A magyar vidékfejlesztés mozgástere 2013 után

Biró Szabolcs – Rácz Katalin – Székely Erika

Kulcsszavak: Közös Agrárpolitika, vidékpolitika, elmaradott térségek.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A Közös Agrárpolitika (KAP) II. pillérét képező vidékfejlesztés, illetve az annak mozgásterét érintő változások alapvetően meghatározzák Magyarország vidéki térségeinek fejlődési esélyeit. Az eddigi vidékfejlesztési beavatkozások az elemzők szerint elsősorban az elérhető források egyszerű lehívásán alapuló fejlesztéseket generáltak, innovatív, a hozzáadott értéket és a foglalkoztatást egyszerre növelő megoldásokat azonban kevéssé ösztönöztek. Gazdasági, társadalmi tekintetben egyaránt elmaradott vidéki térségek és a versenyhátrányokkal küzdő agrárgazdaság fejlesztésében a 2014–2020 közötti uniós költségvetési ciklusban is jelentős szerepet játszanak a Közös Agrárpolitika vidékfejlesztési pillérének beavatkozásai. A KAP-reform iránya a korábbinál célirányosabb és „zöldebb" támogatásokkal erősíti a mezőgazdaság és a vidék fejlődését. A tagállamok által felhasználható pontos forráskeret egyelőre nem ismert, a vitára bocsátott szcenáriók alapján azonban a forráselosztás mechanizmusának javasolt átalakítása szerint a Magyarország által felhasználható EMVA-források akár jelentősen is csökkenhetnek. A 2014–2020-as vidékfejlesztési program kidolgozása során elsődleges szempont a magyar agrárágazat és a vidéki térségek felzárkóztatása, amelyhez a rendelkezésre álló forrásokat leginkább az innovatív megoldásokon alapuló hozzáadott érték növelésére, a piacra jutásra, az együttműködésekre, valamint a szakmai hozzáértés javítására szükséges koncentrálni.

BEVEZETÉS

A Közös Agrárpolitika második, vidékfejlesztési pillére többéves, célirányos, regionális és lokális programokon keresztül ösztönzi az Európai Unió tagállamainak gazdasági, társadalmi, környezeti fejlődését. Tekintettel arra, hogy a 27 tagállam népességének közel 60 százaléka vidéki térségekben él, a vidékfejlesztés az unió egészét tekintve kiemelkedő jelentőségű szakpolitikai terület, súlypontjai ugyanakkor a tagállami szükségletekkel összefüggésben jelentős eltéréseket mutatnak.

Az Európai Bizottság már 2011 őszén nyilvánosságra hozta a Közös Agrárpolitika megreformálására irányuló, a 2013 utáni időszakban érvénybe lépő, rendelettervezetek formájában előkészített javaslatait. Az Agrárgazdasági Kutató Intézet erre alapozva önálló tanulmánykötetben (*Potori et al., 2012*) foglalta össze a körvonalazódó változások Magyarországra gyakorolt várható hatásait, átfogó javaslatokat fogalmazva meg a közvetlen támogatások, a piaci intézkedések és a vidékfejlesztés célterületeire. Az alábbiakban a vidékfejlesztés területére szűkítve mutatjuk be a 2014–2020 között életbe lépő legfontosabb szakpolitikai változásokat, valamint a fejlesztések mozgásterét.

LEGFŐBB KIHÍVÁSOK

A 2014–2020 közötti időszakban rendelkezésre álló vidékfejlesztési források

elosztásának választ kell adnia az agrárágazatot, valamint a vidéket jellemző problémákra. A nemzetközi tendenciákhoz hasonlóan, *Magyarországon is jelentős társadalmi-gazdasági területi egyenlőtlenségek tapasztalhatók.* A bruttó nemzeti össztermék (GDP) egy főre jutó értéke vidéken az országos átlag háromnegyedét sem éri el, Budapesttől pedig háromszoros a lemaradás.

