
GYORS TÉNYKÉP

VIDÉKFEJLESZTÉS ÉS FINANSZÍROZÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON¹

(Rural Development and Its Finance in the European Union and in Hungary)

KOVÁCS TERÉZ

Az Európai Unióban a vidékfejlesztés legszorosabban a strukturapolitikához és az agrárpolitikához kötődik. Az EU a jelenlegi programozási időszakban (1994–1999 közötti évek) a 2081/93. számú EK rendelet hatályba lépése után hat célterület részesült területfejlesztési támogatásban. Ezek a következők:

- 1) Elmaradott régiók fejlődésének és szerkezeti alkalmazkodásának elősegítése (a továbbiakban: 1. célterület).
- 2) Az ipar hanyatlása által súlyosan érintett terület (a továbbiakban: 2. célterület).
- 3) Tartós munkanélküliséggel sújtott terület, ahol különösen a fiatalok és a munkaerőpiacról kirekesztett egyének munkába történő beillesztése a cél (a továbbiakban: 3. célterület).
- 4) A munkások alkalmazkodásának megkönnyítése a munkaerőpiacon végbemelő változásokhoz (a továbbiakban: 4. célterület).
- 5) A mezőgazdasági területek fejlődésének elősegítése
 - a) A cél a mezőgazdasági szerkezet átalakulásának a közös mezőgazdasági politikai reform keretében történő felgyorsítása;
 - b) A mezőgazdasági területek fejlődésének és szerkezeti átalakulásának elősegítése a vidéki térségekben (a továbbiakban: 5/a és 5/b célterület).
- 6) Finnország és Svédország alacsony népsűrűségű területeinek támogatása (a továbbiakban: 6. célterület).

Az elmaradott területek támogatásának jellemzője a többcsatornás finanszírozás: a különböző célterületeket nem csak egy-egy alap támogatja, az egyes alapok több célterületet is támogatnak. A támogatások eszköze a Strukturális Alapok (az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap – EAGGF, az Európai Szociális Alap – ESF, az Európai Regionális Fejlesztési Alap – ERDF) és a Halászati Orientációs Pénzügyi Alap – FIG.

Az EU célterületeinek támogatásait az 1. táblázatban szemléltetjük.

1. TÁBLÁZAT
A célterületek támogatásának eszközei
(Funds for the Objectives)

Célterület	A célterülethez rendelt Strukturális Alapok
1. célterület	ERDF, ESF, EAGGF Orientációs Osztály
2. célterület	ERDF, ESF
3. célterület	ESF
4. célterület	ESF
5/a célterület	EAGGF Orientációs Osztály, FIFG
5/b célterület	EAGGF Orientációs Osztály, RDF, ESF
6. célterület	ERDF

Forrás: Halmai 1995.

A célterületek támogatását szolgáló alapok között nagyon jelentős szerepet foglal el az EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), amely az agrár- és vidékfejlesztési kiadások támogatására szolgál.

Az EGK Tanácsa 1962-ben döntött az EAGGF létrehozásáról, és 1984-től az EAGGF két osztályra (section) tagozódik. Ezek:

- a *Garancia Osztály*, amely a piaci és ártámogatási politika, tehát kimondottan a mezőgazdasági támogatás eszköze, de a szorosan mezőgazdasághoz kötődő vidékfejlesztési programok is ebből az alapból kapnak támogatást;
- az *Orientációs Osztály*, amely az agrárstruktúrát átalakító politika finanszírozását szolgálja. Ebből finanszírozzák a vidékfejlesztést valamennyi fenti célterületen.

Az EU költségvetésének legnagyobb részét (50%-át) az agrártámogatásokra fordítják. A mezőgazdasági jellegű támogatások lényegében az exporttámogatás, az intervenció és struktúrafejlesztési kiadások egészére kiterjednek.

Az EU költségvetésének kiadásait teljes egészében közösségi bevételekből kell fedezni. Annak főbb forrásai:

- agrárlefölzések és a cukorilletékek egésze,
- közösségi vámok egésze,
- a tagállamok bruttó hazai termékének (GDP-jének) meghatározott százaléka.²

Az EK megalakulásának is fontos tényezője volt az agrárgazdaság közös szabályozása. Miután e területen valósult meg leginkább a nemzetállami kereteket túllépő szupranacionális szabályozás, így az európai mezőgazdaság az erőteljesebb integráció tipikus területévé vált. A *Közös Agrárpolitika* (CAP) annak ellenére kiemelkedő jelentőségű maradt, hogy a régió országainak fejlődésével a nemzetgazdasági teljesítményen belül a mezőgazdasági arány csökkent (jelenleg átlagosan 2,8%-ot ér el).

Az EK-költségvetésnek sokáig a kétharmadát is meghaladó részét az agrártámogatások tették ki. A *Közös Agrárpolitika* kiadásainak növekedése egyre nagyobb

problémát okozott a közösségen belül is. Ezért 1984-ben a *mezőgazdasági kiadások emelkedésének korlátozásáról döntöttek*. Először az 1988–1992 közötti időszakra a CAP kiadásai bővülésének ütemét az EK teljes GDP-növekedési rátájának 74%-ára korlátozták. (Azaz 1% GDP-növekedés esetén az EAGGF maximum a korábbi összeg 0,74%-ával növekedhet. E követelményt „Agrárirányelvnek” is nevezik.) Ez az intézkedés jelenti a CAP-reform alapelemét, ám konkrét megvalósítása nagyon lassan halad. A CAP-reform különböző kérdéseket vet fel a következő fordulóban csatlakozó országok – többek között Magyarország – kapcsán is.

Az EU mezőgazdasága

A CAP első fontos szakasza az 1970-es évek elejéig tartott. Ebben az időszakban fokozatosan kiépítették a közös piacrendeket, és integrálták az agrártermékek közösségen belüli piacát.

