Vidékfejlesztési támogatások, lehívások, eredmények

Biró Szabolcs – Nemes Gusztáv

Kulcsszavak: vidékfejlesztés, vidéki életminőség, bruttó hozzáadott érték, LEADER.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A vidékfejlesztési programok működésének szerény eredménye, hogy az elmúlt tíz évben magyarországi alkalmazásuk hozzájárult a vidéki térségekből történő elvándorlás mérséklődéséhez. A vidékfejlesztési támogatások a vidéki gazdaság, a környezet és a társadalom számára fejlesztési lehetőséget teremtettek, segítették megőrizni a környezeti értékeket, közösségi kezdeményezéseket indukáltak, megmozgatták a vidéket. A programok legfőbb hiányossága, hogy a tüneteket enyhítő és nem a kreatív megoldásokat kereső, fenntartható fejlesztéseket ösztönöztek. A vidéki térségekben a fejlesztéseket inkább szociális kényszerek és az alapvető infrastrukturális szükségletek, mintsem a gazdaságfejlesztés igénye vezérelte. További tanulság, hogy a beruházásokat az ágazatban is alapvetően a piac mozgatja, és hogy a vidékfejlesztés önmagában képtelen megállítani a kedvezőtlen területi folyamatokat, a hátrányos helyzetű térségek leszakadását. A gazdasági és társadalmi tekintetben egyaránt elmaradottabb vidéki térségek és a versenyhátránnyal küzdő agrárgazdaság fejlesztése érdekében több olyan terület emelhető ki, amelyek azonos hangsúllyal történő kezelése egyszerre orvosolhatja az ágazat és a vidék problémáit. A vidékfejlesztés következő programozási időszakának (2014–2020) kihívása a hozzáadott érték és a munkahelyteremtés egyidejű növelése, valamint az ezt megalapozó humánerőforrás-fejlesztés, az innovatív ötletekre, elképzelésekre épülő vállalkozás- és gazdaságfejlesztés és az ezeket keretbe foglaló együttműködések kialakítása.

VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAMOK MAGYARORSZÁGON

Tanulmányunkban a vidékfejlesztés tíz évéről készítünk leltárt, az értékelések tapasztalatait összegezzük, ismertetjük a társfinanszírozású programok eredményeit, felmérjük a vidéki térségekben bekövetkezett változásokat, levonjuk a következő időszak számára a legfőbb tanulságokat. A mezőgazdaság versenyképességének javítása, a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és a közjavak előállítása mellett a vidéki életminőség emelése, a népesség megtartása jelentik a vidékfejlesztés legfontosabb területeit, céljait (*Potori et al., 2012*). A vidékfejlesztési programok előzetes hatásvizsgálatainak közös eredménye, hogy a becsült hatások alacsonyak, de a legtöbb esetben szignifikánsak (*Fertő – Varga, 2013; Michalek – Zarnekow, 2012; Molnár et al., 2011*).

A vidékfejlesztés hazai programjaiban (SAPARD, AVOP, NVT, ÚMVP) a 2004–2013 közötti forrás összesen 1818,3 milliárd forint, amely meghaladja a mezőgazdaság éves bruttó kibocsátását (2004–2012 átlagában a bruttó kibocsátás 1657,8 millió forint volt) (1. táblázat). A csoportba sorolás alapján a mezőgazdaság és élelmiszer-fel-

1. táblázat
EU-társfinanszírozású vidékfejlesztési programok forrásai 2004–2013 között

Intézkedéscsoport	Forrás (közkiadás)		Kifizetések	
	millió forint	megoszlás, %	millió forint	megoszlás, %
I. Versenyképesség	792 350	43,6	575 369	43,0
II. Vidéki környezet	631 274	34,7	526 261	39,3
III. Vidéki életminőség	325 470	17,9	180 412	13,5
Technikai Segítségnyújtás	69 165	3,8	57 268	4,2
Összesen	1 818 259	100,0	1 339 310	100,0

Megjegyzés: SAPARD, AVOP, NVT, valamint az ÚMVP adatai 2014. február 25-i állapot szerint.
Forrás: FVM, MVH, VM

dolgozás versenyképességét közvetlenül növelő intézkedésekre és a vidéki környezet állapotának megőrzésére, javítására a kifizetések mintegy 40-40%-a, míg a vidéki életminőség javítására 13,5% jutott.

A SAPARD célja a csatlakozó országok agrár- és vidékfejlesztési rendszerének EU-csatlakozásra való felkészítése volt. Ez volt az első olyan program, ahol a megvalósítás – a pénzügyi adminisztrációval és az utólagos ellenőrzéssel együtt – decentralizáltan, a részt vevő államok szintjén történt, amihez Magyarországon is létre kellett hozni egy EU által akkreditált kifizető ügynökséget. A magyar SAPARD-terv célkitűzései komplex, programalapú fejlesztést ígértek, ami a fenntarthatóságra, az integrációra és a humánerőforrás-fejlesztésre koncentrált. A megvalósítás ugyanakkor a klasszikus, intenzív és versenyképes mezőgazdaságot helyezte a középpontba, jobbára mellőzve a társadalmi szempontokat, az innovációt és a vidéki gazdaság diverzifikációját (*Nemes, 2003*).

A SAPARD-ban tervezett nyolc intézkedésből végül csak hármat hajtottak végre a tervek szerint, ezek a mezőgazdasági vállalkozások fejlesztésére (39%), a mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának fejlesztésére (28%), valamint a vidéki infrastruktúra fejlesztésére (23%) koncentráltak. A több mint két és félezer projekt többek között 76 ezer kW kapacitású erőgép beszerzését, 190 ezer tonna gabonatároló kapacitás kialakítását, 88 ezer szarvasmarha- és 450 ezer sertésférőhely felújítását, valamint 124 faluban valamilyen építészeti érték megőrzését, felújítását támogatta. Ugyanakkor a tervezés során életre hívott kistérségi szintű helyi vidékfejlesztési intézményhálózat (SAPARD-térségek), a helyi hálózatokkal, stratégiával, fizetett vidékfejlesztőkkel és a problémákkal, fejlesztéssel, a helyi és a központi erőforrásokkal kapcsolatos gondolkodásban beállt változással máig ható jelentőséggel bír a hazai vidékfejlesztés történetében. A másik fontos intézményi jellegű eredmény a SAPARD Hivatal volt, ami megalapozta a későbbi kifizető ügynökség (MVH) működését.

Az AVOP-ban legnagyobb arányban (58%-kal) a „Versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban" prioritás részesedett. Az „Élelmiszer-feldolgozás korszerűsítése" prioritás 14%-ot, „A vidéki térségek fejlesztése" (3. prioritás) pedig 25,5%-ot kötött le. Az AVOP intézkedései leginkább a modernizációt, a műszaki-technikai feltételek javítását szolgálták a mezőgazdaságban, de szerény mértékben hozzájárultak a vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítéséhez, a vidéki épített környezet megújításához és a termelés humán feltételeinek javításához is. Az AVOP eredménye közé tartozik négyezer munkagép beszerzése 128 ezer kW összteljesítménnyel, 26 ezer szarvasmarha, 343 ezer sertés állatférőhely kialakítása, korszerűsítése.

Az NVT forrásainak 82,9%-át az agrár-

környezetvédelem és a mezőgazdasági területek erdősítése intézkedések tették ki. Az NVT intézkedéseinek főként figyelemfelhívó, szemléletformáló hatásuk volt, valamint a környezet állapotának és a vidéki térségek életminőségének javulásához is hozzájárultak. Az NVT-intézkedések alapján évente mintegy 35 ezer gazdálkodó részesült támogatásban. Az intézkedések közül az agrár-környezetgazdálkodás a pénzügyi források kétharmadával mintegy 24 ezer gazdálkodó számára segítette elő környezetbarát termelés folytatását. Az érintett összterület 1,5 millió hektár volt.

