

6. A vidékfejlesztés fogalma az Európai Unióban

Maácz Miklós

6.1. Mi a vidék?

A következőkben, témánknak megfelelően, az Európai Unió által alkalmazott statisztikai módszertant mutatjuk be. *A statisztikai vidékfogalomtól meg kell különböztetni a vidéki területek lehatárolását.* Ez utóbbit a támogatáspolitikában bizonyos támogatások jogosultsági feltételeként szabjuk meg, ha azt szeretnénk, hogy egyes támogatások csak vidéki vagy csak városi térségekben legyenek hozzáférhetők. A *vidék lehatárolása* tagállami hatáskör, például Magyarországon sem az EU itt leírt statisztikai terminológiáját alkalmazzuk.

Az EU-ban a vidékfejlesztési támogatások nemcsak az itt leírt vidéki területeken elérhetőek, de még csak nem is a tagállamok által lehatárolt vidéki területeken (tipikusan ilyen például az agrár-környezetgazdálkodás, AKG, ami minden mezőgazdasági területen alkalmazható, sőt alkalmazni is kell, függetlenül attól, hogy a terület faluhoz vagy városhoz tartozik-e). Egyes támogatástípusoknál viszont (leginkább a vidéki térségfejlesztés és LEADER esetében) egyértelműen meg kell határozni, hogy mely településen élők vehetik igénybe, ekkor van jelentősége a lehatárolásnak.

6.1.1. Az Európai Unió által alkalmazott statisztikai módszertan

A módszert az EU statisztikai hivatala, az Eurostat alkalmazza annak érdekében, hogy össze tudja hasonlítani a városban és vidéken élő populáció jellemzőit. 2010-ben az Európai Bizottság (a továbbiakban EB vagy Bizottság) új tipológiát hozott létre az OECD módszertana alapján, amelyben az alapvetően vidéki, az átmeneti és az alapvetően városi térségek fogalmát használja.

A fenti EU-számítás módszertana populációs rácsot alkalmaz, ahol egy cella egy négyzetkilométer. A cellákból olyan városi klasztereket hoznak létre, amelyekben a népsűrűség négyzetkilométerenként minimum 300 fő, a minimális népesség 5000 fő. Minden cella, amely ezeken a városi klasztereken kívül esik, vidékinek minősül. A városi klaszterek meghatározásához a celláknak érintkezniük kell egymással (akár átlósan is). Ha a központi cella a népsűrűségi küszöbérték felett van, akkor az egy csoportba kerül a környező nyolc cellával, amelyek meghaladják a népsűrűségi küszöbértéket.

A térség vidékinek való minősítése egyebekben megegyezik az OECD-módszertannal.

6.1.2. A vidéki területek lehatárolása Magyarországon

Magyarországon az egymást követő vidékfejlesztési programokban a város-vidék elválasztás nem közigazgatási besorolás, hanem a település mérete, illetve a népsűrűség alapján történik. A programok alapján *vidékinek minősül az a település, amelynek népsűrűsége a 120 fő/km²-t nem haladja meg, vagy a lakossága 10 ezer főnél kevesebb*, kivéve a budapesti agglomerátum településeit, de beleértve azon nem vidékinek számító településeket, amelyekben a teljes népesség több mint 2%-a él külterületeken. Ez a lehatárolás ugyanakkor a 2014–2020-as vidékfejlesztési programnak csak a 6. prioritására érvényes, a többi prioritás, illetve tengely esetében a területi lehatárolás intézkedésenként változó lehet.

6.1.3. Mi jellemzi a vidéki területeket Magyarországon és az Európai Unióban?

Az Európai Unió 28 tagállamában 2016-ban *a lakosság több mint 55,3%-a élt az EU-meghatározás szerinti alapvetően vidéki vagy átmeneti térségekben*, amely az EU területének 88,2%-a (alapvetően vidéki terület 44%, ahol a lakosság 24%-a él), ezért a vidékfejlesztés rendkívül fontos szakpolitikai terület. Magyarországon ezek a számok: alapvetően vidéki terület 27,6%, átmeneti térség 71,8%, a két térségben együtt a lakosság 82,1%-a él (EU 2017).

A vidéki területeket általánosságban a gyengébb gazdasági teljesítmény jellemzi, amely több tényezőtől tevődik össze:

- elvándorlás és a lakosság öregedése,
- alacsonyabb képzettség,
- alacsonyabb munkatermelékenység,
- a közszolgáltatások általánosan alacsonyabb szintje.

Hogyan írhatjuk le a vidéki térségek állapotát statisztikai mutatókkal, a statisztikailag vidéknek minősülő területeken? Az EU a vidéki területek jellemzőit az úgynevezett kontextusindikátorokkal méri (lásd később). Ezekből ragadunk ki az alábbiakban egy-egy jellemző példát.

Egy főre eső GDP

A vidéki területek hátrányát talán ez a mutató fejezi ki legjobban. Míg az EU 28 tagországában 2016-ban az átlag egy főre eső GDP 29 ezer euró volt, addig a vidéki területeken csak 19 802 euró (városokban 34 107 euró). Magyarországon az egy főre eső GDP-átlag 11 500 euró, a vidéki területeken 6782 euró, városokban 22 103 euró.

Népsűrűség

Az EU 28 tagországában 2016-ban a népsűrűség 117,1 fő/km², a vidéki területeken 51,2 fő/km², a városokban 444,3 fő/km², Magyarországon az átlag 105,8 fő/km², a vidéki területeken 72,8 fő/km², a városokban 3349,5 fő/km².

Munkatermelékenység

Az EU összességében 2016-ban egy fő 57 416,7 euró hozzáadott értéket állított elő, vidéki területen 42 259,2 eurót, míg a városokban 63 730,3 eurót. Magyarországon összesen 21 705,8 euró az egy főre eső hozzáadott érték, vidéken 17 427,4 euró, a városokban 24 170,1 euró. Az EU-ban a teljes hozzáadott érték 13,3%-át, míg Magyarországon 12,1%-át termelik meg a vidéki területeken.

Képzettség

Az EU 1,7 millió vidéki korai iskolaelhagyója (azok a 18–24 évesek, akik csak alapszintű oktatásban részesültek, és nem is kívánnak továbbtanulni) a teljes EU-lakosság korai iskolaelhagyóinak 15,5%-át jelenti. Az EU 2020 célja a korai iskolaelhagyók számának 10%-os csökkentése a teljes EU-népességben.

Az egyetemi oktatásban részesülők aránya a vidéki területeken mindössze 24,55%. Az EU 2020 által megkívánt arány 40% a teljes EU-népességben. A továbbtanulási lehetőségek ilyen alacsony szintje lehet a legfontosabb oka annak, hogy sokan elvándorolnak, városokban vagy külföldön keresnek lehetőséget.

Vidéki szegénység

Az EU-n belül 2015-ben a szegénységgel fenyegetett népesség 23,8% volt, a vidéki területeken ez a szám 25,5%, városokban 24%. Magyarországon ezek a számok: teljes népesség 28,2%, vidéki terület 32,5%, város 21,6%. Összességében a városokban több szegény él, de a szegények teljes lakossághoz viszonyított aránya, mint látszik, a vidéki területeken a nagyobb. A szegénységgel való fenyegetettség ráadásul leginkább a fiatalokat érinti. Ez újabb oka a negatív migrációs rátának, tehát a vidéki területekről való elvándorlásnak.

A 2014–2020 közötti uniós programidőszakra vonatkozóan a Magyarországnak jutó uniós források felhasználásának keretdokumentumát jelentő Partnerségi Megállapodás (PM) megállapításai szerint *a vidéki térségek demográfiai helyzete folyamatos romlást mutat*. A területi eltéréseket vizsgálva megállapítható, hogy az alapvető és átmeneti vidéki térségek többségét *idősödés* sújtja. A regisztrált álláskereső aránya jóval meghaladja az országos átlagot (vidéki térségek: 7,3%, országos átlag: 5,5%). Hasonló különbséget mutat a 180 napon túli regisztrált álláskereső aránya is (vidéki térségek: 3,5%, országos átlag: 2,7%). Az előregedésen túl az európai vidéki térségek döntő többségére jellemző *elváándorlás* is komoly problémát jelent: a vándorlási különbözet csaknem 27 ezer fő volt a vidéki térségek rovására 2002 és 2011 között. A településeket népességekategória szerint vizsgálva, minden 10 ezer főnél alacsonyabb népességű települést összességében vándorlási veszteség jellemzett. A vidéki életminőséget, a vidéken élő lakosság vállalkozási és munkavállalási feltételeit – különösen a tanyás, aprófalvas térségekben – rontja az *alapvető szolgáltatások, infrastruktúra (úthálózat stb.) országos átlagnál alacsonyabb színvonala*. A hazai felnőtt lakosság 40%-a digitálisan írástudatlan, különösen jellemző ez a kistelepüléseken élőkre.

Nagy a lemaradás az idősök, hátrányos helyzetűek és alacsony végzettségűek körében. A romák több mint 60%-a vidéken, falusias környezetben, többnyire periférikus térségekben él. A kihasználható természeti vagy kulturális értékekkel nem rendelkező, nagyvárosoktól távoli vidéki területeken a mutatók rosszabbak az átlagnál, a munkanélküliség és elvándorlás még inkább érinti ezeket.

A „vidéki” jelző semmiképpen *nem azonos az elmaradottal*. Európában, de Magyarországon belül is rendkívül sokféle vidéki terület létezik. Sok vidéki terület tud élni a lehetőségeivel, építeni meglévő adottságaira, mint az említett természeti vagy kulturális értékek, vagy a társadalmi tőke. Az utóbbi évek hatalmas infokommunikációs fejlődése, a globalizáció a nagyvárosok hatókörét jelentősen megnövelte, a lakosság széles köre számára tette lehetővé, hogy vidéken éljen, de városban dolgozzon, ez pedig nemcsak a vidéken élőknek jelent lehetőséget, hanem a városi lakosság vidékre költözését is ösztönözheti. Az infokommunikációs lehetőségek bővülése szélesíti a tanulási lehetőségeket, a szolgáltatásokhoz való hozzájutást is.

6.2. Mit értünk vidékfejlesztésen?

Jelen fejezetben vidékfejlesztésen kizárólag az EU vidékfejlesztési politikáját értjük, a vidékfejlesztés fogalmát ezért e politika szinonimájaként használjuk. Ezt azért fontos leszögezni, mert *az EU-n kívüli szakirodalom vidékfejlesztés-meghatározása eltér ettől*, továbbá a tagországok is alkalmaznak nemzeti költségvetésük terhére egyéb vidékfejlesztési intézkedéseket (Magyarországon ilyen például a tanyaprogram). A vidékfejlesztés ilyen értelemben *elsősorban támogatáspolitikai*, a tagországok által befizetett források bizonyos szempontok szerinti újraelosztását jelenti. Az EU a támogatásra jogosult intézkedések pontos leírásával segíti, hogy a vidékfejlesztés a tagországok által meghatározott közös, távlati célokat szolgálja.

Az EU vidékfejlesztési politikája jelenlegi formájában a Közös Agrárpolitika (KAP) fejlődésével jött létre, annak agrár-struktúrapolitikai elemeiből, amelyek az agrárszektor szerkezeti problémáira keresték a megoldást. Ma már vidékfejlesztésen az agrárgazdaság sokszerű társadalmi szerepét, valamint a mezőgazdaság és a széles értelemben vett vidéki gazdaság összefüggéseit feltáró, az egyenlőtlenségeket kezelő, valamint a környezeti kérdéseket is magában foglaló politikát értjük, amelynek végső célja, hogy a vidéki térségek a társadalomban betöltött *gazdasági, ökológiai és szociális funkcióik* ellátására tartósan képesek legyenek. Célja, hogy javítsa a foglalkoztatási helyzetet, a jövedelemszerkezetet, a lakhatási körülményeket és a szolgáltatások szintjét, lehetőségeihez mérten megőrizze vagy növelje a helyi lakosság számát, megőrizze annak életformáját, valamint a kulturális hátterét is: a hagyományos foglalkozásokat, ételeket, nyelvet, öltözködést és szokásokat.

A központi beavatkozást (tehát a vidékfejlesztési politika működtetését) indokolja az a meggyőződés, hogy a vidéki területek alkalmazkodóképessége korlátozott, miután a piaci mechanizmusok ezeken a területeken különböző okokból nem tudnak zavartalanul működni.

Támogatás nélkül a vidéki térségek nem tudják kielégíteni a társadalom velük szemben támasztott igényeit: a karbantartott táji és épített értékeket, az egészséges környezet fenntartását. A vidék értékeinek fenntartása gazdaságosan csak egy-egy szerencsés helyzetű

térségben, egy-egy speciális termék esetében lehetséges, a fenntartás amúgy általában csak vissza nem térülő gazdasági áldozatvállalás révén biztosítható.

Az EU vidékfejlesztési politikája mindazonáltal nem kezelheti a vidéki területek összes problémáját. Ezek közül jó néhányat a nemzeti, regionális vagy helyi keretek között kell megoldani (itt nemcsak támogatásokra gondolunk, hanem földpolitikára, oktatáspolitikára, egészségügyre stb.).

Az EU vidékfejlesztési politikája nem választható el azoktól az általános összefüggésektől, amelyek között kialakult. A vidékfejlesztés a KAP II. pillére, tehát az EU agrárpolitikájának része. Fontos szerepe van ennek következtében a mezőgazdaság szerkezeti átalakításában. Területi jellege következtében ugyanakkor választ kell adnia a vidéki területek gazdasági, szociális és környezeti problémáira, valamint be kell ágyaznia a mezőgazdaságot és az erdészetet a vidéki gazdaság keretei közé. A vidékfejlesztési programoknak mindhárom elemet (gazdaságfejlesztés, környezetgazdálkodás, vidéki életminőség fejlesztése) vizsgálniuk kell, és mindhármat kezelniük kell, célzott támogatás formájában. *A három elemre jutó forrásoknak lehetőség szerint egyensúlyban kell lenniük*, a felosztást a programok által megfogalmazott erősségek-gyengeségek befolyásolják, de egyik elem sem kihagyható, vagy csökkenthető aránytalanul.

A vidéki területek széles skálája a sarkköröktől a sivatagokig, a kieső, távoli területektől a városokat körülvevő területekig, valamint az a követelmény, hogy a politikának az EU szintjén kell többletértéket létrehoznia, szükségessé teszi a célok egyértelmű meghatározását, ugyanakkor az eszköztárnak kellően széles körűnek kell lennie, hogy az egymástól nagyon eltérő karakterű és helyzetben lévő területek problémáit kezelni tudja.

Sokszor felmerül a kérdés, hogy *mennyiben különbözik a vidékfejlesztés a területfejlesztéstől*, a regionális politikáktól. A különbségeket az EU szintjén a következőkben tudjuk megfogalmazni:

1. A vidékfejlesztés a Közös Agrárpolitika része, míg a területfejlesztés az EU kohéziós politikájának (tehát a különböző régiók fejlettsége közelítésének, az elmaradottabb régiók fejlesztésének) eszköze. A vidékfejlesztésnek is van kohéziós (felzárkóztató) eleme, ennek összetevői valóban nem sokban különböznek a kohéziós politika eszközeitől, egyes elemeit mindkét politika támogathatja (tipikus példája ennek a vidéki mikrovállalkozások fejlesztése). Itt hozzá kell tennünk, hogy a két eszköz (vidékfejlesztés és regionális politika) egyszerre nem támogathat azonos intézkedéseket, vagy térbeli (vidéki terület – nem vidéki terület, ami nem azonos a vidék-város elválasztással), vagy időbeli lehatárolást kell alkalmazni.
2. A vidékfejlesztés sokkal kötöttebb eszközrendszerrel (előre definiált intézkedések) dolgozik.
3. A vidékfejlesztési intézkedések legnagyobb részénél (2., 3., 4., 5. prioritás, lásd később) meghatározó az agráriumhoz (mezőgazdaság, elsődleges élelmiszer-feldolgozás) vagy az erdészethez való kötődés.
4. A vidékfejlesztés egyes támogatástípusai (terület- vagy állatlétszám-alapú kompenzációs támogatások) ismeretlenek a kohéziós politika eszköztárában.
5. A vidékfejlesztés intézményrendszere a KAP intézményrendszerébe illeszkedik, a kohéziós politikának más intézményei vannak. Bár a két intézményrendszer hasonló, de vannak egymástól teljesen eltérő elemei.
6. Az intézményrendszerhez hasonlóan a monitoring- és értékelési rendszer is eltérő.

A két politika közelítése EU-szintű törekvés és kötelezettség, elérendő stratégiai céljaik azonosak (lásd EU 2020 stratégia), de fontos hangsúlyozni, hogy két önálló (szak)politikai eszközről beszélünk. Ezen túl a már említett elválasztási kényszer (kettős finanszírozás lehetőségének kizárása) a két politika szoros integrációját hátráltatja, sok esetben lehetetlenné teszi.

6.3. Az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának fejlődése¹

6.3.1. Történeti áttekintés

A vidékfejlesztési politika az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) orientációs részlegének létrehozásával jöhetett létre. *Az 1960-as évek közepétől* az orientációs részleg finanszírozta a mezőgazdasági üzemek termelési struktúrájának, illetve az agrártermékek feldolgozási és értékesítési feltételeinek fejlesztését. A hangsúly tehát a fizikai tőkebefektetéseken, azaz a beruházásokon volt, az agrár-struktúrapolitika két súlyponti területén: az üzemeken belül és a feldolgozási láncban. A beruházások támogatása a szektor versenyképességét volt hivatott növelni.

Az 1970-es évek elején az akkori mezőgazdasági biztosról Mansholt-tervnek nevezett dokumentum részeként már *az emberi erőforrások fejlesztése is előtérbe került*, például a korkedvezményes nyugdíj és a szakképzést támogató intézkedések formájában. Az első, területileg lehatárolt támogatás az 1970-es évek közepén a kedvezőtlen adottságú területekre (KAT) vonatkozó irányelv elfogadása volt. Ez lehetővé tette, hogy bizonyos mutatók alapján meghatározzanak olyan területi egységeket, amelyek magasabb területalapú támogatásra jogosultak. Erre a speciális többlettámogatásra a kedvezőtlen adottságú, ennél fogva alacsony jövedelmű területek váltak jogosulttá. A cél az volt, hogy megállítsák a mezőgazdaságból és a vidéki területekről való elvándorlást, amely egyes vidéki területek túlélését, illetve a természeti környezet és a táj fenntartását veszélyeztette. Ezzel először jelent meg a területi elem az agrár-struktúrapolitikában, amely egyszerre célozta a gazdasági, a társadalmi és a természeti egyensúly megteremtését, illetve megtartását.

Az 1970-es évek végére – azzal, hogy a fő célok az életképes méretű gazdaságok létrehozása, illetve a gazdaságok és a piac összekapcsolása lettek – a KAP részeként egy új, *struktúrapolitikai összetevő jelent meg*, bár ezen agrár-struktúrapolitikai célok támogatásának súlya a piacsabályozási elemhez képest jóval kisebb volt.

Az 1980-as években a területi elem nagyobb jelentőséghez jutott. Megszülettek az első területi alapon lehatárolt programok a strukturális alapok (tehát a regionális politikai eszközök) és a KAP összekapcsolására (például Hainaut, Belgium). 1988-tól *az EMOGA orientációs részlege a strukturális alapok (lásd később) egyike lett*, így a regionális politikák már integrálták magukba az agrár-struktúrapolitika eszközeit is, illetve hozzájárultak a mezőgazdasági termelés alkalmazkodásához és az agrártermelők jövedelemforrásainak bővítéséhez. Ekkor jelent meg *a vidékfejlesztés agrártermelésen túlmutató politikaként* való értelmezése.

¹ Lásd CSATÁRI et al. 2009, 2010; ELEKES et al. 2003; HALMAI 2001, 2004, 2007, 2010, 2015; JÁMBOR–MIZIK szerk. 2014; KÓNYA 2012; MAÁ CZ 2001; SZÜCS–MAÁ CZ 2012.

Az 1990-es évek elején kezdődött a KAP reformja, amelyet az tett szükségessé, hogy a termelésősztönzés elérte határait (az élelmiszer-biztonság átcsapott túltermelésbe, az intenzív talajművelés visszafordíthatatlan környezeti károkat okozott). Ez magával hozta három intézkedés bevezetését, illetve megerősítését, amelyeket az EMOGA Garancia-részlegéből finanszíroztak: kordedvezményes nyugdíj, agrár-környezetgazdálkodás, illetve a mezőgazdasági területek erdősítése. Ezáltal a vidékfejlesztési támogatások köre kibővült, és a vidékfejlesztés környezeti összefüggései is konkrét formát kaptak, de mint a fentiek-ből kitűnik, a különböző intézkedéseket *két különálló pénzügyi alapról finanszírozták*: a versenyképességhez kötődő támogatásokat és a beruházásokat az EMOGA Orientációs részlegéből, a jövedelempótló és a környezet megóvását szolgáló támogatásokat az EMOGA Garanciarészlegéből.

Az 1990-es évek közepén tehát a vidékfejlesztés sok különféle intézkedést jelentett, amelyeket egy-egy speciális probléma megoldására vezettek be, azonban a rendszer nem állt össze egységes egészzé. Az egységes vidékfejlesztési politika igénye először az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 1996-ban elfogadott *Vidéki Térségek Európai Kartájában* jelent meg. A Karta fogalmazta meg először, hogy a vidéknek

- *gazdasági* (a lakosság élelmiszerrel történő ellátása, a gazdálkodók képzettségüknek megfelelő jövedelmének biztosítása, megújuló nyersanyagok termelése, kis mezőgazdasági és nem mezőgazdasági vállalkozások és szolgáltatások támogatása, a pihenés és a turizmus támogatása, a genetikai alapok fenntartása);
- *ökológiai* (az élet biológiai alapjainak – föld, víz és levegő – megőrzése, a meglévő biotópok és a tájak, a biodiverzitás, tehát az állat- és növényfajok, illetve a tájak változatosságának fenntartása, a vadállatok megóvása) és
- *szociokulturális* (helyi közösségek fenntartása, a városiakkal azonos életfeltételek, a modern információs technológiák biztosítása)

funkciói vannak.

A Kartával csaknem egy időben, szintén *1996-ban, az írországi Corkban megtartott konferencián az EU (akkor még Európai Közösségek) tagállamai megfogalmazták a vidékfejlesztés alapelveinek 10 pontját*:²

1. *A vidék előnyben részesítendő*: A vidékfejlesztésnek az Európai Unió programjában *elsők közt kell szerepelnie*, és alapvető politikává kell válnia. Ennek célja a falvakból való elvándorlás megfordítása, a szegénység leküzdése, a foglalkoztatás és esélyegyenlőség ösztönzése, a jobb minőségre, egészségre, biztonságra, személyes fejlődésre és kapcsolódásra való igény kielégítése, a vidéki életszínvonal emelése. A vidéki és városi területek között meg kell teremteni az igazságosabb egyensúlyt.
2. *Integrált megközelítés*: A vidékfejlesztési politika koncepciója multidiszciplináris, alkalmazása multiszektorális, területi dimenziója világos.
3. *Diverzifikáció* (több lábon állás): A gazdasági és szociális tevékenység diverzifikációja érdekében nyújtott támogatás fő célja a keretek biztosítása az önfenntartó magán- és közösségre alapozó kezdeményezések részére: beruházás, szakmai

² Lásd www.terport.hu/webfm_send/545 (A letöltés dátuma 2020. 05. 05.)

segítség, üzleti szolgáltatások, megfelelő infrastruktúra, oktatás, képzés, az információs technika vívmányainak beépítése. A kisvárosok mint a vidéki területek szerves részeinek és a fejlődés szempontjából kulcstényezőinek a megerősítése, és az életképes vidéki közösségek fejlesztésének, valamint a falvak megújulásának az elősegítése.

