

Nemzeti
Köszolgálati Egyetem
Vezető-és Továbbképzési Intézet

OLAJOS ISTVÁN

Vidékfejlesztési jog



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Szerző:

© Olajos István 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András

rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

Tartalom

1. A fenntartható fejlődés, a vidék, a vidékfejlesztés fogalmai.....	4
I.1. A fenntartható fejlődés.....	4
I.2. A vidék.....	5
I.3. A vidékfejlesztés.....	5
I.2. A vidékfejlesztés és a kapcsolódó területek	7
II.1 A Corki nyilatkozat	11
II.2 A korai vidékfejlesztés (2000-2006)	12
II.3 A vidékfejlesztés, mint az agrárpolitika második pillére (2007-2013)	13
II.4 Az új vidékfejlesztési rendszer	14
III.1 Az irányító hatóság	15
III.2.A monitoring bizottság	15
III.3 A kifizető ügynökség	15
III.4 A delegálás és annak típusai	16
III.5 LEADER HACCS, Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat.....	16
IV.1 A programozás vertikális és horizontális rendszere.....	18
IV.1.1 A programozás vertikális folyamata	18
IV.1.2 A programozás horizontális folyamata	19
IV.2 A vidékfejlesztés 6 prioritástengelye	20
IV.3 A vidékfejlesztés legfontosabb fejlesztési modulja és kapcsolódó tematikus alprogramjai	21
Források:	24

I. A VIDÉKFEJLESZTÉS DOGMATIKÁJA

1. A fenntartható fejlődés, a vidék, a vidékfejlesztés fogalmai

I.1. A fenntartható fejlődés

I.1.1 A fejlődés

E fogalom jellemzésekor először a fejlődés szót érdemes a vizsgálat tárgyává tenni. Azért, mert e munka tényleges tárgyánál, a vidékfejlesztésnél nem ez a szó, hanem a fejlesztés szerepel. A fejlődés egy önmagában zárt rendszer külső hatásoktól elhatárolt, természetes változása. A fejlesztés pedig egy tudatos emberi tevékenység, külső hatás egy rendszerre.¹ A két fogalom között átmenetet képez a belső fejlesztés, amikor egy rendszer résztvevői tudatosan formálva a rendszer új kereteit, a külső fejlesztési forrásokat is kihasználva maguk végzik el a rendszer reformját.² A később kifejtésre kerülő, ún. Corki alapelvek értelmezéseként a vidékfejlesztésben ez kellene, hogy a legfontosabb legyen.

Ideális esetben nincs szükség vidékfejlesztésre, csak akkor, ha a vidéket ért káros hatások miatt nincs meg az organikus fejlődés lehetősége, és a belső fejlesztéshez külső indikátorok is szükségesek.³

I.1.2 A fenntarthatóság

A fenntartható fejlődés, mint az emberi haladás egyik továbbvezető útja először a világ környezeti folyamatait vizsgáló Brundtland-jelentésben jelent meg. A fenntarthatóságot számos szerző az esztelen, korlátokat nem ismerő 19. és 20. századi fejlődés korlátjaként aposztrofálta. A fenntartható szó jelentése kettős: a következő generációért való felelősséget jelöli, és annak magyarázatát, hogy mi fenntartható.⁴

A fenntarthatóság, mint fogalom kialakulása a riói környezetvédelmi konferenciához kötődik. Maga ez a fogalom megváltoztatta a környezetről való gondolkodás mikéntjét, és a környezetvédelem maga is megváltozott. A fenntarthatóság, mint elv hatására az addig az egyes környezeti elemekre kiterjedő környezetvédelmi szabályozás nem csak az egyes területeket, hanem a környezet egészét, mint sértetlen formájában önfenntartó, életképes rendszert fogta át. A fenntarthatóság a környezetvédelemben olyan szabályozást, erőforrás felhasználást és emberi magatartást jelent, mely úgy használja a környezeti elemek⁵ által nyújtott javakat, hogy figyelembe veszi a jövő generáció érdekeit.⁶

Maga a riói konferencia e fenntarthatóság vizsgálatánál a leginkább szennyező tevékenységeket vizsgálja, tehát azokat, amelyek gyakorlásakor, a tevékenységet gyakorlók szemléletén gyökeresen változtatni kell. Egyik ilyen tevékenység a mezőgazdaság.

Lássuk, milyen feladatai vannak a fenntartható mezőgazdaságnak: (a) nyitott, kiegyensúlyozott, biztonságos, diszkriminációmentes, kiszámítható legyen, (b) az egyre növekvő szubvenciók leépítése, ennek belpiaci hatásainak kezelése, (c) a fejlődő államokból származó importra a belső piac megnyitása, (d) a környezet- és a kereskedelempolitika összehangolása, (e) a környezeti szabályozás hatékonyságának emelése, (f) nemzetközi jellegű környezeti problémák konszenzusos megoldása, (g) fejlődő országok számára enyhébb környezeti szabályozás, (h) az élelmiszertermelés hosszú távú biztosítása, (i) a „fenntartható” gazdálkodást ösztönző támogatások kidolgozása, (j) környezeti költségek beépítése az árba, (k) többféle, környezetkímélő termelési módszerek bevezetése, (l) többféle növénytermesztés vetésforgóban, szerves trágyázás a műtrágyák helyett, (m) erdősítés a károsodott mezőgazdasági területeken, (n) hegyvidéki régiók elnéptelenedésének megakadályozása, (o) agrár-környezetvédelmi információs bázisok kialakítása.⁷

1 LANTOS Tamás: *A vidékfejlesztés elvei*, vitaanyag-gépirat, 1999.

2 KOVÁCS Teréz: *A vidékfejlesztés alapjai, Vidékfejlesztési politika*, Dialóg-Campus, Pécs-Budapest, 2003.

3 A szükségességhez lásd: POPP, Hans: A vidéki Európa Alapokmány In: Földszolgálat – A mezőgazdasági forradalom fél évszázada vidékfejlesztők kiskönyvtára 8. Agroinform Bp. 2001 op. cit. 127-129. pp.

4 MASERRE, Chris: *Resolving Environmental Conflict*, 1992. Idézi: JÁVOR Károly: Fenntarthatóság – Területfejlesztés – Vidékfejlesztés, In: Kovács Teréz (szerk.): *A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig, IV. Falukonferencia*, (a továbbiakban IV. Falukonferencia) MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1997, 175 p.

5 A környezeti elemek: föld, víz, levegő élővilág, mesterséges környezet és ezek összetevőinek rendszerei, folyamatai, szerkezete (1995. évi LIII. Környezetvédelmi törvény 1. §.)