A DIT ÚMVP intézkedései alapvetően a beruházások élénkítésére és a környezeti szolgáltatások mezőgazdasági többletjövedelmet előállító bővítésére koncentráltak. A program kifizetési keretéből (2007–2013 között) a mezőgazdaság és az élelmiszer-felfeldolgozás versenyképességét közvetlenül növelő intézkedésekre (51,2%), a vidéki környezet állapotának megőrzésére, javítására (32,4%), valamint a vidéki életminőség javítására (a források 13,1%-a), illetve a LEADER céljainak végrehajtására (3,3%) jutott forrás. A főbb intézkedések a források háromnegyedét teszik ki, ebből két intézkedésre, a mezőgazdasági üzemek korszerűsítésére és az agrár-környezetgazdálkodási kifizetésekre jutott az összes forrás fele. Az ÚMVP – annak ellenére, hogy két intézkedésre a Mezőgazdasági üzemek korszerűsítésére és az Agrár-környezetgazdálkodási kifizetésekre jutott az összes forrás fele – jóval diverzifikáltabb szerkezetet mutat, 11 jelentősebb intézkedése teszi ki a források háromnegyedét (*VM, 2013a*).

VIDÉKI TÉRSÉGEK ÁLLAPOTA

A vidék a nagy összegű támogatási források felvétele ellenére[1] gazdasági és társadalmi szempontból is hátrányos helyzetben maradt. A magyar vidékfejlesztés a vidéki térségekben a lakosság alacsony gazdasági aktivitásából, foglalkoztatottságából és jövedelemszintjéből eredő gazdasági-társadalmi feszültségek mérsékléséhez járul hozzá. Magyarország területének kétharmada vidéki térség, amelyben a teljes lakosság közel fele (46,9%) él. Vidéken állítják elő a teljes bruttó hozzáadott érték harmadát, foglalkoztatják a munkaerő 39,3%-át (1. ábra). Mindezek ellenére kevesen találnak helyben megélhetést nyújtó munkát. A mezőgazdaság közvetlen foglalkoztatási szerepe az agrárdominanciájú vidéki térségekben is csökken.

Az elmúlt évtized folyamatos infrastruktúrafejlesztéseinek és az alapszolgáltatások bővítéseinek, színvonalemelésének köszönhetően a területi egyenlőtlenségek mérséklődnek, a vidéki és városi térségek közötti jellegzetes életmódbeli különbségek egyre inkább elmosódnak, miközben az egyes vidéki térségek gazdaságai – adottságaiktól függően – eltérő fejlődési pályákon mozognak. A termelési erőforrások megléte és a piacok távolsága mellett egyre nagyobb szerepet kap a helyi üzleti környezet állapota, a humán és a társadalmi tőke, a vállalkozói kultúra, az üzleti hálózatok, illetve a helyi vezetés.

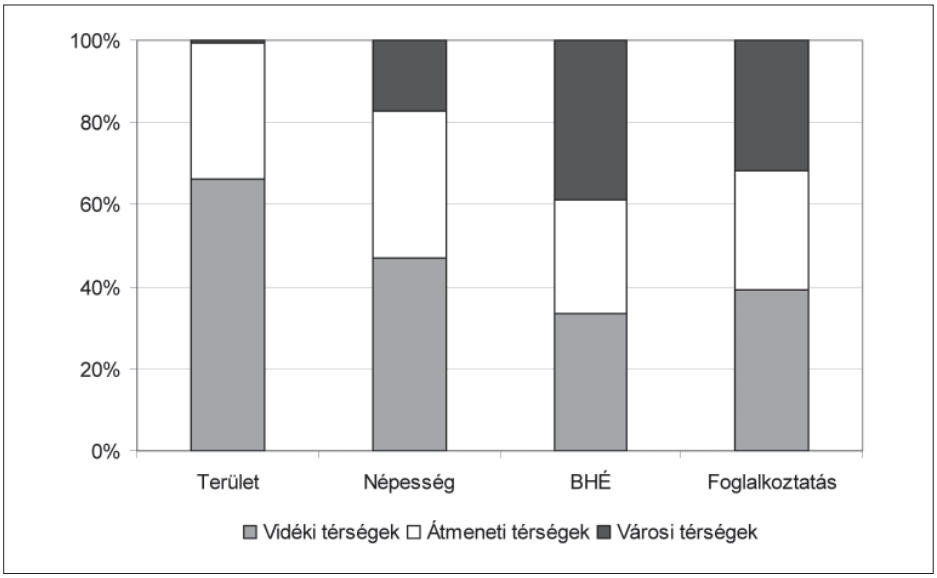
Az elmúlt időszakban nem mérséklődött a vidék gazdasági elmaradottsága. A lemaradást jól érzékeltetik az egy főre jutó GDP területi különbségei (2. ábra). Vidéken a mutató értéke 2011-ben az országos átlag (2706 ezer Ft/fő) háromnegyedét sem érte el (2034 ezer Ft/fő), Budapesttől (6100 ezer Ft/fő) pedig háromszoros a lemaradás. A vidék fokozódó lemaradása az ott élők alacsony gazdasági aktivitásában is mutatkozik.

A foglalkoztatás szintje – az EU-hoz hasonlóan – Magyarországon is a vidéki tér-

[1] A 2004–2013 időszakban az Operatív Programokból a vidékfejlesztési programokkal azonos nagyságrendű (1461 milliárd forint) fejlesztési forrás került a vidéki (és az átmeneti) térségekben elhelyezésre gazdasági, humán, környezeti és társadalmi infrastruktúra célterületekre.

