

NEMES GUSZTÁV

Vidékfejlesztés és előcsatlakozási felkészülés Magyarországon

A SAPARD-program hatásai és mellékhatásai

Hosszú vajúadás után, 2002 őszén Magyarországon is beindult a SAPARD- (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) program, amely az EU előcsatlakozási programcsomagján belül a kelet-közép-európai mezőgazdaság és a vidékfejlesztés csatlakozásra való felkészülését segíti. A SAPARD elindulását Magyarországon négyéves tervezési és akkreditációs időszak előzte meg, amely jelentős hatással volt a magyar vidékfejlesztés gyakorlatára, intézményeire és a vidéki problémák általános kezelésére. A tanulmány célja e hatások elemzése, értékelése, a vidékfejlesztés európai és hazai színterein zajló folyamatok közti összefüggések megvilágítása, valamint a lehetséges jövőbeli fejlődési utak felvázolása.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: D73, D74, D78, Q00, Q01, Q18, Q19.

Először az EU vidékfejlesztési politikájának és előcsatlakozási stratégiájának ellentmondásairól szólnunk, majd a SAPARD jelentőségéről a hazai vidékpolitikában. Ezután a tervezés körülményeit és következményeit elemezzük. Feltárjuk a tervezési folyamat során fellépő konfliktusokat, a társadalmi egyeztetés hiányosságait, és bemutatjuk a magyar vidékfejlesztési programok rendszerét. Ezek után részletesen elemezzük a hivatalos magyar SAPARD-tervet annak tükrében, hogy várhatóan milyen hatásokat gyakorol majd a vidék komplex fejlődésére. A következő részben a SAPARD-ügynökség felállításával kapcsolatos problémákat mutatjuk be, majd az EU előcsatlakozási stratégiájában rejlő ellentmondásokat, illetve azoknak a magyar vidékfejlesztésre gyakorolt hatását vizsgáljuk – a SAPARD eddigi tapasztalatainak tükrében. Végül az előcsatlakozási folyamat egészének hatását elemezzük a hazai vidékfejlesztésre és vidékpolitikára, felvázolva a párhuzamosan zajló centralizációs és decentralizációs folyamatokat, és a magyar vidék fejlődésének két lehetséges jövőbeli útját.

Az EU vidékpolitikája és a SAPARD

Ellentétes üzenetek – retorika és gyakorlat

Az Európai Unió közös agrárpolitikájának (CAP – *Common Agricultural Policy*) legutóbbi, Agenda 2000-hez kapcsolódó reformját rengeteg kritika érte (lásd például: *Tangermann* [1999], *Lowe–Brouwer* [2000], *Lowe–Buller–Ward* [2002], *Nemes* [2000]). A reform célja eredetileg az volt, hogy az EU hagyományosan főleg termelési támogatásokon alapuló agrárpolitikáját új alapokra helyezze, és a közös agrárpolitikáját az

integrált vidékfejlesztés elvein alapuló, vagyis *európai közös agrár- és vidékfejlesztési politikává (CARPE – Common Agricultural and Rural Policy for Europe)* alakítsa át. Ennek révén az Európai Unió felkészülhetett volna a kelet-közép-európai mezőgazdaság integrálására, a Világkereskedelmi Szervezet tárgyalásainak (*WTO – World Trade Organisation*) következő fordulójára, és nagy lépést tehetett volna a közös agrárpolitika évtizedek óta stagnáló reformjának útján. Az elmúlt két évtized reformjainak eredményeképpen az uniós dokumentumok és politikai nyilatkozatok retorikája, amely az 1996-os corki deklaráció (*The Cork... [1996], Nemes [2000]*) alapelvein alapul (fenntarthatóság, programozás, a helyi erőforrások kiaknázása, partnerség stb.), jól tükrözi ezt a szemléletet. A radikális reform azonban az ezredfordulón az európai agrárlobbi és az intézményhálózat ellenállása miatt ismét zátonyra futott. A közös agrárpolitika második pilléréül kialakított *vidékfejlesztési fejezet* sem új erőforrásokat, sem új fejlesztési modellt nem hozott az európai vidékpolitikába. A mezőgazdasági költségvetés több mint 70 százaléka, ha más címen is, de ugyanúgy az agrártermelők leggazdagabb 20 százalékához vándorol, mint a régi, mennyiségű szemléletű közös agrárpolitika idején. A retorika tehát új, de a gyakorlat alig változott (*Baldock és szerzőtársai [2002]*). Egyre nagyobb ellentmondás van tehát az uniós agrárpolitika deklarált célkitűzései és gyakorlata között.

Míndez jól nyomon követhető az EU vidékfejlesztéssel kapcsolatos előcsatlakozási stratégiájának példáján is, amely két, alapvetően különböző, ellentmondásos elvet közvetít a csatlakozni kívánó országok számára. Az általános retorika a *decentralizációt* hangsúlyozza. Ez a megközelítés az integrált vidékfejlesztés elveire alapítva (fenntarthatóság, helyi részvétel, tervezés stb.) az EU jelenlegi agrár- és vidékpolitikájának gyökeres reformját vetíti előre. A csatlakozás feltételül állított *közösségi vívmányok*¹ maradéktalan átvétele, illetve a jelenlegi közös agrárpolitikához való alkalmazkodás ugyanakkor csak erős *centralizáció* révén képzelhető el. Ez a megközelítés a hagyományos agrárstruktúra-fejlesztést, a központi intézményhálózatot, a versenyképességet és az intenzifikációt támogatja, és elsősorban az átláthatóságot és a pénzügyi elszámoltathatóságot stb. hangsúlyozza. Ez a két, egymásnak ellentmondó elv – összekapcsolódva a hazai gazdasági, politikai tényezőkkel – egymástól jól elkülöníthető, *centralizációs* és *decentralizációs* folyamatokat indított el a magyar vidékfejlesztésben. Jól szemlélteti ezt a magyarországi SAPARD-program és a hozzá kapcsolódó hazai vidékfejlesztési programok kialakulása és működése. Tanulmányunkban e folyamatok mélyebb okairól és következményeiről igyekszünk számot adni.

A SAPARD jelentősége a magyar vidékfejlesztésben – újdonságok és régiségek

A magyar sajtóban és politikai elemzésekben a SAPARD-dal kapcsolatban legtöbbször az anyagi források, illetve azok esetleges elvesztése került szóba (például *Tamás [2001], Kelemen [2001]*). A közelebbi vizsgálat azonban nyilvánvalóvá teszi, hogy a SAPARD még maradéktalan alkalmazása esetén sem hozhat jelentős új forrásokat a magyar vidékfejlesztésbe. Magyarország számára az EU SAPARD-programjának keretében érkező támogatás maximális összege nem haladhatja meg az évi 38 millió eurót (körülbelül 10 milliárd forint) (*EC [2001c]*).² Az EU előcsatlakozási stratégiáján belül ez a legkisebb program. Költségvetése mindössze 17 százalékát teszi ki a remélt éves támogatás-

¹ Ez az Európai Unió 100 000 oldalnyi joganyaga, az *acquis communautaire*.

² Ez a maximális összeg, melynek felhasználásához az Európai Bizottság minden követelményét maradéktalanul teljesíteni kell, ami tapasztalt EU-tagállamokban is ritkán sikerül.

nak, az ISPA³ több mint kétszer, a PHARE⁴ pedig több mint háromszor ennyi pénzt hozhat az országnak. Magyarország agrár- és a vidékfejlesztése – legalábbis pénzügy tekintetben – tehát nem jut hangsúlyos szerephez az EU előcsatlakozási stratégiáján belül. A vidékfejlesztésre szánt hazai erőforrásokkal való összehasonlításban is hasonló a helyzet. A SAPARD-támogatás maximális összege is csupán 4,5 százalékát tenné ki az Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) éves költségvetésének, amelyben egy sor különböző alap foglalkozik a hátrányos helyzetű vidéki területek támogatásával. Ezek aggregált költségvetése többszöröse az EU SAPARD-programjából remélt támogatásnak.

A szükséges intézményhálózat és a végrehajtás szabályainak területén a SAPARD a korábbi EU-politikától és a többi előcsatlakozási programtól is jelentősen eltér. A legfőbb különbség a szubszidiaritás elvének alkalmazásában áll. E szerint a korábbi gyakorlattól eltérően, a program elindításakor az EU az egyes csatlakozó országok rendelkezésére bocsátja az anyagi erőforrásokat. Ezután a teljes megvalósítás – a pénzügyi adminisztrációval és az utólagos ellenőrzéssel együtt – decentralizáltan, a részt vevő államok szintjén történik. Ehhez Magyarországon is létre kellett hozni az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EAGGF) szabályainak megfelelő – kifizető és lebonyolító – ügynökséget (SAPARD Ügynökség), amely az EU más programjai esetén nem volt követelmény. Mindez komoly problémákat és egyben jelentős változásokat hozott a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium számára. E változásokon, amelyek megfelelnek az EU Bizottság várakozásainak, jól nyomon követhető az EU *centralizációs* üzenetének hatása.

Másik jelentős újdonság: a SAPARD megköveteli a hosszú távú tervezést és a széles körű társadalmi egyeztetést, ezzel jelentős hatást gyakorolva a magyar vidékfejlesztésre. Részben ennek következtében indult el egy sor hazai finanszírozású vidékfejlesztési program; megerősödtek a civil szervezetek; kiépült az egész országot átfogó kistérségi társulások hálózata; és a vidéki problémákhoz való általános hozzáállás is megváltozott. Ezek a változások nem szerepeltek az előcsatlakozási programok konkrét céljai között, és az EU Bizottság sem támogatta őket, mégis jól nyomon követhető rajtuk az EU *decentralizációs* törekvéseinek a hatása.

A SAPARD jelentősége tehát nem elsősorban az általa közvetített uniós erőforrásokban rejlik. A tanulási folyamat az igazán fontos, amely ideális esetben felkészíti az állami intézményeket és a vidék egész társadalmát a későbbi, jelentős EU-támogatások fogadására, ugyanakkor lehetőséget nyújt speciális, a hazai körülményekhez alkalmazkodó fejlesztési modellek kidolgozására. Ezek szerint a SAPARD értékeléséhez elemeznünk kell mind a tervezési, intézményépítési folyamat egészét, mind magát a SAPARD-tervet, illetve az EU előcsatlakozási stratégiájának hatásait.