6 FODOR László: *A környezetpolitika alapelvei, Környezetjog*, Bíbor kiadó, Miskolc, 2003, 38-39. pp.

7 CSORDÁS László: Gondolatok a fenntartható fejlődésről, és a fenntartható mezőgazdaságról, In: Kovács Teréz (szerk.): *IV. Falukonferencia*, Op. cit. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1997, 171-173. pp.

Már a riói konferencia előtt kialakult a fenntartható fejlődésnek egy másik definíciója is, mely a fenntarthatóságnak 3 dimenzióját emeli ki: a környezetpusztulás megakadályozására az említett környezetvédelmit, a fokozódó szegénység kezelésére a gazdaságit, melynek egyik dimenziója a mezőgazdaság, míg a harmadik, a hagyományos társadalmi struktúrák bomlását megakadályozandó társadalmi szegmens.⁸

I.2. A vidék

A vidék fogalma azért jelentős, mert meg kell határoznunk azt a területet, ahol a vidékfejlesztést, mint tevékenységet folytatni kívánjuk. A vidékfejlesztési dokumentumokban a vidék a cselekvés területi hatályát jelöli. Köznapi értelemben a vidék szónak négy jelentése van a magyar nyelvben.

Az első, valamely szempontból egységes földrajzi terület. A második valamihez, általában nagyobb lakott helyhez viszonylag közel lévő terület. A harmadik az ország területének fővároson kívüli része. A negyedik e terület lakosságának valamely egységes tulajdonsága (például az életmódja).⁹

A másik fontos jelentéstartalmat az adja, hogy milyen szóösszetételben jelenik meg az a fogalom, melyet vidéknek tekintek. Az eredeti angol kifejezés a hagyományos értelemben vett, falusi települést, tartományt a country szóval jelöli, és ettől a szótól jelentéstartalmában is elkülöníti a rural kifejezést. A rural itt a kisvárossal (town) együtt fejlődő, az ő vonzáskörzetébe tartozó területet jelenti.¹⁰ Így az angol nyelvből átvett szót néhányán nem is fordítják le, hanem rurális térségként használják.¹¹

A fogalom 1998-óta egy összetevőt tekintve nem sokat változott, ezért talán még használható a Dorgai László által idézett adat, mely szerint a támogatandó „vidéki” területek Magyarország területének 26,9%-át, lakosságának 14,3%-át teszik ki.¹² Munkája végén Dorgai is megpróbálja definiálni a vidék fogalmát. Szerinte vidéki település az, ami nem rendelkezik városi státussal, vagy rendelkezik ugyan, de lélekszáma a 10 ezer főt nem haladja meg. Vidéki térségen olyan települések összességét érti, ahol a vidéki lakónépesség száma a 15%-ot meghaladja.¹³

A vidékfejlesztés jogi rendszere szempontjából leginkább az uniós fogalom és a területfejlesztési törvény definíciójának összeegyeztetésével lehetne megteremteni az összhangot. Az általam leginkább elfogadható vidékfogalom tehát a következő: A vidék az olyan települések összessége, ahol a lakosság többsége falvakban, vagy kisvárosokban él, a munkanélküliségi ráta az uniós átlag felett van, a mezőgazdaság aránya a gazdaság egészéhez viszonyítottan magas, csökken a népesség, és a népességsökkenés az agrárnépesség elvándorlásából, vagy előregedéséből ered.

I.3. A vidékfejlesztés

A vidékfejlesztés, történetileg, mint tevékenység az agrárpolitika és a regionális politika határmezsgyéjén mozgott. Mindkét politikából fontos részeket vett át, de véleményem szerint, e kétlakiságából következően nem vált még igazi önálló politikává az Európai Unión belül.

Az agrár-piacpolitika reformjain túl a második lépés az agrár-környezetvédelmi programok beindítása volt. E rendszer beleillett a támogatáscsökkentés programjába, ugyanis a program nem titkolt célkitűzése a termelés volumenének és intenzitásának csökkentése volt. Ezen időszakban kezdődtek az extenzív típusú termelésre alapozott üzemek támogatásai, a területpihentetés fent említett rendszerén túl az erdőtelepítések, és konkrét európai programok indultak a farmok új jövedelemtermelésének elősegítésére. E programok keretében kezdődött a fosszilis energiahordozók felváltása szél- és vízierőművekre. Ekkor kezdődik a biogazdálkodás, valamint a fokozottan védett környezetileg érzékeny területek megóvására irányuló tájmegőrzési tevékenységek támogatása. E lépések, mivel a hagyományos termelő mezőgazdasági tevékenységbe nem illeszkedtek be, a vidékfejlesztés később megjelenő programjának váltak integráns részévé.

A harmadik fontos lépés az ún. város-vidék partnerség, és a vidék által megőrzött hagyományos értékek védelme volt. E tekintetben a rekreáció jelent meg a vidékben, mint a zaklatott városi életben megfáradt emberek menedéke. E tekintetben, zömében Hollandiában megjelent az ún. ”második otthon” koncepciója. E koncepcióban a vidéki hagyományok őrzése a legfontosabb, és a mezőgazdaság másodlagossá vált. A cél a falvak éltető, egymásra odafigyelő közösségeinek helyreállítása, és e közösség, mint egész bekapcsolása a fejlesztési tervekbe. A vidékfejlesztés e korszak-

8 KORTEN David: *Getting to the 21st century: Voluntary Action and the Global Agenda*. Idézi: JÁVOR Károly: Fenntarthatóság – Területfejlesztés – Vidékfejlesztés, In: Kovács Teréz (szerk.): *IV. Falukonferencia*, op.cit MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1997, 175 p.

9 RUSZSICZKY Éva és SZÁVAI János (szerk.): *Vidék és vidéki szócikkek, Magyar Larousse-enciklopédikus szótár III. kötet*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994, 1076. p.

10 FOWLER, WG and HW: Country and rural articles, *The Oxford Handy Dictionary* Great-Britain, Oxford University Press, Oxford, 1978, 792. p.

11 Lásd: HORVÁTH GYULA : A strukturális műveltek szabályozása In Uő: *A regionális támogatások az Európai Unióban Osiris Kiadó Bp. 2001...* 88. p.

12 DORGAI L.: *A területfejlesztéstől...* op. cit. 75. p.

13 Loc. cit. 89. p.

ka összekapcsolódik az AGENDA 2000 reformprogrammal, és az agrárpolitika eddigi legradikálisabb reformjával. Lássuk, hogyan változtatta meg e program a vidékfejlesztés egyik fontos alappolitikájának, az agrárpolitikának a szerkezetét.