A CAP fejlődésének második szakaszában – a nyolcvanas évtized elejéig – modernizálták a gazdaságokat, a mezőgazdasági termelők jövedelme közeledett más társadalmi csoportok jövedelméhez.

Leglátványosabb változás a munka termelékenységének növelésében és az agrár-foglalkoztatottak arányának csökkenésében volt tapasztalható (1960-ban a hat alapító tagországban 15,2 millió fő, 1990-ben 4,6 millió fő dolgozott a mezőgazdaságban). Elkerülhetetlen következmény lett a nagymértékű önellátás, majd a túltermelés.

A Közösség élelmiszer-önellátási szintje alapításkor 85%-os volt, ám a nyolcvanas évekre néhány termékcsoporthoz kivétellel (olajnövények, fehérjetakarmányok, egyes gyümölcsfélék, juhhús) meghaladta a 100%-ot. (Különösen érvényes ez a cukor, a gabonafélék, a tej- és tejtermékek valamint a marhahús esetében.) A feleslegek levezetésének fő módszere az export nagymértékű – mintegy 45–50%-os – támogatása, ami hozzájárult a világgpiaci árak csökkenéséhez is.

Az exporttámogatások és az agrártermékek értékesítéséhez kötött egyéb támogatások egyrészt oda vezettek, hogy a Közös Agrárpolitika a költségvetés legnagyobb tételévé vált, másrészt nemzetközi kereskedelem-politikai feszültséget idézett elő. Mindez sajátos hatással lesz a következő körben csatlakozó országok agrártámogatására is.

A GATT Uruguay-fordulóján a tárgyalások fő szereplői (az USA és a Cairns-i csoport) a mezőgazdasági támogatások nemzetközi szintjének csökkentését (sőt megszűnését) tűzték ki célul. Ezáltal jelentős nyomás nehezedett a CAP-reformra. A brüsszeli bizottság első átfogó CAP-reformtervét 1991 januárjában hozták nyilvánosságra (MacSharry-terv). A javaslat nagy vihart váltott ki az európai – főleg a francia – gazdák körében. Hosszas viták után végül 1992 májusában az eredeti javaslat sok tekintetben mérsékelt változatát fogadták el. Az Európa Tanács 1999. márciusi berlini ülésén sem született radikális előrelépés az agrártámogatások leépítése tekintetében. Nem vezették be a mezőgazdasági közvetlen támogatások nemzeti finanszírozását, ami kétségkívül egy radikális változás lett volna.

A reform fő irányvonala az ár- és jövedelempolitika szétválasztása (decoupling), az árak jelentős, a világpiaci árakhoz való közelítését célzó csökkentése, ezzel egyidejűleg a termelők jövedelempozíciójának közvetlen támogatásokkal történő kompenzálása. Az ár- (különösen a gabonaár-) csökkenéseknek arra kell ösztönöznie a termelőket, hogy a kevésbé intenzív (belterjes) termelési eljárásokat alkalmazzák, és így csökkenhetnek a hozamok is.

A reform további intézkedései:

- A „kistermelők” preferált helyzete. Kistermelőnek minősül a 20 ha körüli földművelés vagy 15 állategység tartása (pl. egy fejőstehén egy állategységet jelent). Rájuk bizonyos korlátozások nem vonatkoznak.
- Termőföld-pihentetés (set aside), amit ki lehet váltani nem élelmiszer- (pl. gyógy- és fűszer-) növény termesztésével is.
- A fiatal farmerek kiemelt támogatása és a farmerek korai (55 évtől kezdődő) nyugdíjaztatása. Ezáltal az életképes birtokméret kialakítását kívánják elősegíteni.
- Többfunkciós mezőgazdaság kialakítása. A mezőgazdaságnak nemcsak termelő, hanem foglalkoztatási és környezetvédelmi célú funkciója is van. Az élelmiszertermelés mellett fontos szerepe van a gazdasági aktivitás fenntartásában, továbbá a természeti környezet, a hagyományos táj megőrzésében. A CAP-reformhoz kapcsolódóan elhatározták, hogy a jövőben a mezőgazdaság támogatására szánt összegnek a jelenleginél nagyobb hányadát, perspektivikusan 30%-át *strukturális programok finanszírozására* fordítják. E programok azonban nem klasszikus gazdasági, hanem a földhöz és a vízhez kötődő programok. Tehát a vizek védelmére, a szántóterület füvesítésére, erdősítésére, a biotermelés terjesztésére, az állattenyésztés extenzifikálására, a környezetvédelemmel harmonizáló technológiák támogatására irányulnak. Országonként, régióként dolgoznak ki programokat, amelyek megvalósítását 50–75%-ban közösségi pénzeszközökkel finanszírozzák.

Összegzésként elmondható, hogy az EU várhatóan fokozatosan egy egészséges korstruktúrájú szűk farmertársadalmat alakít ki, amely támogatások nélkül is képes lesz megélni. Ezzel párhuzamosan leépítik a termelési típusú támogatásokat és azokat az összegeket, amelyeket innen elvonnak, a mezőgazdaság egyéb, nem termeléshez kötődő tevékenységeire fordítják, s ebben az összefüggésben jelenik meg a mezőgazdasághoz kötődő vidékfejlesztési támogatás. Jelzi ezt az is, hogy a CAP reformjára kidolgozott részletes programjavaslatok nevét is megváltoztatták, mégpedig *Európai Közös Agrár- és Vidékfejlesztési Politikára – CARPE* (Common Agricultural and Rural Policy for Europe).

A CARPE-javaslat lényege, hogy a mezőgazdasági politikának abba az irányba kell fejlődnie, hogy ne csak az ágazati politika érvényesüljön, amely a gazdálkodókat segíti a termékpiacon, hanem egy területileg meghatározott, komplex vidéki térségfejlesztést segítsen megvalósítani.