A tervezési időszak

A magyar SAPARD-terv kidolgozása – a „hivatalos program”

Az EU első hivatalos felhívása 1998 elején jelent meg a SAPARD-ról. Bár ezután SAPARD-konferenciát is rendeztek Magyarországon – több tucat civil szervezet részvételével –, a választások és a kormányváltás következtében a hivatalos lépések majd-

³ ISPA – *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*, az EU strukturális és kohéziós politikáira felkészítő előcsatlakozási program.

⁴ PHARE (*Poland Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy*) a '90-es évek eleje óta az EU legfőbb programja a kelet-közép-európai államok gazdasági és politikai változásainak segítésére.

nem egy évet késtek. Az új Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumban a frissen létrehozott vidékfejlesztési programok főosztálya 1998 decemberében kapott megbízást a Magyar Nemzeti SAPARD-terv kidolgozásának koordinálására. A munka elvégzésére a Várostervező Intézet kapott megbízást, amire külön osztályt állítottak fel 1999 januárjában. Egyetemek és kutatóintézetek bevonásával négy hónap alatt elkészült a terv első változata. Ebben az első fázisban, komolyan véve a retorikai üzenetet, a terv készítői az integrált vidékfejlesztés szellemében és az EU LEADER⁵ programját mintául véve fogtak munkába. Így az első tervezet elsősorban a vidékfejlesztési támogatásokra koncentrált,⁶ és az erőforrások, valamint a megvalósítás és az intézményhálózat további, legalább regionális szintű decentralizációját irányozta elő.

A magyar SAPARD-terv első változatát sok bírálat érte. Először a „mezőgazdasági lobbis” kapott észbe. Az FVM közigazgatási osztálya a vidékfejlesztési főosztály ellenében megbízott egy másik kutatóintézetet, az Agrárgazdasági Kutató- és Információs Intézetet (AKII) egy alternatív terv elkészítésére. Az új terv elsősorban a mezőgazdaság átstrukturálását célozta, és szinte teljesen mellőzte a vidékfejlesztési intézkedéseket. Kizárta ugyanakkor a további decentralizációt, és a minisztérium hagyományos megyei intézményrendszerén keresztül (megyei FVM-hivatalok) központi irányítást szándékozott megvalósítani. Ez a terv is a kritikák középpontjába került (*Kelemen* [2000]). A túlzott központosítás mellett azt is kifogásolták, hogy terv a családi gazdaságokkal szemben előnyben részesítette a nagyvállalkozókat és a szövetkezeteket, és az EU-forrásokat egyszerűen a régi agrárstruktúra-fejlesztési politika finanszírozására kívánta felhasználni. Több hónapos alkudozás után 1999 októberében megállapodás született. A magyar SAPARD-terv végül magában foglalta mind a mezőgazdasági, mind a vidékfejlesztési intézkedéseket. Az alku szerint kezdetben az erőforrások kicsit több mint 60 százaléka jutott a mezőgazdasági és kicsit kevesebb mint 40 százaléka a vidékfejlesztési támogatásokra úgy, hogy ez az arány a tervezési időszak végére megfordul (*FVM* [1999]).

A tervezet első, vidékfejlesztésre koncentráló változatának másik fő ellenzője maga az Európai Bizottság volt. A vidékfejlesztési főosztály képviselői 1999 novemberében előterjesztették elképzeléseiket egy erőteljesen decentralizált vidékfejlesztési SAPARD-programról. Magas rangú EU-hivatalnokok szerint azonban a tervezők rosszul értelmezték a koncepciót, a SAPARD-nak erősebben mezőgazdasági irányultságú és közvetlenül a központi kormányzat irányítása alatt álló programnak kell lennie. A SAPARD agrár-környezetvédelmi intézkedéscsomagjával kapcsolatban is felmerült némi nézeteltérés a magyar és a brüsszeli fél között. A terv elkészítésekor Magyarország már rendelkezett egy, a kormány és a parlament által is elfogadott nemzeti agrár-környezetvédelmi programmal, amelyet azonban anyagi erőforrások hiányában nem sikerült elindítani. A SAPARD-források feletti alkudozás egy szakaszában az agrár-környezetvédelmi „lobbis” is zászlót bontott a források megszerzéséért. Egy ideig úgy tűnt, van is esély arra, hogy az EU SAPARD-támogatás körülbelül 50 százalékát kitevő nemzeti agrár-környezetvédelmi program finanszírozására SAPARD-forrásokat szerezzenek. Ez az igény azonban még az akkori belpolitikai körülmények között sem volt reális, és az EU Bi-

⁵ A LEADER (*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*) program az EU közösségi kezdeményezése, a kilencvenes évek elején hozták létre a helyi erőforrásokon és helyi kezdeményezésen alapuló fejlesztési modellek kipróbálása céljából.

⁶ Ezen azokat az intézkedéseket értjük, amelyek egyaránt szerepeltek a SAPARD által felkínált lehetőségek és az EU közös agrárpolitika vidékfejlesztési fejezetének (CAP RDR) 33. cikkelyében szereplő intézkedései között. A magyar tervben ezek a következők: a vidéki gazdaság diverzifikációja, vidéki infrastruktúra, szakképzés és falumegújítás. Ezekre a későbbiekben vidékfejlesztési intézkedéseként utalunk, megkülönböztetve őket a mezőgazdasági intézkedéscsomagtól, amelyek a következők: mezőgazdasági beruházás, marketing és feldolgozóipar támogatása, az agrár-környezetvédelmi intézkedések, valamint a termelői csoportok támogatása.

zottság is kifejezte ellenvetését a források ilyen célú felhasználásával szemben. A SAPARD keretein belül csak kísérleti agrár-környezetvédelmi programot lehetett indítani (EC [2001a]).

A terv első változatát 1999 végén benyújtották az EU-nak, amelyet formálisan ugyan elfogadtak, de sok módosítást/kiegészítést kértek (főként a környezetvédelmi adatok, a támogatások indoklása; a hátrányos csoportok helyzete, a teljes program koherenciája és összefüggései terén). Két további változat után 2000 októberében az Európai Bizottság az elsők között a magyar SAPARD-tervet (EC [2000]) fogadta el.

Társadalmi egyeztetés

A tervezéssel kapcsolatosan az EU megkövetelte a – dokumentált – széles körű, szakmai és társadalmi egyeztetést. Ennek teljesítése érdekében az FVM több konzultációt is kezdeményezett más minisztériumokkal, érdekcsoportokkal és néhány országos jelentőségű nem kormányzati szervezettel. A legszélesebb körben a mezőgazdasági kérdésekkel kapcsolatban egyeztettek, kikérve az érintett kutatóintézetek (AKII, MTA), gazdasági érdekcsoportok [Termelők Országos Szövetsége (MOSZ), Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Országos Szövetsége (MAGOSZ), Élelmiszer-feldolgozók Országos Szövetsége] véleményét. A más minisztériumokkal való konzultálás sokkal kevésbé volt szervezett, a többi tárca már csak a terv előrehaladott, majdnem végső változatát véleményezhette. Az interjúk tanúsága szerint a környezetvédelem terén tevékenykedő nem kormányzati szervezeteket és általában a civil szervezeteket alig, vagy egyáltalán nem vonták be az egyeztetési folyamatba. A terv az utolsó pillanatig titkos volt, nagyon rövid határidőt szabtak a véleményezésre, és a kritikáknak csak elenyésző része került bele a végleges változatba.

A vidékfejlesztéssel foglalkozó magyarországi civil szervezetekkel az FVM egy ernyőszervezeten, a Magyar Vidék Parlamentjén keresztül próbált egyeztetni az utolsó pillanatban, mindössze három héttel a tervezet beadásának végső határideje előtt. Ennek megfelelően, bár a nem kormányzati szervezetek számos kifogással és javaslattal éltek, ezek beépítésére már semmiképpen sem lehetett idő, így a konzultáció kevés eredménnyel járt. A Magyar Vidék Parlamentjének elnökével készített interjúból kiderült, hogy ők a vázlatot 1999. december 8-án kapták meg, és csupán négy napjuk volt, hogy kikérjék több mint 400 tagszervezetük véleményét. „... Az FVM egyeztetési szándékának komolytalanságát mutatja, hogy – mint azt később megtudtuk – mialatt mi próbáltuk megbírálni a tervezetet, azalatt ők már fordították a szöveget angolra, természetesen a mi hozzáfűzéseink nélkül...” A rövid határidő ellenére tagjaitól a Vidék Parlamentje rengeteg hozzászólást gyűjtött össze, és végül egy húszoldalas, részletes kritikákat és javaslatokat tartalmazó dokumentumot nyújtott be az FVM-nek a megadott határidőre. Az interjú szerint a javaslatok túlnyomó többségéről az FVM egyszerűen nem vett tudomást, habár amikor az EU áprilisban a terv módosítását kérte, nagyon hasonló kritikákkal élt. A terv módosítása során a Vidék Parlamentje már nem kapott további információt, és bár ők felajánlották közreműködésüket a további munkában, erre az FVM nem tartott igényt.

A tervezés körül zajló politikai csatározások jelentősen hátráltatták az együttműködést és az előkészületeket, emiatt a terv végleges változatában számos ellentmondás bennmaradt. Leginkább a hagyományos mezőgazdasági érdekek érvényesültek, de az EU és a „magyar vidékfejlesztési lobbis” is jelentős hatást gyakorolt a fejleményekre. Interjúink tanúsága szerint mégis azt mondhatjuk, hogy igazából egyik fél sem volt elégedett a végeredménnyel. Az országos SAPARD-terv elkészítésének talán egyik legkedvezőbb következménye az volt, hogy nyilvánvalóvá tette a magyar közigazgatás reformjának szükségességét. A tervezés során különböző intézményeknek kellett együtt-

működni, és közben megismerkednie az EU előírásaival. A tervezési folyamat legszomorúbb vonása talán az volt, hogy a politikai és költségvetési érdekek háttérbe szorították a szakértői érveket és a vidéki Magyarország tényleges szükségleteit.