Az agrárpolitikai elképzelések a Világkereskedelmi Szervezet WTO megalakulását követően nagy részben átalakultak, és napjainkban is nagy részben a Világkereskedelmi Szervezetben elfoglalt pozíciójuktól függ a támogatási rendszer. A McSharry-terv intézkedései nagymértékben csökkentették a legkevésbé gazdaságos közös politika költségeit, azonban a költségvetés számarányain belül az agrárpolitika aránya csak nehezen tudott 50% alá csökkenni, ugyanis a kompenzációs támogatások, szigorú eljárási kereteik ellenére is nagy költséggel járnak. A Corki Nyilatkozat hatására a megváltozott politika 1997-re egy teljesen új mezőgazdaság képét látta felvillantani. Ezen új mezőgazdaságban a jól termő, gazdag területen érvényesülnek a versenyszabályok, bizonyos korlátozásokkal, míg az elmaradott, kevésbé fejlett területen a jobb népesedési eloszlás, és a kultúrtáj megőrzésének szempontjai dominálnak a mezőgazdasági termelés fenntartásában, nem a termelékenység. A közös piacpolitika mellett önálló közös politikává formálódó agrárstruktúrapolitika, és az ehhez, majd az agrárpolitikához is kapcsolható Strukturális Alapokra alapozottan összevont célként jelentkező vidékfejlesztési politika vált az agrárpolitika új pillérévé. A vidékfejlesztésre alapozott programok nagyobb része mezőgazdasági orientált, de megfigyelhető benne település- és infrastruktúrafejlesztés, valamint a turizmus céljai is. Az AGENDA 2000-rel egyszerre merült fel az Európai Unió először 3, majd később 10 közép- és kelet európai országgal történő bővítése. A bővítést számos kétoldalú tárgyalás előzte meg, melynek a mezőgazdaságra vonatkoztatott végső eredménye az lett, hogy a 2004-re bekövetkező csatlakozást követően ezen országok 30-40%-ban használhatnak uniós forrásokat mezőgazdaságuk finanszírozására, míg további 20-30%-ban saját állami támogatásból kompenzálhatják gazdáik versenyhátrányát. Az uniós támogatások aránya évről évre növekszik, míg 2010-ben eléri a 100%-os mértéket.¹⁴ Ezen idő alatt kell a jogrendszert harmonizálni, a hátrányokat ledolgozni, és a hazai rendszereket alkalmazhatóvá tenni az időközben átalakult új Közös Agrárpolitika fogadására.¹⁵

Véleményem szerint a vidékfejlesztés igazi szerepét és jelentőségét akkor tudjuk felmérni, ha megnézzük, hogy a jelenlegi vidéki Magyarországon milyen tevékenység tekinthető a lakosság legfőbb megélhetési forrásának, és a vidéki emberek miként tudják kihasználni a jogrendszerben meglévő lehetőségeiket saját érdekeik érvényesítésekor. A vidékfejlesztés egy olyan komplex segítséget jelenthetne a vidéki területeken élők számára, amelyben létre tudják hozni saját érdekérvényesítő csoportjaikat.¹⁶

A környezeti fenntarthatóságot is érvényesítő mezőgazdasági tevékenységet tudnak folytatni, és meg tudják őrizni a tájegység sajátos arculatát. E komplex tevékenységbe véleményem szerint belefér – ahol a táj adottságai azt indokolják – az intenzív mezőgazdasági tevékenység folytatása is, de csak összehangolt, és minőségi eredményeket is előállítani képes, és komplex gazdálkodási programok kidolgozását követően.

A vidékfejlesztés más szemléletű kezelésének konkrét politikai megvalósulási formái, hogy a 2010-től irányító magyar pártszövetség egy csúcsminisztérium irányítása alá helyezte a vidéki területekre kiható 3 jelentős politika, a mezőgazdaság, a környezetvédelem és a vidékfejlesztés irányítását. A minisztérium, mely a vidékfejlesztési nevet viseli, azonban az agrárpolitika egyre komolyabb előretörésével, és a támogatási ciklus végének jellegzetes finanszírozási formáival kezeli a vidékfejlesztés kérdéseit. A vidékfejlesztéshez kapcsolódó, az előző (2002-2010 közötti) időszakban kiépített intézményrendszer egyes területeit (kistérségi társulások intézményrendszerét) lebontották, és a vidékfejlesztés komplexitásának megfelelő új politikai tervezésbe kezdtek, melynek jogilag releváns eredményeit azonban csak az új támogatási ciklus meginduláskor lehet értékelni.

14 OLAJOS István: A vidékfejlesztés. mint a KAP második pillére, In: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog II. kötet*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2005, 225-253 pp.

15 SOMAI Miklós: Nemzeti támogatás az Európai Unióban és a magyar agrár-csatlakozás In: *Világ gazdasági Kihívások* 175.szám 2004.szeptember VGKI Bp. 2004 op. cit. 34. p.

16 CSÁK Csilla: A közös felelősség a környezeti fenntarthatóságban, In: Dr. Tóthné dr. Szita Klára: *A fenntarthatóság aktuális kérdései*, Miskolc, 2005 ROP-Világ és Regionális Gazdaságtan Intézet, 67-75. pp.

I.2. A vidékfejlesztés és a kapcsolódó területek

I.2.1. A vidékfejlesztés és a területfejlesztés

E két politika viszonyát igen nehéz ellentmondásmentesen jellemezni. A magyar szakpolitikák közül a területfejlesztés jelenik meg először, mely az Európai Unióban komplex fogalommal jellemezhető: egy metódus, mellyel az Unió az egyes államok (a) térbeli megosztására, (b) a racionális terület-kihasználásra, (c) a környezeti szempontok érvényesítésére, (d) a kiegyensúlyozott fejlesztésre, (e) egyéb gazdasági és társadalmi célok megvalósítására kíván hatni.

E politikán belül a regionális fejlesztés csak a régiók közötti különbségek enyhítésének egy eszköze, tehát a területfejlesztés egyik része, mégpedig a területi szintre vonatkozó szegmense.¹⁷

E fejlesztés több szinten valósul meg. A fejlesztés szintjeit az unióban a NUTS-rendszer jellemzi. A fejlesztendő területek NUTS-rendszerbeli elhelyezkedését pedig a regionális politika célkitűzései határozzák meg.¹⁸

A területfejlesztés vizsgálható horizontálisan is. Horizontálisan csak két szintre osztható, ugyanis a komplex régiófejlesztésnek is vagy város, vagy vidékfejlesztési jellegű kihatásai vannak. E felfogás szerint a városfejlesztés az urbanizáció kiterjedésével, az 1950-es, '60-as években kapott egyre növekvő hangsúlyt. Szerepe azonban az életforma váltással egyre inkább csökkenő tendenciát mutat. A vidékfejlesztés szerepe a '90-es években kezdi reneszánszát élni. A szerző szerint ugyanis a korai időszakban minden fejlesztés „vidékfejlesztés” volt. Az urbanizált, és a turizmusra épülő területek kialakulása indukálta a városfejlesztés kialakulását. E nézőpont szerint a területfejlesztés részterületei az ipari térségfejlesztés, az urbánus térségek fejlesztése, az agrártérségek fejlesztése, melyet a szerző a vidékfejlesztéssel azonosít, valamint a természetvédelmi területek fejlesztése. E területeket különböző mélységben érinti a területfejlesztési politika. Teljes egészben magában foglalja a vidékfejlesztést, úgy 35-40%-ban az urbánus és az ipari területek fejlesztését, valamint úgy 10%-ban a környezetileg érzékeny területek fejlesztését.¹⁹ Mindhárom területre hatással van legalább három különböző részpolitika az ipar-, struktúra-, szociál-, és agrárpolitikák közül.

