapacitások, valamint az informatikai háttér modernizációja révén. A beruházások egyaránt szem előtt tartják a fogyasztók egészségének védelmét, az élelmiszerbiztonságot és minőséget, a környezetvédelmi szempontokat, valamint az értékesítési csatornákhoz való jobb hozzáférést és alkalmazkodást.

   - *A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése* – szerkezetátalakítást, korszerűsítést és a termelési költségek csökkentését szolgáló fejlesztések, új, magasabb feldolgozottsági szintű, innovatív termékek előállítására irányuló fejlesztések, a különböző értékesítési csatornákhoz való alkalmazkodást elősegítő fejlesztések, az élelmiszerbiztonsággal és minőséggel összefüggő fejlesztések, a környezetterhelést csökkentő, a melléktermékek újrahasznosítását valamint a hulladékok elkülönített gyűjtését és kezelését szolgáló, a feldolgozó üzem területén belüli fejlesztések, a munka feltételeit javító fejlesztések.

3) *A vidéki térségek fejlesztése* – a vidéki térségek olyan fő strukturális problémáit kezeli, mint az elmaradott infrastruktúra és a vidéki települések mezőgazdasági termeléstől való függősége. A prioritás három specifikus célkitűzést fogalmaz meg: a vidéki területek gazdasági potenciáljának fejlesztése és a foglalkoztatás növelése; a vidéki környezet vonzerejének növelése; kísérleti, mintaértékű integrált kistérségi programok kidolgozása és megvalósítása (LEADER+ megközelítés). Ezek a célok a mezőgazdasági tevékenységek diverzifikációján és a vidéki

gazdasági tevékenységek kiterjesztésén – mint például a falusi turizmus, a tanyasi turizmus és a kézműipar fejlesztése - valamint a minőségi termékek értékesítésének támogatásán keresztül valósulnak meg. A vidéki lakosság életminőségének és életkörülményeinek javítása a megfelelő vidéki infrastruktúra, a vonzóbb lakókörnyezet, a vidéki közösségek erősítése, a természeti és kulturális örökség megőrzése és fejlesztése révén valósul meg.

- *A vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése* – az agrártevékenységek diverzifikációja (kiváló minőségű helyi és tájjellegű termékek előállításának, feldolgozásának fejlesztése), minőségi mezőgazdasági termékek marketingjének fejlesztése, az idegenforgalmi és kézműipari tevékenységek fejlesztése.
- *Mezőgazdasághoz kötődő infrastruktúra fejlesztése* – mezőgazdasági utak és a hozzájuk kapcsolódó létesítmények építése, javítása, mezőgazdasági telephelyek energiaellátásának kiépítése, javítása, a megújuló energiaforrások felhasználásának ösztönzése, helyi piacok és nagybani piacra-jutási lehetőségek fejlesztése, öntöző- és csatornarendszerek kiépítése, a termőföld termőképességének megőrzése, javítása, a közcélú vízgazdálkodási művek fejlesztésével a belvízi károk megelőzése, csökkentése.
- *Falufejlesztés és –megújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése* – a faluképet és a közvetlen épített és természeti környezetet javító beruházások az eredeti közösségi és gazdasági funkciók megtartásával, a természeti és történelmi tájkép és az azt alkotó táji elemek állapotának javítása, megőrzése, közösségi terek kialakítása, fejlesztése.
- *LEADER+* - térségi közösségi együttműködések felkészítése Helyi Akciócsoportok kialakítására és a LEADER+ megközelítésnek megfelelő működtetésére, a LEADER+ intézkedésbe történő aktív és hatékony bekapcsolódásra, kísérleti Helyi Akciócsoportok vidékfejlesztési stratégiáinak előkészítése és megvalósítása, vidéki térségek egymás közötti együttműködésének fejlesztése, az elért eredmények, tapasztalatok és a tudás átadása, információk és következtetések rendelkezésre bocsátása a hálózatépítés segítségével.

4.2.2 Nemzetközi kitekintés

A magyar agrár- és vidékfejlesztési elképzelések értékelése során érdemes egy pillantást vetni a Magyarországgal egy időben csatlakozott országok fejlesztési intézkedéseire.

A Strukturális Alapok felhasználásainak általános előírásait tartalmazó 1260/1999 tanácsi rendelet értelmében minden kedvezményezett ország egy dokumentumban, a Nemzeti Fejlesztési Tervben foglalja össze a végrehajtandó fejlesztési intézkedéseket. Ezen dokumentumok szolgálnak alapul a következőkben.

Ugyanakkor csak azon tagállamokat vizsgálom, amelyek releváns tapasztalattal szolgálhatnak Magyarország számára, ezért főleg területi, földrajzi, éghajlati okokból a kontinentális országok intézkedéseit mutatom be.

4.2.2.1. Cseh Köztársaság

Az EU besorolási rendszere alapján a Cseh Köztársaság területének mintegy 75%-a tekinthető vidéki területnek, ugyanakkor ez a teljes lakosság mindössze 22,3%-át érinti. A vidéki területeken a foglalkoztatás legfőbb forrása a mezőgazdaság. A politikai rendszerváltás óta folyamatosan csökken a

mezőgazdaság részesedése a bruttó hazai termelésben (1990-ben 7,7%, 2000-ben 3,4%), amelyet a mezőgazdaság foglalkoztatási lehetőségeinek csökkenése kísér.

A Cseh Köztársaság területének mintegy fele művelhető földterület, azonban ennek is csak mindössze 39%-a szántóföld. Ugyanakkor a mezőgazdasági művelésbe bevont földterület mintegy 60%-a kedvezőtlen adottságúnak minősíthető. Mindezekkel párhuzamosan a mezőgazdasági termelés volumene is folyamatosan csökken: 1990 és 2000 között 30%-kal, miközben a terméshozam is 24%-kal csökkent. Az állattenyésztés esetében is hasonló a helyzet, ezért az állatállomány csökkenése miatt csökkent a hús, a tej és a tojás termelés volumene is.

A mezőgazdasági termelés szerkezetében is jelentős változásokat hozott a rendszerváltás: jelentősen megnőtt a mezőgazdasági vállalkozások száma, s ezzel egyidejűleg csökkent a mezőgazdasági szövetkezetek és az állam szerepe a mezőgazdaságban. Ugyanakkor a gazdaságilag aktív lakosság körében jelentősen csökkent a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma: 629.000 főről (1990) mintegy 160.000 főre (2000). Ezzel egyidejűleg a mezőgazdasági foglalkoztatás legfőbb jellemzői és egyben problémái a következők lettek: a nők aránya a foglalkoztatottak körében alacsony, a gazdaság más ágazataihoz hasonlítva alacsony képzettségű foglalkoztatottak magasabb aránya, jelentős regionális különbségek a mezőgazdasági foglalkoztatásban.

4.2.2.1.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye a cseh Nemzeti Fejlesztési Tervben

A Cseh Köztársaság Nemzeti Fejlesztési Terve a globális és specifikus célkitűzések elérése érdekében öt Operatív Programot tartalmaz. Ezek közül négy egy-egy szektorra koncentrál: ipar- és vállalkozásfejlesztés, infrastruktúra, humán erőforrás fejlesztés, vidékfejlesztés és multi-funkcionális mezőgazdaság. Az ötödik operatív program regionális szemléletű.

9. sz. táblázat: Forrásmegosztás az Operatív Programok között (millió euro)

Prioritás	Összes kiadás	EU hozzájárulás (millió EUR és %)		Összes támogatás (EU + nemzeti) (millió EUR és %)	
1. Ipar- és vállalkozásfejlesztési OP	635,8	192,3	30,2	323,1	50,8
2. Infrastruktúra OP	269,7	173,1	64,1	259,7	96,3
3. Humán erőforrás fejlesztés OP	359,1	269,2	74,9	353,3	98,4
4. Vidékfejlesztés és multi-funkcionális mezőgazdaság OP	331,5	153,8	46,4	205,3	61,9
5. Regionális OP	991,9	498,0	50,2	739,1	74,5
Összesen	2.588,0	1.286,4	49,7	1.880,5	72,6

Forrás: saját összeállítás

4.2.2.1.2. A Vidékfejlesztés és multi-funkcionális mezőgazdaság Operatív Program célkitűzései, prioritásai és intézkedései

Tekintettel a cseh mezőgazdaság jelentőségére és igényeire a Vidékfejlesztés és multi-funkcionális mezőgazdasági Operatív Program az összes EU támogatásból mintegy 12%-kal részesül.

A Vidékfejlesztés és multi-funkcionális mezőgazdasági Operatív Program stratégiai célkitűzései a következők:

1) Vidéki területek, technikai eszközpark fejlesztése a mezőgazdasági és feldolgozó üzemekben;
2) Minőségi mezőgazdasági termékek marketingjének és külső piaci bevezetésének értékesítésének fejlesztése;
3) A mezőgazdasági és erdőterületek tulajdonosi szerkezetének konszolidációja, elősegítve ezáltal a vidéki területek multi-szektorális fejlődését;
4) A vidékfejlesztés társadalmi aspektusának megoldásai: a foglalkoztatás növelése, az életkor és iskolai végzettség szerinti lakossági összetétel javítása; az információhoz való hozzáférés javítása.

A Vidékfejlesztés és multi-funkcionális mezőgazdasági Operatív Programon belül mindössze egy prioritás került meghatározásra: a mezőgazdaság, az erdészet, a vízgazdálkodás és a vidéki területek fejlesztése. (Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a Regionális Operatív Program tartalmaz egy „Vidéki területek újraélesztése" elnevezésű prioritást, amelyet azonban az ERFA finanszíroz.)

Ezen prioritásterületen belül az állattenyésztéshez kapcsolódó, az EU normáknak való megfelelést szolgáló építési, rekonstrukciós és modernizációs beruházások valósíthatóak meg. Az EU-direktíváknak is megfelelő új technológiák bevezetése pénzügyi szempontból egy hosszú távon megtérülő beruházás.

Továbbá beruházásokra fordítható források a mezőgazdasági termékek feldolgozásának fejlesztését és értékesítésének támogatását tűzik ki célul.

Az erdőgazdálkodás területén a támogatások elsősorban az erdészeti termékek feldolgozása területén új technológiák bevezetésére és marketingkoncepciók kidolgozására, a természeti katasztrófák, tüzek által elpusztított erdő potenciál helyreállítására, továbbá megfelelő védelmi intézkedések kidolgozására, a védett erdők környezeti stabilitásának megőrzésére, illetve a nem mezőgazdasági célokat szolgáló földterületek erdősítésére koncentrálnak.

Ugyancsak ezen prioritás keretein belül nyílik lehetőség az EU LEADER+ kezdeményezésének jövőbeni felhasználására való felkészülésre, csakúgy mint a földrendezésre és a vidéki területek fejlesztésének támogatására.

A mezőgazdaság, erdészet, vízgazdálkodás területén szervezett szakmai (tovább)képzések célja az ismeretek bővítése a hatékonyság javítása, a munkatermelékenység és –hatékonyság növelése érdekében.

Egy további intézkedés a prioritáson belül a halászathoz kapcsolódó tevékenységek: a halászati termékek feldolgozásához kapcsolódóan a munka termelékenységének növelése, a termékek versenyképességének és minőségének javítása, piaci értékesítésük fejlesztése, ezzel egyidejűleg a folyóvizek halfajai eredeti összetételének megőrzése, a folyóvízi halállomány genetikai készletének megőrzése.

4.2.2.2. Észtország

A gazdasági ágazatok közül a mezőgazdaság ment keresztül a legdrasztikusabb változásokon Észtországban, amikor is az 1990-es évektől kezdve egy erősen támogatott mezőgazdaságból egy állami támogatásoktól mentes liberális árképzési politikát alkalmazó ágazattá lett. A mezőgazdaság szerkezeti átalakítását nehezítette a korábbi szovjet piacok elvesztése - amelyek felvették a termelési volumen közel felét -, és a termelési költségek gyors és drasztikus emelkedése. Mindezek együttesen csökkentették a mezőgazdaság versenyképességét.

A mezőgazdasági termelésre alkalmas földterületek aránya 20%, azonban 2001-ben ennek egy harmada nem állt művelés alatt. Nehézséget jelentenek a természeti adottságok: a földterület mintegy 70%-án folyamatos öntözés szükségeltetik és megközelítőleg egy harmada savas, ezért a termőképesség megőrzése érdekében állandó kezelést igényel.

A mezőgazdasági termékeket feldolgozó élelmiszeripar adja az észt GDP 3%-át és az összes export 5%-át. Az élelmiszeripari üzemek csak alacsony aránya felel meg az EU egészségügyi és környezetvédelmi elvárásainak. Az élelmiszeriparon belül jelentős helyet foglal el a halfeldolgozás, amely az észt halászati flotta által halászott halat dolgozza fel. A flotta nagy része elöregedett, még a szovjet-éra idején készült, így jelentős korszerűsítésre szorul.

4.2.2.2.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye az észt Nemzeti Fejlesztési Tervben

Észtország fejlesztési stratégiájának központi célkitűzése az ország humán erőforrásai tanulási kapacitásainak jobb kihasználása, az új technológiák nyújtotta lehetőségek megragadása, és a piacok bővítése a vállalkozói szektor innovációjának támogatása által.

A program a felhasználáshoz és végrehajtáshoz szükséges technikai segítségnyújtás mellett négy prioritást határoz meg:

1) Humán erőforrás fejlesztés;
2) Vállalkozások versenyképessége;
3) Mezőgazdaság, halászat és vidékfejlesztés;
4) Infrastruktúra és helyi fejlesztések.

Az észt fejlesztési terv prioritásai közötti forrásmegosztást a következő táblázat mutatja be.

10. sz. táblázat: Forrásmegosztás a prioritások között (millió euro)

Prioritás	Összes kiadás	EU hozzájárulás (millió EUR és %)		Összes támogatás (EU + nemzeti) (millió EUR és %)	
1 Humán erőforrás fejlesztés	99,291	76,12	76,6	99,291	100,0
2 Vállalkozások versenyképessége	97,584	73,188	75,0	97,584	100,0
3 Mezőgazdaság, halászat és vidékfejlesztés	109,527	69,268	63,2	97,166	88,7
4 Infrastruktúra és helyi fejlesztések	181,853	138,151	75,9	181,853	100,0
5 Technikai segítségnyújtás	19,516	14,637	75,0	19,516	100,0
Összesen	507,771	371,364	73,1	495,410	97,5

Forrás: saját összeállítás

4.2.2.2.2. A Mezőgazdaság, halászat és vidékfejlesztés prioritás célkitűzései és intézkedései

A mezőgazdasági, halászati és vidékfejlesztési prioritás az alábbi intézkedéseket és tevékenységeket tartalmazza:

1) *Mezőgazdasági vállalkozások beruházásai* – az intézkedés célja a mezőgazdasági termelés versenyképességének növelése a technológiai fejlődés, a foglalkoztatás és a hagyományos vidéki kultúra megőrzése révén. Ezen belül a célkitűzések az alábbiak:
   - Környezetileg fenntartható mezőgazdaság fejlesztése, amely teljesíti az EU állat- és növényegészségügyi, állatjóléti előírásait és normáit;
   - A technológiai szint emelése és a termékek minőségének javítása;
   - A mezőgazdasági foglalkoztatás fenntartása;
   - A hagyományos kultúrtáj megőrzése;
2) *Mezőgazdasági termékek feldolgozásának, értékesítésének fejlesztését célzó beruházások* – az általános célkitűzés a mezőgazdasági termékfeldolgozás versenyképességének javítása az alábbi célkitűzések révén:
   - A mezőgazdasági termékfeldolgozás megfeleltetése az új piacok elvárásaival, új piacok feltárása és a piaci csatornák működésének javítása;
   - A feldolgozás körülményeinek javítása és a hatékonyság növelése;
   - A mezőgazdasági termelők jövedelmének biztosítása,
   - A mezőgazdasági termelés minőségének javítása, a melléktermékek hatékonyabb hasznosítása;

- A környezetvédelmi és energiahatékonysági követelményeknek való megfelelés biztosítása;
- Innovatív beruházások támogatása.

3) *Vidéki területek gazdasági tevékenységének diverzifikációja* – a foglalkoztatás és a jövedelmek szintjének növelése a vidéki fejlesztések révén az alábbi tevékenységek támogatásával:
   - Nem-mezőgazdasági kisvállalkozások tevékenységének támogatása a vidéki területeken;
   - Helyi forrásokat/nyersanyagokat felhasználó vagy szolgáltatásokat nyújtó kisvállalkozások fejlesztése;

4) *Integrált földfejlesztés* – az integrált földfejlesztés feltételeinek megteremtése az alábbi tevékenységek révén:
   - A mezőgazdasági termelés vízszabályozás okozta kockázatainak csökkentése;
   - Az erdészeti termelékenység növelése;
   - A föld jobb felhasználása feltételeinek megteremtése;
   - A mezőgazdasági termelésbe bevont területekhez való hozzáférés biztosítása;

5) *Falufelújítás, - fejlesztés* – az életkörülmények javítása a helyi aktivitás növelése és a non-profit szektor fejlesztése révén:
   - Helyi kezdeményezések és együttműködési hajlandóság ösztönzése, a társadalmi kapcsolatok erősítése;
   - Társadalmi infrastruktúra fejlesztése;
   - Természeti és épített falusi örökség megőrzése, a települések látványának javítása;
   - A falusi lakosság különféle szolgáltatásokhoz hozzáférésének javítása.

6) *Helyi kezdeményezéseken alapuló fejlesztési projektek (LEADER)* – helyi kezdeményezéseken alapuló tevékenységek támogatása, amelyek lehetővé teszik új munkahelyek, alternatív jövedelemforrások létesítését:
   - A vidéki területek belső fejlődési potenciálját felhasználó és közösségfejlesztő projektek végrehajtásához szükséges intézményi keretek és tudásalap fejlesztése;
   - Helyi fejlesztések modelljének kiépítése működő, a helyi szinten minden fontos partnert képviselő helyi akciócsoportok révén;
   - Helyi akciócsoport által (decised) kísérleti projektek támogatása, amelyek a helyi lakosság érdeklődésének fenntartását, a LEADER-típusú helyi kezdeményezésű projektek végrehajtásából és hatásaiból származó lehetőségek bemutatását célozzák;
   - Az együttműködés, az információ- és tapasztalatcsere előmozdítása.

7) *Erdészet* –az erdők gazdasági, ökológiai és társadalmi értékének (retain), a vidéki területeken az adminisztratív feladatokhoz hozzájárulás és a munkahelyek megőrzése:
   - Fenntartható erdőgazdálkodás és annak fejlesztése;
   - Erdészeti források megőrzése és körülményeinek javítása,
   - Az erdők gazdasági, ökológiai és társadalmi értékének (retain) növelését célzó beruházások;
   - Az erdészeti eredetű termékek használata és értékesítése új lehetőségeinek megteremtése, továbbá az erdőgazdálkodás termékei feldolgozásának és piaci értékesítésének hatékonyságnövelése;
   - Erdőtulajdonosok szövetségeinek létrehozása a hatékonyabb és fenntartható erdőgazdálkodás érdekében,
   - A természeti katasztrófák és erdőtüzek révén elveszett erdőgazdálkodási potenciál helyreállítása;

8) *Mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatások* – a mezőgazdaságban, az erdészetben és az ezekhez kapcsolódó oktatásban bekövetkezett változásokra tekintettel ez az intézkedés támogatja a mezőgazdasági termelők és erdőtulajdonosok tudás- és készségszintjének növelését, javítja a mezőgazdasági tanácsadók versenyképességét.

9) *A halászati kapacitás és flotta szabályzása* – ezen intézkedés specifikus célja a halászati flotta kapacitásának csökkentése a halállomány felhasználása illetve annak természetes reprodukciója közötti egyensúly megteremtése érdekében.

10) *A halászati flotta megújítása és modernizációja* – a halászhajók műszaki állapotának javítása és az élelmiszerkezelés modernizációja.

11) *A halászati termékláncchoz kapcsolódó beruházások támogatása* – a halfeldolgozás és halhús-termelés (akvakultúra) modernizációja, a kikötők halfogadási körülményeinek javítása, belföldi halászati befektetések támogatása.

12) *Egyéb halászati intézkedések* – a halászati szektor átstrukturálása révén keletkező kedvezőtlen társadalmi és gazdasági hatások ellensúlyozása az alábbiak támogatásával:

4.2.2.3. Lengyelország

A mezőgazdaság részesedése a bruttó hazai termelésben folyamatosan csökken, 2001-ben mintegy 2,9% volt. Ugyanakkor a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya jelentősen meghaladja az EU átlagát: a gazdaságilag aktív lakosság 38,6%-a a mezőgazdaságban dolgozik. Ugyanakkor ez a magas foglalkoztatásai arány nem áll egyenes arányban a termeléssel, sőt a mezőgazdasági foglalkoztatásnak jelentős szerepe van a munkaerő-piaci egyensúly fenntartásában, mivel felszívja a hivatalosan nyilvántartott és a rejtett munkanélküliséget.

A rendszerváltás során a mezőgazdaság termelési szerkezete is jelentős változáson ment keresztül: az állami gazdaságok megszűntek, a helyüket a földet magántulajdonban tudó gazdálkodók vették át. Ezzel egyidejűleg megfigyelhető az a tendencia, hogy a nagy mezőgazdasági területtel rendelkező, piacra termelő gazdaságok száma növekszik a kisgazdaságok ellenében. A kis földterülettel rendelkező gazdaságok tulajdonosai elsősorban munkanélkülivé vált emberek, akik csak saját fogyasztásra termelnek. Ugyanakkor a mezőgazdasági foglalkoztatottak a társadalomnak a legalacsonyabb jövedelemmel rendelkező rétegét alkotják, az ezáltal keletkező tőkehiány miatt a gazdaságok (tovább)fejlesztése ellehetetlenedett.

Jelentős szerepet játszik a halászat: a teljes mezőgazdasági és élelmiszeripari export 12%.át ez az ágazat adja. Az erdészet számára kedvező lehetőségeket rejt az a tény, hogy az ország területének mintegy 29%-át erdők borítják.

A jelentős számú vidéki lakosság mintegy 60.000 településen él, ahol hiányos az alapszolgáltatások elérhetősége, magas a technikai infrastruktúra kiépítési és üzemeltetési költsége.

4.2.2.3.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye a lengyel Nemzeti Fejlesztési Tervben

A lengyel Nemzeti Fejlesztési Terv stratégiai globális célkitűzése a tudáson és vállalkozásokon alapuló versenyképes gazdaság kiépítése, amely hosszú távon harmonikus fejlődést biztosít a foglalkoztatás növelése, a társadalmi, gazdasági és helyi kohézió javítása által. Mindezek alapján öt fejlesztési tengely került meghatározásra az alábbiak szerint:

- Vállalkozások versenyképességének támogatása;
- Humán erőforrás fejlesztése és foglalkoztatás;
- A befektetetések növelésének kedvező feltételek kialakítása, a kiegyensúlyozott fejlődés és helyi kohézió erősítése;
- Szerkezeti átalakulás a mezőgazdaságban, halászatban és a vidékfejlesztésben;
- A régió fejlődési potenciáljának erősítése, területek marginalizációjának megakadályozása;

Mindezek alapján a lengyel Közösségi Támogatási Keret a 2004-2006. időszakban öt mono-támogatású – csak egyetlen Strukturális Alapból kapja a támogatását – szektorális operatív programból áll, amelyek az alábbi tengelyek mentén alakultak ki:

1) A gazdaság versenyképességének növelése;
2) Humán erőforrás fejlesztés
3) Az élelmiszeripar modernizációja és vidékfejlesztés;
4) Halászat és halfeldolgozás;
5) Közlekedés és tengergazdaság.

Mindezek kiegészülnek integrált regionális fejlesztési operatív programmal.

A lengyel Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai közötti forrásmegosztást a következő táblázat mutatja be.

11. sz. táblázat: Forrásmegosztás az Operatív Programok között (millió euro)

Prioritás	Összes kiadás	EU hozzájárulás (millió EUR és %)		Összes támogatás (EU + nemzeti) (millió EUR és %)	
1. A gazdaság versenyképességének növelése OP	2.529,7	1.300,0	51,3	1.836,7	72,6
2. Humán erőforrás fejlesztés OP	1.782,2	1.270,4	71,2	1.755,8	98,5
3. Az élelmiszeripar modernizációja és vidékfejlesztés OP	1.947,8	1.055,0	54,1	1.318,9	67,7
4. Halászat és halfeldolgozás OP	330,5	178,6	54,0	249,5	75,4
5. Közlekedés és tengergazdaság	892,3	627,2	70,3	892,3	100,0
6. Integrált Regionális OP	4.385,2	2.869,5	65,4	3.996,5	91,1
7. Technikai segítségnyújtás OP	27,0	20,0	74,0	27,0	100,0
Összesen	11.894,7	7.320,7	61,5	10.076,7	84,7

Forrás: saját összeállítás

4.2.2.3.2. Az élelmiszeripar modernizációja és vidékfejlesztés valamint a Halászat és halfeldolgozás Operatív Programok célkitűzései, prioritásai és intézkedései

A többi új tagállamban alkalmazott gyakorlattól eltérően Lengyelországban a mezőgazdasági, halászati és vidékfejlesztési intézkedések két operatív programban kerültek megfogalmazásra, amelynek elsődleges oka a már említett mono-támogatású[34] operatív programok kialakításának elve volt.

Az élelmiszeripar modernizációja és vidékfejlesztés operatív programjának elsődleges célkitűzése a mezőgazdaság és élelmiszergazdaság versenyképességének növelése, továbbá a vidéki területek fenntartható fejlődése. További programcélok az élelmiszerbiztonság és -minőség fejlesztése. Az élelmiszeripari beruházások az egészségügyi, higiéniai és minőségi elvárásoknak való megfelelést, a környezetvédelem és – tudatosság növelését és az állatjólét fejlesztését szolgálják.

[34] Mono-támogatásúnak nevezem azokat az operatív programokat, amelyek forrását csak egyetlen strukturális alap biztosítja.

A halászat és halfeldolgozás operatív program stratégiai célkitűzése a vízi erőforrásokkal való racionális gazdálkodás kialakítása, a halászati szektor hatékonyságának növelése és a lengyel halfeldolgozó ipar versenyképességének növelése. A halászati és feldolgozott termékek meg kell feleljenek a belföldi piac elvárásainak mind az ár, mind pedig a minőség szempontjából, ugyanakkor versenyképesek kell legyenek a külföldi piacokon is.

Figyelembe véve az operatív programok célkitűzéseit az alábbi intézkedések kerültek megfogalmazásra:

1) *A mezőgazdaság struktúraváltásának támogatása* – az intézkedések elsősorban a mezőgazdaság struktúrájának javítására, a gazdaságok versenyképességének növelésére és a termelés piaci igényekkel történő összehangolására koncentrálnak. A prioritás keretében igénybe vehető közvetlen támogatás, de közvetett formában is részesedés nyerhető (pl.: képzések és szaktanácsadás formájában). A beruházási támogatások legfőképpen a mezőgazdasági termelés EU-normáknak való megfeleltetéséhez, a mezőgazdasági termékek minőségének javításához járulnak hozzá. A képzési és tanácsadási tevékenység biztosítja a vidéki területeken a mezőgazdaságban rendelkezésre álló eszközök teljes és racionális felhasználását.

   - *Mezőgazdasági vállalkozások beruházásai* – gazdaságok beruházásainak támogatása a termelés költségeinek csökkentése, az előállítás hatékonyságának növelése, a higiéniai és állattenyésztési feltételek javítása érdekében.
   - *Fiatal gazdálkodók, gazdaságok beindításának támogatása* – közvetlen támogatás formájában megvalósuló pénzügyi segítség a fiatal gazdálkodók részére mezőgazdasági tevékenység beindításához vagy átvett gazdaság modernizációjához.
   - *Képzés* – műhelymunkák, szemináriumok, szakképzési tanfolyamok és „legjobb gyakorlat”-ot (’best practice’) bemutató kurzusok és egyéb képzési eszközök beszerzésének támogatása.
   - *Mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatások támogatása* – mind állami, mind pedig piaci tanácsadást támogat, fedezi a tanácsadó szolgáltatás költségeit, segíti a támogatási pályázatok elkészítését.
   - *Birtokrendezés* – az összevonások és az azutáni munkálatok figyelembevételével a támogatás fedezetet nyújt a földfelmérési munkálatok költségeire, a jogi dokumentumok elkészítésére és az összevonás utáni adminisztrációs eljárásokra.
   - *Mezőgazdasági vízgazdálkodás* – meliorációs eszközök építése és modernizációja, árvízvédelmi intézkedések bevezetése.

2) *Vidéki területek fenntartható fejlődése* – a prioritás célja a vidéki területek fenntartható fejlődése feltételeinek megteremtése, a vidéki lakosság életkörülményeinek alakítása által. A prioritás keretében olyan projektek valósulhatnak meg, amelyek a hagyományos földhasználati formák megőrzését, a mezőgazdasági infrastruktúra fejlesztését és alternatív jövedelemszerzési források megteremtését célozzák meg.

   - *Vidéki területek megújítása, a vidék kulturális örökségének védelme és megőrzése* – az intézkedés célja a helyi közösségek mobilizálása, közös akciók támogatása, amelyek a vidéki területek életkörülményeinek és az életminőség javítására irányulnak. Támogatásban részesülnek azok az alulról jövő helyi kezdeményezések és fejlesztések, amelyek a falvak közterületeinek modernizációját, a kulturális, rekreációs és sport funkciókat betöltő objektumok felújítását, a hagyományos vidéki épített táj megőrzését

és renoválását és kulturális, szociális célokra történő újrahasznosítását tűzik ki célul. Ezzel egyidejűleg a falusi turizmus fejlődéséhez kapcsolódó infrastrukturális fejlesztések és regionális promóciós akciók is a támogathatósági körbe tartoznak.

- *Mezőgazdasági és ahhoz közeli tevékenységek diverzifikációja, alternatív jövedelemszerzési lehetőségek megteremtése* – kompenzáció formájában megvalósuló pénzügyi támogatás a gazdálkodó vagy családja által indított kiegészítő jellegű tevékenység költségei fedezésére.
- *A mezőgazdaság műszaki infrastruktúrájának fejlesztése* – elsősorban kisebb projektek támogatását jelenti, amelynek segítségével javul a mezőgazdasági vállalkozó és háztartások műszaki infrastruktúrához való hozzáférése.
- *A természeti katasztrófák és erdőtüzek által elpusztított erdészeti potenciál helyreállítása, megfelelő megelőző intézkedések bevezetése* – erdők (újra)telepítése és tűzvédelmi rendszerek bevezetése.