1. ábra

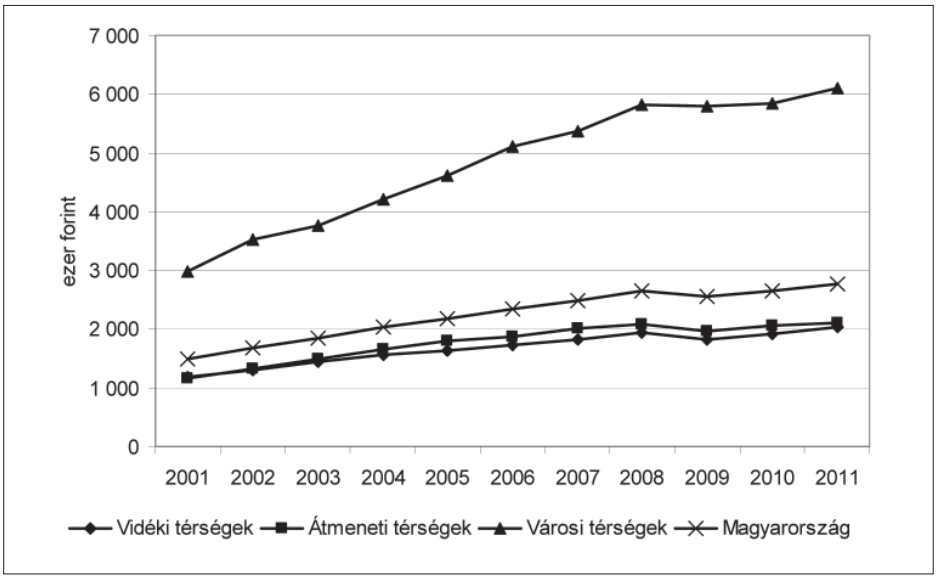
A vidéki térségek főbb jellemzői, 2011



Forrás: Eurostat

2. ábra

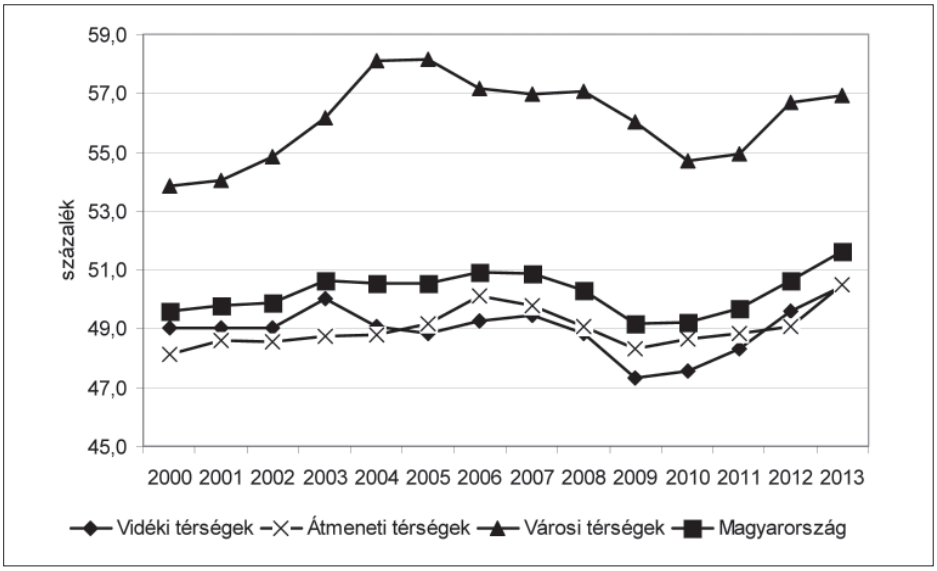
Egy főre jutó GDP alakulása, 2001–2011



Forrás: KSH

3. ábra

Foglalkoztatási ráta változása, 2000–2013



Forrás: KSH

ségekben a legalacsonyabb (3. ábra). A hazai alapvetően vidéki térségeket jellemző érték több mint 10%-ponttal marad el az EU27 ugyanezen térségtípusát jellemző értéktől. A lakosság foglalkoztatási aránya különösen az ország keleti, északkeleti és dél-dunántúli vidéki térségeiben vészesen alacsony.

A foglalkoztatás területi egyenlőtlenségei az elmúlt időszakban növekedtek. Továbbra is általános jellemző a szolgáltatói szektor, illetve ebből eredően a vállalkozói szféra fejletlensége. Szűkös a rendelkezésre álló szakképzett munkaerő. Főképpen a képzetlenebb társadalmi csoportok esetében magas szintű és tartós a munkanélküliség, míg a képzettebb és fiatalabb korosztály elvándorol vidékről, fogy a népesség. A belső migráció nagyságrendjét mutatja, hogy 2001–2013 között mintegy 107 ezer vidéken élő áramlott az átmeneti és városi térségekbe (4. ábra).

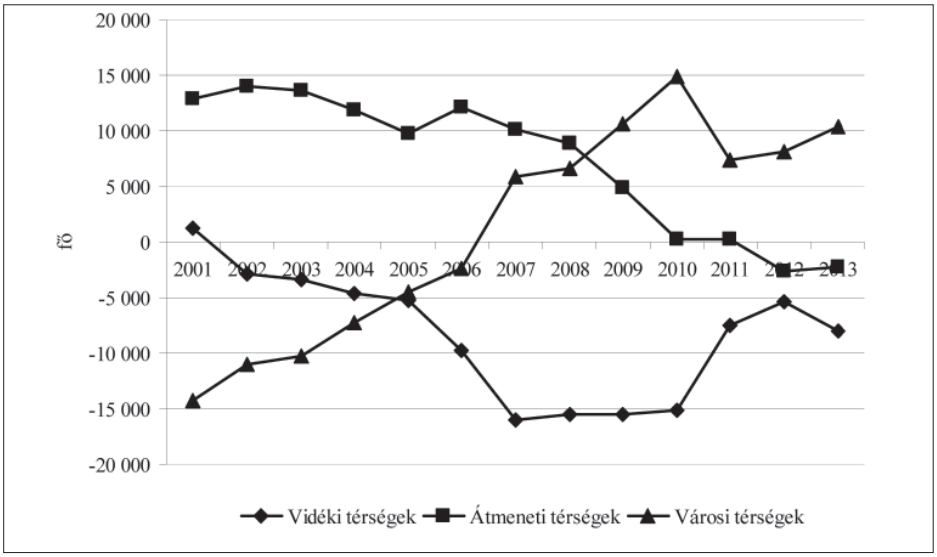
Vidéken a munkaerő felhasználásában, a jövedelmekhez való hozzájárulásban az élelmiszer-gazdaság hagyományosan jelentős szerepet játszik. Ezt jelzi az ágazat hozzájárulása a bruttó hozzáadott értékhez, amely ugyan 2000–2010 között vidéki térségeinkben 9,3%-ról 6,6%-ra csökkent, de még így is közel kétszerese volt az országos (3,6%) átlagnak. A mutató értéke 2011-re a vidéki térségekben ismét emelkedett. A mezőgazdaságban az utóbbi években bekövetkezett foglalkoztatásbővülés elsősorban az alkalmi foglalkoztatás jogszabályi, adózási hátterének egyszerűsítésével, a munkaügyi ellenőrzések szigorodásával összefüggésben főként a fekete foglalkoztatás „fehéredéséből" következett.

A DIT ÚMVP FŐBB EREDMÉNYEI

A program végrehajtását az általános gazdasági környezet állapota alapvetően meghatározta. Tengelyenként értékelve a DIT ÚMVP I. tengely támogatásaival megvalósuló beruházásokat a piac orientálta, a források felhasználása a gazdasági világválság óta rendkívül kockázatos. Az ÚMVP-támogatásokat kistérségenként (az átlagos támogatás 4,5 milliárd Ft/kistérség) összesítve elmondható, hogy az

4. ábra

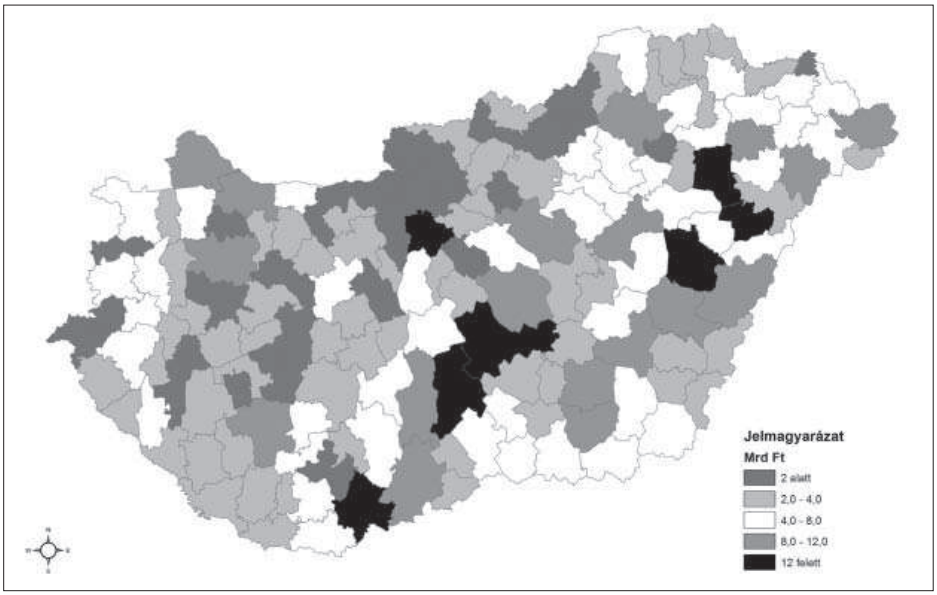
Belföldi vándorlási különbözet, 2001–2013



Forrás: KSH

5. ábra

ÚMVP-támogatások kistérségenként, 2007–2013



Forrás: MVH támogatási adatbázis alapján saját szerkesztés

Észak-Magyarország és a Dunántúl térségei a támogatásokból mérsékelt részesedést mutatnak, a támogatások túlnyomó része az Alföld térségeibe áramlott. A területi elhelyezkedéstől függetlenül a hagyományos agrárjellegű tevékenységgel jellemezhető nagyobb alföldi települések kiemelkedő forrásabszorpciós képességgel rendelkeznek (5. ábra). Ennek fő oka, hogy a DIT ÚMVP I. és II. tengelyéből a támogatások a nagyobb földterülettel (50 ha feletti) és állatállománnyal (ezer ÁE felett) rendelkező gazdálkodók nagyobb számával jellemezhető kistérségekbe áramlottak. A kapcsolat erős korrelációt mutat (R = 0,72).