4. *Fenntarthatóság*: A vidékfejlesztésnek olyan formája támogatandó, amely fenntartja az európai vidéki tájak (természeti erőforrások, biodiverzitás és kulturális identitás) minőségét oly módon, hogy azok a következő nemzedékek lehetőségeit illetően nem csorbulnak.
5. *Szubszidiaritás*: Az EU vidéki területeinek sokfélesége következtében a vidékfejlesztési politikának a szubszidiaritás elvét kell követnie, tehát *a döntéseket meghozni, a szabályokat megalkotni a lehető legalacsonyabb igazgatási szinten kell*. Amennyire lehetséges, a politika legyen decentralizált és a különböző érintett (helyi, regionális, nemzeti és európai) szintek együttműködésén, illetve szövetkezésén alapuló. A részvételre és a „lentől felfelé” történő megközelítésre kell helyezni a hangsúlyt, amely kihasználja a vidéki közösségek kreativitását és szolidaritását.
6. *Egyszerűsítés*: A jogszabályalkotás tekintetében a vidékfejlesztési politikának, nevezetesen annak mezőgazdasági elemének radikális egyszerűsítésen kell átesnie.
7. *Programozás*: A vidékfejlesztési programok alkalmazásának alapja a koherens és átlátható eljárás mód. Minden régióknak csak egy vidékfejlesztési programja lehet, amelyet egységesen kell végrehajtani.
8. *Finanszírozás*: A helyi vidékfejlesztési projektek elősegítése érdekében ösztönözni kell a helyi pénzügyi erőforrások felhasználását. Támogatni kell a pénzügyi eszközök használatát a vidéki hitelezési formákban, ösztönözni a magán- és a közösségi finanszírozási formák szinergiáját, a kisvállalkozásokra háruló pénzügyi terhek enyhítését, a bankszektor (állami és magán) és egyéb pénzügyi közvetítők aktívabb részvételét.
9. *Igazgatás*: A regionális és helyi önkormányzatok, valamint a közösségre alapuló csoportok *adminisztratív képességét és hatékonyságát fokozni kell* technikai segítségnyújtással, képzéssel, a vidéki területek hálózatba kapcsolásával.
10. *Értékelés, kutatás*: Az eljárások átláthatóságának, a közpénzek jó felhasználásának, a kutatás és innováció ösztönzésének, valamint a helyes információkon alapuló társadalmi vita biztosításának érdekében *meg kell erősíteni a nyomon követést (monitoring), az értékelést, ideértve a kedvezményezettek szempontjából történő értékelést*.

Mindez megerősítést nyert az *Agenda 2000* reformprogram keretében, amely a versenyképes mezőgazdaság, a környezetvédelem és az új tagállamok csatlakozására való felkészülés jegyében mind a KAP, mind a strukturális alapok reformját tartalmazta. A vidékfejlesztési politika újragondolása már annak a felismerésnek a hatása alatt történt, hogy

- a mezőgazdaságnak a termék-előállításán túl szerepe van a természeti és társadalmi közjavak előállításában is;

- a vidékfejlesztésnek a környezet megóvását és a vidéki társadalom egészének igényeit is szolgálnia kell.

Az *Agenda 2000*-rel a vidékfejlesztés a KAP II. pillérévé vált, feladata egyrészt a KAP I. pillérében található piaci intézkedések reformjának teljessé tétele, másrészt a strukturális alapok céljaihoz való hozzájárulás volt.

Minden addig létező támogatási eszközt/intézkedést egységes jogszabályi szerkezetbe foglaltak. Az intézkedések megvalósítására a tagállamoknak, illetve a régióknak többéves programokat kellett alkotniuk. Az 1257/1999/EK rendelet – az akkori vidékfejlesztési rendelet – 22 intézkedésből álló választási lehetőséget kínált, amelyekből a tagállamok összeállíthatták saját vidékfejlesztési programjukat úgy, hogy az az agrárszerkezetátalakítást, a környezetvédelmet és a mezőgazdaságon kívüli vidékfejlesztést a legjobban szolgálja.

2000-ben indult el a LEADER közösségi kezdeményezés (lásd ott) 3. generációja, az alulról jövő, helyi vidékfejlesztési programok támogatása céljából.

2003-ban a KAP féldős értékelése az II. pillér további reformját eredményezte, egyrészt bevezette az egységes üzemtámogatást, másrészt meghatározta azon körületeket, köz-, állat- és növényegészségügyi, valamint állatjóléti előírásokat, amelyek betartása a támogatások – ideértve a vidékfejlesztési támogatásokat is – kifizetésének feltételévé vált (kölsönös megfeleltetés). Lehetővé tette továbbá az úgynevezett modulációt, amelynek keretében a tagállamok az I. pillérből a II. pillérbe csoportosíthatnak át támogatási forrásokat. A vidékfejlesztési intézkedések közé beillesztették továbbá az EU-előírásoknak való megfelelést, az élelmiszer-minőségi rendszerekben való részvételt támogató intézkedéseket, valamint az állatjóléti intézkedést, amelyek teljesebbé tették az I. pillér támogatásainak körét.

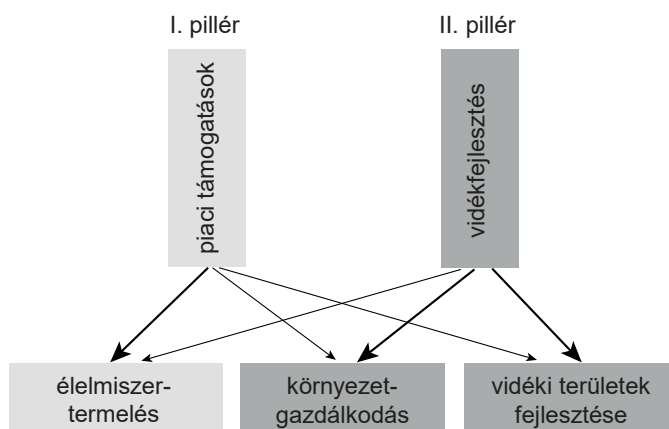
2003 novemberében Salzburgban vidékfejlesztési konferenciára került sor a Bizottság és a tagállamok részvételével, amely a vidékfejlesztési politika következő három célját határozta meg:

- az agrárágazat (élelmiszer-termelés) versenyképességének növelése,
- környezetgazdálkodás és tájvédelem,
- az életminőség javítása a vidéki térségekben és a gazdasági tevékenységek diverzifikációjának (változatossá tételének) előmozdítása.

Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája ettől az időponttól kezdve e három terület támogatását, előmozdítását tűzte ki céljául. A három cél három irányítási rendszer – gazdaságpolitika, környezeti politika és szociális politika – egységét jelenti.

A salzburgi konferencia javasolta azt is, hogy a LEADER közösségi kezdeményezést integrálják a vidékfejlesztési programok fő áramába, és a vidékfejlesztést helyezzék egységes programozási és finanszírozási keretek közé.

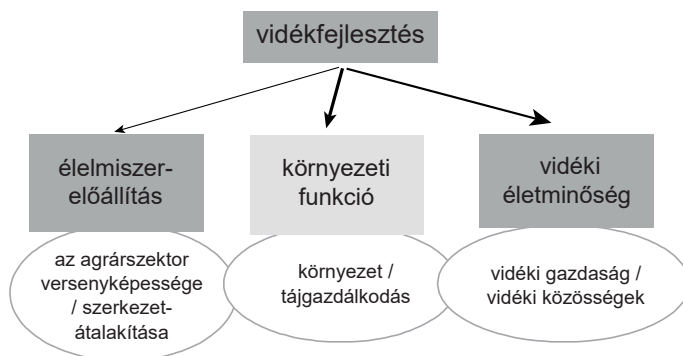
A KAP két pillérébe tartozó intézkedések által támogatott területeknek így kialakult a következő ábrán bemutatott szerkezete.



6.1. ábra

A KAP szerkezete

Forrás: a szerző szerkesztése



6.2. ábra

A vidékfejlesztés funkciói

Forrás: a szerző szerkesztése

A vidékfejlesztés tehát szektorális politikából (mezőgazdasági szektorpolitika) *erős területi dimenzióval rendelkező politikává* vált. Az általa lefedett terület immár magában foglalja az agrárgazdaságot, az erdészetet, a nem művelt természeti területeket és a falvakat, kisvárosokat is. A vidékfejlesztés elvileg lefedi mindazokat a fejlesztési területeket, amelyek nem köthetők a nagyvárosokhoz.

Mindezt megerősítette az *OECD 2006-ban* megjelentett *A vidéki térségek újra felfedezése* című dokumentuma, amely megállapítja, hogy a sikeres regionális politika és vidékfejlesztés feltétele az a fajta *paradigmaváltás*, amely a felülről lefelé tervezett, központilag irányított, csak támogatásokra épített politika helyett az alkalmazott eszközök sokkal szélesebb körét és a *társadalmi részvételt* helyezi előtérbe. Olyan fejlesztési stra-

tégiát kell alkotni, amely minden befolyásoló tényezőt figyelembe vesz: az infrastruktúrát, a rendelkezésre álló munkaerőt, a helyi vállalkozások összetételét. Nagyobb figyelmet kell szentelni a *helyi erőforrásoknak és tudásnak*, mint a kívülről bevitt beruházásoknak és tőkének. Mindezt a helyi szereplőkkel közösen kell megalkotni, bevonva a nemzeti, a regionális és a helyi önkormányzatokat és egyéb érdekelteket is, a központi kormányzat csökkenő szerepvállalása mellett. Ezek eredményeképpen multiszektorális, térségközpontú fejlesztés valósul meg, amely segít meghatározni és kiaknázni a vidéki térségek változatos fejlesztési potenciálját. Az Új vidéki paradigma szerint ezért *a helyre kell koncentrálni a szektorok helyett*, tehát a vidékfejlesztésnek nem a mezőgazdaságból élők jövedelmi helyzetét kell javítania, hanem a vidéki térségek versenyképességét kell szolgálnia, a vidéki értékek fel-táráásával, a kihasználatlan források felhasználásával (OECD 2006).

A 2007–2013-as programozási időszak a vidékfejlesztés további önállósodását hozta: az EU az 1290/2005/EK rendelettel *egységes vidékfejlesztési alapot hozott létre* (EMVA). Ezzel megteremtődött a vidékfejlesztési intézkedések finanszírozásának közös alapja.

A Tanács 1698/2005/EK rendelete az EMVA-ból nyújtandó vidékfejlesztési támogatás formáiról, feltételeiről, intézményrendszeréről rendelkezik. Ennek alapján a vidékfejlesztési támogatásokat egységes programozás, pénzügyi menedzsment és ellenőrzési rendszer alapján lehetett a kedvezményezettekhez eljuttatni. A rendelet a vidékfejlesztés fő céljai alapján *négy úgynevezett fejlesztési tengelyt jelölt ki*, és meghatározta az egyes tengelyekre a vidékfejlesztési tervekben (nemzeti vagy régiós) elkülönítendő legkisebb forrásarányt.

A négy tengely a következő volt:

- I. Az agrárgazdaság versenyképessége
- II. Környezetgazdálkodás és földhasználat
- III. Diverzifikáció és életminőség
- IV. LEADER

A 2007–2013-as időszakban az EMVA megszűnt mint strukturális alap. Ezért ezekben az években a regionális politikák és a vidékfejlesztés egymástól különállóan működtek, azzal együtt persze, hogy a tagországoknak kötelességük volt a különböző alapokból finanszírozott intézkedések és támogatások összehangolása.

2011-ben a 2014–2020-as időszakra való felkészülést más alapokon kezdte el az Európai Bizottság. Megállapítást nyert, hogy *a vidékfejlesztés és a regionális politikák elválasztása nem szolgálta a vidék érdekeit*, ezért az EMVA ismét a strukturális alapok, új nevükön az *Európai Strukturális és Beruházási Alapok (ESBA)* egyike lett. A támogatási rendszer egységesítését kötelezettséggé tette, hogy 2010-ben *megjelent az EU 2020 stratégia*, amely egyértelmű célokat és prioritásokat határozott meg az egész EU számára a foglalkoztatás, a klímaváltozás hatásainak enyhítése és a növekedés területén, így a támogatásoknak szükségképpen ezeket a célokat kell egységesen szolgálniuk.

A 2014–2020-as operatív programok és a vidékfejlesztési program megalkotása során ezzel együtt egyértelművé vált, hogy az alapok egységes kezelésére, egymást kiegészítő jellegének kézzelfoghatóvá tételére még nincs meg az összes feltétel. Bár a nagy célok kö-zösek, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA), amelyek a vidéki területeket is támogathatnak, sőt a kohézió, az egyes térségek fejlettsége kiegyenlítésének érdekében támogatniuk is kellene, egyértelműen szinte csak a városokra koncentrálnak. A Bizottság a már említett elválasztási kényszer (kettős finanszírozás kizárása)

miatt, valamint az alapok forrásainak koncentrálása érdekében csak nagyon indokolt esetben teszi lehetővé, hogy a vidéki területeket bármilyen módon finanszírozzák az ERFA-ból és az ESZA-ból, figyelmen kívül hagyva a három alap forrásai közötti nagyságrendbeli különbséget. Ugyanígy nem közeledtek egymáshoz a programokat működtető intézmények sem, az uniós rendeletek miatt nem lehet az EMVA-t és a többi ESB-alapot ugyanolyan hivatalokkal irányítani. Legjobb példa az integrált kezelés nehézségeire a LEADER továbbfejlesztéseként beharangozott Közösségvezérelt Helyi Fejlesztés (CLLD), amelyet a fejlesztéspolitika új eszközeként minden alap és operatív program alkalmazhatott volna, azonban az egyes források felhasználásának intézményrendszeri és eljárásrendi összehangolása oly sok kérdést és bizonytalanságot eredményezett, hogy a többalapos CLLD-t végül csak igen korlátozottan, pár tagállamban sikerült elindítani. Ugyanígy a legtöbb országban nem sikerült megvalósítani, hogy 2014–2020 között adott fejlesztéshez, beruházáshoz több alap forrásait is fel lehessen használni (integrált fejlesztések). Egymáshoz kapcsolódó beruházásokra továbbra is külön-külön kell pályázni az egyes alapokhoz, ennek minden adminisztrációs terhével és kockázatával együtt.

A 2016. szeptember 5–6. között megtartott corki konferencián (*Cork 2.0 Európai Vidékfejlesztési Konferencia*)³ az EU 28 tagállamának küldöttségei kidolgozták és Phil Hogan, az EU mezőgazdasági és vidékfejlesztési biztosa vezetésével kihirdették az agrár-vidékfejlesztés alapvető dokumentumát, a *cork nyilatkozatot*. A Konferencia 10 pontból álló programot fogalmazott meg:

1. *Vidéki jólét elősegítése*

A vidék megújulóképeségének kiaknázása elmarad a lehetőségektől. A vidékfejlesztési politikáknak a változatos vidéki területekre épülő fejlesztési stratégiákra és a több szempontú megközelítésre kellene alapulni.

2. *Vidéki értéktermelési láncok erősítése*

Az uniós politikáknak jobban kell összpontosítania a vidéki értéktermelői láncok és hálózatok integrált fejlesztésére. Új megközelítésre van szükség ahhoz, hogy a fogyasztók élelmiszer-minőséggel kapcsolatos aggodalmai és az egészséges ételekre való igényük válaszokra találjanak.

3. *A vidék életképességének növelése*

A vidéki térségekbe való befektetésnek a társadalom számára hasznos hozzáadott értékek termelésére kell fókuszálnia. A politikáknak olyan fenntartható kezdeményezéseket kellene támogatni, amelyek a versenyképes vidéki gazdaság fejlődését és a sokszínű mezőgazdasági termelés növekedését ösztönzik.

4. *A vidéki környezet megőrzése*

A megfelelő környezetgazdálkodás kulcsfontosságú szerepet tölt be az ember és környezete kapcsolatában. Kiemelt fontosságú, hogy a vidékfejlesztési politikákban hangsúlyosan jelenjenek meg az európai természeti és kulturális értékek megőrzésére irányuló elképzelések.

5. *A természeti erőforrások hatékony kezelése*

A növekvő igény a táplálék, takarmány és más termékek irányába egyre nehezedő nyomást gyakorol a természeti erőforrásokra. Szükség van innovatív, tudományos alapon működő és mindenki számára elérhető megoldásokra, amelyekkel többet

³ Lásd https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 13.)

lehet termelni kevesebből, és az erőforrásaink nagyobb eséllyel lehetnek elérhetőek még a jövő generáció számára is.

6. *Fellépés a klímaváltozással szemben*

A vidéki és városi területeken egyaránt kihívást jelent a megváltozott klimatikus viszonyokhoz való alkalmazkodás. A vidékfejlesztési politikáknak az olyan stratégiák támogatására kellene összpontosítaniuk, amelyek a hatékony adaptációra és a klimatikus hatások enyhítésére irányulnak.

A *Párizsi Megállapodás* globális éghajlatváltozási egyezmény, amely 2015. december 12-én jött létre Párizsban. Ez volt a 21. éves ülése (COP 21) az 1992-ben aláírt ENSZ éghajlatváltozási keretegyezményének (UNFCCC) és a kiotói jegyzőkönyvet aláíró országok 11. találkozója. A találkozó célja a világ minden országára kiterjedő jogilag kötelező erejű általános egyezmény megalkotása volt a klímaváltozás ügyében. A megállapodás a 2020 utáni időszakra vonatkozik, és részét képezi egy a globális felmelegedés mértékének „jóval 2°C alatt” tartását szolgáló cselekvési terv is.

7. *Az innováció és tudásátadás támogatása*

A vidéki közösségeknek is részt kellene venniük a tudásalapú gazdaságban annak érdekében, hogy teljes mértékben hasznosítani tudják a kutatás-fejlesztés legújabb eredményeit. Ennek a folyamatnak a megerősítésére a vidéki gazdák és vállalkozók közötti együttműködést, tudásátadást és hálózatosodást kellene támogatni.

8. *A vidéki fejlesztések irányításának javítása*

A közösségi alapon működő csoportok, valamint a helyi és regionális önkormányzatok adminisztratív kapacitása és hatékonysága fejlesztésre szorul. A LEADER és más hasonló programok sikereire alapozva kellene bottom-up típusú helyi közösségvezérelt kezdeményezéseket támogatni annak érdekében, hogy a vidéki potenciált még hatékonyabban ki lehessen aknázni.

9. *A vidékfejlesztési politikák közvetítésének és átláthatóbbá tételének javítása*

A célzottabb és ugyanakkor rugalmasabb vidékfejlesztési politikák kialakítása alapvető fontosságú, természetesen azoknak túlzottan bonyolulttá és átláthatatlanná tételének az elkerülésével. Hatékony és okos adminisztratív eszközök létrehozásával és bevezetésével csökkenteni lehetne az adminisztratív terhet a kedvezményezettek és a nemzeti és regionális hatóságok esetében is.

10. *Az elszámolhatóság és teljesítmény javítása*

A vidékfejlesztési politikáknak következetesnek, elszámolhatónak és az elérni kívánt céllal összhangban kell lenniük.⁴ Kiteintve a *2021–27-es programozási időszakra*: A Bizottság 2021–2027-re vonatkozó KAP-jogszabálytervezeteiből, amelyek e sorok megírásakor még hosszas tagországi (Tanács) és európai parlamenti viták előtt állnak, már látszik:

- a vidékfejlesztés ismét kikerül a strukturális politikák (ESBA-alapok) közül, és kizárólag a Közös Agrárpolitika része lesz;
- a vidékfejlesztést tagállamonként a KAP I. pillérével együtt kell tervezni;

⁴ Lásd <https://hirlevel.egov.hu/2016/09/11/kihirdettek-az-eu-agrar-vidékfejlesztésenek-alapvető-dokumentumát-a-cork-i-nyilatkozatot/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 13.)

- a vidékfejlesztés súlypontjai a környezet (klíma), az innováció és a fiatal gazdák támogatása lesznek;
- mindezek együtt azt jelentik, hogy a vidékfejlesztést alapvetően az agrárpolitikai célok fogják vezérelni, nem elfelejtve a strukturális politikával való összhang szükségességét és a vidékfejlesztés társadalompolitikai jelentőségét.

A források tekintetében a Bizottság javaslatai még szintén viták előtt állnak, azonban a közösségi források szűkülése (Nagy-Britannia kilépése) miatt a KAP forrásai szűkülni fognak, a szűkülés pedig sokkal inkább fogja jellemezni a KAP II. tengelyét (vidékfejlesztés), mint a KAP I. tengelyét.

Ezért szükséges leszögezni, hogy a továbbiakban *a vidékfejlesztés 2020-ig tartó szabályozásával foglalkozunk*, a 2021-től következő időszakra vonatkozóan nem bocsátkozunk jóslatokba.

6.3.2. A vidékfejlesztés a KAP céljain belül

A 2013-as KAP-reform alapidokumentumai meghatározták, hogy a Közös Agrárpolitikának milyen kihívásokra kell választ adnia. Ezek *gazdasági* (élelmiszer-biztonság és globalizáció, a termelékenység csökkenése, áringadozás, magas beszerzési árak, a gazdálkodók kiszolgáltatott helyzete az élelmiszerláncban), *környezeti* (erőforrás-hatékonyság, víz- és talajminőség, az élőhelyek és a biodiverzitás fenyegetettsége) és *területi* (a vidéki területek kedvezőtlen demográfiai, gazdasági és szociális helyzete) természetűek.

Ennek megfelelően a KAP céljai:

1. gazdaságos élelmiszer-termelés,
2. a természeti erőforrások fenntartható kezelése és klímavédelem, valamint
3. kiegyensúlyozott területi fejlődés.

Látható, hogy *a vidékfejlesztés mindhárom KAP-cél megvalósulásához hozzájárul*, hiszen jelentős tényező a gazdálkodás jövedelmezővé tételében (például beruházások és kockázatkezelés), a környezetgazdálkodásban és a vidéki térségek fejlesztésében is.

A vidékfejlesztésnek ezzel együtt sok olyan célja van: az elvándorlás megelőzése, a szegénység elleni küzdelem, a munkahelyteremtés serkentése és az esélyegyenlőség kialakítása, amelyek *nem köthetők kizárólag az agrárgazdasághoz*. A mezőgazdaságban dolgozók mezőgazdaságon kívüli munkavállalásának ösztönzésével, a falvak, a táj képének általános rendezésének igényével a vidéken élő agrár- és nem agrár népesség életkörülményeinek, életszínvonalának javításával *a vidékfejlesztés társadalmi szerepe túlmutat az agrárpolitika hatókörén*. A vidéki területek azzal együtt, hogy sokszor elmaradottabbak a városoknál, lehetőségeket nyújtanak az új ágazatokban meglévő növekedési tartalékok, a rekreáció, továbbá a vonzó lakó- és munkakörnyezet fejlesztése tekintetében.