3) *A mezőgazdasági termékek feldolgozásának összhangba hozása az EU elvárásaival* – a mezőgazdasági és élelmiszeripari beruházások fő célja a versenyképesség növelése a közös piacon. Elsősorban a megfelelő egészségügyi, higiéniai, állattenyésztési, állategészségügyi, élelmiszerbiztonsági és környezetvédelmi szabványok bevezetését célzó projektek kerülnek támogatásra.

- *Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése* – célja a piacorientált termeléshez kapcsolódó befektetések támogatása, a termelés modernizációja, a meglévő piaci rések kihasználása és új értékesítési csatornák kialakítása.

4) *A halászati beruházások és erőforrások kiegyensúlyozása* – az intézkedések által megvalósul a halászati flotta egy részének teljes visszavonása:

- *Halászhajók forgalomból kivonása* – a halászati kapacitás egy részének teljes visszavonása, amely azonban egyúttal a halászati jogok más hajóknak történő átadásával jár együtt.
- *Harmadik országokba, vagy más tevékenységekre áthelyezés* –ez az intézkedés az előzőhöz hasonló eredményeket hoz a hajók fizikai kivonása nélkül;
- *Közös vállalkozások (Joint venture)*.

5) *A halászati flotta megújítása és modernizációja* – az intézkedés célja a halászflotta megfiatalítása az elöregedett hajók cseréjével és a flotta modernizációjával annak érdekében, hogy a halászati tevékenységek költségei csökkenjenek és javuljanak a fedélzeti egészségügyi feltételek, csakúgy mint a termékek minősége.

6) *A vízi erőforrások, haltenyésztés, halászati kikötői eszközök, a halfeldolgozás és értékesítés fejlesztése* – a prioritás célja komplex tevékenységek támogatása a halászat, haltenyésztés és a feldolgozóipar negatív hatásainak ellensúlyozására, a halászati kikötők modernizálására. A prioritás az alábbi intézkedések nyomán kerül végrehajtásra:

- *Vízi erőforrások védelme és fejlesztése;*
- *Haltenyésztés;*
- *Halászati kikötők infrastrukturális fejlesztése;*
- *Halfeldolgozás és értékesítés* ;
- *Belföldi halászat*.

7) *Egyéb tevékenységek* – A prioritás célja a halászati flotta átalakítása és a tevékenységek időszakos felfüggesztése miatt elszenvedett negatív hatások (állások elvesztése) ellensúlyozása, a part menti halászat fejlesztésének támogatása, termelői szervezetek megszervezésének ösztönzése, a hal értékesítés és az innovációs tevékenységek elősegítése.

4.2.2.4. Lettország

A függetlenség elnyerését követően, 1991-től nemcsak a politikai, de a gazdasági életben is jelentős változások következtek. Az 1990-es évek elején a mezőgazdaság uralkodó ágazat volt (az iparral együtt), de az ágazati átalakulásokat követően az 1990-es évek közepére a mezőgazdaság bruttó hazai termelésből kivett része jelentősen lecsökkent, mintegy 7,9%-ra.

A gazdaságok fejlődésének legnagyobb akadályát a tőkehiány jelenti, ami szintén korlátozza a fiatal gazdálkodók önálló tevékenységének beindítását.

Bár a munkaerő képzettsége viszonylag magasnak mondható, ez mégsem felel meg a munkaerő-piac igényeinek, mivel az ismeretek elavultak, az oktatás színvonala alacsony.

A vidéki területeken a közút-ellátottság gyenge és rossz minőségű, jelentős beruházásokra lenne szükség.

4.2.2.4.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye a lett Nemzeti Fejlesztési Tervben

Lettország hosszú távú fejlesztési célkitűzései a tudás alapú társadalom négyes pillérére – a közigazgatás fejlesztésére, az info-kommunikációs technológiák gyors fejlődésére, az oktatási és képzési rendszer megváltoztatására és a hazai innováció fejlesztésére támaszkodnak.

A nemzeti program erősen korlátozott időtartamát figyelembe véve jól célzott és kiegyensúlyozott, továbbá reális közép-távú célkitűzések kerültek kidolgozásra, amelyek az alábbiak:

- A foglalkoztatás és a versenyképesség növelése;
- A humán erőforrás fejlesztése;
- Az infrastruktúra fejlesztése.

Mindezek alapján Lettországban az alábbi prioritásterületek kerültek meghatározásra:

1) Területi kohézió
2) Vállalkozásfejlesztés és innováció
3) Humán erőforrás fejlesztés és foglalkoztatás
4) Vidéki területek fejlesztése és halászat
5) Technikai segítségnyújtás

A strukturális alapok forrásainak egyes prioritásterületek közötti megosztását a következő táblázat mutatja be.

12. sz. táblázat: Forrásmegosztás a prioritások között (millió euro)

Prioritás	Összes kiadás	EU hozzájárulás (millió EUR és %)		Összes támogatás (EU + nemzeti) (millió EUR és %)	
1 Területi kohézió	269,2	203,8	75,7	269,2	100,0
2 Vállalkozásfejlesztés és innováció	208,5	156,4	75,0	208,5	100,0
3 Humán erőforrás fejlesztés és foglalkoztatás	174,9	132,7	75,8	174,9	100,0
4 Vidéki területek fejlesztése és halászat	180,9	115,7	63,9	170,1	94,0
5 Technikai segírségnyújtás	22,6	17,0	75,2	22,6	100,0
Összesen	856,1	625,6	73,0	845,3	98,7

Forrás: saját összeállítás

4.2.2.4.2. A vidéki területek fejlesztése és halászat prioritás célkitűzései és intézkedései

A mezőgazdaság és annak feldolgozó ágazata strukturális problémáinak leküzdése érdekében, a vidéki területeken tapasztalható alacsony vállalkozási arány, a vidéki lakosság elégtelen kezdeményezőkészsége miatt, továbbá a fenntartható vidék-, mezőgazdasági és erdészeti fejlődés biztosítása érdekében a vidék problémái megoldásának komplex megközelítése szükséges: a mezőgazdasági termelés modernizációja, talajjavítás, mezőgazdasági termékek versenyképes feldolgozása, új munkahelyek teremtése, a természeti erőforrások hatékony felhasználása, a vidéki lakosság aktivizálása és fiatal gazdálkodók bevonása a mezőgazdasági termelésbe. Másrészről a prioritás fókuszál a halászati erőforrások fenntartható felhasználására, amelyek mind a tengeri, mind a belföldi halászat esetében lehetővé teszi a magas hozzáadott értékű halászati termékek előállítását, amelyek mind a helyi, mind a nemzetközi piacokon versenyképesek lehetnek, továbbá lehetővé teszi új piaci lehetőségek feltárását.

A fenti célok elérése érdekében az alábbi intézkedések kerültek meghatározásra a Vidéki területek fejlesztése és halászat prioritáson belül:

1) *Mezőgazdasági vállalkozások beruházásai* - a mezőgazdaság átstrukturálása nagyszámú, azonban kevésbé hatékony mezőgazdasági vállalkozást hozott létre. Az épületek, eszközök, gépsorok többsége elöregedett, az infrastruktúra (elsősorban az öntözőrendszerek) elavult. Veszélyesek mind a felhasználók, mind pedig a környezet számára. Ezen okokból kifolyólag az intézkedés célja a belső és külső piacokra előállított termékek versenyképességének növelése a minőség, a higiénia, az élelmiszerbiztonság növelése és az EU-normáknak való megfelelés elősegítése.

Az intézkedés további célkitűzése a mezőgazdasági termelésből származó jövedelem növelése a versenyképesség növelése által, a mezőgazdasági termékek előállítási költségeinek csökkentése új technológiák alkalmazása révén.

2) *Fiatal gazdálkodók támogatása - az intézkedés célja a fiatal lakosság* mezőgazdasági tevékenységek iránti rendszeres elkötelezettségének növelése. A támogatás segíti fiatal gazdálkodók mezőgazdasági vállalkozásainak beindítását. A támogatás megvalósulhat egyszeri juttatás vagy érdekeltségi alapon történő támogatás formájában. Ez lehetővé teszi a gazdaságilag életképes mezőgazdasági vállalkozások megteremtését és egyidejűleg a munkaerő megújítását, továbbá a vidéki lakosság megtartását.

3) *Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése* - ezen intézkedés célja a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és piaci értékesítésének fejlesztése új technológiák és eszközök bevezetése által, a mezőgazdasági feldolgozó üzemek káros környezeti hatásainak minimalizálása, továbbá a termelés új eszközei és technológiái alkalmazásának fokozása (pl.: ISO és HACCP minősítések).

4) *Vidéki területek adaptációja és fejlesztése* - az átstrukturálási folyamat által okozott problémák megoldása érdekében ez az intézkedés hivatott magas minőségű tanácsadási szolgáltatást biztosítani a mezőgazdasági szektor átstrukturálása és fejlesztése vonatkozásában. Ezen belül az alábbi tevékenységek támogathatóak:
   - A természeti és éghajlati körülmények gazdaságok fejlődésére gyakorolt negatív hatásainak csökkentését célzó talajjavítás, a mezőgazdasági földek fenntartható kapacitásának és termelékenységének megőrzése és versenyképes termékek előállításának feltételei biztosítása érdekében;
   - Mezőgazdasági és ahhoz közel álló tevékenységek, valamint a kézművesség és a falusi turizmus diverzifikációja a fenntartható foglalkoztatási lehetőségek érdekében;
   - A vidéki táj megőrzése, a hagyományos nyílt vidéki tájkép megőrzésének ösztönzése, a lett ökorendszer jellegzetességei romlásának megelőzése;
   - Mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatások igénybevétele a mezőgazdasági vállalkozók és erdőtulajdonosok által a gazdaságok versenyképességének növelése érdekében.

5) *Erdészet fejlesztése* - az intézkedés célja a magántulajdonban lévő erdők gazdasági, ökológiai és társadalmi értékének növelése, az erdészeti erőforrások növelése, a széndioxid abszorpció növelése, az erdészeti erőforrások fenntartásának és javításának ösztönzése, az erdőket alkotó fafajták helyi feltételeknek megfelelő jellegzetességeinek és diverzitásának megőrzése, továbbá az erdőtulajdonosok közötti együttműködések támogatása.

6) *Helyi akciók fejlesztése (LEADER)* - az intézkedés átfogó célkitűzése a vidéki területek fenntartható helyi fejlődésének elősegítése a helyi lakosság és intézmények kapacitásfejlesztése (készségek és tapasztalat) révén, a LEADER+ kezdeményezés megközelítésének fejlesztése, új és jobb megoldásokat találni a mélyen gyökerező és tartós gazdasági és szociális problémák megoldására, előnyt kovácsolni a lehetőségekből.

7) *Képzés* - az intézkedés célja a gazdálkodók és a mezőgazdaság iránt elkötelezett lakosság készségeinek és képességeinek javítása, az erdőtulajdonosok felkészítése az erdőgazdálkodási intézkedések alkalmazására figyelembe véve az erdők gazdasági, ökológiai és társadalmi funkcióit.

   A szakképzés támogatása hozzájárulhat a gazdálkodók, erdőtulajdonosok és a mezőgazdasági tevékenységben részt vevők elhelyezkedést elősegítő készségeinek fejlesztéséhez.

8) *A halászati kapacitás kiegyensúlyozása* - a prioritás egyik legfontosabb célkitűzése a Balti-tenger és a Rigai-öböl halászati kapacitásának kiegyensúlyozása. Az intézkedések többek között magukba foglalják a halászhajók visszavonását és néhány halászhajó más célra (pl.: oktatási és kutatási célra) történő felhasználásának elősegítését.

9) *A halászati flotta megújítása, halászhajók modernizációja* - az intézkedés célja a halászhajókon az egészségügyi és biztonsági körülmények javítása, továbbá a fedélzeti halfeldolgozás feltételeinek fejlesztése.

10) *A* halhús-termelés *(akvakultúra) és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése* – az intézkedés átfogó célkitűzése a halfeldolgozó ágazat versenyképességének javítása és magas minőségű termékek előállításának elősegítése a környezetvédelmi és egészségügyi előírások figyelembe vételével, a hal kikötőben történő kirakodási és tárolási körülményeinek, továbbá értékesítési feltételeinek javítása, ami garantálja a végső fogyasztó számára a minőséget.

11) *A parti halászat fejlesztése, társadalmi-gazdasági intézkedések, új piaci lehetőségek és termelői szervezetek támogatása* – az intézkedés keretében a Balti-tenger és a Rigai-öböl menti parti halászat feltételeinek javítását célzó beruházások kerülnek támogatásra. A támogatás révén biztosítható a biztonsági felszerelések, az egészségügyi és munkakörülmények javítása. Ugyancsak támogatást nyerhetnek a halászhajóik kivonását elszenvedő halászok. Támogatási mechanizmus kerül kidolgozásra azon halászok számára, akik nem saját elhatározásukból hagynak fel a halászattal.

4.2.2.5. Litvánia

Litvánia területének mintegy 97,4%-a a vidéki terület kategóriájába sorolható, ahol a lakosság közel 35%-a él. A vidéki lakosság legnagyobb részét még mindig a mezőgazdaság foglalkoztatja, ezzel egyidejűleg a vidéki munkanélküliség megközelíti a 15%-ot. A ’90-es évektől kezdődően a mezőgazdaság társadalomban és gazdaságban betöltött szerepe fokozatosan csökkent. 2001-ben a mezőgazdaság már csak mintegy 7%-át adta a teljes bruttó hazai termelésnek. Az ország területének 51,6%-a a mezőgazdaságilag művelt terület, míg az erdőségek további 30%-ot foglalnak el. Az 1991-ben kezdődött földreform eredményeképpen 2003-ra a mezőgazdasági területek 84%-a esetében rendeződött a (magán)tulajdonjog kérdése. 2000 óta az egyéni mezőgazdasági vállalkozók száma nem változott, miközben a gazdaságok száma csökkent, aminek oka elsősorban a versenyképesség hiánya. A mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya 17,5% (2002) és szintén csökkenő tendenciát mutat.

Az erdők túlnyomó többsége (71%) állami tulajdonban van, azonban a magántulajdonban lévő erdészet szerkezete nem kedvező, a tulajdonosok képzettségének és a tőke hiányának köszönhetően alkalmatlan az intenzív fejlesztésre.

Az agrárgazdasági termelés 15%-át a halászat adja. Az Atlanti-óceánban és a Balti-tengeren fogott hal mennyisége az utóbbi években megháromszorozódott. Ugyanakkor az EU-kvóták bevezetését követően a halászflotta már túl nagynak mondható.

4.2.2.5.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye a litván Nemzeti Fejlesztési Tervben

Litvánia 2004-2006 időszakra szóló fejlesztési tervének globális célkitűzése: a hosszú távú gazdasági versenyképesség növekedése feltételeinek megteremtése és erősítése, továbbá átmenet a tudásalapú társadalom kialakulásához és annak fejlesztése, amelyet a GDP növekedése, a foglalkoztatás erőteljes növekedése jellemez és ez a lakosság életkörülményeinek javulásához, jólétének növekedéséhez vezet.

Az átfogó fejlesztés stratégia végrehajtása rugalmas támogatáspolitikát feltételez, amely képes figyelembe venni a gyorsan változó gazdasági és társadalmi körülményeket. Ezért a stratégia hatékony végrehajtása érdekében a beruházások négy fő prioritás köré csoportosulnak:

1) Társadalmi és gazdasági infrastruktúra fejlesztése;
2) Humán erőforrás fejlesztése;
3) A termelőágazat fejlesztése;
4) Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és halászat.

Az egyes prioritások közötti forrásmegosztást a következő táblázat mutatja be.

13. sz. táblázat: Forrásmegosztás a prioritások között (millió euro)

Prioritás	Összes kiadás	EU hozzájárulás (millió EUR és %)		Összes támogatás (EU + nemzeti) (millió EUR és %)	
1 Társadalmi és gazdasági infrastruktúra fejlesztése	**459,1**	**347,1**	**75,6**	**459,1**	**100,0**
2 Humán erőforrás fejlesztés	**217,0**	**163,8**	**75,4**	**217,0**	**100,0**
3 A termelőágazat fejlesztése	**300,6**	**222,4**	**73,9**	**300,6**	**100,0**
4 Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és halászat	**198,7**	**135,0**	**67,9**	**192,0**	**96,6**
5 Technikai segítségnyújtás	**35,8**	**26,9**	**75,1**	**35,8**	**100,0**
Összesen	**1.211,2**	**895,2**	**73,9**	**1.204,5**	**99,4**

Forrás: saját összeállítás

4.2.2.5.2. A Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és halászat prioritás célkitűzései és intézkedései

A mezőgazdasági, vidékfejlesztési és halászati prioritás alapvető célkitűzése a természeti erőforrásokra és helyi tradíciókra alapozva került kialakításra: egy modern mezőgazdasági, erdészeti és halászati szektor megteremtése, befektetések a hagyományos gazdálkodástól az alternatív tevékenységekig a modernizáció negatív társadalmi és gazdasági hatásainak ellensúlyozása érdekében. Ezen átfogó cél elérése érdekében az alábbi intézkedések kerültek meghatározásra:

1) *Egy versenyképes, EU piacokra orientált mezőgazdaság létrehozása, az élelmiszerbiztonság előmozdítása és az értékesítés fejlesztése a jelenlegi lehetőségek hatékonyabb kihasználása által, továbbá a foglalkoztatás biztosítása a vidéki területeken* – a gazdaságilag erős és versenyképes mezőgazdasági egységek létrejöttét a farmstruktúra átalakítását célzó beruházások biztosítják. A modern eszközök és technológiák beszerzése növeli a mezőgazdasági termelés hatékonyságát, minőségét, biztonságát, továbbá biztosítja az egészségügyi és környezetvédelmi előírásoknak megfelelést. Ezen célkitűzés elérése érdekében az alábbi három fő tevékenységtípus kerül megvalósításra:

   - *Mezőgazdasági vállalkozások beruházásai* – egy piacorientált, versenyképes mezőgazdaság megteremtésén keresztül az élelmiszerbiztonság fokozása, az értékesítés fejlesztése, amely lehetővé teszi a már létező multi-funkcionális szektor lehetőségeinek hatékonyabb kihasználását és a foglalkoztatás fenntartását a vidéki területeken.
   - *Fiatal gazdálkodók támogatása* – célja a fiatal gazdálkodók számának növelése. Ezzel egyidejűleg a versenyképesség növelése, mivel a fiatal gazdálkodók hatékonyabban alkalmazkodnak a modern technológiai változásokhoz és az új versenykörnyezethez. Az intézkedés a fiatal gazdálkodók vidéken tartásával segít ugyanakkor stabilizálni a vidék demográfiai helyzetét is.
   - *Vidéki területek adaptációja és fejlesztése (birtokrendezés)* – az intézkedés keretében a farmrendszer átstrukturálására helyeződik a legnagyobb hangsúly.
   - *Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése* – a hús, gabona, zöldség és gyümölcs, tej és egyéb termékek feldolgozására specializálódott vállalkozások modernizációja csökkenti a termelés költségeit, fokozza a minőségi és környezeti irányítási rendszerek kidolgozását és végrehajtását, fejleszti a higiéniai körülményeket, a termékek minőségét és ezek által azok értékesítését.

2) *A gazdasági tevékenységek diverzifikálási lehetőségeinek megteremtése a vidéki területeken; a mezőgazdasági termelők további gazdasági tevékenységek felé történő elkötelezettségének erősítése* – a vidéki területek kiegyensúlyozott fejlődése céljára tekintettel különös hangsúly helyeződik az infrastruktúra és az alternatív jövedelemszerző tevékenységek fejlesztésére. Ezen cél elérése érdekében az alábbi tevékenységek végrehajtására kerül sor:

   - *Erdészet* – az erdők gazdasági, ökológiai és társadalmi értékeinek megőrzése érdekében elsősorban az erdészeti magánvállalkozások tőkeberuházásaira fókuszál. Az intézkedés megteremti a feltételeket a magántulajdonban lévő erdők fejlesztéséhez az erdészeti infrastruktúra fejlesztése és a beruházások támogatása által.
   - *Vidéki területek adaptációja és fejlesztése* – célja, hogy megteremtse a megfelelő feltételeket, biztosítsa a jövedelmet és a megfelelő életminőséget, továbbá alternatív munkalehetőségeket a vidéki lakosság számára, hogy elkötelezzék magukat a mezőgazdasági tevékenységek mellett. Az intézkedés tevékenységek széles körét öleli fel a mezőgazdaság víz-erőforrásaival való gazdálkodástól, a szaktanácsadási rendszeren keresztül a falusi turizmus és a kézművesipar fejlesztéséig. A legerőteljesebb hangsúly a műszaki infrastruktúra fejlesztésén van, mint például az öntözőrendszerek felújítása, árvízvédelmi intézkedések.
   - *LEADER+ típusú intézkedések és képzés* – célja a vidéki lakosság önbizalmának növelése és a humán erőforrás fejlesztése a vidéki területeken.

3) *Erőforrás alapú és piacorientált modern és hatékony halászati szektor létrehozása, amely megfelel az EU követelményeinek és egyúttal megkönnyíti ennek társadalmi következményei elviselését* –az elsődleges szempont a halászati kapacitás kiegyensúlyozása, további célkitűzés a halfeldolgozó lánc minden elemének összhangba hozása az élelmiszerbiztonsági, munkabiztonsági és környezetvédelmi elvárásokkal. Ugyanakkor nem kevésbé fontos a halászati tevékenységek fejlesztéséhez szükséges kedvező körülmények megteremtése, a halhús-termelés (akvakultúra) fejlesztése a versenyképesség növelése érdekében és a halászati tevékenység korlátozása társadalmi hatásainak megkönnyítése. Ezek a célkitűzések az alábbi intézkedések végrehajtásával érhetők el:

- *A halászflottához kapcsolódó tevékenységek* – a halászflotta méretének és kapacitásának csökkentése annak érdekében, hogy egyensúlyba kerüljön a halászati erőforrásokkal és megfeleljen az új EU-kvótáknak.
- *A vízi erőforrások védelme, kikötői szolgáltatások, halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése* – ezek a beruházások elsősorban a kikötői szolgáltatások fejlesztésének bővítésére koncentrálnak, amelynek révén fejlődnek a halászati termékek értékesítésének körülményei és bővülnek a lehetőségei.
- *Egyéb halászati célú tevékenységek* – a halászati flotta csökkentésének hátrányos gazdasági és társadalmi hatásai ellensúlyozására támogatás nyújtható a halászati tevékenység megszűnésével leginkább hátrányos helyzetbe kerültek részére.

4.2.2.6. Szlovákia

A mezőgazdaság aránya a szlovák bruttó hazai össztermékben folyamatos csökkenést követően 6%. A mezőgazdaság vezető ága az ország déli részén elhelyezkedő, kontinentális éghajlatú alföldeken a növénytermesztés, ugyanakkor jelentős az ország szarvasmarha-, sertés- és baromfitenyésztése.

A szocialista időbeli Csehszlovákia munkamegosztására jellemző volt, hogy a szlovák országrészre jutott a cseh országrész élelmiszerrel való ellátásának feladata, ezért a szétválást követően is jelentős maradt az élelmiszeripar, de elvesztette piacait.

4.2.2.6.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye a szlovák Nemzeti Fejlesztési Tervben

Szlovákia Nemzeti Fejlesztési Tervének stratégiai célkitűzése: a GDP növekedésének biztosítása a hosszú távon fenntartható fejlődés szem előtt tartásával oly módon, hogy a 2006. évre az egy főre jutó GDP összege az EU tagállamok átlagának 60-65%-át elérje.

Ezen stratégia cél elérése érdekében a régiók dinamikus és kiegyensúlyozott gazdasági és társadalmi növekedésének azon elemeit választották, amelyek döntő hatással vannak a gazdaság alapjának struktúrájára és fejlődésére. Ennek alapján négy fő fejlesztési tengely alkotja a Nemzeti Fejlesztési Tervet:

- a régiók termelési potenciáljának kiaknázása, átstrukturálása és fejlesztése;
- a régiók innovatív kapacitásának fejlesztése;
- a humán erőforrás fejlesztése és a munka erőforrásainak hatékony kihasználása;
- a régiók elérhetőségének javítása és a területi infrastruktúra fejlesztése.

A fenti tengelyek mind szektorális, mind regionális operatív programokon belül is meghatározásra kerültek és ennek alapján az alábbi globális célkitűzések kerültek beazonosításra:

1) Munkahelyek teremtése és a munkanélküliség csökkentése;
2) Folyamatos növekedés támogatása a versenyképes termelésben;
3) A termelés és a szolgáltatások fejlesztése a hazai erőforrások felhasználása mellett;
4) A környezet védelme és javítása;
5) Vidékfejlesztés és a multi-funkcionális mezőgazdaság fejlesztése.

14. sz. táblázat: Forrásmegosztás a prioritások között (millió euro)

Prioritás	Összes kiadás*	EU hozzájárulás	Összes támogatás (EU + nemzeti)
Alapinfrastruktúra fejlesztése	**319,08**	**53,18**	**72,58**
- Közlekedés	210,77	31,17	41,56
- Telekommunikáció	2,07	1,55	2,07
- Energia	3,25	1,75	3,25
- Környezetvédelem és vízgazdálkodás	64,45	14,57	20,53
- Egészségügy	38,54	4,14	5,17
Humán erőforrás fejlesztés	**162,59**	**45,98**	**59,70**
- Foglalkoztatás	69,57	29,72	38,25
- Oktatás	74,73	10,16	13,08
- Képzés	6,20	4,93	6,20
- Kutatás-fejlesztés	12,09	1,17	2,17
Termelőkörnyezet javítása	**188,22**	**50,60**	**72,81**
- Mezőgazdaság/vidék-fejlesztés/halászat	154,46	31,24	43,44
- Ipar	10,57	7,01	10,57
- Szolgáltatások	6,74	1,75	3,25
- Turizmus	16,45	10,60	15,55
Egyéb (technikai segítségnyújtás)	**10,09**	**7,57**	**10,09**
Összesen	**679,98**	**157,33**	**215,18**

Forrás: saját összeállítás

** A szlovák Nemzeti Fejlesztési Terv pénzügyi kimutatásai nem az Európai Bizottság által előírt formátumban készültek, ezért ezen oszlop adattartalma a többi országok esetében bemutatottaktól eltérő. Az összes kiadás itt az adott fejlesztési területre irányuló összes EU és költségvetési forrást jelenti. Ez utóbbiak esetében összevontan kezeli a strukturális alapok nemzeti társfinanszírozását és a strukturális alapok által egyáltalán nem finanszírozott állami fejlesztéseket. (Tehát Összes kiadás = Összes támogatás + egyéb költségvetési források)*

4.2.2.6.2. A vidékfejlesztés és a multi-funkcionális mezőgazdaság fejlesztése Operatív Program célkitűzései, prioritásai és intézkedései

A mezőgazdaság és vidékfejlesztés céljait szolgáló operatív program intézkedései három fő prioritás köré csoportosíthatóak:

1) *Vidéki területek fenntartható fejlődése*
   - gazdasági tevékenységet (helyi kézművesség, szolgáltatások, falusi turizmus) folytató mikro- és kisvállalkozások alapítása;
   - élelmiszer-feldolgozással foglalkozó kistermelő vállalkozások támogatása;
   - gazdálkodást támogató rendszer létrehozása az egyes vidéki területeken (oktatás, képzés, kommunikáció K+F intézetekkel, a mezőgazdasági és környezeti tevékenységekhez kapcsolódó ún. 'soft' infrastruktúra létrehozása);
   - a mikro-vállalkozások részére kialakítandó pénzügyi szolgáltatások hálózata;
   - a vidékfejlesztést célzó különféle helyi kezdeményezések támogatása;
   - a vidék kulturális potenciáljának megőrzése és hasznosítása.
2) *A multi-funkcionális mezőgazdaság fejlesztése*
   - mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása;
   - a természeti feltételektől függő zöldségtermesztés fejlesztése;
   - a specializált állattenyésztés fejlesztése;
   - termelők értékesítési szövetségeinek létrehozása;
   - a mezőgazdaság koordinációja (jogi és intézményi keretek) az EU Közösségi Agrárpolitikájának figyelembe vételével;
   - a mezőgazdasági termelésbe bevont földterületek használatának harmonizációja az elmaradott régiókban;
   - a biotechnológia alkalmazása,
   - kereskedelmi és reklám eszközök progresszív és rendszeres alkalmazása;
   - a mezőgazdasági piac megszervezése – a monitoring, a jelentéstételi és információs rendszerek fejlesztése.
3) *Az élelmiszeripar versenyképességének javítása*
   - a mezőgazdaság és az élelmiszeripar versenyképességének erősítése a hazai és külföldi piacokon;
   - a kompetitív előnyt élvező élelmiszeripari ágazatok modernizációjának és technológiai innovációjának támogatása;
   - az élelmiszer előállítás koncentrációja a munka termelékenységének és a versenyképességnek a figyelembe vételével;
   - az élelmiszeripar átstrukturálása;
   - az értékesítés infrastruktúrájának erősítése a mezőgazdaságban és az élelmiszeriparban (a termelők elosztásban való részvételének erősítésével és a hazai termelők kereskedelmének promóciója közintézmény bevonásával);
   - az élelmiszeripar belépése a szupra-nacionális elosztó hálózatokba (stabil és kedvező feltételek kialakítása a hazai termékek számára ezen hálózatokba belépéshez);
   - exportálható termékek előállítása (kereskedelmi eszközök rugalmas alkalmazása a hazai piacok külső védelmére, pl.: az importált áruk monitoring információs rendszerének kialakítása, külkereskedelem infrastruktúrájának fejlesztése);

- a hazai kutatások támogatása az ágazatban és az alkalmazottak képzettségi szintjének emelése a mezőgazdaságban és élelmiszeriparban.