Magyarország mezőgazdasága

Magyarország EU társulásával elindult a mezőgazdaságban is a jog- és intézményi harmonizációs folyamat. Minden kormány több-kevesebb törvényt, kormány- illetve miniszteri rendeletet hozott annak érdekében, hogy az ágazat a szabályozók tekintetében minél jobban hasonlítson az EU rendszerére. E területen azonban még sok tennivaló van. Főleg a mezőgazdaság piaci rendjének a létrehozása, illetve megfelelő működtetése, valamint az agrár-szakigazgatás kiépültsége tekintetében. Ezeknek a feladatoknak az elvégzése a feltétele annak, hogy mezőgazdaságunk a csatlakozás után integrálódni tudjon a Közösségbe.

A CAP fejlődésének második szakaszában (az 1980-as évek elejéig) modernizálták a gazdaságokat, és a mezőgazdasági jövedelmeket közelítették más társadalmi csoport jövedelméhez. Magyarországon e folyamat nem zajlott le. A mezőgazdaság modernizációjának elmaradása lehet az ágazat integrációjának fő akadálya. Ma még nem dönt el, hogy a modernizálást, ami egyúttal szerkezetátalakítást is jelent, ki és mikor fizeti meg!

Négy alternatíva lehetséges:

- a csatlakozás előtt a magyar költségvetés;
- a csatlakozás után az EU;
- senki, és az ágazat szociális feszültségekkel lesz teli;
- vegyes finanszírozás lesz (magyar és EU-költségvetési támogatás révén).

Görögország csatlakozásakor (1981) a brüsszeli támogatások jelentős részét a farmerek életszínvonalának emelésére fordították, de nem történt meg a mezőgazdaság modernizálása. Az eredmény egy nagyon gyenge teljesítőképességű mezőgazdaság. 1989-ben, pl. Hollandiában egy lakosra 760, Görögországban pedig csupán 71 kg tejtermelés jutott. (Ráadásul a görög tejtermelés az egyébként rendkívül alacsony hazai fogyasztásnak is csak 84%-át fedezte.) E kirívó különbségek megszüntetése céljából Görögország többlet tejkvótát kapott.

Magyarországon még az előző kormány ideje alatt az agrárprogramban a mezőgazdaság két kategóriáját határozták meg. Ezek a versenyképes mezőgazdaság és a szociális funkciójú mezőgazdaság. (A jelenlegi kormány ideje alatt ez utóbbit foglalkoztatási célú mezőgazdaságnak hívják, és egyre több szó esik a mezőgazdaság környezetvédelmi funkciójáról.)

Még a Horn-kormány elfogadta az *agrárgazdaság fejlődéséről* szóló 1997. évi CXIV. törvényt. A törvény meghatározza az agrárgazdaság főbb célkitűzéseit, és többek között szól arról is, hogy a kormánynak a meglévő bázison ki kell alakítania az európai követelményeknek megfelelő agrár-szakigazgatást, valamint – a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvénnyel összhangban – a vidékfejlesztés területi feladatait ellátó intézményrendszert. Az agrárgazdaság fejlődéséről szóló törvény talán legfontosabb mondanója mégis a 2. §-ban található: „A Kormány kialakítja és az Országgyűlés elé terjeszti az agrárpolitika középtávú tervét, valamint a földművelésügyi miniszter útján jelentésben évente beszámol az Or-

szágygyülésnek az agrárgazdaság helyzetéről, a mezőgazdasági termelők jövedelemviszonyairól, a főbb agrárpolitikai célok megvalósításáról, a tett intézkedésekről, valamint az 1. § (1) bekezdése szerint biztosított költségvetési támogatás felhasználásáról.” A törvény a mezőgazdaság költségvetési támogatására (a mezőgazdaság közvetlen céljaira és a vidékfejlesztés agrárcélokat szolgáló programjaira) az 1998. évi bázishoz viszonyítottan reálértékben legalább a hazai bruttó termék (GDP) évenkénti növekedési ütemével arányosan növelt összegű támogatást irányoz elő. Az Európai Unió évente megjelenteti a saját agrárbeszámolóját „The agricultural situation in the European Union” címen. Ezzel azonos jelentési kötelezettséget lát el a magyar törvény is a mindenkori miniszter számára.

Az agrárgazdaság fejlesztéséről szóló törvény szerint készíteni kell egy középtávú agrárpolitikai tervet. Ezt célszerű lenne „Magyarország Mezőgazdaság-fejlesztési Tervének”(MMFT) nevezni. Ez egy ágazati jellegű terv, mely a magyar mezőgazdaság egészének középtávú fejlesztési terve, amely a 2000–2006-ig terjedő időszakra a nemzeti fejlesztési célok kijelölésén túl figyelembe veszi az EU fejlesztési irányelveit is. Ebben meg kell fogalmazni azt is, hogy a magyar agrárgazdaságnak milyen értékei vannak, amit be tud vinni az EU-ba. Az MMFT tartalmazná egyrészt azokat a nemzeti célokat és programokat, amelyek az EU-csatlakozás után sem válnak az EU által támogatott társfinanszírozási rendszer részévé, másrészt az EU által is támogatott célokat és programokat öleli fel.

A Magyar Mezőgazdaság-fejlesztési Terv az agrárgazdaság egészének fejlesztésére vonatkozó elgondolásokat tartalmazó terv, amely magában foglalja:

- a támogatáspolitikai prioritásokat,
- a támogatási célok teljes rendszerét és ezek indoklását,
- a nemzeti és az EU által is támogatott fejlesztéseket,
- a regionális fejlesztési elképzeléseket.

