

IGLÓI GABRIELLA*

**A VIDÉKFEJLESZTÉS KIHÍVÁSAI
ÉS ÚJ STRATÉGIÁJA
A 2007 ÉS 2013 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN**

BEVEZETŐ

A vidékfejlesztés az Európai Unión belül először csak 1996-ban, 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 valóban egységes közösségi vidékfejlesztési politika jött létre.

A vidékfejlesztés finanszírozási rendszere történeti fejlődésével párhuzamosan formálódott. Már 1964-től része volt az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapnak. 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 Vidékfejlesztési Alapot.

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. Az EU agrárgazda-

* Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Phare Koordinációs Főosztály, főosztályvezető.

sági és vidékfejlesztési támogatási rendszere meghatározó jelentőséggel rendelkezik ezen országok fejlesztéspolitikájára a következő évtizedben.

A jelen tanulmány fő célja a vidékfejlesztés következő költségvetési időszakra vonatkozó új finanszírozási rendjének bemutatása, valamint rámutatni azon kihívásokra, amelyek egyrészt a strukturális alapok jelenlegi rendszerével való összehasonlításban, másrészt a tervezési és programozási időszakban jelentkeznek.

A VIDÉKFEJLESZTÉS ÚJ FINANSZÍROZÁSI MECHANIZMUSA (2007-2013)

A KAP reformjával egy időben az Európai Unió a következő költségvetési 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 a rendelet rögzíti, hogy az EMVA fő célkitűzése a fenntartható vidékfejlesztés finanszírozása oly módon, hogy az kiegészítse az Európai Unió kohéziós politikáját, ami azt is jelenti, hogy a vidékfejlesztés és annak finanszírozása kikerült a Közösség kohéziós politikájából, illetve a strukturális alapok rendszeréből és egységes politikát képez, egységes finanszírozási rendszerrel.

A megvalósítást megelőzően minden tagállamnak kétszintű tervezési folyamatot kell végrehajtania. 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:

1. tengely: *A mezőgazdasági és erdészeti ágazatok 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, továbbá a humántőke-befektetést előnyben részesítő ágazatokra koncentrálni.
2. tengely: *A környezet és a vidék állapotának javítása*
Az EU természeti erőforrásainak és vidéki tájainak védelme és javítása érdekében az intézkedéseknek három uniós szintű prioritási területet kell támogatniuk: a biológiai sokféleség és a nagy természeti értéket képviselő gazdálkodási és erdőgazdálkodási rendszerek megóvása, a víz és az éghajlatváltozás.
3. tengely: *Az életminőség javítása a vidéki területeken és a diverzifikáció ösztönzése*
Az ehhez a tengelyhez tartozó források segítségével elő kell mozdítani a munkahelyteremtés első számú prioritását a vidéki gazdaság diverzifikációjával és a vidéki életminőség javításával.

4. tengely: *Leader*

A helyi szükségletekre és erősségekre építő helyi fejlesztési stratégia keretében ez a tengely lehetőséget nyújt az előző három célkitűzés kombinálására a következő tevékenységek végrehajtásán keresztül:

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

A vidékfejlesztési programok készülhetnek az adott tagállam teljes területére vonatkozóan vagy regionális programok együttese is benyújtható. A vidékfejlesztési programnak a következőket kell tartalmaznia: helyzetelemzés, a javasolt intézkedések tengelyek szerint (beleértve a célokat és a mutatószámokat), részletes pénzügyi terv, a végrehajtási és ellenőrzési struktúrába bevont intézmények megnevezése és leírása, a monitoring és értékelési rendszerek leírása. Minden egyes vidékfejlesztési programhoz a Vidékfejlesztési Bizottság jóváhagyása szükséges.

Az elkészítő szakaszhoz szintén hozzátartozik a szükséges és hatékony végrehajtási és ellenőrzési rendszerek kialakítása. A rendelet a strukturális alapokhoz viszonyítva egyszerűsített intézményi rendszert ír elő, mivel mindössze három intézmény kijelölését tartja szükségesnek: az irányító hatóságot, a kifizető ügynökséget és az igazoló szervet.

Az újonnan létrehozott támogatási eszközzel kapcsolatos fenti tények nem pusztán információk, hanem egyben elvárások is a tagállamokkal szemben, illetve elvégzendő feladatok számukra.