A mezőgazdaság és az erdészet gazdasági súlya, valamint a foglalkoztatásban betöltött szerepe folyamatosan csökken. A vidéki területeken a széles értelemben vett *agrárgazdaság csak az egyik – és sokszor nem is a legfőbb – jövedelemforrás*.

Ahogy a vidékfejlesztés nem azonos csak a mezőgazdaság fejlesztésével, *az agrárszektor sem azonos a vidéki gazdasággal, de annak legfontosabb állandó eleme*. A szektor

fontos forrása a jövedelmeknek és a foglalkoztatásnak, még akkor is, ha aránya a GDP-ben, illetve a foglalkoztatásban nem meghatározó. Bár a mezőgazdaság az elmúlt évek gazdasági-társadalmi átalakulását követően elvesztette a nemzetgazdaságban korábban betöltött fontos szerepét, de még mindig sok vidéki település – elsősorban a kisebb falvak – egyetlen gazdasági bázisa. Az agrárágazat jelentősége jóval túlnő a GDP-n belül elfoglalt részarányán. Az egész élelmiszer-gazdaság, az eszközgyártóktól kezdve az élelmiszer-kereskedelemig, már a GDP 30%-át foglalja magában (KÓNYA 2012).

Továbbá *a mezőgazdaság és az erdészet mint a fő területhasználók határozzák meg alapvetően a táj arculatát. Ezáltal szerepük a vidék fejlesztési lehetőségeinek kiaknázásában nem megkerülhető.*

A vidékpolitikának *a mezőgazdaságot szélesebb összefüggésben kell kezelnie.* Meg kell erősítenie a mezőgazdaság szerepét a környezet megóvásában, a biztonságos élelmiszer-termelésben, a vidéki munkaerő és népesség megtartásában.

A vidékfejlesztés tehát *egyszerre terjeszti ki a vidék fogalmát az agrárgazdaságon túli összetevőkre és az agrárgazdaság szerepének értelmezését az élelmiszer-előállításon túlra.*

6.4. Az Európai Unió fejlesztési stratégiai és programjai

6.4.1. Az Európa 2020 stratégia

Az „Európa 2020” az Európai Unió 2010-ben útnak indított, 10 évre szóló növekedési és foglalkoztatási stratégiája.⁵ Célja volt: egyrészt az Unió kivezetése a 2008-ban kezdődött gazdasági válságból, másrészt annak elősegítése, hogy az EU *orvosolni tudja az uniós növekedési modell hiányosságait, és megteremtse az intelligens, fenntartható és befogadó növekedés feltételeit.*

A stratégia *öt kiemelt cél* formájában határozta meg, milyen eredményeket kell az Európai Uniónak 2020 végére elérnie a következő területeken: 1. kutatás és fejlesztés, 2. éghajlat-politika/energiaügy, 3. oktatásügy, 4. társadalmi befogadás, valamint 5. a szegénység elleni küzdelem.

A stratégia célkitűzéseinek megvalósítását *hét kiemelt kezdeményezés* („Innovatív Unió”, „Mozgásban az ifjúság”, „Európai digitális menetrend”, „Erőforrás-hatékony Európa”, „Iparpolitika a globalizáció korában”, „Új készségek és munkahelyek menetrendje”, „Szegénység elleni európai platform”) segíti. Ezek a kezdeményezések keretet biztosítanak ahhoz, hogy *kölcsönösen felerősítsék egymást* azok az erőfeszítések, amelyeket az Európai Unió és a tagállami hatóságok az Európa 2020 stratégia prioritásainak megvalósítása érdekében tesznek az innováció, a digitális gazdaság, a foglalkoztatás, az ifjúság, az iparpolitika, a szegénység elleni küzdelem, valamint az erőforrás-hatékonyág terén.

A stratégiában megfogalmazott célkitűzések elérését más, uniós szintű eszközök is segítik, így például az *európai egységes piac, az uniós költségvetés és az EU külkapcsolati politikája.*

5 Lásd <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 13.)

Az Európa 2020 végrehajtása és a megvalósítás nyomon követése az *európai szemeszter* – a gazdasági és költségvetési politikák koordinációjának éves ciklusa – keretében valósul meg. (Lásd részletesen: HALMAI 2020a, b.) Az Európa 2020 stratégia olyan növekedést hivatott megvalósítani, amely

- *intelligens*, azaz az oktatási, a kutatási és az innovációs beruházásokra összpontosít,
- *fenntartható*, mert kulcseleme az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való átállás, és
- *inkluzív*, azaz a meglévő belső erőforrásokra épít, mivel nagy hangsúlyt fektet a munkahelyteremtésre és a szegénység csökkentésére.

6.4.2. Az Európa 2020 stratégia céljai

2020-ra az EU egészének teljesítenie kell az alábbi öt célt:

1. *Foglalkoztatás*
 - Biztosítani kell, hogy a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya elérje a 75%-ot.
2. *Kutatás-fejlesztés (K+F)*
 - Az Európai Unió GDP-jének 3%-át a kutatásba és a fejlesztésbe kell fektetni.
3. *Éghajlatvédelem és fenntartható energiagazdálkodás*
 - Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20%-kal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest (vagy akár 30%-kal, ha adottak az ehhez szükséges feltételek).
 - A megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelni.
 - Az energiahatékonyságot 20%-kal kell javítani.
4. *Oktatás*
 - A korai iskolaelhagyók arányát 10% alá kell csökkenteni.
 - El kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen.
5. *Küzdelem a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen*
 - Legalább 20 millióval csökkenjen azok száma, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent.

Az öt uniós szintű cél alapján minden egyes EU-tagállam nemzeti célokat határoz meg, figyelembe véve az egyes országok különböző helyzetét és a helyi viszonyokat. Teljesítésüknek nem feltétele a terhek megosztása: olyan közös célokról van szó, amelyek eléréséhez tagállami és uniós intézkedésekre egyaránt szükség van.

A célok egymással összefüggnek és egymást erősítik:

- az oktatás tökéletesítése elősegíti, hogy javuljon a foglalkoztathatóság és csökkenjen a szegénység;
- a gazdasági életben végzett kutatási-fejlesztési és innovációs tevékenységek megsokszorozódása és a forrásfelhasználás hatékonyságának javítása révén Európa versenyképesebbé válik, és új munkahelyek jönnek létre;

- a környezetkímélő technológiákba történő beruházás hozzájárul az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez, egyúttal pedig új üzleti és foglalkoztatási lehetőségeket teremt (Európai Bizottság 2014).

Az uniós tagállamok mindegyike elkötelezte magát amellett, hogy teljesíti az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célkitűzéseket. A megvalósítás érdekében az uniós célok alapján nemzeti célokat határoztak meg, és növekedésösztönző szakpolitikákat dolgoztak ki. A növekedést azonban csak akkor sikerülhet a kívánt mértékben előmozdítani, ha az egyes országok egyéni erőfeszítéseiket célzottan és összehangoltan hajtják végre. Ezért az Európai Bizottság létrehozta a gazdaságpolitikai koordináció évente ismétlődő ciklusát, az *európai szemesztert*. Az EB minden évben részletesen elemzi a gazdasági és strukturális reformokról szóló tagállami programokat, és a következő 12-18 hónapra ajánlásokat fogalmaz meg az egyes tagországok számára (*országspecifikus ajánlások*). Az európai szemeszter azzal indul – rendszerint az év vége felé –, hogy *a Bizottság elfogadja az éves növekedési jelentést*. Az éves növekedési jelentésben a Bizottság meghatározza, hogy a következő évben mely célok jelentenek prioritást az EU számára a növekedésösztönzés és a munkahelyteremtés terén.

Az éves növekedési jelentés alapján az EU kormány- és államfői márciusban uniós szakpolitikai iránymutatást bocsátanak ki a tagállamok számára. Az Európai Tanács tavaszi ülésén az állam- és kormányfők az éves növekedési jelentés alapján áttekintik:

- az általános makrogazdasági helyzetet,
- az öt uniós cél megvalósítása terén elért előrehaladást,
- a kiemelt kezdeményezések keretében elért eredményeket.

A Tanács szakpolitikai *iránymutatással szolgál* a költségvetési és a makrogazdasági strukturális reformok, valamint a gazdasági növekedést ösztönző területek vonatkozásában, és *tanácsokat fogalmaz meg* a lehetséges kapcsolódási pontokkal kapcsolatban. A tagállamok áprilisban benyújtják a rendezett államháztartás létrehozására irányuló terveiket (stabilitási, illetve konvergenciaprogramok), és előterjesztik, milyen reformok és intézkedések révén kívánnak előrehaladást elérni az intelligens, fenntartható és inkluzív (belső erőforrásokra építő) növekedés felé a foglalkoztatás, a kutatás, az innováció, az energiaügy és a társadalmi befogadás területén (*nemzeti reformprogramok*). A Bizottság májusban/júniusban kiértékeli ezeket a programokat, és megfogalmazza az országspecifikus ajánlásokat. Ezt követően a Tanács megvitatja, az Európai Tanács pedig jóváhagyja az ajánlásokat. Így tehát a tagállamok már az Uniótól kapott szakpolitikai tanácsok birtokában kezdenek meg a következő évre tervezett költségvetésük véglegesítését.

Végezetül a Tanács június végén vagy július elején hivatalosan is elfogadja az országspecifikus ajánlásokat. Ha a tagországok a megadott időkereten belül nem tesznek lépéseket az ajánlásokban foglaltak megvalósítása céljából, szakpolitikai figyelmeztetésben lehet őket részesíteni. Túlzott makrogazdasági és költségvetési egyensúlyhiány esetén ösztönözőket és szankciókat is életbe lehet léptetni annak érdekében, hogy a tagállamok végrehajtsák a szükséges intézkedéseket (Európai Bizottság 2014).

6.4.3. A Horizont 2020 program

Az Európa 2020 programhoz hasonlóan 2014-től 2020-ig tartó keretprogram a Horizont 2020 program, amely a regionális politikákhoz és a vidékfejlesztéshez nem kapcsolódik közvetlenül, de céljait minden EU-s fejlesztési programnak figyelembe kell vennie, és azok végrehajtását elő kell segítenie. Nagyon fontos, hogy a program *a fejlesztési politikákban 2020-ig központi jelentőségű innovációs fejlesztések egyik fő finanszírozója*. A Horizont 2020 az Unió kutatás-fejlesztési és innovációs politikáját 2014–2020 között meghatározó program, amely minden eddiginél nagyobb, közel 79 milliárd eurós költségvetéssel gazdálkodik. A program a kontinens globális versenyképességének növelését célzó Európa 2020 stratégia „Innovatív Unió” elnevezésű kiemelt kezdeményezésének egyik alappillére.

Három kezdeményezést (FP – Kutatási Technológiafejlesztési és Demonstrációs Keretprogram; CIP – Versenyképességi és Innovációs Keretprogram; EIT – Európai Innovációs és Technológiai Intézet) foglal magában, és a korábbi keretprogramoknál egyszerűbb adminisztrációt, valamint új, innovációorientált szemléletet vezet be. A Horizont 2020 program kiválósági alapon, nemzetközi versenyben, közvetlenül Brüsszellel elnyerhető pályázati forrásokat jelent, vagyis *a rendelkezésre álló pénzügyi keretből mindegyik tagállam anynyit hasznosít, amennyire képes*: a pályázatok brüsszeli elbírálásánál döntő szempont a kiválóság, a magas szakmai szintű és jól menedzselt konzorcium, illetve az uniós szinten is mérhető hatás.

A program kiemelt célja, hogy *a tudományos áttörésekből üzleti lehetőségeket biztosító innovatív termékek és szolgáltatások születhessenek*, ezért a kutatástól a piaci hasznosításig terjedően az innovációs lánc minden szakaszához támogatást nyújt. A hangsúlyt a társadalmi kihívások kezelésére és az Európai Unió társadalmát érintő problémák megoldására helyezik (például egészségügy, energia, közlekedés területein). Egyszerűsítik az adminisztratív szabályokat és eljárásokat, áttekinthetőbbé teszik a finanszírozási rendszert, gyorsítják a szerződéskötést, a pályáztatás szinte teljes mértékben elektronikus úton történik. A program *kiemelten kezeli a kis- és középvállalkozói szektort*: a Horizont 2020 program egyik fontos újdonsága, hogy a kkv-k támogatására új eszközt vezet be az Európai Bizottság, amely az innovációs lánc teljes folyamatában – az ötlettől a piaci bevezetésig – végigkíséri a kkv-kat. Egy-egy vállalkozás önállóan is pályázhat a kiírásokra, míg korábban ez csak nemzetközi konzorciumokban volt lehetséges.

A Horizont 2020 program szerkezete *három pillérre* épül:

1. *Kiváló tudomány* – az EU-nak a tudományos kiválóság terén világviszonylatban betöltött vezető szerepének megerősítését célozza.
2. *Vezető ipari szerep* – Európa vezető szerepét hivatott megalapozni a kutatás-fejlesztés és innováció területén, amit a kulcsfontosságú technológiák támogatásával, a tőkéhez való szélesebb körű hozzáférés biztosításával, valamint a kis- és középvállalkozások segítségével terveznek elérni.
3. *Társadalmi kihívások* – az Európa egésze számára kihívást jelentő társadalmi kérdések megoldásához kíván hozzájárulni az egészségügy, élelmiszerbiztonság és fenntartható mezőgazdaság, az energia, a közlekedés, az éghajlatváltozás és környezetvédelem, valamint az inkluzív, innovatív és biztonságos társadalmak területein (Nemzeti Innovációs Hivatal 2014).

6.4.4. Európai Innovációs Partnerség a fenntartható és termelékeny mezőgazdaságért

Az Európai Innovációs Partnerségek (EIP) 2014-től új eszközt jelentenek az EU kutatási és innovációs tevékenységében. Az EIP-ek *a globális kihívásokra kívánnak választ adni, a társadalom jólétét szolgálják, továbbá hozzá kívánnak járulni a kapcsolódó szektorok és piacok modernizációjához.*

Az EIP-ek a teljes kutatási és innovációs láncban közreműködnek, együttműködésre készítve annak minden magán- és közszereplőjét EU-, nemzeti és regionális szinten egyaránt annak érdekében, hogy: a) a kutatási és fejlesztési erőfeszítések hatékonysága nagyobb legyen, b) a bemutató és kísérleti beruházásokat koordinálják, c) a szükséges rendeletek és szabványok a lehető leggyorsabban megszülethessenek és d) felkeltsék az igényt, különösen egy jobban koordinált közbeszerzésen keresztül, hogy a találmányok, új technológiák minél előbb a piacra kerülhessenek.

A legfontosabb, hogy ezek a tevékenységek ne egymástól függetlenül menjenek végbe, mint az általában szokásos, hanem az EIP-ek segítségével a lépéseket egymással összehangoltan, egymásra építve lehessen megtenni, megszüntetve ezzel a kényszerű megtorpanásokat.

Az EIP-ek összerendezik, egyszerűsítik és koordinálják a meglévő eszközöket és kezdeményezéseket, valamint ahol szükséges, újakkal egészítik ki azokat. Ez könnyebbé teszi a partnerek számára az együttműködést, valamint jobb és gyorsabb eredményekhez vezet. Ezáltal a létező eszközöket egy egységes, koherens politikai keretbe helyezik. Legfontosabb tényező a rugalmasság, hiszen nem lehet minden helyzetre megfelelő, egységes szabályokat alkotni.

EIP-eket csak ott indíthatnak, és csak olyan tevékenységekből állhatnak, *ahol a központi kormányzati beavatkozás egyértelműen indokolt*, és ahol az uniós szintű, nemzeti és regionális együttműködés a kutatás-fejlesztést, valamint az igény oldalon a cél elérését igazolhatóan gyorsabbá és hatékonyabbá teszi.

Összesen öt EIP indult el a 2014–2020-as tervezési időszakban:

1. EIP az aktív és egészséges öregedésért;
2. EIP a fenntartható és termelékeny mezőgazdaságért;
3. EIP az intelligens városokért és közösségekért;
4. EIP a vízért;
5. EIP a nyersanyagokért.

Az öt EIP az EU 2020 stratégia „Innovatív Unió” kiemelt kezdeményezését hivatott alátámasztani egy versenyképesebb gazdaság, nagyobb foglalkoztatás és jobb életminőség érdekében.

Az EIP-et a fenntartható és termelékeny mezőgazdaságért (EIP-AGRI) 2012-ben indította el az EB. Célja *hozzájárulni egy versenyképes és fenntartható mezőgazdasági és erdészeti szektor működtetéséhez*, amely „többet ér el kevesebből”. Elősegíti az egyenletes és állandó élelmiszer-, takarmány- és élőanyag-ellátást, valamint a véges természeti erőforrások fenntartható kezelését. Az EIP-AGRI ennek érdekében *együttműködésre készíti az innováció szereplőit*: gazdálkodókat, tanácsadókat, kutatókat, vállalkozókat, nem kormányzati szervezeteket (NGO-k), és hidakat épít a kutatás és a gyakorlat között.

Az EIP-AGRI innovációs modellje azonban túlmutat azon, hogy a laboratóriumi eredményeket a gyakorlatba ültesse (ez a lineáris innovációs modell). „*Interaktív innovációs*

modell” valósít meg, amely a szereplőket arra inspirálja, hogy olyan többszereplős projektekben vegyenek részt, amelyek egy adott problémára keresik a választ, vagy egy konkrét lehetőséget dolgozzanak ki. Ezekben az úgynevezett operatív csoportokban új meglátások és ötletek születnek, és a meglévő tudás olyan megoldásokban egyesül, amelyeket gyorsabban lehet a gyakorlatba ültetni. Ez a módszer minden résztvevő részéről ösztönzi az innovációt, és elősegíti a kitűzött kutatási célok elérését.

Az EIP-AGRI-n belül megvalósuló innováció lehet technológiai, nem technológiai, szervezeti vagy társadalmi, alapulhat új vagy meglévő gyakorlaton. Az új ötlet lehet egy új termék, gyakorlat, szolgáltatás, gyártási mód stb. Az ötlet akkor válik innovációvá, ha széles körben elfogadottá válik, és bebizonyosodik, hogy a gyakorlatban is hasznos. Azt, hogy mi a valódi innováció, csak hosszabb idő eltelte után lehet megmondani.

Az innovációba gyakorlati szereplőket is szükséges tehát bevonni, nemcsak mint egy kísérlet alanyait, hanem felhasználva vállalkozási tudásukat és tapasztalatukat és közös tulajdont létrehozva velük.

6.5. A vidékfejlesztés céljai, prioritásai

6.5.1. A vidékfejlesztés 6 prioritása és 18 fókuszterülete

Az EMVA alaprendelete, az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete értelmében *a vidékfejlesztési célkitűzések teljesítésére hat, a közös stratégiai keret tematikus célkitűzéseinek megfeleltethető uniós vidékfejlesztési prioritás keretében kerülhet sor.*

1. *A tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban és a vidéki térségekben.*

Ezen belül az úgynevezett fókuszterületek:

- a) az innovációnak, az együttműködésnek és a tudásbázis gyarapításának az ösztönzése a vidéki térségekben;
- b) a kapcsolatok erősítése a mezőgazdaság, az élelmiszer-termelés és az erdőgazdálkodás, valamint a kutatás és az innováció között, egyebek mellett a környezet-gazdálkodás és a környezeti teljesítmény javítása céljából;
- c) az egész életen át tartó tanulás és a szakképzés előmozdítása a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban.

2. *A mezőgazdasági üzemek életképességének javítása és a versenyképesség fokozása valamennyi régióban és a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében, valamint az innovatív gazdálkodási technológiák és a fenntartható erdőgazdálkodás előmozdítása.*

Fókuszterületek:

- a) valamennyi mezőgazdasági üzem gazdasági teljesítményének javítása, valamint a mezőgazdasági üzemek szerkezetátalakításának és korszerűsítésének a megkönnyítése, mindenekelőtt a piaci jelenlét, a piacorientáltság és a mezőgazdasági tevékenységek diverzifikálásának fokozása céljából;
- b) a megfelelően képzett mezőgazdasági termelők mezőgazdasági ágazatba való belépésének megkönnyítése és ezen belül is különösen a generációs megújulás elősegítése.

3. *Az élelmiszerlánc szervezésének* – többek között a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának, az állatjólétnek és a mezőgazdaság terén alkalmazott kockázatkezelésnek – *az előmozdítása.*

Fókuszterületek:

- a) az elsődleges termelők versenyképességének javítása, mégpedig azáltal, hogy megfelelőbb módon integrálják őket az agrár-élelmiszeripari láncba a minőségrendszerek révén, a mezőgazdasági termékek értékének növelése, valamint a helyi piacokon, a rövid ellátási láncokban, továbbá a termelői csoportokban és szervezetekben és a szakmaközi szervezetekben folytatott promóció;
 - b) a mezőgazdasági üzemekben megvalósuló kockázatmegelőzés és -kezelés támogatása.
4. A mezőgazdasággal és az erdőgazdálkodással kapcsolatos ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása.

Fókuszterületek:

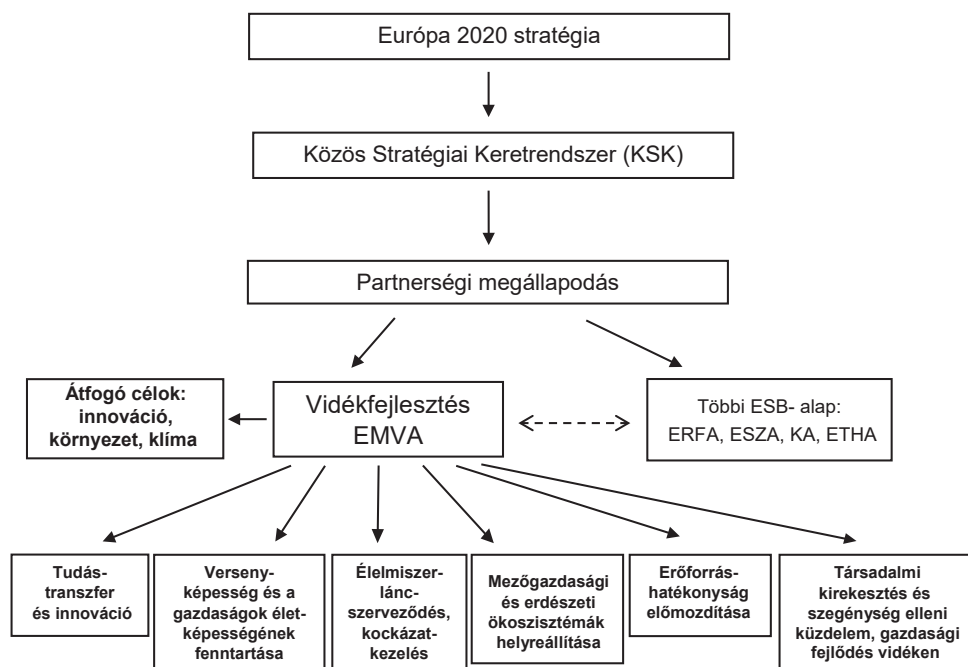
- a) a biológiai sokféleség helyreállítása, megőrzése és javítása, beleértve a Natura 2000 területeken és a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területeken, jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodást, valamint az európai tájak állapotának helyreállítását, megőrzését és javítását;
 - b) a vízgazdálkodás javítása, a műtrágya- és peszticidhasználat szabályozásának javítását is beleértve;
 - c) a talajerózió megelőzése és a talajgazdálkodás javítása.
5. *Az erőforrás-hatékonyság előmozdítása*, valamint a karbonszegény és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszeripari és az erdészeti ágazatban.