4.2.2.7. Szlovénia

Szlovénia területének mintegy háromnegyede vidéki terület, amelyen belül városias és kevésbé városias területeket különböztethetünk meg. A kevésbé városias jellegű területek általános jellemzője a nehéz elérhetőség, gyenge infrastruktúra, magas munkanélküliség és a mezőgazdaság a táj legmeghatározóbb eleme.

A mezőgazdaság természeti feltételei területenként eltérőek, de általánosságban kedvezőtlenek. A mezőgazdasági területek mindössze 40%-a művelt, és annak is csak egy negyede található a kedvezőbb adottságú alföldeken. A megművelt területek mintegy 94%-a kisméretű családi gazdaság és csak a fennmaradó 6% tartozik nagyobb termelőgazdaságokhoz. Ennek társadalom-, gazdaság- és termelési szerkezeti hatása, hogy a gazdaságok 85%-a csak „félállású" gazdaság.

Az előzőekkel ellentétben az élelmiszeripar jelentős szerepet játszik a Szlovén gazdaságban. Bár jelentős exportot bonyolít le, mégsem tud versenyképes lenni az EU más tagállamaival elsősorban a következő okok miatt: az élelmiszeripari feldolgozó egységek termelési kapacitásai alacsonyak, a vertikális integráció lehetőségei hiányoznak, az üzemek csak alacsony hányada felel meg az EU higiéniai, élelmiszerbiztonsági és környezetvédelmi előírásainak.

Szlovénia területének 56%-át erdők borítják, amelynek túlnyomó többsége magántulajdonban van. A kisebb erdőgazdaságok nem tudnak lépést tartani a piaccal elsősorban az erdőgazdálkodási ismeretek hiány miatt.

Az ország függetlenné válása jelentős korlátozást jelentett a tengeri halászat számára a szlovén vizek területének kis kiterjedése miatt. Ez ellentmondásba került a halászati flotta méretével és a halászattal foglalkozók számával. Ezért a tengeri halászat termelése évről évre csökken. Az édesvízi halászat csak sportként ismert.

4.2.2.7.1. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások helye a szlovén Nemzeti Fejlesztési Tervben

Szlovénia a 2001-2006. közötti időszakra készítette el Nemzeti Fejlesztési Tervét, amelyben ugyanakkor elkülönítve szerepelnek a 2004-2006. évekre vonatkozó intézkedések és finanszírozási források. Ezen NFT két legfőbb célja a következő:

- csökkenteni Szlovénia EU-átlaghoz viszonyított gazdasági fejlettségbeli lemaradását;
- a szlovén régiók fejlődésbeli különbségeinek növekedését megállítani.

Az NFT-ben 2001-2006-ra meghatározott fejlesztési célok elérése a következő öt prioritás mentén elhelyezkedő tevékenységek megvalósítása teszi lehetővé:

1) A vállalkozói szektor és a versenyképesség ösztönzése;
2) Tudás, humán erőforrás fejlesztés és foglalkoztatás;
3) Információs társadalom, infrastruktúra és életminőség;
4) A mezőgazdaság és a vidékfejlesztés átstrukturálása;
5) Kiegyensúlyozott regionális fejlesztés.

15. sz. táblázat: Forrásmegosztás a prioritások között (millió euro)

Prioritás	Összes kiadás	EU hozzájárulás (millió EUR és %)		Összes támogatás (EU + nemzeti) (millió EUR és %)	
1. A termelőágazat és a versenyképesség fejlesztése	1,196	0,398	33,2	0,904	75,5
2. Tudás, humán erőforrás fejlesztés és foglalkoztatás	1,302	0,490	37,6	1,245	95,6
3. Információs társadalom, infrastruktúra és életminőség	1,064	0,219	20,5	0,543	51,0
4. A mezőgazdaság, az erdészet és a halászat átstrukturálása	0,326	0,147	45,1	0,246	75,4
5. Kiegyensúlyozott regionális fejlesztés	0,318	0,201	63,2	0,313	98,4
6. Technikai segítségnyújtás	0,018	0,015	83,3	0,018	100,0
Összesen	4,224	1,470	34,8	3,269	77,4

Forrás: saját összeállítás

4.2.2.7.2. A Mezőgazdaság, az erdészet és a halászat átstrukturálása prioritás célkitűzései és intézkedései

1) *A mezőgazdaság átstrukturálása* – a mezőgazdasági strukturális politika legfőbb feladata Szlovéniában a mezőgazdaság hatékonyságának és versenyképességének növelése és ennek következtében a mezőgazdasági termelők jövedelmének növelése is. A még mindig kedvezőtlen föld- és mezőgazdasági struktúra a múlt öröksége, az elmaradott technikai eszközök és a termelők rossz szervezettsége gyors, intenzív és célzott intézkedéseket kíván. A jövőben a mezőgazdasági strukturális politika egyre inkább a fejlődési potenciállal, javuló termelékenységgel és növekvő piac-orientált termeléssel rendelkező gazdaságok számának növelésére irányul.

- *Mezőgazdasági struktúrák fejlesztése* – termelési kapacitások növelése és a mezőgazdasági művelés alá vont földek koncentrációja; a belső mezőgazdasági infrastruktúra fejlesztése; a gazdaságok méretstruktúrájának javítása a mezőgazdasági földpiac, a bérleti díjak és a fiskális politika ösztönzésével; a tulajdonosi struktúra javítása a gazdaságok irányításának és tulajdonjogának fiatal gazdálkodók felé történő

fokozottabb átadása révén; a gazdaságok társadalmi-gazdasági struktúrájának javítása a professzionális gazdálkodók stabil rétegének létrehozása által.

- *Gazdaságok modernizációja* – a mezőgazdasági termelés hatékonyságának és versenyképességének növelése a termelési költségek csökkentése, technológiai modernizáció, termelési specializáció és koncentráció által, továbbá a környezetvédelmi, egészségügyi és állategészségügyi normáknak való megfelelés biztosítása.
- *Mezőgazdasági termelők szervezeteinek fejlesztése* – mezőgazdasági termelők jobb szervezettsége, az ernyőszervezetek és mezőgazdasági szervezetek erősebb szakmai együttműködése.

2) *Az élelmiszeripar átstrukturálása* – a versenypiac által gyakorolt nyomás hatékonyabb kezelése és a hosszú távú célok elérése érdekében szükséges az élelmiszeripari szektor átstrukturálása, amely extenzív és célzott befektetésekkel lehetséges.

- *Az élelmiszeripar materiális javakba történő befektetéseinek támogatása* – materiális javakba (új technológiák, építés, adaptáció) történő befektetési projektek támogatása az állategészségügyi, élelmiszerbiztonsági, technológiai, minőségi és környezetvédelmi normáknak megfelelés érdekében, a termelési és elosztási kapacitások modernizációja, a termelési költségek csökkentése, továbbá a terméklánc hatékonyabb horizontális és vertikális kapcsolatainak kiépítése.
- *Az élelmiszeripar versenyképességét elősegítő fejlesztési és szervezési tevékenységek támogatása* – az intézkedés célja olyan élelmiszeripari projektek támogatása, amelyek az immateriális javakba befektetés révén növelik a versenyképességet: vállalati K+F ösztönzése, kutatási intézményekkel együttműködés kialakítása, termelési eljárások racionalizálása, a piacokra behatolás és a termékek piacokra történő adaptálása hatékonyságának növelése, az alkalmazottak képzettségének javítása.

3) *Vidékfejlesztés* – az intézkedés egyrészről a kiegészítő tevékenységek bevezetésére, vagy a gazdasági tevékenységek diverzifikációjára irányul, másrészről az infrastruktúra fejlesztésére (elsősorban a vízgazdálkodás és csak részben a közúti infrastruktúra).

- *Kiegészítő tevékenységek és kapcsolódó munkahelyek fejlesztése a vidéki területeken* – az intézkedés célja a kiegészítő tevékenységet folytató gazdaságok számának, a kiegészítő tevékenységben foglalkoztatott munkaerő arányának és a kiegészítő tevékenységből származó jövedelem növelése.
- *A termékek hatékonyabb értékesítésének új gazdasági infrastruktúrájának fejlesztése* – az intézkedés a gazdálkodók különféle együttműködési és szövetkezeti formáit támogatja (pl.: termelői szövetkezetek, közös termékfeldolgozás, értékesítési szövetkezetek, a termelés-feldolgozás-élelmezés összekapcsolása). Ez lehetővé teszi az élelmiszer előállítási folyamatok racionalizálását és segítheti a munkaerő és a termelési kapacitások jobb elosztását.
- *Vidéki területek infrastruktúrájának fejlesztése, falufelújítás, vidéki területek örökségének megőrzése és védelme* – napközi otthonok, iskolák, kulturális intézmények és az orvosi szolgáltatások megőrzése, a vezetékes ivóvíz és szennyvízcsatorna rendszerekbe bekapcsolódók számának növelése, a telekommunikációs kapcsolatok fejlesztése, a közúti infrastruktúra fejlesztése, a villamos energia ellátás javítása, falvak felújítása, a vidéki területek kulturális örökségének megőrzése és bevonása a fejlesztési projektekbe.

- *A mezőgazdasághoz és erdészethez kapcsolódó átfogó környezetvédelem, a kultúrtáj védelme, környezetbarát állattenyésztés és a kapcsolódó vízi erőforrások védelme* – a csatornázás és szennyvízkezelő rendszerek létesítése a vidéki területeken, hulladékkezelés, a szerves hulladék tárolási kapacitások kiépítése mezőgazdasági felhasználás céljára, a biomassza hasznosításának szabályozása.
- *Mezőgazdasági és nem-mezőgazdasági tevékenységek diverzifikációja alternatív jövedelemszerzési források megteremtése érdekében* – a napi ingázás csökkentése, a kézműiparban, az idegenforgalomban és a közszférában foglalkoztatottak számának növelése, a felső- és középfokú végzettségű munkaerő elhelyezkedési lehetőségeinek növelése, új oktatási és képzési lehetőségek teremtése az új telekommunikációs eszközök segítségével.

4) *Az erdészet fejlesztése*

- *Az erdők többcélú szerepének fejlesztése* – a fenntartható és többcélú erdőgazdálkodás alapelveinek megfelelően az erdők megőrzése és védelme, erdei utak építése és karbantartása, az erdők elérhetőségének javítása, a különös jelentőségű fás területek megőrzése, a magántulajdonban lévő, de különleges közcélt szolgáló erdők arányának növelése.
- *Az állami tulajdonú erdők átfogó monitoringja, fenntartható erdőgazdálkodás és többszörös kihasználás* – az intézkedés célja az erdők állapotának figyelemmel kísérése és fejlesztésük irányítása többcélú szerepük figyelembe vételével. A magántulajdonban lévő erdők fragmentációja hátráltatja az erdőgazdálkodási célok megvalósítását és az erdőtulajdonosok valamint az erdészeti szakemberek fokozottabb együttműködését igényli.
- *Az erdőtulajdonosok kapcsolatainak létrehozása a magántulajdonban lévő erdők irányításának javítása érdekében* – a magántulajdonban lévő erdőkkel való jobb gazdálkodás érdekében az erdőtulajdonosok hálózatának létrehozása, az erdészeti termékek előállítási és értékesítési feltételeinek javítása.
- *A erdők és az erdészet jelentőségével kapcsolatos közérdeklődés és közismertség növelése* – a legújabb erdészeti kutatási eredmények és eljárások gyakorlatba történő átültetése, erdőtulajdonosok, erdészeti szakemberek, erdészeti alkalmazottak erdőgazdálkodási képzése, az erdők és az erdészet jelentőségével kapcsolatos közérdeklődés és közismertség növelése.

5) *A halászat fejlesztése*

- *Fenntartható erőforrás menedzsment (halászati alapok)* – a gazdasági életképesség érdekében a halászati flotta modernizációja, a szükséges halászati eszközök beszerzése, halászok átképzése, a halfeldolgozás minőségének javítása, a helyi és természetes lehetőségekkel összefüggésben a haltenyésztési kapacitás növelése, a versenyképesség növelése a belföldi és külföldi piacokon.
- *Édesvízi haltenyésztés termelési kapacitásainak növelése* – haltenyésztési és – feldolgozási lehetőségek és kapacitások fejlesztése a helyi és természetes adottságok figyelembe vételével, a halfeldolgozás minőségének javítása, a versenyképesség javítása a belföldi piacon.

6) *Tudás* – a gazdálkodók rendszeres oktatása és képzése mellett felnőttképzési programok végrehajtási is szükséges a mezőgazdaság és a vidék fejlesztése érdekében.

- *A mezőgazdaságban foglalkoztatottak oktatási és szakképzettségi szintjének emelése* – a mezőgazdasági és élelmiszer-feldolgozási oktatás tárgyi feltételeinek javítása, a tantervek technológiai haladásnak megfelelő azonnali korszerűsítésének biztosítása a középfokú és felsőfokú oktatásban, az agrárgazdasági középiskolákban két szakirány együttes végzése lehetőségének megteremtése, a felnőttek igényeinek megfelelő szakképzési kurzusok indítása, főiskolai oktatás bevezetése az átfogó vidékfejlesztés témakörében, az agrárgazdasági, az erdészeti és az ökológiai oktatás kapcsolatának megteremtése, új képzési normák bevezetése.
- *A vidéki lakosság részvételi arányának növelése az élethosszig tanulás rendszerében, a készségfejlesztésben, rendszerszerű oktatásban és a képzésekben* – oktatási, készségfejlesztési és képzési programok tervezése és szervezése az átfogó vidékfejlesztés témakörében, az ezekhez szükséges intézményközi együttműködések megteremtése, a kiegészítő tevékenységek szakmai minősítésének és elismerésének szakmai és jogi alapjainak megteremtése.
- *Modern tudományos eredmények és új technológiák gyakorlati alkalmazása a mezőgazdaságban és az élelmiszeriparban* – intézményközi együttműködési projektek azonosítása az agrártudományok gyakorlati alkalmazásának érdekében, meglévő képzési központok modernizációja.

4.2.3 Összefoglalás

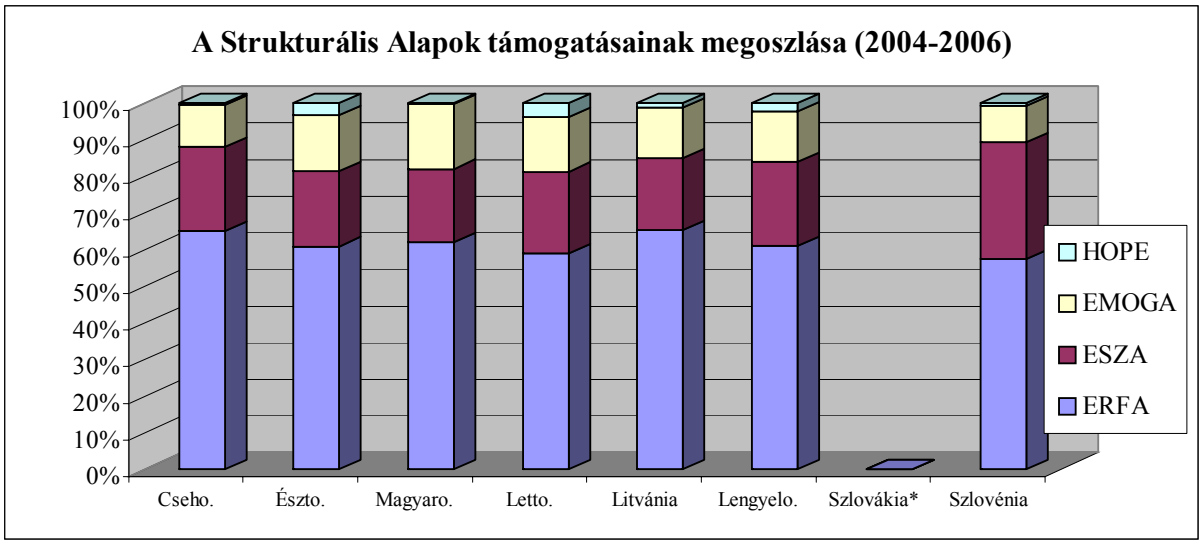
Az előzőekben bemutatott mezőgazdasági és vidékfejlesztési fejlesztési prioritások, célkitűzések és tevékenységek összehasonlító elemzése során két fő szempontból magyarázhatóak az egyes tagállamok közötti hasonlóságok illetve eltérések:

Az összes EU-támogatáson belüli pénzügyi megoszlás

A mezőgazdasági, erdészeti, halászati és vidékfejlesztési intézkedések két Strukturális Alapból – az EMOGA-ból és a HOPE-ből – kerülnek finanszírozásra.

A vidékfejlesztési intézkedések fő finanszírozási forrása az EMOGA Orientációs szekciója, ugyanakkor ahogyan azt a cseh és magyar példa is mutatja hasonló célkitűzéssel rendelkező tevékenységek finanszírozhatóak az ERFA-ból is.

A következő ábra a Strukturális Alapok támogatásainak összes EU-támogatáson belüli megoszlását mutatja a 2004-ben csatlakozott országokban:



7. sz. ábra: A strukturális alapok támogatásainak megoszlása (2004-2006)

Forrás: saját összeállítás

** A szlovák Nemzeti Fejlesztési Terv pénzügyi kimutatásai nem az Európai Bizottság által előírt formátumban készültek, ebben a bontásban nem tartalmaznak adatokat.*

Az egyes országok forráselosztási stratégiái között nem fedezhetők fel lényeges eltérések, az EMOGA és HOPE aránya a Strukturális Alapok összes forrását tekintve 10 és 19% között mozog. Ugyanakkor ez a látszólagos egyensúly nem jelenti azt, hogy az EMOGA és HOPE források aránya összefüggésben áll a mezőgazdaság ezen országok nemzeti gazdaságában betöltött szerepével. Az egyes országok támogatási arányait és objektív mezőgazdasági mutatóit jeleníti meg a következő tábla:

16. sz. táblázat: Az új tagállamok mezőgazdasági mutatói és vidékfejlesztési támogatásai, 2004-2006.

	Mezőgazdaság részesedése a GDP-ben (%)	Mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya(%)	Megművelt földterület aránya (%)	EMOGA +HOPE aránya (%)
Cseh Köztársaság	3,40	5,20	54,30	12,00
Észtország	3,70	28,40	20,00	18,66
Magyarország	**3,70**	**6,50**	**62,90**	**18,00**
Lettország	4,70	15,50	38,30	18,81
Litvánia	7,00	17,50	51,60	15,08
Lengyelország	2,90	38,60	59,00	16,20
Szlovénia	3,30	n.a.	40,00	10,00
EU15 átlag	2,00	4,30	40,60	nem releváns

Forrás: saját összeállítás, az egyes országok nemzeti fejlesztési terveinek adatai alapján (2000-2001-es adatok), illetve EU-15 átlagának adatai az Európai Bizottság „Agricultural Situation in the Candidate Countries, Country Report on Hungary (July 2002)" című dokumentuma alapján

A táblázat adatai alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

a) A mezőgazdasági szektor éves bruttó hazai termelésben való részesedését tekintve - Litvánia esetétől eltekintve, ahol a többi országhoz képest kétszeres a mezőgazdaság szerepe – nem mutatkozik jelentős eltérés az országok között. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy ezek a közel azonosnak mondható értékek is jóval magasabbak, mint az EU 15 korábbi tagállamának átlaga. Ezzel egyidejűleg az EMOGA és a HOPE támogatási részesedése Litvániában alacsonynak mondható 15% körüli, amivel csak az 5. helyet foglalja el az országok sorában. Hasonló módon Szlovéniában is alacsonynak mondható a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások aránya, főleg amennyiben a mezőgazdaság GDP-beli részesedése tekintetében a közel hasonló eredményt mutató Észtországgal vagy Magyarországgal hasonlítjuk össze.

b) A mezőgazdaságban foglalkoztatottak arányát vizsgálva a kép már sokkal összetettebb, mivel az értékek a szélesnek mondható 5 és 30% közötti sávban mozognak. Ezzel párhuzamosan azonban semmilyen összefüggés nem mutatható ki a támogatási részesedés értékeivel. Ha csak ezen egyetlen indikátort vennénk alapul, akkor elmondható lenne, hogy Magyarország és a Cseh Köztársaság esetében a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások jelentősen felülreprezentáltak a Strukturális Alapok támogatásain belül, vagy ennek ellentéte: a többi csatlakozott ország támogatásai között a mezőgazdasági és vidékfejlesztési célkitűzések és tevékenységek alulreprezentáltak.

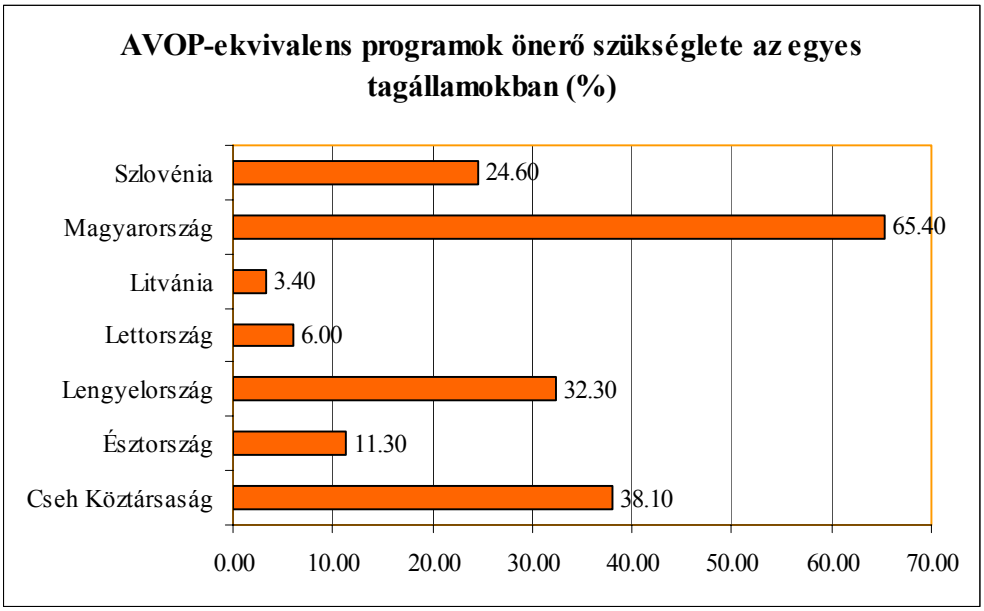
c) A mezőgazdasági művelésbe bevont földterületek arányát tekintve, továbbá annak EU-támogatásokkal való összefüggéseit keresve megállapítható, hogy Észtország és Lettország esetében a mezőgazdasági földterület aránya nem indokolja a többi országhoz viszonyítottan magas mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások arányát. Ennek indoka nem a mennyiségben, hanem a minőségben keresendő: magyarázatul szolgálhat a földrajzi elhelyezkedés azonossága, továbbá a mindkét országban rendkívül rossz minőségű, savanyú jellegű talaj, ami jelentősebb erőkifejtésekre ösztönöz.

Bár az egyes vizsgált tagállamok strukturális alapokon belüli forráselosztási stratégiájában nem fedeztem fel lényeges különbségeket, az AVOP illetve azzal megegyező célkitűzésekkel bíró operatív programok belső finanszírozási rendszerében már nem ilyen egyszerű a helyzet.

A strukturális alapokra vonatkozó szabályok alapján az egyes operatív programok három forrásból nyerik a finanszírozást:

- a strukturális alapok, ez esetben az EMOGA orientációs részének támogatásai;
- hazai társfinanszírozás, amelyet a központi költségvetés finanszíroz;
- az egyes projektek kedvezményezettjeinek saját hozzájárulása, azaz az önerő.

A kedvezményezett részéről a legnagyobb megterhelést az önerő biztosítása jelentheti, ezért a következő ábra az egyes tagállamokban kért önerő mértékét mutatja az agrárgazdasági és vidékfejlesztési operatív programok esetében.



8. sz. ábra: AVOP-ekvivalens programok önerő szükséglete az egyes tagállamokban

Forrás: saját összeállítás a 4.2.1 és 4.2.2. fejezetekben található táblázatok alapján

Több ország (pl. Litvánia és Lettország) is élt azzal a lehetőséggel a tervezés során, hogy a strukturális alapok támogatásai mellett kötelező addícionális forrást teljes egészében költségvetési forrásokból fedezi. Ennek ellenére még ezen országokban sem teljes az agrárgazdasági és vidékfejlesztési projektek támogatottsága, minden esetben a kedvezményezett önrészt köteles biztosítani.

Az önrész mértéke az egyes tagállamokban nagyon különböző: 3-65% között mozog. Az egyébként minden más operatív programjai esetében 100%-os állami finanszírozást biztosító Lettország és Litvánia esetében a legalacsonyabb, míg Magyarországon kiugróan a legnagyobb a megkövetelt önerő nagysága.

A magas arányú önerő kettős hatással lehet az AVOP végrehajtására. Egyrészről a nagyobb mértékű piaci források bevonásával ösztönzi a szektor finanszírozási konstrukcióinak fejlesztését, továbbá növeli a végrehajtható intézkedések és ezzel a projektek számát. Ezzel a saját forrásait meghaladó további tőkét mozgat meg és von be a végrehajtásba.

Másrészt egyértelműen negatív hatása ennek a rendelkezésnek, hogy diszkriminatívan hat a potenciális kedvezményezettek körére. Az utófinanszírozás rendszerével egyidejűleg 65%-os önrész előírása előnyösebb helyzetbe hozza nagyobb, pénzügyi eszközökben jobban ellátott termelőket, gazdasági társaságokat, és szinte teljesen kizárja a támogatások köréből a tőkeszegény termelőket.

Prioritások, célkitűzések és tevékenységek

A fejlesztési prioritások, célkitűzések és támogatható tevékenységek – főszabály szerint - az egyes országok SWOT-elemzése eredményeire alapozva kerültek meghatározásra, ezért a tervezés során elvárható módon rendkívül széles skálán mozoghatnak. Ugyanakkor a végleges fejlesztési programokat megvizsgálva elmondható, hogy a kedvezményezett országok első ránézésre fantáziátlannak tűnnek a feladat végrehajtásában, hiszen ugyanazok a prioritások és célkitűzések ismétlődnek, de még a támogatható tevékenységek szintjén is kevés eltérés mutatható ki. (Bár ennek

magyarázata lehet a közös múltból örökölt hasonló problémák, amelyekre minden ország most egyszerre keresi a megoldást.) Ugyanakkor azon országok esetében, ahol a támogatások abszolút értéke lényegesen alacsonyabb a többi kedvezményezetthez képest, ez azt is jelenti, hogy a forrásokhoz képest igen magas számú prioritás és célkitűzés megvalósítása szerepel a programban, ami könnyen a támogatások elaprózásához vezethet.

Az egyes országok által alkalmazott intézkedéseket klasszifikálhatjuk két fontos ismérv mentén: az adott intézkedés végrehajtásával mennyi idő alatt lehet kézzel fogható eredményt elérni és ezen eredmények milyen időtávra biztosítanak hatásokat. Ennek alapján az intézkedések az alábbiak szerint osztályozhatóak:

- *gyors eredmény – rövid távú hatás:* ezen intézkedések relatíve könnyen végrehajthatóak és ezért szinte azonnali eredmény mutatkozik, ami azonban nem fejt ki lényeges hatásokat hosszú távon. Tipikusan jellemző ez a különböző gépbeszerzésekre, tehát ennek jellemző intézkedése lehet a mezőgazdasági vállalkozások beruházásai vagy a mezőgazdasági, halászati erdészeti termékek feldolgozásának fejlesztését célzó támogatások. Érdekes megfigyelni, hogy ilyen típusú intézkedést kivétel nélkül minden ország alkalmazott, azonban egyes országok esetében – így Magyarországon is – ezek az intézkedések vannak túlsúlyban.
- *gyors eredmény – hosszú távú hatás:* ezen intézkedések fő jellemzője, hogy könnyen és gyorsan végrehajthatóak, ennek megfelelően hamar kimutatható az eredmény, ugyanakkor ez csak hosszabb távon eredményez jelentős és számszerűsíthető hatást. Jó példája az ilyen típusú intézkedéseknek a fiatal gazdálkodók támogatása, vagy az olyan képzések, továbbképzések, amelyek el nem évülő, vagy tartós ismeretanyagra támaszkodnak.
- *lassú eredmény – rövid távú hatás:* ezen intézkedések végrehajtása a jellegüknél fogva bonyolultabb, ezért több időt vesz igénybe, ugyanakkor a hatásai csak rövid távra szólnak. Ez a jellemzője minden olyan – elsősorban építési – beruházásnak, amely az aktuálisan modern technológiák vagy előírások minimális szintjéhez való felzárkózást biztosítják, ám mire a fejlesztés megvalósul a technológia és ezzel egyidejűleg a szabályozások is megváltozhatnak. Ide tartozhatnak azok az intézkedések, amelyek az állategészségügyi, higiéniai előírásoknak való megfelelés érdekében támogatnak fejlesztéseket.
- *lassú eredmény – hosszú távú hatás:* ezen támogatások indokolása és igazolása a legnehezebb, mivel amellett, hogy nehéz és hosszadalmas a végrehajtásuk, a hatásaik is csak hosszú távon mutathatók ki. Ugyanakkor jellemzően ezek azok az intézkedések, amelyek pozitívan járulnak hozzá a strukturális változásokhoz és a hosszú távon fenntartható fejlődéshez, és amelyek nélkül az előző intézkedések csak elvesztegetett pénzt jelenthetnek. Ezeket az intézkedéseket (pl.: birtokrendezés, innováció) rendkívül kevés ország – Lengyelország és Szlovénia – alkalmazta, valószínűleg az idő és az anyagi források korlátozott rendelkezésre állása miatt.