AZ EMVA KIHÍVÁSAI MAGYARORSZÁG SZÁMÁRA

Bár a vidékfejlesztési politika számára az EMVA létrehozása történelmi pillanat, ez mégis magában rejt veszélyeket és kihívásokat a tagállamok, köztük Magyarország számára is. Ezek a veszélyek és kihívások elsősorban a vidékfejlesztés jelenlegi támogatási rendszerére vonatkozó hatályos szabályok által teremtett helyzetből erednek. Minden folyamat, intézmény és eljárás jelenleg a strukturális alapok rendszerén nyugszik Magyarországon, miközben ezek nem felelnek meg az EMVA szabályainak. Mindezek alapján Magyarországnak az alábbi fő kihívásokkal kell szembenéznie:

1. A vidékfejlesztés önálló és egységes támogatási rendszere hangsúlyosabb képviselést és szerepet ad a vidékfejlesztésnek a nemzeti fejlesztéspolitikán belül. Ezzel egyidejűleg az EMVA keretében elérhető támogatások összege messze elmarad a strukturális alapok (azaz az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap) és a Kohéziós Alap által nyújtott támogatásoktól, másodsorban az önálló és teljesen elkülönült jogszabályi keretek és intézményi rendszer azt a veszélyt eredményezheti, hogy a vidékfejlesztés kiszorul a nemzeti fejlesztéspolitika fő áramából mind intézményi szempontból, mind összegét tekintve, mind pedig politikaformáló képességét nézve.
2. Az elkülönült és önálló vidékfejlesztés esetében az EMVA tervezése, programozása, végrehajtása és nyomon követése megnövekedett felelősséget jelent a kormányzatra és a nemzeti hatóságokra nézve. Ezen felelősség okozta nyomással

csak a megelőző időszakban a strukturális alapokkal kapcsolatban megszerzett tapasztalatok hasznosításával és alkalmazásával lehet megküzdeni, már a tervezés során is így együttműködve de mégis elkülönülten kell dolgozni.

3. A vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai irányelvek is hangsúlyozzák, hogy biztosítani kell a strukturális, foglalkoztatási és fejlesztési politikák közötti szinergiát, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Halászati Alap és az EMVA közötti koherenciát és kiegészítő jellegét. Ennek mikéntjét a két tervezési dokumentumban – azaz a strukturális alapokra és a kohéziós alapra vonatkozó nemzeti stratégiai referencia keretben és az EMVA-ra vonatkozó nemzeti stratégiai tervben – kell jelezni. Ezt a feladatot egyrészt a tervezési és programozás szintjén már el kell végezni: a tervezési dokumentumban pontos lehatárolással kell rögzíteni, hogy mi finanszírozható az adott program keretében. Másodsorban a nemzeti monitoring rendszer és fórumok feladata, hogy őrködjének az EU-támogatások koherenciája felett, ennek megfelelően feladatuk, hogy áttekintsék, és amennyiben szükséges módosítsák az egyes intézkedéseket. Ezért a nemzeti hatóságok felelőssége egy nemzeti szintű, minden uniós és nemzeti fejlesztési programon átívelő monitoring fórum létrehozása.
4. Az EMVA-ból való részesedés abszolút feltétele egy jól működő intézményrendszer létrehozása a támogatások kezelésére. Ebben az esetben is a tervezéshez és a programozáshoz hasonló megközelítést kell alkalmazni, azaz a korábbi – pozitív és negatív – tapasztalatokat kell figyelembe venni. Lényeges szempont a kommunikáció: először is a más támogatási programok intézményeivel annak érdekében, hogy elkerülhető legyen az első pontban említett veszély, másodsorban a végső kedvezményezettekkel annak érdekében, hogy az intézményrendszer pályázóbarát legyen. Nagy megkönnyebbülést jelent, hogy a rendeletben előírt intézményrendszer nagy mértékben hasonlít a strukturális alapokéhoz, bár a véghezvitt egyszerűsítés egyben bizonytalanságot is okoz, amennyiben nem tesz említést az irányító hatóság feladatainak esetleges delegálási lehetőségéről egy közreműködő szervezetre. Ha csak és kizárólag az irányító hatóság működik végrehajtóként, akkor minden feladatot és felelősséget viselnie kell, amit jelenleg a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium és a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal oszt meg.
5. Az 1698/2005 rendelet a közösségi és nemzeti stratégiák stratégiai monitoringját írja elő. Az előrehaladásról szóló jelentés alapja a monitoring és értékelés közös kerete lesz, amelyet a tagállamokkal közösen kell kialakítani.