A magyar vidékfejlesztési programok rendszere – a „próba-SAPARD”

Az országos SAPARD-terven kívül egy sor más, különböző szintű vidékfejlesztési terv és program létezik Magyarországon. Bár többségük sohasem fog támogatást kapni az előcsatlakozási forrásokból, kezdetben e programokat is SAPARD-nak nevezték, ezért a vidékfejlesztés sok szereplője ma is összekapcsolja őket az uniós programmal. E programok létrejötte a magyar vidéki igények és az EU-ban hangsúlyozott *decentralizációs* elvek összekapcsolódásának, valamint az 1998-as kormányváltás után a vidékpolitika területén fellépő hatalmi vákuumnak köszönhető. Így – kis túlzással – a magyar vidékfejlesztési programok rendszerét a SAPARD „oldalhajításának” tekinthetjük. Ezek a fejlesztési programok hazai forrásokon alapulnak, és a „hivatalos” SAPARD-dal ellentétben jelentős hatást gyakoroltak a magyar vidékre: központi és helyi erőforrásokat mobilizáltak, új modelleket, érdekeket, szereplőket hoztak a magyar vidékfejlesztés színpadára, elterjesztették az integrált fejlesztés elveit és az uniós retorika más, progresszív elemeit.

Az agrártárca vidékfejlesztési főosztályának eredeti szándéka szerint a SAPARD alkalmazásának alapegységei nem az egyes projektek, hanem – a LEADER-program mintájára – helyi önkormányzatok és civil szervezetek által működtetett önkéntes területfejlesztési társaságok (más néven kistérségek vagy mikrorégiók) lettek volna. Ehhez a helyi fejlesztési társaságokat támogatni kellett intézményeik megerősítésében és integrált vidékfejlesztési programjaik elkészítésében.

A vidékfejlesztési főosztály 1999 áprilisában 250 millió forintos költségvetéssel elindította első, önkéntes területfejlesztési társulásoknak szóló programját (*Mohácsi* [2001]).⁷ Az önkéntes kistérségek összesen 10-20 ezer euró támogatást kaphattak a SWOT-analízis elvégzéséhez, majd stratégiai és operatív helyi fejlesztési programjaik elkészítéséhez.⁸ Bár a jelentkezési eljárás bonyolult volt, a határidő pedig nagyon rövid, a felhívás mégis nagy érdeklődést keltett, és minden bizonnyal az eddigi legnagyobb hatású vidékfejlesztési programmá nőtte ki magát. Több mint 200 kistérségi társulás jelentkezett, maga mögött tudva 2500 települést, vagyis szinte az egész vidéki Magyarországot. A tervezésben részt vevő társulások közül sok már több éve létezett, másokat kifejezetten erre a programra hoztak létre. Végül minden jelölt megkapta az ígért támogatást, bár a helyi együttműködés hatékonysága és a beadott pályázatok minősége alapján három csoportba sorolták őket. Minden kistérség képviselője részt vett a vidékfejlesztési főosztály és a Váti által szervezett képzési programokban és a következő két évben a legtöbb stratégiai és operatív program elkészült. A kistérségeket arra

⁷ Magyarországon párhuzamosan két kistérségi hálózat létezik. Az egyik a hagyományos járási rendszeren alapul, és központilag kijelölt *statisztikai kistérségeknek* nevezett egységekből áll. Ezek alkotják a statisztikai adatgyűjtés és a különböző hazai regionális fejlesztési politika alapegységét. Az önkéntes vagy SAPARD-kistérségek rendszerint kisebbek és gyakorta teljesen mások a határaik, mint a központilag kijelölt kistérségeké. Ez a hazai rendszeren belül is sok félreértésre ad okot.

⁸ Mára megváltozott a koncepció, és már senki sem gondolja komolyan, hogy a SAPARD egy alulról építkező, integrált vidékfejlesztési program lehet (*Loncsár* [2001]). Kezdetben azonban még az FVM hivatalnokai is kistérségi SAPARD-programnak vagy próba-SAPARD-nak nevezték a kistérségi tervezést, majd a vidékfejlesztési céltámogatásokat. 1999-ben egy minisztériumi tisztviselő egy nyilvános lakossági fórumon kijelentette: azok a falvak, amelyek nem vesznek részt a mikrorégiós tervezésben, valószínűleg kimaradnak az egész SAPARD-programból.

ösztönözték, hogy ambiciózus, integrált, belső erőforrásokra és helyi részvételre alapozott fejlesztési programokat írjanak, és széles körű kapcsolatrendszert építsenek ki egymás között.

A vidékfejlesztési főosztály két további fontos programot indított el. Az egyik minden kistérségben kifizeti egy vidékfejlesztési menedzser munkabérének és költségeinek nagy részét. Ez a program 2000-ben indult el, és nagyon pozitív hatása volt, hiszen lehetővé tette, hogy mind a 200 önkéntes kistérségben dolgozzon legalább egy képzett, teljes munkaidős alkalmazott a helyi problémák megoldásán. A másik program „elő-SAPARD programként” vált ismertté. Az EU SAPARD-támogatása késett, de az előirányzott hazai saját erőt már 2000-ben elkülönítették a költségvetésben. A három vidékfejlesztési intézkedéscsomagra jutó rész ebből összesen 5,6 millió eurót (1,5 milliárd forintot) tett ki. A vidékfejlesztési főosztály ebből a pénzből indította el kísérleti programját a magyar SAPARD-terv vidékfejlesztési részének végrehajtására, vidékfejlesztési céltámogatás néven. A programot igyekeztek a SAPARD már meglévő feltételrendszerének, indikátorainak, pontozási és költségvetési szabályainak megfelelően meghirdetni és végrehajtani. A nagyszámú jelentkező közül a korlátozott költségvetésből 343 projektet támogattak (kistérségenként átlagban 1,5-et). Természetesen ez nem elégíthette ki a magyar vidékfejlesztés tőkeigényét, nem helyettesíthette a megkészt SAPARD-programot sem, de lehetővé tette a terv és a magyar SAPARD-intézmények tesztelését, ébren tartotta a helyi szereplők érdeklődését. A programot a következő két évben hasonló feltételek mellett, de növekvő költségvetéssel megismételték.⁹

A vidékfejlesztési főosztály programjait az Európai Bizottság mezőgazdasági igazgatósága és a hazai agrárlobbi is keményen bírálta (*Kelemen* [2000]). Hamar kiderült, hogy a SAPARD maradéktalan végrehajtása esetén is csak egy kis töredékét biztosíthatná a kistérségi fejlesztési tervek által igényelt pénzügyi forrásoknak. Az egyik legfőbb kritika az volt, hogy az elindított programok teljesíthetetlen ígéreteket tettek, és túl magas várakozásokat gerjesztettek a falusi lakosság körében. A vidékfejlesztési főosztály azonban nem tudott megfelelő stratégiát kidolgozni annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a kezdeti lendület elvesztése és a vidékfejlesztési szereplők csalódottságának kialakulása. A másik fő kifogás az volt, hogy a kezdeti, nagyon szoros határidő miatt az önkéntes fejlesztési társulások túl gyorsan alakultak meg, kevés idő maradt az alulról építkezéshez. Az így kialakult kistérségek nem mindig a legszerencsésebbek, a hosszú távú tervezés és a közös programok miatt azonban utólag már nagyon nehéz őket megváltoztatni. A programkiírások minőségét, az értékelési rendszert és a vidékfejlesztési menedzserek képzését szintén sok bírálat érte. Olyan kritikák is elhangzottak, hogy a támogatások odaítélése során nem pusztán szakmai szempontok, hanem politikai preferenciák is szerepet játszottak.

A magyar SAPARD-terv – az intézmények felállítása és az akkreditáció nehézségei

Az EU által elfogadott magyar SAPARD-terv – a technikai segítség mellett – nyolc intézkedéscsomagot tartalmaz. Az előírt intézményhálózat létrehozásának nehézségei miatt azonban a magyar kormány jelenleg csak három csomagra akkreditálta a SAPARD

⁹ A program költségvetése először 4,5, majd 5,5 milliárd forintra növekedett. A 2002-es költségvetés már több volt, mint a várt EU-támogatásból a vidékfejlesztési intézkedésekre jutó rész. 2002 augusztusában a SAPARD közlő beindítására hivatkozva az FVM leállította a folyamatban lévő kifizetéseket, 2003-as költségvetésbe pedig már valószínűleg egyáltalán nem kerül be a program (<http://www.fvm.hu/friss/Kozlemenyek/palyazat/palyazat.htm>).

Ügynökséget, a maradék öt beindítására még tovább kell várni. Ha az uniós csatlakozás a jelenleg tervezett időpontban megtörténik, akkor ezek végrehajtására valószínűleg nem marad idő.¹⁰

A SAPARD-terv prioritásai és céljai¹¹

A terv szerint a magyarországi SAPARD-program három deklarált fő célja a következő:

- a mezőgazdaság és a feldolgozóipar versenyképességének növelése,
- a környezetvédelem és az ökológiai szemlélet erősítése,
- a vidéki térségek adaptációs képességének fokozása.

A terv ezenkívül hét speciális célt is felsorol.¹² Ezek közül négy közvetlenül kapcsolódik a mezőgazdaság és az élelmiszeripar versenyképességéhez, egy a környezet védelméhez, és csupán kettő képviseli a nem mezőgazdaságból élő vidéki lakosság érdekeit is. A programnak fontos célja a vidéki munkahelyek teremtése. A SAPARD-terv végrehajtása esetén 25 000 vidéki munkahely létrehozását, illetve megtartását ígéri a mezőgazdaságban és az élelmiszeriparban. A nem mezőgazdasági munkahelyek létrehozásáról, támogatásáról azonban kevés szó esik, a terv ezen a területen semmilyen számszerű célkitűzést nem állít fel. Általában véve elmondható, hogy a magyar SAPARD-terv elsősorban a mezőgazdaság fejlesztését, ezen belül is különösen a sertés-, a baromfi-, a szarvasmarha-tenyésztést és a takarmánytermelést próbálja támogatni. Más célok, mint a tájfenntartás, a környezetvédelem vagy a vidéki gazdaság diverzifikációja, csak másodlagosak. Mindez összhangban van az EU mezőgazdasági főigazgatóságának gyakorlati megközelítésével és az EU SAPARD-rendelettel, ugyanakkor ellentmond a magyar SAPARD-program deklarált céljainak és az EU általános vidékfejlesztési filozófiájának. A programon belül a mezőgazdasági támogatások esetében nincs földrajzi, területi megszorítás, bármely településen élők jogosultak lehetnek a támogatásra. A vidékfejlesztési támogatások azokra a településekre korlátozódnak, ahol a népsűrűség nem haladja meg a 120 főt km²-ként. Ez az ország területének 84 százalékát, a lakosság 34 százalékát érinti, magában foglalva a leghátrányosabb helyzetű vidéki területeket.