A fejlesztési prioritások, célkitűzések és támogatható tevékenységek tartalmi elemeit tekintve – valamint nyilvánvaló összefüggésben a földrajzi fekvés hasonlóságaival - a kedvezményezett országok két csoportba sorolhatók:

a) *Cseh Köztársaság, Szlovákia és Magyarország* – „csak” a hagyományos mezőgazdasági, erdészeti és vidékfejlesztési tevékenységek támogatását célozzák meg. Ezen belül is kiemelt szerepet kapnak a beruházás típusú projektek: infrastruktúra fejlesztése, eszközállomány modernizációja, még a vidéki örökség megőrzése is elsősorban építési-felújítási munkákat finanszíroz. Ezzel párhuzamosan a vidékfejlesztés területén minden ország esetében megtalálható az alternatív jövedelemszerzési források megteremtése, de kevéssé hangsúlyos

szerepet kapnak az ehhez kapcsolódó „soft” tevékenységek (pl.: képzés, kapcsolati háló építése, stb.)

b) *Észtország, Lettország, Litvánia és Lengyelország* – a relatív hosszú balti-tengeri partvonal és az ehhez kapcsolódó tengeri halászat meghatározó eleme a fejlesztési programjaiknak. Különösen nagy hangsúlyt kap az EU halászati kvótáival összefüggésben a halászati flotta jelentős csökkentése és ezzel párhuzamosan ennek negatív társadalmi hatásainak ellensúlyozása az ily módon munkanélkülivé váló halászok pénzügyi kompenzációja révén. Továbbá jelentős forrásokat fordítanak a megmaradó flotta modernizációjára és a halászati termékek feldolgozásának biztonsági szempontjaira. Ezen tevékenységek legkiemeltebb szerepet a lengyel fejlesztési programban kapják, ahol külön operatív programot hoztak létre a támogatásukra. A többi prioritásaik tekintetében ezen országok is az előzőekben említett gyakorlatot követik.

Szlovénia az egyetlen, amely a fenti rend szerint nem sorolható egyértelműen egyik csoportba sem. Tekintettel arra, hogy földrajzi fekvéséből adódóan rendelkezik – bár az előzőekhez viszonyítva elhanyagolható hosszúságú - földközi-tengeri partvonallal, ezért a fejlesztési programjában a halászat szerepet kap, azonban érdekes módon inkább az édesvízi halászat kerül előtérbe és az első pontban felsorolt halászati intézkedések szinte teljes mértékben hiányoznak programjából.

Szintén kiemelkedik a többi ország közül azzal a ténnyel, hogy az intézkedések között jelentős szerepet kapnak az oktatási, képzési, K+F és hálózatépítési feladatok. Ennek magyarázata a strukturális alapokra vonatkozó szabályozásban és Szlovénia gazdasági fejlettségének mutatószámaiban keresendő. Bár a 2004-2006. időszakban Szlovénia Nemzeti Fejlesztési Tervet készített és ennek alapján a regionális politika 1. célkitűzése keretében részesedett a támogatásokból (ld. erről részletesebben a 2.2.4. fejezetet), 2007-től kezdődően Szlovénia teljes területének vonatkozásában a GDP meg fogja haladni az EU átlagának 75%-át és ezzel az ország kiesik az 1 célkitűzés által támogatott körből. Ennek megfelelően a 2007-2013. költségvetési periódusban Szlovénia csak a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” és az európai területi együttműködés” prioritások (ld. részletesebben 2.2.5. fejezetben) keretében részesülhet a strukturális támogatásokból. Ezek a prioritások gyakorlatilag megfelelnek a jelenlegi időszak 2. és 3. célkitűzéseinek, továbbá a vonatkozó közösségi kezdeményezéseknek (pl. INTERREG). Ennek megfelelően, amennyiben Szlovénia a 2004-2006-os időszakban a későbbi periódus nagyobb támogatásaira való felkészülést és a támogatások folytonosságát, fenntarthatóságát akarta biztosítani, úgy logikus döntés volt már a tervezés során is az ilyen típusú intézkedéseket előnyben részesíteni.

4.3 Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program időközi értékelése

4.3.1 Az időközi értékelés háttere

A tíz új tagállam 2004. május 1-jei EU-hoz történő csatlakozásáról szóló Csatlakozási Szerződés előírta, hogy az új tagállamoknak a vonatkozó rendeletekben megállapított feltételeknek megfelelő kiadásai már 2004. január 1-jétől jogosultak a strukturális Alapokból vagy a Kohéziós Alapból biztosított társfinanszírozásra. Az Európai Tanács Koppenhágában döntött arról, hogy a csatlakozás napjától 2006 végéig tartó időszakban az új tagállamok strukturális intézkedései milyen támogatásban részesülnek. A csatlakozási tárgyalások eredményei alapján a Bizottság megerősítette, hogy 2006 végéig Magyarország mind a hét régiója jogosult lesz a strukturális alapok 1. célkitűzés szerinti finanszírozásra.

A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről szóló 1260/1999/EK tanácsi rendelet 9. cikk b) pontjának megfelelő fejlesztési tervét Magyarország 2003. március 31-én terjesztette a Bizottság elé.

Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) Európai Bizottsághoz történő hivatalos benyújtására – a közel féléves egyeztető tárgyalásokat követően – 2003. december 22-én került sor, amelyet az Európai Bizottság 2004 június 21-én a CCI NO: 2003 HU061PO001 számú határozatában hagyott jóvá.

A program intézkedéseire vonatkozó pályázati felhívások, illetve a pályázati csomagok interneten való megjelentetésére 2004. március 31-én került sor, a pályázatok benyújtására pedig a SAPARD program pályázatainak 2004. április 30-i beadási határidejét követően, 2004. május 3-tól volt lehetőség. A pályázatok benyújtása folyamatosan történt, de feldolgozásuk – a SAPARD szerződéskötések 2004. szeptember 30-i lezárása után – 2004. október 1-én kezdődhetett el.

A jelen időközi értékelés célja a 2004-2008. közötti végrehajtási időszak számtani középidején az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program működésének értékelése az alábbi szempontok alapján:

- az értékelés módszertani lehetőségei;
- a program tervezéskori és tartós relevanciájának vizsgálata;
- a program célkitűzései megfelelnek-e az Európai Unió közösségi politikáinak;
- milyen kapcsolat és koherencia ál fenn a Nemzeti Fejlesztési Terv egészével;
- a program belső konzisztenciájának vizsgálata;
- a végrehajtáshoz kapcsolódó folyamatok és eljárások értékelése;
- a program indikátorainak, és az azok alapján mérhető eredmények vizsgálata;

(Az értékeléshez alkalmazott statisztikai adatok és az azokhoz kapcsolódó elemzések és értékelés a 2006. január 31-i határnappal szerepelnek.)

4.3.2 Az Európai Unió támogatási programjai értékelésének módszertani lehetőségei

Az értékelés módszertani lehetőségeit két szempontból, időbeli horizonton és a módszertani fejezetben bemutatott kutatástípusok adta kereteken vizsgálom.

a) Időbeli horizonton vizsgálva

A strukturális alapok és a Kohéziós Alap forrásainak felhasználását mikro- és makrogazdasági szempontból értékelik az Európai Unióban. Mikroszinten azt értjük, hogy a közösségi jogszabályok szerint minden egyes programot és projektet folyamatosan értékelni kell. A makroszintű értékelés keretében a közösségi politikáknak és a strukturális intézkedéseknek a makrogazdasági (foglalkoztatási, GDP-növekedési, beruházási és jövedelmi) hatásait vizsgálják. E mögött a támogatások odaítélésével és nagyságrendjével kapcsolatos viták húzódnak meg.

Az értékelés fontos azok számára, akik végzik (független értékelők, tanácsadó szervezetek), akik megrendelik (Irányító Hatóság, értékelés-irányító csoport) és akik az eredményeket hasznosítják (menedzsment, donorszervezetek, monitoring bizottságok, végső kedvezményezettek). Az értékelés minőségi szempontból vizsgálja a programot. Nem a fizikai-pénzügyi megvalósulás, hanem a program által kiváltott hatások vizsgálata a fő feladata. A jó értékelés nemcsak azt állapítja meg, hogy hiba történt a programmegvalósítás során, hanem azt is, hogy annak mi volt az elsődleges oka, és milyen lépéseket szükséges megtenni a problémák megoldása érdekében.

Attól függően, hogy a program megvalósításához képest az értékelés az időben mikor történik, illetve milyen időintervallumot dolgoz fel, az értékelésnek három fő típusát különíthetjük el:

- *előzetes (ex-ante) értékelés* - lehetővé teszi a program külső és belső koherenciájának optimalizálását, felbecsüli a prioritások és célkitűzések megvalósításának gazdasági-társadalmi megalapozottságát. Segít a célkitűzések valósághű számszerűsíthetőségében, valamint a szükséges indikátorok meghatározásában.
- *időközi (mid-term) értékelés* - fő célja a kezdeti eredmények és a programban meghatározott célok összevetése, a végrehajtásban részt vevő intézményeknek visszajelzés és a korrekciós lépések biztosításának lehetősége.
- *utólagos (ex-post) értékelés* - fő célja annak megítélése, hogy a program milyen hatásokat váltott ki, és ezek mennyire vannak összhangban a meghatározott célkitűzésekkel. Az utólagos értékelés elkészítésének feladata és felelőssége az Európai Bizottságé.

Figyelembe véve a 2004-2006. időszakban a strukturális alapok felhasználására vonatkozó szabályokat – ezek szerint a programok és projektek megvalósítása 2008-ra kell befejeződjön -, a jelenlegi kutatás tárgya csak és kizárólag az időközi értékelés szempontjainak vizsgálata lehet. Tekintettel arra, hogy Magyarország az EU hétéves költségvetési ciklusának közepén csatlakozott és kezdte meg a strukturális alapok forrásainak felhasználását, így a programok és projektek megvalósítására mindösszesen – figyelembe véve, hogy már fél évvel a csatlakozás előtt jogosulttá váltunk a felhasználásra, továbbá az n+2-es szabályt is – öt év áll rendelkezésre szemben a régi tagállamok rendelkezésére álló összesen kilenc évvel. Erre a mintegy öt évnyi különbségre tekintettel az Európai Bizottság az újonnan csatlakozott országok esetében eltekint az időközi értékelés kötelezettségétől a 2004-2006-os költségvetési időszakban. Ugyanakkor véleményem szerint, éppen ebben a kísérletinek tekinthető időszakban van a legnagyobb jelentősége annak, hogy egyrészt minden, a későbbiekben kötelező jellegű és újszerű tevékenységet „begyakoroljunk”, másrészt a programok és végrehajtásuk kísérleti jellege miatt is különös jelentősége lehet az időközi visszajelzésnek és a korrigálási lehetőségek biztosításának.

Az időközi értékelés fő célja a kezdeti eredmények és a programban meghatározott célok összevetése. A valóságos előrehaladás alapján módosítja a programot, ahol szükséges, igazolja a pénzügyi források átcsoportosítását. Minthogy előzetes becsléssel szolgálhat a már elért, illetve várható hatásokról, képes megítélni a program intézkedéseinek pénzügyi felvevőképességét. Az időközi értékelés mindezek alapján lehetővé teszi mindenki számára, hogy jobban megismerje és megértse a programot, illetve annak cselekvési mechanizmusait.

A közbenső értékelés legfontosabb összetevői:

- a monitoring során gyűjtött adatok minőségének, relevanciájának, az általuk kifejezett hatások mértékének vizsgálata;
- a beavatkozás környezetének, a megvalósítás folyamatának elemzése a forrás- és output mutatók alapján;
- a teljesítési tartalékkal és a horizontális politikákkal kapcsolatos megállapítások;
- a kitűzött célok megvalósításának alakulása, százalékos arányban kifejezve.

A program értékelése határozza meg a program keretében végrehajtott projektek értékét. Az időközi értékelés elvégzésének feltétele, hogy a projektek már minden tekintetben működjenek, és elegendő idő teljen el a várt eredmények eléréséhez.

b) Módszertani szempontok alapján

A programok értékelése során a független értékelő a következő alapkérdésekre keresi a választ:

- Elérte-e a program az előre meghatározott célkitűzéseket? Ha nem, miért nem?
- Milyen következtetéseket lehet levonni a programra vonatkozóan az elért eredmények/hatások alapján?
- Milyen változtatásokra van szükség, illetve lehetőség a program megvalósítás hátralévő ideje alatt?

Az első két kérdés megválaszolása érdekében alkalmaznunk kellene a 3.3. fejezetben felvázolt kutatástípusok valamelyikét. Tekintettel arra, hogy az uniós vidékfejlesztési támogatások célterülete Magyarország teljes területe és ezzel egyidejűleg célcsoportja a teljes magyar vidéki lakosság, így bármilyen kísérleti és kontrollcsoport összehasonlításán alapuló vizsgálat lehetősége gyakorlatilag kizárt. A kutatástípusok számbavételekor egyedül az időbeli változás vizsgálatán alapuló kutatástípusok jöhetnek számításba.

Az időbeli változás vizsgálatán alapuló kutatástípusok mindegyike alkalmas az Európai Bizottság által végzendő ex-post értékelés kivitelezésére. Ezen kutatástípusok fejlettségüket tekintve, bár egyre bonyolultabbak, mégis szinte minden külső zavaró tényező hatását képesek kiszűrni. Ennek ellenére az Európai Bizottság döntése alapján a legegyszerűbbet, a pretest-posttest design-t alkalmazza.

Ugyanakkor az időközi értékelésre alkalmasság szempontjából vizsgálva az időbeli változás vizsgálatán alapuló kutatástípusokat, azt kell megállapítanunk, hogy kivétel nélkül mindegyik hiányosnak mondható, amennyiben egy, az európai uniós támogatások hatásainak vizsgálatához feltétlenül szükséges fontos szempontot figyelmen kívül hagynak. A fentiekben említett kutatástípusok mindegyikének alapfeltétele a kormányzati beavatkozás, amely azonban egyszeri és jól beazonosíthatóan egyetlen időpontban történik. A hatásvizsgálatok ezen időpontot megelőző és követő időszakokra jellemző változó értékének összehasonlításán alapulnak. Ugyanakkor az Európai Unió által a strukturális alapok keretében biztosított források felhasználása ***nem egyetlen időpontban***

bekövetkező beavatkozás, hanem folyamatos, hosszú évekig tartó beavatkozás-folyamat, amely általában egy kilenc éves, ebben a különös esetben egy ötéves periódust jelent. Ez a tény az, amely megadja az időközi értékelés létjogosultságát.

A kvázi-kísérletek időbeli változás vizsgálatán alapuló kutatástípusai azonban nem tartalmaznak olyan elemet, amely alkalmassá tenné őket egy időközi értékelés modellezésére. Ugyanakkor a már bemutatott modellek és kutatástípusok jó alapot szolgáltatnak az időközi értékelés modelljének megalkotásához.

Induljunk ki a már említett ex-post értékelésből és az Európai Bizottság által alkalmazott pretest-posttest design kutatástípusból. Amennyiben a beavatkozás időbeli folytonosságát próbáljuk ábrázolni, akkor – a már bevezetett jelölést alkalmazva és feltételezve, hogy a beavatkozások minden egyes évét külön jelöljük – az alábbi modellt kapjuk:

- Magyarország és a többi újonnan csatlakozott tagállam esetében:

O XXXXX O

- A régi tagállamok esetében, amelyek a 2000-2006-os költségvetési ciklus teljes egészében részesültek a strukturális alapok támogatásaiból:

O XXXXXXXXX O

Annak érdekében, hogy az időközi értékelést el tudjuk végezni, és a beavatkozások időarányos hatását vizsgálni tudjuk, biztosítani kell, hogy a megfigyelési változó értéke a beavatkozási időszak folyamán legalább egyszer, lehetőleg a beavatkozási időszak feléhez közel eső időpontban rendelkezésre álljon, azaz ekkor is kell, mérést végezni. Ebben az esetben a modell a következőképpen alakul:

- Magyarország és a többi újonnan csatlakozott tagállam esetében:

O XXX/OXX O

- A régi tagállamok esetében, amelyek a 2000-2006-os költségvetési ciklus teljes egészében részesültek a strukturális alapok támogatásaiból:

O XXXXX/OXXXX O

Ez a modell azonban – hasonlóan az európai bizottsági pretest-posttest modellhez – nem képes kiszűrni a véletlen és a trend zavaró hatását. Ennek feloldására – a megszakított idősorelemzés mintájára – a megfigyelések számának növelését végezhetjük, amelynek segítségével megállapítható, hogy a „félidőt" közvetlenül megelőző, illetve követő két adatpont különbsége lényegesen – azaz statisztikailag szignifikánsan – eltér-e a többi szomszédos érték közötti – az idősor véletlenszerű ingadozásából adódó - eltérésnél. A „félidőt" megelőző megfigyelésekből pedig meghatározható az idősorban hosszabb távon érvényesülő trend, és megállapítható, hogy az idősor beavatkozás utáni része jelentősen eltér-e attól, ami ebből a trendből következne. Ebben az esetben a modellünk az alábbiak szerint alakul:

- Magyarország és a többi újonnan csatlakozott tagállam esetében:

O X X/O X/O X/O X O

- A régi tagállamok esetében, amelyek a 2000-2006-os költségvetési ciklus teljes egészében részesültek a strukturális alapok támogatásaiból:

O X X X/O X/O X/O X/O X/O X X O

Bár ez az elemzés az előzőekhez viszonyítva lényegesen megalapozottabb oksági következtetést tesz lehetővé, ugyanakkor a beavatkozással egyidejűleg bekövetkező más esemény hatását – mint alternatív magyarázatot – nem tudja kiküszöbölni. Ugyanakkor ez módszer már önmagában is kellően bonyolult és a végrehajtása még nehézkesebb ahhoz, hogy az Európai Bizottság – a saját példáját követve - az egyes kedvezményezett tagállamoktól a lehető legegyszerűbb módszert kérje számon, amely azonban nem feltétlenül alkalmas teljes és tiszta képet adni a strukturális alapok által ezen országokban kifejtett gazdasági-társadalmi hatásokról.

4.3.3 A program relevanciájának értékelése

Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program céljai a dokumentum alapján a következők:

- a mezőgazdasági termelés és élelmiszer-feldolgozás versenyképességének javítása;
- a mezőgazdaság környezetbarát fejlesztése, a földhasználat racionalizálása;
- a vidék felzárkóztatásának elősegítése.

(Bár a megvalósítás jelen szakaszában ezen magasztos céloktól eltekintve a program fő céljának – a többi operatív programhoz hasonlóan - végső soron valójában az uniós források minél nagyobb mértékű lehívása tekinthető, amely kiegészül az agrárvállalkozói ügyfélkör, valamint az önkormányzatok igényeinek kielégítése célokkal.)

A célkitűzések kialakítását megelőzően a mezőgazdaság, az élelmiszer-feldolgozás és a vidék helyzetét, előnyös és hátrányos jellegzetességeit részletes helyzetértékelés tárta fel. Az AVOP intézkedései a kapcsolódó SWOT-analízis segítségével kerültek meghatározásra. Tehát ezek relevanciájának értékelésekor is a SWOT-analízisekhez fordultam, annak erősségeket és gyengeségeket megfogalmazó részeit vizsgáltam.

17. sz. táblázat: Erősségek a KTK és az AVOP helyzetértékelésében

Közösségi Támogatási Keret	AVOP
Erősségek	
- a természeti erőforrások által biztosított komparatív előnyök a mezőgazdasági termelésben; - jó minőségű, változatos faj és fajtaállomány (búza, kukorica, állatállomány); - jelentősen átalakult mezőgazdaság; - kedvező természeti feltételek a kiváló minőségű termékek előállításához (bor, élelmiszer, zöldségfélék, különleges termények); - magas szintű önellátás a legtöbb mezőgazdasági termék esetében; - a mezőgazdasági termelés alacsony környezetterhelése; - kulturális örökség és hagyományok a kézműves iparban;	- az ország területének kiemelkedően magas hányada alkalmas mezőgazdasági termelésre, kedvezőek az ökológiai adottságok; - számottevőek a különleges, egyedi minőségű, táj-specifikus termékek előállítására alkalmas területek; - a mezőgazdasági termelés környezetterhelése alacsony; - a legtöbb ágazatban adottak a kimagasló teljesítőképességű biológiai alapok; - jól működő intézményrendszer, magas szintű a mezőgazdaság tudásbázisa; - jók az édesvízi haltermelés lehetőségei, a halászati termelők jól szervezettek; - többcélú, hosszú távú erdőterv szerinti erdőgazdálkodás, nagyrészt egészséges erdőállomány; - stabil hazai piac, bevezetett exportpiacok, exportorientált üzemek megfelelő műszaki-higiéniai állapota, olcsó szakképzett munkaerő; - különleges biodiverzitás, változatos tájak, egészséges vidéki környezet; - gazdag természeti és épített környezet, jellegzetes kulturális örökségek; - kedvező termőhelyi adottságok és gazdag hagyományok a tájjellegű, egyedi minőségű mezőgazdasági termékek előállításához; - nagy múltú és megőrzött kézműipar; - kiemelkedő tájjellegű gasztronómiai hagyományok;

Forrás: a KTK és az AVOP alapján saját összeállítás

Már az erősségeket tartalmazó táblázatból is látszik, hogy – bár a KTK is magában foglal egy országos szintű és minden prioritásra kiterjedő SWOT-elemzést – az AVOP helyzetértékelése jóval részletesebb, s egyben kiegészíti, újabb elemekkel bővíti a KTK helyzetelemzését. A két külön dokumentum ténye a kiegészítő jelleg mellett ugyanakkor magában rejti az ellentmondás veszélyét is.

A gyengeségek vizsgálatának szerepe, hogy meg tudjuk ítélni, vajon az AVOP célkitűzései és intézkedései választ adnak-e a helyzetértékelésben feltárt problémákra.

18. sz. táblázat: Gyengeségek a KTK és az AVOP helyzetértékelésében

Közösségi Támogatási Keret	AVOP
Gyengeségek	
- elavult termelőeszközök és tőkehiány a mezőgazdaságban és az élelmiszer-feldolgozó kkv-knál; - hiányos együttműködés a mezőgazdasági termelés, beszerzés és értékesítés területén; - a bérleti szerződések túlnyomórészt rövid lejáratúak; - a termelőegységek túl kicsi mérete; - a mezőgazdasági népesség kedvezőtlen korösszetétele; - a gazdák nem megfelelő képzettsége és felkészültsége; - az erdőgazdasági társulások alacsony száma; - a halászati létesítmények elavultak, a halfeldolgozás színvonala nem megfelelő; - a vidéki térségek kedvezőtlen demográfiai és foglalkoztatási helyzete; - az alapvető vidéki lakossági szolgáltatások gyakran alacsony színvonala;	- a mezőgazdaság alacsony jövedelmezősége és a fedezethiány miatt nehéz tőkéhez jutni, több ágazatban alacsony a termelékenység, elaprózott a birtokszerkezet; - a termékek minősége nem egyenletes, az eszközállomány elhasználódott, a technológiai színvonal alacsony; - a kisméretű egyéni gazdaságokban többnyire hiányoznak a környezetbarát technológiák; - az ültetvények faj- és fajtaösszetétele nem megfelelő, a telepítés rendszere korszerűtlen; - az elavult és kiépítetlen mezőgazdasági infrastruktúra korlátozza a környezetbarát eljárások elterjedését; - a munkaerő korösszetétele kedvezőtlen, hiányosak az egyéni gazdálkodók szakmai ismeretei; - az alapanyag-termelés – feldolgozás – értékesítés nem megfelelően szervezett; - elavult állóeszköz-állomány a haltermelésben és -feldolgozásban, csekély a halászati termékek választéka; - hiányoznak az egyéni erdőtulajdonosok társulásai; - hiányos környezettudatosság; - a kistelepülések pusztuló képet mutatnak; - alacsony a vidéki térségek természeti, épített és kulturális értékeinek gazdasági kihasználtsága; - hiányzó vagy alacsony színvonalú alapszolgáltatások, elmaradott infrastruktúra; - alternatív foglalkoztatási lehetőségek hiánya, az országos átlagot meghaladó munkanélküliség; - szegényes termékskála, alacsony hozzáadott érték, kevés minősített termék, fejletlen marketing eszközök; - elaprózott birtokstruktúra, a kizárólag önellátásra termelő gazdaságok magas aránya; - vállalkozókészség- és ismerethiány; - gyenge a vidéki közösségek önszervező-összetartó ereje; - rosszak a vidéken élő nők elhelyezkedési esélyei; - kedvezőtlen demográfiai folyamatok (elvándorlás, elöregedés);

Forrás: a KTK és az AVOP alapján saját összeállítás

A helyzetelemzések egyértelműen konzisztensnek mondhatóak, amennyiben egyetlen tényező sem szerepel ellentétes csoportban a két SWOT-analízisben, tehát a kettő megegyezik annak megítélésében, hogy melyek az erősségek és melyek a gyengeségek.

Az AVOP célkitűzései is összhangban állnak az elemzéssel és ennek megfelelően választ kívánnak adni a gyengeségekre. Ennek mikéntjét pedig az intézkedések szintje határozza meg. Itt már jóval összetettebb a kép. Első ránézésre is megállapítható, hogy a tervezők – nyilván a jó szándéktól vezérelve – a lehető legtöbb gyengeségre választ adván nagyon nagy számú intézkedést erőltettek a programba: az összesen 10 intézkedés további 33 alintézkedést tartalmaz. Figyelembe véve, hogy a 2004-2006-os allokációs időszak nem jelent teljes uniós költségvetési ciklust, továbbá hogy az unió is bevezető jellegűnek tekinti ezt az időszakot, jelentősen alacsonyabb költségvetés áll a program rendelkezésére, mint a többi, már korábban csatlakozott tagállamban. Ez azt jelenti, hogy a nagy számú al/intézkedések miatt számolni kell a források elaprózódásával, illetve azzal, hogy az intézkedések közötti egyensúly megbomlik.

A források elaprózása helyett a tervező rendelkezésére állhatott egy másik lehetőség is, mégpedig, hogy az intézkedéseket valamilyen logika szerint a költségvetési ciklusoknak megfelelően csoportokba osztja, disztingvál. Tekintettel arra, hogy a fő célkitűzés megvalósításához, a versenyképesség javításához elengedhetetlen a struktúraváltás, így kézenfekvő lenne, hogy a struktúraváltást hosszú távon támogató intézkedések kerüljenek előtérbe, míg a kapcsolódó beruházások – főleg az extenzív finanszírozási igényük okán is - a második fázisban kerülhetnek támogatásra.

Ez nem így történt. Az al/intézkedések és a gyengeségek összevetése során megállapítható, hogy egyetlen olyan gyengeség van, amelyre – bár mind a KTK, mind az AVOP helyzetelemzésében is szerepel - nem került semmiféle intézkedés kialakításra: az elaprózott birtokszerkezet. Ezen túlmenően a struktúraváltást hosszú távon is támogató intézkedések (pl. továbbképzések, szakképzések, innováció), bár szerepelnek, de mégis a legkevésbé hangsúlyos helyzetbe kerültek.

Mindezekkel ellentétben már tervezési szinten is rendkívül hangsúlyos szerepet kapnak a nagyberuházások (építések és eszközbeszerzések), amelyek amennyiben a struktúraváltás előtt kerülnek megvalósításra, semmiképpen sem járulnak hozzá hosszú távon az AVOP átfogó célkitűzésének megvalósulásához, sem pedig a fenntartható vidékfejlesztéshez.

A ***tartós relevancia*** vizsgálatának célja az, hogy megállapítsa: vajon a 2003-ban összeállított AVOP még jelenleg is megfelel-e a magyar mezőgazdaság és a vidéki területek igényeinek, voltak-e a társadalmi-gazdasági fejlődésben vagy az ehhez kapcsolódó politikákban olyan változások, amelyek szükségessé teszik az AVOP célkitűzéseinek vagy intézkedéseinek felülvizsgálatát.

Az AVOP helyzetelemzését összehasonlítva a 2007-2013. közötti időszak tervdokumentumaival megállapítható, hogy nem állt be jelentős változás a gyengeségek és erősségek között sem a hazai, sem pedig az uniós forrásokból finanszírozott szakmapolitikai intézkedések hatására sem. Mindezek alapján elmondhatjuk, hogy a az AVOP cél- és intézkedés-rendszere továbbra is megfelel a szükségleteknek.

4.3.4 Kapcsolat és összhang az Európai Unió közös politikáival

A 1260/1999/EK rendelet 12. cikke, illetve 34. cikke (1) bekezdésének g) pontja értelmében a strukturális alapokból finanszírozott műveleteknek meg kell felelniük az Alapszerződés rendelkezéseinek, az annak alapján elfogadott jogi eszközöknek, továbbá a közösségi politikáknak és akcióknak, ideértve a versenyre, a közbeszerzési szerződések odaítélésére, a környezetvédelemre és annak fejlesztésére, az egyenlőtlenségek megszüntetésére, valamint a nemek közötti egyenlőségre vonatkozó szabályokat.

Ennek megfelelően az AVOP megfelel a Közösségi Agrárpolitika alapelveinek és szabályainak, valamint a vele összefüggő politikáknak.

Megállapítható az Európai Unió környezetvédelmi politikájának való megfelelés, amelyet figyelembe vettek valamennyi intézkedésnél. Valamennyi benyújtott projektet az uniós környezetvédelmi szabványoknak való megfelelés alapján hagy jóvá az illetékes környezetvédelmi hatóság. Bizonyos típusú projekteknél el kell végezni az előírt környezetvédelmi hatástanulmányt.

Az Operatív Programok, így az AVOP kidolgozása az állami támogatásokra vonatkozó közösségi útmutatások figyelembevételével történt. Az Alapszerződés 87. és 88. cikkében foglalt, a versenyszabályokkal kapcsolatos rendelkezéseket teljes mértékben betartják.

Az áru beszerzésére, szolgáltatásnyújtásra és építési beruházásra vonatkozó szerződéseket a közbeszerzésre vonatkozó nemzeti és közösségi rendelkezésekkel összhangban kötik, odaítélésük alapja pályáztatás. Ennek megfelelően minden esetben a közbeszerzésekről szóló, az Európai Unió közbeszerzési direktíváival minden szempontból harmonizált törvényt kell alkalmazni.