Jelenleg egy speciális menedzsmint és monitoring szoftver, az Egységes Monitoring Információs Rendszer támogatja a nyomon követési és jelentéstételi feladatokat a strukturális alapok esetében. Már most nyilvánvaló, hogy hasonló rendszerre lesz szükség a végrehajtásban résztvevő intézmények és a végső kedvezményezettek közötti információáramlás koordinációjára, ugyanakkor a jelenlegi rendszer nem felel meg ennek a célnak, ezért három alternatív megoldás kínálkozik:

- Az első és leginkább kézenfekvő megoldás egy kifejezetten az EMVA céljaira létrehozandó rendszer kidolgozása. Eltekintve attól a tényről, hogy ez a legköltségesebb megoldás, ez több funkció sokszorozását jelenti, amivel már nem felel meg a támogatási rendszerek EU és nemzeti szintű koordinációja követelményének. Továbbá egy teljesen elkülönült információs rendszer soha nem lesz

alkalmas összehasonlító elemzésekre vagy az EU-támogatások eredményeit bemutató nemzeti szintű statisztikák támogatására.

- A második lehetőség: az EMVA információs rendszerét a strukturális alapokéval összekötni, ami biztosítja a két támogatási rendszer koordinációját és lehetőséget ad azok szinergikus hatásainak bemutatására.
 - A harmadik és leginkább logikus opció az, hogy az EMVA információs rendszerét egy már létező, működő és hasonló célú információs rendszerre – pl. az Integrált Irányítási és Ellenőrzési Rendszerre (IIER) – alapozni. Az IIER kiegészíthető lenne egy modullal az EMVA részére, így egy elkülönült és önálló információs rendszer jöhetne létre a mezőgazdasági és vidékfejlesztési ágazat támogatásai számára Magyarországon.
6. A legnagyobb problémának az EMVA támogatásaira pályázó végső kedvezményezettek felkészítése tűnik. A mezőgazdaság és vidékfejlesztés szereplői eredetileg a hazai támogatási formákhoz szoktak és már a SAPARD program is nagy gondolkodásbeli váltást igényelt tőlük. Ez a váltás sikeresen megtörtént, hiszen több mint háromszor annyi pályázat került benyújtásra, mint amennyinek a finanszírozását a rendelkezésre álló költségvetés lehetővé tette. Akik nem részesedtek a SAPARD támogatásban, jelentkezhetnek (jelentkezettek) a Nemzeti Fejlesztési Terv Agrárgazdasági és Vidékfejlesztési Operatív Programjára (AVOP), bár a 2004-2006 közötti időszakban ez a támogatási alap sem tudta pénzügyileg kielégíteni az igényeket. Az elkövetkező költségvetési időszekekre ismét új támogatási rendszer lép életbe, amely még jelenleg is rengeteg eljárási bizonytalansággal rendelkezik, ugyanakkor már bizonyos, hogy ismét egy tanulási folyamatot kell megkívánjon a végső kedvezményezettektől.

A vidékfejlesztési programok végső kedvezményezettjei szenvednek a leginkább az állandóan változó jogszabályi és finanszírozási környezettől. Ezért az intézményeknek törekedniük kell arra, hogy az EMVA hazai rendszerét az AVOP-hoz viszonyított lehető legkevesebb változtatással alkossák meg.

A NEMZETI AGRÁR-VIDÉKFEJLESZTÉSI STRATÉGIA (2007-2013) ÉRTÉKELÉSE

A közös agrárpolitika és a vidékfejlesztés finanszírozására vonatkozó új szabályozás alapján a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium kidolgozta a következő, 2007-2013 közötti költségvetési időszekekhöz kapcsolódó Nemzeti Agrár- és Vidékfejlesztési Stratégiát. Ez a stratégia fogja a vidékfejlesztési támogatások alapját képezni a nevezett tervidőszekeben. (A Nemzeti Agrár- és Vidékfejlesztési Stratégia 2005. december 20-i változatát az FVM társadalmi vitára bocsátotta a honlapján keresztül. A továbbiakban ez a változat az alapja az elemzésnek.)

A stratégia szerves folytatása a SAPARD tervnek és a strukturális alapok Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programjának, és kiegészítő jelleggel funkcionál azok intézkedéseihöz és forrásaihoz. Ennek megfelelően kerültek kialakításra az „új” célkitűzések az alábbiak szerint:

1. fenntartható és versenyképes élelmiszergazdaság;
2. a mezőgazdaság és az erdészet környezetbarát fejlesztése a földhasználat racionalizálásával és a természeti erőforrások védelme;
3. a vidéki lakosság életminőségének és foglalkoztatási helyzetének javítása;

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.

A tervezett intézkedések között jelentős elmozdulás következett be a megelőző programokhoz képest. Egyértelműen előtérbe került a fenntarthatóság, a hosszú távra tervezés továbbá (a mennyiségi növekedés helyett) a minőségi változás: egyre több képzési és innovációs elem jelenik meg az intézkedések szintjén. Ugyanakkor a helyzetelemzés „gyengeségek” részében még mindig található olyan elem, amelynek nincs megfelelője az intézkedések között (pl. elaprózott birtokszerkezet).