A mezőgazdasági, az erdészeti és az élelmiszer-ipari foglalkoztatás szerepe csökken. (Annak ellenére, hogy aránya – 2011-ben minimális mértékben – 8,1%-ra emelkedett.) *A mezőgazdaságban dolgozók nettó keresete* még mindig *jelentősen* (2011-ben 25%-kal) *elmarad a nemzetgazdasági átlagtól.* Az együttműködések szerepe továbbra is marginális. Az ökológiai gazdálkodás dinamikus terjedése is csak a csatlakozás előtt (2004-ig) volt jellemző (jelenleg a mezőgazdasági terület 2%-át érinti). *A statisztikai adatok szerint az élelmiszer-gazdaság versenyképessége, illetve nemzetgazdasági pozíciója több tekintetben is kedvezőtlen tendenciákat mutat.* Az ágazat részesedése a kibocsátásból 2004–2011 között 10,2%-ról 8,4%-ra, a bruttó hozzáadott értékből pedig 7,8%-ról 6,1%-ra esett vissza. Az állattenyésztés súlya a bruttó kibocsátásban tovább csökkent. A nemzetgazdaságot jellemző mérséklődő beruházások mellett a mezőgazdaság és az élelmiszeripar beruházásainak csökkenése ugyan 2011-ben megfordult, de még mindig nem éri el a válság előtti szintet. Az állóeszközök pótlását és bővítését szolgáló beruházások volumene a csatlakozást követő egyetlen évben sem érte el a 2003. év szintjét.

A vidék fokozódó lemaradása az ott élők gazdasági aktivitásában is megmutatkozik. 2004-ben még az átmeneti térségekben volt a legalacsonyabb a gazdasági aktivitás, 2010-re azonban már vidéken. Mindez az ott élő aktív korú (15–64 éves) népességen belüli foglalkoztatási ráta 1,5 százalékpontos csökkenésére is visszavezethető. Magyarországon a nemzetgazdasági szektorok – főleg az ipari szektor – a világgazdasági válság következményeként kevésbé tudták megtartani a munkahelyeket. A hazai munkanélküliségi ráta 2004-ről 2010-re valamennyi térségtípusban majdnem megkétszereződött (6,1%-ról 11,2%-ra nőtt), ezzel szemben (2005–2009 között) az EU-12 valamennyi térségében 2,7-4,5 százalékponttal csökkent.

A vidéki területeken beszűkültek a megélhetési és foglalkoztatási lehetőségek. Ezt jelzi a tartós munkanélküliség átlagosnál magasabb aránya is, amely Magyarország vidéki térségeiben 2009-ben 5,0%-ot ért el. Ellentétben az uniós átlaggal, nálunk leginkább vidéken emelkedett a tartós munkanélküliek száma, tovább növelve a szociális ellátórendszer terheit. A vidéki települések gazdasági, társadalmi és infrastrukturális helyzete az országos átlagtól jelentősen elmarad. 2003 óta a társadalmi, szociális és az alapszolgáltatásokat érintő területeken a vidéki települések hátrányos helyzete állandósulni – nem egy esetben mélyülni – látszik, *a felzárkózás jelei egyelőre nem mutatkoznak.*

Egyes vidéki térségeket továbbra is az elnéptelenedés fenyegeti. Az alapvetően vidéki területek népsűrűsége – hasonlóan az unió vidéki térségeihez – 2004–2010 között tovább csökkent. A csökkenést a születések számának mérséklődése mellett a kedvezőbb gazdasági helyzetben lévő átmeneti és alapvetően városi térségekbe való elvándorlás is erősíti. Ennek ellenére Magyarországon a vidéki területek még mindig másfélszer sűrűbben lakottak, mint az EU-15-ben. Hazánk és az EU vidéki területein a népesség rohamosan öregszik, az átlagéletkor magas. A legidősebb korosztály (65 éven felüliek) aránya 2004–2010 között minden térségtípusban nőtt (0,6-1,3%-kal) (*VM, 2011a*).

TAPASZTALATOK

Az Európai Unióban a 2007–2013 közötti programidőszakban a vidékfejlesztési források tengelyek közötti megoszlásában jelentős eltérések tapasztalhatók. A régi tagállamokban (EU-15) jellemzően a környezet és a vidék állapotát javító II. tengelyes intézkedések hangsúlyosabbak (52%), főként az északi, északnyugati államokban, ahol e célterület a források 70-80%-át is kiteszi. Az új tagállamokban (EU-12) viszont az élelmiszer-gazdaság versenyképességét javító I. tengely forrásaránya a jelentősebb (40%), míg a II. tengelyé 33%-os. Utóbbiakban a vidéki térségek fejlesztését célzó III. tengely aránya is jelentős (20%) (1. táblázat). *A különbségek hátterében az országcsoportok eltérő termelési szerkezete, földhasználata* (a mezőgazdasági és erdőterületek aránya), *gazdasági helyzete,* – ezen belül az élelmiszer-gazdaság – *fejlettsége, modernizációs szintje, valamint a környezettudatos magatartás elterjedtsége húzódik meg* (*Molnár et al., 2011*).