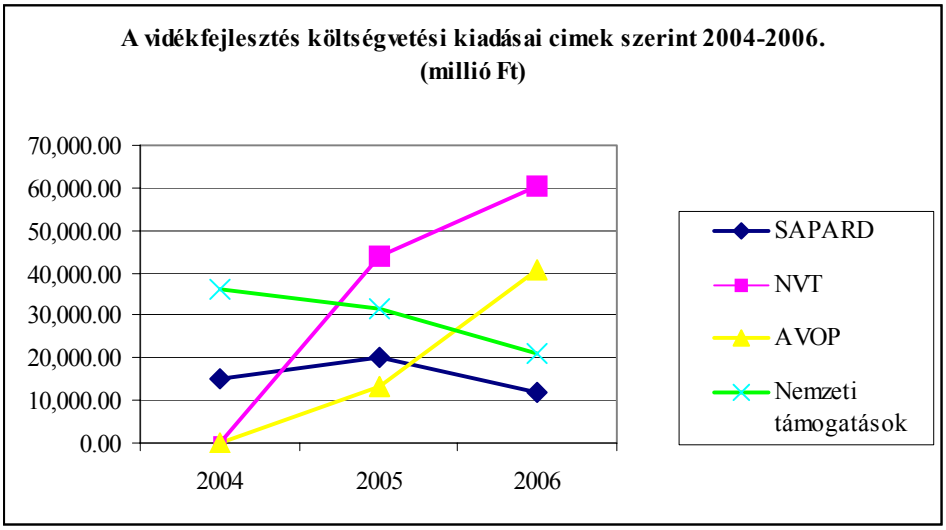
A 2004–2006 közötti időszakra szóló Közösségi Támogatási Kerettel kapcsolatos tájékoztatásra és nyilvánosságra vonatkozó valamennyi intézkedést az 1159/2000/EK bizottsági rendelet követelményeinek megfelelően kell végrehajtani.

4.3.5 Az AVOP pénzügyi súlya a hazai vidékfejlesztési politikában

Az aktuális költségvetési időszakban (2004-2006) a hazai vidék és a vidékfejlesztési politika financiális hátterét az állami költségvetésben lévő négy fő forrás adja:

1. Előcsatlakozási alap lévén a SAPARD program pályáztatása 2004-ben a csatlakozás időpontjában befejeződött, ugyanakkor a végrehajtási szabályoknak megfelelően 2006-ban kell lezárni a nyertes projektek megvalósítását. Ennek megfelelően a költségvetés – bár csökkenő ütemben – még mindig tartalmaz SAPARD forrásokat és azokhoz kapcsolódó hazai társfinanszírozást.
2. Az AVOP keretében az EMOGA orientációs részének strukturális forrásai és azokhoz kapcsolódó hazai – költségvetési – társfinanszírozás.
3. A Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben meghatározott intézkedések végrehajtására az EMOGA garancia részének forrásai és a kapcsolódó hazai társfinanszírozás.
4. A csatlakozást követően is fenntartott nemzeti támogatások (többek között a top-up forrásai).

Az egyes források mértékének alakulását a következő ábra mutatja:



9. sz. ábra: A vidékfejlesztés költségvetési kiadásai címek szerint 2004-2006

Forrás: saját összeállítás az egyes évekre vonatkozó központi költségvetési törvények alapján

Jól látható az ábrából, hogy két forrás esetében a rendelkezésre álló összegek csökkenő tendenciát mutatnak. A nemzeti támogatások a vizsgált időszakban közel felére csökkentek. A SAPARD támogatás esetében a 2004-es év szerződéskötési hullámának eredményeképpen 2005-ben tetőztek a kifizetések, 2006-ban pedig a jelentős csökkenés a projektek kifutásával magyarázható.

A SAPARD program, bár előcsatlakozási alapként feladatául kapta mind a potenciális kedvezményezettek, mind pedig az igazgatási rendszer felkészülését az EMOGA támogatásainak igénybevételére, összegszerűségében jelentősen elmarad az AVOP és az NVT biztosította támogatások együttes összegétől. A 2004-2006-os időszakban a SAPARD kifizetések összege nem éri el az NVT és az AVOP keretében kifizetésre kerülő támogatások 30%-át. Ugyanakkor a nemzeti támogatások is kétszeresen meghaladják a SAPARD kifizetéseket.

Mindeközben az EMOGA támogatásai a – pályázatok nehézkes eljárásrendje és a lassú pályáztatási folyamat okozta - nehéz indulás ellenére dinamikusan növekednek és ez a növekedés a 2007-2013 költségvetési periódus megnövekedett forrásainak rendelkezésre állásával csak fokozódni fog. Ezért nem elhanyagolható, hogy a jelenlegi időszakban kialakított és alkalmazott eljárásrendek mennyire bizonyulnak időtállónak, illetve, hogy a jelenlegi abszorpciós képességünk mennyire fokozható.

4.3.6 Koherencia a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervvel

A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (NVT) célja, hogy egységes keretbe foglalja az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia részlegéből finanszírozandó vidékfejlesztési intézkedéseket és azok magyarországi végrehajtási rendszerét.

Ily módon a NVT és az AVOP egymásra nézve komplementer jellegűek, ugyanakkor együttesen lefedik a hazai vidékfejlesztési politika legnagyobb részét, ami azt is jelenti, hogy nem létezik egyetlen olyan egységes dokumentum, ami a magyarországi vidékfejlesztési politika teljes vertikumát átfogná.

A két dokumentum kiindulópontja ugyanaz a helyzetelemzéséként szolgáló SWOT-analízis, ennek megfelelően a célrendszereik is konzisztensek. Ennek megfelelően a NVT az NFT szerkezetébe

illeszkedő – de mégis különálló – dokumentum, amely az NFT és azon belül leginkább az AVOP céljainak megvalósulásához is hozzájárul.

Az intézkedések szintjén az AVOP célja a foglalkoztatottság és a jövedelemszerzési lehetőségek, a lakókörnyezet és részben az infrastrukturális ellátottság javítása. A Leader+ intézkedés a fenti folyamatokat a helyi közösségek és belső erőforrásaik aktivizálásával mozdítja elő. A NVT intézkedései elsősorban a környezeti kihívásokra adnak választ (pl.: agrár-környezetgazdálkodás, kedvezőtlen adottságú területek támogatása, az EU környezetvédelmi, állatjóléti és higiéniai követelményeinek való megfelelős elősegítése), illetve közreműködnek az átalakulás okozta gazdasági és társadalmi nehézségek enyhítésében (termelői csoportok létrehozásának támogatása, szerkezetátalakítás alatt álló félig önellátó gazdaságok támogatása, korai nyugdíjazás).

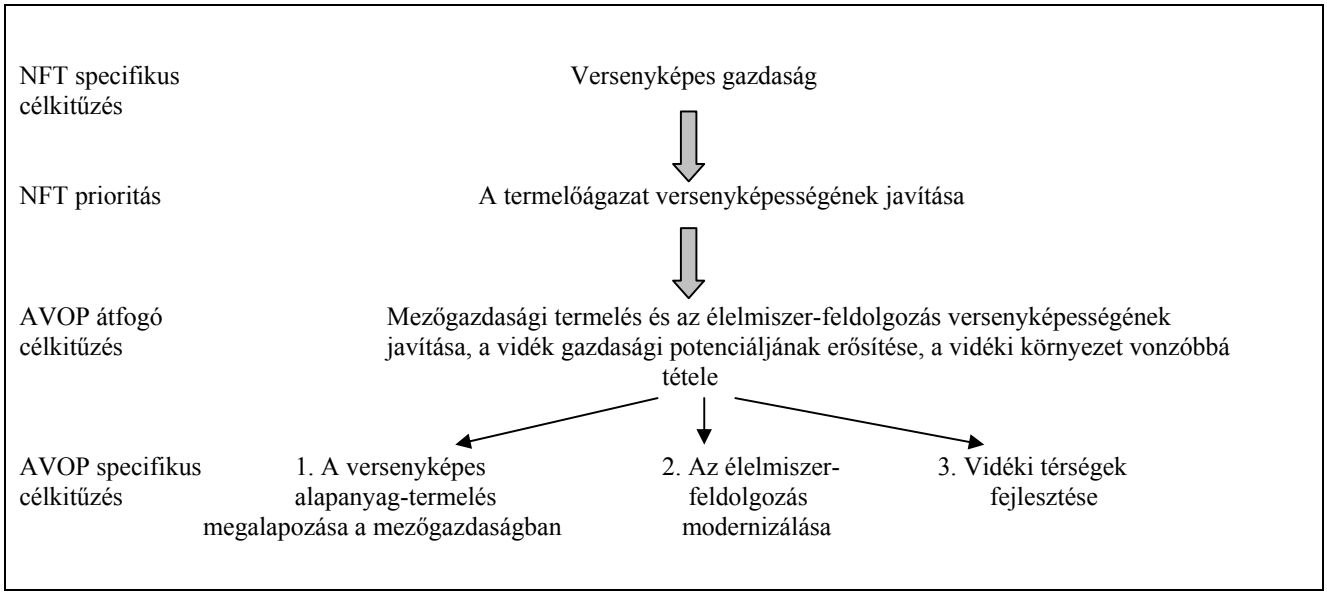
A NVT és az AVOP intézkedéseinek egymásra ható, egymást erősítő kapcsolata a következőkben mutatható be részletesebben:

- Az agrár-környezetgazdálkodási intézkedés hozzájárul a környezetkímélő termelési gyakorlat elterjesztéséhez és a földhasználat racionalizálásához, ami szinergiát alkot az AVOP I. és II. prioritásán belüli beruházási támogatásokkal;
- A két dokumentum közös célja az EU környezetvédelmi, higiénés és állatjóléti szabványainak való megfelelés, amely összehangolt, egymást kiegészítő tevékenységekkel kerülnek megvalósításra (az AVOP támogatja a beruházásokat, a NVT finanszírozza a felmerülő mellékköltségeket);
- Az AVOP beruházási és mezőgazdasághoz kapcsolódó infrastruktúra fejlesztését szolgáló támogatásai megalapozhatják egyes gazdálkodóknál a NVT intézkedéseire való jogosultságot. A kedvezőtlen adottságú területeken végrehajtott mezőgazdasági beruházások kiemelt támogatása, illetve az agrár-környezetgazdálkodási és termelői csoport programokhoz csatlakozni kívánó gazdálkodóknak az értékelés folyamán adott magasabb pontszámok jelentősen növelik a gazdálkodók hajlandóságát, hogy részt vegyenek ezekben a támogatási formákban és programokban, ami szintén ezen közös célok megvalósulását támogatják;
- Az AVOP képzési támogatásainak célja a gazdálkodók képzettségének javítása, ami lehetővé teszi a NVT intézkedéseinek jobb kihasználását. A képzések által lefedett témakörök között szerepel a kapcsolódó intézkedések megvalósításához szükséges ismeretanyag is;
- A NVT korai nyugdíjazás intézkedése az AVOP fiatal gazdálkodókat segítő támogatásával együttesen a mezőgazdasági termelők egészségesebb korösszetételét alapozza meg.

A NVT és az AVOP összehangolt végrehajtását egy közös – mindkét program végrehajtásába felelős szervezeteket is magában foglaló – koordinációs bizottság biztosítja.

4.3.7 Koherencia a Nemzeti Fejlesztési Tervvel

Az AVOP prioritásai szorosan összefüggenek a Közösségi Támogatási Keret prioritásaival és specifikus célkitűzéseivel, amit a következő ábra szemléltet.



10. sz. ábra: A Közösségi Támogatási Keret és az AVOP prioritásainak kapcsolódása

Forrás: saját összeállítás

Az AVOP prioritásai közvetlenül a „versenyképesebb gazdaság" specifikus célkitűzéshez kapcsolódnak és a KTK első prioritásán keresztül valósulnak meg.

Az AVOP prioritásai az intézkedéseken keresztül hozzájárulnak más KTK specifikus célok megvalósulásához is az alábbiak szerint:

- szinte minden intézkedés tekintetében a „kiegyensúlyozottabb területfejlesztés"-hez;
- a mezőgazdaságban dolgozók speciális igényeihez igazított szakképzési intézkedés útján a „humán erőforrások jobb kihasználása" célhoz;
- „jobb környezet és alapinfrastruktúra" célhoz főként a mezőgazdasági beruházások támogatása és a mezőgazdasághoz kapcsolód infrastruktúra fejlesztése intézkedések révén.

4.3.8 A program belső konzisztenciája

Az AVOP-on belüli célok és intézkedések közötti kapcsolat egyértelműen meghatározott. Ugyanakkor két ismérv esetében további vizsgálatok szükségesek. Ezek az ismérvek a következők:

- a vidék fogalmának következetes alkalmazása az AVOP-ban és annak megfeleltetése az európai uniós kritériumoknak;
- az AVOP és a ROP hasonló intézkedéseinek lehatárolása és annak kritériumai.

A Vidéki térségek fejlesztése 3. számú prioritás leírásában definiálja az intézkedések során alkalmazandó vidék-fogalmat[35]:

[35] Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (2004). Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Budapest, 30. változat, pp.107.

„Az intézkedések szempontjából azok a települések tartoznak a vidéki térségek kategóriájába, amelyek népsűrűsége nem haladja meg a 120 fő/km^2-t, valamint népessége nem haladja meg a 10.000 főt."

A vidék egy másik, ettől eltérő meghatározását eredményezi a prioritáson belüli 3. intézkedés támogathatósági körének lehatárolása. Az AVOP Falufejlesztés és –megújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének megőrzése és a ROP Településfejlesztés intézkedései esetében mindenképpen felmerül a két tevékenységi kör közötti átfedések lehetőségének kérdése, amely ugyanazon tevékenységek finanszírozásának felesleges megkettőződéséhez, messzebb menve a támogatásokkal való visszaéléshez vezethet. Ennek érdekében már az operatív programok szintjén megtörtént a lehatárolás[36].

A lehatárolás alapja a települések közigazgatási státusza. Az AVOP keretén belül a község közigazgatási kategóriába tartozó települések támogathatóak, míg a ROP a városok fejlesztését támogatja. Ez alól néhány kivétel létezik:

- A világörökség helyszínek idegenforgalmi vonzerőt képviselő létesítményei nem támogathatóak az AVOP-ból, kizárólag a ROP-ból, tekintet nélkül a települések közigazgatási besorolására.
- A kastélyok, várak és múzeumok nemcsak a városok, hanem a kiemelt üdülő és gyógyhelyek esetén is ROP-ból támogatandóak. (Ennek oka, hogy ezek a fejlesztések magas költségigényük miatt meghaladják az AVOP vonatkozó intézkedésének finanszírozási kapacitását.)
- Nemzeti parkok és egyéb természetvédelmi területek esetén, amelyek kiemelt üdülő és gyógyhelyek területén helyezkednek el, a térségek komplex, integrált fejlesztése érdekében a ROP támogatja a következő tevékenységeket: gyalogos és kerékpáros útvonalak, tanösvények, meglévő vízi útvonalak, meglévő kisvasutak - amelyek nem tartoznak az erdészeti társulások tulajdonába -, látogatóközpontok kialakítása és fejlesztése. Ezen tevékenységek támogatása az AVOP-ból kizárt.

Ahhoz, hogy a fenti kritériumrendszert meg tudjuk feleltetni az európai uniós fogalomrendszernek, meg kell vizsgálnunk a vonatkozó magyarországi szabályozókat.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény rendelkezései szerint a község olyan közjogi kategória, amelynek az alábbi ismérvei vannak:

- jól meghatározott, elkülönült terület;
- legalább 300 lakos.

Ezzel egyidejűleg a várossá nyilvánítás általános feltételrendszerében nem szerepel a lakosságszámra való utalás, csupán annyi, hogy minden (nagy)község kezdeményezheti, amennyiben fejlettsége és térségi szerepe indokolja a városi cím használatát. A következő közigazgatási egység, amelynek esetében a lakosságszám kritériumként szerepel a megyei jogú város: amennyiben az Országgyűlés a legalább 50.000 lakossal rendelkező várost nyilváníthatja megyei jogú városnak.

Összefoglalva a törvény vonatkozó rendelkezéseit megállapíthatjuk, hogy nincs éles választóvonal a községek és a városok lehatárolására sem a lakosságszám, sem egyéb kritérium alapján. A város tehát nem külön jog, hanem egy cím, rang.

Az Európai Unió vidék-definíciója szerint azonban az alábbi fő kritériumok a meghatározóak:

- a mezőgazdasági tevékenység és a zöld felület dominál;
- a népsűrűség 100 fő/km^2 alatt van;

[36] Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (2004). Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Budapest, 30. változat, pp. 118.

- a lakosság jelentős hányada a mező-, erdő-, vad- és halgazdaságból él;
- az összlakosság száma sem éri el az 50.000 főt;

A községek és a városok meghatározásában a helyi önkormányzatokról, valamint a területszervezési eljárásról szóló magyar törvények más kritériumrendszert alkalmaznak, amelyben a fent említett definíció első három eleme nem is szerepel. A lakosságszám az egyetlen olyan ismérv, amely közös elemként határozható meg, azonban ennek alapján az alábbi megállapításokat tehetjük:

- vidéknek minősülhet az 50.000 fő lakosságszám alatti település;
- mind a község, mind pedig a város - törvény adta meghatározás szerint – 300 és 50.000 lakos közötti lakosságszámmal rendelkezhet (50.000 felett adományozható a megyei jogú város cím);

A fenti tényeket és következtetéseket egybevetve megállapítható, hogy az AVOP és a ROP intézkedései közötti lehatárolás kritériumai nem függenek össze az Európai Unió vidék-fogalmával, azok a hazai szabályozás alapján kerültek lehatárolásra, ennek megfelelően a falufejlesztés, illetőleg a településfejlesztés intézkedéskörben nehezen adható olyan értékelés, amely meghatározza ezen intézkedések vidékfejlesztési hatását, továbbá amely – összefüggésben az unió meghatározásával – megbízható alapul szolgálhat más országok tapasztalataival való összehasonlítás során. Ennek megfelelően ezen intézkedések output és eredménymutatóin kívül a hatásindikátorok elemzése csak hazai kommunikációs célokat szolgálhat.

4.3.9 A program folyamatainak és eljárásainak értékelése

A Közösségi Támogatási Keret európai bizottsági jóváhagyásának feltétele volt a programok végrehajtásáért felelős intézményrendszer kijelölése. Az AVOP vonatkozásában az Irányító Hatóság feladatait a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium, míg az egyetlen Közreműködő Szervezet funkcióját a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal látja el. Ezek a szervezetek a felelősek a végrehajtás folyamatainak lebonyolításáért, a támogatások gyors és szabályszerű célba juttatásáért.

Mindezek mellett a pályázók és kedvezményezettek érdekeinek védelme érdekében az operatív programok végrehajtásáért felelős miniszterek együttes rendeletben szabályozták az egyes folyamatokra szükséges időintervallumok plafonját. Ennek megfelelően például a pályázatok beérkezése és az IH vezetője döntésének meghozatala közötti idő nem lehet(ne) hosszabb mint 75 vagy 90nap.

Az AVOP esetében a szabály által maximálisan engedélyezett 90 napos határidőn belül a pályázatok mindösszesen 7%-a jut el a döntéshozatal fázisába. Az AVOP átlagos teljesítménye a pályázatok elbírálásának vonatkozásában 201 nap.

Az IH vezetőjének döntését követően az AVOP Közreműködő Szervezeteként funkcionáló Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal átlagosan 71 nap alatt köt szerződést – ez az egyik legjobb teljesítmény a teljes KTK vonatkozásában, hiszen a teljes KTK átlaga e tekintetben 111 nap. Mindazonáltal ha a pályázat beadásától a szerződéskötésig eltelt összes időt tekintjük, akkor azonban már a helyzet nem olyan jó: a KTK szintű átlagos 249 naptól az MVH 273 napos teljesítménye jelentősen elmarad.

A Bíráló Bizottság IH vezető általi felülbírálásában is az MVH jelentősen alulteljesít, ami azt jelenti, hogy a Bíráló Bizottságok döntését az Irányító Hatóság 22%-ban felülbírálni kénytelen. Ez nyilvánvalóan némelyest megmagyarázza a jelentősen elhúzódó döntéshozatali időszakot, ugyanakkor

felülvizsgálatra szorul az a bírálati eljárás, ahol a pályázatok több mint egyötödének eredményeit felül kell bírálni.

A pályázat benyújtásától a szerződéskötés időpontjáig így majdnem 10 hónapot kell várnia a pályázónak az értesítésre, hogy vajon részesülhet-e támogatásban. Ugyanakkor a szabályok értelmében a pályázat benyújtásának időpontjától kezdődően saját költségére megelőlegezve megkezdheti a projektje végrehajtását, hiszen amennyiben támogatást nyer, úgy a költségei utólag megtérítésre kerülnek. A hosszas bírálati folyamat azonban teljesen természetes módon elbizonytalanító hatással van a lehetséges kedvezményezettekre is, ami tovább rontja az AVOP eljárásrendi statisztikáit.

A nyertes, de a támogatási szerződés megkötésétől visszalépő pályázók aránya az AVOP esetében 7,6%, ami nagy részben az időközben beálló érdekmúlásnak is köszönhető. Továbbá a szerződésmódosítások aránya 38%, és az egy szerződésre jutó módosítások száma 0,53. Ez nemcsak azt jelenti, hogy rendkívül sok esetben van szükség a szerződések módosítására, hanem, hogy vannak olyan szerződések, amelyek esetében nemcsak egy alkalommal került sor módosításra. (A legkirívóbb esetben egy szerződés hat alkalommal került módosításra.)

A fenti problémák megoldására vagy legalább enyhítésére lehet az AVOP keretében is rendelkezésre álló technikai segítségnyújtási forrásokat felhasználni.

19. sz. táblázat: A leszerződött és kifizetett technikai segítségnyújtási (TA) és pályázati összegek aránya az egyes operatív programokban

Operatív Program megnevezése	Leszerződött	Kifizetett
	pályázati összeg / TA	
AVOP	**75**	**18**
GVOP	30	12
HEFOP	18	10
KIOP	15	2
ROP	16	48
Összesen (KTK)	**22**	**13**

Forrás: EMIR

A technikai segítségnyújtási keretek felhasználást tekintve a fenti táblázatból megállapítható, hogy a leszerződött összegek a teljes KTK vonatkozásában az AVOP-ban hasznosultak a legjobban. Tehát az AVOP esetében – az eljárások rossz statisztikái ellenére – a technikai segítségnyújtásra rendelkezésre álló pénzeszközöket hatékonyan használja fel az intézményrendszer.

4.3.10 A program indikátorainak, és az azok alapján mérhető eredmények vizsgálata

Az értékelés egyik legfontosabb feladata a program mutató-rendszerének vizsgálata. Ezen belül az a legfontosabb, hogy minden célhoz kapcsolható legyen egy mutató, továbbá az indikátorok kijelölésénél a SMART-elv alkalmazását kell ellenőrizni, azaz az indikátor legyen:

- *specifikus* (**s**pecific) – azaz egyértelmű, jól meghatározott;
- *mérhető* (**m**easurable) – azaz számokkal konkrétan kifejezhető;
- a program eszközeivel *elérhető* (**a**chievable);
- *reális* (**r**ealistic);
- és alkalmazkodjon a program élettartamához (**t**ime-based)

Az indikátorok vizsgálata során az alábbi kérdésekre keresem a választ:

- az indikátorok meghatározása kellően pontos-e ahhoz, hogy ténylegesen mérni tudják a program eredményeit és hatásait?
- a végrehajtás jelen fázisában mely indikátorok teljesítése mérhető?
- milyen következtetések vonhatóak le a már mérhető indikátorok eredményeiből?

Az indikátorok vizsgálatához először az AVOP eredményeinek és hatásainak méréséhez meghatározott mutatókat elemzem.

20. sz. táblázat: Az AVOP-ban meghatározott indikátorok

Indikátor megnevezése	Típusa	Változás mértéke
1. prioritás: A versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban		
A mezőgazdasági tevékenység jövedelmezőségének növelése (%)	hatás	1-2
Fiatal gazdálkodók által létrehozott gazdaságok száma (db)	eredmény	254
- ebből nők által létrehozott gazdaságok száma (db)	eredmény	40
Elfogadott pályázatok száma (db)	output	15700
2. prioritás: Az élelmiszer-feldolgozás modernizálása		
A hozzáadott érték növekedése a támogatott szakágazatokban 2004-2006 átlagában (%)	hatás	1,5
Az élelmiszerbiztonság növelését célzó fejlesztések értékének aránya (%)	eredmény	10
A környezetterhelés csökkentését célzó fejlesztések értékének aránya (%)	eredmény	15
A támogatásban részesített projektek száma fő ágazatonként (db)	output	200

3. prioritás: Vidéki térségek fejlesztése		
Vidéki térségekben megőrzött és létrehozott munkahelyek száma munkaerő egyenértékben (db)	hatás	500
A falusi szálláshelyeken töltött vendégéjszakák számának növekedése (%) – (2000-2002 évek átlaga = 100%)	eredmény	20
A támogatott vállalkozások száma (beleértve a LEADER-t is) (db)	eredmény	3140
A falumegújítással és/vagy helyi piacok és felvásárló-helyek fejlesztésével érintett települések száma (db)	eredmény	250
Helyi vidékfejlesztési programjuk megvalósításával támogatott helyi akciócsoportok száma (db)	output	30-40

Forrás: Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program, 2004.

Az indikátorok megválasztása és definiálása vizsgálata során az előző táblázat alapján a következő megállapításokra jutottam.

Több alkalommal is indikátorként került meghatározásra a támogatott/elfogadott projektek száma, ugyanakkor ennek a mutatónak a tartalma semmit nem árul el a program végrehajtásáról, annak hatékonyságáról vagy hatásosságáról. Bár a SMART-feltételeknek ez az indikátor megfelel és ezért elméletileg alkalmazható is lehetne, de ***az adattartalma egyáltalán nem releváns a program viszonylatában***. Fel kell tennünk ilyenkor a kérdést: milyen messzebb menő következtetést vonhatunk le abból, hogy hány szerződést kötött a felelős végrehajtó intézmény?

A tartalom vonatkozásában megállapítható, hogy ***nem található markáns eltérés az output és az eredmény indikátorok között***, azok adattartalma és a program eredményeihez való viszonya sokszor megegyezik. Például a 3. prioritás esetében a „Helyi vidékfejlesztési programjuk megvalósításával támogatott helyi akciócsoportok száma" elnevezésű output indikátor – tartalmilag nem, de - funkcionálisan azonosnak mondható a „falumegújítással és/vagy helyi piacok és felvásárló-helyek fejlesztésével érintett települések száma" indikátorral. Ha ezt még ezenfelül összevetjük az intézkedések rendszerével, könnyen észrevehetjük, hogy tulajdonképpen ebben az esetben sem beszélünk másról, mint egy pályázat eredményeképpen megkötött szerződések számáról.

Felmerül a módszertani fejezetben már említett ***viszonyítási alap problémája*** is: azaz hogy az AVOP hatásainak méréshez a vizsgált változó mekkora értékét és milyen időpontban állapítja meg viszonyítási alapként. A hatások elemzése során komoly problémát okoz, hogy a változó viszonyítási alapként használható értékét csak egyetlen prioritás esetében adja meg, továbbá hogy a viszonyítási alapként szolgáló év, vagy évek átlagos adat-értéke is eltérő (pl.: 2004-2006 átlaga vagy 2000-2002 átlaga). Ráadásul érthetetlen, hogy egy eredményindikátornál miért kell olyan korai adatot (2000-2002 évek átlaga) megjelölni, hiszen ennek mérése viszonylag egyszerű statisztikai feladat, továbbá ezáltal nehezen kiszűrhető a 2002-2005 közötti időszak vidékfejlesztési politikájának ellentétes vagy éppen ráerősítő hatásai.

Érdemes megemlíteni, hogy ***a megőrzött, illetve a támogatások révén létrehozott munkahelyek száma, mint hatásindikátor*** csak a 3. prioritás esetében jelenik meg. Ezen mutatószám létjogosultságát két tényező is indokolja: egyrészről a strukturális alapok, mint támogatási forma alapvető és horizontális célja a munkahely-teremtés, ennek megfelelően még a pályázatok szintjén is minden esetben kimutatható kell legyen a támogatással növelt foglalkoztatás. Másrészről az AVOP specifikus céljai között is szerepel a vidék felzárkóztatása és eltartó-képességének növelése. Ennek ismeretében két kérdés vetődik fel:

- *Miért nem jelenik meg ez a hatásindikátor az első két prioritás esetében?*

  Mind a versenyképes alapanyagtermelés megalapozását, mind pedig az élelmiszer-feldolgozás korszerűsítését célzó prioritások többségében olyan technológiai beruházásokat támogatnak, amelyek foglalkoztatási szempontból inkább ellenkező irányú hatást váltanak ki, azaz nemhogy nem teremtenek munkahelyet, de a modernebb technológia alkalmazása révén, még az eddig foglalkoztatottak egy része is feleslegesség válik.

- *Ha tényleg cél a vidék eltartó-képességének növelése, akkor a 3. prioritás támogatásai segítségével létrehozandó 500 munkahely ehhez kellő mértékben járul hozzá?*

  Az AVOP helyzetelemzésében szereplő adatokat figyelembe véve az össznépesség 31%-a él Magyarországon alapvetően vidéki területeken, ami természetes számokban kifejezve mintegy 3,1 millió embert jelent. A tervezés alapján az AVOP 26,5%-a kerül felhasználásra ezen prioritás keretében, ami azt jelenti, hogy 28,5 milliárd forint kerülhet befektetésre (beleértve a kedvezményezett által biztosítandó önrészt is). Mindezek alapján 28,5 milliárd forint megmozgatásával a vidéki területeken élő lakosság mintegy 0,02%-a jut munkahelyhez. Megfordítva a számítást: minden 57 millió forint beruházás teremt egy új munkahelyet.

A 4. prioritás, ***a technikai segítségnyújtás vonatkozásában az AVOP-ban indikátor egyáltalán nem került meghatározásra***, amelynek megítélése két szempontból is negatív lehet:

- a technikai segítségnyújtás legfontosabb célja a program végrehajtásának az elősegítése, s ily módon az intézményi hatékonyság növelésének eszköze. Indikátor hiányában lehetetlen mérni, hogy az intézményrendszer hogyan és főképpen milyen gyorsan reagál a problémás helyzetekre, ezáltal az intézményi hatékonyság megítélése ellehetetlenül;
- a prioritás további célja a széles közvélemény, az érintett lakosság, a potenciális pályázók és a tényleges kedvezményezettek tájékoztatása, képzése, amelynek mérése során megállapítható, hogy közvetlen és közvetett módon a lakosság mekkora hányada vett részt a program megvalósításában. Ezáltal a prioritásban alkalmazott indikátorok a demokratikus eljárásokra oly jellemző átláthatóság (transzparencia) fokmérői.