ÚMVP I. TENGELY

A tengely hatásának értékelése (*AKI, 2014*) alapján a beruházások iránti igény az uniós előírásoknak történő megfelelés, az amortizálódott gépek, eszközök cseréje miatt inkább a meglévő, korszerűtlen kapacitások felújítása, bővítése iránt jelentkezett, mintsem a hozzáadott értéket növelő és a fenntartható mezőgazdasági foglalkoztatást bővítő új technológiák fejlesztésére. A koncentrálódó termelésbővülés a munkaerő iránti igényt is növelte. A kapacitások jobb kihasználásával javult a méretthatékonyság, nőtt a termelékenység. Az I. tengelyes támogatásokból a gazdálkodók főbb birtokkategória-csoportjai hasonló nagyságrendben részesültek (2. táblázat).

Az I. tengely főbb intézkedéseinek eredményeit tekintve (*VM, 2013b*) (kiegészítve 2014 márciusáig):

• A szaktanácsadói szolgáltatások igénybevétele intézkedés keretében közel 14 ezer mezőgazdasági termelő és ezer erdőtulajdonos vesz igénybe legfeljebb 3 alkalommal évi 700 eurónak megfelelő szaktanácsadói szolgáltatást (29,2 ezer darab jóváhagyott kérelem 140 ezer Ft átlagos támogatási összeggel). A szakképzési és tájékoztatási tevékenységek közül ügyfélszolgálati tájékoztatás keretében információs szolgáltatást 54,7 ezer gazdálkodó vett igénybe, szakmai képzésben közel 80 ezer fő részesült. A mezőgazdasági korszerkezetváltás támogatásban 3,3 ezer fiatal gazda részesült.

• A mezőgazdasági üzemek korszerűsítése intézkedés közül az önálló, építéssel nem járó gépek, technológiai berendezések beszerzéséhez nyújtott támogatás (8,6 ezer

2. táblázat

A DIT ÚMVP I. tengely főbb intézkedései birtokkategóriák szerint, 2007–2013

Megnevezés*	50 ha alatt		50–500 ha		500 ha felett		Összesen	
	Mrd Ft	%	Mrd Ft	%	Mrd Ft	%	Mrd Ft	%
Szakképzés, szaktanácsadás	4,3	75,9	1,1	20,2	0,2	4,0	5,7	100,0
Fiatal mezőgazdasági termelők számára nyújtandó támogatás	30,5	94,5	1,8	5,5	0,0	0,0	32,3	100,0
Gépek, technológiai berendezések	21,7	32,5	22,6	34,0	22,3	33,5	66,6	100,0
Növénytermesztés létesítményei	14,2	45,8	5,9	19,1	10,8	35,1	30,9	100,0
Állattartó telepek korszerűsítése	65,5	38,2	31,8	18,5	74,2	43,3	171,6	100,0
Kertészet fejlesztése	11,2	60,2	5,2	28,2	2,2	11,7	18,6	100,0
Mezőgazdasági infrastruktúrafejlesztés	13,6	64,9	3,4	16,1	4,0	19,0	21,0	100,0
I. tengely főbb intézkedések birtokkategóriánként összesen	161,1	46,5	71,9	20,7	113,8	32,8	346,8	100,0

Megjegyzés: * Gazdaságokra felosztható jogcímek.
Forrás: MVH, kifizetések alapján, 2013. december 31-i állapot

jóváhagyott kérelem 8,5 millió Ft átlagos támogatási összeggel) a mezőgazdasági gépállomány korösszetételét javította, energiatakarékos gépek és technológiai berendezések beszerzését ösztönözte. A betakarítás utáni növénytermesztési létesítmények korszerűsítésére is jutott forrás (522 jóváhagyott kérelem 44,6 millió Ft átlagos támogatási összeggel).

• Az állattartó telepek korszerűsítését célzó támogatás (2,3 ezer darab jóváhagyott kérelem 115,8 millió Ft átlagos támogatási összeggel, baromfitartó telep esetében 46 jóváhagyott kérelem 47,6 millió Ft átlagos támogatási összeggel) keretében az állattartók komplex infrastrukturális támogatást vehettek igénybe. A korábbi években ÁTK-ra lekötött források tekintetében jelentős forrás-visszaáramlás tapasztalható a támogatásról történő lemondás okán.

• A kertészet korszerűsítéséhez nyújtandó támogatáshoz (219 jóváhagyott kérelem 78,6 millió Ft átlagos támogatási összeggel) kapcsolódóan kertészeti termelő tevékenységet szolgáló létesítmények energiaellátását szolgáló beruházások valósultak meg. A gépesítés (4,4 ezer jóváhagyott kérelem 6,6 millió Ft átlagos támogatási összeggel) mellett az ültetvények korszerűsítése (210 jóváhagyott kérelem 27,9 millió Ft átlagos támogatási összeggel) is segítette az ágazat hatékonyságának növelését.

• A mezőgazdasági termékek értéknövelése (635 darab jóváhagyott kérelem 117 millió Ft átlagos támogatási összeggel) a versenyképesség javítását, a termékszerkezet átalakítását, valamint élelmiszer-biztonsági és energiahatékonysági fejlesztéseket eredményezett.

• Az infrastruktúra fejlesztéséhez az öntözés, a melioráció, a területi vízgazdálkodás létesítményeinek (377 jóváhagyott kérelem 53,8 millió Ft átlagos támogatási összeggel), valamint a mezőgazdasági utak fejlesztése (159 jóváhagyott kérelem 66,8 millió Ft átlagos támogatási összeggel) járult hozzá.

ÚMVP II. TENGELY

A DIT-ÚMVP II. tengelyében a különféle környezeti szempontokból nyújtott kifizetések hatásaik felmérése alapján 1760,8 ezer hektár területen járulnak hozzá a gazdálkodói jövedelmek kiegészítéséhez, miközben környezeti szolgáltatásokat nyújtanak a társadalom egészének (*Körtáj Tervező Iroda*, 2013). Az intézkedések fő céljai a vidéki területek fenntartható fejlődésének támogatása, a környezet állapotának megőrzése és javítása, a mezőgazdasági eredetű környezeti terhelés csökkentése, környezetvédelmi szolgáltatások biztosítása, a természeti erőforrások fenntartható használatán alapuló mezőgazdasági gyakorlat erősítése. A környezeti célú földhasznosítás alapvetően talajminőség (28,3%) és a biológiai sokféleség megőrzésére (23,2%), valamint a vízminőség megőrzésére (22,6%) koncentrál (6. ábra).

