SZENT ISTVÁN EGYETEM
GÖDÖLLŐ

AZ ELSŐ AGRÁR- ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI OPERATÍV PROGRAM MŰKÖDÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE

DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

IGLÓI GABRIELLA

GÖDÖLLŐ
2006.

SZENT ISTVÁN EGYETEM
GÖDÖLLŐ

AZ ELSŐ AGRÁR- ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI OPERATÍV PROGRAM MŰKÖDÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE

DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

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 1

1. BEVEZETÉS 2

1.1 A téma aktualitása, jelentősége 2

1.2 A kutatás előzményei 2

1.3 Célkitűzések 3

2. ANYAG ÉS MÓDSZER 5

2.1 Felmérő módszerek 5

2.2 Többváltozós elemzési módszerek 5

2.3 Fejlesztéspolitikai hatáselemzés 6

3. AZ ÉRTEKEZÉS FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSAI, EREDMÉNYEK 8

3.1 A fejlesztéspolitika és hatásainak vizsgálata 8

3.2 A regionális és kohéziós politika kialakulása és történelmi változásai az Európai Unióban 9

3.3 Vidék és vidékfejlesztés az Európai Unióban 10

3.4 Felkészülés az AVOP végrehajtására, a SAPARD program és az AVOP összefüggéseinek vizsgálata 10

3.5 Agrár- és vidékfejlesztési intézkedések az újonnan csatlakozott országok fejlesztési terveiben 11

3.6 Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program időközi értékelése 16

3.6.1 Az értékelés módszertani lehetőségei 16

3.6.2 Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program vizsgálata az értékelés általánosan elfogadott szempontjainak sorrendjében 19

3.7 Új tudományos eredmények 21

4. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK 23

5. ÖSSZEFOGLALÁS 27

6. PUBLIKÁCIÓS LISTA 28

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. ANYAG ÉS MÓDSZER

2.1 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[1] 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.

2.2 Többváltozós elemzési módszerek

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-

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

rendszer helyett – amelynek ábrázolása a mai ismeretek alapján nem megvalósítható – a két vagy három főkomponens koordinátái alapján ábrázolhatók, összefüggéseik és csoportosíthatóságuk egyszerűen felismerhető.

2.3 Fejlesztéspolitikai hatáselemzés

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.

A hatásvizsgálatok négy tiszta típusa 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

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. Ennek érdekében az alábbi két lehetőség közül választhatunk:

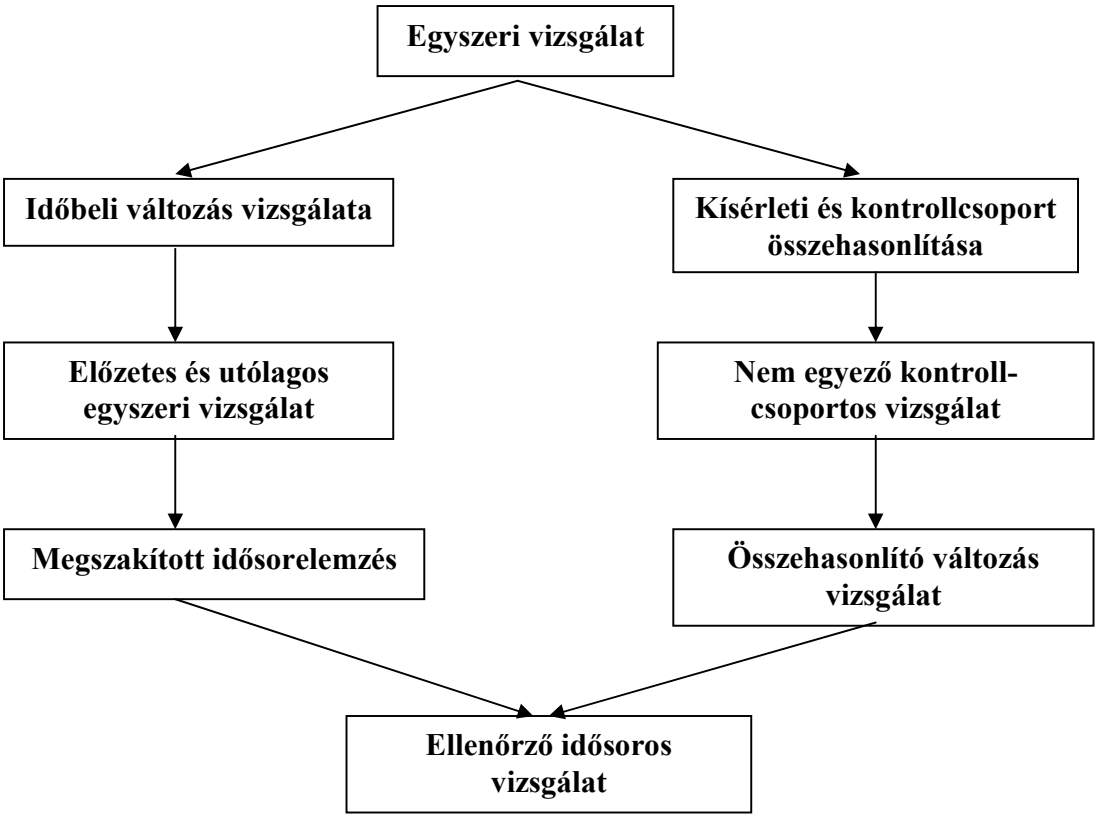
- A beavatkozást elszenvedő csoportot nemcsak a beavatkozás után, hanem előtte is vizsgáljuk és feltételezzük, hogy ***a beavatkozás előtti állapot*** megfelel a „mi lett volna ha” állapotnak. Tehát lényegében nem teszünk mást, mint kivetítjük a beavatkozás előtti állapotot a beavatkozás utánra, majd ezt a kivetített hipotetikus állapotot hasonlítjuk össze tényleges beavatkozás utáni helyzettel.
- 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. Ebben az esetben 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 csoportazonosság szempontjából végzett megkülönböztetés egyben megfelel a három fő kutatástípusnak is:

1) Azokat a kutatásokat, amelyek a véletlenszerű kiválasztás (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 részletesebben is bemutatok. A kvázi-kísérletek csoportjait, típusait, és azok logikai sorrendjét összefoglalóan egyetlen ábrában a következőképpen szemléltethetjük:



1. sz. ábra: A kvázi-kísérletek kutatástípusai

Forrás: TÁRKI, 2005.

3. AZ ÉRTEKEZÉS FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSAI, EREDMÉNYEK

3.1 A fejlesztéspolitika és hatásainak vizsgálata

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.

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

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. 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.

Az európai sikerpélda, Írország kilencvenes évekbeli – a távol-keleti országokéhoz mérhető – gazdasági fejlődési üteme alapján joggal tekinthető fejlesztő államnak. Írország 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.

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.

---

[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,

[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 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.
3) A (mellék)hatások értékelése alapján, a célok megvalósítását biztosító eszközök hatásai definíciószerűen előnyösek, viszont a különböző típusú mellékhatások lehetnek előnyösek is és hátrányosak is.

Összefoglalva:

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

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

A Római Szerződésben a regionális támogatási politika még nem szerepelt közösségi szintű célkitűzésként, a Szerződés csupán a tagállamok harmonikus gazdasági fejlődésének követelményét fogalmazta meg. Az 1970-es években az első bővítés és a gazdasági válság következményei hívták fel a figyelmet arra, hogy a közös piac működéséhez elkerülhetetlen az elmaradottabb területek támogatása. Ennek eredményeképpen jött létre 1975-ben az Európai Regionális Fejlesztési Alap, amelynek feladata a Közösségen belüli regionális gazdasági és szociális különbségek csökkentése, strukturális intézkedéseken keresztül megvalósuló szerkezetátalakítás támogatása lett. A regionális támogatáspolitika közösségi politikák közötti súlyában jelentős változást hoztak az egymást követő bővítési körök, mivel a tagállamok közötti gazdasági különbségek nagymértékben növekedtek. A nyolcvanas évek közepén megindult regionális, strukturális támogatáspolitika reformjának eredményeképpen létrejött a különböző alapok tevékenységének koordinációja. A strukturális és kohéziós politika a kilencvenes évekre már vitathatatlanul az Európai Unió egyik legnagyobb vívmányának számított.