Bár a végrehajtási időszaknak pontosan a felénél tartunk a végrehajtás jelentősen elmarad ettől a számadatokat tekintve. Felmérve a rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások felhasználását megállapíthatjuk, hogy az közel sem felel meg semmiféle időarányosságnak, sem pedig az elvárásoknak. Ennek következtében ***a hatásindikátorok mérése elveszíti jelentőségét***, hiszen mérhető hatásról ilyen teljesítési eredmények mellett nem lehet beszélni. Ami jelenleg mérhető, azok az output és egyes esetekben az eredmény indikátorok teljesülése. Ugyanakkor a program végrehajtásának nyilvánossága hagy némi kívánnivalót maga után – az eredmény indikátorok teljesülésének értékeléséhez szükség volna a mérés lehetőségének megteremtésére, azonban ezek az adatok bár rendelkezésre állnának, nem nyilvánosak, nem lehet hozzájutni. Ennek hiányában a következőkben mindössze az output indikátorok teljesülését vizsgálhatom.

1. prioritás: az indikátorként megjelölt elfogadott projektek száma messze elmarad az időarányos teljesítéstől, hiszen mindösszesen 2.399 szerződés megkötésére került sor az előirányzott 15.700 helyett. Figyelembe véve, hogy a prioritás a tervezés alapján a teljes rendelkezésre álló támogatás 57%-át teszi ki, ami abszolút értékben 46,1 milliárd forint. Ehhez képest a jelenleg megkötött 2.399 szerződés összértéke meghaladja az 58 milliárd forintot, ami azt jelenti, hogy a szerződések alacsony száma ellenére már jóval túllépte az előzőleg tervezett keretet. Ennek oka, hogy az előzőleg tervezetthez és várthoz képest jóval nagyobb értékű projektek kerültek benyújtásra és elfogadásra. Ez nem meglepő, hiszen a prioritáson belül elsősorban az építési beruházások dominálnak, a mezőgazdasági beruházások támogatása intézkedés a szerződések összértékének 97,5%-át jelenti. Ugyanakkor háttérbe szorulnak a fiatal gazdálkodók induló támogatása és a szakmai továbbképzés intézkedések.

2. prioritás: az egyetlen output indikátorként megjelölt támogatásban részesített projektek száma fő ágazatonként a tervben 200-ban került megállapításra szemben az eddig megkötött összesen 108 szerződéssel összesen megközelítőleg 10,5 milliárd forint értékben. Figyelembe véve, hogy az AVOP alapján ezen prioritás támogatottsága az EMOGA és a HOPE összes támogatásainak 14%-a, azaz mintegy 11,3 milliárd forint, a szerződések számának növekedése nem várható a végrehajtási időszak hátralévő részében sem. Ez az előző prioritáshoz hasonlóan ismételten azt jelenti, hogy a tervezés során az egyes pályázatok és projektek átlagos méretének jelentős alábecslése történt.

3. prioritás: furcsa módon a prioritáson belül megjelölt egyetlen output indikátor mindössze egyetlen intézkedéshez (LEADER+) kapcsolódik. E szerint a helyi vidékfejlesztési programjuk megvalósításával támogatott helyi akciócsoportok száma 30-40 kell a program végére legyen. Az előző prioritásoknál tapasztalt elmaradással szemben ezen indikátor esetében a program túlteljesített, hiszen több mint 60 helyi akciócsoport került kiválasztásra. Mivel output indikátor a többi intézkedésre nem került megjelölésre, így az egyetlen output indikátor nem fedi le a teljes prioritást, tehát prioritás-szinten lehetetlen vizsgálni a teljesítést. Ezzel egyidejűleg szintén a LEADER+ intézkedésen belül elsősorban képzési tevékenység végrehajtására már 47 szerződés került megkötésre, sőt ezek közül mindegyik teljesített is. Ugyanakkor figyelembe véve az előzetes terveket, amelyek szerint a prioritás az összes támogatás 26,5%-át, azaz 21,5 milliárd forintot használhat fel, a végrehajtás jelenlegi helyzetében a LEADER+ jó teljesítménye ellenére mindösszesen 13,6 milliárd forint összegben történt kötelezettségvállalás. Tekintettel arra, hogy csak az 1-3. prioritások esetében az AVOP keretében rendelkezésre álló forrásokat mintegy 2%-kal meghaladó összegre történt már eddig is kötelezettségvállalás, a 3. prioritás esetében sem várható a teljesítmény javulása. Ennek elsődleges oka lehet, hogy az 1. prioritáson belül felmerült óriási beruházási igények ezen 3. prioritás terhére kerültek kielégítésre.

4.3.11 Tapasztalatok hasznosítása a Nemzeti Agrár-Vidékfejlesztési Stratégia (2007-2013) kialakítása során

A Közös Agrárpolitika és a vidékfejlesztés finanszírozására vonatkozó új szabályozás alapján a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium kidolgozta a következő, 2007-2013. közötti költségvetési időszakhoz kapcsolódó Nemzeti Agrár- és Vidékfejlesztési Stratégiát (továbbiakban: stratégia), ami a vidékfejlesztési támogatások alapját fogja képezni a nevezett tervidőszakban. (A

Nemzeti Agrár- és Vidékfejlesztési Stratégia 2005. december 20-i változatát az FVM társadalmi vitára bocsátotta a honlapján keresztül.)

A stratégia szerves folytatása a SAPARD Tervnek és az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programnak, és kiegészítő jelleggel funkcionál azok intézkedéseihez és forrásaihoz. Ennek megfelelően kerültek kialakításra az „új" célkitűzések az alábbiak szerint:

1) Fenntartható és versenyképes élelmiszergazdaság
   - Az ismeretszerzés támogatása és az emberi erőforrás minőségének javítása;
   - A fizikai erőforrások szerkezetátalakítása és fejlesztése, valamint az innováció elősegítése;
   - A mezőgazdasági termelés és termékek minőségének javítása.
2) A mezőgazdaság és az erdészet környezetbarát fejlesztése a földhasználat racionalizálásával és a természeti-táji erőforrások védelme, állapotuk javítása
   - Mezőgazdasági földterületek fenntartható hasznosítása;
   - Erdészeti földterületek fenntartható használata.
3) A vidéki lakosság életminőségének, jövedelmi és foglalkoztatási helyzetének javítása
   - A vidéki gazdasági potenciál erősödése, vállalkozásfejlesztés;
   - Kulturális és természeti értékek fenntartható hasznosítása, a közösségi élettér fejlesztése;
   - Helyi humán kapacitás fejlesztése, bővülő vállalkozói, tervezési és végrehajtási ismeretek és információbázis.
4) Az integrált szemléletű helyi vidékfejlesztési stratégiák megvalósításán és széleskörű partnerség működtetésén keresztül a belső erőforrások fenntartható és innovatív hasznosításának, valamint a vidéki életminőség helyi megoldásokon alapuló javításának elősegítése.

Az egyes célkitűzéseken belül tervezett intézkedésekben jelentős elmozdulás következett be a megelőző programokhoz képest. Egyértelműen előtérbe került a fenntarthatóság, a hosszú távra tervezés és a mennyiségi növekedés helyett a minőségi változás: egyre több képzési és innovációs elem jelenik meg az intézkedések szintjén. Ugyanakkor – bár a helyzetelemzésben továbbra is gyengeségként jelenik meg az elaprózott birtokszerkezet – az intézkedések között továbbra sem kapott helyet a birtokrendezés.

A stratégiában egyértelműen bemutatásra kerül annak kapcsolódása a Nemzeti Stratégiai Referencia Kerethez (a tulajdonképpeni II. Nemzeti Fejlesztési Tervhez), ugyanakkor az intézkedések szintjén már most jól beazonosíthatóan megjelennek az átfedések (pl.: turisztikai tevékenységek ösztönzése, falvak megújítása és fejlesztése). Bár a stratégia fontos feladatként jelöli meg ezen átfedések elkerülését az egyértelmű lehatárolások révén, de mivel erre nem szolgál bővebb magyarázattal, ezért úgy tűnik, hogy a fentiekben említett, a korábbi pályázatok során rendkívül sikeresnek bizonyult intézkedések változatlan formában megmaradnak.

Már a tervezésnek ebben a korai fázisában megjelölésre kerültek a stratégiában a majdani hatások mérésére szolgáló mutatók, illetve azok viszonyítási alapja. Az indikátorok rendszere még nem tekinthető egységesnek – és valószínűleg véglegesnek sem. Keverednek közöttük a hatás-útvonal különböző fázisaihoz kapcsolódó mutatók: találhatunk eredmény és hatásmutatókat is. Az egyes indikátorok viszonyítási alapjául megjelölt 2003. évi adatok elfogadhatóak, bár a tervezés során szerencsésebb lenne majdan 2005. évi adatokra cserélni, hogy az I. Nemzeti Fejlesztési Terv AVOP-intézkedéseinek hatásai minél jobban kiszűrhetőek legyenek. Ugyanakkor teljesen érthetetlen a tervező szándéka, amikor a környezet és a vidék fejlesztése elnevezésű 2. tengelyhez kapcsolódó indikátorok viszonyítási alapjául 1997-2001. évi adatokat jelöl meg. Ezek az adatok már egyértelműen elavultak ahhoz, hogy egy 2007-ben kezdődő beavatkozás tényleges hatásait mérni tudják. További hiányossága

az indikátorrendszernek, hogy egyetlen esetben sem jelöl meg tervezett célállapotot, amely arra engedhet következtetni, hogy maga a tervező sem tudja, hogy tulajdonképpen hova is szeretnénk eljutni.

A stratégia a fejlesztési intézkedéseken túlmenően komoly hangsúlyt fektet a vidékfejlesztési intézményfejlesztésre: célul tűzi ki egy Nemzeti Vidéki Hálózat létrehozását a technikai segítségnyújtás keret terhére. Ez a hálózat magába foglalná a vidékfejlesztésben érintett összes hazai aktort, összehangolná tevékenységüket, ugyanakkor a stratégiából nem derül ki egyértelműen, hogy egy teljesen új intézményrendszer létrehozására vállalkozik, vagy az egyébként jelenleg is nagyszámú jelenleg is létező hálózatokra kíván építkezni.

Összefoglalásképpen úgy vélem, hogy a Nemzeti Agrár- és Vidékfejlesztési Stratégia jó alapul szolgálhat a következő költségvetési időszak tervezéséhez, azonban a jelenlegi formájában egyértelműen több kérdést vet fel, mint amennyire választ tud adni.

4.3.12 Összefoglalás

a) Relevancia

A relevancia - a kitűzött céloknak való megfelelés - azt fejezi ki, milyen mértékben illeszkednek a program célkitűzései az egyedi szükségletekhez és a különböző szintű politikai prioritásokhoz.

Az AVOP prioritásai szorosan összefüggenek a Közösségi Támogatási Keret prioritásaival és specifikus célkitűzéseivel. Az AVOP prioritásai közvetlenül a „versenyképesebb gazdaság” specifikus célkitűzéshez kapcsolódnak és a KTK első prioritásán keresztül valósulnak meg. Ugyanakkor az AVOP prioritásai, az intézkedéseken keresztül hozzájárulnak más KTK specifikus célok megvalósulásához.

Az AVOP célkitűzései is összhangban állnak a helyzetelemzés SWOT-analízisével, de az indikátorok szintjén már felfedezhetőek hiányosságok, illetve hangsúlybeli eltérések. Továbbá ezek az eltérések a végrehajtás során csak erősödtek, s így a program-megvalósítás egyre határozottabban elválik a tervezéstől.

b) Hatékonyság

A hatékonyság kritériuma arra mutat rá, hogy az egyes tevékenységek révén miként sikerült a rendelkezésre álló erőforrásokat felhasználni és ténylegesen mérhető eredményekké (outputokká) alakítani.

Felmérve a rendelkezésre álló – elsősorban pénzügyi - erőforrások felhasználását megállapíthatjuk, hogy az közel sem felel meg semmiféle időarányosságnak, sem pedig az elvárásoknak. Bár a benyújtott pályázatok értékelési folyamata felgyorsult, s ennek köszönhetően az IH által jóváhagyott projektek mintegy 91-93%-ánál megtörtént a szerződéskötés, a projektciklus következő szakaszai már nem teljesülnek ilyen mértékben. A megvalósítás alatt álló szerződések értékének összesen nem egész 24%-ában történt kifizetés, ahol azonban kiemelkedik a negyedik prioritás – a technikai segítségnyújtás – a maga 60,4%-ával és jelentős elmaradást mutat a vidéki térségek fejlesztését célul tűző harmadik prioritás mindössze 16,4%-kal. Ennél is rosszabb a helyzet a projektzárások esetében. A végrehajtási időszak felénél a megkötött szerződések mintegy 1,8%-a zárult a szerződés teljesítésével, ami a rendelkezésre álló finanszírozási források 0,2%-át sem éri el. Ezen aspektusból két prioritás is kiemelt szerepet játszik: az élelmiszer-feldolgozás modernizálása esetében a megkötött 108 db

szerződésből még egyetlen egyet sem lehetett lezárni, ugyanakkor a vidéki térségek fejlesztése céljából megkötött 610 szerződésből már 47 teljesült.

A vidéki térségek fejlesztése prioritás szerződés-teljesítés szempontból kiemelkedő teljesítményét megvizsgálva megállapíthatjuk, hogy a lezárt projektek/szerződések mindegyike a LEADER+ intézkedéshez tartozik, amely ezzel a szerződések és teljesítések számát tekintve 100%-osnak mondható! Ha megvizsgálom ennek finanszírozási oldalát: a szerződéssel lekötött finanszírozási forrásoknak – a 100%-os teljesítés ellenére – mindösszesen 23,2%-át sikerült felhasználni, ami azt jelenti, hogy a megkötött szerződések keretében fennmaradt 76,8% (azaz kb. 162,5 millió Ft) a kedvezményezett szempontjából fel nem használt, elveszett forrásnak minősíthető. Ez két eredőre vezethető vissza: egyrészt a tervezés során rosszul kerültek meghatározásra a finanszírozási igények, jelentősen túlbecsülték a költségigényeket, másrészt a bírálati szakaszban a projektjavaslatok értékelése során sem volt megfelelő ellenőrzés a költségvetési igények vonatkozásában.

A hatékonyságra vonatkozó megállapítások és tények a teljes program végrehajtása szempontjából két fontos hiányosságra mutatnak rá:

- A végrehajtásban szereplő intézmények - elsősorban az Irányító Hatóság és a Közreműködő Szervezet - eljárásai lassúak, felesleges bürokrácia és bonyolultság jellemzi, ennek ellenére nem a kellő hatékonysággal működik, aminek több oka is lehet, pl. humán erőforrás kapacitáshiánya, nem megfelelő képzettsége vagy az eljárásrendek nem megfelelő kidolgozottsága, stb.
- A kedvezményezettek – a SAPARD program során szerzett kimutatható tapasztalataik ellenére – még mindig nem kellően felkészültek a projektek tervezésére, végrehajtására, hiányosak a projektciklus-, és projekt menedzsment ismeretek.

c) Hatásosság

A hatásosság azt fejezi ki, hogy a kitűzött célok milyen mértékben valósultak meg, az alkalmas eszközök előidézték-e a várt hatásokat, illetve más eszközökkel jobb eredményt lehetett volna-e elérni.

A hatások elemzésének elméleti lehetőségét vizsgálva komoly problémát okoz az indikátorok hiánya vagy definiálásuk pontatlansága, valamint hogy a változók viszonyítási alapként használható értékét csak egyetlen prioritás esetében adja meg, továbbá hogy a viszonyítási alapként szolgáló év, vagy évek átlagos adat-értéke is eltérő.

Ugyanakkor felmérve a rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások felhasználását megállapíthatjuk, hogy az közel sem felel meg semmiféle időarányosságnak, sem pedig az elvárásoknak. Ennek következtében a hatásindikátorok mérése elveszíti jelentőségét, hiszen mérhető hatásról ilyen teljesítési eredmények mellett nem lehet beszélni. Ami jelenleg mérhető, azok az output és egyes esetekben az eredmény indikátorok teljesülése.

Az output indikátorok teljesülésének értékelése ambivalens eredményt hozott. Míg minden prioritás esetében a szerződések, támogatott intézmények száma jelentősen elmarad a tervezettől, ugyanakkor a támogatási érték tekintetében a program többnyire így is jelentősen túlteljesít. Ez mindenképpen jelentős eltérést jelent a tervektől az átlagos támogatási érték tekintetében, ami azt jelzi, hogy a nagyberuházások – jelentősebb építési tevékenységek és nagyobb eszközbeszerzések – váltak a program központi elemévé.

d) Fenntarthatóság

A fenntarthatóság elve arra utal, hogy a programok és projektek eredményeinek és hatásainak állandósítására kell törekedni. Más szóval: a támogatási időszak az adott kezdeményezés hosszú távú működőképességének megalapozását szolgálja. A fenntarthatóság eszközrendszerét nagymértékben meghatározzák a támogatásban részesülő tevékenység egyedi jellegzetességei. Az értékelés legfontosabb feladata ezért a fenntarthatóság érdekében kiválasztott eszközök és a program-specifikus tényezők közötti megfelelőségek minősítése.

Az al/intézkedések szintjén a struktúraváltást hosszú távon is támogató intézkedések (pl. továbbképzések, szakképzések, innováció), bár szerepelnek a tervekben, de mégis a legkevésbé hangsúlyos helyzetbe kerültek. Ezzel ellentétben már tervezési szinten is rendkívül hangsúlyos szerepet kapnak a nagyberuházások (építések és eszközbeszerzések), amelyek amennyiben a struktúraváltás előtt kerülnek megvalósításra, semmiképpen sem járulnak hozzá hosszú távon az AVOP átfogó célkitűzésének megvalósulásához. Erre csak ráerősítenek a pénzügyi felhasználás adatai, amelyek jelentős forrásátcsoportosításra utalnak a mezőgazdasági beruházások javára.

Mindezek alapján elmondható, hogy az AVOP keretében jelentős és látványos – elsősorban helyi infrastrukturális – beruházások megvalósítása történhet meg, amelyek azonban hosszú távon nem támogatják a fenntartható vidékfejlesztést.

4.4 Új tudományos eredmények

„Az első Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program működésének értékelése” témában végzett kutatómunkám során az alábbi újszerű tudományos eredményeket értem el:

- A kutatásom irodalmi és módszertani hátterének feldolgozása során **áttekintettem a fejlesztéspolitikára és annak értékelésére vonatkozó összefüggéseket**. Feldolgoztam a fejlesztéspolitikához kapcsolódó nemzetközi kutatásokat és eredményeket, meghatároztam a fogalom hazai alkalmazási körét, majd összefoglaltam ezen újnak mondható, még csak a XX. században kialakult módszertan fejlődéstörténetét, majd logikailag rendszerezve bemutattam a módszertanhoz kapcsolódó egyes kutatástípusokat.
- Teljesen újszerű, eddig nem alkalmazott **hipotéziseket állítottam fel** az előcsatlakozási alapok, elsősorban a SAPARD program és a strukturális alapok vidékfejlesztési támogatásainak összefüggéseire. Tekintettel a kutatási téma aktualitására **alkalmam volt elsőként elemezni a SAPARD program és a strukturális alapok vidékfejlesztési támogatásainak pályázati eredményeit és azok összefüggéseit**, majd a vidékfejlesztési támogatások strukturális pozícióját vizsgálva a pályázati eredményeket összevetettem a mezőgazdaság objektív mutatóival. Először alkalmaztam a feltételezett összefüggések igazolására a főkomponens analízist, amellyel végül bizonyítottam feltevéseim helyességét, illetve rámutattam a vidékfejlesztési támogatások ellentmondásaira is.
- **Nemzetközi kitekintés** keretében foglaltam össze a Magyarországgal egy időben csatlakozott kontinentális országok strukturális alapokból finanszírozott vidékfejlesztési programjait, célkitűzéseit és intézkedéseit. Minden egyes új tagállam esetében áttekintettem a vidékfejlesztés szerepét az adott ország nemzeti fejlesztési koncepciójában és röviden összefoglaltam a vidékfejlesztési támogatások keretében megvalósítandó feladatokat. Továbbá **összevetettem az egyes országok forrásallokációs stratégiáját az objektív mezőgazdasági mutatóikkal, valamint a vidékfejlesztési intézkedések kialakításának gyakorlatában vontam le következtetések a hasonlóságok és eltérések alapján**.
- Az Európai Bizottság álláspontjával ellentétben **rámutattam az időközi értékelés jelentőségére** és ennek lehetővé tétele érdekében újraértelmeztem a fejlesztéspolitikai hatáselemzés módszertanát. A szakirodalmi áttekintés során feltárt kutatástípusokat nem találtam alkalmasnak a strukturális alapok időközi értékelésére, ezért a már ismert kutatástípusok kialakulásának logikája mentén tovább haladva **új modellt és feltételrendszert dolgoztam ki az időközi értékeléshez**.
- **Elsőként végeztem el az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program működésének időközi értékelését** az értékelés nemzetközileg ismert és alkalmazott szempontjai szerint. Ennek keretében vizsgáltam a stratégia és a célok összefüggéseit, a célok és intézkedések meghatározásának egyértelműségét, a tervekben megadott indikátorok megválasztásának és definiálásának pontosságát, továbbá a végrehajtás helyzetének megfelelően az indikátorok teljesülését. Összefoglalásképpen az értékelés módszertanának megfelelő négy ismérv – a relevancia, a hatékonyság, a hatásosság és a fenntarthatóság – köré csoportosítottam megállapításaimat. (Az előző pontban jelzett új modell nem kerülhetett alkalmazásra, mivel a feltételrendszer részét képező mérések, illetve azok eredményei az értekezés elkészítésének időpontjában nem álltak – a modell újszerűsége miatt nem is állhattak - rendelkezésre.)

Összefoglalva a kutatásom új tudományos eredményeinek forrását két fő tényező kiemelését tartom fontosnak.

Egyrészt a téma rendkívüli aktualitása teszi lehetővé, hogy elsőként dolgozhatok fel a kérdéshez kapcsolódó adatokat, információkat, valamint először alkalmazhatok ezen adatokon már ismert és tudományosan megalapozott módszertani eljárásokat.

Másrészt a történelmi léptékben mérve újnak mondható irodalmi-módszertani háttér még csak az eddig felmerült problémákra ad megoldási lehetőséget, azonban a kutatásom keretében feldolgozott időközi értékelésre – ami várhatóan a magyar intézményrendszer számára először csak 2010 körül fog gyakorlati problémaként megfogalmazódni - nem. Értekezésemben ezt a megoldási lehetőséget és annak alkalmazási kritériumait vázoltam fel.

Mindezekből adódik a tény, hogy bár a kutatásom egy jelenleg is aktuális témát dolgoz fel, mégis idővel nemhogy csökken, hanem növekedni fog a jelentősége és eredményei a jövőben a gyakorlatban is hasznosíthatóak lesznek. Továbbá ezek az eredmények felhasználhatóak lehetnek Magyarország jövőbeni fejlesztéspolitikája alakítása során és az Európai Unió következő, 2007-2013. közötti költségvetési periódusára vonatkozó tervezési folyamatokban.

5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Kutatómunkám eredményei alapján az Európai Unió vidékfejlesztési támogatásainak magyarországi felhasználásával kapcsolatban az alábbi következtetésekre jutottam, továbbá a következő javaslatokat fogalmazom meg:

- **A SAPARD program, mint „előcsatlakozási alap" ellátta azon feladatát, hogy felkészítse a kedvezményezetteket a csatlakozás utáni strukturális alapok, elsősorban a vizsgálat tárgyát képező EMOGA vidékfejlesztési támogatások fogadására és forrásainak felhasználására.** a SAPARD program felkeltette a figyelmet az európai uniós támogatások iránt és képes volt az érdeklődés fenntartására is. Ezzel egyidejűleg azon térségekben (megyékben), ahol magasabb volt a SAPARD programon nyertes projektek száma, egyértelműen több pályázat érkezett a strukturális alapok hasonló célkitűzésű pályázataira, sőt azok sikeresebben szerepeltek az értékelési folyamat során is, tehát magasabb arányban nyertek támogatást. Ez a tény feltételezi azt, hogy az uniós csatlakozás előtti SAPARD nyertes pályázatok készítése során felhalmozódott tudás-anyag, illetve a kialakult szakértői bázis átöröklődött a csatlakozás utáni strukturális támogatások felhasználásához segítségül.
- A vidék Európai Unióban használatos definíciója alapján kimutatható egyenes összefüggésnek kell lennie az adott területi egységre jellemző népesség és a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma valamint az európai uniós támogatások pályázataira beadott projektek száma és értéke között. A vidékfejlesztési támogatások EMOGA kereteiben történő szerepeltetése, valamint ezen támogatások mezőgazdasági mutatókkal történt összevetése alapján kimondhatjuk, hogy **a vidékfejlesztési támogatások nem illeszkednek az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap támogatási rendjébe, valamint nem felelnek meg az Európai Bizottság „vidék"-re adott fogalmi definíciójában foglaltaknak sem.** Továbbá a pályázati ablak tartalmi részleteit is elemezve arra a következtetésre juthatunk, hogy ezek a pályázatok sokkal inkább illeszkednek az Európai Regionális Fejlesztési Alap célkitűzéseihez.
- Az előzőek figyelembe vételével valószínűleg nem véletlen, hogy az Európai Bizottság az ún. „Harmadik kohéziós jelentés"-ében is erre a következtetésre jutott, amelynek eredményeképpen a következő költségvetési periódusban (2007-2013) **a mezőgazdasági jellegű támogatások fokozottabban elkülönítésre kerülnek a strukturális alapoktól,** továbbá a vidékfejlesztési célkitűzések is ez utóbbiak részét fogják képezni.
- A mezőgazdasági, erdészeti, halászati és vidékfejlesztési intézkedések két Strukturális Alapból – az EMOGA-ból és a HOPE-ből – kerülnek finanszírozásra. Az újonnan csatlakozott országokra kiterjedő nemzetközi kitekintés alapján megállapítható, hogy **az egyes országok forráselosztási stratégiái között nem fedezhetők fel lényeges eltérések**, az EMOGA és HOPE aránya a Strukturális Alapok összes forrását tekintve 10 és 19% között mozog, ami azt jelenti, hogy a források elosztásakor elsődlegesen nem a helyzetelemzésben feltárt igények játszottak szerepet. Ezzel egyidejűleg az országok közötti látszólagos egyensúly nem jelenti azt, hogy az EMOGA és HOPE források aránya korrelál a mezőgazdaság ezen országok nemzeti gazdaságában betöltött szerepével.

- Szintén a nemzetközi áttekintés világít rá arra a tényre, hogy a **kedvezményezett országok esetében nem mutatható ki jelentős eltérés a fejlesztési prioritások, célkitűzések és támogatható tevékenységek kijelölésében, hiszen ugyanazok a prioritások és célkitűzések ismétlődnek, de még a támogatható tevékenységek szintjén is kevés eltérés tapasztalható.** Sőt ennek alapján az is megállapítható, hogy a SAPARD program mintáját és gyakorlatát követve elsődleges szerepet kapnak a beruházások, amelyek azonban önmagukban nem járulnak hozzá a mezőgazdaság és a vidék strukturális átalakításához. **Szlovénia az egyetlen, amely kiemelkedik** a többi ország közül azzal a ténnyel, hogy az intézkedések között jelentős szerepet kapnak az oktatási, képzési, K+F és hálózatépítési feladatok. Ezek az ún. „soft" intézkedések csak hosszú távon térülhetnek meg, de jelentősen hozzájárulhatnak a fenntartható vidékfejlesztéshez.
- Tekintettel arra, hogy Magyarország az EU hét éves költségvetési ciklusának közepén csatlakozott és kezdte meg a strukturális alapok forrásainak felhasználását, így a programok és projektek megvalósítására mindösszesen – figyelembe véve, hogy már fél évvel a csatlakozás előtt jogosulttá váltunk a felhasználásra, továbbá az n+2-es szabályt is – öt év áll rendelkezésre szemben a régi tagállamok rendelkezésére álló összesen kilenc évvel. Erre a mintegy ötévnyi különbségre tekintettel az Európai Bizottság az újonnan csatlakozott országok esetében eltekint az időközi értékelés kötelezettségétől a 2004-2006-os költségvetési időszakban. Ugyanakkor, éppen **ebben a kísérletinek tekinthető időszakban van a legnagyobb jelentősége annak, hogy egyrészt minden, a későbbiekben kötelező jellegű és újszerű tevékenységet „begyakoroljunk", másrészt a programok és végrehajtásuk kísérleti jellege miatt is különös jelentősége lehet az időközi visszajelzésnek és a korrigálási lehetőségek biztosításának.**
- Az időközi értékelésre alkalmasság szempontjából vizsgálva az időbeli változás vizsgálatán alapuló kutatástípusokat, azt kell megállapítanunk, hogy kivétel nélkül mindegyik hiányosnak mondható, amennyiben egy, az európai uniós támogatások hatásainak vizsgálatához feltétlenül szükséges fontos szempontot figyelmen kívül hagynak: **az Európai Unió által a strukturális alapok keretében biztosított források felhasználása nem egyetlen időpontban bekövetkező beavatkozás, hanem folyamatos, hosszú évekig tartó beavatkozás-folyamat,** amely általában egy kilenc éves, ebben a különös esetben egy ötéves periódust jelent. Ehhez azonban szükséges biztosítani a módszertani kereteket és feltételeket, azaz a kutatástípus eljárási modelljét és a jellemző változók (indikátorok) mérésének gyakoriságát.
- A Közösségi Támogatási Keret és az AVOP helyzetelemzései konzisztensek, az AVOP célkitűzései választ adnak a SWOT-analízisben szereplő gyengeségekre. Ugyanakkor ezzel párhuzamosan **a rendelkezésre álló források méretéhez képest túlságosan nagy számú intézkedés végrehajtására vállalkoztunk, ami a források elaprózásához vezethet**. Célszerű volna az intézkedéseket a szükséges struktúraváltás logikájának megfelelően felosztani és a szerkezetváltást hosszú távon támogató és fenntarthatóvá tévő intézkedéseket előtérbe helyezni, majd a következő költségvetési ciklusban – amikor a pénzügyi eszközök körének jelentős bővülésével lehet számolni – a modernizációhoz szükséges forrásigényes tevékenységeket elvégezni.
- Az AVOP-on belüli **célok és intézkedések közötti kapcsolat** egyértelműen meghatározott. Ugyanakkor az egyes intézkedéseken belül **a fogalmi definíciók és azok alkalmazása nem egységes**. Ez elsősorban a vidéki területek definíciójára vonatkozik, amelynek értelmezése eltérő az egyes intézkedésekben, de eltérő az Európai Unió által meghatározottaktól. Ennek megfelelően a vidékfejlesztési intézkedéskörben nehezen adható olyan értékelés, amely

meghatározza ezen intézkedések tényleges vidékfejlesztési hatását, továbbá amely – összefüggésben az unió meghatározásával – megbízható alapul szolgálhat más országok tapasztalataival való összehasonlítás során. Ennek megfelelően ezen intézkedések output és eredménymutatóin kívül a hatásindikátorok elemzése csak hazai kommunikációs célokat szolgálhat.