Vidékfejlesztés az EU-ban

A vidékfejlesztési politika az EU struktúrapolitikájában csak az 1990-es évek elején jelent meg, tehát viszonylag későn. Ez azonban nem jelent időbeli késést, hanem egy szerves fejlődés következménye. Amikor szétfoslott a végtelen gazdasági növekedés illúziója, és a társadalom többsége felismerte, hogy a mezőgazdaság egyoldalú profitorientációja, továbbá a természeti és egyéb erőforrások pazarlása környezetpusztításhoz és fejlődési zsákutcahoz vezet. Ennek alternatívájaként fogalmazódott meg a fenntartható fejlődés iránti igény: ez olyan társadalom kialakítását követi, amely az élet minőségét a fogyasztás mennyisége fölé helyezi.

A fenntartható fejlődés kulcsstényezőjévé a vidék vált, és ennek keretében ágyazódnak be azok az erőfeszítések is, amelyeket az EU az utóbbi évtizedben a vidékfejlesztésért tesz.

Az Európa Tanács 1995-ben elfogadta a Vidéki Térségek Európai Chartáját, amely megfogalmazta a vidéki térségek hármas – gazdasági, ökológiai és társadal-

mi-kulturális – funkcióját. 1996-ban született meg a Corki Nyilatkozat, amelyben a vidékfejlesztés céljainak meghatározása szerepel.

A vidékfejlesztés az EU regionális politikájában konkrét elnevezéssel és támogatási forrással is megjelenik. Magyarország egész területe a csatlakozás után az 1. célterületbe nyer besorolást. Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Osztálya forrásaiból az 1. célterületen a vidékfejlesztési támogatások a regionális programokba integráltan jelennek meg.

Az 1. célterületen a komplex regionális programok részeként az alábbi főbb vidékfejlesztéshez kapcsolódó tevékenységeket finanszíroznak:

- a mezőgazdaság versenyképességének javítása,
- mezőgazdasági és erdészeti termékek feldolgozása,
- tevékenységi kör diverzifikálása, falusi turizmus,
- alternatív jövedelemforrások,
- mezőgazdasági infrastruktúra, általában a vidéki infrastruktúra fejlesztése,
- a gazdálkodás harmonizálása a természettel,
- organikus gazdálkodás,
- hagyományos termékek előállításának modernizációja,
- a kulturális örökségek megőrzése.

Az EU mezőgazdasága költségvetésén belül két tétel van:

- a Közös Agrárpolitika, amely a mezőgazdaság közvetlen céljait szolgálja és
- a Vidékpolitika, amely agrárcélokot szolgál.

A mezőgazdaságon belül a Közös Agrárpolitika mellett támogatott vidékfejlesztési tevékenységek a következők:

- fiatal farmerek támogatása;
- korai (55 évtől kezdődő) nyugdíjazás támogatása;
- kompenzáció a kedvezőtlen adottságú területeken folytatott gazdálkodáshoz;
- agrárkörnyezeti programok vállalásának támogatása;
- mezőgazdasági területek erdősítés miatt keletkező (bevétel) kiesésének pótlása;
- ökológiai szempontból fontos és védelmi célú erdők támogatása.

A mezőgazdasághoz kötődő vidékfejlesztési tevékenységeket az EAGGF Garancia Osztálya támogatja.

Az uniós vidékfejlesztési támogatásokhoz az egyes országok részéről társfinanszírozás társul. Ezzel párhuzamosan létrejöttek a nemzeti vidékfejlesztési programok és a vidékfejlesztés intézményei. A vidékfejlesztés ebben a rendszerben két fázisra oszlik. Az első a program (terv) elkészítése és elfogadtatása Brüsszelben. A második fázis a terv megvalósítása, amely a tervek „eladásával” kezdődik. Ezt különféle helyi szervezetek, irodák végelik. A vidékfejlesztés további intézményrendszerei:

- a monitoring szervezet,
- az ellenőrző szervezetek – a terv megvalósítása előtt, a közbülső fázisban és a megvalósulás végén,

- a kifizető ügynökségek (és a finanszírozás csatornáinak feltárása),
- A terv hatásának mérésével külön szervezet foglalkozik, hiszen Brüsszelben be kell bizonyítani, hogy a pénz, amit adtak, eredményesen lett felhasználva a térség fejlődésének érdekében.

A Strukturális Alapok kisebb hányada közösségi kezdeményezésű programokat finanszíroz, ezen belül jelentős az 1994-től induló LEADER II. program. A LEADER II.-ön belül a helyi, alulról jövő kezdeményezéseken alapuló innovációs és modellértékű tevékenységeket támogatnak a vidéki térségekben. A programok megvalósításában rendkívül nagy szerepe van a helyi akciócsoportoknak. Ezek a vidékfejlesztési programok döntően az alsóbb szinteken, a magyarországi kistérségeknek megfelelő térségekben valósulnak meg leginkább.

Vidékfejlesztés Magyarországon

Magyarországon a vidékfejlesztés az 1990-es évek elején–közepén került a politikai érdeklődés előterébe. Így lemaradásunk az EU-tól e tekintetben minimális. A vidékfejlesztés intézményrendszere viszont a mai napig nem épült ki. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény meghatározta a mezőgazdasági vidékfejlesztési térségeket mint a területfejlesztés egyik kezdeményezett térségét. A vidékfejlesztést ebben az összefüggésben tehát a területi különbségek felszámolására irányuló igény hozta létre. Vagyis, döntően a *megkésztet fejlődés behozásának és a felzárkózás intézményesítésének a szükséglete*, és csak elenyésző részben a fenntartható fejlődés iránti igény.

A Horn-kormány idején a Mezőgazdasági Minisztériumban és a Környezetvédelmi Minisztériumban is készült egy-egy vidékfejlesztési program, ami mögött érdekütközés is meghúzódott. A minisztériumok jogállásában bekövetkezett változások következtében a mezőgazdaság, a területfejlesztés és a vidékfejlesztés a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium hatáskörébe került. Így a politika és a finanszírozás ma egy helyen jelenik meg.