Az intézkedéscsomagok céljai, a jogosultság indikátorai, pénzügyi keret

Az intézkedéscsomagokat és a források részarányát (az egész hatéves periódusra) az *1. táblázat* tartalmazza.

Az *1. táblázat* alapján megállapítható, hogy a források 60 százalékát a mezőgazdaság

¹⁰ A következőkben a teljes programot fogjuk vizsgálni, de részletesebben csak azokat a csomagokat tárgyaljuk, amelyek végrehajtására nagyobb esély van.

¹¹ Az elemzéshez Magyarország SAPARD-tervének interneten elérhető változatát használtuk (<http://www.fvm.hu/euint/euint.html>).

¹² A speciális célok:

- a mezőgazdasági termelés piaci hatékonyságának növelése,
- az élelmiszer-biztonsági, higiéniai, környezetvédelmi, állatvédelmi előírások feltételeinek megteremtése,
- a nagyobb minőségi követelményeknek megfelelő és magasabb feldolgozottsági fokú termékek arányának növelése,
- a környezeti terhelés csökkentése,
- termelői csoportok, szövetkezetek létrehozása, amelyek az egyes termelők piacra jutásának jobb feltételeit megteremtik,
- munkahelymegőrzés és -teremtés a vidéki térségekben,
- a vidéki területek népességmegtartó képességének fokozása.

1. táblázat
A SAPARD-terv intézkedéscsomagai*

Az intézkedéscsomag megnevezése	A költségvetés százalékos részaránya	Az intézkedés- csomag teljes forrása (ezer euró)
<i>Mezőgazdasági csomag</i>		
Mezőgazdasági vállalkozások beruházásai	28,46	100 809
Szakképzés	1,79	6 330
Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozása és értékesítése	20,53	72 722
Agrár-környezetvédelem	4,27	15 106
Termelői csoportok felállítása	7,35	26 040
Mezőgazdaság összesen	62,40	221 007
<i>Vidékfejlesztési csomag</i>		
Falumegújítás	9,06	32 093
Alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek	15,46	54 769
Vidéki infrastruktúra fejlesztése	11,98	42 438
Vidékfejlesztés összesen	36,5	
<i>Technikai segítségnyújtás</i>	1,10	3 847
Mindösszesen	100	

* EU-forrás/nemzeti támogatás százalékos részaránya: 75:25.

Forrás: FVM [1999].

átalakítására szánják, körülbelül egyharmada szolgálja a vidéki gazdaság más ágazatainak fejlesztését, és kevesebb mint 5 százaléka jut agrár-környezetvédelemre. A források megoszlása jól mutatja a tervben megjelölt célok közötti fontossági sorrendet. Az EU társfinanszírozási aránya minden támogatás esetén 75 százalék, azonban a központi támogatás aránya és a saját erő összege olykor még az egyes intézkedéscsomagokon belül is jelentős mértékben különbözik. Az agrár-környezetvédelem és a termelői csoportok 100 százalékos támogatást kapnak, a vidéki infrastruktúra és a falumegújítás 75 százalékos, a feldolgozóipari befektetések, valamint a mezőgazdasági ingatlanberuházások esetén 40 százalékos, míg a mezőgazdasági gépek vásárlásához csak 30 százalékos támogatásra lehet számítani.¹³ A számítások szerint a magyar SAPARD-program teljes költségvetésén belül csupán 37,8 százalék az EU-támogatás aránya.

Az egy projektre vagy egy kedvezményezettre vonatkozó támogatás lehetséges felső határa is nagymértékben különbözik az egyes intézkedéscsomagok esetén. Egy cég vagy egyéni termelő mezőgazdasági beruházási támogatás kedvezményezettjeként összesen akár egymillió euró támogatást is kaphat. Ezen belül az egyetlen projektre kapható támogatás összegének felső határa 160 ezer euró. Ezzel szemben a nem kifejezetten mezőgazdasági beruházások esetében (például helyi piacok létesítése, gazdasági tevékenység diverzifikációja) a támogatás felső határa csupán 20 ezer euró, vidéki közberu-

¹³ A két utóbbi esetben a magyar SAPARD-terv 10, illetve 20 százalékkal alacsonyabb összeget ajánl, mint amit az EU-szabályozás lehetővé tenné. Az interjúk alapján ez az alacsonyabb szintű támogatás a nemzeti terv elfogadásának feltételéül támasztott „nem hivatalos követelmény” volt a Bizottság részéről.

házások (utak és más infrastruktúra építése, középületek felújítása) esetén 160 ezer euró lehet egy-egy esetben a támogatás maximuma.

A fő elvekben a munkahelyteremtés fontosságát, a gazdaság diverzifikációját, a fiatalok támogatását, a vidék népességmegtartó erejének növelését és a környezet védelmét hangsúlyozzák, azonban a jövőben kedvezményezettnek értékelésének legfontosabb mutatói: a gazdasági életképesség, a versenyképesség növekedése, a befektetések megtérülésének aránya, a létrehozott munkahelyek száma. A program azokat a termelőket kívánja támogatni, akik már versenyképesek vagy könnyen azzá válhatnak.

A mezőgazdasági projektek esetén az együttműködést, a szinergikus hatásokat, a pályázók más SAPARD-intézkedéscsomagokhoz vagy hazai vidékfejlesztési célokhoz való kapcsolódását nem veszik figyelembe.¹⁴ A program vidékfejlesztési részében nagyobb a koherencia, itt jelentős mértékben támogatják, ha a jelöltek szervesen kapcsolódnak más SAPARD-intézkedéscsomagokhoz, vidékfejlesztési célokhoz, vagy ha szerepelnek a helyi és regionális fejlesztési programokban. Több esetben jelentősen korlátozzák a jelentkezők jogosultságát, például a feldolgozóipart és a mezőgazdasági termékek marketingjét célzó projektekből a kiskereskedelemmel foglalkozó vállalkozások ki vannak zárva a lehetséges kedvezményezettnek köréből.

Agrár-környezetvédelmi szempontok

A deklarált célok szerint a terv egyik legfontosabb eleme a vidéki területeket érintő környezetvédelem fejlesztése. Ez a téma ugyancsak szerepel a SWOT-analízisben, bár meglehetősen elkülönül mind ettől a fejezettől, mind a dokumentum egészétől. A környezettel foglalkozó rész felsorolja (de nem elemzi) a talajjal, vízzel, az állat- és növényvilággal kapcsolatos fő témákat, kiemelve az eróziót, a szikesedést és a természetes élőhelyek zsugorodását. Alig kerül azonban említésre a környezetvédők körében legsúlyosabbnak tartott veszélyforrás: a gyengébb minőségű földek tradicionális, extenzív művelésének megszüntetése. A vidéki területek SWOT-analízisében az elsőként említett *gyengeség* az a 10 százalékos földterület, amelyet természetvédelmi szempontok miatt „kivontak a mezőgazdasági művelés alól” (FVM [2000] 40. o.). Az agrár-környezetvédelmi csomag kivételével, a környezetvédelem úgy jelenik meg, mint fontos uniós kritérium, amely azonban inkább a mezőgazdasági termelés fejlesztésének akadályát, semmint a vidékfejlesztés egyik fő erőforrását jelentené.

A program alkalmazása során be kell tartani a hazai környezetvédelmi előírásokat, s a legtöbb SAPARD-intézkedéscsomag deklarált célja között fontos helyen szerepel a környezetvédelem, a környezetbarát tevékenységek és az EU-normákhoz való közelítés. A pályázók osztályozásakor azonban az agrár-környezetvédelem mellett csak két másik esetben (mezőgazdasági befektetés és feldolgozóipar) érvényesülnek környezeti szempontok.¹⁵ A mezőgazdasági befektetések esetében az EU nitrátdirektívájának alkalmazása is követelmény. A feldolgozóipar támogatásánál ugyancsak szigorú, speciális előírás egy sor, az EU-ban már alkalmazott környezeti és élelmiszer-biztonsági szabály betartása, azonban környezeti hatástanulmány készítése (ami pedig mára bevett gyakorlattá vált az EU-ban) egyik intézkedéscsomagban sem kötelező.

Az *agrár-környezetvédelem* feladatcsomagjai és eredményességi mutatói nagyon részletesen és precízen kidolgozottak, és a célok, a választhatósági kritériumok az ellenőr-

¹⁴ Kivétel néhány agrár-környezetvédelmi programmal kapcsolatos támogatás.

¹⁵ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha a tervezett projekt kapcsolódik a magyar agrár-környezetvédelmi programhoz vagy a SAPARD-on belüli kísérleti agrár-környezetvédelmi intézkedéshez, az a terv értékelésénél 5-10 százalékos pluszpontot jelent.

zés mind megfelel az EU-szabályozásának. A pénzbeli támogatás kerete azonban meglehetősen alacsony: egy hektárra évenként 28 euró jut, ez messze elmarad az európai gyakorlattól. A SAPARD agrárkörnyezet-védelmi része kísérleti jellegű: csupán 15 vidéki kistérségben, ott is csak egyes kiválasztott gazdaságokban szándékoznak végrehajtani,¹⁶ a SAPARD-költségvetés 4,2 százalékának felhasználásával. Következésképpen ez a csomag nem célozhatta meg jelentős környezeti és agrár-környezetvédelmi problémák¹⁷ megoldását.

Kritikák, a végrehajtás várható nehézségei

A magyar SAPARD-terv készítőinek eredeti szándéka az volt, hogy egy programalapú tervet készítsenek, amely a fenntarthatóságra, az integrációra és a humán erőforrás-fejlesztésre koncentrál. Ezzel szemben a végleges változat ágazati szemléletű, projektekre alapozott dokumentum, amely a klasszikus, intenzív és versenyképes mezőgazdaságot helyezi a középpontba, jobbra mellőzi a szociális és társadalmi szempontokat, és vajmi kevés támogatást ígér a vidéki gazdaság diverzifikációja számára. Ezzel elszalasztja azt az esélyt, hogy a vidékpolitika különböző területei egyetlen átfogó program keretében fejthessenek ki koncentrált, szinergikus hatásokat az elmaradott területeken. A terv az egyes projekteket is teljesen elkülönítve kezeli, lényegében nem épít a már elért eredményekre, például a mikrorégiós programokra, a meglévő kistérségi társulásokra, a helyi és regionális hivatalnokok tapasztalataira.