Az új tagállamoknál a vidéki területek fejlesztéséhez kapcsolódó célokhoz rendelt magas forrásarányt a relatíve elmaradottabb infrastrukturális, gazdasági és alapszolgáltatásokat érintő fejlettségi színvonal, valamint a vidéki népesség alacsony képzettségi szintje indokolja. Magyarország forrásallokációja leginkább Görögországéhoz, kisebb mértékben pedig Litvániáéhoz és Lengyelországéhoz hasonlít. Az agrárgazdaság más nemzetgazdasági ágazathoz viszonyított fejlettségi *szintjét tekintve Magyarországon a leghangsúlyosabb a versenyképességet javító I. tengely.*

Az új tagállamokban a vidékfejlesztés eddigi tapasztalata, hogy a támogatások jelentős részben a nagyobb, aktívabb és sikeresebb termelőknél, közösségeknél koncentrálódtak, kevésbé segítettek a kisebb, tőkehiányos gazdaságok helyzetén. Kelet-Közép-Európa vidéki területein a mezőgazdaság még mindig kínál munkalehetőséget, megélhetést, így a KAP-támogatások is sokkal inkább szociális célokat szolgálnak, mintsem fejlesztésit. A programok kialakításához és a megvalósításhoz használható keretrendszer ezért sok tekintetben nem alkalmazkodik az új tagállamok igényeihez (*Jarc, 2008*). *A források* – a vidéki gazdaságfejlesztés irányába történő elmozdulás következtében – *egyrészt a gazdák vállalkozásainak fejlesztéséhez járultak hozzá, másrészt a racionális földhasználat érvényesítését segítették elő.* Ez még mindig jobb megoldás, mintha a vidékfejlesztés teljes egészében a területfejlesztés részét képezné, amely a városi területek erősítését helyezi előtérbe (*Wakeford, 2010*).

Magyarországon a SAPARD, az AVOP-NVT, valamint az ÚMVP egymást követő programjaiban a vidékfejlesztés prioritásai között jelentős hangsúlyeltolódások történtek. A három tervidőszak alatt a felhasználható uniós források folyamatosan növekedtek. *Mindhárom programozási időszakban a versenyképesség fokozása volt a legfontosabb*, még akkor is, ha aránya a csatlakozás után némileg visszaesett (2. táblázat). A környezetvédelem jelentő-

1. táblázat

Vidékfejlesztési források* megoszlása tengelyek szerint (2007–2013)

Ország/országcsoport	I. tengely	II. tengely	III. tengely	IV. tengely
EU-15	30,6	51,9	8,9	6,9
EU-12	40,1	33,4	19,8	4,1
EU-27	33,6	46,0	12,3	6,0
Magyarország	45,9	31,5	13,4	5,3

Megjegyzés: * EMVA + nemzeti kiegészítés
Forrás: Molnár et al. (2011)

2. táblázat

Prioritások pénzügyi súlya Magyarországon

Prioritás	SAPARD		AVOP/NVT		ÚMVP	
	forrás					
	millió EUR	arány (%)	millió EUR	arány (%)	millió EUR	arány (%)
Versenyképesség javítása	157,3	59,2	340,1	37,0	1942,2	51,0
Környezeti állapot fenntartása	11,3	4,3	495,4	53,9	1265,9	33,3
Vidéki térségek fejlesztése	97,0	36,5	84,0	9,1	597,8	15,7
Összesen	265,6	100,0	919,5	100,0	3805,9	100,0

Forrás: Molnár et al., 2011

sége a csatlakozást követően erősödött, *a vidéki térségek fejlesztése pedig jelenleg* a legkevésbé hangsúlyos.

A vidékfejlesztési intézkedések többsége a mezőgazdasági alapanyag-termelésre irányul. A mezőgazdaság gazdasági teljesítményben betöltött viszonylag szerény szerepe miatt a támogatások nem változtatták, nem is változtathatták meg jelentősen a vidék társadalmi-gazdasági helyzetét. Jelentőségük inkább abban rejlik, hogy elősegítették a vidék fontos gazdasági bázisát jelentő élelmiszer-gazdaság modernizálását és megerősödését.