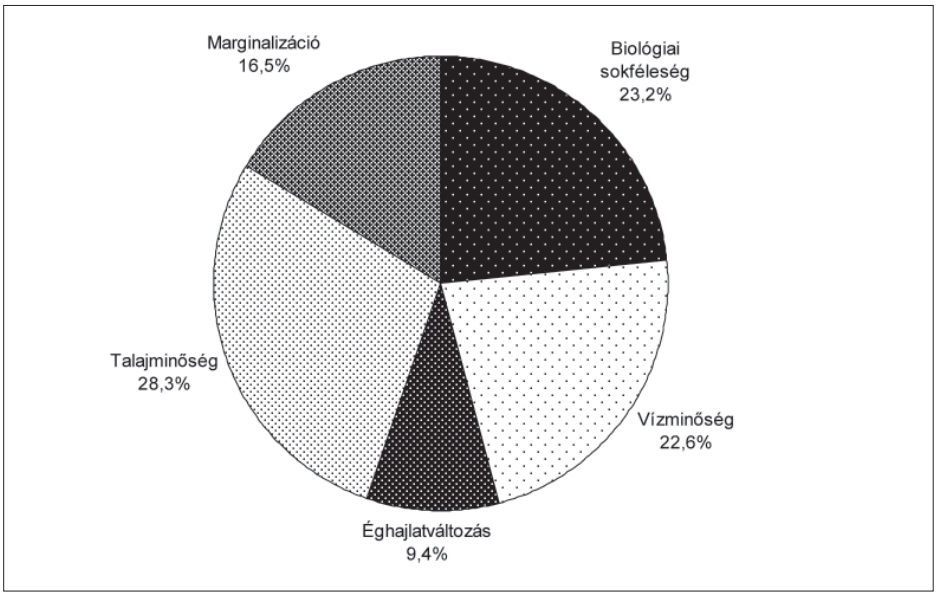
A hatások alapján további erőfeszítések szükségesek: a biológiai sokféleség szignifikánsan csökken, magas természeti értékű mezőgazdasági (2,8 millió ha) és erdő (964 ezer ha) területeink megőrzése támogatások nélkül nem lehetséges. Országos szinten a tápanyagbevitel csökkenéséből eredően a felszíni vizek terhelését tekintve érdemi javulás nem volt számszerűsíthető. Az erdőtelepítések dinamikája számottevően lecsökkent, ezért az éghajlatváltozás elleni küzdelemben jelentős eredményt nem érhettünk el. Eredmény viszont, hogy a II. tengely főbb intézkedései arányaiban jelentős jövedelmet juttattak a kis- és közepes méretű gazdaságoknak, segítve ezzel a környezeti szempontokat fokozottabban érvényesítő környezetbarát termelés megerősítését (3. táblázat).

A II. tengely főbb intézkedéseinek eredményeit tekintve (*VM, 2013b*) (kiegészítve 2014 márciusáig):

• Az ÚMVP AKG intézkedések természetvédelmi szempontból értékesebb szántóföldi, gyepgazdálkodási, ültetvényes és vizes élőhelyekhez kapcsolódó agrár-környezet-

6. ábra

Földhasznosítás környezeti célok szerint, 2007–2013



Forrás: SZIE, 2013

3. táblázat

A DIT ÚMVP II. tengely főbb intézkedései birtokkategóriák szerint, 2007–2013

Megnevezés*	50 ha alatt		50–500 ha		500 ha felett		Összesen	
	Mrd Ft	%	Mrd Ft	%	Mrd Ft	%	Mrd Ft	%
AKG	35,9	19,5	70,6	38,5	77,1	42,0	183,6	100,0
KAT	8,1	42,4	8,6	44,7	2,5	13,0	19,2	100,0
Natura 2000	2,9	26,2	5,5	50,3	2,6	23,5	11,0	100,0
II. tengely főbb intézkedések birtokkategóriánként összesen	46,9	21,9	84,7	39,6	82,1	38,4	213,8	100,0

Megjegyzés: * Gazdaságokra feloszthatható jogcímek.
Forrás: MVH, kifizetések alapján, 2013. december 31-i állapot

gazdálkodási célprogramcsoportokat vezettek be, 1084 ezer hektár terület után 14 ezer gazdálkodó részesül kifizetésben. Az ÚMVP AKG éves kötelezettségvállalása az NVT AKG-hoz képest mintegy harmadával nagyobb (42 milliárd helyett 56 milliárd Ft).

• A KAT-intézkedés jogcímén, az ÚMVP keretében, az NVT folytatásaként 13 ezer kedvezményezett vett igénybe támogatást 298 ezer hektár terület után. Az intézkedés a kisgazdaságoknak kedvez, mivel a fajlagos kifizetés a bejelentett terület méretével csökken (degresszivitás).

• A NATURA 2000 gyepterületek esetében a jelenlegi megközelítés nem teszi lehetővé a komplex, helyi természeti erőforrásokat figyelembe vevő egyedi kompenzációt. Jelenleg több mint 9 ezer gazdálkodó részesül minimális fajlagos kifizetésben (38 euró/ha), amely 256 ezer hektár gyepterületet érint.

• Az erdészetet érintő intézkedések jelentős szerepet tölthetnek be az új kihívások által támasztott követelmények teljesítésében. Az ÚMVP-ből eddig mindössze 19,3 ezer hektár erdő került telepítésre. Agrárerdé-

szeti rendszert mindössze 200 hektáron, erdő-környezetvédelmi kifizetést viszont 5,2 ezer hektáron igényeltek, az erdészeti potenciál helyreállítása intézkedés 1,9 ezer hektár területet érintett. Natura 2000 erdő jogcímre először 2013-ban történt kifizetés, amely 92,1 ezer hektárt érintett.

VIDÉKFEJLESZTÉS A LEADER JEGYÉBEN – ÚMVP III. ÉS IV. TENGELY[2]

A közvetlenül az agrár-élelmiszergazdaság szereplőinek szóló, központilag irányított támogatások (1-2 tengely) mellett a vidékfejlesztési politika másik célja általában a vidéki életminőség javítása, a vidéki gazdaság diverzifikációja, a termelés hozzáadott értékének növelése (3. tengely). Mindennek megvalósításában tevékeny részt vállal egy új, mikroregionális szinten létrejött intézményhálózat, a vidékfejlesztési LEADER[3] helyi akciócsoportok (HACS) rendszere. E szervezetek programalkotó, társadalomszervező, projektfejlesztő munkája volt hivatva megalapozni a központi támogatások és a helyi lehetőségek összekapcsolásával a források lehető leghatékonyabb felhasználását. Az EU 2007–2013-as vidékfejlesztési politikájában a LEADER, illetve a hozzá kapcsolódó helyi intézmény horizontális, az egész II. pilléren átívelő tengelyként szerepel. A bizottság kiszélesítette a helyi szintű programalkotás és döntéshozatal rendszerét a főáramba tartozó intézkedésekre is, vagyis mind a három tengely intézkedéseinek céljai megvalósíthatókká váltak a LEADER keretei között. Ugyanakkor sokak szerint ez a *mainstreaming* egyben a LEADER elbürokratizálódását, az innováció, a részvételi alapú szerveződés gyengülését is jelentette (*Shucksmith, 2010; Huelemeyer – Schiller, 2010*).

A hazai vidékfejlesztésben a LEADER-megközelítés a 2000-es évek elejétől van jelen. Először a SAPARD Program helyi tervezési folyamata, majd az uniós csatlakozásig tartó kísérleti LEADER program 14 helyi vidékfejlesztési munkacsoportja segítette a felkészülést (*Fazekas – Nemes, 2005*). A csatlakozástól 2006-ig az AVOP LEADER+ Programban a támogatott akciócsoportok száma 14-ről 70-re, a lefedett településeké pedig 944-re nőtt. A programban a foglalkoztatási, jövedelemszerzési lehetőségek bővítésére, valamint a lakókörnyezet és az infrastruktúra javítására 17,7 millió eurót fizettek ki a pályázók részére[4] (*AVOP Zárójelentés, 2010*).