A három vidékfejlesztési csomag ebben a tekintetben is különbözik némileg a többitől. Ezek egymás közt nagyobb koherenciát mutatnak, a magyar SAPARD-terv többi részétől azonban szinte teljesen elkülönülnek, így szinergikus hatásokra itt is kevés az esély. Másrésztől a program vidékfejlesztési részének olyan alacsony a költségvetése, hogy attól nem várható a vidéki Magyarország gazdasági, társadalmi helyzetének lényeges javulása. A vidékfejlesztéssel, környezetvédelemmel foglalkozó civil szervezetek egy sor központi kérdésben kritizálták a SAPARD-tervet: túlságosan szektorális, agrárközpontú megközelítés; a szociális, társadalmi szempontok hiánya; az új, progresszív vidékfejlesztési irányzathoz való csatlakozás helyett már elavult EU-elvek utánzása (*Vidék Parlamentje* [1999]).

Az eredeti szándékok szerint a SAPARD végrehajtásának legfőbb eredménye lehetne az intézményhálózat kapacitásának bővítése és az emberi erőforrások fejlesztése a vidékpolitika legkülönbözőbb szintjein. Ez lehetővé tenné, hogy Magyarország a csatlakozás után a lehető legkisebb késedelemmel hozzáférhessen jelentős, a tagállamok számára elérhető EU-támogatásokhoz,¹⁸ azonban éppen azok a szektorok (agrár-környezetvédelem, vidéki diverzifikáció) maradnak ki az előkészületekből – az idő és a hivatali kapacitás hiánya miatt –, amelyekkel kapcsolatban amúgy is kevés a tapasztalat. E területeken fejletlen az intézményhálózat és az eljárásrend, így éppen hogy a legtöbb felkészülést igényelnék a csatlakozásig hátralevő időszakban. A közeljövőben megvalósuló három – a mezőgazdasági beruházásokat, a feldolgozóipart, valamint a vidéki infrastruktúrát támogató – intézkedéscsomag nem sok újat hoz a magyar vidékfejlesztés területére.

¹⁶ A helyszíneket szakértők választották ki a Magyarországi környezetileg érzékeny területek című listáról. A válogatás alapját elsősorban a szakmai kapcsolatok, a fogadókészség és az emberi erőforrások jelentették. Így többnyire olyan területeket választottak ki, ahol a program szervezői kapcsolatokkal rendelkeztek, illetve már hosszabb ideje együttműködtek a helyiekkel.

¹⁷ A SAPARD-on belül erre a célra előirányzott EU-támogatás a hazai önrésszel együtt is 2000-ben a nemzeti agrár-környezetvédelmi program elindításához szükséges összegnek csupán 10 százalékát tette ki.

¹⁸ Az EU részéről ez tűnik a program legfőbb céljának.

Ugyanakkor a hazai pályázatok követelményeit általában egyszerűbb teljesíteni és olykor nagyobb is az elnyerhető összeg, mint a SAPARD esetében. Sokatmondó példa a mezőgazdasági gépberuházás.

Azoknak a termelőknek, akik megfelelnek a kritériumoknak, és támogatásban részesülnek, legalább öt évig kell folytatniuk ugyanazt a tevékenységet, közben folyamatosan teljesítve az EU-követelményeit és a pályázatban vállaltakat. Ha ez idő alatt valamilyen okból mégsem tudják teljesíteni az előírásokat (például egy vállalkozás nem tudja fenntartani a létrehozott munkahelyeket), bármikor a kapott támogatás kamattal és bírsággal terhelt összegének visszafizetésére kötelezhetik őket. A pályázóknak az induláskor bizonyítaniuk kell, hogy vállalkozásuk versenyképes, vagy a pályázat segítségével versenyképessé tehető. Azt is bizonyítaniuk kell, hogy a pályázati támogatás nélkül nem tudnának tevékenykedni. A SAPARD csak utólagosan, a feladat teljesítése után fizet, ezért rendelkezni kell azzal a pénzüsszeggel, amelyen meg tudják venni a szükséges gépeket. Ráadásul a SAPARD-támogatás nem kombinálható más támogatással, így a pályázók nem vehetnek részt más, esetleg elérhető, előzetes finanszírozású programban. Ha tehát nincs elegendő saját pénzüik (a saját forrásra plusz az EU-támogatás megelőlegezésére), akkor banki kölcsönt kell felvenniük. Ez azonban több komoly akadályba is ütközhet. A rövid lejáratú kölcsönök kamatai még mindig igen magasak Magyarországon (több mint 10 százalék), így a kölcsön nagyon drága lehet, tovább csökkentve a támogatás értékét.

Másrészről a bankok minden esetben a kölcsön többszörös értékére rúgó biztosítékot kérnek ügyfeleiktől. A leghátrányosabb helyzetben lévő vidéki termelőknek az egyetlen rendelkezésre álló biztosítékuk a házuk. Amikor azonban a SAPARD-támogatásra pályáznak, a SAPARD Ügynökség is fedezetet kér, és a támogatás értékében jelzáloggal terheli meg a jelentkező tulajdonát. Ennek a SAPARD pénzügyi szabályai alapján elsődleges jelzálognak kell lennie. Magyarországon viszont a bankok ritkán adnak jelentősebb összegű kölcsönt abban az esetben, ha a jelentkező tulajdonára csak másodlagosan tarthatnak igényt. (A jelzáloggal kapcsolatos problémák áthidalása, illetve kedvezményes banki hitelrendszer kialakítása érdekében tárgyalások folynak.)

Mindennek a tetejében a SAPARD-géptámogatás nem is túl magas, a beruházás összköltségének csupán 30 százaléka. Ráadásul a gépeket az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EAGGF) szigorú előírása alapján lehet beszerezni: bizonyos értékhatár felett bármit csak nyílt pályázat révén, tenderezési eljáráson keresztül, ezáltal egyenlő esélyeket adva az összes EU-cégnek – mindez több költséggel, időráfordítással és a kudarc nagyobb valószínűségével jár.

Ha valakinek nincs mozgatható tőkéje, akkor különösen távolivá válnak számára a SAPARD mezőgazdasági beruházásra szánt forrásai.¹⁹ A hazai támogatási rendszerben ugyanakkor 20-25 százalékos gépberuházási támogatásra lehet pályázni bonyolult eljárások, jövőbeli kötelezettségvállalás és jelzálog nélkül. Ráadásul a géptámogatás mellett pluszpénzekhez is lehet jutni közpályázatokon (például regionális fejlesztési pályázatok), amelyek együttesen könnyen túlléphetik a SAPARD által biztosított 30 százalékot. Következésképpen azok a kistermelők, akik nem rendelkeznek jelentős pénzügyi és hivatali tőkével, minden bizonnyal ragaszkodni fognak a hazai kiírásokhoz. A SAPARD beruházási forrásait tehát minden bizonnyal az intenzív termelést folytató versenyképes mezőgazdasági nagyvállalatok és vállalkozók fogják igénybe venni. Ezt valószínűsíti az egy vállalkozás, illetve egy projekt számára odaítélhető források magas felső határa (egymillió euró) is.

Hasonló folyamatok várhatók a mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásá-

¹⁹ Egy megyei agrárhivatalnok véleménye szerint (az illető évtizedek óta dolgozik a mezőgazdasági beruházások területén) ha a SAPARD-terv minden előírását alkalmazták, lehetetlen lesz a kapott pénzt elkölteni. A jogosultsági kritériumok és egyéb indikátorok alapján (amelyek előnyben részesítik a fiatal gazdákat, a rossz adottságú területeket, a kis cégeket stb.) megyéjében tíznél kevesebb termelő pályázhatna jó eséllyel a támogatásra, nekik viszont nincs egy-egy drágább gép megvásárlásához szükséges saját forrásuk.

nak és marketingjének fejlesztését célzó intézkedéscsomag esetében is. Ez a csomag, nevével ellentétben, csak a feldolgozást támogatja Magyarországon, a marketingtevékenységet nem. Ez azt jelenti, hogy például egy helyi vagy regionális termékre kidolgozott általános marketingstratégia, amely hasznos lehet a kisebb termelőknek is, nem lesz jogosult a SAPARD-támogatásra. A feldolgozóipari befektetések támogatása szintén korlátozott, kiskereskedelmi szintű vállalatok nem támogathatók. E szerint a SAPARD-források csupán néhány nagy, országos, illetve megyei jelentőségű feldolgozócéghoz jutnak majd el. A fő cél az EU közösségi vívmányaiban szereplő higiéniai és élelmiszer-biztonsági követelmények teljesítéséhez szükséges beruházások támogatása. A legnagyobb összegű SAPARD-támogatást tehát néhány nagy élelmiszer-ipari feldolgozó fogja kapni. Ez természetesen igen fontos a magyar élelmiszer-gazdaság jövője szempontjából, a vidékfejlesztés számára azonban valószínűleg nem hoz majd jelentős eredményt.

A két eddig tárgyalt mezőgazdasági intézkedéscsomag az összes SAPARD-forrásnak körülbelül 50 százalékát, a közeljövőben várhatóan felhasználásra kerülő pénznek pedig közel 80 százalékát teszi ki. Ez az arány magasabb is lehet a gyakorlatban, mivel az EU-szabályozás lehetővé teszi, hogy az egyes intézkedések forrásának 12 százalékát kitevő összeget viszonylag egyszerűen, a terv módosítása nélkül a programon belül mozgatni lehessen. Nagy költségvetésű intézkedések esetében ez jelentős összeg. Az agrártárca álláspontja szerint az összes felhasználatlan SAPARD-pénzt a mezőgazdasági intézkedések keretei közt próbálják majd elkölteni.

A SAPARD Ügynökség létrehozása

A SAPARD-terv elfogadása megnyitotta az utat a program második szakaszához, az intézményhálózat felépítéséhez. Az EU csak a teljes eljárásrend elkészülte és a többlépcsős akkreditációs eljárás lezárása után folyósítja az ígért támogatást. Ez nem egyszerűen egy ügynökség felállítását, hanem meglehetősen bonyolult, több minisztériumot és más állami intézményt érintő hivatali rendszer létrehozását jelenti.