Fókuszterületek:

- a) a mezőgazdaság általi vízfelhasználás hatékonyságának fokozása;
 - b) a mezőgazdaság és az élelmiszer-feldolgozó iparág általi energiafelhasználás hatékonyságának fokozása;
 - c) a megújuló energiaforrások, a melléktermékek, a hulladékok, a maradékanyagok és más, nem élelmiszer jellegű nyersanyagok biogazdasági célokra történő átadásának és felhasználásának megkönnyítése;
 - d) a mezőgazdaságból származó, üvegházhatást okozó gázok és ammónia kibocsátásának csökkentése;
 - e) a széntárolás és -megkötés előmozdítása a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban.
6. *A társadalmi befogadás előmozdítása*, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben.

Fókuszterületek:

- a) a diverzifikálásnak, kisvállalkozások alapításának és fejlesztésének, valamint a munkahelyteremtésnek a megkönnyítése;
- b) a helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben;
- c) az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőbbé tétele, használatuk előmozdítása és minőségük javítása a vidéki térségekben.



6.3. ábra

A vidékfejlesztés tervezési hierarchiája

Forrás: a szerző szerkesztése az Európai Bizottság alapján, lásd https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_236 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

A prioritások használata a korábbi tengelyek helyett abból a felismerésből született, hogy *egy-egy intézkedés nemcsak egy megnevezett célhoz tud hozzájárulni, hanem többhöz is.* Így például egy beruházás, amely növeli a versenyképességet, egyben előmozdíthatja az erőforrás-hatékonyságot is (például fűtés-korszerűsítés). Az intézkedések így szabadabban, rugalmasabban használhatók a programban vállalt kötelezettségek teljesítésére.

Miután az EMVA az ESB-alapok egyike, a 11 tematikus célhoz ugyanúgy hozzá kell járulnia, mint a hat prioritás teljesüléséhez. A tervezés szempontjait figyelembe véve ezért *szükség volt arra, hogy a 18 prioritást összekössék a tematikus célokkal,* csak így lehet megmondani, hogy egy-egy tematikus célra mekkora forrást tervez a tagállam. Az egymáshoz rendelést az 6.1. táblázat mutatja. Felmerülhet a kérdés, hogy miért van szükség részben egyező, részben mégis más prioritásokra a vidékfejlesztésben, ha egységes fejlesztéspolitikáról beszélünk. A választ a *vidékfejlesztés kettős természetében* kell keresnünk, amely szerint a vidékfejlesztés ugyanúgy része a Közös Agrárpolitikának, mint a regionális politikának, így *céljait ehhez a kettősséghez kell igazítani.*

6.1. táblázat

A vidékfejlesztési fókuszterületek és az ESBA tematikus célok megfeleltetése

Vidékfejlesztési fókuszterületek	ESBA tematikus célok
1. prioritás: a tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban és a vidéki térségekben	
(a) az innovációnak, az együttműködésnek és a tudásbázis gyarapításának az ösztönzése a vidéki térségekben	1. a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése
(b) a kapcsolatok erősítése a mezőgazdaság, az élelmiszer-termelés és az erdőgazdálkodás, valamint a kutatás és az innováció között, egyebek mellett a környezetgazdálkodás és a környezeti teljesítmény javítása céljából	1. a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése
(c) az egész életen át tartó tanulás és a szakképzés előmozdítása a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban	10. az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében
2. prioritás: a mezőgazdasági üzemek életképességének javítása és a versenyképesség fokozása valamennyi régióban és a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében, valamint az innovatív gazdálkodási technológiák és a fenntartható erdőgazdálkodás előmozdítása	
(a) valamennyi mezőgazdasági üzem gazdasági teljesítményének javítása, valamint a mezőgazdasági üzemek szerkezetátalakításának és korszerűsítésének a megkönnyítése, mindenekelőtt a piaci jelenlét, a piacorientáltság és a mezőgazdasági tevékenységek diverzifikálásának fokozása céljából	3. a kkv-k, a mezőgazdasági, illetve a halászati és akvakultúra-ágazat versenyképességének a növelése
(b) a megfelelően képzett mezőgazdasági termelők mezőgazdasági ágazatba való belépésének megkönnyítése és ezen belül is különösen a generációs megújulás elősegítése	3. a kkv-k, a mezőgazdasági, illetve a halászati és akvakultúra-ágazat versenyképességének a növelése
3. prioritás: az élelmiszerlánc szervezésének – többek között a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának, az állatjóllétnek és a mezőgazdaság terén alkalmazott kockázatkezelésnek – az előmozdítása	
(a) az elsődleges termelők versenyképességének javítása, mégpedig azáltal, hogy megfelelőbb módon integrálják őket az agrár-élelmiszeripari láncba a minőségrendszerek révén, a mezőgazdasági termékek értékének növelése, valamint a helyi piacokon, a rövid ellátási láncokban, továbbá a termelői csoportokban és szervezetekben és a szakmaközi szervezetekben folytatott promóció	3. a kkv-k, a mezőgazdasági, illetve a halászati és akvakultúra-ágazat versenyképességének a növelése
(b) a mezőgazdasági üzemekben megvalósuló kockázatmegelőzés és -kezelés támogatása	3. a kkv-k, a mezőgazdasági, illetve a halászati és akvakultúra-ágazat versenyképességének a növelése
4. prioritás: a mezőgazdasággal és az erdőgazdálkodással kapcsolatos ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása	
(a) a biológiai sokféleség helyreállítása, megőrzése és javítása, beleértve a Natura 2000 területeken és a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területeken, jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodás, valamint az európai tájak állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása	5. az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása 6. a környezet megővése és védelme és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása

(b) a vízgazdálkodás javítása, a műtrágya- és peszticidhasználat szabályozásának javítását is beleértve	5. az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása 6. a környezet megóvása és védelme és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása
(c) a talajerózió megelőzése és a talajgazdálkodás javítása	5. az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása 6. a környezet megóvása és védelme és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása
5. prioritás: az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint a karbonszegény és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszeripari és az erdészeti ágazatban	
(a) a mezőgazdaság általi vízfelhasználás hatékonyságának fokozása	6. a környezet megóvása és védelme és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása
(b) a mezőgazdaság és az élelmiszer-feldolgozó iparág általi energiafelhasználás hatékonyságának fokozása	4. az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban
(c) a megújuló energiaforrások, a melléktermékek, a hulladékok, a maradékanyagok és más, nem élelmiszer jellegű nyersanyagok biogazdasági célokra történő átadásának és felhasználásának megkönnyítése	4. az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban
(d) a mezőgazdaságból származó, üvegházhatást okozó gázok és ammónia kibocsátásának csökkentése	4. az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban
(e) a széntárolás és -megkötés előmozdítása a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban	4. az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban
6. prioritás: a társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben	
(a) a diverzifikálásnak, kisvállalkozások alapításának és fejlesztésének, valamint a munkahelyteremtésnek a megkönnyítése	8. a fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása
(b) a helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben	9. a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem
(c) az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőbbé tétele, használatuk előmozdítása és minőségük javítása a vidéki térségekben	2. az IKT-khoz való hozzáférésnek, azok használatának és minőségének a javítása

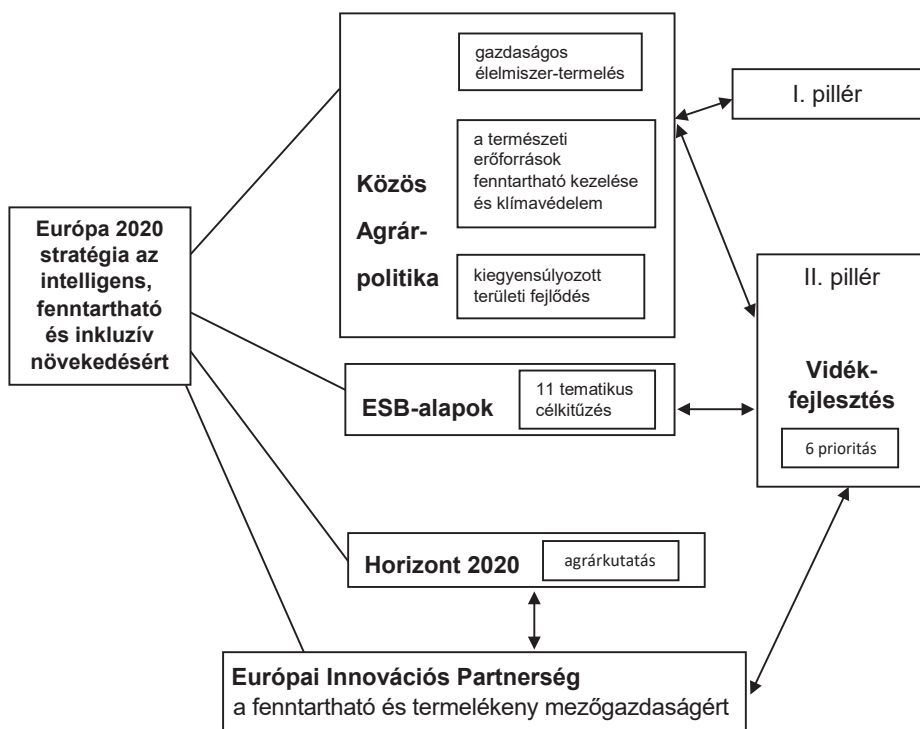
Forrás: Magyarország kormánya, 2020, elérhető: www.palyazat.gov.hu/node/56582
(A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

6.5.2. Az átfogó célok: innováció, környezet, klíma

A prioritások mindegyike hozzájárul az innovációval, a környezettel, valamint az éghajlatváltozás mérséklésével és az ahhoz való alkalmazkodással kapcsolatos átfogó célkitűzések teljesüléséhez.

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tagállami vagy régiós programokban ki kell mutatni, hogy a prioritásokhoz rendelt intézkedések az átfogó célokat vagy azok valamelyikét lefedik, ezzel is hozzájárulva az Európa 2020 stratégia megvalósulásához.

Az ismertetett stratégiai programok és fejlesztési politikák egymáshoz való viszonyát a 6.4. ábrán mutatjuk be.



6.4. ábra

Az EU fejlesztési programjainak egymásra épülése

Forrás: Európai Bizottság 2010, 2012–2020, 2020

6.6. Az alapok működtetésének alapelvei

Az ESB-alapok, így a vidékfejlesztési alap működése egyaránt öt alapelvre épül. Ezek a *programozás, az addicionalitás, a partnerség, a szubszidiaritás és a koncentráció*. De meg kell említeni olyan szabályokat is, amelyek általánosságban jellemzik a programokat. Ezek az utófinanszírozás és az úgynevezett n+3 szabály.

6.6.1. Programozás

Minden ESB-alapot tagállami vagy regionális szinten *program* alapján kell elosztani. A program biztosítja, hogy a források nem ad hoc döntések alapján, hirtelen felmerülő igények kielégítésére, hanem *hosszú távra tervezve*, a valós szükségletek alapján jutnak el a kedvezményezettekhez. A program időtartama mindig illeszkedik az uniós költségvetési ciklushoz, ami legtöbb esetben hét év. Ugyanakkor a hét éves hossz a programban foglalt intézkedések lekötésére vonatkozik. *Lekötésnek* nevezzük, amikor a támogatási döntés

megszületik, és erről a támogatási szerződés vagy határozat elkészül. A támogatás kifizetése ugyanis sok esetben (jellemzően beruházások) *utófinanszírozás* alapján történik, a kifizetés csak akkor történik meg, ha a kedvezményezett a támogatott célt megvalósította (elvégezte a beruházást), és erről a számlát (illetve a költségeket összesítő kifizetési kérelmeket) benyújtja a kifizetést végző szervnek. A szerv a számlák ellenőrzése után teljesíti a *kifizetést* (vagyis a költségek meghatározott arányban történő visszafizetését). Az utófinanszírozásra a támogatások hatékonyságának, a közpénz védelmének érdekében van szükség annak érdekében, hogy csak a valóban megvalósult projektek részesüljenek támogatásban. Ha a támogatáshoz már a támogatási döntéssel együtt hozzá lehetne jutni, a tervezett, de végül meg nem valósult projektekre kifizetett támogatások a valóban megvalósított projektekre jutó forrásösszeget csökkentenék.

A lekötéstől tehát megkülönböztetjük a kifizetést. A program hétéves ciklusa alapvetően a lekötésre vonatkozik, a hét év alatt van lehetősége a tagállamnak a programban szereplő összegek elosztására. A lekötés és kifizetés különbsége az, ami egy-egy program irányító hatóságának (IH) talán a legnehezebben áthidalható probléma, leginkább beruházások esetében, hiszen a kedvezményezett akár a nemzeti jogszabályban vagy pályázati kiírásban meghatározott utolsó pillanatig várhat a megvalósítással. Ha ekkor azonban mégsem valósítja meg a beruházást (amelyekhez ráadásul jellemzően a legnagyobb forrást igénylő támogatásokat veszik igénybe), a lekötés nem válik kifizetéssé, a forrás „bennragad”, az irányító hatóságnak tehát újra meg kell nyitnia a pályázási lehetőséget, vagy át kell csoportosítania a fel nem használt összegeket.

A támogatási döntéstől a megvalósításig adható idő lerövidítése nem feltétlenül jó megoldás, hiszen egy beruházás megvalósítása, még ha kis beruházásról van is szó, rengeteg időt vehet igénybe az engedélyek beszerzésétől (építési beruházások) az önrész előteremtésén keresztül akár a kedvezőtlen időjárás miatti leállásokig. A megvalósításra adott idő lerövidítése tehát azt eredményezheti, hogy a beruházás külső tényezők miatt nem tud megvalósulni, a forrás ismét bent marad. Az IH-nak – a kifizető ügynökséggel együtt – tehát meg kell találnia az egyensúlyt az intézkedés típusától függően a nem túl hosszú, de nem is túl rövid engedélyezett lekötési időszak között.

A kifizetés az ESB-alapok alaprendelete értelmében egészen 2023. december 31-ig, tehát a programozási időszak lezárása után még három évig megtörténhet. Ezt nevezzük *n+3 szabálynak*, ami az egyes programokra allokált éves forrásokra is érvényes: az éves összeget az adott évet követő három éven belül kell kifizetni. Az n+3 szabályt nemcsak az utófinanszírozás (a lekötést, mint írtuk, évekkel később követheti a kifizetés) indokolja, hanem az is, hogy a kifizetett támogatásokkal a támogatást kezelő szervnek (vidékfejlesztés esetében ez a Kifizető Ügynökség, KÜ) a Bizottság felé is el kell számolnia, ami a számlák ellenőrzésén túl további jelentős adminisztrációs terhet jelent. A Bizottság a tagállam felé ugyanúgy utófinanszírozás rendszere alapján fizet (kivéve a tagállamnak fizetett előleget), tehát csak számlával vagy egyéb módon igazolt összegeket térít a tagállamnak. Egy-egy program költségvetése *nem előre kifizetett és bankban tartott összeg*, hanem egy keret, amely lehívható az EU költségvetéséből, amennyiben a kifizetések szabályosak voltak. Az az összeg, amelyet a tagállam a rendelkezésre állás után három évig nem hív le, elvész a tagállam számára, de ez nem visszafizetést jelent, hanem a lehetőségtől való elesést.

Annak érdekében, hogy a tagállam a lehetőséggel élni tudjon, a lehető legjobb támogatásfelhasználási, úgynevezett *abszorpciós képességgel* kell rendelkeznie. Az abszorpció

képesség növelésére akkor van szükség, ha egy-egy intézkedésre viszonylag nagy összeg és nagyszámú, de a teljes lekötéshez nem feltétlenül elegendő kedvezményezett jut. Ebben az esetben *a tagországnak erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy a támogatást valóban igénybe tudják venni a potenciális kedvezményezettek*. Ilyenkor minél nagyobb számú, esetlegesen érintett kedvezményezett érdeklődését kell felkelteni adott támogatási forma iránt. Erre szolgálnak a tájékoztatási kampányok, egyes képzések, tanácsadás stb.

A program hét, illetve az $n+3$ szabály értelmében tíz éve alatt természetesen változások állhatnak be, egyes prioritásokra, vagy intézkedésekre elkülönített összegek kevésnek bizonyulnak, máshol kisebb az érdeklődés a vártnál. Változhatnak továbbá a végrehajtás körülményei, a jogosultak köre, a területi vagy az időbeli lehatárolás stb. Ezekben az esetekben *programmódosításra* van szükség. A program módosítását, éppúgy, mint a programot magát, az egyes programok monitoringbizottságai hagyják jóvá. Módosítást kezdeményezhet az irányító hatóság, de a monitoringbizottság tagjai is. Miután *a program teljes keretének felhasználása az IH felelőssége*, legtöbbször ő kezdeményezi az intézkedések közötti átcsoportosítást. Az ilyen módosítások a programciklus vége felé közelítve gyakoribbá válnak, mert ekkor már nemcsak a lekötési, hanem a kifizetési adatok is rendelkezésre állnak, és látszik, hogy mely intézkedések esetében van még igény és lehetőség források elköltésére, illetve melyek azok, ahol már biztosan nincs meg erre az esély.

A Bizottság 808/2014/EU végrehajtási rendelete értelmében a program lényegét érintő *programmódosítás* (például az EMVA-ból származó hozzájárulás mértékének megváltoztatása) *a programozási időszak során legfeljebb háromszor javasolható*, az utolsót 2020. szeptember 30-ig be kell nyújtani.

A többi módosítástípus tekintetében (mint például intézkedések közötti forrásátcsoportosítás) egyszeri javaslat nyújtható be naptári évenként és programonként, kivéve 2023-ban, amikor több javaslat is előterjeszthető azon módosítások tekintetében, amelyek kizárólag a finanszírozási terv kiigazítását érintik. Az utolsó ilyen módosítást 2023. szeptember 30-ig lehet benyújtani. Figyelembe veszik tehát az $n+3$ szabályt, illetve azt, hogy a programkifizetés utolsó évében a teljes lehívás érdekében, illetve, mivel a lekötések sok esetben ekkor válnak kifizetéssé, a forráshiányos intézkedések keretének pótlása érdekében még a legvégső pillanatban is szükség lehet forrásátcsoportosításra.

Soron kívüli módosításra is lehetőség van, ha természeti katasztrófa történik, vagy ha változnak az uniós jogszabályok, illetve a 2019-es eredményességi felülvizsgálatot követően.

6.6.2. Adicionalitás

Addicionalitás alatt az ESB-alapok legtöbb intézkedése esetében kötelező társfinanszírozást értjük, amely azt jelenti, hogy egy projekt megvalósításának forrása legalább három forrásból származik: *EU-támogatás, nemzeti önrész és saját rész*. Az EU-támogatás és a nemzeti önrész együttesen a *közkiadás*, a saját rész a *magánforrás*. A nemzeti önrész nem feltétlenül a központi költségvetésből származik, lehet tartományi, regionális forrás, vagy mindezek együtt. Itt rögtön meg kell jegyezni, hogy a vidékfejlesztési támogatások nagy részét kifizető föld- vagy állatszámalapú, kompenzációs támogatások esetében nincs saját rész, csak EU-s és nemzeti rész.

Miért van szükség a társfinanszírozásra? A közkiadás és a projekt teljes költségének megosztása is ugyanazt a célt szolgálja: a közös felelősséget a megvalósításban. A támogatás összegének biztosításában osztozik az EU és a tagállam vagy a régió, annak érdekében, hogy magukénak érezzék a támogatás kifizetésének felelősségét, valamint a kedvezményezett is legyen tudatában, hogy nemcsak a távoli és megfoghatatlan EU, hanem a saját állama is támogatja. Továbbá, ha a támogatást szabálytalanul fizetik ki, nem vonható vissza a kedvezményezettől, vagy nem fizetik, az a nemzeti költségvetésre is hatással legyen. A projekt teljes költségének megosztása a közforrás és a magánforrás között, tehát hogy a kedvezményezettnek – sok esetben jelentős – saját forrást is fel kell használnia, szintén azt a célt szolgálja, hogy a projekt ne valami felülről kapott ajándék, hanem saját erőfeszítés eredménye legyen, saját kockázattal. A közkiadás/magánforrás aránya a *támogatásintenzitás*. A kompenzációs támogatások esetében támogatásintenzitásról nem beszélhetünk, illetve az intenzitás ezeknél az intézkedéseknél 100%.

A támogatásintenzitás, ha a kedvezményezett magánszemély vagy vállalkozás, jellemzően alacsonyabb, mint ha a közszférába tartozik (például önkormányzat). A szabályozás azt ismeri el, hogy az önkormányzat költségvetése jellemzően sokkal behatároltabb, mint egy vállalkozásé, ezért még kis önrészt is csak nehezen tud előteremteni. Ráadásul az önrész is közkiadás, így a *projektmegvalósítás forrásainak hármas felosztása önkormányzat vagy állami szerv esetében nem is érvényes*. Az állami szerveket és az önkormányzatokat a korábbi tervezési időszakokban sújtotta az a kötelezettség, hogy projektmegvalósítás során felmerült általános forgalmi adóra (áfa) támogatást nem vehettek fel (ez a többi pályázó esetében is így van), azonban ők az áfát nem is tudták visszaigényelni. A 2014–2020-as szabályozás lehetővé teszi a vissza nem igényelhető áfa támogatási összegbe való beszámítást. Ez nagy könnyebbség például az önkormányzatoknak, azonban az is igaz, hogy az áfa támogatása EU-forrás átforgatása nemzeti költségvetési bevétellé, ami egyéb esetekben nem megengedett.

6.6.3. Társfinanszírozás és támogatásintenzitás az EMVA esetében

Az EMVA-rendelet *mind a lehetséges maximális és minimális EMVA-hozzájárulás mértékét (az EU-forrás arányát a közkiadáson belül), mind a lehetséges maximális támogatásintenzitást* rögzíti. Ez utóbbit csak a mezőgazdasággal kapcsolatos támogatások esetén (az úgynevezett I. melléklet szerinti – az EU működését szabályozó szerződés, EUMSz I. melléklete szerinti –, általánosan használt kifejezés szerint *Annex I termékek termelésének támogatása*, ami a mezőgazdaságban megtermelt, legfeljebb elsődlegesen feldolgozott termékeket jelenti). A többi támogatásra (továbbfeldolgozott élelmiszerek előállítás, erdészeti támogatások, szolgáltatások, vidéki térségek nem mezőgazdasági támogatása stb.) az állami támogatásokra vonatkozó általános EU-szabályok érvényesek, ezek közül leginkább relevánsak az úgynevezett de minimis és az úgynevezett csoportmentességi rendeletek.