- **A 2004. január 1-től 2006. január 31-ig tartó időszakra vonatkozóan felmérve az AVOP keretében rendelkezésre álló – elsősorban pénzügyi - erőforrások felhasználását megállapíthatjuk, hogy az közel sem felel meg semmiféle időarányosságnak, sem pedig az elvárásoknak.** Bár a benyújtott pályázatok értékelési folyamata felgyorsult, s ennek köszönhetően a jóváhagyott projektek mintegy 91-93%-ánál megtörtént a szerződéskötés, a projektciklus következő szakaszai már nem teljesülnek ilyen mértékben. A megvalósítás alatt álló szerződések értékének összesen nem egész 24%-ában történt kifizetés, ahol azonban kiemelkedik a negyedik prioritás – a technikai segítségnyújtás – a maga 60,4%-ával és jelentős elmaradást mutat a vidéki térségek fejlesztését célul tűző harmadik prioritás mindössze 16,4%-kal. Ennél is rosszabb a helyzet a projektzárások esetében: a végrehajtási időszak felénél a megkötött szerződések mintegy 1,8%-a zárult a szerződés teljesítésével, ami a rendelkezésre álló finanszírozási források 0,2%-át sem éri el. A hatékonyságra vonatkozó megállapítások és tények a teljes program végrehajtása szempontjából két fontos hiányosságra mutatnak rá: egyrészt a végrehajtásban szereplő intézmények eljárásai lassúak, felesleges bürokrácia és bonyolultság, jellemzi, s ennek ellenére nem a kellő hatékonysággal működik (ennek több oka is lehet, pl. humán erőforrás kapacitáshiánya, nem megfelelő képzettsége vagy az eljárásrendek nem megfelelő kidolgozottsága, stb.) másrészről a kedvezményezettek – a SAPARD program során szerzett kimutatható tapasztalataik ellenére – még mindig nem kellően felkészültek a projektek tervezésére, végrehajtására, hiányosak a projektciklus-, és projekt menedzsment ismeretek. Ezen problémák kiküszöbölését, illetve hiányosságok pótlását kellene szolgálnia a technikai segítségnyújtás keretében rendelkezésre álló forrásoknak.

- A hatások elemzésének elméleti lehetőségét vizsgálva komoly problémát okoz az **indikátorok hiánya vagy definiálásuk pontatlansága, valamint a viszonyítási alap problémája** mind az alapérték, mind pedig az időbeli horizont szempontjából. Ugyanakkor a fentiekben említett hatékonysági problémák következtében a hatásindikátorok mérése elveszíti jelentőségét, hiszen mérhető hatásról ilyen teljesítési eredmények mellett nem lehet beszélni. **Az output indikátorok teljesülésének értékelése ezzel egyidejűleg ambivalens eredményt hozott.** Míg minden prioritás esetében a szerződések, támogatott intézmények száma jelentősen elmarad a tervezettől, ugyanakkor a támogatási érték tekintetében a program többnyire így is jelentősen túlteljesít. **Ez azt jelenti, hogy az előzetes tervezés és a jelenlegi megvalósítás között nagy hangsúly-eltolódások keletkeztek.**

- **A technikai segítségnyújtás** legfontosabb célja a program végrehajtásának az elősegítése, s ily módon az intézményi hatékonyság növelésének eszköze. Mivel ezen prioritás vonatkozásában indikátor egyáltalán nem került meghatározásra, ennek hiányában lehetetlen mérni, hogy az intézményrendszer hogyan és főképpen milyen gyorsan reagál a problémás helyzetekre, ezáltal az intézményi hatékonyság megítélése ellehetetlenül. Ezáltal az intézményrendszer saját magát fosztja meg a visszajelzés lehetőségétől.

- Az intézkedések szintjén a struktúraváltást hosszú távon is támogató intézkedések (pl. továbbképzések, szakképzések, innováció), bár szerepelnek a tervekben, de mégis a legkevésbé hangsúlyos helyzetbe kerültek szemben a már tervezési szinten is rendkívül

hangsúlyos nagyberuházásokkal (építések és eszközbeszerzések), amelyek amennyiben a struktúraváltás előtt kerülnek megvalósításra, **semmiképpen sem járulnak hozzá hosszú távon az AVOP átfogó célkitűzésének megvalósulásához.** Mindezek alapján elmondható, hogy az AVOP keretében jelentős és látványos – elsősorban helyi infrastrukturális – beruházások megvalósítása történhet meg, amelyek azonban hosszú távon nem támogatják a fenntartható vidékfejlesztést.

Összességében megállapítható, hogy a 2004-2006. időszakban, a strukturális alapok tanulási fázisában a tipikus gyermekbetegségektől eltekintve sikerült kialakítani egy agrár- és vidékfejlesztési programot, a program végrehajtása működőképes és félidőben már az első eredmények is számszerűsíthetőek. A kutatási munkám legfőbb eredményének tartom, hogy a fentiekben részletezett következtetések kétszeresen is hozzájárulhatnak a sikeres vidékfejlesztéshez: egyrészről a programmegvalósítás második félidejében kiküszöbölhetővé válnak ezáltal a felismert problémák, másrészről a következő, a 2007-2013-as időszakban már a tervek elkészítésekor figyelembe vehetőek a megállapítások.

6. ÖSSZEFOGLALÁS

Magyarország 2004. május 1-jével csatlakozott az Európai Unióhoz. Ez a politikai-gazdasági szempontból jelentős esemény legnagyobb hatással az ország mezőgazdaságát, és ezzel párhuzamosan a vidéki lakosság életkörülményeit érintette, csakúgy mint több más újonnan csatlakozott tagállamban. Az EU támogatási rendszere az agrár- és vidékfejlesztés esetében is meghatározó lesz az elkövetkező évtizedek fejlesztéspolitikájában. Ez indokolja a téma aktualitását és jelentőségét.

Az Európai Unió támogatásainak fokozódó jelenléte előtérbe helyezi a fejlesztéspolitikával és annak hatásvizsgálatával foglalkozó tudományágat. Bár a tengerentúlon, a távol-keleti országokban, sőt Európa nyugati részén már a XX. század közepétől jelentős irodalma alakult ki, hazánkban még csak most kezdjük megismerni ennek irányzatait és módszertanát. Ezért az ismereteket összefoglaltam és a módszereket a vidékfejlesztési támogatási program vonatkozásában elemeztem a hazai alkalmazhatóság szempontjából.

A vidékfejlesztés az Európai Unión belül is először csak 1996-ban a „Cork-i Nyilatkozattal" került előtérbe, ahol első ízben hangsúlyozták hogy a vidékfejlesztési politikának a Közös Agrárpolitika integráns részévé kell válnia és a multi-diszciplináris vidékfejlesztés eszközeit egyre inkább előtérbe kell helyezni. Az Agenda 2000 programcsomag bevezetésével a vidékfejlesztés a Közös Agrárpolitika második pillérévé vált, s ezzel egy valóban egységes közösségi vidékfejlesztési politika jött létre. Szintén az Agenda 2000 programcsomagban fogalmazódtak meg azok a változások, amelyek a ma érvényben lévő támogatási rend alapjait képezik. Ennek eredményeképpen egy erősen széttagolt finanszírozási struktúra jött létre, amely azonban a 2007-2013. közötti időszakra jelentősen átalakul és az egységes közösségi vidékfejlesztési politika egységes támogatási rendet és önálló alapot kap: az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot.

Magyarország az uniós csatlakozással kedvezményezettjévé vált az EU strukturális alapjainak, amelyek támogatásainak felhasználása azonban már a csatlakozást fél évvel megelőzően megkezdődhetett. Ezzel megindulhatott a magyar vidékpolitika eddigi történetének legnagyobb fejlesztése is az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program végrehajtásával. A 2004-től 2008. végéig tartó végrehajtási időszak számtani közepén időszerű számvetést készíteni az eredményekről. Az értekezésemben az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program működését értékelem az alábbi három megközelítésből:

1. Többváltozós főkomponens analízissel értékelem, hogy mennyiben volt sikeres a pályázók felkészítése és ebben mekkora szerepet játszott a SAPARD program.
2. A Magyarországgal egy időben csatlakozott országok fejlesztési terveinek tanulmányozása, összehasonlító elemzése választ ad arra, hogy milyen stratégiát választottak a támogatáspolitika és a vidékfejlesztés összehangolására.
3. A fejlesztéspolitikai hatáselemzés módszertanának alkalmazásával és továbbfejlesztésével elvégeztem az AVOP időközi értékelését a relevancia, a hatékonyság, a hatásosság és a fenntarthatóság szempontjainak előtérbe helyezésével.

Az általam végzett kutatás újszerűsége mind elméleti, mind gyakorlati szempontból megmutatkozik. Az értekezésemben feltárt problémák a támogatások felhasználásának további időszakában kiküszöbölhetőek, a tapasztalatok a következő tervezési időszakban hasznosíthatóak.

SUMMARY

Hungary became a Member State of the European Union on 1st May 2004. The sector of agriculture and the living circumstances of rural inhabitants were affected the most by this event of great political and economic importance, similarly to most of those new Member States. The financing mechanism of the EU will be of crucial importance in case of agriculture and rural development in the development policy of the following decade. This fact justifies the timeliness and importance of the topic.

The increasing presence of financial assistance programmes of the European Union has put into the front the science of development policy and policy evaluation. However, overseas, in the Far East and even in Western Europe great amount of related bibliography has been cumulated already in the mid 20th century. In Hungary, we have just started to acquaint with the schools and methodology of those. Therefore, relevant theories have been summarized and methodologies have been analysed as far as their relevance to rural development programmes with respect of their possible application in Hungary.

Rural development was first highlighted only in 1996 in the Cork Declaration, where rural development had been emphasized to become integral part of the Common Agricultural Policy, furthermore the means and measures of a multi-disciplinary rural development shall be advantaged. By the time of introducing Agenda 2000, rural development became the second pillar of the Common Agricultural Policy and a real single common rural development policy was born. Substantial changes have been introduced also with the Agenda 2000 and these create the basis of the financing structure in force nowadays. Nevertheless, this is still a strongly fragmented structure that will however be transformed in the budgetary period of 2007-2013 by the establishment of a unified financial mechanism and fund: the European Agricultural Fund for Rural Development.

By the time of accession, Hungary became a beneficiary of the Structural Funds of the European Union, however the use of the funds could start half a year earlier. Implementation of the introduced the greatest ever development of Hungarian rural policy. The mathematic half way in the implementation period from 2004 to 2008 provides good occasion for evaluation. In my thesis, I have delivered the mid-term evaluation of the functioning of the Agricultural and Rural Development Operative Programme applying three different approaches:

1. whether potential beneficiaries could successfully prepare for the use of the funds and to what extent SAPARD has a role in this preparation - by using multi-variant analysis;
2. a comparative analysis of development plans of the new Member States reflects to their strategies to bias cohesion and rural development policy;
3. by applying and further developing policy evaluation methods a mid-term evaluation of ARDOP is carried respecting the aspects of relevance, efficiency, effectiveness and sustainability.

The new elements of my research activity both from theoretical and practical aspects can be justified and confirmed. In practice, the problems revealed can be corrected and eliminated in the reaming period of implementation, furthermore the next period already in the phase of planning and programming can benefit from the experiences.

M1 IRODALOMJEGYZÉK

A magyarországi SAPARD Program időközi értékelése 2000-2003 (2003): Agriconsulting Europe S.A., s.l., 141 p.

ADELMAN, I. – YELDAN, A. E. (1999): The end of the developmental state? University of California, Berkeley Working Paper,

Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (2004). Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Budapest, 30. változat, 171 p.

Agricultural Situation in the Candidate Countries (2002): Country Report on Hungary. European Commission, DG AGRI, Brussels, 36 p.

BEESON, M. (2004): The rise and fall(?) of the developmental state: The vicissitudes and implications of East Asian interventionism. University of Queensland, Australia,

CAP 2000 Working Document on Rural Developments (1997). European Commission, Brussels, 78 p.

COLEMAN, J. S. (1980): The structure of society and the nature of social research. In: Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization. S.n., s.l., 333-350. p.

Communication from the Commission, Information Note (2002): Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiation, Commission of the European Communities, Brussels, 10 p.

DORGAI László (1997): Mikor és hogyan segítheti a Magyar vidék fejlesztését az Európai Unió? AKII, Budapest, 27 p.

DORGAI László (2002): A vidékfejlesztés támogatásának elvei és gyakorlata az Európai Unióban. Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport, Budapest, 92 p.

DORGAI László et al. (2002): Az agrárgazdaság és a vidék fejlesztésének főbb stratégiai kérdései az EU-csatlakozást megelőző időszakban. Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest, 92 p.

DORGAI László – MISKÓ Krisztina (1999): A vidékfejlesztés finanszírozása az Európai Unióban. AKII, Budapest,

ELSTER, Jon (1995): A társadalom fogaskerekei. OSIRIS, Budapest,

ERDF in Figures, 1989. (1990): Commission of the European Community, Brussels.

Estonian National Development Plan for the Implementation of the EU Structural Funds – Single Programming Document 2004-2006 (2003). S.n., Tallin, 360 p.

Ex-Ante Evaluation of the National Development Plan (2003) ÖIR Managementdienste Gmbh., s.l., 159 p.

Fact Sheet (2003): Overview of the implementation of rural development policy 2000-2006. European Communities, Brussels, 8 p.

Fact Sheet (2003): Rural Development in the European Union. European Communities, Brussels, 19 p.

Fact Sheet (2004): New Perspectives for Rural Development. Commission of the European Communities, Brussels, 15 p.

FARKAS Péter (2002): Development theory on relations between the state and the market and on their effects on the peripheries of the world economy. MTA Working Paper, Budapest,

FEHÉR István (1999): Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája 2000-ben. Gazdálkodás 43. évf. 6. szám, Budapest, 60-72 p.

FEHÉR István (2003): AZ EU csatlakozási tárgyalások eredményei a mezőgazdaságban és a vidékfejlesztésben. Gazdálkodás 47. évf. 3. szám, Budapest, 68-77 p.

FEHÉR István (2004): AZ Európai Unió integrációja és intézményei. Szent István Egyetem, Gödöllő, 328 p.

FEHÉR István – PUSKÁS János (szerk.) (1998): Agenda 2000, az EU közös agrárpolitikájának tervezett reformja. (Szakmai füzetek: FM – EU integrációs sorozat, 18.) Agroinform, Budapest, 28 p.

First Report on Economic and Social Cohesion (1996). European Community, Brussels,

FORMAN Balázs (2001): Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai. Európai Tájékoztatási Központ, Budapest,

HARZA Lajos (1999): A LEADER, a SAPARD és a vidékfejlesztés. Gazdálkodás 43. évf. 2. sz. pp. 28-37.

HAUSMANN, R. – RODRIK, D. (2002): Development as Self-Discovery. NBER Working Paper,

HORVÁTH Gyula (1992): Az európai integráció regionalizálódása, nemzetközi kapcsolatok és a regionális fejlődés. Magyar Közigazgatás, 1992/10. pp. 600-608.

HORVÁTH Gyula – ILLÉS Iván (1997): Regionális fejlődés és politika. A gazdasági és a szociális kohézió erősítésének feladatai Magyarországon az Európai Unióhoz való csatlakozás időszakában. Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest.

HORVÁTH Zoltán (2002): Kézikönyv az Európai Unióról. Magyar Országgyűlés, Budapest, 508 p.

Issues Paper (2002): Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new member States into the CAP. Commission of the European Communities, Brussels, 81 p.

Jelentés a fejlesztéspolitikáról 1993-2003 (2003). Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 220 p.

KÁLDI Judit – NAGY Frigyes – SZENTIRMAY András (2002): Magyarország vidékfejlesztési támogatási esélye az EU-ban. Gazdálkodás 46. évf. 3. sz. pp. 20-25.

KENDE Tamás (szerk.) (1995): Európai közjog és politika. Osiris–Századvég, Budapest, 509 p.

KENGYEL Ákos (1997): Az Európai Unió regionális politikája és a keleti irányú bővülés Külgazdaság, 1997/9.

KIRBY, P. (2004): The Irish State and the Celtic Tiger: a 'flexible developmental state' or a competition state? Political Studies Association,

KIRBY, Simon (1996): Regional Policy: A multi-dimensional issue. Philip Morris Institute, Brussels.

Közösségi Támogatási Keret 2004-2006, Magyar Köztársaság, A Strukturális Alapok 1. célkitűzése (2003). S.n., Brüsszel, 173 p.

KULCSÁR László (2000): Vidékfejlesztési stratégia és EU-csatlakozás (A területfejlesztés feladatai az ezredfordulón és az információs társadalom, 2000.)

Latvia Single Programming Document Objective 1 Programme 2004-2006 (2003). S.n., Riga, 319 p.

Lehetőségek a fejlesztéspolitika hatékonyságának fokozására (2005). GKI Gazdaságkutató Rt., Budapest, 153 p.

LŐRINCNÉ ISTVÁNFFY Hajna (1996): Pénzügyek Európában. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 511 p.

MAÁCZ Miklós (2002): A vidékfejlesztés kilátásai az Európai Unióban. Gazdálkodás 46. évf. 3. sz. pp. 11-19.

National Development Plan of Poland 2004-2006 (2003). S.n., Warsaw, 198 p.

National Development Plan of the Czech Republic 2004-2006 (2003). S.n., Prague, 259 p.

National Development Plan of the Republic of Slovenia 2001-2006 (2001). S.n., Ljubljana, 250 p.

NAYYAR, D. (2000): High-level round table on trade and development: directions for the twenty-first century. Globalization and development strategies. UNCTAD,

NEMES Gusztáv (2000): A vidékfejlesztés szereplői Magyarországon. Intézmények, megközelítések, erőforrások. MTA Műhelytanulmányok 2000/10. Budapest, 63 p.

PALÁNKAI Tibor (1995): Az európai integráció gazdaságtana. AULA, Budapest.

POPP József (2004): A vidékfejlesztés az Európai Unióban és Magyarország. Európai Agrárpolitikai Kft., Budapest, 55 p.

RODRIK, D. (2003): Growth Strategies, NBER Working Paper,

SAPARD Annual Report – Year 2000 (2001). Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission of the European Communities, Brussels, 45 p.

SAPARD Annual Report – Year 2001 (2002). Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission of the European Communities, Brussels, 41 p.

SARUDI Csaba (2002): Mit várhat a magyar vidék az Európai Unió csatlakozási ajánlatai alapján? Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport, Kaposvár, 48 p.

SARUDI Csaba (2004): Vidékfejlesztési intézkedések, támogatások és kilátások az Európai Unió bővítése után. Tér és Társadalom 18. évf.2. sz., Budapest, pp. 73-94.

Segédlet a területfejlesztési programok értékeléséhez (2001). VÁTI Kht., Budapest.

Single Programming Document of Lithuania 2004-2006 (2003). S.n., Vilnius, 390 p.

SZABÓ Gábor (2001): Az Európai Unió agrárpolitikája. Debreceni Egyetem jegyzet, Debrecen – Kaposvár, 345 p.

SZELÉNYI László (2002): Többváltozós ökonometriai módszerek. Szent István Egyetem, Gödöllő, 103 p.

SZELÉNYI László (2002): Többváltozós gazdasági problémák statisztikai elemzése. Főkomponens analízis. 405-447.p. In: Szűcs I.(szerk.): Alkalmazott statisztika. Budapest: Agroinform Kiadó,551 p.

SWEDBERG, Richard – HEDSTRÖM, Peter (1998): Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory, New York.

TÁRKI (2005): A fejlesztéspolitikai intézkedések társadalmi hatásainak vizsgálata, Budapest, TÁRKI, 176 p.

The new programming period 2000-2006 (2000): methodological working papers. The ex-ante evaluation of the Structural Funds interventions. Commission of the European Communities, Brussels, 38 p.

Tossenberger Lívia (2003): A Közös Agrárpolitika (KAP) reformja, Európai Jogi Hírlevél 2003. 11. szám, Budapest, 9 pp.

VEDUNG, Evert (1997): Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick-London, Transaction Publichers.

Vidékfejlesztési módszertani és gyakorlati kézikönyv (2001): Szent István Egyetem, Vidékfejlesztési és Szaktanácsadási Intézet, Gödöllő.

M2 TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE

Táblázatok jegyzéke

1. sz. táblázat	A legkedvezőtlenebb helyzetű országok részesedése az ERFA-ból (1989-1993)	26. old.
2. sz. táblázat	A Strukturális Alapok célkitűzéseinek előirányzatai (1994-1999)	28. old.
3. sz. táblázat	A strukturális célkitűzések és pénzügyi eszközök változásai	35. old.
4. sz. táblázat	Az EMOGA forrásmegosztása az intézkedéscsoportok között, 2000-2006.	41. old.
5. sz. táblázat	A SAPARD program magyarországi intézkedései	66. old.
6. sz. táblázat	A SAPARD program pályázatainak eredményei	67. old.
7. sz. táblázat	A SAPARD és az AVOP intézkedéseinek megfeleltetése	69. old.
8. sz. táblázat	Forrásmegosztás az Operatív Programok között (Magyarország)	78. old.
9. sz. táblázat	Forrásmegosztás az Operatív Programok között (Cseh Köztársaság)	81. old.
10. sz. táblázat	Forrásmegosztás a prioritások között (Észtország)	84. old.
11. sz. táblázat	Forrásmegosztás az Operatív Programok között (Lengyelország)	88. old.
12. sz. táblázat	Forrásmegosztás a prioritások között (Lettország)	92. old.
13. sz. táblázat	Forrásmegosztás a prioritások között (Litvánia)	95. old.
14. sz. táblázat	Forrásmegosztás a prioritások között (Szlovákia)	98. old.
15. sz. táblázat	Forrásmegosztás a prioritások között (Szlovénia)	101. old.
16. sz. táblázat	Az új tagállamok mezőgazdasági mutatói és vidékfejlesztési támogatásai, 2004-2006.	105. old.
17. sz. táblázat	Erősségek a KTK és az AVOP helyzetértékelésében	115. old.
18. sz. táblázat	Gyengeségek a KTK és az AVOP helyzetértékelésében	116. old.
19. sz. táblázat	A leszerződött és kifizetett technikai segítségnyújtás (TA) és pályázati összegek aránya az egyes operatív programokban	124. old.
20. sz. táblázat	Az AVOP-ban meghatározott indikátorok	125. old.

Ábrák jegyzéke

1. sz. ábra	Az ERFA kifizetéseinek megoszlása a tagállamok között (1975-1988)	22. old.
2. sz. ábra	Az Európai Unióban regionális programokra szánt összegek országonkénti megoszlása (1994-1999)	29. old.
3. sz. ábra	Az EMOGA támogatási rendszere	46. old.
4. sz. ábra	A kvázi-kísérletek kutatástípusai	58. old.
5. sz. ábra	A programok/projektek hatás-útvonal térképe	60. old.
6. sz. ábra	A Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési szintjei és azok összefüggései	77. old.
7. sz. ábra	A Strukturális Alapok támogatásainak megoszlása (2004-2006)	105. old.
8. sz. ábra	AVOP-ekvivalens programok önerő szükséglete az egyes tagállamokban	107. old.
9. sz. ábra	A vidékfejlesztés költségvetési kiadásai címek szerint, 2004-2006.	119. old.
10. sz. ábra	A Közösségi Támogatási Keret és az AVOP prioritásainak kapcsolódása	121. old.

M3 JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

Közösségi jogszabályok

COUNCIL REGULATION (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations

COUNCIL REGULATION (EC) No 1258/1999 of 17 May 1999 on the financing of the common agricultural policy

COUNCIL REGULATION (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds

COUNCIL REGULATION (EC) No 1263/1999 on the Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG)

COUNCIL REGULATION (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999 on co-ordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) No 3906/89

COUNCIL REGULATION (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period

COUNCIL REGULATION (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities

COUNCIL REGULATION 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy

COUNCIL REGULATION 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

COUNCIL DECISION 2006/144/EC of 20 February 2006 on Community Strategic Guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013)

COMMISSION REGULATION (EC) No 1750/1999 of 23 July 1999 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)

COMMISSION REGULATION (EC) No 2759/1999 of 22 December 1999 laying down rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period

COMMISSION REGULATION (EC) No 2075/2000 amending Commission Regulation (EC) No 1750/1999 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)

COMMISSION REGULATION (EC) No 2222/2000 of 7 June 2000 laying down financial rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession

measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period

COMMISSION REGULATION (EC) No 2356/2000 of 24 October 2000 amending Regulation (EC) No 2759/1999 laying down rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period

COMMISSION REGULATION (EC) No 438/2001 of 2 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds

COMMISSION REGULATION (EC) No 448/2001 of 2 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the procedure for making financial corrections to assistance granted under the Structural Funds

COMMISSION REGULATION (EC) No 2251/2001 of 20 November 2001 amending Regulation (EC) No 2759/1999 laying down rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period

COMMISSION REGULATION (EC) No 2252/2001 of 20 November 2001 amending Regulation (EC) No 2222/2000 laying down financial rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period

COMMISSION REGULATION (EC) No 445/2002 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)

COMMISSION REGULATION (EC, Euratom) No 2342/2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities

COMMISSION REGULATION (EC) No 2355/2002 amending Commission Regulation (EC) No 438/2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds

COMMISSION REGULATION (EC) No 1145/2003 amending Regulation (EC) No 1685/2000 as regards the rules of eligibility for co-financing by the Structural Funds

COMMISSION DECISION of 20 July 1999 on the indicative allocation of the annual Community financial contribution to pre-accession measures for agriculture and rural development *(notified under document number C(1999) 2431)* (1999/595/EC)

Communication form the Commission – Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs – Community Strategic Guidelines, 2007-2013 COM(2005)299

Communication from the Commission – Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion COM(2005)0192

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund COM(2004)0495

Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund (presented by the Commission pursuant to Article 205 (2) of the EC Treaty) COM(2005)0523

Amended proposal for a Council Regulation establishing a Cohesion Fund (Codified version) (presented by the Commission pursuant to Article 205 (2) of the EC Treaty) COM(2006)0005

Hazai jogszabályok

124/2003. (VIII. 15.) Korm. rendelet az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló programok monitoring rendszerének kialakításáról

233/2003. (XII. 16.) Korm. rendelet az Európai Unió Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról

1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről

360/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról (megj.: 233/2003. Korm. rendeletet hatályon kívül helyezi)

110/2004. (VI. 21.) FVM rendelet az AVOP végrehajtásában közreműködő szervezetként eljáró MVH által végrehajtott feladatokról

1/2004 (II. 16.) TNM-FMM-FVM-GKM-KvVM-PM együttes rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból, valamint az ISPA/Kohéziós Alapjából származó támogatásokhoz kapcsolódó költségvetési előirányzatok felhasználásnak egyes szabályairól;

9/2004. (VI. 4.) TNM rendelet az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter felügyelete alá tartozó egyes, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal által kezelt fejezeti kezelésű előirányzatokkal kapcsolatos eljárási rendről és hatáskörökről.