Kulcsár László tagadja a területfejlesztés magasabb voltát, azt vallja, hogy a területfejlesztés, mint politika, a tér-, a struktúra- és a gazdaságfejlesztést tartja fő feladatának. Felülről irányított, tervlebontható rendszer, melybe a kijelölt fejlesztendő területek bekerülése esetleges. A vidékfejlesztés ezzel szemben emberközpontú, és emberi közösségek által kezdeményezett olyan fejlesztések láncolata, melyben kiemelt szerepe van az emberi közösségeknek. A területfejlesztés tehát megteremti a vidékfejlesztés anyagi és strukturális alapjait, de minőségileg és értékrendjében más képvisel,²⁰ ezért nem lehet rész-egész viszonyban emlegetni őket.²¹

E gondolatot fejleszti tovább G. Fekete Éva, aki szerint az előző nézőpont történeti léptékkal nézve helyes. Véleménye szerint a '80-as évekig az 5 éves gazdaságfejlesztési tervek modelljei nem vettek figyelembe sem térségi, sem szociálpolitikai, de még kevésbé agrár- vagy környezetvédelmi jellegű hatásokat. A tervlebontható módszerbe a tényleges felhasználóknak²² a legkisebb beleszólásuk sem volt,²³ így sok fejlesztés tényleges hatása helyi struktúrák leépítése lett.²⁴

A modern területfejlesztés, mely a '90-es évek második felétől, a területfejlesztési törvény megjelenésétől jellemző Magyarországra, pályázatokon alapul. E pályázatok résztvevői azon helyi, vagy regionális csoportok, melyek képesek saját érdekeiket összehangolni, így a fejlesztési célt pontosítani, és ehhez, a társfinanszírozás elvének megfelelően saját forrásokat találni.

17 FARAGÓ László: A területfejlesztéssel és területi tervezéssel kapcsolatos uniós fogalmak tartalma és használata, *Falu – Város – Régió*, 2001/3, 3-5. pp.

18 SÜLI-ZAKAR István: Területfejlesztés – vidékpolitika, *A Falu*, 1998/3, 65-70. pp.

19 BUDAY-SÁNTHA Attila: Az agrárpolitika és vidékpolitika fogalma, főbb jellemzői In: *Agrárpolitika – Vidékpolitika*, Dialóg-Campus, Pécs-Budapest, 2001, 20. p.

20 JUHÁSZ Gábor: *A falu társadalmát terhelő szociális problémák, kitérési lehetőségek* In: Kovács T. (szerk.): *IV. Falukonferencia Op.cit.*, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1997, 433-437. pp.

21 Lásd: KULCSÁR László: *Falvaink fejlesztési stratégiájs az EU csatlakozás tükrében* In: *A falu 1998.évi IV.szám* 13. p.

22 CSITE András – KOVÁCH Imre: *Vidéki történet*. In: *Kovách Imre (szerk.): Hatalom és társadalmi változás. A posztiszocializmus vége*, Napvilág, Budapest, 2002, 219-308. pp.

23 Lásd: G. FEKETE Éva: A kistérségi szintről praktikusán In: *Comitatus* 2011.évi 6.szám 22. p.

24 Lásd: BÓHM ANTAL: A rurális térségek kérdőjelei In: *A helyi társadalom önkormányzat, településfejlesztés* Bp. 2002 91-104.

A szakírók egy része az alábbi eltérő ismérveket találta a területfejlesztés és vidékfejlesztés között:

Vidékfejlesztés	Területfejlesztés
Kisléptékű: táj, és kistérség a legnagyobb kiterjedése.	Országban és régióban gondolkodik.
A fejlesztést a közösségek kezdeményezik.	Központi terveket követ.
A helyi értékekre helyezi a fő hangsúlyt, a finanszírozás prioritása (saját erő, állami, közösségi források).	Beruházások nagy volumenűek, és legfőképp állami finanszírozásúak.
Hatása rövidtávon érvényesül, és közvetlen a társadalmi hatása.	Társadalmi hatása közvetlen, közép-, és hosszútávon érvényesül. Társadalmi hatása közvetlen, közép-, és hosszútávon érvényesül.
Az állam szerepe orientáló, kezdeményező, és támogató.	Az állami szerepvállalás döntő, és meghatározó.
Programfinanszírozás alapja vidékfejlesztésnél a partneri kapcsolatok kiépítése. ²⁵	Programfinanszírozás a meghatározó, de a megvalósítás alapfeltétele a központi döntés.

(1. ábra: Forrás: OLAJOS István: *A vidékfejlesztés kialakulása és története* Novotni Kiadó 2008.)

A kérdés lezárásaként, az irodalomban szereplő szerzők véleményét is felhasználva, azt az álláspontot alakítottam ki, hogy a területfejlesztés horizontálisan vidék- és városfejlesztésre osztható, vertikálisan új elem a régió szempontjaira tekintettel a regionális fejlesztés. A vidékfejlesztés történetileg kialakult, a gazdasági fejlesztés belső szempontjain túllépő kategória, mely eszközeiben eltér a területfejlesztés felülről irányított tervlebonthatós módszereitől. Leglényegesebb eleme a helyi kezdeményezések felkarolása lenne, és az ehhez szükséges keretek biztosítása. Ez azonban csak úgy lehetséges, hogy ha a vidékfejlesztési kezdeményezések figyelembe veszik a már kialakult intézményekkel, és elosztási elvekkel rendelkező területfejlesztés szempontjait. Az így felhasznált keretek segítségével pedig, a távolabbi jövőben talán lehetséges e keretek szétszakítása, és az önálló politikává válás is.