A *társfinanszírozás aránya*, tehát a lehetséges maximális EMVA-arány a közforráson belül megegyezik a többi ESB-alap esetében alkalmazott aránnyal:

- a támogatható közkiadások 85%-a a kevésbé fejlett régiókban és a legkülső régiókban (Magyarország esetében minden megye, kivéve a közép-magyarországi megyéket);

- a támogatható közkiadások 75%-a az átmeneti régiókban, tehát minden olyan régió esetében, ahol az egy főre jutó GDP a 2007–2013-as időszakban nem érte el az EU25⁶ átlagos GDP-jének a 75%-át, de ahol az egy főre jutó GDP meghaladja az EU27⁷ átlagos GDP-jének a 75%-át;
- a támogatható közkiadások 63%-a az egyéb átmeneti régiók esetében;
- a támogatható közkiadások 53%-a a fejlett régiókban (Magyarország esetében a közép-magyarországi megyék és Budapest).

Az EMVA hozzájárulásának minimális mértéke 20%. Minimális EMVA-forrást azért szükséges meghatározni, hogy jobb költségvetési helyzetben lévő országok esetében is biztosítva legyen, hogy megmarad a támogatások EU-s jellege, ne lehessen a teljes támogatást nemzeti forrásokból fedezni. A tagállam ugyanis dönthet úgy, hogy nem veszi igénybe a maximális EMVA-hozzájárulást, ekkor nagyobb saját költségvetésből megnövelheti a vidékfejlesztésre jutó támogatást (a támogatások intenzitását azonban nem, amennyiben az rögzítve van a jogszabályokban).

- A társfinanszírozási arányra sok kivétel is vonatkozik, a társfinanszírozás a következő esetekben lehet magasabb, vagy kell kötelezően alacsonyabbnak lennie: 80% a fejlett és átmeneti, 90% a kevésbé fejlett régiók esetében a tudásátadás (képzés) és tájékoztatási tevékenységek támogatása, a termelői csoportok és szervezetek létrehozásának támogatása, valamint az együttműködések támogatása, a LEADER, valamint a fiatal gazdák induló támogatása kapcsán;
- 75% (tehát a kevésbé fejlett régiók esetében az általánosnál alacsonyabb⁸) az olyan műveletek esetében, amelyek hozzájárulnak a környezettel, továbbá az éghajlatváltozás mérséklésével és az ahhoz való alkalmazkodással kapcsolatos beruházások, az erdőtelepítés és fásítás és az agrár-erdészeti rendszerek létrehozása, az agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos műveletek (AKG), az ökológiai gazdálkodás, a Natura 2000 kifizetések és a víz keretirányelvhez⁹ kapcsolódó kifizetések, a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések, az erdő-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos szolgáltatások és természetmegőrzési intézkedések esetében;
- 100% az uniós szintű pénzügyi eszközök esetében (lásd később);
- az érintett intézkedés tekintetében alkalmazandó hozzájárulási arány további 10 százalékponttal növelve az egyéb pénzügyi eszközökre biztosított hozzájárulás esetében;
- 100% a KAP I. pillérből esetlegesen átcsoportosított források esetében.

⁶ Az EU régi tagállamai + a 2004-ben csatlakozott 10 ország.

⁷ Az EU25 + Románia és Bulgária (Horvátország a kalkulációban nem szerepel, 2013-ban lett tagállam).

⁸ Az alacsonyabb társfinanszírozást az indokolja, hogy az EU a környezettel és klímával kapcsolatos támogatások esetében nagyobb tagállami felelősségvállalást vár el.

⁹ Az Európai Unió vízügyi szabályozása a Víz Keretirányelv (2000/60/EK, Water Framework Directive). A Víz Keretirányelv a nevéből fakadóan „keretet” kíván biztosítani a vízzel kapcsolatos szabályozásoknak, azzal az általános céllal, hogy a patakok, tavak és felszín alatti vizek úgynevezett „jó állapotot” érjenek el. Ez részletesen a következőket jelenti: a vizekkel kapcsolatban lévő élőhelyek védelme, állapotuk javítása; a fenntartható vízhasználat elősegítése a hasznosítható vízkészletek hosszú távú védelmével; a szennyezőanyagok kibocsátásának csökkentésével a vízminőség javítása; a felszín alatti vizek szennyezésének fokozatos csökkentése, és további szennyezésük megakadályozása; az árvizek és az aszályok ökológiai hatásának mérséklése.

A támogatás-intenzitások, illetve az adható legmagasabb támogatási összegek az EMVA-rendelet II. mellékletében szerepelnek, itt csak a lényegesebbeket kiemelve:

- tanácsadási szolgáltatások, üzemvezetési és helyettesítési szolgáltatások esetében 1500 euró tanácsadásonként, tanácsadók képzésére 200 ezer euró hároméves időszakonként;
- minőségrendszerekhez kapcsolódó tájékoztatási és promóciós tevékenységek esetében a támogatható költség 70%-a;
- a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszerei esetében 3000 euró mezőgazdasági üzemenként, évente;
- mezőgazdasági beruházások esetében a kevésbé fejlett régiókban 50%, a fejlett régiókban 40%, ami további 20 százalékponttal növelhető – feltéve, hogy a maximális kombinált támogatási mérték nem haladja meg a 90%-ot – a fiatal mezőgazdasági termelők vagy olyan fiatal mezőgazdasági termelők, akik a támogatás iránti kérelem benyújtását megelőző öt évben már megkezdték mezőgazdasági tevékenységüket, kollektív beruházások és integrált projektek, a hátrányos természeti adottságokkal és egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek, az EIP keretében támogatott műveletek, továbbá AKG-hoz és ökológiai gazdálkodáshoz kapcsolódó beruházások esetében;
- elsődleges élelmiszer-feldolgozás beruházásai esetében a kevésbé fejlett régiókban 50%, a fejlett régiókban 40%, ami további 20 százalékponttal növelhető az EIP keretében támogatott vagy a termelői szervezetek egyesüléséhez kapcsolódó műveletek esetében, feltéve, hogy a maximális kombinált támogatási mérték nem haladja meg a 90%-ot;
- nem termelő beruházások, valamint mezőgazdasági és erdőgazdálkodási infrastruktúra esetében 100%;
- a természeti katasztrófák által károsított mezőgazdasági termelési potenciál helyreállítása és megfelelő megelőző intézkedések esetében 80%, kollektív beruházásoknál 100%;
- a természeti katasztrófák és katasztrófaesemények által károsított mezőgazdasági terület és termelési potenciál helyreállítása érdekében végrehajtott műveletek támogatható beruházási költségei esetében 100%;
- fiatal mezőgazdasági termelőnként, nem mezőgazdasági tevékenységenként 70 ezer euró az induló támogatásokra, 15 ezer mezőgazdasági kisüzemek támogatása esetében;
- agrár-erdészeti rendszerek létrehozása esetében 80%;
- erdőgazdálkodási technológiákra, valamint erdei termékek feldolgozására, értékesítésére irányuló beruházások esetében a kevésbé fejlett régiókban 65%, a fejlett régiókban 40%;
- termelői csoportok és szervezetek létrehozása esetén az elismerést követő első öt év során az értékesített termelés 10%-a, évenként legfeljebb 100 ezer euró. A támogatásnak folyamatosan csökkennie kell.
- AKG esetében 600 euró hektáronként és évenként az évelő növények esetében, 900 euró hektáronként és évenként a specializált évelő növények esetében, 450 euró hektáronként és évenként az egyéb földhasználati módok esetében, 200 euró

- számosállat-egységenként (száe) és évenként a tenyésztésből való kivonás veszélye által fenyegetett helyi fajták esetében;
- ökológiai gazdálkodás esetében 600 euró hektáronként és évenként az élő növények esetében, 900 euró hektáronként és évenként a specializált élő növények esetében, 450 euró hektáronként és évenként az egyéb földhasználati módok esetében;
 - Natura 2000 kifizetések esetében maximum 500 euró hektáronként és évenként a legfeljebb öt évig tartó kezdeti időszakban, ezután maximum 200 euró hektáronként és évenként;
 - a vízkeretirányelvhez kapcsolódó kifizetések esetében maximum 50 euró hektáronként és évenként;
 - hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések esetében 25 euró hektáronkénti és évenkénti minimum a támogatásban részesülő kedvezményezett mezőgazdasági területének átlaga alapján, 250 euró hektáronkénti és évenkénti maximum, 450 euró hektáronkénti és évenkénti maximum a hegyvidéki területek esetében;
 - erdő-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos szolgáltatások és erdővédelem esetében hektáronként és évenként 200 euró;
 - termény-, állat- és növénybiztosítás esetében 65% a fizetendő biztosítási díjból;
 - kedvezőtlen éghajlati jelenségek, állat- és növénybetegségek, kártevőfertőzések, valamint környezeti események esetére létrehozott kölcsönös kockázatkezelési alapok esetében 65% a támogatható költségekből;
 - jövedelemstabilizáló eszköz esetében 65% a támogatható költségekből.

A többi támogatásra, mint említettük, az állami támogatás szabályai érvényesek.

A tagállam vagy régió dönthet úgy, *hogy a kedvezményezetteknek nem adja meg a lehetséges legmagasabb támogatást*, ez attól függ, hogy mekkora forrást szán egy-egy intézkedésre, illetve mennyi kedvezményezettre számít. Agrárpolitikai vagy fejlesztéspolitikai kérdés, hogy sok kedvezményezettnek juttatunk, de kevesebb támogatást, vagy kevés kiválasztottnak többet.

A támogatásintenzitás megállapítása a jogszabályok adta kereteken belül az irányító hatóság egyik legnagyobb felelősséggel járó döntése – a később tárgyalandó kiválasztási kritériumok megállapítása mellett. Ezen belül is leginkább a beruházások, különösen az agrár- és élelmiszeripar társfinanszírozási aránya érdemel figyelmet, a többi esetben az általános állami támogatási szabályok érvényesek, vagy önkormányzati beruházásokról beszélünk, ahol az intenzitási értékek legtöbbször magasabbak. Látható, hogy az agrárberuházásokra maga az alapjogszabály is viszonylag alacsony maximális társfinanszírozási értéket állapít meg. Ez indokolt abból a szempontból, hogy *lehetőleg csak olyanok kapjanak támogatást, akik hozzá tudják adni a kellő saját forrást*, ezáltal a beruházást sajátjuknak érzik, felelősen döntenek arról, hogy pályáznak-e, csak olyan beruházásba fognak bele, amit valóban működtetni kívánnak a továbbiakban. A magas önrész viszont azt is eredményezi, hogy csak olyanok fognak pályázni, akiknél már elegendő tőke halmozódott fel, „a pénzt az kapja, akinek már eleve volt”. Tegyük hozzá, hogy az utófinanszírozás alapelve is ezt erősíti, hiszen előre finanszírozni egy beruházást csak az tud, akinél már megvan a kellő tőke, vagy pedig hitelképes, és a bankoktól hozzá tud ahhoz jutni. A hitelképes, saját forrást felmutatni tudó

kör az is, ahol a holtteher (lásd fent) a leginkább jelentkezik, tehát a beruházást támogatás nélkül is meg tudták volna valósítani.

A magas önrésszel tehát a közpénzt védjük, alacsony önrésszel lesznek olyanok, akiknél a tőkehiány valóban hasznos és átgondolt beruházást hiúsít meg, sokan lesznek viszont olyanok is, akik a támogatás ígéretével bármibe belevágna, legfeljebb végül nem valósítják meg azt. Ez *sok lekötött, de ki nem fizetett forrást, rosszabb esetben támogatás-visszafizetési kötelezettséget eredményez*, a program nem hajtható végre ütemesen, a kiírások késése miatt sokan elesnek a támogatástól, akik pedig megvalósították volna a beruházást. Ezt kell tehát mérlegelni a lehetséges maximális intenzitás csökkentésekor, illetve ezt mérlegelték az alapjogszabály megalkotói is. A két megközelítés közötti konfliktust például a *pénzügyi eszközök* alkalmazása (lásd később) tudná feloldani az önrész hitelből történő biztosításával és az utófinanszírozás áthidalásával.

6.6.4. Partnerség, szubszidiaritás, koncentráció

A *partnerség* alapelve szerint a programok létrehozásába nemcsak az EB-t és a tagállamot, illetve a régiót kell bevonni, hanem az összes érdekelt szereplőt: szakmai szervezeteket, önkormányzatokat, nem kormányzati szerveket, illetve akár a széles közvéleményt is a lehetőségek adta kereteken belül. A programok tervezetét ezért szakmai vitára kell bocsátani írásban (ennek ma a legelterjedtebb módja az interneten való közzététel), de minden egyéb módszert is fel kell használni arra, hogy minden érintett (stakeholder) véleménye tükröződjön az elfogadott programban: szakmai viták, konferenciák, sajtómegjelenés stb. Természetesen a meghatározó a programot elkészítő kormány szerv, illetve maga a kormány állásfoglalása, ezt alapjaiban befolyásolhatja az EB véleménye. Az érintettek véleményének figyelembevétele az adott szerv jelentőségétől, súlyától is függ. Azt is mérlegelni kell, hogy egymásnak ellentmondó vélemények hogyan fogadhatók el, ezért az EB felé be kell mutatni, hogy a programkészítő mennyi és milyen véleményeket kapott, és azokat hogyan vette figyelembe, vagy miért hagyta figyelmen kívül. Sok érintett természetes igénye, hogy már a programozás első percétől végig jelen lehessen a folyamatban, a programkészítőnek viszont annyi jogszabályi kötöttsége van, a kormány és az EB részéről annyi igény jelentkezik nála, hogy a programváltozatokat csak bizonyos időközönként tudja közrebocsátani, a viták eredményét pedig sokszor felülírják a finanszírozók szempontjai. Ezzel együtt mindent meg kell tenni, hogy a program tartalma a társadalom minden rétegének véleményét tükrözze.

A partnerség nemcsak a program készítése, hanem végrehajtása során is alapelv, ekkor a partnerség megtestesítője a monitoringbizottság (lásd később).

A *szubszidiaritás*, mint már korábban említettük, azt jelenti, hogy a döntéseket meghozni, a szabályokat megalkotni a lehető legalacsonyabb igazgatási szinten kell. A „lehető legalacsonyabb” jelentheti a tagállami szintet (a vidékfejlesztés esetében például a legtöbb pályázatot országosan írják ki), de jelentheti a kistérségi szintet is (jellemző példa a LEADER helyi vidékfejlesztési stratégia). Általánosságban minél „közelebb van” a döntéshozás a szabályozás által érintettekhez (támogatás esetében a kedvezményezettekhez), annál jobb, de persze ennek vannak korlátai, hiszen bármennyire hasznos lenne ugyanazt a támogatást kistérségenként más-más feltételekkel kiírni, az adminisztráció, a támogatások kiosztása egy ponton túl kaotikussá válik, éppen az érintettek kárára.

A *koncentráció*, mint az ESB-alapok, így a Közös Stratégiai Keretrendszer (KSK) egyik alapelve, azt jelenti, hogy az EU forrásait a lehető legcéltobbabban kell felhasználni. A lehetséges vidékfejlesztési intézkedések viszonylag alacsony száma eleve a koncentráció irányába hat, de ezen túl is törekedni kell arra, hogy a támogatás minél kevesebb intézkedésen keresztül jusson el a kedvezményezettekhez, a célokat viszont nagyon gondosan meg kell határozni, igazodva az EU 2020 céljaihoz.

6.7. A vidékfejlesztési program tartalma

A vidékfejlesztési program kötelező fejezeteit az Európai Bizottság határozta meg a tag-államok egyetértésével. Ennek megfelelően a programnak tartalmaznia kell:

1. az előzetes (ex ante) értékelést, beleértve a stratégiai környezeti vizsgálatot (SKV) is;
2. a SWOT-analízist és a szükségletek beazonosítását;
3. a stratégia leírását;
4. az előfeltételek (ex ante kondicionalitások) teljesítéséről szóló értékelést;
5. az eredményességmérési keret leírását;
6. a kiválasztott, alkalmazandó intézkedések leírását;
7. az értékelési tervet;
8. a pénzügyi tervet;
9. az indikátortervet;
10. a kiegészítő nemzeti finanszírozásra vonatkozó információkat;
11. a támogatásoknak az EU-s állami támogatásokkal kapcsolatos szabályai szerinti értékelését;
12. a többi ESB-alap és az egyéb EU-s finanszírozási eszközök (például LIFE-program¹⁰) hozzájárulását a vidékfejlesztéshez;
13. a program végrehajtását megvalósító intézmények leírását, illetve a végrehajtást szabályozó jogi kereteket;
14. a partnerek bevonására tett intézkedéseket, illetve a partnerség keretében a program kialakítása érdekében lefolytatott konzultációkat;
15. a nemzeti vidéki hálózat leírását;
16. a programmal kapcsolatban a megbízhatóság, az ellenőrizhetőség és a hibák elkövetése kockázatának előzetes értékelését;
17. a tematikus alprogramokat.

6.7.1. A vidékfejlesztés főbb intézkedései

A következőkben áttekintjük az EMVA-rendeletben foglalt vidékfejlesztési intézkedéseket. Az intézkedéseket – mint már említettük – három csoportba sorolhatjuk:

1. *A többletköltségek és/vagy elmaradt jövedelem kompenzálására szolgáló intézkedések.* Ezen támogatásokat jellemzően a földterület nagysága vagy az állatok száma

¹⁰ A LIFE az EU környezeti, természetmegőrzési és klímavédelmi tevékenységeket finanszírozó pénzügyi eszköze. 1992 óta a LIFE mintegy 4200 projektet finanszírozott 3,4 milliárd euró értékben.

alapján állapítják meg. A támogatási és a kifizetési kérelmezés alapján a KAP I. pil-lérébe tartozó támogatásokra hasonlítanak, kérelmezésük is sokszor az egységes ké-relemben történik. Kifizetésük nem számla alapon történik, hanem éves juttatásként, a területalapú kifizetésekkel együtt. Jellemző intézkedések az agrár-környezetgaz-dálkodási műveletek, a Natura 2000 területek, a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek támogatásai. Hogy mennyi a többletköltség és a vélt elmaradt jövedelem, azt pontosan ki kell számolni, és a vidékfejlesztési programban is közölni kell, de a kifizetés nem haladhatja meg az EMVA-rendelet II. mellékletében közölt maximális értékeket (lásd fent, a támogatási intenzitásoknál).

2. *Beruházási típusú támogatások.* A támogatási kérelmet (amely lehet pályázat is) és a kifizetési kérelmet projektenként kell benyújtani. A finanszírozás utólag (a projekt befejezése vagy egyes mérföldkövek teljesítése után) történik, a projekt megvalósításához sokszor nagymértékű önrész felhasználása is szükséges. A tá-mogatásra előleg vehető fel.
3. *Egyéb támogatások.* Az egyéb támogatások rendkívül sokfélék, ezért nem lehet azokat külön-külön kategóriákba sorolni. Lehetnek egyösszegű kifizetések (például képzés, tanácsadás vagy induló támogatás – fiatal gazdák), éves, degresszív kifizet-ések (termelői csoportok). Külön kezelés alá esnek a működésiköltség-kifizetések (technikai segítségnyújtás, LEADER-akciócsoportok).

A támogatások lehetséges maximális mértékét a társfinanszírozás során már leírtuk, itt külön nem jelezzük.

6.7.2. Képzés és tanácsadás

A képzési intézkedés keretében a szakképzéshez és a készségek elsajátításához kapcsolódó fellépések, valamint demonstrációs és tájékoztatási tevékenységek támogathatók. A szak-képzéshez és a készségek elsajátításához kapcsolódó tevékenységek *magukban foglalhatnak tanfolyamokat, szakmai találkozókat és személyre szabott képzést is.*

A tanácsadási támogatás támogatja magát a gazdálkodót a tanácsadás igénybevételében, a tanácsadói szolgáltatás megteremtését és a tanácsadók képzését is.

Legtöbbször egyösszegű kifizetések.

6.7.3. A mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszereinek támogatása

Az EU-ban az élelmiszer-előállítók számára különböző minőségrendszerek léteznek, ame-lyekben *a termék sajátos jellemzői vagy a sajátos gazdálkodási vagy termelési módszerek (például ökológiai termékek) alapján vehetnek részt a gazdálkodók vagy vállalkozók.* A tá-mogatás az e rendszerekhez való csatlakozást teszi lehetővé vagy mozdítja elő.

A rövid ellátási láncok támogatása szempontjából fontos, hogy a támogatás önkén-tes mezőgazdaságtermék-tanúsítási rendszerekhez való csatlakozáshoz is jár, amelyeket

a tagállamok a legjobb gyakorlatokra vonatkozó uniós iránymutatásoknak megfelelőként ismernek el.

Támogathatók tájékoztatási és promóciós tevékenységek, a rendszerekbe való belépés és a tagsággal járó egyéb kifizetések is. Ez utóbbi esetben a támogatás éves, legfeljebb öt éven keresztül nyújtható.

6.7.4. Tárgyi beruházások a mezőgazdaságban és az élelmiszeriparban

Ezen intézkedés alá tartozik minden mezőgazdasági, erdészeti és élelmiszeripari termelő és nem termelő beruházás, ennek megfelelően *a vidékfejlesztési támogatások igen nagy része az intézkedés körébe tartozik*. Ebben az esetben ezért nagy jelentősége van annak, hogy az irányító hatóság az intézkedésen belül milyen műveleteket támogat. Mint már jeleztük, ezt meghatározza, hogy az intézkedés mely fókuszterületekhez kapcsolódik, és milyen indikátorok teljesítése kötődik hozzá.

Mint az intézkedés neve is mutatja, utófinanszírozású, számla- vagy egyszerűsített elszámolású projekteket támogat.

Elsősorban a már említett Annex I-be tartozó, elsődleges feldolgozású mezőgazdasági termékek előállítása támogatható, kivételes esetben a továbbfeldolgozás is.

Támogathatók ingatlanberuházások, gépbeszerzések, valamint a kiadásokhoz kapcsolódó általános költségek, például az építésszek, mérnökök díjai, tanácsadási díjak, a környezeti és a gazdasági fenntarthatóságra vonatkozó tanácsadással kapcsolatos díjak, a megvalósíthatósági tanulmányok költségeit is beleértve, számítógépes szoftverek beszerzése, erdőgazdálkodási tervek kidolgozásának költségei.

A támogatáshoz legfeljebb 50% előleg vehető fel (az utófinanszírozás és az önrész áthidalásának érdekében), megfelelő biztosíték felmutatásával.

Öntözési beruházás esetében a beruházás csak abban az esetben támogatható, ha *rendelkezésre áll vagy a beruházás részeként kiépül egy olyan vízfogyasztásmérő rendszer, amely a támogatott beruházás szintjén lehetővé teszi a vízfogyasztás mérését*, valamint ha előzetes értékelés azt állapítja meg, hogy a beruházás a meglévő berendezés vagy rendszer műszaki paramétereiből kiindulva legkevesebb 5 és 25% közé tehető mértékű potenciális vízmegtakarítást eredményez majd. Ha a beruházás olyan, talajvízből vagy felszíni vizekből álló víztesteket érint, amelyek a vízgyűjtő-gazdálkodási tervben – vízmennyiséggel kapcsolatos okok miatt – jó állapotnál¹¹ – rosszabb minősítést kaptak, akkor a becsült vízmegtakarításnak legalább 50%-nak kell lennie. Amennyiben a beruházás az öntözött terület növelésére irányul, hatáselemzéssel kell bizonyítani, hogy ez nem jár majd hátránnyal a környezetre nézve. Az említett jónál rosszabb minősítésű területeken az öntözött terület a támogatásból nem növelhető.