A keleti kibővítés kapcsán az EU elhatározta, hogy a tagjelöltek számára ún. *előcsatlakozási alapokat* hoz létre. Ezek a PHARE II, az ISPA és a SAPARD. A kelet-európai országok különböző arányban részesülnek az EU-csatlakozást elősegítő támogatási keretből (2. táblázat).

A SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) támogatása – a rendelet szerint – egyrészt hozzájárulás a közösségi vívmányok végrehajtásához a Közös Agrárpolitika és az ahhoz kapcsolódó politikák vonatkozásában, másrészt a tagjelölt országok mezőgazdaságának és vidéki területeinek fenntartható felzárkóztatása során jelentkező elsődleges és speciális problémák megoldására szolgál. Évi kerete a tíz tagjelölt ország számára összesen 520 millió euro, amit az EAGGF Orientációs Osztályából biztosítanak.

2. TÁBLÁZAT

*A kelet-európai országok részesedési arányai
 az EU-csatlakozást elősegítő támogatásokból
 (The Share of the Eastern European Countries from the Pre-accession Instruments)*

Ország	%
Bulgária	8,0–12,0
Csehország	5,5–8,0
Észtország	2,0–3,5
Lengyelország	30,0–37,0
Lettország	3,5–5,5
Litvánia	4,0–6,0
Magyarország	7,0–10,0
Románia	20,0–26,0
Szlovákia	3,5–5,5
Szlovénia	1,0–2,0
<i>Összesen</i>	<i>84,5–115,5</i>

Forrás: Magyar Mezőgazdaság 1999, 8.

A SAPARD (3. táblázat) keretében Magyarország 2000 és 2006 között évi mintegy 38 millió euro, illetve átszámítva 9,5 milliárd forintnyi támogatásra számíthat. Ezt a támogatást csak akkor kapjuk meg, ha felkészülünk a fogadására (és elvileg annak is van realitása, hogy az említett forrás dupláját megszerezzük, ha más tagjelöltekhez képest sokkal jobban felkészülünk a támogatási források fogadására és felhasználására). A források elosztása az egyes tagjelölt országok között az alábbi kritériumok alapján történt:

- a mezőgazdaságban foglalkoztatott népesség aránya,
- a mezőgazdaságilag művelt terület aránya,
- a vásárlóerő paritáson számított egy főre eső bruttó hazai termék, GDP,
- konkrét helyzet az adott területen.

3. TÁBLÁZAT

*A SAPARD-forrás felosztása
 (Distribution of SAPARD)*

Ország	1999-es áron (euro)
Bulgária	52 124 000
Csehország	22 063 000
Észtország	12 137 000
Lengyelország	168 683 000
Lettország	21 848 000
Litvánia	29 829 000
Magyarország	38 054 000
Románia	150 636 000
Szlovákia	18 289 000
Szlovénia	6 338 000
<i>Összesen</i>	<i>520 000 000</i>

Forrás: Magyar Mezőgazdaság 1999, 8.

A SAPARD tervezési, pályázati rendszere a Strukturális Alapok előírása szerint működik, a kifizetések, a monitoring és az értékelés rendjére pedig az EAGGF szabályai érvényesek.

- A források elnyeréséhez az Unióval egyeztetett, tehát a Bizottsággal elfogadott nemzeti mezőgazdasági és vidékfejlesztési terv szükséges;
- A programok kidolgozásának, végrehajtásának és monitoringrendszerének összhangban kell lenniük a Strukturális Alapok konkrét szabályaival, és így elő kell segíteniük az uniós jogrend (acquis communautaire) átvételét, különös tekintettel a Közös Agrárpolitikára;
- A társfinanszírozás követelmény. A magyar kormánynek el kell döntenie, hogy a nemzeti részt milyen forrásból fedezi.

E tekintetben három lehetőség van:

- az agrártámogatások rovására,
- külön költségvetési tételként jelenik meg,
- többszámú finanszírozás, több tárca összefogásával.
- Az elfogadás, egyeztetés mechanizmusa a tagországok regionális programjával megegyező;
- A hatékonyságuk megállapítása érdekében a programban szereplő intézkedések támogatásait előzetes és időközi elemzés, valamint folyamatos monitoring- és utólagos értékelés alá kell vonni, amelyek célja az eredményesség és a hatások vizsgálata a megfogalmazott célkitűzésekkel szemben;
- Gondoskodni kell a tagországokhoz hasonló kifizetési ügynökségek létrehozásáról;
- A tagjelölt országoknak éves jelentést kell benyújtaniuk a Bizottsághoz legkésőbb a következő év hatodik hónapjának végéig.

1999. év közepére elkészültek a megyei, a regionális és az országos SAPARD-programok, és készülnek a kistérségi stratégiai programok is. A megyei és a regionális programokat „SAPARD mezőgazdasági és vidékfejlesztési program”-nak, az országos programot „Magyarország Vidékfejlesztési Terv”-ének hívják.

Ez a terv az előcsatlakozási szakaszban nagyobb részt mezőgazdasági, kisebb részt vidékfejlesztési programokat tartalmaz és a rangsort a megyei és a regionális SAPARD-prioritások alapján állította össze a VÁTI Vidékfejlesztési Osztálya. Az így kialakított prioritási sorrend az alábbi (a SAPARD-rendeletben megjelent prioritási sorrendet a magyar prioritások előtt szereplő sorszámok jelöljük):

- 2) Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének javítása
- 5) Alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenység fejlesztése és sokszínűsítése
- 4) Környezet- és tájvédelmet szolgáló mezőgazdasági termelési módszerek
- 1) Mezőgazdasági üzemek beruházásai
- 12) Vidéki infrastruktúra fejlesztése
- 8) Falvak megújítása és fejlesztése
- 11) Szakképzés fejlesztése

- 9) Birtokrendezés
- 14) Erdészet, beleértve az erdőtelepítést és az erdei termékek feldolgozását
- 13) Mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodás
- 15) Szaktanácsadás és tájkoztatás az e rendelet által meghatározott intézkedésekhez
- 7) Gazdálkodói csoportok létrehozása
- 3) Állat- és növényegészségügyi ellenőrzés szerkezetének és minőségének javítása
- 10) Ingatlan-nyilvántartás kialakítása és aktualizálása

Magyarország Vidékfejlesztési Tervét az Európa Bizottsághoz 1999. november 15-ig kellett beadni, az elfogadtatás pedig fél évre rá történik meg. Tehát a pályázat 2000 tavaszán–nyarán elkezdődik.