A vidékfejlesztési források felhasználásának hatásait vizsgálva *Molnár és szerzőtársai (2011)* megállapítják, hogy a versenyképesség javítása prioritás alá sorolható intézkedések hatására *megélénkült* a mezőgazdasági *beruházás és korszerűsítés.* A *termelői szerveződések erősödése, a szakmai ismeretek bővülése is megfigyelhető.* A környezeti állapot javítása kétséges, hiszen a támogatott pályázatok többsége alacsony környezeti hozadékú (szántóföldi) célprogramra vonatkozott. A mezőgazdasági területek erdősítése jogcím hatására a tervezettnél 50%-kal nagyobb, 44 ezer ha-t meghaladó mezőgazdasági terület került erdősítésre. A vidéki térségek fejlesztése prioritás keretében az *alapinfrastruktúra-, valamint a falufejlesztés* elsősorban a kedvezményezett településeken hatott kedvezően.

Hasonló következtetésekre jutott az ÚMVP félidei értékelése (*VM, 2010*) is. Eszerint a program a vidéki gazdaság, a környezet és a társadalom számára fejlesztési lehetőséget teremtett, *közösségi kezdeményezéseket indukált, anyagiakban és szellemiekben egyaránt megmozgatta a vidéket.* Ugyanakkor a program inkább a válság tüneteit enyhítő, nem pedig a kreatív megoldásokat kereső fejlesztéseket ösztönözte. A környezet és a vidék állapotának javításában a környezeti hozzáadott érték növelése kevésbé volt jellemző, azt elsősorban a források egyszerű lehívásának igénye motiválta. A vidéki térségeket inkább szociális kényszerek és az alapvető infrastrukturális szükségletek, mintsem a vállalkozásfejlesztés igénye vezérelték.

FEJLESZTÉSI IRÁNYOK

A KAP keretei között működő vidékpolitika 2013-at követő kereteit a gazdasági realitások szabta korlátok, az új kihívások és a korábbi működés tapasztalatai együttesen formálják (*Potori et al., 2012*). Az EMVA rendelettervezet (*EC, 2011a*), illetve a hátteréül szolgáló hatástanulmány (*EC, 2011b*) a KAP átfogó szakpolitikai célkitűzéseit eltérően kezelő – integráción alapuló, hangsúlyváltást sürgető, kiigazító – forgatókönyveket tartalmaz. A lefolytatott hatásvizsgálatok, valamint a munkacsoporti megbeszélések alapján az „integráció" forgatókönyvben foglaltak ér-

vényesülése tűnik a legvalószínűbbnek[1] a vidékfejlesztésben, amely a célirányosabb és „zöldebb" közvetlen kifizetések mellett a korábbinál komplexebb megközelítésű vidékfejlesztéssel kívánja az agrárgazdaságot és a vidéki területeket fenntartható fejlődési pályára állítani.

Az „integráció" forgatókönyv elfogadásával a vidékpolitika az EU 2020 stratégiájához (*EC, 2010*) illeszkedik, és szorosabb koordináció valósul meg a vidékfejlesztési célkitűzések megvalósulásához is hozzájáruló EMVA-n kívüli alapok beavatkozásaival. A tervek szerint a korábbinál nagyobb hangsúlyt kapnak a környezet védelméhez és az éghajlatváltozás mérsékléséhez kapcsolódó beavatkozások. Emellett különböző kockázatkezelési eszközök bevezetését is kezdeményezik. Az innováció érvényesítését Európai Innovációs Partnerségi hálózat keretében segítenék elő. A forgatókönyv értelmében a vidékfejlesztési intézkedések gazdasági hatásaként az innovációs tevékenységek és a szélesebb körű együttműködések gyorsabb terjedése, ezzel párhuzamosan az élelmiszer-ellátási láncok hatékonyságának növekedése várható. Az együttműködés ismert formáinak megerősítésén túl új lehetőségeket a szakmaközi szervezetek, valamint a szerződéseken alapuló, akár határokon is átnyúló együttműködési formák támogatási lehetősége teremt. A helyi gazdasági-társadalmi szükségletekhez történő igazodást az alulról szerveződő kezdeményezések korábbinál nagyobb mértékű felkarolása, LEADER „kezdőcsomagok" bevezetése, valamint a különböző alapokból (az EMVA mellett ESZA, ERFA, ETHA) származó források kombinálásának lehetősége segíti. A II. pillért érintő változások közül hazánk szempontjából elsősorban a vidékfejlesztés egészét átható integrált megközelítés széles körű érvényesülésének lehetősége, valamint a kutatások és a gyakorlat közelítése emelhető ki (*Jámbor, 2012*).