A Magyar SAPARD-terv szerint a program végrehajtása a következő intézményrendszeren keresztül valósul meg: az *illetékes hatóság* feladatait a *nemzeti alap* látja el. A teljes SAPARD-program irányítását a *Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium* európai integrációs főosztályán belül létrehozott *SAPARD Titkárság* végzi, amely az intézkedések tartalmáért, a pályázatok kiírásáért és a pályázatok elbírálásának eredményeként meghozott döntésekért felelős. A *Központi SAPARD Ügynökség* hét regionális testületével szintén a minisztériumhoz tartozik. Az *igazoló szerv* feladatainak ellátását az *Állami Számvevőszék* végzi. Az *Állami Számvevőszék* akkreditálja a *SAPARD Ügynökséget*. A szakhatóság és a *nemzeti engedélyező*, aki a Pénzügyminisztérium munkatársa, fogja értesíteni az EU Bizottság Mezőgazdasági Főigazgatóságát az előcsatlakozás eredményéről és hitelesítéséről. A *nemzeti engedélyező* felügyeli a *nemzeti alapot*, amely a Pénzügyminisztériumhoz tartozó Magyar Államkincstárnál van. A nemzeti alap a SAPARD-támogatást – a többi előcsatlakozási alaphoz hasonlóan (PHARE, ISPA) – Brüsszélből kapja, és külön számlán tartja azt nyilván (*FVM* [1999]).

E bonyolult intézményi rendszer egyes részei a SAPARD-ot megelőzően is léteztek, ezeket csak át kellett alakítani az EU-követelményeknek megfelelően. A legnehezebb feladat a magyar rendszerben előzmények nélküli SAPARD Ügynökség létrehozása volt. Eredetileg a régi – agrártárcától független – Agrárintervenció Központot kívánták erre a célra átalakítani. A SAPARD mezőgazdasági részének végrehajtására 15 főt alkalmaztak a budapesti központi irodában és 4-4 főt a minisztérium 19 megyei irodáiban. A vidékfejlesztési intézkedések irányítása és végrehajtása a vidékfejlesztési főosztály feladata volt. Ennek ellátására hét regionális vidékfejlesztési irodát létesítettek (REVI), három-három alkalmazottal. Így közel 110 fő részesült képzésben, és látott hozzá a feladatok elvégzéséhez, jóval a végleges SAPARD-terv elfogadása előtt.

Mindennek eredményeképpen az EU 2000 tavaszán a legfelkészültebb országként értékelte Magyarországot. Néhány hónappal később azonban a felkészülési folyamat megtorpant, és szinte a semmiből kellett újra elindítani, ugyanis a minisztérium politikai vezetése felismerte az ügynökség jövőbeli fontosságát. A tárca egészéhez képest azonban a SAPARD jelenleg szinte elenyésző anyagi forrásokkal és csekély intézményhálózattal működik. A csatlakozás után azonban a SAPARD Ügynökség várhatóan az EU közös agrárpolitikáját Magyarországon lebonyolító nemzeti kifizető ügynökséggé alakul át. Ez pedig már a legtöbb EU-tagállamban az egyik legnagyobb apparátussal és költségvetéssel rendelkező állami intézmény.²⁰ A tárca politikai vezetői, ráébredve a továbbfejlődés jelentőségére, nem engedték, hogy egy ilyen intézmény a minisztériumon kívül épüljön fel, s egyszerű minisztériumi osztályként teljesen be akarták olvasztani az ügynökséget a minisztérium belső szervezetébe. Ez azonban lehetetlen volt, egyrészt az EU-követelmények, másrészt a tárcán belüli nézeteltérések miatt. Végül 2000 szeptemberében megalapították az új ügynökséget az FVM egy különleges osztályaként, amely része a minisztériumnak, de nem része a hivatali hierarchiának, mert közvetlenül a miniszterhez, illetve a politikai államtitkárhoz tartozik.

Mindez jelentős késedelmet okozott a hivatali struktúra felépítésében.²¹ Az új központi hivatal 26 főt foglalkoztatott, akiknek többségét – a hivatal egyik régi munkatársával készült interjú szerint – „az utcáról vették fel”, így előlről kellett kezdeni a képzéseket. Az új rendszer minden, a SAPARD végrehajtásával kapcsolatos tevékenységet el kívánt látni, így a vidékfejlesztési főosztály és a regionális vidékfejlesztési irodák szerepe bizonytalanra vált a SAPARD intézményi rendszerében. 2000 őszén az FVM 2001 tavaszára tervezte az ügynökség akkreditációjának lezárását. A májusban érkező EU-vizsgálóbizottság azonban a SAPARD-intézményhálózat készültségét nagyon alacsony fokúra, mintegy 5 százalékosra értékelte. A fő kifogások a következők voltak:

- az ügynökség alkalmazottainak alacsony száma (különösen a belső ellenőrzésnél);
- az FVM-től való függetlenség hiánya;
- tisztázatlan viszony a regionális irodákkal;
- túl sok akkreditálni kívánt intézkedés.

A személyzet alacsony számának oka elsősorban a forráshiány volt, amit már korábban is többször kifogásolt mind az EU Bizottság, mind az ügynökség vezetése. A másik fő probléma a regionális SAPARD-ügynökségek speciális helyzetéből adódott. Ezek az irodák a megfelelő megyei FVM-hivatalok részeként működtek. Az alkalmazottak a fizetésüket a megyei hivataltól, feladataikat viszont a központi ügynökségtől kapták. Ez sok konfliktushoz és alacsony hatékonysághoz vezetett. Az EU álláspontja szerint az ügynökséget ebben a formában semmiképpen sem lehetett volna akkreditálni, de a csúszás azzal fenyegetett, hogy az ország elveszíti a 2000. évi EU-támogatást.²²

Az ügynökség és a SAPARD-titkárság EU-szakértők segítségével több, különböző javaslatot készítettek a problémák megoldására. Az akkreditálandó intézkedések kiválasztásánál a fő elv az volt, hogy a legtöbb pénzt lehessen a legrövidebb idő alatt, a legkisebb intézményi és humán erőforrás-fejlesztéssel és adminisztrációs költséggel elkölteni. Ehhez azokat az intézkedéseket kellett választani, amelyek viszonylag nagy és gyorsan végrehajtható programokat valósítanak meg. Mivel a SAPARD csak a feladat végrehajtása után fizet, a három beruházási csomag tűnt erre a legmegfelelőbbnek. A kiválasztásnál tehát nyilvánvalóan nem a vidékfejlesztés vagy az EU-felkészülés, hanem

²⁰ Az EU-tagállamok hasonló nemzeti ügynökségei több ezer embert foglalkoztatnak, és több milliárd euró a költségvetésük. Egy ilyen intézmény, ha a minisztériumon kívül épül fel, a jövőben komoly konkurenciát jelenthetett volna a tárca számára.

²¹ Ennek eredményeképpen nemcsak hogy elvesztettük a legfelkészültebb ország címét, de novemberben az EU vizsgáló csoportja Magyarországot a jelölt országok között a legkevésbé felkészültnek tartotta.

²² Az akkori helyzet szerint a 2000-ben kapott összeget 2002 végéig kellett volna felhasználni. Később ezt a dátumot 2003-ra módosították, és ez a jelenleg is érvényes határidő a 2000–2001-es költségvetés felhasználására.

a pénzügyi, politikai szempontok játszották a legfontosabb szerepet.²³ A regionális vidékfejlesztési irodák létezése egy időre veszélybe került, a vidékfejlesztési főosztály azonban végül sikeresen akadályozta meg a regionális SAPARD-ügynökségekbe való beolvasztásukat.²⁴ Ugyanakkor a SAPARD-programban a vidékfejlesztési főosztállyal együtt minden szerepüket elveszítették.

2001 decemberében az EU-szakértők az ügynökség felkészültségét majdnem elegendőnek ítélték az akkreditáláshoz, bár így is további három-négy hónap felkészülést javasoltak. A nemzeti engedélyező hivattal kapcsolatban azonban komoly aggályok merültek fel (szerkezetileg túlságosan elválik az ügynökségtől, és nincs elfogadható belső ellenőrzési rendszere). 2002 tavaszán már csaknem felkészültnek találták az ügynökséget. A Bizottság munkatársai, bár az akkreditációs eljárást még nem folytatták le, azt javasolták, hogy a nyár folyamán a minisztérium írja ki az első pályázatokat, hogy az akkreditáció megszerzése után rövid idővel megkezdődhessenek az első kifizetések. Ha valamilyen okból az akkreditáció mégsem sikerül, és a szerződéskötéseket nem sikerül időben elkezdeni, akkor Magyarország eleshet a SAPARD-támogatások 2000–2001-re megítélt összegétől. Az ügynökséget az első három intézkedésre 2002 novemberében akkreditálják, a SAPARD pályázati kiírás pedig már 2002. szeptember 26-án megjelent a hivatalos közlönyben.

Egy 2002 nyár elején készített interjú szerint a maradék öt intézkedést a program beindulása után körülbelül fél évvel (tehát az akkori tervek szerint 2003. januárban) lehet elindítani. Ebben a történetben azonban minden határidőt először legalább egy évvel túlléptünk. Miért lenne ez kivétel?

Az EU előcsatlakozási stratégiájának hatása a magyar vidékfejlesztésre

Az EU-rendelet első olvasatában a SAPARD haladó szellemű, az integrált vidékfejlesztés alapelveit alkalmazó programnak tűnhet. Az EU korábbi segélyprogramjaival ellentétben decentralizálja a forrásokat, az EU Bizottság helyett a tagjelölt országok feladata a program végrehajtása, ellenőrzése és a pénzügyi adminisztráció elvégzése. A kedvezményezett országok viszonylag bő listáról választhatták ki a támogatásra jogosult intézkedéseket, maguk készítették el a program alapjául szolgáló tervet, és legalábbis a SAPARD-rendelet értelmében szinte szabad kezet kaptak a szükséges intézményhálózat tekintetében. A valóságban azonban a SAPARD eddigi gyakorlati megvalósítása ettől gyökeresen eltérő képet mutat. Az EU Bizottság a felkészülés egyes szakaszait különböző elvek szerint kontrollálta. A beépített ellenőrzési pontok – vagyis a SAPARD-terv elfogadása a tervezési szakasz, majd az ügynökség akkreditációja az intézményépítési szakasz végén – lehetővé tették, hogy a program előkészítése során végig megmaradjon Brüsszel erős befolyása.