¹¹ Jó állapot: A vizek víz keretirányelv szerinti jó állapota egyrészt az emberi egészség, másrészt az ökoszisztémák állapotából indul ki. Akkor tekinthető egy víztest jó állapotúnak, ha az ivóvízellátásra vagy egyéb célra (rekreáció, öntözés) használt víz minősége megfelel a használat által szabott követelményeknek, illetve a vizektől függő ökoszisztémák működését nem zavarják az ember által okozott változások.

A beruházásokkal kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy a fő törekvés nem a mezőgazdasági, erdészeti és élelmiszeripari vállalkozások egyszerű pótló vagy új beruházásainak támogatása, és ezáltal jövedelmi helyzetének javítása, hanem olyan beruházások támogatása, amelyek hozzájárulnak:

- az energiahatékonyság növeléséhez (szigetelés, fűtés, világítás);
- a vízfelhasználás hatékonyságának növeléséhez (ezért kap kiemelt szerepet az öntözés támogatásának szabályozása mellett, hogy a vízkészletek védelmét is célozza);
- megújuló energia felhasználásához (napenergia, szélenergia, hulladékfelhasználás, alternatív fűtési rendszerek);
- innovatív alkalmazásokhoz.

A beruházásoknak tehát a fókuszterületek minél nagyobb számát kell megcélózniuk, a programoknak pedig ezen intézkedés keretében kell leginkább törekedniük az átfogó célok (környezet, klíma, innováció) teljesítésére.

6.7.5. Természeti károk helyreállítása

Támogatható a természeti *katasztrófákra való felkészülés, valamint a bekövetkezett katasztrófa utáni kárenyhítés is*, tehát olyan, megelőző intézkedésekre irányuló beruházások, amelyek célja a valószínűsíthető természeti katasztrófák, kedvezőtlen éghajlati események és katasztrófaesemények következményeinek mérséklése, illetve a természeti katasztrófák, kedvezőtlen éghajlati események és katasztrófaesemények által károsított mezőgazdasági földterületek és termelési potenciál helyreállítására irányuló beruházások. Ez utóbbi esetben a beruházás teljes egészében támogatható, önrész felhasználása nélkül – az utófinanszírozás viszont érvényes. Nem támogatható ellenben a bevételkiesés ellentételezése.

6.7.6. Fiatal gazdálkodók induló támogatása

A fiatal mezőgazdasági termelők több intézkedésből is kaphatnak támogatást, sőt a legtöbb esetben a támogatásintenzitás tekintetében kedvezményben részesülnek, a legfontosabb támogatási forma azonban, hogy *legfeljebb 70 ezer eurót legalább két részletben, öt éven belül felvehetnek, induló támogatásként*. A támogatás feltétele, hogy a 40 évesnél fiatalabb kedvezményezett üzleti tervet készítsen, amelyben vállalja, hogy 18 hónapon belül aktív mezőgazdasági termelővé válik.

A támogatás kétségkívül nagy szerepet játszik a mezőgazdasági termelők átlagéletkorának csökkentésében, fiatalok vidéken való letelepedésében, így a vidékfejlesztés céljait nagymértékben szolgálja, de azt is meg kell jegyezni, hogy sok esetben nem új mezőgazdasági termelők jutnak támogatáshoz, hanem a családi vállalkozás továbbviteléhez jutnak a fiatalok forráshoz, így új szereplők csak korlátozottan jelennek meg az intézkedés hatására.

6.7.7. A mezőgazdasági termelés diverzifikálása

A mezőgazdasági termelést folytatók több lábon állásának, a mezőgazdasági tevékenység mellett más, nem mezőgazdasági tevékenység beindításának és fejlesztésének, diverzifikációjának támogatása fontos a vidéki lakosság jövedelmi helyzetének javítása, ezáltal helyben tartása szempontjából.

A mezőgazdasági termelők ezért a fiatal gazdákhoz hasonló *induló, egyösszegű vagy több részletben nyújtott támogatást és/vagy utófinanszírozott beruházási támogatást kaphatnak, ha meglévő tevékenységük mellett újat indítanak* (például vidéki bolt, szolgáltatás a gazdaság területén belül vagy azon kívül).

Vállalkozás beindítására felvett támogatás esetén a fiatal gazdákhoz hasonlóan üzleti tervvel lehet pályázni.

Miután nem mezőgazdasági termelésről van szó, a támogatás mértékét az EMVA-rendelet nem tartalmazza, az állami támogatás szabályainak és a programban bemutatott stratégiának megfelelő mértékű támogatás adható, az intézkedésre jutó összes forrás figyelembevételével.

6.7.8. Nem mezőgazdasági mikro- és kisvállalkozások támogatása

A diverzifikációs intézkedéshez hasonló, de *nem mezőgazdasági termelők által pályázható támogatási forma*, amely nem a mezőgazdasági termelők jövedelmi helyzetének javítását, hanem a vidéken élő, nem mezőgazdasági vállalkozók vagy magánszemélyek helyben maradását vagy városiak vidékre települését szolgálja amellet, hogy adott esetben a vidéki szolgáltatások színvonalát is javítja.

6.7.9. Alapvető szolgáltatások és a falvak megújítása a vidéki térségekben

Rendkívül összetett intézkedés, a diverzifikáció és a mikrovállalkozások támogatásával együtt kiteszi a 2007–2013-as III. tengelyes, tehát a vidéki térségek fejlesztését szolgáló intézkedéseket, a nem mezőgazdasághoz kapcsolódó vidékfejlesztést.

Támogatható:

- a vidéki térségekben található települések és falvak, valamint az általuk biztosított alapvető *szolgáltatások fejlesztésére*, valamint a Natura 2000 területek és egyéb, magas természeti értéket képviselő területek védelmére és kezelésére vonatkozó *tervek kidolgozása és naprakésszé tétele*;
- *beruházások a kis méretű infrastruktúra valamennyi típusának létrehozása, fejlesztése vagy bővítése terén*, beleértve a megújuló energiával és az energiamegtakarítással kapcsolatos beruházásokat is;
- *széles sávú infrastruktúra*, beleértve annak létrehozását, fejlesztését és kiterjesztését is, passzív széles sávú infrastruktúra és hozzáférés biztosítása széles sávú szolgáltatásokhoz és nyilvános e-kormányzati megoldásokhoz;
- a vidéki népesség számára nyújtott helyi alapvető – többek között szabadidős és kulturális tevékenységekkel kapcsolatos – *szolgáltatások és a kapcsolódó infrastruktúra létrehozására, fejlesztésére vagy bővítésére* irányuló beruházások;

- a rekreációs infrastruktúra, a turisták tájékoztatása és a kis méretű turisztikai infrastruktúrák tekintetében megvalósított *közhasznú beruházások*;
- a *falvak kulturális és természeti örökségének, a vidéki tájnak és a nagy természeti értékű területeknek a megőrzésével, helyreállításával és korszerűsítésével* – az ezekhez kapcsolódó társadalmi-gazdasági szempontokat, valamint a környezettudatosságot célzó intézkedéseket is beleértve – *kapcsolatos tanulmányok és beruházások*;
- olyan beruházások, amelyek a tevékenységek áthelyezésére és a vidéki településeken, illetve azokhoz közel található épületek vagy más létesítmények átalakítására irányulnak az életminőség javítása vagy a település környezeti teljesítményének fokozása céljából.

A VP a széles sávú infrastruktúra fejlesztését nem támogatja, minden ilyen típusú fejlesztés a GINOP része. A VP továbbá erősen lecsökkenti a nem termelő, csak a vidéki élet minőségét javító beruházások volumenét, miután közkeletű az a vélekedés, hogy a vidékfejlesztési források nagy része az elmúlt időszakokban csak templom- és főtérfelújításra ment. Ez cáfolható a forrásfelhasználás összetételével, az viszont kétségtelenül igaz, hogy az ilyen beruházások csak átmenetileg jelentettek munkahelyteremtést (akkor sem biztos, hogy vidéki vállalkozások számára). Azt is hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy ezeket a beruházásokat jellemzően önkormányzatok valósították meg, amelyeknek más forrásuk nem volt arra, hogy a települések képét javítsák, márpedig a települések általános állapotának javítása is eszköze lehet a lakosság helyben tartásának. A VP-n belül is volt törekvés például a belterületi utak javítása támogathatóságának bevezetésére, ez viszont akkora forrást igényelne, amire a VP költségvetése nem ad lehetőséget, még akkor sem, ha az intézkedés sokkal nagyobb súlyt kapna. A forrás lecsökkentése tehát azt jelenti, hogy a településeknek az EU-s forrás helyett más forrásból kell fejlesztéseiket megvalósítani (mint említettük, a VP-n kívül más OP-k a vidéki településeket nem támogatják, így ez a lehetőség sem áll fenn).

Szintén kimaradt a VP-ből a turisztikai infrastruktúra fejlesztése. Ennek vélhetően az az oka, hogy az előző tervezési időszakokban a turisztikai infrastruktúra-fejlesztés fogalma sokak szemében leszűkült a magánszálláshely-fejlesztésre, amelyről viszont azt tartják, hogy leginkább családi házak felépítésére szolgált, amelyek a projekt fenntartási idejének lejárta után valóban családi házként fognak funkcionálni. Biztosan van erre is példa, viszont azt is el kell mondani, hogy egyrészt a turisztikai fejlesztés sokkal többet jelent szálláshelyfejlesztésnél (említhetők itt a falusi vendégasztal – saját termékek kínálása –, kiránduló-pihenőhelyek, túraútvonalak kialakítása stb.), másrészt a falusi turizmus kiépítése bizonyíthatóan az egyik leghatékonyabb jövedelemkiegészítő tevékenység mezőgazdasági és nem mezőgazdasági termelésből élők számára, elsősorban persze turisztikai vonzerővel rendelkező vidéki térségekben.

6.7.10. Az erdőterületek fejlesztésére és az erdők életképességének javítására irányuló beruházások, erdő-környezetvédelem

Az erdőgazdálkodás támogatására – a már említett erdészeti beruházásokon túl – külön intézkedéscsoport szolgál, amely magában foglalja a következő intézkedéseket:

- *erdőtelepítés és fásítás;*
- *agrár-erdészeti rendszerek létrehozása;*
- az erdőtüzek, természeti katasztrófák és katasztrófaesemények által okozott *erdőkárok* – többek között károkozók és kórokozók elszaporodása, valamint az éghajlattal kapcsolatos fenyegetések által előidézett károk – *megelőzése és helyreállítása;*
- az erdei ökoszisztémák *ellenálló képességének és környezeti értékének*, valamint az éghajlatváltozás mérséklésére való képességének *növelését célzó beruházások;*
- erdőgazdálkodási technológiákra, valamint *erdei termékek feldolgozására*, mobilizálására és értékesítésére *irányuló beruházások;*
- *erdő-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos műveletek* és természetmegőrzés.

Az erdészeti támogatások esetében intézkedésenként változik, hogy csak magántulajdonban vagy önkormányzati tulajdonban lévő erdők esetében vehetők fel, vagy pedig állami erdők (köztulajdonban lévő erdők) is jogosultak-e a támogatásokra.

Az erdősítés és fásítás keretében a támogatás összetevői a telepítési költségek, az elmaradt bevételek kompenzálása és a telepítés költségeihez való hozzájárulás hosszú távon, 12 éven át. Állami erdőkben csak a telepítés költségei támogathatók.

Agrár-erdészeti rendszereknek az olyan földhasználati rendszerek tekintendők, amelyekben ugyanazon a földterületen fákat is nevelnek és mezőgazdasági tevékenységet is folytatnak. A támogatás az ezek létrehozásával kapcsolatos költségek fedezését, valamint a fenntartási költségeket fedező, legfeljebb öt éven át nyújtható hektáronkénti éves kifizetéseket foglalja magában.

Az erdőkárok megelőzésére szolgáló infrastruktúra támogatásában és a károk helyreállításának támogatásában állami tulajdonban lévő erdők is részesülhetnek. Bevételekiesés ellentételezésére a támogatás nem adható.

Az erdő-környezetvédelmi kifizetések csak azokra a kötelezettségvállalásokra terjedhetnek ki, amelyek túlmutatnak a nemzeti erdőtörvényben vagy más vonatkozó nemzeti jogszabályban meghatározott kötelező előírásokon. A programban minden ilyen követelményt azonosítani kell. A kötelezettségvállalások teljesítését öt évtől hét évig terjedő időtartamra kell vállalni. A kifizetések ellentételezést biztosítanak a kedvezményezettek számára a vállalt kötelezettségek következtében felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel egy része vagy egésze tekintetében.

6.7.11. Termelői csoportok és szervezetek létrehozása

A termelői csoportok támogatása a következő célokra adható:

- a termelői csoportokban vagy szervezetekben tagsággal rendelkező termelők termelésének és teljesítményének a *piaci követelményekhez való igazítása;*
- az áruk közös forgalomba hozatala, beleértve az értékesítésre való előkészítést, az értékesítés központosítását és a nagy tételben vásárlók ellátását;
- közös szabályok megállapítása* a termeléssel és különösen a betakarítással és a rendelkezésre állással kapcsolatos információkra vonatkozóan, valamint

- d) egyéb, termelői csoportok és szervezetek által végezhető tevékenységek, például a *vállalkozói és marketingképességek fejlesztése*, valamint innovációs folyamatok megszervezése és előmozdítása.

A támogatás csak üzleti terv alapján elismert csoportoknak adható. A támogatást az üzleti terv alapján, átalányösszegű támogatásként, éves részletekben, degresszíven (évente csökkenő részletekben) kell kifizetni az attól az időponttól számított legfeljebb öt éven keresztül, amikor a termelői csoportot vagy szervezetet elismerték.

6.7.12. Agrár-környezetgazdálkodási és éghajlattal kapcsolatos műveletek

Az agrár-környezetgazdálkodási (AKG) támogatások a vidékfejlesztési programokban *hagyományosan a legnagyobb volumenű támogatást képviselik a kompenzációs (többletköltségeket és elmaradt jövedelmet pótló) támogatások között*. Az AKG az intézkedések szempontjából különös jelentőséggel bír, ugyanis kötelező belefoglalni minden vidékfejlesztési programba, és a tagország teljes területén elérhetővé kell tenni (nem szűkíthető le például a vidéki területekre).

Az AKG keretében a mezőgazdasági termelők vagy mezőgazdasági termelői csoportok önkéntes alapon vállalják olyan műveleteknek mezőgazdasági földterületen történő végrehajtását, amelyek az agrár-környezetvédelmi és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó *kötelezettségvállalások közül egy vagy több teljesítéséből állnak*. Az ezen intézkedéshez kapcsolódó kötelezettségvállalások teljesítését öt évtől hét évig terjedő időtartamra kell vállalni. Csak az egyéb jogszabályok által kötelezővé tett követelményeken túl vállalt kötelezettségek támogathatóak.

Az AKG követelményeit az EU-előírásokra alapozva a tagállamok határozzák meg. Magyarországon az NVT-ben és az ÚMVP-ben célprogramokhoz lehetett csatlakozni, a célprogramok előírásainak teljesítését évente ellenőrizték.

Fontos, hogy csak olyan követelményeket állapítsanak meg, amelyek teljesítése valóban többletköltségeket és/vagy jövedelemkiesést okoz, az AKG ne váljon a területalapú I. pilléres kifizetések egyszerű kiegészítőjévé, jövedelempótlás helyett extraprofitná.

Külön tagállami szabályozást igényel, hogy *az AKG által támasztott követelmények és a KAP I. pillérében kötelező zöldítés követelményei ne fedjék egymást*, kettős finanszírozás ne történjen, azaz ugyanazért a tevékenységért kétszeres kompenzáció ne legyen felvehető.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az AKG keretébe tartozó műveletek végrehajtását vállaló személyek számára biztosítsák az ilyen műveletek végrehajtásához szükséges ismereteket és információkat. Ezt megtehetik többek között az adott kötelezettségvállaláshoz kapcsolódó szaktanácsadás útján és/vagy azáltal, hogy az ezen intézkedés alapján történő támogatásnak feltételül szabják a megfelelő képzésben való részvételt.

6.7.13. Ökológiai gazdálkodás

Az ökológiai gazdálkodásra vonatkozó intézkedés előírásai hasonlóak az AKG-hoz, egészen a 2007–2013-as programozási időszak végéig a két intézkedés nem is vált el egymástól.

A kedvezményezettek számára a vállalt kötelezettségek következtében felmerülő többlet-költségek és elmaradt bevétel egy része vagy egésze tekintetében kell a támogatást nyújtani. Olyan mezőgazdasági termelőknek, illetve mezőgazdasági termelők olyan csoportjainak ítéltethető oda támogatás a mezőgazdasági terület után hektáronként, akik, illetve amelyek önkéntes alapon vállalják, hogy áttérnek az ökológiai gazdálkodási gyakorlatok és módszerek alkalmazására, illetve a jövőben is folytatják azt.

Támogatás csak azokra a kötelezettségvállalásokra nyújtható, amelyek túlmutatnak a kötelező előírásokon, a műtrágya és a növényvédő szerek használatára vonatkozó kapcsolódó minimumkövetelményeken, valamint a nemzeti jogszabályokban meghatározott vonatkozó kötelező követelményeken.

A kötelezettségvállalásoknak öt évtől hét évig terjedő időtartamra kell szólniuk.

6.7.14. Natura 2000 kifizetések és a vízkeretirányelvhez kapcsolódó kifizetések

Szintén a felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel ellentételezése céljából történő támogatási forma, amely *mezőgazdasági termelőknek és magán-erdőgazdálkodóknak, valamint magán-erdőgazdálkodók társulásainak ítéltethető oda*, a kötelező előírásokon felüli vállalások fejében.

Kedvezményezettek lehetnek azok a gazdálkodók, akik a támogatást a következő területekre veszik fel:

- Natura 2000 mezőgazdasági és erdőterületek;
- egyéb olyan körülhatárolt természetvédelmi területek, amelyeken a gazdálkodásra vagy az erdőkre alkalmazandó környezetvédelmi korlátozások vannak érvényben, feltéve, hogy e területek aránya vidékfejlesztési programonként legfeljebb a program területi hatálya alá tartozó, a Natura 2000 hálózathoz tartozóként kijelölt területek 5%-a;
- a víz keretirányelv alapján a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekbe felvett mezőgazdasági területek.

6.7.15. Hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések

Hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek a következők lehetnek:

- a) hegyvidéki területek;
- b) a hegyvidéki területeken kívüli egyéb, jelentős természeti hátrányokkal rendelkező területek; és
- c) egyéb, sajátos hátrányokkal rendelkező területek.

A hegyvidéki területeken kívüli területek akkor minősülnek *jelentős természeti hátrányokkal rendelkező és ezáltal támogatható területnek* [b) pont], ha a mezőgazdasági területet *legalább 60%-ban az alább felsorolt kedvezőtlen adottságok legalább egyike sújtja* olyan mértékben, hogy az eléri az EMVA-rendelet III. mellékletében feltüntetett küszöbértéket az alábbi tényezők vonatkozásában:

1. alacsony hőmérséklet,
2. szárazság,
3. túlzott talajnedvesség,
4. a talaj korlátozott vízelvezető képessége,
5. a talaj kedvezőtlen szerkezete és kövessége,
6. csekély gyökerezési mélység,
7. a talaj kedvezőtlen kémiai tulajdonságai,
8. meredek lejtő.

A támogatás juttatásának ezért előfeltétele, hogy *a tagállam felmérje mezőgazdasági területeit*, és közigazgatási egységeként megállapítsa, hogy mely területek jogosultak a támogatásra. *A területek lehatárolása után úgynevezett finomhangolást kell végezni* abból a célból, hogy kizárják azokat a területeket, amelyeken a jelentős természeti hátrányokat sikerült beruházások vagy gazdasági tevékenységek révén felszámolni, vagy ha bizonyos termelési módszerek vagy gazdálkodási rendszerek ellentételezik a bevételkiesést (például egyes prémiumtermékek ára, amelyeket az adott területen termelnek, éppen a kedvezőtlen adottságok miatt eleve rendkívül magas).

A sajátos hátránnyal sújtott területek [c) pont] olyan területek, ahol – bár a gazdálkodás tartósan veszteséges – szükséges földgazdálkodást folytatni a környezet védelme vagy javítása, a táj megőrzése és a térség idegenforgalmi potenciáljának fenntartása, illetve a partvidék védelme érdekében. A sajátos hátrányokkal sújtott területeknek a természetes termelési feltételek szempontjából hasonló mezőgazdasági területekből kell állniuk, amelyek összterülete nem haladhatja meg az érintett tagállam területének 10%-át. E területeket szintén előzetesen szükséges lehatárolni.

Magyarországon hegyvidékinek minősülő területek nincsenek, jellemzőek viszont a b) pontban említett egyéb, valamely jelentős hátránnyal küzdő területek.

A hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek mezőgazdasági termelőinek járó kifizetések évente, a mezőgazdasági terület után hektáronként ítéltetők oda a mezőgazdasági termelők számára az érintett területen folyó mezőgazdasági termelést sújtó hátrányokkal összefüggésben felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel teljes vagy részleges ellentételezése céljából.

A természeti hátránnyal érintett területek aránya az új lehatárolás alapján hazánkban 20,7%, ami uniós összehasonlításban alacsony (VP 2014–2020).

Az ilyen típusú intézkedések egészen a 2007–2013-as programozási időszak végéig kedvezőtlen adottságú területek (KAT) néven futottak, a lehatárolást azonban a 2014–2020-as programozási időszakban már teljesen új alapokra kellett helyezni.

6.7.16. Állatjólét

Ezen intézkedés keretében azoknak a mezőgazdasági termelőknek ítéltetők oda állatjóléti kifizetések, akik önkéntes alapon vállalják olyan műveletek végrehajtását, amelyek egy vagy több állatjóléti kötelezettségvállalás teljesítéséből állnak.

Az állatjóléti kifizetések csak a kötelező előírásokon és egyéb vonatkozó kötelező követelményeken túlmutató kötelezettségvállalásokra terjednek ki. A programban azonosítani

kell ezeket a vonatkozó követelményeket. A szóban forgó kötelezettségvállalások teljesítését egytől hét éves időtartamig terjedő időszakra kell vállalni. A kifizetések odaítélése évente történik, és azok ellentételezést biztosítanak a mezőgazdasági termelők számára a vállalt kötelezettség következtében felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel egésze vagy egy része tekintetében.

6.7.17. Együttműködések támogatása

Az együttműködések támogatása a 2014–2020-as programozási időszak új intézkedése. Tudatosan lazábban szabályozott a többi intézkedésnél, ami abból a felismerésből adódik, hogy *az együttműködések igen hatékonyan tudják szolgálni a vidékfejlesztés céljait*, de rendkívül sokféle együttműködés létezhet, amelyeket ezért egységesen szabályozni sem lehet. Ami összefogja a támogatott együttműködések, az az innovatív cél, tehát hogy *az összefogás maga is egy innovatív eljárás kidolgozása érdekében jöjjön létre, vagy olyan új területeket célozzon meg, ahol az együttműködés eddig nem volt jellemző*, de semmiképpen nem volt támogatott. Kiemelendő, hogy az EIP operatív csoportok (lásd fent) ezen intézkedésen keresztül juthatnak működési támogatáshoz, illetve a rövid ellátási láncok jórészt ezen intézkedések segítségével tudnak megszerveződni, promóciót folytatni.