A stratégiában egyértelműen bemutatásra kerül annak kapcsolódása a Nemzeti Stratégiai Referencia Kerethez (a tulajdonképpen II. Nemzeti Fejlesztési Tervhez). Ugyanakkor az intézkedések szintjén már most jól beazonosíthatóan megjelennek a jövőben lehetséges 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 ezek az intézkedések a stratégiában maradnak és az összehangolás majd a végrehajtás intézményrendszerének feladata lesz.

Az 1698/2005 rendelet alapján a stratégiai monitoring keret korlátozott számú közös mutatót és módszertant határoz meg. Ezeket egészítik ki majd az egyes programterületek jellegének tükrözése érdekében a programspecifikus mutatók. A közös mutatók lehetővé teszik az output, az eredmények és a hatások uniós szinten történő összesítését és segítik a közösségi prioritások megvalósításában elért fejlődés értékelését. A programozási időszak kezdetén meghatározott kiindulási mutatók lehetővé teszik a kiindulási helyzet értékelését és alapját képezik a programstratégia kidolgozásának.

Már a tervezésnek ebben a korai fázisában megjelölésre kerültek a stratégiában az egyes intézkedések és a program egésze majdani hatásainak mérésére szolgáló mutatók. Az indikátorok rendszere még nem tekinthető egységesnek és természetesen véglegesnek sem. Keverednek közöttük a beavatkozási hierarchia különböző szintjeihez kapcsolódó mutatók: találhatunk eredmény- és hatásmutatókat is. Az egyes indikátorok viszonyítási alapjául megjelölt 2003. évi adatok elfogadhatóak, bár a tervezés során szerencsésebb lenne ezeket majd a 2005. évi adatokra cserélni, hogy a megelőző időszak intézkedéseinek hatásai minél jobban kiszűrhetőek legyenek. Ugyanakkor teljesen érthetetlen a tervező szándéka, amikor a 2. tengelyhez kapcsolódó indikátorok viszonyítási alapjául 1997-2001. évi adatokat jelöl meg. Ezek az adatok már egyértelműen elavultak ahhoz, hogy egy legkorábban 2007-ben kezdődő beavatkozás tényleges hatásait mérni tudják. További jelentős hiányossága az indikátorrendszernek, hogy egyetlen esetben sem jelöl meg elérni tervezett célállapotot.

Technikai segítség vehető igénybe az európai és nemzeti vidékfejlesztési hálózatok kiépítésére, amely az érintettek között platformként szolgál a helyes gyakorlat és a szakértelem cseréjére a politikatervezés, a menedzsment és a végrehajtás minden vonatkozásában. Ennek megfelelően a stratégia a fejlesztési intézkedéseken túlmenően komoly hangsúlyt fektet a vidékfejlesztési intézményfejlesztésre: célul tűzi ki egy nemzeti vidéki hálózat létrehozását. 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 a kistérségi szinten jelenleg is létező hálózatokra kíván építkezni.

Összefoglalásképpen, 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.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az Európai Unión belül és Magyarországon is a vidékfejlesztés történelmi fordulóponthoz jutott a különálló és egységes támogatási rendszerének megalkotásával. Ezt a lehetőséget mindenképpen ki kell használni.

Az új támogatási mechanizmusra való felkészülés időszakában a nemzeti intézményeknek alkalmazniuk kell a megelőző költségvetési periódusban a strukturális alapok keretében szerzett – pozitív és negatív – tapasztalatokat, és ezzel egyidejűleg a következő időszakban is meg kell őrizni a kapcsolatot ezekkel az alapokkal.

A felkészülés fontos eleme a vidékfejlesztésben részt vevő összes akttal, és különösen a potenciális végső kedvezményezettekkel a partneri kapcsolat kiépítése. Előnyben kell részesíteni az alulról jövő kezdeményezéseket, mert ezek fogják előmozdítani a vidék eltartóképességét.

IRODALOM

- Communication from the Commission – Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion COM(2005)0192
- 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)
- FEHÉR ISTVÁN – IGLÓI GABRIELLA (2003): Az EU vidékfejlesztési politikájának agrár-gazdasági szempontjai. In: Agrárgazdaság, vidékfejlesztés és agrárinformatika az évezred küszöbén. Konferencia kiadvány. Debreceni Egyetem, Agrártudományi Centrum, Debrecen, 141-142 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.
- National Agricultural and Rural Development Strategy, 2007-2013 (2005). Ministry of Agriculture and Rural Development, Budapest, 30 p.
- SZABÓ GÁBOR (2001): Az Európai Unió agrárpolitikája. Debreceni Egyetem jegyzet, Debrecen – Kaposvár, 345 p.