A tervezési szakaszban lényegében az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EAGGF)²⁵ orientációs szekciójának pénzügyi és eljárási szabályait alkalmaz-

²³ A változások eredményeképpen az alkalmazottak száma 166-ra emelkedett. Közülük 62-en a központban, 104-en pedig a regionális irodákban dolgoztak. Az utóbbiakat ugyanakkor a központi SAPARD-ügynökség rendelkezési körébe vonták. 2003-ra az alkalmazottak létszámát 335-re tervezik felemelni, amiből 231-en dolgoznak majd a regionális irodákban. A feldolgozóipari intézkedéscsomag végrehajtása némiképpen különbözik a többitől. Mivel itt csak néhány nagy, megyei vagy országos jelentőségű projekt várható, ezzel az intézkedéssel egyáltalán nem foglalkoznak regionális szinten. Az adminisztráció elvégzésére egy, a regionális irodákéhoz hasonló szerkezetű, de Budapesten, a központi hivatal mellett működő irodát hoztak létre.

²⁴ A regionális vidékfejlesztési irodák hálózata ekkorra már a vidékfejlesztési céltámogatások programjainak futtatását és egy sor más fontos funkciót is ellátott, így nélkülözhetetlenné vált a hazai vidékfejlesztési politika számára.

²⁵ Az EAGGF orientációs szekciójá hagyományosan a strukturális fejlesztések támogatására szolgál, nagyrészt ebből finanszírozták az Agenda 2000 előtti strukturális politikákat (1, 5b, 6 célkitűzés) és a LEADER-programot. Ezek a politikák a többéves tervezésre, az addicionalításra, a helyi részvételre, a

ták, bár jelentős szigorításokkal. Itt az uniós befolyás legfontosabb pozitív hatásaként említhetjük az agrár-környezetvédelmi és vidékfejlesztési intézkedések támogatását, valamint a hivatali apparátusban elindított változásokat, a különböző minisztériumi osztályok egymással és a civil szervezetekkel való együttműködésének kikényszerítését, az eljárásrend egyes részleteinek modernizálását. Negatív viszont az, hogy a decentralizáció véget ért a csatlakozó országok központi kormányzatának szintjén, különösen szoros ellenőrzés alatt tartva az alsóbb (regionális, kistérségi, helyi) szinteket, megfosztva őket a programot érintő bármilyen döntési lehetőségtől.²⁶ A magyar vidék számára mégis éppen ez a tervezési időszak hozta a legjelentősebb, egyben a legkedvezőbb változásokat a SAPARD-program eddigi történetében. Ahogy korábban már említettük, partnerségek alakultak, közösen kezdtek gondolkodni a jövőről, és általában a politikai és a civil szférában is fokozódott a vidék problémái iránti érzékenység.

A felkészülés következő, intézményépítési szakaszában az EU Bizottság megközelítése az EAGGF orientációs szekció irányából a garanciaszekció²⁷ irányába mozdult el. Minden sokkal bürokratikusabbá vált, a követelmények részletesebbek és nehezebben teljesíthetők lettek, ráadásul változhattak is a mindenkori EU-ellenőrök óhaja szerint. Az egész folyamat kevésbé volt átlátható, ugyanakkor a programon belül egyre fontosabb céllá vált az EU-konform kifizető ügynökség létrehozása.

Az egyik magyar hivatalnok a következőket mondta az alakuló SAPARD-ügynökségről: „...[az EU] nem hagyományos irodákat szeretne, bennük dolgozó hivatalnokokkal. Ki akarják hagyni a folyamatból az emberi döntéseket, egy óriási élő számítógépet akarnak létrehozni emberekből, épületekből és gépekből, amely csak az előre leírt és általuk jóváhagyott szabályok szerint működhet...”

Magyarországnak maradéktalanul alkalmaznia kellett a garanciaalap szabályait (átláthatóság, elszámoltathatóság) egy olyan vidékfejlesztési programban, amelynek alapelvei (többéves tervezés, partnerségi viszony stb.) az orientációs részlegben gyökereznek. Mindez nemcsak nálunk okozott problémákat, hanem a SAPARD-programban részt vevő többi országban is. Az intézményrendszer felépítése mindenütt jelentősen késett,

területi koncentrációra támaszkodnak, és alapvetően elmaradott régiók felzárkózását, valamint a gazdaság és társadalom strukturális változásait próbálják segíteni. Ennek megfelelően az alap adminisztrációs és pénzügyi szabályai viszonylag rugalmasak: a támogatások a beruházás előtt, a megmaradt pénzeket át lehet vinni a következő évré, változtatni lehet a költségvetési keretszámokon, a teljesítménymutatók minőségi elemeket is tartalmaznak. Ha a gyakorlatban szabálytalanság történik, akkor csak a szabálytalanul kifizetett pénzeket kell visszafizetni.

²⁶ Interjúink tanúsága szerint az EU egyszerűen nem akart pénzt pumpálni abba a „fekete lyukba”, aminek Kelet-Közép-Európa vidéki területeit gondolták, és gondolják sokan ma is az EU-ban. Ezért az Európai Bizottság pénzügyi szempontból még az EU-ban szokásosnál is sokkal szorosabb hivatali ellenőrzést és biztosítékokat épített be a SAPARD rendszerébe – annak érdekében, hogy elkerülje a forrásvesztés kockázatát.

²⁷ Az EAGGF Garanciaalapja hagyományosan a közös agrárpolitika piaci és termelési támogatásainak kifizetésére szolgál. Ezek normatív alapú, nagy összegű, horizontális kifizetések, melyeket az Orientációs Alappal ellentétben nem pályázati úton, hanem jogosultsági alapon, a megtermelt javak vagy a használt földterület arányában fizetnek ki. A kifizetéseket nagyon szigorú pénzügyi és adminisztratív rendeletek szabályozzák, a fő szempontok az átláthatóság és az elszámoltathatóság. Az egész rendszerben nagyon kevés a rugalmasság, a kifizetések utólag történnek, a megmaradt pénzeket nem lehet később elkölteni, az indikátorok jobbra mennyiségiek, és nagyon szigorú, többszintű ellenőrzés van érvényben. Ha a gyakorlati megvalósítás során akár egyetlen projekt esetében hiba történik, akkor az érintett országra jutó egész támogatás bizonyos százalékát kell visszafizetni. Az Agenda 2000 esetében a vidékfejlesztési programok egy részének finanszírozását az Orientációs Alaptól átvette a Garancia Alap, és a SAPARD finanszírozási szabályait is jórészt e szerint állították fel.

a kelet-közép-európai országok által benyújtott integrált vidékfejlesztési terveket pedig seholy sem sikerült maradéktalanul megvalósítani.

A SAPARD-program legfőbb eredménye tehát Magyarországon is a kifizető ügynökség és a tágabb intézményhálózat létrehozása lesz. Mindezt a számlát – amely össze mérhető a SAPARD-on keresztül várható uniós forrásokkal – Magyarországnak kell állnia. Az intézmények létrehozásának és működtetésének költségei már most sok millió euróra rúgnak. Ha a SAPARD valóban felkészíti az országot a csatlakozás utáni, sokkal jelentősebb támogatások fogadására, akkor minden bizonnyal jó befektetésnek bizonyul az intézményhálózat kiépítése. Ezzel kapcsolatban is felmerülhet azonban némi kétely. A jelenlegi javaslatok szerint a kelet-közép-európai országok – köztük Magyarország is – az EU-csatlakozás után a strukturális politikák rendszerében 1. számú célterületként szerepelnek majd, aminek – legalábbis a jelenlegi szabályozás szerint – fontos következményei lesznek. Először is, a legtöbb EU-támogatás nem a közös agrárpolitikán, hanem a strukturális alapokon keresztül érkezik majd. A strukturális alapok használatára pedig sem a SAPARD, sem a többi előcsatlakozási program nem készíti fel érdemben a kelet-közép-európai országokat. Másrészt az EU jelenlegi rendszere szerint az 1. számú célterületeken a vidékfejlesztési rendelkezések többségét az EAGGF orientációs szekciójának szabályai szerint támogatják. Ha ezek a rendelkezések érvényben maradnak, akkor egy – elsősorban a garanciaszekció szabályai szerint létrehozott – ügynökség nehezen tud majd megfelelni az új kihívásoknak. Ha azonban megváltoztatják a szabályokat, és a felkészülés során létrehozott adminisztratív kapacitások kihasználása érdekében a vidékfejlesztési programokat az új tagállamokban a garanciaalap szabályai szerint (vagy a jelenlegi SAPARD-szabályok szerint) hajtják végre, ez további korlátozásokat jelent a kelet-közép-európai vidékfejlesztésre nézve, és súlyos következményekkel járhat elmaradott területek számára.²⁸

*

Az előcsatlakozási felkészülés és a hazai folyamatok eredményeképpen Magyarországon a vidékfejlesztés két, egymást kiegészítő, bár eltérő logika szerint működő és sokszor konfliktusban lévő alrendszere jött létre. Az egyik a *központi vagy politikai szintű alrendszer*, amelynek fő alkotóelemei egyebek közt a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium egyes osztályai, a hivatalnokok szaktudása, a létrehozott SAPARD-intézményhálózat és -jogszabályok, a hazai vidékfejlesztési programok, az EU és a magyar költségvetés által ígért források és maga az országos vidékfejlesztési koncepció is. A másik a *kistérségi vagy helyi szintű alrendszer*, amelynek a településszövetségek, a feltárt és feltáratlan helyi erőforrások, az eddig létrejött hazai és nemzetközi partneri kapcsolatok éppúgy a részei, mint a kistérségi menedzserek és a vidéki polgármesterek pályázati tapasztalata, a helyi identitás vagy a bizalmon és rokonságon alapuló kölcsönös kapcsolatok.

A SAPARD eddigi története során a *központi szintű alrendszer* elsődleges célja az volt, hogy teljesítse az EU-csatlakozás feltételül szabott követelményeket, és bizonyítsa: a hazai hivatali rendszer képes az uniós források lehívására és elszámoltatható, átlátható elköltésére. Ennek elsődleges eszköze a törvénykezés és a központi intézményhálózatnak – elsősorban a SAPARD hivatalnak – a kiépítése volt. Ez az alrendszer a bürokrácia logikáján alapszik, nagymértékben intézményesült, jelentősen hatott rá az

²⁸ Az 1. számú célterületeken a vidékfejlesztési intézkedések végrehajtása éppen azért zajlik továbbra is az orientációs szabályok szerint, mert a politikusok és szakértők felismerték, hogy ezeken a területeken feltétlenül szükség van rugalmasabb pénzügyi háttérre és a szektorális politikák integrációjára.

előcsatlakozási programok fent leírt centralizációs üzenete, és az erőforrások és jogkö-
rök központosítására törekszik. Magyarországon mély történelmi gyökerei vannak a
politikai és bürokratikus alapokra épülő centralizációnak. A közelmúlt egymást követő
kormányzatai az EU-csatlakozás által állított követelményeket arra is felhasználták,
hogy legitimitációt szerezzenek saját reformjaikhoz, központosító törekvéseikhez és a
központi bürokratikus intézmények további megerősítéséhez.