A 2007–2013-as tervezési periódusban a program tovább bővült, 96 LEADER HACS alakult, 3021 részt vevő településsel (az összes település 96%-a, a lakosság 47%-a), gyakorlatilag lefedve a teljes vidéki Magyarországot (*Hungarikum Konzorcium, 2010*). Hazánk (több más EU-s tagállamhoz hasonlóan) ugyanakkor nem élt a LEADER-módszer kiterjesztésének lehetőségével, és csak a III. tengely egyes intézkedéseinek végrehajtását bízta a HACS-okra. Ehhez társult külön finanszírozással, szabályokkal, plusz-intézkedéscsomagként a „LEADER tengely" (az EU-rendszerben egyébként nem létező 4. tengelyként), a III. tengelyhez hasonló célokkal, de valamivel több teret engedve a helyi kezdeményezéseknek, a közösségfejlesztésnek és a helyi döntésnek. Végeredményben a III-IV. tengelyre allokált források a teljes ÚMVP 17%-át (12+5) tették ki, ami azt jelenti, hogy a közvetlen támogatások mellett a vidékfejlesztésre szánt pénz túlnyomó részét is az agrártermelőknek

---

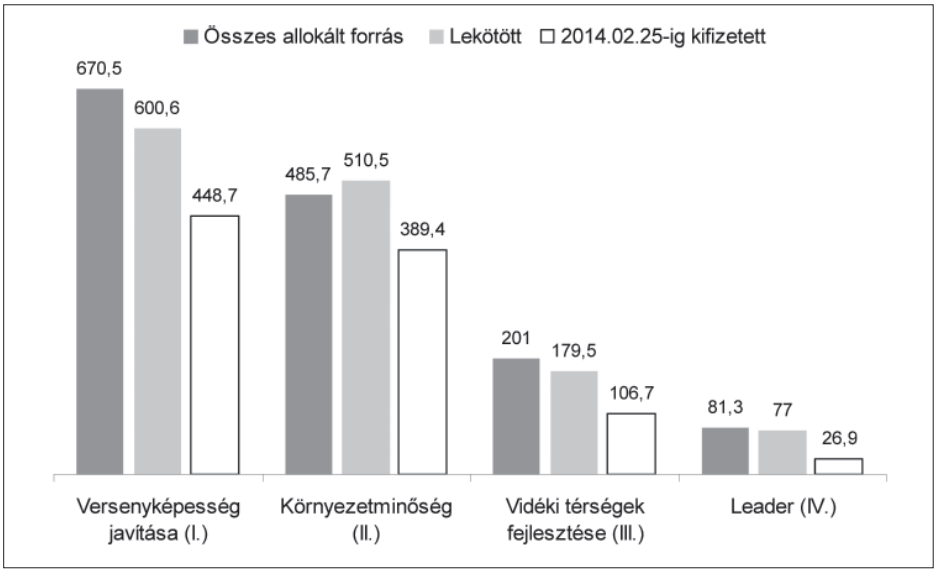
[2] A cikk megírásához hozzájárult a Megvalósult és elmaradt szinergiák a fejlesztéspolitikában (K 101025) OTKA kutatás.

[3] A LEADER mozaikszó betűinek jelentése: Liaison Entre Actions pour le Developpement de l'Economie (Közösségi kezdeményezés a vidéki gazdaság fejlesztéséért).

[4] Igazolt közösségi közkiadás 2006–2009 között.

7. ábra

Az ÚMVP-források felhasználása 2014.02.25-ig



Forrás: MVH támogatási adatbázis alapján saját szerkesztés

szánta a hazai szakpolitika. Még aránytalanabb a helyzet, ha a pénzek lekötését, illetve kifizetését is számításba vesszük. Az I-II. tengely forrásainak túlnyomó részét 2014. február végére lekötötték és 2/3-át, illetve 4/5-ét már ki is fizették (*VM, 2014*) (7. ábra). Ehhez képest a III. tengelyes támogatásoknak csak alig több mint a felét, a LEADER-nek pedig csak a harmadát sikerült a tervezési időszak végéig effektíve a gyakorlatban elkölteni. Ez elsősorban a vidékfejlesztési intézményhálózat alacsony hatékonyságú működésére vezethető vissza, aminek okait az intézményi működés elemzésénél taglaljuk.

Az elismert HACS-ok az ÚMVP III. tengelyében megjelent négy intézkedésben[5] működtek közre, e négy jogcím keretében kb. 7500 projekt kapott támogatást 115,5 milliárd Ft értékben. A támogatási összeg közel harmadát kitevő *Falufejlesztésben* a kistelepülésekben bővelkedő[6] Dél-Dunántúl (különösen Baranya) és Nyugat-Dunántúl voltak a legaktívabbak, a projektek 46%-a e két régióhoz köthető[7] (8. ábra). A *Mikrovállalkozások* 30,7 milliárd Ft támogatásának közel negyede az Észak-Alföld régióba irányul, emellett az Észak-Magyarország (18%) és a Dél-Alföld (16%) régiók is viszonylag magas arányban részesülnek a jogcím keretösszegéből. A *Turisztikai tevékenységek ösztönzésére* 26,7 milliárd Ft-ot hagytak jóvá, amelyből 5,7 milliárd Ft az Észak-Alföld, 4,3 milliárd Ft az Észak-Magyarország régióban kerülhet felhasználásra. Területükről Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyének ítélték oda a legtöbb forrást.

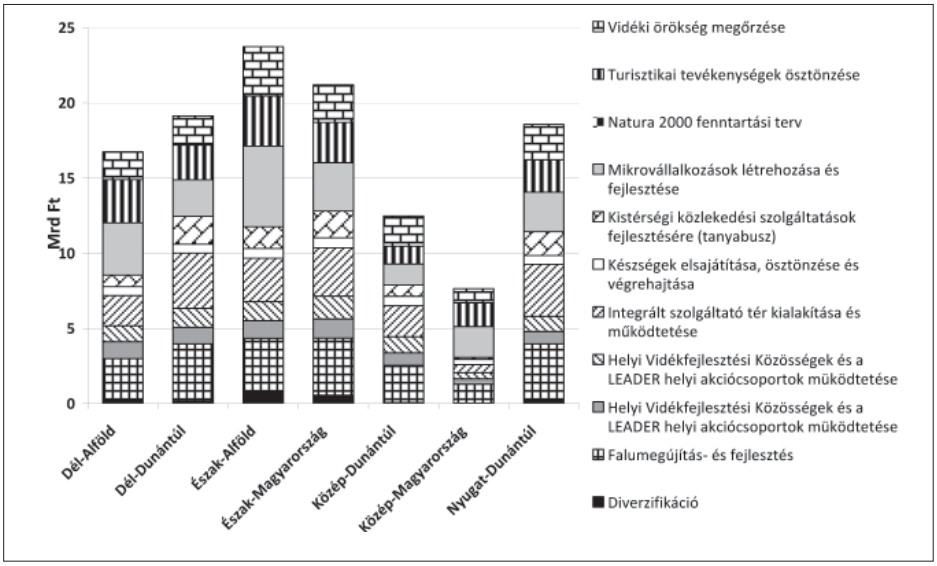
---

[5] Ezeket a 3. tengelyes intézkedéseket „nem horizontális" intézkedéseknek hívják.

[6] Az 5000 főnél kevesebb lakosú, és kevesebb mint 100 fő/km² népsűrűségű településekről lehetett pályázni *(ÚMVP, 2007)*.

[7] A források nagyságáról ez nem mondható el, a két régió összesen a falufejlesztési támogatások 36,5%-át nyerte el.

8. ábra
Az ÚMVP III. tengely kifizetéseinek jogcímenkénti megoszlása Magyarország régióiban, 2007–2014



Forrás: MVH támogatási adatbázis alapján saját szerkesztés

A *Vidéki örökség megőrzésére* 23,6 milliárd Ft jóváhagyásáról született döntés. Az 1450 támogatott projekt között a dél-dunántúliak és a nyugat-dunántúliak aránya a legmagasabb. Az odaítélt összeg tekintetében a Nyugat-Dunántúl régió mellett az Észak-Alföld régió volt a legsikeresebb.