Az intézkedés keretében nyújtott támogatás azt a célt szolgálja, hogy előmozdítsa a legalább két szereplő részvételével megvalósuló együttműködés különböző formáit, ezen belül különösen a következőket:

- a) *együttműködésre irányuló megközelítések* az uniós mezőgazdasági ágazat, erdészeti ágazat és élelmiszerlánc különböző szereplői között, valamint egyéb olyan szereplők – többek között termelői csoportok, szövetkezetek és szakmaközi szervezetek – között, akik, illetve amelyek hozzájárulnak a vidékfejlesztési politika célkitűzéseinek és prioritásainak megvalósításához;
- b) új klaszterek és hálózatok kiépítése;
- c) a mezőgazdaság termelékenységét és fenntarthatóságát célzó *EIP operatív csoportok létrehozása és működtetése*.

A megvalósuló együttműködésnek különösen a következőkhöz kell kapcsolódnia:

- *kísérleti projektek*;
- új termékek, gyakorlatok, folyamatok és technológiák *kifejlesztése* a mezőgazdasági, az élelmiszeripari és az erdészeti ágazatban;
- kis gazdasági szereplők között a *közös munkafolyamatok megszervezése* és az eszközök és a források megosztása terén, valamint a vidéki turizmussal kapcsolatos turisztikai szolgáltatások fejlesztése és/vagy marketingje tekintetében folytatott együttműködés;
- *horizontális és vertikális együttműködés* az ellátási lánc szereplői között a *rövid ellátási láncok* és a helyi piacok létrehozása és fejlesztése érdekében;
- a rövid ellátási láncok és a helyi piacok fejlesztésével kapcsolatos, helyi kontextusban végrehajtott *promóciós tevékenységek*;
- az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése vagy az ahhoz való alkalmazkodás céljából végrehajtott közös fellépések;

- környezetvédelmi projektekre és alkalmazásban lévő *környezetvédelmi gyakorlatokra irányuló közös megközelítések*, a hatékony vízgazdálkodást, a *megújuló energia* alkalmazását és a mezőgazdasági tájkép megőrzését is ideértve;
- *horizontális és vertikális együttműködés* az ellátási lánc szereplői között az élelmszer- és az energiatermelésben, valamint az ipari folyamatokban való felhasználásra szánt biomassa fenntartható biztosítása terén;
- a *LEADER helyi fejlesztési stratégiáktól eltérő*, más partnerek csoportjait bevonó helyi stratégiák végrehajtása;
- *erdőgazdálkodási üzemtervek* vagy azokkal egyenértékű eszközök kidolgozása;
- a *mezőgazdasági termelői tevékenységek diverzifikálása*, méghozzá az egészségügyi ellátással, a szociális integrációval, a közösség által támogatott mezőgazdasággal és a környezeti és élelmiszerügyi oktatással kapcsolatos tevékenységekre bontás formájában.

A jogosult költségek a következők lehetnek:

- az érintett területre vonatkozó *tanulmányok, megvalósíthatósági tanulmányok költségei*, valamint az üzleti terv, az erdőgazdálkodási üzemterv vagy az azzal egyenértékű eszköz, illetve helyi fejlesztési stratégia kidolgozásának költségei;
- az érintett területen folytatott *szervezési tevékenységek költségei* valamely közös területi projekt megvalósíthatóvá tétele vagy egy projektnek a mezőgazdaság termelékenységét és fenntarthatóságát célzó európai innovációs partnerségnek operatív csoportja általi végrehajtása érdekében. A klaszterek esetében a szervezési tevékenységek képzések szervezésére, a tagok közötti hálózatépítésre és új tagok beszervezésére is irányulhatnak;
- az együttműködéshez kapcsolódó *működési költségek*;
- az *üzleti tervek, a környezetvédelmi tervek*, az erdőgazdálkodási üzemtervek vagy azokkal egyenértékű eszközök, a helyi fejlesztési stratégiák *végrehajtásához kapcsolódó egyedi projektek közvetlen költségei*, vagy egyéb innovációs – köztük tesztelési – célú fellépések közvetlen költségei;
- *promóciós tevékenységek költségei*.

Üzleti terv, környezetvédelmi terv, erdőgazdálkodási üzemterv vagy valamely azzal egyenértékű eszköz, illetve fejlesztési stratégia végrehajtása esetén a tagállamok a támogatást nyújthatják egy, az együttműködés költségeit és a végrehajtott projektek költségeit egyaránt magában foglaló keretösszeg formájában, vagy fedezhetik kizárólag az együttműködés költségeit, és a projekt végrehajtásának finanszírozásához más intézkedésekhez vagy más uniós alapokhoz tartozó pénzeszközöket használhatnak fel.

6.7.18. Kockázatkezelés

A kockázatkezelés támogatása a KAP I. pilléréből került át a vidékfejlesztésbe a 2014–2020-as programozási időszakban, egyben a kockázatkezelés új formáit is támogathatóvá tette.

A kockázatkezelés támogatása a következőkre terjedhet ki:

1. kedvezőtlen éghajlati események, állat- vagy növénybetegségek, kártevőfertőzés vagy környezeti esemény által a mezőgazdasági termelőknek okozott gazdasági veszteségek ellen kötött *termény-, állat- és növénybiztosítás biztosítási díjaihoz nyújtott pénzügyi hozzájárulások*;
2. *kölcsönös kockázatkezelési alapok* számára kedvezőtlen éghajlati események, állat- vagy növénybetegségek, kártevőfertőzés vagy környezeti esemény által okozott *gazdasági veszteségek mezőgazdasági termelők számára történő pénzügyi ellentételezéséhez nyújtott pénzügyi hozzájárulások*;
3. *kölcsönös kockázatkezelési alapok* számára nyújtott pénzügyi hozzájárulások formájában *biztosított jövedelemstabilizáló eszköz*, amelynek célja ellentételezés nyújtása azoknak a mezőgazdasági termelőknek, akiknek jövedelme jelentős mértékben visszaesett.

A 2. és 3. pont közötti különbség, hogy a 2. pont esetében valamilyen katasztrófa következtében történő gazdasági veszteségről, a 3. pont esetében előre nem meghatározott okból történő (például gazdasági válság, exportpiac kiesése stb.) jövedelm kiesésről van szó.

A kölcsönös kockázatkezelési alap olyan, a tagsági viszonnal rendelkező mezőgazdasági termelők biztosítása céljából a tagállam által a nemzeti jogával összhangban akkreditált rendszer, amelynek keretében *kompensációs kifizetésben részesülnek azok a tagok, akik a fenti okok miatt gazdasági veszteségeket szenvedtek el*, illetve akiknek jövedelme jelentős mértékben visszaesett.

A támogatás kiterjed a kölcsönös kockázatkezelési alap létrehozásával kapcsolatos igazgatási költségekre, legfeljebb három évre elosztva, fokozatosan csökkentve, illetve a kölcsönös kockázatkezelési alap által a mezőgazdasági termelők számára pénzügyi ellentételezésként kifizetett összegekre is.

6.7.19. Technikai segítségnyújtás

A technikai segítségnyújtás (TS) *nem támogatási intézkedés*, alapvetően a program végrehajtását teszi lehetővé, a tagállami irányító hatóságok és az Európai Bizottság számára biztosít forrást ahhoz, hogy a programhoz kapcsolódó kötelező feladatokat EU-s társfinanszírozás segítségével tudja végrehajtani.

A technikai segítségnyújtás *egy részét maga a Bizottság használja fel*, szintén a programokhoz kapcsolódóan monitoring, audit, értékelés stb. célokra, az EMVA esetében kiemelten az európai vidékfejlesztési hálózat és az EIP-hálózat létrehozásához és működtetéséhez kapcsolódó költségek finanszírozására, továbbá az uniós minőségrendszerek által alkalmazott jelölésekhez és szimbólumokhoz kapcsolódó fellépésekre. Erre a célra a tagállamok programjuk költségvetésének 0,25%-át a Bizottságra ruházzák.

A tagállami *előkészítési, irányítási, monitoring, értékelési, tájékoztatási és kommunikációs, hálózatépítési, panaszkezelési, kontroll- és auditintézkedésekre* a program költségvetésének 4%-a használható fel. Ajánlott, hogy a tagállam a technikai segítségnyújtáson belül külön összeget fordítson a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentését

szolgáltató intézkedésekre, beleértve az elektronikus adatszere-rendszereket, valamint a tagállam hatóságainak és a kedvezményezetteknek ezen alapok kezelésével és igénybevitelével kapcsolatos kapacitásai megerősítését szolgáló intézkedéseket.

Az EMVA esetében a technikai segítségnyújtásból kötelező fedezni a nemzeti vidékfejlesztési hálózat létrehozását és működtetését.

6.8. LEADER/CLLD

A LEADER (francia betűszó: Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale = közösségi kezdeményezés a vidéki gazdaság fejlesztéséért) *a vidékfejlesztési intézkedések között különleges szerepet tölt be*, ezért indokolt azokról külön tárgyalni. Valaképpen nem is intézkedés, hanem *tervezési módszertan*, amely nagyszámú intézkedést fed le, de a vidékfejlesztési programban ettől függetlenül külön intézkedésként szerepel. Sokak szemében a LEADER maga a vidékfejlesztés, hiszen vidéki településeken járva gyakran lehet a névvel találkozni, a valóságban azonban messze nincs így: a 6. prioritás egy intézkedése, amely a legtöbb tagországban csak a források 5%-át használja fel.

1991-ben úgynevezett közösségi kezdeményezésként indult, de 2007-től már a vidékfejlesztési programok kötelező eleme. 2014-től szerepe tovább bővült, már nemcsak az EMVA, hanem *a többi ESB-alap forrásait is lehet LEADER-szerűen felhasználni*, így neve is megváltozott, és általános megnevezéssel közösségvezérelt helyi fejlesztésnek nevezik (community-led local development, CLLD), de az EMVA vonatkozásában továbbra is LEADER-ről beszélünk. Ez annál is inkább indokolt, mert a 2014–2020-as programok elfogadása rámutatott, hogy a LEADER kiterjesztése a többi alapra egy-két kivételtől eltekintve nem tud megvalósulni. Ennek legfőbb oka a korábban már többször említett lehatároláscentrikus bizottsági megközelítés. Hiába van meg a jogszabályi hivatkozás, az EMVA-n kívüli ESB-alapok a vidéki területek finanszírozását nem tekintik feladatuknak, így az alapok közös felhasználása a vidéki területeken lehetetlenné válik.

A LEADER lényege az *alulról felfelé történő tervezés és végrehajtás*, ami azt jelenti, hogy a tagállami vidékfejlesztési programon belül a források egy részét helyi (kistérségi) szinten megalkotott stratégiák alapján osztják szét. Sok kis vidékfejlesztési program (községvezérelt helyi fejlesztési stratégia) jön létre, amelyek az ott élőknek fontos intézkedéseket tartalmaznak. A program megalkotói a helyi közigazgatás, a vállalkozók és civil szervezetek által alkotott úgynevezett *helyi akciócsoportok* (HACS), amelyekben egyik szféra aránya sem lehet nagyobb 49%-nál. A HACS feladata a stratégiaalkotáson túl a *helyi program lebonyolítása*, amihez tényleges döntéshozatali jogkört is kap. Egy-egy HACS területe *földrajzilag összefüggő*, 10 és 100 ezer közötti lakosságszámú településcsoport. A HACS-ok területének elismerése az irányító hatóság feladata, így az IH dönti el azt is, hogy a vidéki területek mekkora hányadán ismer el HACS-okat. A döntést a források nagysága befolyásolhatja. Mindenképpen *indokolt a teljes vidéki terület lefedése HACS-okkal*, hiszen a le nem fedett területeken lakók a LEADER támogatási lehetőségéből kimaradnak.

A LEADER-nek az évek során *részletes módszertana alakult ki*, amely azonban tiszta formájában csak kevés helyen tud működni. Miután a LEADER-tervezést és -végrehajtást a nagy VP-tervezés és -programozás kereteibe kell illeszteni, elkerülhetetlen a helyi célok központi felülvizsgálata, ami konfliktusokhoz vezet.

A LEADER-nek hét alappillért szokás említeni, amely meghatározza ezt a típusú fejlesztést: 1. *területalapú fejlesztés*, 2. *alulról építkező megközelítés*, 3. *háromoldali partnerség* (vállalkozói, civil és közszféra), 4. *innováció*, 5. *integrált ágazatközi megközelítés* (gazdasági, környezeti és társadalmi/szociális célok, amelyek közül kétségkívül a társadalmi/szociális vonatkozás a legmeghatározóbb), 6. *hálózati működés* (eredmények, tapasztalatok, eljárások és módszerek cseréje az EU-n belül a HACS-ok között, a kormányzati szervek bevonásával), 7. *kooperáció* (különböző HACS-ok közös projektjei).

A LEADER végrehajtása nagy vonalakban a következő lépésekből áll:

1. Az IH felhívására bizonyos települési kör helyi akciócsoportot alakít. Az akciócsoport méretére vonatkozóan az IH az EU-kereteken belül szűkebb korlátokat is szabhat.
2. Az IH megadja a felhatalmazást az akciócsoportnak a stratégia elkészítésére.
3. Az akciócsoport jogi személyként (általában egyesületként) megalakul. Ez nem kötelező lépés, de miután az akciócsoport maga is támogatásban részesülő kedvezményezett, praktikus, ha az IH ezt előírja. Más, Magyarországon nem alkalmazott módszer, hogy a HACS igazgatási és pénzügyi kérdésekben vezető partnert jelöl ki tagjai közül, így a HACS-nak nem kell jogi személynek lennie.
4. *A HACS elkészíti a stratégiát.* Ehhez igénybe vehet külső szakértőket, de megírhatja saját maga is. Miután a stratégia megalkotása már jelentős forrásokat igényelhet, az IH felkészülési támogatást nyújthat már a stratégia írásának folyamán. A stratégia megfelelő kidolgozása akár fél-egy évet is igénybe vehet, ezért a felkészülési támogatás a HACS működésének fontos feltétele. A felkészülési támogatás felhasználható képzéseken való részvételre, képzések tartására (pályázók felkészítése), tanulmányírára, konzultáció igénybevételére stb. A felkészülési támogatás akkor sem vonható vissza, ha a stratégiát végül nem fogadják el. Az IH egyébként ilyen esetben akkor jár el helyesen, ha további időt ad a HACS-nak, újabb konzultációkat, képzéseket tart, és ismét lehetőséget ad a stratégia benyújtására.
5. *A stratégiát az IH elfogadja.* Az IH-nak a stratégiák kiválasztásához ugyanúgy kiválasztási kritériumokat kell közzétennie, mint az egyes vidékfejlesztési intézkedések esetében. A támogatásban részesülő stratégiákat bizottságnak kell kiválasztania, az IH egyetértése esetén a bizottság döntését hagyja jóvá.
6. A stratégia alapján a HACS működési költség elszámolására jogosult.
7. A HACS a stratégiában foglaltaknak megfelelően – az IH-val egyeztetve *kiírja a pályázatokat*. A pályázatiírára sokféle megoldás létezik, a lehetőség lehet folyamatosan nyitott (ez a legjobb megoldás a kedvezményezettek szempontjából), de vonatkozhat csak adott pályázati időszakokra (ez abból a szempontból praktikusabb, hogy megkönnyíti a pályázatok egymáshoz viszonyítását, a pontozást és a forrás-gazdálkodást, továbbá az IH és a KÜ számára adminisztratív könnyebbség, mivel csak egy-egy adott időszakban kell a pályázatok értékelését végezni, igaz, akkor jóval nagyobb számban).
8. *A beérkezett pályázatokat a HACS értékeli, de a KÜ-nek is értékelnie kell azokat* az alapjogosultságok, az EU-szabályoknak való megfelelés szempontjából, továbbá a projektek adminisztratív és helyszíni ellenőrzését is a KÜ-nek kell végeznie. A HACS végezhet a KÜ által delegált feladatokat is, ez azonban nem

- a legszerencsésebb megoldás, mert nagy a veszélye, hogy adminisztratív, hatósági feladatai miatt szolgáltató jellege háttérbe szorul.
9. A HACS-nak mindeközben folyamatosan el kell végeznie a pályázatok kiírásával és értékelésével egyenértékűen fontos tevékenységét: *a közösségépítést, a kedvezményezettek tájékoztatását, a pályázatok kommunikálását, a lehetséges kedvezményezettek felkutatását, érdeklődésük felkeltését (projektgenerálás), a segítséget a pályázatírásban* (ami semmiképpen nem a pályázatok megírását jelenti). A legjobb megoldás, ha a beadott pályázat egy interaktív folyamat vége, ami a kedvezményezett és a HACS között zajlik a cél meghatározásától kezdve az adminisztratív buktatók elkerülésén keresztül a minőségi pályázat megalkotásáig. Fontos továbbá, hogy a támogatásban végül nem részesülők újra pályázhassanak akár ugyanarra a projektre is, újabb interaktív folyamat során. A HACS-nak tehát nem egy bürokratikus intézménynek kell lennie, hanem a területén élőknek egy biztos pontot kell jelentenie, ahová pályázati ötleteikkel bármikor fordulhatnak.
 10. A HACS-nak folyamatos tevékenysége a *kapcsolatépítés tagállamon belül és azon kívül*, tapasztalatcsere más EU-s HACS-okkal, részvétel a nemzeti vidéki hálózat és az Európai Vidéki Hálózat munkájában.
 11. A HACS végzi a *monitoring- és az értékelési tevékenységet*, amelyet saját helyi stratégiája, illetve a vidékfejlesztési program számára előír.
 12. A tevékenysége ellentételezéseként kapott működési költséggel havi rendszerességgel elszámol a KÜ felé.

A stratégiának vannak kötelező elemei, ezek közül legfontosabbak:

- a stratégia által lefedett terület és lakosság meghatározása;
- a terület fejlesztési szükségleteinek és lehetőségeinek elemzése, beleértve az erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek elemzését;
- a stratégia és célkitűzései leírása;
- cselekvési terv, amely bemutatja, hogyan történik a célkitűzések alapján az intézkedések meghatározása;
- a stratégia irányítási és monitoring intézkedéseinek leírása, amely bemutatja, hogyan képes a helyi akciócsoport végrehajtani a stratégiát, valamint az értékelésre vonatkozó konkrét intézkedések leírása;
- a stratégia pénzügyi terve, beleértve az egyes érintett ESB- alapokból tervezett forráselosztást.

A LEADER nagy előnye, hogy *a stratégiájában foglalt intézkedések esetében nem kell az EMVA és többi ESB-alap közötti lehatárolást vagy az EMVA többi intézkedésétől történő lehatárolást figyelembe vennie*, elvileg bármilyen intézkedést tervezhet, amely az EU 2020 stratégia céljaihoz illeszkedik. Ez lehetővé teszi az akciócsoportok számára, hogy olyan, az operatív programokból kimaradó célokat támogassanak, mint a *vidéki gazdaságfejlesztés, vidéki szegénység kezelése, kirekesztett társadalmi csoportok integrációjának elősegítése, vidéki foglalkoztatási programok* stb. Hogy a lehatárolási problémák miért akadályozzák a CLLD kiteljesítését, azzal magyarázható, hogy az EMVA-n kívüli többi alap esetében már az operatív programban meg kell indokolni, hogy miért van szükség CLLD típusú tevékenységre, és ez az indoklás az, aminek során a Bizottság a tapasztalatok alapján leg-

többször nem látja kellően alátámasztottnak azt, hogy a vidéki térségek finanszírozásában más alap is részt vegyen.

A LEADER története kívülről számára sikertörténet lehet, hiszen 30 év alatt kis közösségi kezdeményezésből a vidékfejlesztési politika részévé, majd a vidékfejlesztési politika kötelező elemévé vált, 2014-től pedig már más alapokat is lehet LEADER-szerűen tervezni. Akik közelebbről ismerik, azonban tudják, hogy bár egyes területeken valóban sikeres (például hálózatba szerveződés, legjobb tapasztalatok cseréje, aktív nemzetközi tevékenység), mint támogatási program, *nem vált általánosan elfogadottá*. A LEADER magyarországi tapasztalatai alapján ezért szükséges összefoglalni, hogy egy ilyen, a kedvezményezettek érdekeit messzemenően figyelembe vevő, a vidékfejlesztés általános céljait talán a legjobban követni tudó programot miért övez folyamatos bizalmatlanság. A bizalmatlanságot bizonyítja egyrészt a többi alapok fent említett tartózkodása, de az is, hogy az 5% kötelező forráson kívül a legtöbb tagállam az EMVA-n belül sem juttat e célra forrást.

A válasz a bizalmatlanság okaira talán leginkább az alulról felfelé építkező végrehajtásban kereshető. A HACS-ok számára széles körű jogosítványokat ad az EU, ezáltal *központi döntések helyett helyi döntésekre helyezi a hangsúlyt*, így az IH úgy érezheti, hogy a források egy része elosztásában nem a központi elvárások érvényesülnek, helyi szereplők egymás közötti pénzosztása folyik. Ezt a megfelelő stratégiák elfogadásával ki lehet persze küszöbölni, de a gyanú mindenképpen körbelengi a módszert.

Másik probléma, hogy az EU pénzügyi és igazgatási szabályai nem vesznek tudomást a LEADER-módszer sajátosságairól, a források helyben való kiosztásáról az Európai Számvevőszék is többször megállapította, hogy kockázatokat hordoz magában, nem kellően szabályozott folyamat, nem követhető teljes mértékben a források útja. Az IH és a KÜ ezért még szigorúbb eljárásokat vezet be, a HACS-okat függő helyzetbe hozzák, a helyi végrehajtástól idegen struktúrákat kényszerítenek rájuk (a HACS például csak arról dönthet, hogy egy pályázat megfelel-e a stratégiájában foglaltaknak, de a kiválasztásban más szerepe nincs), így a helyi intézkedések már szinte semmiben nem különböznek a központi intézkedésektől, a HACS elveszti kapcsolatát a pályázóival.

A függő helyzetet tovább erősíti, hogy a működési forrásokat az IH biztosítja, a KÜ felé kell azokkal elszámolni, ráadásul utófinanszírozott módon, így a HACS napi működése folyamatos bizonytalanságban van, forrásai bármikor lecsökkenthetők, szabálytalanság gyanúja miatt felfüggeszthetők, szabálytalanság gyanúja pedig gyakran felmerül központilag finanszírozott szerveknél, különösen, ha kis méretűek, a számvitelben sokszor gyakorlatlanok. Ezt a helyzetet csak úgy lehet oldani, ha a HACS-nak egyéb működési forrásai is vannak, hitelt azonban gyakorlatilag nem vehet fel, hiszen a kamatköltségek nem elszámolhatók az EU-támogatásból. Az utófinanszírozás hátrányait a remények szerint csökkentheti a jövőben az *egyszerűsített költségelszámolásra való áttérés*.