12/2004. (VII. 31.) TNM-FMM-FVM-GKM-KvVM-PM együttes rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból, valamint az ISPA/Kohéziós Alapjából származó támogatásokhoz kapcsolódó költségvetési előirányzatok felhasználásának egyes szabályairól szóló 1/2004. (II. 16.) TNM-FMM-FVM-GKM-KvVM-PM együttes rendelet módosításáról

14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól

M4 A FALUFEJLESZTÉS MEGYÉK ÉS PÁLYÁZATI EREDMÉNYEK (2006) SZERINTI VIZSGÁLATÁNAK ALAPMÁTRIXA

Régió	Megye	Népesség (2002)	Mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma	SAPARD vidékfejlesztési pályázatok				AVOP vidékfejlesztési pályázatok			
				beérkezett pályázatok		támogatott pályázatok		beérkezett pályázatok		támogatott pályázatok	
				db	érték (ft)	db	érték (ft)	db	érték (ft)	db	érték (ft)
Közép-Magyarország	Pest	1,089,478	6,909	232	6,584,948,652	18	527,923,811	41	1,207,299,208	18	556,413,377
Nyugat-Dunántúl	Győr-Moson-Sopron	435,256	5,815	163	3,209,198,583	11	386,442,722	20	451,939,688	9	209,399,138
	Vas	268,591	3,869	133	2,439,813,474	17	433,429,975	33	595,367,690	18	197,794,536
	Zala	299,112	3,839	146	2,734,584,841	7	123,002,716	43	809,634,539	27	535,314,306
Közép-Dunántúl	Veszprém	374,578	5,148	152	2,913,920,726	18	213,073,533	17	494,237,797	7	175,109,955
	Komárom- Esztergom	317,110	3,787	83	2,093,748,580	3	34,738,963	3	104,536,647	1	11,259,168
	Fejér	428,922	7,624	103	2,578,316,745	6	126,990,373	35	1,019,874,206	17	370,303,990
Dél-Dunántúl	Somogy	336,799	6,602	100	1,888,242,588	4	31,286,825	13	177,775,849	6	66,188,219
	Tolna	250,337	4,671	68	1,341,540,025	10	199,366,654	18	523,230,184	10	276,147,855
	Baranya	406,330	6,868	125	2,216,561,509	7	221,212,358	32	957,919,876	15	477,466,579
Észak-Magyarország	Borsod-Abaúj-Zemplén	749,104	5,585	261	5,673,453,404	31	872,604,912	49	1,253,332,308	34	803,093,444
	Heves	326,800	3,574	64	1,379,869,412	1	7,687,022	15	421,494,099	7	246,665,234
	Nógrád	220,600	1,131	61	1,216,150,853	4	107,509,538	10	313,601,944	4	133,975,211
Észak-Alföld	Hajdú-Bihar	552,478	9,397	99	2,650,597,141	17	410,351,579	23	879,260,247	12	332,812,324
	Jász-Nagykun-Szolnok	418,601	6,403	67	2,749,427,003	9	219,555,781	9	217,804,893	5	75,782,250
	Szabolcs-Szatmár Bereg	587,994	4,433	216	8,949,581,000	27	467,100,633	50	1,469,773,111	37	897,745,384
Dél-Alföld	Bács-Kiskun	547,000	9,858	123	3,369,094,231	11	359,355,245	41	1,201,852,003	12	244,882,076
	Csongrád	428,144	6,294	78	2,382,051,223	22	736,943,960	13	433,960,174	5	134,183,146
	Békés	399,061	7,655	74	1,469,594,120	12	339,577,243	2	58,935,669	1	10,276,740

Forrás: saját összeállítás

M5 A FALUFEJLESZTÉS INTÉZKEDÉS 2006. ÉVI ADATAI FŐKOMPONENS ANALÍZISÉNEK EREDMÉNYE

Főkomponens varianciák

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10
Szórásnégyzet	**6.6059**	**1.4055**	**0.9475**	0.5078	0.1887	0.1648	0.0918	0.0552	0.0294	0.0034
Megmagyarázási arány	**0.6610**	**0.1410**	**0.0950**	0.0510	0.0190	0.0160	0.0090	0.0060	0.0030	0.0000
Kumulativ megmagyarázási arány	**0.6610**	**0.8010**	**0.8960**	0.9470	0.9660	0.9820	0.9910	0.9970	1.0000	1.0000

Főkomponens koefficiens mátrix

		C1	C2	C3
Népesség		-0.297553	**0.352368**	0.114343
Mg-i foglalkoztatás		-0.081822	**0.641821**	0.582108
SAPARD	**beadott db**	**-0.354346**	-0.045417	-0.114504
	beadott Ft	**-0.350154**	-0.026666	-0.089168
	nyert db	-0.306566	0.249677	**-0.478852**
	nyert Ft	-0.273908	0.398579	**-0.442551**
AVOP	**beadott db**	**-0.346603**	-0.218557	0.277657
	beadott Ft	**-0.351255**	-0.087263	0.341369
	nyert db	**-0.345240**	-0.328412	0.036785
	nyert Ft	**-0.353393**	-0.276926	0.082963

Korrelációs mátrix

		Népesség	Mg-i fogl.	SAPARD				AVOP			
				beadott db	beadott Ft	nyert db	nyert Ft	beadott db	beadott Ft	nyert db	nyert Ft
Népesség		1.000									
Mg-i foglalkoztatás		0.442	1.000								
SAPARD	**beadott db**	**0.733**	0.070	1.000							
	beadott Ft	**0.746**	0.093	0.850	1.000						
	nyert db	**0.573**	0.173	0.704	0.714	1.000					
	nyert Ft	**0.615**	0.278	0.606	0.557	0.902	1.000				
AVOP	**beadott db**	**0.540**	0.157	**0.784**	**0.716**	**0.514**	0.443	1.000			
	beadott Ft	**0.646**	0.293	**0.731**	**0.755**	**0.552**	0.480	0.941	1.000		
	nyert db	**0.442**	-0.043	**0.792**	**0.765**	**0.600**	0.457	0.923	0.840	1.000	
	nyert Ft	**0.565**	-0.005	**0.796**	**0.800**	**0.588**	0.462	0.884	0.885	0.947	1.000

M6 A FALUFEJLESZTÉSI INTÉZKEDÉS 2005. ÉS 2006. ÉVI MEGYÉK ÉS PÁLYÁZATI EREDMÉNYEK SZERINTI VIZSGÁLATÁNAK ALAPMÁTRIXA

Régió	Megye	Népesség (2002)	Mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma	SAPARD vidékfejlesztési pályázatok				AVOP vidékfejlesztési pályázatok			
				2005 beadott		2006 beadott		2005 beadott		2006 beadott	
				db	érték (ft)	db	érték (ft)	db	érték (ft)	db	érték (ft)
Közép-Magyarország	Pest	1089478	6909	232	6,584,949,000	232	6584948652	42	1,214,764,835	41	1207299208
Nyugat-Dunántúl	Győr-Moson-Sopron	435256	5815	163	3,209,199,000	163	3209198583	20	455,067,933	20	451939688
	Vas	268591	3869	133	2,439,813,000	133	2439813474	33	588,675,328	33	595367690
	Zala	299112	3839	146	2,734,585,000	146	2734584841	43	824,050,412	43	809634539
Közép-Dunántúl	Veszprém	374578	5148	152	2,913,921,000	152	2913920726	17	494,237,797	17	494237797
	Komárom- Esztergom	317110	3787	83	2,093,749,000	83	2093748580	3	104,536,647	3	104536647
	Fejér	428922	7624	103	2,578,317,000	103	2578316745	35	1,019,874,205	35	1019874206
Dél-Dunántúl	Somogy	336799	6602	100	1,888,243,000	100	1888242588	13	186,826,184	13	177775849
	Tolna	250337	4671	68	1,341,540,000	68	1341540025	18	536,101,010	18	523230184
	Baranya	406330	6868	125	2,216,562,000	125	2216561509	32	996,176,280	32	957919876
Észak-Magyarország	Borsod-Abaúj-Zemplén	749104	5585	261	5,673,453,000	261	5673453404	48	311,704,690	49	1253332308
	Heves	326800	3574	64	1,379,869,000	64	1379869412	15	488,902,658	15	421494099
	Nógrád	220600	1131	61	1,216,151,000	61	1216150853	9	305,630,475	10	313601944
Észak-Alföld	Hajdú-Bihar	552478	9397	99	2,650,597,000	99	2650597141	23	903,264,993	23	879260247
	Jász-Nagykun-Szolnok	418601	6403	67	2,749,427,000	67	2749427003	9	219,223,648	9	217804893
	Szabolcs-Szatmár Bereg	587994	4433	216	8,949,581,000	216	8949581000	49	1,423,671,311	50	1469773111
Dél-Alföld	Bács-Kiskun	547000	9858	123	3,369,094,000	123	3369094231	41	1,194,678,482	41	1201852003
	Csongrád	428144	6294	78	2,382,051,000	78	2382051223	13	433,960,174	13	433960174
	Békés	399061	7655	74	1,469,594,000	74	1469594120	2	58,935,669	2	58935669

Forrás: saját összeállítás

M7 A FALUFEJLESZTÉSI INTÉZKEDÉS 2005. ÉS 2006. ÉVI ADATAI FŐKOMPONENS ANALÍZISÉNEK EREDMÉNYE

Főkomponens varianciák

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10
Szórásnégyzet	**7.0730**	**1.2250**	0.9746	0.4263	0.1798	0.0857	0.0355	0.0001	0.0000	0.0000
Megmagyarázási arány	**0.7070**	**0.1220**	0.0970	0.0430	0.0180	0.0090	0.0040	0.0000	0.0000	0.0000
Kumulativ megmagyarázási arány	**0.7070**	**0.8300**	0.9270	0.9700	0.9880	0.9960	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000

Főkomponens koefficiens mátrix

		C1	C2
Népesség		-0.294000	-0.102000
Mg-i foglalkoztatás		-0.090000	**-0.759000**
SAPARD beadott pályázatok	**beadott db**	**-0.340000**	0.271000
	beadott Ft	**-0.342000**	0.198000
	nyert db	**-0.340000**	0.271000
	nyert Ft	**-0.342000**	0.198000
AVOP beadott pályázatok	**beadott db**	**-0.345000**	-0.073000
	beadott Ft	-0.284000	**-0.376000**
	nyert db	**-0.344000**	-0.061000
	nyert Ft	**-0.350000**	-0.196000

Korrelációs mátrix

		Népesség	Mg-i fogl.	SAPARD beadott pályázatok				AVOP beadott pályázatok			
				2005 / db	2005 / Ft	2006 / db	2006 / Ft	2005 / db	2005 / Ft	2006 / db	2006 / Ft
Népesség		1.000									
Mg-i foglalkoztatás		0.442	1.000								
SAPARD beadott pályázatok	**2005 / db**	**0.733**	0.070	1.000							
	2005 / Ft	**0.746**	0.093	**0.850**	1.000						
	2006 / db	**0.733**	0.070	**1.000**	**0.850**	1.000					
	2006 /Ft	**0.746**	0.093	**0.850**	**1.000**	**0.850**	1.000				
AVOP beadott pályázatok	**2005 / db**	**0.550**	0.170	**0.784**	**0.713**	**0.784**	**0.713**	1.000			
	2005 / Ft	**0.480**	0.322	0.454	**0.596**	0.454	**0.596**	**0.782**	1.000		
	2006 / db	**0.540**	0.157	**0.784**	**0.716**	**0.784**	**0.716**	**1.000**	**0.775**	1.000	
	2006 / Ft	**0.646**	0.293	**0.731**	**0.755**	**0.731**	**0.755**	**0.941**	**0.864**	**0.941**	1.000

M8 A DIVERZIFIKÁCIÓ MEGYÉK ÉS PÁLYÁZATI EREDMÉNYEK SZERINTI VIZSGÁLATÁNAK ALAPMÁTRIXA

Régió	Megye	Népesség (2002)	Mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma	SAPARD pályázatok				AVOP pályázatok			
				beérkezett pályázatok		támogatott pályázatok		beérkezett pályázatok		támogatott pályázatok	
				db	érték (ft)	db	érték (ft)	db	érték (ft)	db	érték (ft)
Közép-Magyarország	Pest	1,089,478	6,909	14	147,082,595	0	0	24	194,274,626	9	73,590,473
Nyugat-Dunántúl	Győr-Moson-Sopron	435,256	5,815	14	127,264,419	1	12,579,966	7	59,191,666	2	22,219,194
	Vas	268,591	3,869	9	84,345,313	0	0	10	75,714,386	4	19,165,560
	Zala	299,112	3,839	19	172,298,864	3	34,528,656	16	116,868,355	7	39,469,152
Közép-Dunántúl	Veszprém	374,578	5,148	16	340,713,901	5	46,491,655	17	126,627,806	8	53,342,134
	Komárom- Esztergom	317,110	3,787	4	42,640,446	1	14,888,410	7	74,075,535	0	0
	Fejér	428,922	7,624	8	49,687,055	4	34,639,554	4	40,315,128	0	0
Dél-Dunántúl	Somogy	336,799	6,602	5	17,229,771	4	13,515,016	6	28,382,091	3	20,683,858
	Tolna	250,337	4,671	12	95,553,824	6	42,633,102	27	191,959,948	9	66,027,495
	Baranya	406,330	6,868	26	116,800,606	5	23,425,471	23	185,492,249	6	30,118,448
Észak-Magyarország	Borsod-Abaúj-Zemplén	749,104	5,585	53	395,524,824	6	48,986,650	73	566,967,323	46	333,703,781
	Heves	326,800	3,574	20	188,530,116	11	110,679,796	34	264,824,558	17	117,251,121
	Nógrád	220,600	1,131	5	30,597,386	0	0	14	123,675,776	3	19,297,242
Észak-Alföld	Hajdú-Bihar	552,478	9,397	8	78,663,413	2	14,853,865	23	238,249,236	6	52,210,845
	Jász-Nagykun-Szolnok	418,601	6,403	7	65,107,814	2	22,023,955	11	98,223,276	6	42,855,694
	Szabolcs-Szatmár Bereg	587,994	4,433	19	155,011,834	7	54,505,638	40	301,716,157	24	181,355,177
Dél-Alföld	Bács-Kiskun	547,000	9,858	8	73,478,929	0	0	19	170,095,248	8	69,030,073
	Csongrád	428,144	6,294	15	171,329,428	0	0	14	111,158,977	10	73,818,456
	Békés	399,061	7,655	2	7,708,499	1	1,321,499	4	29,284,579	0	0

Forrás: saját összeállítás

M9 A DIVERZIFIKÁCIÓS INTÉZKEDÉS FŐKOMPONENS ANALÍZISÉNEK EREDMÉNYE

Főkomponens varianciák

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10
Szórásnégyzet	**6.2251**	**1.9004**	0.8612	0.4262	0.3430	0.1261	0.0802	0.0346	0.0021	0.0011
Megmagyarázási arány	**0.6230**	**0.1900**	0.0860	0.0430	0.0340	0.0130	0.0080	0.0030	0.0000	0.0000
Kumulativ megmagyarázási arány	**0.6230**	**0.8130**	0.8990	0.9410	0.9760	0.9880	0.9960	1.0000	1.0000	1.0000

Főkomponens koefficiens mátrix

		C1	C2
Népesség		-0.170441	**-0.556265**
Mg-i foglalkoztatás		0.048871	**-0.497559**
SAPARD	**beadott db**	**-0.367317**	-0.052889
	beadott Ft	**-0.330757**	-0.002190
	nyert db	-0.257002	**0.435410**
	nyert Ft	-0.253885	**0.465048**
AVOP	**beadott db**	**-0.389090**	-0.068631
	beadott Ft	**-0.380068**	-0.109905
	nyert db	**-0.388019**	-0.073544
	nyert Ft	**-0.383836**	-0.110238

Korrelációs mátrix

		Népesség	Mg-i fogl.	SAPARD				AVOP			
				beadott db	beadott Ft	nyert db	nyert Ft	beadott db	beadott Ft	nyert db	nyert Ft
Népesség		1.000									
Mg-i foglalkoztatás		**0.442**	1.000								
SAPARD	**beadott db**	0.374	-0.098	1.000							
	beadott Ft	0.335	-0.146	0.833	1.000						
	nyert db	-0.098	-0.213	0.489	0.436	1.000					
	nyert Ft	-0.104	-0.300	0.458	0.491	0.949	1.000				
AVOP	**beadott db**	0.455	-0.094	**0.875**	**0.720**	**0.546**	**0.516**	1.000			
	beadott Ft	**0.483**	-0.037	**0.847**	**0.691**	**0.496**	**0.479**	0.991	1.000		
	nyert db	0.438	-0.105	**0.882**	**0.759**	**0.511**	**0.495**	0.965	0.942	1.000	
	nyert Ft	**0.481**	-0.062	**0.856**	**0.740**	**0.482**	**0.468**	0.961	0.943	0.996	1.000

M10 A MEZŐGAZDASÁGI FELDOLGOZÁS MEGYÉK ÉS PÁLYÁZATI EREDMÉNYEK SZERINTI VIZSGÁLATÁNAK ALAPMÁTRIXA

Régió	Megye	Népesség (2002)	Mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma	SAPARD pályázatok				AVOP pályázatok			
				beérkezett pályázatok		támogatott pályázatok		beérkezett pályázatok		támogatott pályázatok	
				db	érték (ft)	db	érték (ft)	db	érték (ft)	db	érték (ft)
Közép-Magyarország	Pest	1,089,478	6,909	89	6,241,422,715	37	2,098,986,060	47	6,395,729,853	14	1,980,917,456
Nyugat-Dunántúl	Győr-Moson-Sopron	435,256	5,815	50	1,832,584,608	25	537,599,038	20	2,243,696,629	9	1,175,482,126
	Vas	268,591	3,869	12	853,351,786	4	212,440,033	7	1,162,383,534	2	503,972,230
	Zala	299,112	3,839	20	759,174,070	7	328,791,803	8	529,315,623	5	264,337,665
Közép-Dunántúl	Veszprém	374,578	5,148	39	2,219,888,278	27	1,946,438,575	13	1,117,831,857	3	266,342,925
	Komárom- Esztergom	317,110	3,787	14	996,895,687	6	583,555,965	9	922,611,932	2	127,188,283
	Fejér	428,922	7,624	24	840,100,453	6	163,685,921	4	463,004,624	2	102,353,057
Dél-Dunántúl	Somogy	336,799	6,602	18	989,457,068	8	314,030,022	18	1,365,886,807	5	814,148,680
	Tolna	250,337	4,671	17	742,995,730	7	472,442,186	13	1,887,827,240	6	551,291,970
	Baranya	406,330	6,868	47	2,059,405,886	17	607,811,683	24	3,104,973,261	9	1,100,847,885
Észak-Magyarország	Borsod-Abaúj-Zemplén	749,104	5,585	63	2,754,522,485	29	1,690,119,814	27	2,384,958,384	4	484,078,449
	Heves	326,800	3,574	63	2,937,018,927	26	1,088,942,530	29	1,445,889,804	8	468,589,618
	Nógrád	220,600	1,131	5	266,075,874	3	244,594,164	6	141,433,294	2	35,233,672
Észak-Alföld	Hajdú-Bihar	552,478	9,397	54	4,203,261,691	26	1,945,962,381	18	1,683,368,877	7	513,058,879
	Jász-Nagykun-Szolnok	418,601	6,403	27	1,415,856,843	15	783,805,413	16	791,811,994	5	211,739,646
	Szabolcs-Szatmár Bereg	587,994	4,433	68	3,536,372,450	22	1,290,006,145	50	5,008,201,228	18	1,105,383,479
Dél-Alföld	Bács-Kiskun	547,000	9,858	99	5,899,778,942	60	2,608,443,612	45	3,773,063,405	17	1,391,181,356
	Csongrád	428,144	6,294	44	2,666,077,169	32	1,868,052,881	15	693,190,355	7	188,002,160
	Békés	399,061	7,655	19	1,123,099,544	11	845,703,174	10	627,994,150	4	269,271,259

Forrás: saját összeállítás

M11 A MEZŐGAZDASÁGI TERMÉKEK FELDOLGOZÁSA INTÉZKEDÉS FŐKOMPONENS ANALÍZISÉNEK EREDMÉNYE

Főkomponens varianciák

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10
Szórásnégyzet	**7.3556**	**1.1704**	0.6310	0.4788	0.1506	0.9900	0.0473	0.0396	0.0219	0.0058
Megmagyarázási arány	**0.7360**	**0.1170**	0.0630	0.0480	0.0150	0.0100	0.0050	0.0040	0.0020	0.0010
Kumulativ megmagyarázási arány	**0.7360**	**0.8530**	0.9160	0.9640	0.9790	0.9890	0.9930	0.9970	0.9990	1.0000

Főkomponens koefficiens mátrix

		C1	C2
Népesség		**-0.301890**	-0.012130
Mg-i foglalkoztatás		-0.197701	**0.525975**
SAPARD	**beadott db**	**-0.356106**	0.067378
	beadott Ft	**-0.355807**	0.136547
	nyert db	-0.324247	**0.320530**
	nyert Ft	-0.297298	**0.433864**
AVOP	**beadott db**	**-0.342402**	-0.253182
	beadott Ft	**-0.325675**	-0.388199
	nyert db	-0.323600	**-0.250305**
	nyert Ft	-0.307937	**-0.362753**

Korrelációs mátrix

		Népesség	Mg-i fogl.	SAPARD				AVOP			
				beadott db	beadott Ft	nyert db	nyert Ft	beadott db	beadott Ft	nyert db	nyert Ft
Népesség		1.000									
Mg-i foglalkoztatás		0.442	1.000								
SAPARD	**beadott db**	**0.757**	**0.486**	1.000							
	beadott Ft	**0.796**	**0.542**	0.946	1.000						
	nyert db	**0.608**	**0.550**	0.919	0.893	1.000					
	nyert Ft	**0.648**	**0.514**	0.813	0.876	0.906	1.000				
AVOP	**beadott db**	**0.713**	0.298	**0.898**	**0.849**	**0.740**	**0.642**	1.000			
	beadott Ft	**0.787**	0.282	**0.793**	**0.787**	**0.585**	**0.516**	0.912	1.000		
	nyert db	**0.556**	0.359	**0.831**	**0.789**	**0.708**	**0.563**	0.927	0.851	1.000	
	nyert Ft	**0.677**	0.376	**0.740**	**0.729**	**0.587**	**0.413**	0.820	0.919	0.812	1.000

M12 AZ AVOP PÁLYÁZATI ABLAKAI

AGRÁR- ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI OPERATIV PROGRAM
1. A versenyképes alapanyagtermelés megalapozása a mezőgazdaságban
1.1. A mezőgazdasági beruházások támogatása
1.1.1. Állattenyésztést szolgáló építési beruházások támogatása
1.1.1-05/1. Állattenyésztést szolgáló építési beruházások támogatása
1.1.2. Növénytermesztést és kertészetet szolgáló építési beruházások támogatása
1.1.2-05/1. Növénytermesztést és Kertészetet szolgáló építési beruházások támogatása
1.1.3. Minden agrárágazatot érintő új erő- és munkagépek, technológiai és informatikai berendezések beszerzésének támogatása
1.1.3-05/1. Minden agrárágazatot érintő új erő- és munkagépek, technológiai és informatikai berendezések beszerzésének támogatása
1.1.4. Ültetvénytelepítési beruházások támogatása
1.1.4-05/1. Ültetvénytelepítési beruházások támogatása
1.1.5. Öntözési beruházások támogatása
1.1.5-05/1. Öntözési beruházások támogatása
1.1.6. Meliorációs beruházások támogatása
1.1.6-05/1. Meliorációs beruházások támogatása

1.3. A halászati ágazat strukturális támogatása
1.3.1. Akvakultúra. Tógazdaságok és iparszerű haltermelő rendszerek építése, felújítása, halkeltetők korszerűsítése
1.3.1-05/1. Akvakultúra. Tógazdaságok és iparszerű haltermelő rendszerek építése, felújítása, halkeltetők korszerűsítése
1.3.2. Halfeldolgozók építése, bővítése, felújítása és korszerűsítése
1.3.2-05/1. Halfeldolgozók építése, bővítése, felújítása és korszerűsítése
1.3.3. Természetes vízi halászat
1.3.3-05/1. Természetes vízi halászat
1.3.4. Promóció
1.3.4-05/1. Promóció
1.3.5. Halászati termelői szervezetek támogatása
1.3.5-05/1. Halászati termelői szervezetek támogatása
1.3.6. Innovatív technológiák bevezetése a haltenyésztésben
1.3.6-05/1. Innovatív technológiák bevezetése a haltenyésztésben
1.4. Fiatal gazdálkodók induló támogatása
1.4.1. Fiatal gazdálkodók induló támogatása
1.4.1-05/1. Fiatal gazdálkodók induló támogatása
1.5. Szakmai továbbképzés és átképzés támogatása
1.5.1. Szakmai továbbképzés és átképzés támogatása
1.5.1-05/1. Szakmai továbbképzés és átképzés támogatása

2. Az élelmiszer-feldolgozás modernizálása
2.1. A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése
2.1.1. A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése
2.1.1-05/1. A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése
3. Vidéki térségek fejlesztése
3.1. Vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése
3.1.1. Agrártevékenységek diverzifikációja
3.1.1-05/1. Agrártevékenységek diverzifikációja
3.1.2. Minőségi mezőgazdasági termékek marketingje
3.1.2-05/1. Minőségi mezőgazdasági termékek marketingje
3.1.3. Idegenforgalmi tevékenység fejlesztése
3.1.3-05/1. Falusi turizmus fejlesztése
3.1.4. Kézműipari tevékenység fejlesztése
3.1.4-05/1. Kézműipari tevékenység fejlesztése
3.2. Mezőgazdasághoz kötődő infrastruktúra fejlesztése
3.2.11. Öntözőrendszeri fejlesztésére irányuló kollektív beruházások
3.2.11-05/1. Öntözőrendszeri fejlesztésére irányuló kollektív beruházások
3.2.12. Vízkárelhárítás önkormányzati és/vagy magántulajdonban lévő létesítményeinek kollektív beruházásai
3.2.12-05/1. Vízkárelhárítás önkormányzati és/vagy magántulajdonban lévő létesítményeinek kollektív beruházásai

3.2.21. Kimondottan mezőgazdasági és erdészeti célokat szolgáló szám nélküli (csak helyrajzi számmal ellátott) külterületi utak és a hozzájuk kapcsolódó létesítmények építése, felújítása
3.2.21-05/1. Kimondottan mezőgazdasági és erdészeti célokat szolgáló szám nélküli (csak helyrajzi számmal ellátott) külterületi utak és a hozzájuk kapcsolódó létesítmények építése, fel
3.2.22. Mezőgazdasági vállalkozások korszerű energiaellátásának kialakítása/fejlesztése, elsősorban a megújuló energia használat fejlesztése mezőgazdasági üzemek által
3.2.22-05/1. Mezőgazdasági vállalkozások korszerű energiaellátásának kialakítása/fejlesztése, elsősorban a megújuló energia használat fejlesztése mezőgazdasági üzemek által
3.2.23. Helyi piacok és felvásárlóhelyek felújítása, átalakítása, bővítése és újak létrehozása
3.2.23-05/1. Helyi piacok és felvásárlóhelyek felújítása, átalakítása, bővítése és újak létrehozása
3.2.3. Földterület fejlesztés, melioráció
3.2.3-05/1. Földterület fejlesztés, melioráció
3.4. Falufejlesztés, -megújítás a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése
3.4.1. Falufejlesztés, -megújítás a vidék tárgyi és szellemi örökségének megőrzése
3.4.1-05/1. Falufejlesztés, -megújítás a vidék tárgyi és szellemi örökségének megőrzése
3.5. LEADER+
3.5.11. Képző szervezet kiválasztása
3.5.11-05/1. LEADER+ beszerzések
3.5.12. A helyi akciócsoportok kiválasztása
3.5.2. Korlátozott számban kiválasztott Helyi Akciócsoport helyi fejlesztési programjának megvalósítása
3.5.3. A vidéki térségek egymás közötti és nemzetközi együttműködésének, kapcsolatépítésének támogatása
3.5.4. Kommunikációs hálózatépítés európai, nemzeti és regionális szinten

4. Technikai segítségnyújtás (AVOP)
4.1. Technikai segítségnyújtás(AVOP)
4.1.1. Értékelés, monitoring, a program megvalósulásának nyomon követése, valamint egyéb segítségnyújtás a program hatékony megvalósításához (előkészítés, kiválasztás, ellenőrzés)
4.1.2. Információnyújtás, a közvélemény tájékoztatása

Forrás: EMIR

M13 AZ AVOP VÉGREHAJTÁSÁNAK HELYZETE

Operatív egységek	Beérkezett pályázat (db)	IH támogatott (db)	Hatályba lépett (db)	Kifizetés (db)	Végső kifizetés (db)	Szerz. köt. teljesítése (db)
AVOP	**6,202**	**3,392**	**3,172**	**2,834**	**356**	**59**
1. A versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban	**4,185**	**2,486**	**2,399**	**2,108**	**304**	**6**
1.1. A mezőgazdasági beruházások támogatása	3,693	2,342	2,285	2,001	296	6
1.3. A halászati ágazat strukturális támogatása	33	17	9	9	0	0
1.4. Fiatal gazdálkodók induló támogatása	424	115	93	86	8	0
1.5. Szakmai továbbképzés és átképzés támogatása	35	12	12	12	0	0
2. Az élelmiszer-feldolgozás modernizálása	**360**	**118**	**108**	**110**	**0**	**0**
2.1. A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése	360	118	108	110	0	0
3. Vidéki térségek fejlesztése	**1,591**	**732**	**610**	**576**	**36**	**47**
3.1. Vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése	391	178	148	149	0	0
3.2. Mezőgazdasághoz kötődő infrastruktúra fejlesztése	489	262	176	177	0	0
3.4. Falufejlesztés, -megújítás a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése	466	245	239	238	1	0
3.5. LEADER+	245	47	47	12	35	47
4. Technikai segítségnyújtás (AVOP)	**66**	**56**	**55**	**40**	**16**	**6**
4.1. Technikai segítségnyújtás(AVOP)	66	56	55	40	16	6

Forrás: EMIR

Operatív egységek	Beérkezett tám. Igény (Ft)	IH megítélt tám. (Ft)	Hatályba lépett szerződés (Ft)	Kifizetés (Ft)	Végső kifizetés (Ft)	Szerz. köt. teljesítése (Ft)
AVOP	**159,423,409,641**	**91,387,139,193**	**83,400,015,381**	**16,219,571,433**	**3,663,670,974**	**165,981,428**
1. A versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban	**95,703,478,984**	**61,206,066,040**	**58,359,115,094**	**10,994,600,375**	**3,596,538,419**	**115,295,754**
1.1. A mezőgazdasági beruházások támogatása	90,986,189,647	59,121,759,314	56,902,213,564	10,803,829,382	3,542,219,219	115,295,754
1.3. A halászati ágazat strukturális támogatása	724,245,777	642,748,033	241,792,134	75,154,274	0	0
1.4. Fiatal gazdálkodók induló támogatása	2,692,688,081	820,336,479	661,087,182	26,742,419	54,319,200	0
1.5. Szakmai továbbképzés és átképzés támogatása	1,300,355,479	621,222,214	554,022,214	88,874,300	0	0
2. Az élelmiszer-feldolgozás modernizálása	**27,339,915,564**	**11,317,197,527**	**10,462,389,838**	**2,467,894,616**	**0**	**0**
2.1. A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése	27,339,915,564	11,317,197,527	10,462,389,838	2,467,894,616	0	0
3. Vidéki térségek fejlesztése	**34,930,458,709**	**17,906,223,659**	**13,608,212,065**	**2,225,685,791**	**12,470,671**	**49,034,424**
3.1. Vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése	3,080,761,163	1,415,108,169	1,037,488,311	71,928,670	0	0
3.2. Mezőgazdasághoz kötődő infrastruktúra fejlesztése	18,376,680,736	10,524,830,224	6,672,678,364	1,080,542,156	0	0
3.4. Falufejlesztés, -megújítás a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése	12,396,221,169	5,754,812,932	5,686,572,249	1,033,370,089	3,281,123	0
3.5. LEADER+	1,076,795,641	211,472,334	211,473,141	39,844,876	9,189,548	49,034,424
4. Technikai segítségnyújtás (AVOP)	**1,449,556,384**	**957,651,967**	**970,298,384**	**531,390,651**	**54,661,884**	**1,651,250**
4.1. Technikai segítségnyújtás(AVOP)	1,449,556,384	957,651,967	970,298,384	531,390,651	54,661,884	1,651,250

Forrás: EMIR