A LEADER-JELLEGŰ VIDÉKFEJLESZTÉS HATÁSAI

A LEADER-jellegű fejlesztések főképp kvalitatív célokat tűznek ki maguk elé, úgymint az életminőség javítása, a helyi részvétel, a helyi hálózatok megerősítése, a helyi fejlesztési kapacitás növelése. Ennek megfelelően a program hosszú távú hatásait nagyon nehéz mérni, évtizedek óta a legkülönbözőbb szervezetek kísérleteztek a LEADER-szerű programok hatásainak méréséhez indikátorokat kidolgozni (*World Bank, OECD, EU, FAO*). Az EU a CMEF alapján rendszeresen végzi az ex-ante, mid-term és ex-post értékeléseket (*DG Agriculture and Rural Development, 2006*). Mégis, mindmáig nincs megegyezés arra nézve, hogyan lehetne megbízhatóan mérni e programok hatását.[8] Egyes szerzők szerint a probléma nem pusztán módszertani, hanem a módszer alapelveiből ered: a részvételi alapú, minőségi változásokat célzó szakpolitika hatásait csak hasonló részvételi alapú, önértékelő módon lehetne mérni, ezek a módszerek azonban nem felelnek meg az elvárt átláthatósági, összehasonlíthatósági kritériumoknak és többnyire nem is aggregálhatók (*High – Nemes, 2007*).

A LEADER-jellegű vidékfejlesztés hosszú távú hatásainak mérésére tehát Magyarországon sem történt eddig módszeres kísérlet, inkább csak elszigetelt, szociológiai mélyfúrásokat találunk, doktori dolgoza-

[8] Mindmáig a legsikeresebb kísérletnek a LEADER II. ex-post értékelésére kidolgozott nagyon részletes kvalitatív mérési módszertan tűnik: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/full1.pdf.

tokat, egyes földrajzi vagy tématerületekre szorítkozó kutatásokat. A DIT ÚMVP hatásait a III-IV. tengelyre az *AAM Group (2013)* vizsgálta. Az elsődleges adatforrás a NAV nyilvántartása volt, emellett saját számításokat, kérdőíveket és kvalitatív vizsgálatot is végeztek. A kvantitatív vizsgálatokhoz kapcsolódó számítási módszer alapját a *European Evaluation Network* útmutatója jelentette.[9] Három monitoringindikátort vizsgáltak részletesen: (1) a bruttó hozzáadott értéket (BHE), (2) a létrehozott munkahelyek számát (FTE – *fulltime equivalent*), és (3) a munkaerő termelékenységét. A legszemléletesebb eredmények a III. tengely mikrovállalkozásokat támogató intézkedésével (312) kapcsolatban születtek, ebből az alábbiakban a BHÉ- és az FTE-eredményeket emeljük ki.

A BHÉ tekintetében a társas vállalkozásoknál a mikroszintű vizsgálat azt mutatta, hogy a mikrovállalkozások támogatása esetén (312 intézkedés) minden 1000 forint támogatás átlagosan 339 forinttal (34%) növelte a kedvezményezett vállalkozások BHÉ-értékét (összesen *9,75 millió euró növekedés*). Az egyéni vállalkozások esetében a kifizetett támogatásoknak még szignifikánsabb hatása volt. A támogatott csoport *54%-ponttal magasabb árbevételt* ért el 2012-ben, mint a kontrollcsoport. A munkahelyteremtéssel kapcsolatban a mikroszintű vizsgálat szerint a 312 intézkedés esetében minden 1 millió forint támogatás átlagosan 1 FTE-értékkel növelte a foglalkoztatottságot, ami összesen országosan 832,5 FTE növekedést jelent.

INTÉZMÉNYI HATÁSOK A VIDÉKFEJLESZTÉSBEN

A vidékfejlesztési program egyik legfontosabb eredménye a többi EU-s országhoz hasonlóan Magyarországon is a program végrehajtása során a különböző igazgatási és területi szinteken létrejött intézmények hálózata, a köztük lévő feladatmegosztással, együttműködési rendszerrel együtt. Ez az intézményhálózat és a benne felhalmozott tudás és kapcsolatrendszer a biztosítéka annak, hogy hazánk a következő 2014–2020-as tervezési időszakra vonatkozó szakpolitikát sikeresen előkészítse és végrehajtsa. Az elmúlt időszakban a vidékfejlesztési szakpolitikáért, az EU-s direktíváknak megfelelően, öt fő intézmény volt felelős: (1) a VM Vidékfejlesztési Főosztályán működő Irányító Hatóság (IH); (2) a Magyar Vidékfejlesztési Hivatal (MVH); (3) a Nemzeti Agrárszaktanácsadási, Képzési és Vidékfejlesztési Intézet (NAKVI); (4) a 96 HACS és a hozzájuk kapcsolódó munkaszervezetek; (5) a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat. Az intézményhálózat működésében átfedésekkel, hiányosságokkal is találkozhatunk. Az intézmények külön-külön is sok nehézséggel küzdenek és különösen sok probléma merült fel a köztük lévő együttműködéssel kapcsolatban. A részletes intézményi elemzés nem fér bele a jelen tanulmány kereteibe, álljon itt csak néhány általános gondolat.

Az egyik legfőbb probléma az intézményeken belül és közöttük is meglévő *bizalmi deficit* és az ebből adódó problémák a kommunikáció, az adminisztráció és az együttműködés területén, horizontális és vertikális relációban egyaránt. Az IH és az MVH közti kommunikáció akadozása, a szakpolitikán kívüli érdekek (például gazdasági lobbik és politikai) erős befolyása sokszor a vonatkozó jogszabályok, rendeletek készítésének elhúzódását, félkész állapotban történő kihirdetését eredményezték. Ennek következtében nagyon sok volt a változás, sokszor menet közben is. Nem csak a kérelemkezelés, az elszámolás, értékelés szabályai változtak folyton, de gyakran a központi intézményekben

[9] Az útmutató linkje: https://webgate.ec.europa.eu/myenrd/app_templates/filedownload.cfm?id=699C6181-0006-31E9-DDFD-E9C9FFC0E30A.

dolgozó irányítók személye is. Közben a vidékfejlesztési program III-IV. tengelye különféle megközelítések (stratégiai gondolkodás, adminisztráció, ellenőrzés, átláthatóság) ütközőterületévé vált. Mindez a stabilitás hiányát eredményezte, ami a lehető legrosszabb szcenárió a végrehajtás alsóbb szintjei számára (egy LEADER munkaszervezet-vezető szavaival élve: *„egy rossz rendszerben meg lehet találni a megoldásokat, egy állandóan változó rossz rendszerben erre alig van esély…”*).

A vidékfejlesztésben az utóbbi tíz évben létrejött intézmények között kitüntetett szerepe van a LEADER HACS-oknak és munkaszervezeteiknek. Ez az intézményi-területi szint új elem volt a hazai rendszerben, eddig jórészt kiaknázatlan fejlesztési kapacitásokat, erőforrásokat szabadított fel. Jelentős társadalmi szervezeti innovációnak, az EU-s csatlakozás óta eltelt időszak egyik fő vidékfejlesztési eredményének tekinthető, melynek tovagyűrűző hatásai az egész vidéki Magyarországon érezhetők. Sok jó példát, jó gyakorlatot lehetne felhozni.[10] Ugyanakkor természetesen nem minden HACS és nem minden munkaszervezet működik egyformán. A HACS-ok szakmai munkájával, valódi eredményeivel kapcsolatosan semmilyen átfogó, összehasonlítható információ nincsen. A központi monitoring néhány egyszerű indikátorra (leginkább a központilag kiadott feladatok teljesítésére és a kérelemkezelés eredményeire) szorítkozik és nem ad értékelhető eredményt (illetve még a meglévő adatok sem elérhetőek). Néhány HACS-nál történt önértékelés és olyanról is tudunk, ahol két HACS *peer-to-peer* módszerrel egymás munkáját értékelte, de ezek elszigetelt próbálkozások maradtak, gyakorlatilag nincs megbízható mérés, vizsgálat ebben a kérdésben.

A LEADER-típusú vidékfejlesztés hazai megvalósításával kapcsolatban 2012–2013-ban az MNVH megbízásából folytatott nemzetközi összehasonlító kutatás (*Transleader 2013*[11]) három területen, az autonómia, a többszintű kormányzás és a minőségi vidékfejlesztés területén találta a legfontosabb problémákat.