A helyi szintű alrendszer elsődleges célja az volt, hogy központi pénzekre és helyi
erőforrásokra támaszkodva javítson a vidéki lakosság helyzetén, lehetőségein. Ennek
elsődleges eszköze az intézményesülés (kistérségi szövetségek alakítása, menedzserek
alkalmazása) és a stratégiai tervezés, az integrált kistérségi fejlesztési programok kiala-
kítása volt. Ez az alrendszer a helyi tudáson, a társadalmi és közösségi hálózatokon, a
helyben élők „mindennapi logikáján” alapszik. A hazai vidékfejlesztési programok
közvetítésével (de közvetlenül is) jelentősen hatott rá az EU fent vázolt decentralizáci-
ós üzenete. A magyar vidék (természeti, emberi, kulturális) erőforrásai nem mobilizál-
hatók a hagyományos, központilag irányított vidékpolitika eszközeivel, csak decentra-
lizált, helyi részvételen alapuló vidékfejlesztési programokon keresztül lehet azokat
kiaknázni. A vidék gazdasági, társadalmi életét ugyanakkor olyan komoly problémák
fenyegetik (szegénység, elvándorlás stb.), amelyek megoldására minden lehetséges esz-
közt meg kell ragadni. Nem véletlen tehát, hogy a vidéki lakosság körében nagy a
fogadókészség az új típusú fejlesztési politika iránt.

Ideális esetben e két alrendszernek párhuzamosan, egymást kiegészítve, integrált
vidékfejlesztési rendszert alkotva kellene fejlődnie. A központi szint megerősítése nél-
külözhetetlen az uniós segélyek megszerzéséhez, a stratégiai tervezéshez vagy a nagy-
szabású infrastrukturális beruházások összehangolásához és kivitelezéséhez. A kisté-
rségi szint fejlesztése és intézményesülése azonban nélkülözhetetlen a segélyek haté-
kony elosztásához, a helyi erőforrások kiaknázásához és végső soron bármiféle tartós
eredmény vagy strukturális változás eléréséhez a vidékfejlesztés területén. A különféle
vidékfejlesztési politikák feladata az lenne, hogy fejlesszék és egyben összekössék a két
rendszert: erőforrásokat, stratégiai célkitűzéseket és fejlesztési modelleket közvetítve
„fentről lefelé”, ugyanakkor összegyűjtött információkat szállítva, társadalmi, gazda-
sági, politikai érdekeket egyeztetve „alulról felfelé”.

Az EU előcsatlakozási stratégiájának és a saját hazai programjainknak is az a fő
hibája, hogy a két alrendszer fejlesztése nem volt kiegyensúlyozott, és majdnem telje-
sen hiányzott közöttük a kapcsolat. Az anyagi és szellemi erőfeszítések túlnyomó része
a központ fejlődését segítette, ugyanakkor a kistérségi alrendszer nem kapott megfelelő
támogatást. Magyarországon a SAPARD programmal kapcsolatban eddig a központi
alrendszer hiányosságait éreztük a fő problémának, hiszen akkreditált ügynökség híján
nem juthattunk hozzá az uniós segélyekhez. Most, hogy túl vagyunk az akkreditáláson,
a magyar vidékfejlesztésnek új problémákkal kell szembenéznie, amelyek középpontjában
várhatóan a kistérségi alrendszer fejletlensége és alacsony intézményesültségi foka
áll. Azon országok tapasztalatai szerint, melyekben már 2000 vagy 2001 folyamán
elindult a SAPARD (például Bulgária vagy Csehország), a segélyeket az eljárásrend és
különböző kritériumok merevsége miatt nagyon nehéz a szabályoknak megfelelően
elkölteni. Máshogy pedig nem lehet, hiszen bármilyen apró eljárási hiba büntetést és a
segély jelentős részének visszafizetését vonhatja maga után. Ráadásul a már kiosztott
pénzek túlnyomó része mezőgazdasági és élelmiszer-ipari nagyüzemek beruházásait
szolgálja, ami fontos az agrárium általános versenyképessége szempontjából, de kevés-
sé támogatja a falusi lakosság életkörülményeinek általános javítását és az integrált
vidékfejlesztés egyéb céljait (CEC [2002]).

Magyarországnak hasonló nehézségekre kell számítnia a közeljövőben. Hosszú tá-

von azonban valószínűleg mégis az lesz a legnagyobb probléma, hogy a vidékfejlesztés most épülő két alrendszere között túl sok a konfliktus. Az intézmények, szabályok, célok és eljárások összessége – hasonlóan egyébként az EU jelenlegi vidékfejlesztési rendszeréhez – nem alkot koherens, integrált rendszert. Így, ha sikerül is elkölteni a várhatóan szűkös támogatást, a pénz sokszor nem a megfelelő helyre kerül, a helyi erőforrásokat nem lehet kellőképpen kiaknázni és az egész fejlesztési rendszer várhatóan nagyon alacsony hatékonysággal működik majd. Ezen az úton nehéz lesz behozni az Európa nyugati feléhez képest meglévő több évtizedes lemaradást a vidékfejlesztés és az agrárium területén. A biztatóbb jövőhöz arra lenne szükség, hogy a jelenlegi uniós retorikának megfelelően valóban előtérbe kerüljön a vidékfejlesztés alrendszereit és a gazdasági szektorokat integráló, fenntartható fejlesztési megközelítés. Ebben az esetben a kelet-közép-európai országok hátrányukból legalább részben előnyt kovácsolhatnak, az új fejlesztési filozófia révén kiaknázhathatják rejtett erőforrásaikat és az integrált vidékfejlesztés úttörőivé válhatnak az új, kibővült Európában.

Hivatkozások

- BALDOCK, D.–BEAUFOY, G.–BENNETT, H.–DWYER, J.–LOWE, P.–WARD, N. [2002]: Rural Development in an Enlarging European Union – Europe’s Rural Futures. The Nature of Rural Development II. IEEP, London.
- BÁLINT JÁNOS–JUHÁSZ MÁRIA–BÁLINT ANDRÁS–FAZEKAS ZSUZSANNA [2001]: Térségfejlesztési és sorsválasztó döntések. Agrárágazat, 4. sz.
- EC [1999a]: CAP reform – A policy for the future. Factsheet, 6. European Commission Directorate-General for Agriculture.
- EC [1999b]: Council Regulation No 1268/1999 of June 21 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. Official Journal of the European Communities, Vol. 42. 26. June 1999
- EC [2000]: Newsletter No 28. november, European Commission Directorate-general of Agriculture, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/newsletter/2000_en.htm.
- EC [2001a]: Sapard Annual Report. Year 2000. Commission of the European Communities, Brüsszel.
- EC [2001b]: EU and Enlargement. Factsheet, 9 European Commission Directorate-General for Agriculture, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/index_en.htm.
- EC [2002]: Sapard Annual Report. Year 2001. július 7. Commission of the European Communities, Brüsszel. http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/index_en.htm.
- FERTŐ IMRE [1999]: Az Erópai Unió Közös Agrárpolitikájának Gazdaságtana I. A CAP eszközei és hatásai. Közgazdasági Szemle, 6. sz. 709–733. o.
- FVM [1999a]: Magyarország SAPARD terve 2000–2006. Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium, Budapest, <http://www.fvm.hu/euint/euint.html>.
- FVM [1999b]: Információk a SAPARD Programról. Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium, Budapest, <http://www.fvm.hu/euint/euint.htm>.
- KELEMEN ZOLTÁN [2000]: Vita a SAPARD-pénzek elosztásáról: Még kér a gép. HVG, március 18.
- KELEMEN ZOLTÁN [2001]: Tovább késnek a SAPARD pénzek – Próbálja újra. HVG, május 19.
- KOVÁCS TERÉZ [2001]: A SAPARD Program lebonyolításának várható nehézségei. A Falu, XVI. évf. 1. sz. 21–30. o.
- LONCSÁR KRISZTINA [2001]: Ki kicsoda a Magyar SAPARD-programban? A Falu, XVI. évf. 1. sz. 31–36. o.
- LOWE, P.–BROUWER, F. [2000] Agenda 2000: A Wasted Opportunity? Megjelent: Lowe, P. Brouwer, F. (szerk.): CAP Regimes and the European Countryside. CABI Publishing, New York.
- LOWE, P.–BULLER, H.–WARD, N. [2002]: Setting the next agenda?: British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy. Journal of Rural Studies, 18. 1–17. o.

- Magyar SAPARD Ügynökség [2001]: Structure and working of the SAPARD Agency. Kézirat.
- MOHÁCSI GÁBOR [2001]: A vidékfejlesztés Magyarországon. Falu, város, régió, 3. sz. 34–39. o.
- NEMES GUSZTÁV [2000]: Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája – az integrált vidékfejlesztés lehetőségei. Közgazdasági Szemle, 6. sz.
- NEMES GUSZTÁV [2001]: The Nature of Rural Development – The Hungarian National Report <http://www.panda.org/resources/programmes/epo/attachments/hungary.pdf>.
- SZABÓ G. GÁBOR [2002]: A szövetkezeti vertikális integráció fejlődése az élelmiszer-gazdaságban. Közgazdasági Szemle, 3. sz. 235–251. o.
- TAMÁS G. [2001]: Csak jövőre fizet a SAPARD Hivatal. Népszabadság, szeptember 20.
- TANGERMANN, S. [1999]: Agenda 2000: tactics, diversification and frustration. Agra Europe 28. május 28. A 1–4. o.
- THE CORK... [1996]: The Cork Declaration – A Living Countryside Cork. The European Conference on Rural Development, Írország, november 7–9.
- VIDÉK PARLAMENTJE [1999]: A Vidék Parlamentje állásfoglalása a magyarországi SAPARD-Programhoz. Kézirat.