A működési költségekkel kapcsolatban Magyarországon gyakran éri az akciócsoportokat az a vád, hogy a LEADER-források nagy részét magukra költik. Ha megnézzük a számokat, azt kapjuk, hogy a magyarországi 95 helyi akciócsoport működési költsége az ÚMVP esetében a program összesen 9 (7+2) évére 43,47 millió euró, egy akciócsoportra évente 50 845 euró, mintegy 15 millió forint, ami a pazarló költségvetés vádjának semmiképpen nem felel meg, ha tekintetbe vesszük az átlagban három alkalmazottat, az irodafenntartás költségeit, a tetemes üzemanyag-költségeket.

A LEADER-ről összefoglalóan kijelenthető, hogy *jó módszer, bizonyos támogatások elosztására az egyetlen hatékony módszer*. A vidéki területek nagy részét sújtó súlyos problémákra (elvándorlás, elszegényedés stb.) megfelelő választ adhat, különösen, ha az önkormányzatok általános forráshiányát is tekintetbe vesszük. *A LEADER az egyetlen támogatási mód, ahol olyan, egészen kis méretű projekteket lehet támogatni, amelyekre az országos kiírású jogcímek nem alkalmasak*. Ezek pont azok a jogcímek, amelyekre a közösségek sehonnan máshonnan nem kapnak támogatást, ideértve az állami költségvetést is. *A vidékfejlesztési támogatások között tehát indokolt lenne nagyobb szerepet biztosítani számára*. Mindenképpen tovább kell tehát dolgozni azon, hogy elfogadott módszerré váljon a vidékfejlesztési, sőt a fejlesztési programozáson belül általában.

6.9. Az EMVA és a többi ESB-alap költségvetése az Európai Unióban és Magyarországon

6.9.1. Az ESB-alapok költségvetése 2014–2020 között az Európai Unióban és Magyarországon

A vidékfejlesztési forrásokkal kapcsolatban természetesen a legfontosabb kérdés, hogy *ennyi forrás jut-e célokra*. Jelenleg a 2014–2020-as költségvetési időszakot tudjuk vizsgálni. A kérdésre a források nagysága önmagában nem ad választ, hiszen nyilvánvalóan mindig kevés a forrás arra, hogy mindent megvalósítsunk belőle, amire a jogszabály lehetőséget ad, de abban is van igazság, hogy nincs olyan kevés forrás, amit ne lehetne jól elkölteni.

A vidékfejlesztés többi EU-s szakpolitikához képest elfoglalt súlyáról viszont sokat elmond, ha az EU összes, illetve a Magyarországnak juttatott forrásait hasonlítjuk össze.

Ezért három összehasonlítást végzünk:

1. Az EMVA, illetve a vidékfejlesztési program forrása az EU-ban és Magyarországon.
2. A KAP I. és II. pillérének forrása az EU-ban és Magyarországon.
3. A vidékfejlesztésre jutó források az EU-csatlakozásra való felkészülés óta eltelt időben.

Az EMVA, illetve a többi ESB-alap forrását az úgynevezett *többoldalú pénzügyi keret* (*Multilateral Financial Framework, MFF*) határozta meg 2013 februárjában. Ezt a hétéves keretet hosszú tárgyalások és egyeztetések után végső formájában az Európai Tanács (az állam- és kormányfők fóruma), majd az Európai Parlament fogadja el.

Az MFF szerkezetéből az alapokra jutó források pontosan nem láthatók, mivel azokat már a Bizottság számolja ki az alapadatokra támaszkodva. A vidékfejlesztésre jutó forrásokat a korábbi költségvetési időszakok MFF-táblázatai külön nem tartalmazták, a mostani az első költségvetési időszak, amikor erről is döntöttek a vezetők. Ennek oka az, hogy *az összes elosztható forrás csökkent a korábbi időszakokhoz képest* (a tagállamok nem járultak hozzá a nagyobb EU-s költségvetésbeli szerepvállalásukhoz), a tagállamok száma pedig nőtt, így a vidékfejlesztést is az alku részévé tették, hogy súlyozni tudjanak az országok között: aki több kohéziós forráshoz jutott, annak a vidékfejlesztési költségvetéséből vettek vissza, és fordítva. Ez így persze meglehetősen leegyszerűsítése a tárgyalásoknak, hiszen rengeteg alku és kompenzáció eredménye a kialakult költségvetés.

Az MFF a 2014–2020-as időszakban 2013-as árakon 1 082 555 millió eurót, azaz 1,08 ezer milliárd eurót osztott fel. Ebből az 1a sorra, („versenyképesség a növekedésért és a munkahelyekért”) 13%, azaz 142 133 millió euró, az 1b sorra („gazdasági, szociális és területi kohézió”) 34%, azaz 366 791 millió euró, a kohéziós politikákra összesen (1a és 1b sorok) 509 milliárd euró, 2. sorra (a „fenntartható növekedés: természeti erőforrások”, ami a KAP-nak felel meg)) 420 034 millió euró, ebből a KAP I. pillérre az MFF 29%-a, 312 735 millió euró, a vidékfejlesztésre az MFF 9%-a, 95 577 millió euró jutott.

6.2. táblázat

A 2014–2020-as MFF-források megoszlása a három vizsgált területen (millió euró)

Kohéziós alapok	508 924
KAP I.	312 735
KAP II. vidékfejlesztés	95 577

Forrás: a szerző szerkesztése az Európai Tanács alapján, lásd www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

6.3. táblázat

A Magyarországnak jutó források alapok szerint 2014–2020-ban (euró)

ERFA	10 756 780 690	43,1%
ESZA	4 712 139 925	18,9%
KA	6 025 427 012	24,2%
EMVA	3 455 336 493	13,8%
ETHA	39 096 293	0,1%
Összesen	24 988 780 413	100%

Forrás: a szerző szerkesztése az Európai Bizottság alapján, lásd https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreement-hungary-2014-20_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

Fejlesztési programok szerint Magyarországon a felosztás a következőképpen néz ki, eredményességmérési keret nélkül, csak uniós forrás, társfinanszírozás nélkül.

6.4. táblázat

A Magyarországnak jutó források fejlesztési programok szerint (euró)

Gazdaságfejlesztési és innovációs operatív program (GINOP)	7 475 353 227
Terület- és településfejlesztési operatív program (TOP)	3 069 402 945
Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési operatív program (KÖFOP)	812 607 481
Versenyképes Közép-Magyarország operatív program (VEKOP)	435 881 232
Környezeti és energiahatékonysági operatív program (KEHOP)	3 024 089 692
Integrált közlekedésfejlesztési operatív program (IKOP)	3 070 799 732
Emberierőforrás-fejlesztési operatív program (EFOP)	2 399 405 940
Vidékfejlesztési program (VP)	3 430 667 652
Magyar halgazdálkodási operatív program (MAHOP)	36 750 516

Forrás: a szerző szerkesztése a Magyar kormány alapján, lásd www.palyazat.gov.hu/doc/4378 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

A magyar VP a fentiek alapján hét év alatt az EU költségvetéséből 3,45 milliárd eurót oszthat el. A fejlesztési programok forrásait nézve ez nem tűnik kevésnek, ha viszont figyelembe vesszük, hogy a már említett lehatárolási kötelezettség miatt a vidéki területek szinte csak az EMVA-forrásokat vehetik igénybe, akkor kimondható, hogy a Magyarország területét 66,6%-ban kitevő alapvetően vidéki területek és 33,1%-ban kitevő átmeneti területek 13%-nyi forráshoz jutnak, ami viszont már meglehetősen aránytalanságot jelez.

6.9.2. A KAP két pillérének költségvetése az Európai Unióban és Magyarországon 2014–2020-ban

Az MFF alapján a KAP I. pillére a 2014–2020-as költségvetési időszakban 252,23 milliárd eurós költségvetéssel gazdálkodhat, míg a KAP II. pillére 95,3 milliárd euróval. Magyarországon a KAP I. pillérből közvetlen kifizetésekre a hét év alatt 8,8 milliárd euró jut, a KAP II. pillérre 3,45 milliárd. *A KAP II. pillérének forrása tehát az EU-ban 37,8%-a a KAP I. pillérnek, Magyarországon 39,2%-a.* Hozzá kell tenni, hogy mind a KAP I. pillérének, mind a KAP II. pillérének éves költségvetési plafonjai is jogszabályban rögzítettek, így van olyan év, amikor ez az arány még rosszabb, de miután a KAP I. pillérének kifizetései nem húzódnak át egyik évről a másikra, a KAP II. pilléréi pedig igen (n+3 szabály, lekötés-kifizetés elválása egymástól), a különbségek kiegyenlítődnek.

A vidékfejlesztési forrásoknak legalább 50%-a – az 1–5. prioritások jelentős része – szintén a gazdálkodóknak jut, így *ez a kör mindkét KAP-pillér legfőbb kedvezményezettje Magyarországon.*

6.9.3. A magyar vidékfejlesztési programok költségvetése 2000–2020

EU-s értelemben vett vidékfejlesztési programozás *2000 óta létezik Magyarországon*, ekkor indult el a SAPARD néven ismert program (Special Assistance Program for Agriculture and Rural Development), amely a vidékfejlesztés számára létrehozott úgynevezett *előcsatlakozási alap* volt a végül 2004-ben csatlakozott 10 ország számára. Magyarország SAPARD-tervét csak 2002-ben fogadták el, a tényleges támogatások 2003-ban indultak el. Az eredetileg hét évre (2000–2006) szóló terv forrásait így Magyarország végül három év (2002–2004) alatt használta fel.

A 2004–2006-os, a 2004-ben csatlakozott országok számára csonka programozási időszakban Magyarországon két EU-s társfinanszírozású vidékfejlesztési program futott, az *AVOP (Agrár-vidékfejlesztési Operatív Program)* és az *NVT (Nemzeti Vidékfejlesztési Terv)*. Ebben az időszakban EMVA még nem létezett, az AVOP-ot az EMOGA (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap) orientációs részlege (a vidékfejlesztési források) finanszírozta, az NVT-t a Garanciarészleg (közvetlen támogatások és piaci intézkedések, amelyek között voltak kifejezetten vidékfejlesztési célú támogatások, amelyek később az EMVA-ba kerültek, mint például fiatal gazdák, agrár-környezetgazdálkodás, kedvezőtlen adottságú területek stb.).

A 2007–2013-as programozási időszakban az ekkor létrehozott EMVA társfinanszírozta az immár *egységes vidékfejlesztési rendelet alapján az ÚMVP-t* (Új Magyarország Vidékfejlesztési Program).

A 2014–2020-as programot egyszerűen Vidékfejlesztési Programnak hívjuk és VP-ként rövidítjük.

Az öt program forrásait nehéz összehasonlítani, hiszen a teljes program költségvetése csak az ÚMVP és a VP esetében összevethető. Érdekes azonban áttekinteni az éves költségvetéseket, hogy legyen képünk a Magyarországnak jutó vidékfejlesztési forrásokról. A SAPARD ilyen szempontból nehezen értékelhető, hiszen fő célja az intézményrendszer felkészítése volt, és kompenzációs kifizetéseket Magyarországon nem is finanszírozott. Az AVOP és az NVT forrásait összeadva lehet a 2004–2006-os forrásokat megítélni.

Mindezek alapján a következő számokat kapjuk (csak az EU-forrást vesszük figyelembe, magyar társfinanszírozás nélkül):

- a SAPARD költségvetése 213,3 millió euró volt, éves költségvetése így 71,1 millió euró.
- Az AVOP és az NVT összes költségvetése 918,028 millió euró, ebből az éves költségvetés 306 millió euró.
- Az ÚMVP költségvetése 3,86 milliárd euró, éves költségvetése 551,44 millió euró.
- A VP költségvetése 3,45 milliárd euró, éves költségvetése 493,6 millió euró.

A vidékfejlesztési források tehát egyenletesen emelkedtek a tagság első tíz évében, 2014-től azonban csökkennek, a VP az ÚMVP 89,51%-át teszi ki, a csökkenés tehát több mint 10%. A csökkenés magában is viszonylag nagymértékű, de ha még azt is hozzátesszük, hogy több eddig KAP I-es intézkedés átkerült a KAP II-be (például kockázatkezelés), továbbá hogy Magyarország élni kíván a KAP II-ből a KAP I-be való átcsoportosítás lehetőségével, valamint, hogy a társfinanszírozási arányok változtak (a lehetséges maximális EU-s forrás nőtt), így a magyar költségvetés, élve a lehetőséggel, már kevesebb forrással járul hozzá a vidékfejlesztési programhoz, a csökkenés már akár 25-30%-os, ami a programozást alapjaiban változtatja meg az előző évekhez képest.

A vidékfejlesztési források csökkenésének kiegyenlítésére eredetileg *tervben volt, hogy a kohéziós forrásokat a vidéki területekre is kiterjesztik*, de ez a már említett lehatárolási problémák miatt, továbbá amiatt, hogy a Magyarországra jutó kohéziós források maguk is mintegy 15%-kal csökkentek, *csak igen korlátozottan következett be*. A GINOP finanszírozza a városiak mellett a vidéki mikro-, kis- és középvállalkozásokat is (bár ennek negatív hatása is lehet, nevezetesen, hogy célzott támogatás híján a vidéki vállalkozások a pályázás során hátrányba kerülnek a városiakkal szemben) és a bizonyos méreten felüli elsődlegesen feldolgozott élelmiszert előállító vállalkozásokat. A TOP a helyi gazdaságot, a turizmust és a megújulóenergia-előállítást egyes vidéki térségekben is finanszírozza. Az EFOP a társadalmi és gazdasági felzárkózás által vezérelt térségi integrált programban a vidéki térségekben is finanszíroz projekteket.

6.5. táblázat

A magyar vidékfejlesztési programok összes és éves forrása (euró)

Program	Teljes	Éves*
SAPARD	233 720 524	77 906 841
AVOP+NVT	317 218 750 + 600 810 217 = 918 028 967	306 009 655
ÚMVP	3 860 091 392	551 441 627
VP	3 455 336 493	493 619 499

Megjegyzés: Az éves költségvetés ebben az esetben egyszerű osztás eredménye, a programokban meghatározott éves költségvetések némileg változtak.

Forrás: a szerző szerkesztése a Magyar kormány adatai alapján, lásd SAPARD-AVOP-NVT: <https://sapard-avop-nvt.kormany.hu/nv>, ÚMVP: www.terport.hu/vidékfejlesztés/uj-magyarország-vidékfejlesztési-program, VP 2014-2020: www.palyazat.gov.hu/node/56582 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

6.10. A 2000–2020 közötti magyar vidékfejlesztési programok általános jellemzői

A programok áttekintése után felmerül a kérdés, hogy van-e közös jellemzőjük az eddig lezajlott, a jelenleg is zajló, illetve a tárgyalás alatt álló vidékfejlesztési programoknak?

A válasz egyértelműen igen. A közös jellemzők a következők:

- A programok forrásai döntő részben az agrárszektor tőkepótlását szolgálták/ szolgálgák.* Ez látszik az agrárberuházások támogatásának magas arányából, de még az NVT-, illetve az ÚMVP AKG-forrásain belül is a döntő részt a viszonylag egyszerűen teljesíthető integrált szántóföldi célprogram tette ki, ami a földalapú támogatás kiegészítő forrásaként működött.
- A vidéki területek fejlesztésére szánt források alacsony és egyre csökkenő részaránya.* A SAPARD-ban még 32% volt az ilyen jellegű kifizetés, az AVOP-ban 26,5%, az ÚMVP-ben 18,48%, a VP tervezete szerint már csak 15,8%.
- A képzésre, szaktanácsadásra szánt források kirívóan alacsony szintje:* az ÚMVP-ben és a VP-ben is 1,8%.
- Az AKG aránya az AVOP+NVT-ben még 47% volt, a II. tengely az ÚMVP-ben 32,4%, a VP-ben a környezeti intézkedések (körülbelül a volt II-es tengelyes intézkedések) aránya 34%, ezen belül viszont az AKG a teljes programnak már csak 16%-a. A környezeti intézkedések aránya tehát a két hétéves programban szinten marad, az AKG szűkül, de ez jórészt a fent említett szántóföldi integrált program elmaradásának tudható be, ami pozitív fejlemény.*
- Az összetettebb, nagyobb adminisztrációt igénylő, de a vidék céljait jobban szolgáló intézkedések kerülése a programozás során.* Ide sorolhatóak – csak a VP-t tekintve – a pénzügyi eszközök alkalmazása, a REL, az együttműködés, az integrált intézkedések, de maga a LEADER is.

6.11. Összefoglaló gondolatok a vidékfejlesztésről

Az uniós vidékfejlesztési programok nem tudták és nem tudják megoldani a vidék problémáit. Állandóan változó jogi környezetben működnek, nem örök érvényű alapvetésekre épülnek. Fel tudják erősíteni a tagországok erőfeszítéseit egyes céljaik elérése érdekében, hozzá tudnak járulni egyes intézkedések sikeréhez – amennyiben azok egyeznek az Európai Unió céljaival –, de alapvető változásokat nem tudnak indukálni. A vidéki területek adott társadalmi, gazdasági és környezeti közegben léteznek, ahol a támogatások nyújtása csak egy tényező a sok közül, amely e közeget alakítja. A tagországoknak az a felelőssége, hogy a támogatásokat olyan célokra nyújtsák, amelyekkel nem egy-egy pontszerű hiányt pótolnak, hanem hosszabb távú javuló tendenciákat tudnak beindítani.

Áttekintendő fogalmak

- vidék
- térségek
- vidékfejlesztés
- Vidéki Térségek Európai Kartája
- vidékfejlesztés alapelvei
- KAP II. pillére
- vidékfejlesztési politika céljai
- új vidéki paradigma
- EMVA
- vidékfejlesztési tengelyek
- Corki Nyilatkozat (2016)
- Európa 2020 stratégia
- Európai Innovációs Partnerség
- vidékfejlesztési prioritások
- vidékfejlesztési fókuszterületek
- ESB-alapok
- működési alapelvek
- társfinanszírozás
- támogatásintenzitás
- vidékfejlesztési program
- vidékfejlesztési intézkedések
- LEADER
- CLLD (Community-led Local Development)
- helyi akciócsoporthok (HACS)
- AVOP
- NVP
- ÚMVP
- VP

Felhasznált irodalom

- BAKSA A. – VÁSÁRY M. (2013): *A Közös Agrárpolitika Magyarországon. Várható kilátások*. Budapest, MNVH.
- BUCKWELL, A. (1998): Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe (Report of an Expert Group) EU Commission, DG VI. 1998. (7.3 Rural Development Incentives).
- CSATÁRI, B. – HALMAI, P. – TÓTH, E. (2009): A vidék jövője – az agrárpolitikától a vidékpolitikáig. In BANCZEROWSKI JANUSZNÉ – BÁRDOSI VILMOSNÉ HORÁNYI K. – HORVÁTH Cs. – SZEMENYEI I. – WAGNER P. szerk.: *Stratégiai kutatások, 2008–2009. Kutatási jelentések*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal – Magyar Tudományos Akadémia.
- CSATÁRI, B. – HALMAI, P. – VÁSÁRY, V. (2010): Új vidékpolitika felé. Változó európai paradigma, növekvő hazai kihívások. In SZARKA, L. – HORÁNYI, K. – HORVÁTH, Cs. szerk.: *Stratégiai kutatások 2009–2010. Kutatási jelentések*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal – Magyar Tudományos Akadémia.
- ELEKES A. – HALMAI P. – UZONYI GYÖRGYNÉ – VÁSÁRY V. (2003): *Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája: Fogalomtár*. Budapest, Agroinform.
- Európai Bizottság (1996): *Cork-i nyilatkozat. The Cork Declaration*. Elérhető: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2006): *Cork 2.0 Európai Vidékfejlesztési Konferencia, Cork 2.0 Nyilatkozat*. Angolul: *Rural Development Conference, Cork 2.0 Declaration*. Elérhető: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2010): *Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája – Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2012): Sajtóközlemény: A Bizottság megtette javaslatát a Strukturális Alapokra vonatkozó közös programozási eszközrendszerre – Commission proposes one programming tool for all structural funds Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_236 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2012–2020): *Európai Innovációs Partnerség – Mezőgazdaság*. Elérhető: https://eip.fm.gov.hu/?page=pages&page_name=eip-agri. Angolul: *European Innovation Partnership – Agriculture*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2014): *Az Európa 2020 stratégia röviden*. Elérhető: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_hu.htm (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2014): *Az európai szemeszter*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2014–2020): *Mi a Horizont 2020 program – What is Horizon 2020*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2017): *A Közös Agrárpolitika indikátorai – Common Agricultural Policy-Common agricultural policy indicators*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/cap-indicators_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

- Európai Bizottság (2020): A közös Agrárpolitikáról dióhéjban. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Európai Bizottság (2020): Európai Strukturális és Befektetési Alapok. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- HALMAI P. (2001): A Közös Agrárpolitika. In KENDE T. – SZÜCS T. szerk.: *Az Európai Unió politikái*. Budapest, Osiris.
- HALMAI P. (2004): Az agrárgazdaság EU-adaptációja. Várható feszültségek, gazdaság- és társadalompolitikai kihívások. *Politikatudományi Szemle*, 13. évf. 1–2. sz. 203–222.
- HALMAI P. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda.
- HALMAI P. (2010): Közös Agrárpolitika. In KENGYEL Á. szerk.: *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai.
- HALMAI P. (2015): Közös mezőgazdasági politika. In KENDE T. szerk.: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Wolters Kluwer.
- HALMAI P. (2020a): *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Dialóg Campus. Elérhető: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/15859> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 11.)
- HALMAI P. (2020b): *Mélyintegráció. A Gazdasági és monetáris Unió ökonómiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó. (Megjelenés alatt.)
- JÁMBOR A. – MIZIK, T. szerk. (2014): *Bevezetés a Közös Agrárpolitikába*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- KÓNYA E. (2012): *A SAPARD program hatása a közép-kelet európai országok vidékfejlesztési rendszerében, doktori értekezés*. Gödöllő, SZIE.
- MAÁ CZ M. (2001): *A vidékfejlesztés helye, szerepe és fejlődési lehetőségei az Európai Unióban, doktori értekezés*. Gödöllő, SZIE.
- Magyar SAPARD, AVOP és NVT programok. Elérhető <https://sapard-avop-nvt.kormany.hu/nvt> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Magyar ÚMVP program. Elérhető: www.terport.hu/vidékfejlesztés/uj-magyarország-vidékfejlesztési-program (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Magyar Vidékfejlesztési Program 2014–2020. Elérhető: www.palyazat.gov.hu/node/56582 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Magyarország Partnerségi Megállapodása 2014–2020. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreement-hungary-2014-20_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Magyarországi operatív programok 2014–2020. Elérhető: www.palyazat.gov.hu/doc/4378 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Nemzeti Innovációs Hivatal (2014): A Horizont 2020 program. Elérhető: www.h2020.gov.hu/horizont2020-program (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- OECD Rural Policy Reviews (2006): *The New Rural Paradigm. Policies and Governance*. OECD.
- SZÜCS I. – MAÁ CZ M. szerk. (2012): *A hazai agrárszabályozás felépítése, intézményrendszere*. Érthető és világos sorozat. Budapest, Magyar Agrárkamara – Szaktudás.
- Többoldalú Pénzügyi Keret, Multilateral Financial Framework, MFF 2014–2020. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- Víz keretirányelv, azon belül Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási terve (é. n.). Elérhető: www.vizugy.hu/index.php?module=content&programelemid=61 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)