A támogatás fogadására haladéktalanul ki kell építeni a vidékfejlesztés intézményrendszerét, illetve a területfejlesztés és a mezőgazdaság meglévő intézményrendszerét kell alkalmassá tenni a SAPARD fogadására.

A területfejlesztési törvény által szabályozott regionális fejlesztési intézményeken (Országos Területfejlesztési Tanács, regionális területfejlesztési tanácsok, megyei területfejlesztési tanácsok) túl, velük párhuzamosan vagy ezektől merőben eltérő szervezeteket a vidékfejlesztésre nem kell létrehozni. Azok keretei között azonban új, speciálisan vidékfejlesztéssel foglalkozó intézményi elemeket kell működtetni. A vidékfejlesztés cél-, eszköz- és intézményrendszerét törvényi szinten kell szabályozni. (Ez elképzelhető lenne a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény módosításával, pl. egy vidékfejlesztési fejezet beépítésével.)

Az Országos Területfejlesztési Tanácsot át kell alakítani olyan testületté, amely alkalmassá teszi a Tanácsot SAPARD-támogatás fogadására, felelősséget visel annak rendeltetészerű felhasználásáról, a monitoring- és az ellenőrzési rendszer működtetéséről. Az Országos Területfejlesztési Tanácsnak az a részlege, amely e feladatot ellátja, lehetne a *Nemzeti Vidékfejlesztési Testület*.

A regionális fejlesztési tanács a vidékfejlesztés mai intézményrendszerének legkritikusabb pontja. Egyrészt azért, mert a Területfejlesztési és területrendezési törvény nem ruházta fel a decentralizált források feletti döntés jogával. Másrészt a régió mint tervezési–statisztikai egység nem illeszkedik be az államigazgatási hierarchiába. Valószínű, ezt a problémát a törvénymódosítás és a közigazgatási reform oldja meg. A SAPARD miatti lépéskényszer azonban nem engedi meg a várakozást. Áthidaló megoldásként *regionális vidékfejlesztési munkabizottságokat* kell létesíteni, és a pályázatokat ehhez a szinthez benyújtani, illetve ott elbírálni. Az EU PHARE HU9705 Regionális Kísérleti Program Alap működtetése során az ország két régiójában folyt már regionális szinten pályázat, amit a regionális fejlesztési ügynökség kht.-k bonyolítottak le. A megyei területfejlesztési tanácsokban szintén megyei vidékfejlesztési munkabizottságokat lehetne létrehozni. A pénzeszközöknek csak kisebb részét lenne célszerű megyei szinten megpályáztatni. A kistérségekben pedig mindenképpen célszerű lenne *vidékfejlesztési irodákat* létrehozni. Ezek feladata a „pályázatok eladása”, a pályázók felkészítése, segítése.

A finanszírozás lebonyolítására *Nemzeti Kifizető Ügynökségeket* kell létrehozni. Ez az Agrárintervenciós Központ továbbfejlesztésével lehetséges, mivel a vidékfejlesztés szorosan összefügg az agrártámogatási rendszerrel és annak korszerűsítésével. A Nemzeti Kifizető Ügynökség tartaná a kapcsolatot Brüsszellel és együttműködne a Bizottsággal. Ennek az együttműködésnek ki kell terjednie az előkészítésre, végrehajtásra, beleértve a finanszírozást, annak kiértékelését, valamint az intézkedésre vonatkozó monitoring és értékelő tevékenységet is.

A megyei FM hivatalokat alkalmassá kell tenni a teljes körű agrár-szakigazgatási feladatok ellátására. A folyamatos és az uniós igényeknek megfelelő adatgyűjtés az ő feladatukká kell, hogy váljon.

Magyarország vidékfejlesztése az EU-csatlakozás után

A 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó EU-költségvetés két szempontból is behatárolja a magyar vidékfejlesztés integrálását az EU támogatási rendszerébe.

Egyrészt a Berlinben elfogadott költségvetési keretervben külön tételként szerepel:

- a tizenötök támogatása,
- a csatlakozni kívánó országok felkészülésével, valamint az Unió kibővítésével kapcsolatos támogatás.

Másrészt a tizenötök pénzügyi keretervében a mezőgazdasági kiadások között is két tétel szerepel (4. táblázat):

- a Közös Agrárpolitika,
- a vidékfejlesztés és az ehhez kapcsolódó intézkedések.

2000-ben a tizenötök esetében a *mezőgazdaság* az összes kifizetés 45,6%-át teszi ki. A programozási idő további hat évében arányaiban növekszik ez az összeg úgy, hogy összességében eléri a 49,1%-ot. (A mezőgazdasági támogatások enyhe növekedése a programozási idő további éveiben főleg a vidékfejlesztés javára történik, de jelentős a tisztán mezőgazdasági támogatás-növekedés is a 2002–2003. évben.) 2000-ben azonban a Közös Agrárpolitikára az összes kötelezettségvállalás 40,7%-át, vidékfejlesztésre 4,9%-át fogják fordítani. Tehát a harmadik évezred első évében a mezőgazdasági támogatáson belül csak 10,5% fordítódik vidékfejlesztésre, a többi kiadás tisztán mezőgazdasági jellegű támogatás.