PRIORITÁSOK ÉS INTÉZKEDÉSEK

Az EMVA rendelettervezet javaslata (*EC, 2011a*) szerint a KAP keretén belül a vidékfejlesztés átfogó célja továbbra is a mezőgazdaság versenyképessége, a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, emellett megjelenik az éghajlatváltozás (mérséklés és alkalmazkodás), valamint a vidéki térségek kiegyensúlyozott területfejlesztése. Az átfogó célok megvalósítása hat vidékfejlesztési prioritásra épül, amelyek mindegyike hozzájárul az innovációval, a környezettel, valamint az éghajlatváltozás mérséklésével és az ahhoz történő alkalmazkodással kapcsolatos átfogó célok eléréséhez:

1. A tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdészetben és a vidéki térségekben, valamint a kutatás, illetve az egész életen át tartó tanulás és a szakképzés területein.

2. A versenyképesség fokozása a mezőgazdasági termelésben, illetve a mezőgazdasági üzemek életképességének javítása a mezőgazdasági üzemek szerkezetátalakítása és a generációs megújulás területén.

3. Az élelmiszerlánc-szervezés és a kockázatkezelés előmozdítása a mezőgazdaságban, az elsődleges termelők élelmiszerláncba integrálása, minőségrendszereken, a helyi piacokon és a rövid ellátási láncokban folytatott promóción, valamint termelői csoportokon és szakmaközi szervezeteken keresztül.

[1] A szakpolitika folytonosságát a „kiigazítás" forgatókönyv képviselné. Végrehajtása érezhető javulást eredményezne a mezőgazdasági termelés versenyképessége, illetve a környezeti teljesítmény terén, azonban kétséges, hogy e megközelítés elfogadható választ ad-e a jelenlegi és a várható kihívásokra. A „hangsúlyváltás" forgatókönyv a beavatkozásokat a környezet védelmére és a klímaváltozás területére szűkítené le, a kiegyenlített területi fejlődést szolgáló vidékfejlesztést pedig más szakpolitikák fennhatósága alá vonná.

4. A mezőgazdaságtól és az erdészettől függő ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése, valamint a víz- és talajgazdálkodás javítása.

5. Az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint az alacsony szén-dioxid-kibocsátású és az éghajlatváltozáshoz alkalmazkodni képes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, élelmiszer-ipari és erdészeti ágazatban. A víz, az energia és a megújuló energiaforrások, valamint a melléktermékek és a hulladékok hasznosításának fokozása, illetve a dinitrogén-oxid és metán kibocsátásának csökkentése, a szénmegkötés növelése.

6. A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése, továbbá a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben, a diverzifikáció, új kisvállalkozások alapítása, a munkahelyteremtés, valamint a helyi fejlesztések, illetve információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőbbé tétele érdekében.

Az egyszerűsítés érdekében 2014-től az intézkedések már nem tengelyek mentén csoportosítottak. A tagállamok „intézkedéslistából" választva határozhatják meg a számukra megfelelő intézkedéskombinációt. Az új vidékfejlesztési politika az intézkedések tartalmi elemeit illetően jórészt a korábbi támogatási területeket viszi tovább, ugyanakkor *egyes területek a korábbinál nagyobb hangsúlyt kapnak* (például: innováció, együttműködés, kockázatkezelés). Az éghajlatváltozás és az árak szélsőséges ingadozása következtében megnövekvő gazdasági kockázatok miatt megerősített, több pillérű kockázatkezelési csomag kerül bevezetésre, amely a környezeti károk ellen létrehozott kölcsönös kockázatkezelési alapok támogatásából, valamint a természeti csapások következtében a gazdálkodók bevételkiesését pótló jövedelemstabilizáló eszközből tevődik össze.

PÉNZÜGYI KERETEK

A vidékfejlesztés támogatása 2014–2020 között a Strukturális Alapokat összefogó, az Európa 2020 stratégia megvalósítását célzó Közös Stratégiai Keretrendszer (*EC, 2011c*) részeként a KAP teljes költségvetésének közel negyedét[2] (24,0 százalékát) kitevő EMVA-ból történik (3. táblázat).