I.2.2 A vidékfejlesztés és az agrárpolitika

E két terület kapcsolódása különböző hangsúlyokkal mind az EU, mind Magyarország viszonylatában felmerült.²⁶ Az Unió felől közelítünk a témához. Az Európai Unióban a strukturálpolitika kiterjedésével és fejlődésével a hetvenes évek elejétől egyre nagyobb szerep hárult az ún. agrár-strukturálpolitikai intézkedésekre.²⁷ Ezen intézkedések egy jelentős hányada már nem kizárólag a mezőgazdasági termelést szolgálta.

E tendencia mind hatványozottabban jelentkezett 1986 után, mikor a közös politikává váló környezetpolitikát figyelembe vették az agrártámogatások immár egységessé váló rendszerében. A környezetvédelmi intézkedésekre azonban nem volt megfelelő az agrárpolitikán belül uralkodó piaci támogatások mechanizmusa, ugyanis nem lehetett kifejleszteni az egyes termékpályára kiterjedő szabályrendszerrel egy olyan mechanizmust, mely egyszerre mérsékli a mezőgazdaság talajra, vízre és levegőre kifejtett szennyező hatását. Ezért kerültek bevezetésre a strukturális támogatások között, az ún. kísérő intézkedések, melyek hatására a termelés-csökkenésből eredő piaci támogatások kiesését próbálták más módon visszajuttatni a termelőnek. Ennek hatására az agrárpolitika keretében meghatározott támogatásokat feloszthatjuk piaci, közvetlen, agrár-strukturálpolitikai, és agrár-környezetvédelmi támogatásokra.²⁸

A vidéki területek előtérbe kerülésével, az agrárpolitika újabb reformjával megbízott Buckwell-bizottság jelentésében megállapította, hogy a reform legfontosabb célja – az agrárpolitika költségeinek csökkentése – relatíve úgy is elérhető, hogy újabb, eddig más politikák által szabályozott kérdésköröket bevonunk az agrárpolitika finanszírozási területeibe.²⁹ Ezzel egyidejűleg be lehet vezetni az átvett terület ott már működő, a központi uniós igazgatásnak nagyobb ellenőrzési lehetőséget nyújtó szabályozási modelljeit. E tekintetben tehát meg lehet növelni a Bizottság hatáskörét az eddig önálló piaci szervezetek által irányított agrárpolitikán belül. A Bizottság szerepének növelésén túl

25 JÁVOR op. cit. 23. p illetve VINCZE Mária: *A régió- és vidékfejlesztés elméleti és módszertani megalapozása* In: Régió és vidékfejlesztés-elmélet és gyakorlat, Presa Universitara Clujeana, Kolozsvár, Cluj-Napoca, 2000, 17. p.

26 ELEK Sándor – NEMES Gusztáv: Az agrárpolitika és a vidékpolitika néhány összefüggése I. rész, *Európa Fórum*, 2001/1, 3-15. pp.

27 ALVINCZ J. – BORSZÉKI É. – HARZA L. – TANKA E.: Az EU mezőgazdasági támogatási rendszere, Az agrártámogatási rendszer EU és GATT-konform továbbfejlesztése, AKII, Budapest, 1998, 20-23. pp.

28 Kiss Judit: Reform előtt – reform után. Az EU közös Agrárpolitikájának várható változásairól, *Világgazdasági Műhelytanulmányok*, 2002/36.

29 KISZELY Katalin – SÁNDOR István: Mezőgazdasági támogatások az Európai Unióban, Integráció, jogharmonizáció, mezőgazdasági politika, Vidékfejlesztők kiskönyvtára, Agroinform, Budapest, 2002, 81-85. pp.

tovább csökkenthető a reformokat megakadályozó lobbiszervezetek befolyása, és a tagállamok autonómiája lecsökkenthető arra a szintre, ami már nem akadályozza a költségek célszerű csökkentését, vagy ha ez nem megy, átcsoportosítását e területre.³⁰

A többi területen, ahol e kedvező tendenciák nem érvényesülnek, fenn kell tartani a kevésbé fejlett területek (LFA területek)³¹ támogatásának az 1992-ben a kiegészítő támogatásokkal megkezdett rendszerét,³² és immár meg kell fizetni a gazdáknak az olyan tevékenységeket is, amelyek a tájmegőrzésre, a kultúrtáj megtartására, a helyi infrastruktúrák fejlesztésére, és egyéb, munkahely-teremtő tevékenységekre irányulnak. E tevékenységekre irányuló támogatásokat nevezük innentől kezdve agrár-vidékfejlesztési támogatásoknak. E terület a Buckwell-bizottság eredeti elképzelései szerint magába foglalja a teljes agrár-struktúratámogatásokat, az agrár-környezetvédelmi támogatásokat, és a tájmegőrzés megfelelőse esetén fizetendő „közvetlen kifizetéseket”.³³

Konszenzus van abban a megállapításban is, hogy a két itt elemzett terület, a vidékfejlesztés és a mezőgazdaság csak bizonyos elemeiben fedi egymást. A mezőgazdaságnak vannak olyan területei (az élelmiszeripar, az ipari alapanyagok feldolgozása, a mezőgazdasági termékekkel történő kis- és nagykereskedelem jelentős része), melyek alapvetően urbánus környezethez kötődne, és e területek fejlesztése legfeljebb a regionális politikába, de nem a vidékfejlesztésbe fér bele. A vidékfejlesztés az agrárgazdaságon kívül is hat, és meghatároz minden, a vidéki térséghez kötődő nagy szakpolitikát. Így hatásaiban elválaszthatatlan a környezetvédelemtől, a regionális fejlesztéstől, a közlekedés és egyéb infrastruktúra fejlesztésétől, valamint az ipar fejlesztésétől is. Hatása azonban területileg behatárolt, mégpedig a vidékinek nevezett területre.³⁴

Összességében elmondható, hogy európai tendencia az agrárpolitika hatásterületének kiterjesztése – a mezőgazdasági üzemek diverzifikációjának ideológiájával – az agráriumtól eddig idegen területekre is. E tekintetben azon területeken, ahol a mezőgazdasági tevékenység hagyományos folytatása támogatás nélkül nem rentábilis, vagy az intenzív mezőgazdaság fenntartása a „fenntartható fejlődést” sérti, ott a hagyományos agrártevékenység kiegészítéseként, mintegy második pillérként jelentkezik a vidékfejlesztés, és zömében az extenzifikációt, a biogazdálkodást, és a tájfenntartást, mint az agráriumhoz kötődő, kiegészítő tevékenységeket jelenti. Európában tehát az agráriumhoz kötődő vidékfejlesztés része az agrárpolitikának, és kötődik az agrárpolitika reformjához. A közvetlen kifizetések egy részét erre a tevékenységre is lehet költeni, és a leépítendő piaci támogatások forrásait is ide helyezik át.