2000-ben a strukturápolitikára a költségvetés 35,8%-a fordítódik. A Strukturális Alapokba az összes kiadás 32,8%-a kerül. Jelentős változás, hogy a rendelkezésre álló keretből a korábbi hat helyett három célt támogatnak. Az 1. céltámogatás változatlan formában fennmarad. A 2. cél keretében nyújtandó támogatások a szerkezeti problémákkal küzdő térségeknek jutnak, és itt többek között lehetnek mezőgazdasági és a halászatától függő, vagyis vidékfejlesztési területek is. Így a jövőben a 2-es és az 1-es célterületek egy-egy része lesz vidékfejlesztési jellegű (5. táblázat).

A Strukturális Alapok 5%-a közösségi kezdeményezések finanszírozását hivatott biztosítani. Ezen belül a LEADER II. a vidékfejlesztést támogatja.

4. TÁBLÁZAT
A tizenötök pénzügyi keretere a 2000–2006 közötti időszakra
(millió euro 1999-es áron, kötelezettségvállalások)
(Financial Framework of the EU 15 for the 2000–2006 Program Period)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. MEZŐGAZDASÁG	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Közös Agrárpolitika (vidékfejlesztés nélkül)	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Vidékfejlesztés és ehhez kapcsolódó intézkedések	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
2. STRUKTURÁLIS POLITIKA	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Strukturális Alapok	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Kohéziós Alap	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
3. BELSŐ POLITIKÁK	5 900	5 950	6 000	6 050	6 100	6 150	6 200
4. KÜLSŐ AKCIÓK	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. ADMINISZTRÁCIÓ	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
6. TARTALÉKOK	900	900	650	400	400	400	400
Monetáris tartalék	500	500	250	0	0	0	0
Vészhelyzeti segélytartalék	200	200	200	200	200	200	200
Garanciátartalék	200	200	200	200	200	200	200
7. CSATLAKOZÁS ELŐTTI TÁMOGATÁS	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Mezőgazdaság	520	520	520	520	520	520	520
Csatlakozás előtti strukturális támogatás	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
PHARE (pályázó országok)	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
ÖSSZES KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS	91 995	93 385	93 805	93 005	91 465	90 795	90 260
ÖSSZES KIFIZETÉS	89 590	91 070	94 130	94 740	91 720	89 910	89 310
Összes kifizetés a 15-ök GNP-jének %-ában	1,13	1,12	1,13	1,11	1,05	1,00	0,97
A KIBŐVÍTÉSRE SZÁNT ÖSSZEGETEK (kifizetések)							
Mezőgazdaság			4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Egyéb kiadások			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
AZ ÖSSZES KIFIZETÉS PLAFONJA			2 540	4 680	6 640	8 510	10 820
Az összes kifizetés plafonja a 15-ök GNP-jének %-ában	89 590	91 070	98 270	101 450	100 610	101 350	103 530
	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13
Fennmaradó mozgásvár a 15-ök GNP-jének %-ában	0,14	0,15	0,09	0,08	0,12	0,14	0,14
A saját erőforrások plafonja a 15-ök GNP-jének %-ában	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Forrás: Presidency Conclusions 1999, 26.

5. TÁBLÁZAT
 Az EU tizenötök vidékfejlesztési támogatása
 (Support for Rural Development in the EU 15)

A t á m o g a t á s			
kerete	jellege	eszköze	Vidékfejlesztés az összes kifizetések %-ában
Mezőgazdaság	agrárgazdasághoz kötődő vidékfejlesztés	EAGGF Garancia Osztálya	≈ 5
Strukturápolitika			
1. célterület	elmaradott rurális térségek	EAGGF Orientációs Osztálya	≈ 5–10
2. célterület	mezőgazdaságtól függő területek	ERDF, ESF	≈ 5
LEADER II.	innovatív vidéki közösségek		≈ 0,5–1

Forrás: Saját számítás.

Összességében legalább 16–20%-ra becsülhető az az arány, amelyet az EU tizenötök a közös költségvetésből a saját vidékfejlesztésükre szánnak. (Ezeknek legnagyobb része a mezőgazdasághoz kötődő vidékfejlesztés. Továbbá van ebben olyan vidékfejlesztés, amely a területfejlesztéshez kötődik, és végül az egész összeg egy része tisztán vidékfejlesztési támogatás.) Ha Magyarország a 2000–2006 közötti költségvetési szakaszban csatlakozik az EU-hoz, ebből a pénzforrásból nem részesülhet, mert ez kizárólagosan a tizenötök számára van fenntartva.

A következő tervezési időszakban a csatlakozás előtti támogatás (többnyire tíz ország részére) az EU-költségvetés 3,4%-át teszi ki. Ez az összeg három részre oszlik:

- 1) Mezőgazdaság (évi 520 millió euro)
- 2) Csatlakozás előtti strukturális támogatások (évi 1040 millió euro)
- 3) a PHARE (pályázó országok) (évi 1560 millió euro)

A támogatások a hét év során változatlan nagyságúak.

Mind a mezőgazdaság, mind a strukturális támogatás, illetve a PHARE keretén belül 2000–2007 között lesz vidékfejlesztési célú támogatás is. *Tehát a vidékfejlesztés az előcsatlakozás során különböző arányban ugyan, de három EU-s forrásból részesül.*

Végül elmondható, hogy az EU-ban már kirajzolódni látszik a vidékfejlesztés és finanszírozás kontúrja. Magyarországon a vidékfejlesztés – hasonlóan az EU-hoz – a mezőgazdasági és a területfejlesztési támogatásokon belül jelenik meg. *Minél jobban megtörténik a mezőgazdaság szerkezeti átalakítása és létrejön a többfunkciós mezőgazdaság, annál jobban közeledik az a vidékfejlesztéshez, és épül be egy komplex területfejlesztésbe. Az ország és az ágazat számára is az lenne a legjobb, ha ez a szerkezet-átalakítás minél gyorsabban lezajlódna.*

Az elkövetkező évtizedben nyilvánvalóan azok a fejlesztések valósulnak meg, amelyek EU-támogatásban is részesülnek.