A vidékfejlesztést közvetetten a többi KAP-forrás, a közvetlen kifizetések és piaci kiadások (I. pillér), valamint az egyéb agrárcélokra fordítható elkülönített támogatások, köztük az élelmiszer-biztonság, a leginkább rászoruló személyek élelmiszer-támogatása, a mezőgazdasági válság esetére fenntartott céltartalék, az Európai Globalizációs Alap forrásai, valamint a kutatás és innováció külön támogatása is segíti. A vidékfejlesztési források elosztása a

3. táblázat

A KAP költségvetés-tervezete, 2014–2020

Megnevezés	Támogatás	
	összege* (milliárd EUR)	aránya (%)
I. pillér – Közvetlen kifizetések és piaci kiadások	277,4	73,2
II. pillér – Vidékfejlesztés	90,8	24,0
Egyéb támogatások	10,7	2,8
Összes kiadás	378,9	100,0

Megjegyzés: * 2011-es árakon
Forrás: EC, 2012

[2] A Tanács által a KAP forrásainak elosztására vonatkozó legutóbbi, nyilvánosságra hozott dokumentum (*EC, 2012*) alapján. A források elosztásáról az Európai Tanács ülésén előreláthatólag 2013. február elején döntenek a tagállamok kormányfői.

4. táblázat

EMVA társfinanszírozási arányok

Beavatkozási célterület	Támogatási arány (%)
Minimum EMVA társfinanszírozás	20
Kevésbé fejlett régiókban*	75
Átmeneti régiókban	60
Fejlettebb régiókban	50-55
Környezetgazdálkodási és a klímaváltozás intézkedései	75
Az I. pillérből a II. pillérbe átcsoportosított források esetében	100

Megjegyzés: * Ahol az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) nem éri el az EU-27 átlagának 75 százalékát
Forrás: EC, 2012 alapján az AKI Vidékpolitikai Kutatások Osztályán készült összeállítás

politikai célokhoz kötődő objektív kritériumok és a jelenlegi elosztási mechanizmus (múltbeli teljesítmény) figyelembevételével történik. A kevésbé fejlett régiókban a társfinanszírozás aránya a 2014–2020 közötti időszakban is magasabb (a tervezet szerint 75 százalékos) lesz (4. táblázat).

Az egyes vidékfejlesztési intézkedések esetében az EMVA-hozzájárulás legkisebb mértéke 20 százalék, maximális mértéke 75 százalék lehet. Az EMVA-források legalább 25 százalékát az éghajlatváltozás mérséklésével és az ahhoz történő alkalmazkodással, valamint a földgazdálkodással kapcsolatos tevékenységekre kell fordítani. Az EMVA-források 5 százaléka LEADER-célokra költendő. Az Európai Unió Tanácsának a közös rendelkezésekről szóló rendelete[3] szerint a LEADER közösségi szinten irányított helyi fejlesztések (*Community Led Local Development* – CLLD) az EMVA mellett más alapokból[4] is támogathatók. A CLLD szubregionális területi szinten értelmezhető, integrált és több ágazati területen alapuló helyi fejlesztési stratégiák révén valósul meg, irányítása az adott közösség szintjén a helyi társadalmi-gazdasági érdekek köz- és magánszférabeli képviselőiből álló helyi akciócsoportok révén valósul meg. Célja a helyi szükségletek és lehetőségek figyelembevétele és a helyi környezet innovatív jellemzőinek bevonása, hálózatépítés, együttműködés. Több forrásból (alapból) támogatott LEADER-fejlesztés megvalósítása esetén vezető alapot kell kijelölni.

A technikai segítségnyújtást az EMVA-keret 4 százaléka szolgálja, 5 százalék az elkülönített teljesítménytartalék.[5] Ez a keret abban az esetben osztható ki, ha a 2017-re és a 2019-re tervezett felülvizsgálatokon bebizonyosodik, hogy a források az adott tagállamban a kitűzött céloknak megfelelően és időarányosan hasznosultak.[6]

Új elem, hogy a KAP I. pillérében a közvetlen támogatásoknál bevezetett támogatási felső határ alkalmazása miatt felszabaduló forrásokat a mezőgazdasági termelők által megvalósított innovációs projektek finanszírozására kell elkülöníteni. A tagállamoknak az EB a teljes programozási időszakra vonatkozóan kezdeti előfinanszírozási összeget biztosít, amely az adott tagállami programhoz nyújtott EMVA-hozzájárulás 2014-ben 2, 2015-ben és 2016-ban 1-1%-a. A tervezet alapján lehetővé válik a pillérek között bizonyos fokú átcsoportosítás. A források legfeljebb 5-10%-ának I. pillér-

[3] 14287/12 ADD 3 REV 1.
[4] ERFA, ESZA vagy ETHA.
[5] Magyarország más tagállamokkal együtt túlzónak tartja az indokolatlanul nagy adminisztratív terhet jelentő teljesítménytartalékot.
[6] A teljesítménytartalékkal kapcsolatos döntés késői időpontja a források lehívását könnyen meghiúsíthatja.

ből a II.-ba történő átcsoportosítása esetén a tagállamok vidékfejlesztési politikájukat erősíthetik, míg a források 10-15%-áig terjedően a II. pillérből az I. pillérbe történő átcsoportosítással azok a tagállamok élhetnek, amelyekben a közvetlen kifizetések uniós átlagának 90%-át nem érik el. Fontos azonban, hogy a pillérek közötti forrásátcsoportosítás nem visszavonható!