A támogatáspolitika és a finanszírozási eszközrendszer 1980-1990-es években végbement megerősítése és kibővítése következtében a regionális különbségek növekedését, a gazdagabb országok szegényebb régióinak leszakadását sikerült megakadályozni, az Unió elmaradottabb országaiban pedig jelentős fejlődés ment végbe.

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.

3.3 Vidék és vidékfejlesztés az Európai Unióban

A vidékfejlesztési politika az Európai Unión belül is először csak az írországi Corkban megtartott első Európai Vidékfejlesztési Konferencián 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.

A vidékfejlesztés finanszírozási rendszere a történeti fejlődésével párhuzamosan formálódott. Már 1964-től része volt az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapnak, először azonban 1972-ben, majd 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 és Vidékfejlesztési Alapot.

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

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 főkomponens analízis segítségével.

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 mind vertikálisan, mind pedig horizontálisan is 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 közel azonos eredményre vezet.

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.

3.5 Agrár- és vidékfejlesztési intézkedések az újonnan csatlakozott országok fejlesztési terveiben

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

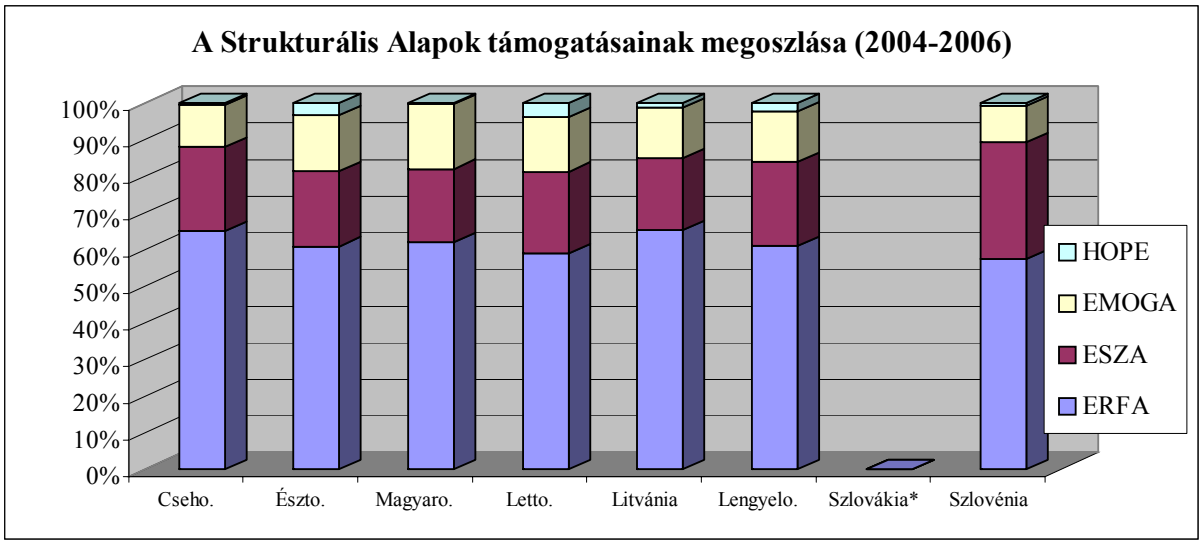
Az értekezésemben bemutatott mezőgazdasági és vidékfejlesztési fejlesztési prioritások, célkitűzések és tevékenységek összehasonlító elemzése során két fő szempontból magyarázhatóak az egyes tagállamok közötti hasonlóságok illetve eltérések:

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:



2. 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:

1. 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	19,70	18,66
Magyarország	**3,70**	**6,50**	**66,50**	**18,00**
Lettország	4,70	15,50	38,30	18,81
Litvánia	7,00	19,90	51,60	15,08
Lengyelország	2,90	27,50	59,00	16,20
Szlovénia	3,30	n.a.	40,00	10,00
EU15 átlag	1,70	4,30	42,00	nem releváns

Forrás: saját összeállítás

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.