A kibővítés pillanatáig az EU részéről a SAPARD keretén belül érkező – évi 9,5 milliárd Ft – támogatás nagyobb részt mezőgazdasági és csak kisebb részt vidékfejlesztési illetve területfejlesztési jellegű támogatás lesz. Ez utóbbi közé sorolható, pl. a mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének javítása.

2002-től az EU-költségvetésben „Kibővítésre szánt összegek” címen külön rovat jelenik meg. Ennek összege 45 milliárd euro (2002–2006. évekre). Azt ma még nem tudni, hány ország között oszlik meg ez a pénz. (A három biztos, de az öt is valószínűsíthető.) Az viszont egyértelmű, hogy Magyarország köztük lesz. A kibővítésre szánt összegek rovatán belül két tétel van:

- a *mezőgazdaság*,
- az *egyéb kiadások*.

A mezőgazdaságra szánt összeg 2002-ben 1,6, az egyéb kiadások pedig 2,5 milliárd euro-t tesznek ki. (Ez a 2002. évi EU-költségvetés 6,6%-a.) Az összegek a következő négy év során fokozatosan nőnének. Összességében az öt év során a mezőgazdaság 12, az egyéb kiadások 33 milliárd euro-t mutatnak. A kibővítésre szánt eszközökből tehát a mezőgazdaság 27, az egyéb kiadások 73%-ban részesülnek. A 27%-ot kitevő tisztán mezőgazdasági jellegű támogatásban nincs benne a vidékfejlesztés összege. Ugyanebben az időpontban az EU tizenötök esetében a Közös Agrárpolitikára (a vidékfejlesztés nélkül) az összes kifizetések 40,1%-a fordítódik. Ami azt jelenti, hogy a jelenlegi helyzet szerint az EU a kibővítés során most először nem számol azzal, hogy a mai társult országokat az agrártámogatások szempontjából az eddigi tagországokkal egyenrangúként kezeli. A tárgyalások során ezen a helyzeten ajánlatos lenne javítania a magyar küldöttségnek is.

Az egyéb kiadásokon belül a Strukturális Alapok keretében jelennek meg a vidékfejlesztési támogatások. Ugyanitt vannak azok a mezőgazdasági támogatások, amelyek integráltan beépülnek a térség (a régió) gazdasági fejlesztésébe, elmaradottságának felszámolásába. Itt olyan támogatásokról lehet szó, amelyek beruházási jellegűek. Így például:

- a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és marketingjének elősegítése,
- a közép- és kis- (mezőgazdasági) vállalkozások támogatása,
- erdőtelepítés, fásítás.

Itt kell felhívni a figyelmet arra, hogy a strukturális Alapokból igénybe vehető támogatás a hazai GDP maximum 4%-a lehet. Ez a korlát azonban nem lehet akadálya annak, hogy egy térségben az integrált gazdaságfejlesztésből kimaradjanak az agrárfejlesztések. Jelenleg az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból igénybe vehető támogatásoknak nincs kapcsolatuk az adott ország GDP-jével, azok a mezőgazdasági termelés szerkezetétől és hozamától függenek.

Jegyzetek

¹ A tanulmány az OKTK 1128/97. sz. kutatás keretében készült.

² A tagállamok hozzájárulása hosszú ideig a GDP 1%-a volt. 1986-tól – Portugália és Spanyolország csatlakozásával – 1,4%-ra emelkedett, majd 1,27%-ra csökkent.

Irodalom

- Az EU közös agrárpolitikája. (1997) EU-integrációs sorozat. 2. füzet. Budapest, FM.
- Agenda 2000, az EU közös agrárpolitikájának tervezett reformja. (1998) EU-integrációs sorozat. 18. füzet. Budapest, FM.
- Vidék- és agrárstruktúra-fejlesztés az EU-ban. (1998) EU-integrációs sorozat. 14. füzet. Budapest, FM.
- Reform of structural policy: results of the Berlin summit. (1999) Newsletter No. 62. Brussels, European Union.
- Dorgai L.–Miskó K. (1999) Vidékfejlesztés-financezírozás az Európai Unióban. (Kézirat) Budapest, AKII.
- Elek S. (1999) A SAPARD-program költségvetési hatásai. – *Európai Tükör*. 4. 58–69. o.
- Halmi P. (1995) Az Európai Unió agrárrendszere. Budapest, Mezőgazda.
- Harza L.–Tanka E. (1999): A vidékfejlesztés megújuló intézményrendszere. – *Agrárgazdasági tanulmányok* 3. Budapest.
- Hoggart, K.–Buller, H.–Bloch, A. (1995) *Rural Europe Identity and Change*. London, New York, Sydney.
- ISPA és SAPARD osztás. (1999) – *Magyar Mezőgazdaság*. 32. 8. o.
- Lorensen, H. (1998) Az Európai Unió agrár- és vidékpolitikájának átalakítása. – *Falu*. Tél. 39–46. o.
- Presidency Conclusions. (1999) Berlin, European Council.
- Szemlér T. (1999) Az EU 2000 és 2006 közötti közös költségvetése. Kihívások. 116. sz. Budapest, MTA Világgazdasági Kutató Intézet.
- The agricultural Situation in European Union, 1997 Report*. (1998) Brussels.
- The agricultural Situation in the Community, 1992 Report*. (1993) Brussels–Luxembourg.
- Zervoudaki, S. (1998) *CAP reform – A policy for the future*. Brussels, European Commission Directorate – General of Agriculture. 158 Final.