A FORRÁSOK ELOSZTÁSA

A vidékfejlesztési célok megvalósítása kapcsán *alapvető kérdés, hogy az egyes célok mellett a tagállamok között milyen arányban oszlik meg a rendelkezésre álló forrás.* Az EMVA rendelettervezet (*EC, 2011a*) alapján a támogatási források tagállamok közötti felosztása a vidékpolitika céljai, az objektív kritériumok mellett figyelembe veszi a múltbeli teljesítményt (a jelenlegi EMVA-forráselosztás) is. A vidékfejlesztés hatékonyabb működése érdekében a jelenlegi – „sajátos helyzetek és szükségletek" megoldására szolgáló – forráselosztás helyett cél- és teljesítményorientált felhasználást javasol. Ehhez az *EB hatásvizsgálata* (*2011b*) mutatószámokon, indikátorokon alapuló elosztási képleteket is megad. *Az EMVA forráselosztását végső soron az Európai Unió Tanácsa határozza meg. A tárgyalások jelenlegi állása szerint ugyan végleges forráskeret még nincs, az már szinte biztosan tudható,* hogy Magyarország számára a korábbi programidőszaknál kevesebb forrás áll majd rendelkezésre 2014–2020 között. A források elosztását célzó tárgyalások alapját az EB hatásvizsgálatában szereplő különböző forgatókönyvek jelentették. Az *„integráció" forgatókönyv szerint* a *forráselosztást a gazdasági fejlettség tagállamok közötti eltérései határozzák meg.* A szélsőséges változások mérséklése érdekében *az „átmeneti" szcenário módosító feltételeket is figyelembe vesz.* E szerint a teljes összeg egyik fele a jelenlegi tagállami arányok, míg a másik fele az új elosztási kulcs alapján osztható ki, továbbá egyik tagállam sem kaphat a jelenlegi arány 10 százalékánál kevesebbet, illetve többet. A fokozatos áttérés érdekében átmeneti időszakot kell biztosítani a tagállamok számára, illetve a kisebb területű tagállamok esetében kivételes elosztási módszerek alkalmazására is szükség lehet.

Az EB hatásvizsgálatokon (*2011b*) *alapuló javaslata az új tagállamok csoportjára nézve összességében kedvezőbbnek tekinthető, mint a jelenlegi forráselosztás. Magyarország* számára *mindkét szcenário kedvezőtlenebbnek tekinthető,* mivel 0,3-0,6 százalékponttal kevesebb támogatási forrást vetít előre. Azonos elvek mentén, de más indikátorokat alkalmazva Magyarország kedvezőbb pozícióba kerülhetne (*Potori et al., 2012*). Ehhez azonban *az ország, különösen a vidéki területek hátrányos helyzetét igazoló indikátorokat*[7] *kell figyelembe* venni (és azokat az Európai Bizottságnál érvényesíteni). Az „átmeneti" változatból kiindulva használt képletek alapján mutatkozó eredmények szerint a javasolt indikátorok alkalmazása esetén *Magyarország pozíciója* a források elosztásában az „átmeneti" szcenárióhoz képest mindkét változatban *jelentősen*, közel 20 százalékkal *javulna.* Annak ellenére azonban, hogy a javasolható indikátorok alkalmazásával mind az új, mind a régi tagállamok átlagában a forráselosztás gyakorlatilag változatlan maradna, *Magyarország pozíciójának javítása nemigen remélhető.* Egyes tagállamoknál ugyanis már jelentősebb veszteségek mutatkoznak, így például a nagyobb méretű tagállamok közül Spanyolország, Francia-

[7] Ilyenek lehetnek: a primer szektor aránya a bruttó hozzáadott értékből; a munkatermelékenység; a mezőgazdasági bruttó beruházás aránya; a mezőgazdasági terület aránya; a magas természeti értékű területek aránya; a vidéki népesség aránya; a nettó migráció; az oktatásban és továbbképzésben részesülő felnőtt lakosok aránya, valamint a gyors internetkapcsolattal rendelkezők aránya.

ország, Lengyelország, Svédország is 10 százalék feletti, az Egyesült Királyság pedig 1-2 százaléknyi forrást veszítene.