A hátrányos helyzetű környezeti területek uniós támogatásairól elkészített tájékoztató is a mezőgazdaságot érintő kérdések között szerepelt.³⁵ A két terület egységesítését célozza a 2013-as uniós költségvetés tervezete, melyben a vidékfejlesztés címszó alatt szerepelnek az uniós agrár-és környezetpolitikájának támogatásai.

30 ALVINCZ J. – BORSZÉKI É. – HARZA L. – TANKA E.: *A szabályozórendszer korszerűsítésének alapfilozófiája, Az agrártámogatási rendszer EU és GATT-konform továbbfejlesztése*, AKII, Budapest, 1998, 29-37. pp.

31 LFA – *Less Favoried Areas*.

32 ÖCSÖDI Gyula: *Mezőgazdaság és vidékfejlesztés, A Falu*, 1997/2, 5-9. pp.

33 CZETI A– MAJOROS E: *Vidék és agrárstruktúra-fejlesztés az Eu-ban FVM Agroiinform Bp. 1998*

34 CSÁKI Csaba: *Gondolatok a magyar agrárpolitika aktuális feladatairól* In: *A Falu* 1998.évi 1. szám 8. p.

35 TAR Ferenc: *A hátrányos helyzetű és környezetileg korlátozott térségek*, forrás (2004.10.20.): http://www.strateg.hu/EUF24_Hatranynos.pdf

Önellenőrző kérdések:

1. Mi a fenntarthatóság?

.....
.....
.....

2. Mi a vidék fogalma?

.....
.....
.....
.....

3. Milyen jellemzői vannak a vidékfejlesztésnek?:

.....
.....
.....
.....

4. Sorolja fel a vidékfejlesztés alapelveit!

.....
.....
.....
.....

II. A VIDÉKFEJLESZTÉS KIALAKULÁSA

II.1 A Corki nyilatkozat ³⁶

Az Európa Tanács dokumentumai, és a vidék érdekeit előtérbe helyező civil szervezetek nyomására³⁷ a dél-írországi Corkban az Európai Bizottság megrendezte azt a konferenciát, melynek legfontosabb szerepe abban állt, hogy az Európai Unió hivatalos vidékfejlesztési politikájának célkitűzéseit meghatározza. Ez a dokumentum kijelölte a vidékfejlesztés alapelveit.

1. alapelv: A vidék előnyben részesítendő

Az első pontban tehát a vidéket érő veszélyeztető hatások leküzdését, a vidéki környezet megóvását, a vidék és a városok között az igazságosabb forráselosztást jelöli a vidékfejlesztési politika tárgyául, megadva ezzel a fenntartható vidékfejlesztés fogalmát is.

2. alapelv: Integrált megközelítés

A második célkitűzés az integrált megközelítést szolgálja: a vidékfejlesztés egyszerre szolgálja a mezőgazdasági struktúra, a természetvédelem, a vidéki gazdaságfejlesztés, a turizmus infrastrukturális és rekreációs funkcióinak, és a kultúrának a fejlesztését. Ezeknek a koncepcióját egységes politikai és jogi keretekbe kell foglalni. A világosan elhatárolt területekbe minden vidéki területnek bele kell tartoznia. A vidékfejlesztésnek regionális, agrárpolitikai, és környezetpolitikai elemei is vannak, ezeket egységesen kell fejleszteni.

3. alapelv: Diverzifikáció

A vidékfejlesztésnek a diverzifikáció elvének értelmezésében olyan vidéki közösségek kialakítása és fenntartása a cél, melyek szakszerűen tudnak, saját igényeik szerint fejlődni. Ez segíthető elő az integrált megközelítés elvével felsorolt tevékenységekkel. A fejlődésben fontos szerepet töltenek be a kisvárosok, amelyek az egész folyamat összefogói lehetnek.

4. alapelv: Fenntarthatóság

A fenntarthatóság fogalmát a Nyilatkozat az eredeti, riói elvek alapján, kifejezetten környezetvédelmi szempontból elemzi. Kiemelve a vidékfejlesztés tájfenntartó feladatait, és azt, hogy a problémákat a helyi közösségek eszközeivel kell megoldani.

5. alapelv: Közösségi kiegészítő finanszírozás elve³⁸

A kiegészítő jelleg azt jelenti: arra kell törekedni, hogy a döntéshozatal a lehető legközelebb legyen a végső felhasználókhoz. Úgy szolgálják a vidékfejlesztésben a nagyobb közösségek érdekeit, hogy minél több kisebb közösség érdekeinek megfelelő fejlesztést kell létrehozni, a közösségek összefogásával.

6. alapelv: Egyszerűsítés

A bonyolult döntéshozatali, és többszöri ellenőrzési rendszernek radikális leegyszerűsítése a cél: egy közösségi eljárásrend legyen az uralkodó, a tagállami források kiegészítő jelleggel illeszkedjenek ebbe az eljárásba.

7. alapelv: Vidéki Programok³⁹

A programozás tekintetében egységes eszként kell fellépni a programozást régióként. A régióra megalkotott vidékfejlesztési programokba kell illeszkednie az egyes kisebb térségek támogatási programjainak, és az egésznek egy egységes európai rendszert kell alkotni. Az alapelvek szintjén is jelentős eltéréseket diagnosztizálhatunk a vidékfejlesztés eddigi két, legfeltáratlanabb része, a programozás és a közigazgatási eljárásrend között. A programok a

³⁶ A nyilatkozatot a témával foglalkozó minden jelentősebb cikk és monográfia feldolgozta. Én az eredeti pontokat kívántam értelmezni. A témában lásd még: KOVÁCS T: Európai integráció és a vidékfejlesztési alapidokumentumok Vidékfejlesztési politika 102-105. pp.; BUDAY – SÁNTHA A: *Az Európai unió vidékpolitikája*. op. cit. 360-362. pp., DORGAI L: A vidékfejlesztés támogatásának... op. cit. 6. p, VINCZE Mária: *Az Európai Unió*... op. cit. 36-38. pp., NEMES Gusztáv: *Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája – az integrált vidékfejlesztés lehetőségei*, Közgazdasági Szemle, 2000/7, 459-474. pp., CZETI A – MAJOROS E: *Vidék- és agrárstruktúra-fejlesztés az EU-ban*, Földművelésügyi Minisztérium, Agroinform, Budapest, 1998.

³⁷ Lásd: KOVÁCS T: *Európai* 100-102. pp.

³⁸ Az eredeti szövegben szereplő kiegészítő jelleg elve nem fejezi ki pontosan magyarul az alapelv jelentését, ezért a dolgozatban átértelmeztem.