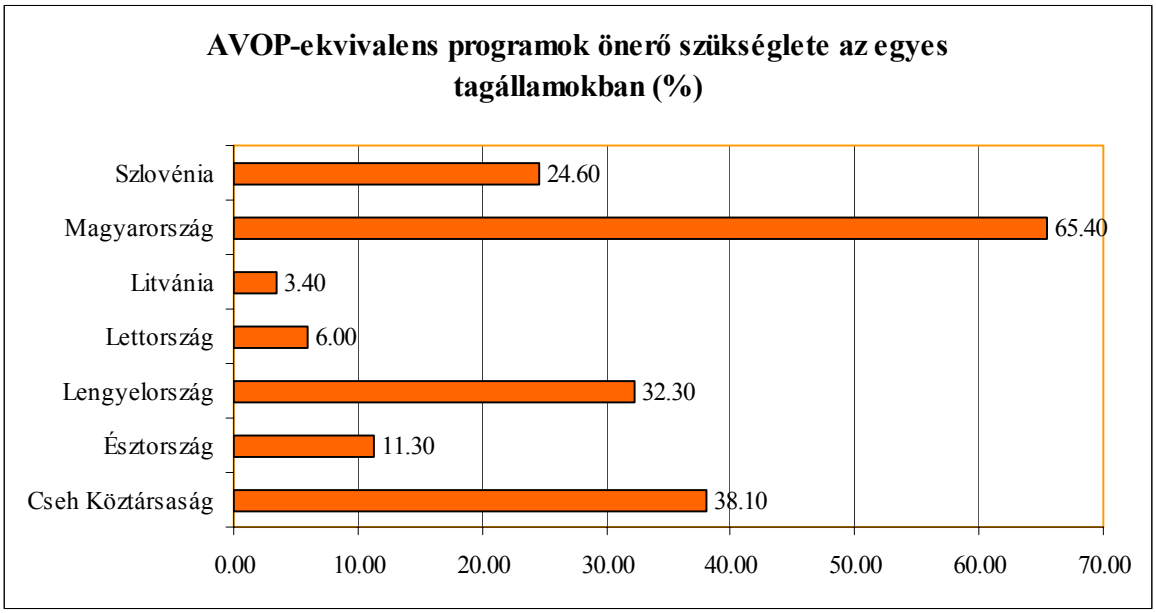
b) A mezőgazdaságban foglalkoztatottak arányát vizsgálva a kép már sokkal összetettebb, mivel az értékek a szélesnek mondható 5 és 30% közötti sávban mozognak. Ezzel párhuzamosan azonban semmilyen összefüggés nem mutatható ki a támogatási részesedés értékeivel. Ha csak ezen egyetlen indikátort vennénk 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.



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

Forrás: saját összeállítás

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. 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.

3.6 Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program időközi értékelése

3.6.1 Az értékelés 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.

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;
- időközi (mid-term) értékelés;
- utólagos (ex-post) értékelés.

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 módszertani fejezetben bemutatott 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.

Kiindulva a már említett ex-post értékelésből és az Európai Bizottság által alkalmazott pretest-posttest design kutatástípusból, továbbá figyelembe véve, hogy

- a beavatkozás időbeli folytonosságát próbáljuk ábrázolni a már bevezetett jelölést alkalmazva és feltételezve, hogy a beavatkozások minden egyes évét külön jelöljük,
- 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,
- a véletlen és a trend zavaró hatásának kiszűrése érdekében – 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,

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.