A HACS autonóm működése, stabil, független finanszírozása, önálló döntési kompetenciája Magyarországon egyes területeken egyáltalán nem valósult meg, más területeken pedig jelentősen sérült. Az Irányító Hatóság a 2007–2013-as időszakban már az alakuláskor, illetve a későbbiekben is több esetben avatkozott bele kötelező előírásokkal a LEADER-egyesületek szervezeti kereteibe, belső működésébe, finanszírozásába. E gyakorlatból eredt a megvalósítási problémák jelentős része. Az autonómia jelentősen sérült például a *HACS-finanszírozás* kérdésében. A stabil, kiszámítható finanszírozás elengedhetetlen a hatékony munkához. A magyar rendszerben a HACS-ok működési költségét többször megnyirbálták, problémás volt az előfinanszírozás, az elszámolási szabályok nagyon szigorúak voltak, ráadásul folytonosan változtak menet közben. Ugyancsak kérdéses volt a helyi pályáztatással kapcsolatos autonómia érvényesülése. A LEADER alapmodelljében a HACS dönt a helyi pályázatok kiírásáról, az esetleges hiánypótlásról, a projektek támogathatóságáról, a tartalmi elemeket illetően. Magyarországon a helyi pályázatokkal kapcsolatos döntések rendre az MVH-ban, IH-ban születtek és a helyben hozott döntéseket is gyakran felülvizsgálták, megváltoztatták a felsőbb szervek.

A vidékfejlesztés különböző igazgatási szintjein lévő intézmények közti horizontális és vertikális kommunikáció, a felelősség

[10] Az MNVH által létrehozott tematikus „jó gyakorlat kereső”: http://www.mnvh.eu/jogy.

[11] A Transleader során készült tanulmányok, kiadványok és a kutatáshoz kapcsolódó hazai műhelymunka-sorozat eredményei az alábbi honlapon érhetők el: http://transleader.webnode.hu/.

és feladatmegosztás rendszere, más szóval a többszintű kormányzás fontos tényező a vidékfejlesztésben. Magyarország számos problémával küzd ezen a téren is, amelyek egy része politikai kultúránkból ered, más része pedig a megvalósítás különböző szintjein dolgozó szereplők közötti kölcsönös bizalmatlanságból. A javuláshoz először is minden szinten (az IH-tól a HACS-okig) megfelelő anyagi és humán erőforrásokra, képzésre, valódi felelősség és döntési kompetenciák biztosítására lenne szükség, hogy az egyes intézmények alá-fölérendeltség helyett partnerségi viszonyba kerülhessenek egymással.

A HACS-ok kétféle feladata – vagyis a minőségi vidékfejlesztés (társadalmi animáció, hálózatépítés, projektgenerálás stb.), illetve az adminisztráció, kérelemkezelés – között a súlypont aránytalan eltolódása az adminisztráció irányába. A hazai gyakorlatban ugyanakkor a HACS-feladatok közül elsősorban a pályázatkezelő, forráselosztó funkció erősödött meg a Kifizető Ügynökség ez irányú feladatainak átvállalásával. A HACS működésének szabályozása (munkaszervezetek felépítése, feladatai, központi elszámolási és beszámolási rendje, elismerhető működési költségei) következtében Magyarországon a LEADER-jellegű vidékfejlesztés az európai gyakorlatban tapasztaltaknál jóval kisebb mértékben volt képes kihasználni az önálló térségi programalkotásban és végrehajtásban rejlő lehetőségeket. A HACS-ok feladata az önálló stratégia megalkotása és annak végrehajtása érdekében projektek generálása és kiválasztása; helyi szereplők bevonása, mentorálása; önálló, térségi projektek indítása, végigkísérése; nemzetközi és hazai együttműködések végrehajtása lenne. Ezekre a hazai szabályozás elvileg lehetőséget ad, azonban a hatékony és eredményes végrehajtást nagyban megnehezíti a működési költségek felhasználhatóságának korlátozása, illetve a pályázatkezelésre összpontosított humánerőforrás-felhasználás.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) AAM Group: (2013): Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program III-IV. tengely négy hatásindikátorának mérése. 56. p. – (2) AKI (2014): ÚMVP I. tengelyes hatásindikátorok (H1-H2-H3) meghatározása. 33. p. – (3) AVOP Zárójelentés (2010): Záró Végrehajtási Jelentés az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program megvalósításáról. AVOP MB írásbeli eljárás 2010. március 3. – (4) DG Agriculture and Rural Development (2006): Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework. Guidance document. September 2006, Common Evaluation and Monitoring Framework, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_en.htm – (5) Fazekas Zs. – Nemes G. (2005): Kísérleti LEADER-jellegű program Magyarországon. AVOP LEADER+ Készségek Elsajátítása tananyag. PROMEI-Faluműhely Alapítvány-SZRVA-ZRVA, 9.4. fejezet, 360-381. pp. http://www.promei.hu/index.php?m=1134&id=1066 – (6) Fertő I. – Varga Á. (2013): Vidékkutatás 2012-2013. A vidékfejlesztési programok hatásai. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Budapest – (7) High, C. – Nemes G. (2007): Social learning in LEADER: Exogenous, endogenous and hybrid evaluation in rural development. Sociologia Ruralis 47(2): 103-119. pp. – (8) Huelemeyer, K. – Schiller, S. (2010): Synthesis Report: Review of the assessment of impacts of Rural Development Programmes. RuDI project – (9) Hungarikum Konzorcium (2010): Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (2007–2013) félidei (mid-term) értékelése. Zárójelentés. – (10) Körtáj Tervező Iroda (2013): Az ÚMVP környezeti indikátorainak értékelése. – (11) Michalek, J. – Zarnekow, N. (2012): Application of Rural Development Index to Analysis of Rural Regions in Poland and Slovakia. Social Indicators Research, 105, 1-37. pp. – (12) Molnár A. (szerk.) – Hamza E. – Székely E. – Varga E. (2011): Az EU társfinanszírozásával megvalósuló főbb vidékfejlesztési intézkedések átfogó értékelése. Agrárgazdasági Tanulmányok, AKI – (13) Nemes G. (2003): Vidékfejlesztés és előcsatlakozási felkészülés Magyarországon – A SAPARD-program hatásai és mellékhatásai. Közgazdasági Szemle, L. évf. január 56-75. pp.) http://www.

kszemle.hu/tartalom/cikk.php?id=588 – (14) Potori N. (szerk.) – Biró Sz. – Bögréné Bodrogi G. – Kovács M. – Kozak A. – Mándi-Nagy D. – Molnár A. – Papp G. – Popp J. – Rácz K. – Radóczné Kocsis T. – Székely E. (2012): Közös Agrárpolitika 2014–2020: A reformtervezetek alapján várható hatások és kihívások Magyarországon. Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest – (15) Shucksmith, M. (2010): Dis-integrated Rural Development: neo-endogenous rural development, planning and place-shaping in diffused power contexts. Sociologia Ruralis, 50, 1-15. pp. – (16) Szent István Egyetem (2013): ÚMVP II. tengely R-6 eredményindikátor értékének meghatározása. p. 257. – (17) Vidékfejlesztési Minisztérium (2013a): J/13214. számú jelentés az agrárgazdaság 2012. évi helyzetéről. I-II. kötet. 2013. november, Budapest – (18) Vidékfejlesztési Minisztérium (2013b): Jelentés a Darányi Ignác Terv – Új Magyarország Vidékfejlesztési Program végrehajtásának 2012. évi előrehaladásáról. 2013. június, Budapest – (19) Vidékfejlesztési Minisztérium (2014): Az ÚMVP 2014. február 28. kötelezettségvállalási és kifizetési adatait tartalmazó pénzügyi tábla. Pénzügyi, Felügyeleti és Akkreditációs Főosztály, Pénzügyi Osztály