³⁹ Az eredeti magyar fordításban programok címszó szerepelt, de alapelvi szinten jobban kifejezi a speciális mondanivalóját az általam használt kifejezés, ezért tértem el tőle.

politika körébe tartozó általános célkitűzések, melyekből később, az egyes nemzeti jogokban lesznek konkrét eljárási rendelkezések. A programozásnál is, mint a jogi egyszerűsítés elvénél az összefüggő, egymásra épülő, rendszerként kell kezelni a vidékfejlesztési programokat.

8. alapelv: Társfinanszírozás a pénzügyek területén⁴⁰

A társfinanszírozás elvét találjuk meg eme célkitűzés értelmezésekor. A helyben elkészített programokat próbálják meg helyben finanszírozni, a programok iránt felkelteni a bankszektor érdeklődését, és kiegészítő jelleggel kell bevonni közösségi és nemzeti kereteket.

9. alapelv: Igazgatás

A helyi önkormányzatoknak a tervezéssel kapcsolatos feladatok lebonyolítására forrásokat kell találni, és képessé kell tenni őket a koordináció elvégzésére. E feladat eszközeit sorolja fel a fenti pont.

10. célkitűzés: Értékelés, kutatás

Az utolsó, talán a legfontosabb alapelv hogy a forrásokat megfelelő módon használják fel, hogy a programok esetleges hiányosságaiból, hibáiból tanulhassunk. E tanulási folyamat fontos momentuma a felhasználást megelőző, folyamatos ellenőrzés, és a megvalósított rész ellenőrzése után létrejövő finanszírozás rendszere, a monitoring bevezetése. A döntéshozók felelősségét könnyítendő, a pályázók képviselével történő döntéshozatal.

Ezen elvárásokkal kezdődött a vidékfejlesztési politika meghatározása a közösségi politikákon belül, és indult el különleges útjára. E különlegesség abban érhető tetten, hogy két, addig csak alkalmanként összekapcsolódó közös politika integráns részeként is felfogható területként definiálta önmagát. Egyrészt megemelkedett a szerepe a regionális politikán belül a vidéki területeknek,⁴¹ ugyanakkor ez a fejlesztési terület lesz az a rész, mely a reformra szoruló agrárpolitika számára egy fontos kitörési pontot jelent majd, a vidékfejlesztésre történő támogatás átcsoportosítással. A Corki Nyilatkozat munkánk szempontjából legfontosabb jellemzője, hogy egy teljesen új szemléletet követel meg a jogalkotóktól és a jogalkalmazóktól is. Erre a gondolatra utal az egyszerűsítés, a vidéki programok, és az igazgatás elnevezésű alapelv.

Ezen elvárások lényege, hogy kellően képzett, decentralizált döntéshozatali rendszert lehessen kialakítani. Feladat az egységes európai eljárásrend olyan mértékű kialakítása, mely a helyi igényekre is nyitott, valamint az ellenőrzésben olyan monitoring-rendszer kialakítása, mely alapján szinte ki lehet zárni a támogatások jogcím nélküli felvételét, valamint a saját erő megkímélését.

II.2 A korai vidékfejlesztés (2000-2006)

A jelzett időszakban a vidékfejlesztés elkülönült alapja és programfinanszírozási rendszere még nem alakult ki. Ebben az időszakban az agrárpolitika két pénzügyi alapból volt finanszírozva, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap, orientációs és garancia szekciójából. A klasszikus agrár piacpolitika a garancia, míg az agrár strukturális politika (a vidékfejlesztés előzménye) az orientációs szekcióból volt finanszírozva, így a legtöbb fejlesztési célú vidékfejlesztési támogatásra a strukturális alapok tervezését és felhasználási szabályait kellett használni. Az orientációs szekció legfőbb jellegzetessége a pályázati alapon meghirdetett vidékfejlesztési támogatások voltak. Ez azt jelentette, hogy a támogatás maga a vidékfejlesztési operatív programban volt nevesítve. A programban nevesített támogatási jogcímekre pályázatokat írt ki az irányító hatóság, melynek dokumentációját honlapján tette közzé. A pályázónak pályázata összeállításakor viszonylag széles mozgástere volt, és tudott konzultálni az irányító hatóság és a kifizető hatóság illetékeseivel. Amennyiben elnyerte a pályázatot, támogatási szerződést kötött vele, amely a felek között törvény erejével bírt, és konkretizálta, valamint néhány esetben felülírta a pályázati előírásban foglaltakat. Miután a szerződést megkötötték, és attól a kivitelezés során lényegesen eltért a nyertes pályázó, kötelessége volt szerződés módosítását kezdeményezni, amelyhez a kifizető ügynökségnek joga volt hozzájárulni. Amennyiben a kifizető ügynökség (SAPARD Hivatal, majd az MVH) nem tartotta be a támogatási szerződésben foglaltakat, a nyertes pályázó polgári perben érvényesítette a támogatási szerződésből következő jogait. Ha azonban pályázata nem került be a nyertesek közé, a kifizető hatóság elnökéhez címzett fellebbezést követően további jogorvoslati lehetőségeik nem voltak. Ez azért lehetett így, mert a kifizető ügynökség nem minősült közigazgatási szervnek.

⁴⁰ Az eredeti kifejezés egyszerűen pénzügyeket ír, de az alapelv fő mondanivalóját ez az egyszerű kifejezés nem adja vissza, ezért használtam a társfinanszírozás kifejezést.

⁴¹ A 2000-2006-os időszakban a 3 regionális célkitűzés közül kettő a vidéki területek fejlesztésére irányul, lásd a 3.1.2.3. pontban leírtakat.

A termelés finanszírozásában szerepet játszó speciális agrár-környezetvédelmi támogatásokat ebben az időszakban az EMOGA garancia szekciójából finanszírozták. A garancia szekcióból finanszírozott támogatások esetében a támogatások jogcímei egy speciális dokumentumban, a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben (NVT) jelentek meg. A vidékfejlesztési terv egyes jogcímeit az akkori Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium rendeletben hirdette meg. A rendeletben a támogatási felhívás minden lényegesnek minősülő adata benne volt, és külön dokumentáció az esetleges mellékleteken túl nem egészítette ezt ki. A rendeletben szereplő jogcímek kifizetésében az első időszakban az FVM Földművelésügyi Igazgatóságai, majd egyre inkább SAPARD Hivatal illetékes szervei vettek részt. A kifizetésre felhatalmazott szerv határozatot hozott a támogatásról, határozata közigazgatási határozatnak minősült, mely a felettes szervnél fellebbezhető, a közigazgatási hatóságokon pedig felülvizsgálható volna. A határozatban a felek kötelezettségei is szerepeltek, amely azonban csak ritka esetben volt módosítható, bár az ilyen jogcímen meghirdetett támogatások viszonylag egyszerűbbek voltak, de a rendszer sokkal rugalmatlanabb volt a teljesítés szempontjából, mint az orientációs szekcióból finanszírozott támogatások esetében.