3.6.2 Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program vizsgálata az értékelés általánosan elfogadott szempontjainak sorrendjében

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.

3.7 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.

4. 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.

5. 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 és 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.

6. PUBLIKÁCIÓS LISTA

a) Tudományos publikációk (könyvek, könyvrészletek, cikkek, kutatási jelentések)

Magyar nyelven megjelent könyv

Iglói Gabriella – Récsey Zsuzsanna: Ki kicsoda az Európai Unióban? (1998, Budapest, 237 p. ISBN 963 550 446 2 – 50-50%-ban készült)

b) Tudományos cikkek

Magyar nyelven megjelent tudományos cikk

Iglói Gabriella: A dán parlament szerepe az Európa-politika alakításában (Európai Szemle, 1998/1. p. 100-115., ISSN 0866-0085)

Iglói Gabriella: Önkormányzatok támogatása az Európai Unió előcsatlakozási alapjaiból (Önkormányzati Hírlevél, 2000/1.)

Iglói Gabriella: A SAPARD program és a Strukturális Alapok vidékfejlesztési támogatásainak összehasonlítása (EU Working Papers, a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Karának szakmai folyóirata, Budapest 2005/1. pp. 3-11., ISSN 1418-6241)

Iglói Gabriella: A vidékfejlesztés kihívásai és új stratégiája a 2007 és 2013 közötti időszakban. (EU Working Papers, a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Karának szakmai folyóirata, Budapest - megjelenés folyamatban)

Idegen nyelven megjelent tudományos cikkek

Iglói, G.: The role and importance of rural development within Structural Funds in the new Member States (EU Working Papers, a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Karának szakmai folyóirata, Budapest 2005/2. pp. 3-39., ISSN 1418-6241)

Iglói, G.: Possibilities for rural development in Hungary between 2007 and 2013. (Gazdálkodás, Budapest – megjelenés folyamatban)

c) Tudományos konferenciákon elhangzott előadások konferencia kiadványban megjelentetve

Magyar nyelvű

Fehér István - **Iglói Gabriella**: Az intézményi felkészültség mérése a Strukturális Alapok vonatkozásában, Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum – Agrárgazdaság, vidékfejlesztés és agrárinformatika az évezred küszöbén (2003. április 1-2) (2003., Debrecen, pp.107., ISBN 963 472 721 2)

Fehér István – **Iglói Gabriella**: Az EU vidékfejlesztési politikájának agrár-igazgatási szempontjai, Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum – Agrárgazdaság, vidékfejlesztés és agrárinformatika az évezred küszöbén (2003. április 1-2) (2003., Debrecen, pp. 141., ISBN 963 472 721 2)

Idegen nyelvű

Iglói Gabriella: The role and importance of rural development within EU Structural Funds, 4th International Conference of PhD Students (Miskolc, 2003. augusztus 11-17., pp. 81-85., ISBN 963 661 585 3 ö, ISBN 963 661 588 8)

d) Egyéb nyomtatásban vagy elektronikus formában megjelent publikáció

Citáció

1. Fehér István – **Iglói Gabriella**: Az EU vidékfejlesztési politikájának agrár-igazgatási szempontjai
    1.1. Dr. Fehér István: Organizational structure and functions of the ministries of agriculture (Studies in Agricultural Economics 2004 No. 101, AKII pp. 47)
2. **Iglói Gabriella** – Récsey Zsuzsanna: Ki kicsoda az Európai Unióban? (Budapest, 1998., - 237 oldal)
    2.1. Csifféry Tamás: Az Unió magyar szemmel (Könyvmíves Kiadó, Budapest, 2004. pp. 383)
3. **Iglói Gabriella**: A dán parlament szerepe az Európa-politika alakításában (Európai Szemle, 1998/1. p. 100-115.)
    3.1. Győri Enikő: A nemzeti parlamentek szerepe az európai integrációban. Egy Magyarország számára követendő modell (PhD értekezés, BKE Nemzetközi Kapcsolatok PhD program, 1999, pp. 468)