A vidékfejlesztési program kidolgozásánál elengedhetetlen a magyar agrárágazat és a vidéki térségek – élvonalbeli tagországokéhoz történő – *felzárkóztatását elsődlegesnek tekinteni, illetve a rendelkezésre álló forrásokat a felzárkózást leghatékonyabban segítő eszközökre koncentrálni. Magyarország vidékfejlesztési politikája* – a KAP javasolt vidékfejlesztési céljait[8] elfogadva – *a mezőgazdaság élelmiszer-termelő funkcióját továbbra is elsődlegesnek tekinti,* mivel az semmi mással sem helyettesíthető. A vidékfejlesztésben *továbbra is kihívás maradt a hozzáadott érték és a munkahelyteremtés egyidejű növelése*, valamint az *ezt megalapozó innovatív ötletekre, elképzelésekre épülő vállalkozás- és gazdaságfejlesztés és az ezeket keretbe foglaló együttműködések elmélyítése*. Ennek megvalósítása a Nemzeti Vidékstratégia (NVS) (*VM, 2011b*), a Darányi Ignác Terv, valamint a 2014–2020-as programozási időszak előtt álló kiemelt feladat. A jövőre vonatkozó iránymutatásként elsősorban az NVS szolgál, amely a legtöbb területen összhangban áll az Európai Bizottság (EB) törekvéseivel, a mezőgazdasági termelés tekintetében azonban az EB a piaci versenyképességet, az NVS pedig a vidéki élet vonzerejének növelését, a vidéki térségek népességeltartó és népességmegtartó képességének javítását tekinti elsődleges feladatnak.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) EC (2010): Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission, COM(2010) 2020 final – (2) EC (2011a): Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). COM(2011) 627 final/2. – (3) EC (2011b): Impact Assessment – Common Agricultural Policy towards 2020. Commission staff working paper, SEC(2011) 1153. – (4) EC (2011c): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Budget for Europe 2020. COM(2011) 500 final, Part I. – (5) EC (2012): Multiannual Financial Framework (2014-2020) - Negotiating box. Council of the European Union, 15599/12. Brussel, 2012. October 29. – (6) FVM (2000): Magyarország SAPARD terve 2000-2006. FVM, 210. p. – (7) FVM (2006): Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program 2004-2006. Magyar Köztársaság, 2006. február 20. 171. p. – (8) FVM (2007): Új Magyarország Vidékfejlesztési Program. Budapest, 2007. szeptember – (9) Hungarikum konzorcium (2010): Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (2007-2013) félidei (Mid-Term) értékelése. Zárójelentés 1-4. fejezetek, 2010. december, 54. p. – (10) Jámbor A. (2012): Magyar érdekek a Közös Agrárpolitika jövőjében. Gazdálkodás 56(1): 18-25. pp. – (11) Jarc, I. (2008): Main results of the Council. 9039/08 (Presse 118). PRESS RELEASE, 2867th Council meeting. Agriculture and Fisheries. Brussels, 19 May 2008. 13. p. – (12) Molnár et al. (2011): Az EU társfinanszírozásával megvalósuló főbb vidékfejlesztési intézkedések átfogó értékelése. Agrárgazdasági Tanulmányok, AKI, 102. p. – (13) Nemzeti Vidékfejlesztési Terv az EMOGA Garanciarészleg Intézkedéseire. Magyarország. Végleges változat, Budapest, 2004. július 19. 224. p. – (14) VM (2011a): Jelentés az agrárgazdaság 2010. évi helyzetéről. Budapest, 2011. augusztus, 113. p. – (15) VM (2011b): Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020 („a magyar vidék alkotmánya"). Vidékfejlesztési Minisztérium, 135. p. – (16) VM (2012): Darányi Ignác Terv, a Nemzeti Vidékstratégia (NVS 2012-2020) végrehajtásának keretprogramja. 36. p. – (17) Wakeford, R. (2010): Evaluation of Rural Development Requires Clarity on Expected Outcomes. EuroChoices 9(1).

[8] A mezőgazdaság versenyképessége; természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás; vidéki térségek kiegyensúlyozott területi fejlesztése.