II.3 A vidékfejlesztés, mint az agrárpolitika második pillére (2007-2013)

A 2007-2013-as időszakban a vidékfejlesztés legnagyobb újítása az volt, hogy európai szinten egy külön pénzügyi alapból finanszírozták a vidékfejlesztést. Ezt a pénzügyi alapot Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapnak (EMVA) nevezték. Az agrár struktúrapolitika megszűnt és az addig ebből finanszírozott támogatásokat szintén az EMVA vette át.

Az EMVA tagállami végrehajtását a vidékfejlesztési tervezés, majd vidékfejlesztési programozás előzte meg. A tagállam vidékfejlesztési programját az Európai Bizottság szervei véleményezték és ellenőrizték, majd hagyták jóvá. A tagállami vidékfejlesztési programban az EMVA felépítéséhez hasonlóan négy nagy tengely szerint oszlottak el a támogatások. Külön tengely fejlesztette a mezőgazdasági infrastruktúrát, az agrár környezetgazdálkodást, a vidéki területek foglalkoztatását és infrastruktúráját, és az alulról építkező saját közigazgatási rendszerrel is rendelkező LEADER programokat.

Tehát az addigi orientációs alapból finanszírozott támogatások közül a mezőgazdasági infrastruktúrára és a vidékfoglalkoztatásra is külön tengely jött létre, míg az addigi orientációs alapból finanszírozott agrár környezetgazdálkodás is bekerült az egységes vidékfejlesztés e tengelye közé. A rendszer legnagyobb újítása az addig brüsszeli közösségi kezdeményezésként számon tartott és harmadik ciklusát élő, LEADER program bekerülése a vidékfejlesztés negyedik tengelyeként.

A támogatások kifizetésének szervezetrendszere is megváltozott, az irányító hatóság továbbra is miniszteriális szerv maradt, azonban a vidékfejlesztés minden tengelyének kifizető ügynökségi feladatai a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalhoz (MVH) kerültek. LEADER program kialakításában nagy szerepe volt a kistérségenként szerveződő helyi akciócsoportoknak (HACS), melyek az adott kistérségek alkotta speciális vidékfejlesztési programokat, és LEADER tengelyre leadott pályázatokat bírálták a szerint, hogy mennyiben felelnek meg ezen vidékfejlesztési programok prioritásainak.

Ebben az időszakban az eljárási rend is jelentősen egyszerűsödött, a meghirdetett támogatás jellegétől függetlenül minden jogcím FVM, majd VM rendelet formájában került meghirdetésre, és a támogatási kérelmekről az immár hatóságként eljáró MVH, mint kifizető ügynökség hozott határozatot. A határozat ellen egyfokú fellebbezés, majd közigazgatási bírósági felülvizsgálati eljárás is indítható volt. Minden másodfokú határozat az MVH elnökének nevében született. Az MVH központi közigazgatási szervnek minősült, és a vidékei szervei központi kirendeltségenként működtek, ezért a kifizető ügynökség országos hatáskörű szervnek minősült, így nem érintette a középszintű közigazgatási szervek 2010-ben bekövetkezett integrációja. Az MVH elnökének határozata ellen kizárólag Fővárosi Bírósághoz lehet keresetet benyújtani, és minden országban induló agrártámogatási jellegű közigazgatási pert ez a fórum bonyolít le. A vidékfejlesztés speciális eljárási szabályai azonban Magyarországon nem váltak el az agrárium egyéb szeleteinek támogatásaitól, így az egyszerűsített területi alapú támogatásra (SAPS) is az általános agrártámogatási eljárási törvény, a 2007. évi XVII. törvény szabályait kellett az MVH-nak alkalmazni. Az eljárási szabályok bár tartalmaznak specialitásokat a pályázatokra vonatkozóan, ennek alkalmazási köre a kizárólagos rendeleti forma miatt szinte elenyésző. A vidékfejlesztési beruházási támogatások esetében elég nagy a szabálytalansági eljárások száma, mert a rendszer rugalmatlansága miatt nem képes a többéves lebonyolításnak megfelelő módosítások beiktatására. Így ha egy tervezési szakban még megvalósíthatónak tűnő projekt a kivitelezéskor már látható és beiktatandó módosításokat nehezen tudja a rendszer kezelni.

A LEADER tengely magában hordta az addig teljesen külön kezelt terület rendszerbe illeszthetőségének erősségeit. A LEADER pályázatok elbírálásakor a végleges döntést a kifizető hatóság hozta meg, amely azonban sokszor

nem is ismerte a helyi vidékfejlesztési program előírásait, specialitásait, és a tényleges végrehajtást ellenőrző helyi akciócsoport szempontjait. Így a viszonylag kis költségvetésű LEADER pályázatok elkészítése sokszor több energiát emésztett fel, mint egy hasonló harmadik tengelyes támogatás esetén. Mivel a pályázó bírálatában a HACS-ok is részt vettek, ezért mind a kifizető hatóság, mind a HACS szempontrendszerével tisztában kellett lennie a nyertes pályázat összeállítójának. A helyi akciócsoportok személyi összetételében a 2007-2010-es időszakban komoly szerepet játszott a politika is, saját pártjukhoz kötődő embereiket ültették be az akkori időszak vezetői ezen szervezetekbe, és sok bírálatban és ellenőrzésben nem csak a szakmai szempontok játszottak szerepet. A 2010-ben kormányra került új koalíció első döntése volt a HACS-ok megszüntetése és közigazgatási akcióinak lebontása, innentől kezdve a negyedik tengely pályázatainak elbírálása is az MVH kizárólagos hatásköre. A LEADER tengely ilyen mértékű központosításával azonban épp a helyi kezdeményezés jól ellenőrizhetősége és speciális jellege szűnt meg.

II.4 Az új vidékfejlesztési rendszer

Az új vidékfejlesztési rendszer (2014-2020) kialakításakor az eddigieknél fontosabb szerepet kap az uniós és nemzeti fejlesztési stratégiák célkitűzéseinek megvalósítása. A rendszer szakít az egy finanszírozási alap egy terület elvével, és bizonyos több fejlesztési dokumentum által is lényegesnek tekintett területek több alpból is finanszírozhatónak nyilvánít. Az új fejlesztési időszakban kibővül a vidékfejlesztésből finanszírozható terület aránya, és az eddigi négy tengely mellett megjelenik az energiahatékonyság és a szociális problémák megoldásának prioritása is. A prioritásokban nevesített intézkedések, speciális fejlesztési modulok és tematikus alprogramok is kísérik, melyek kiemelten kapcsolhatók több fejlesztési terv elképzeléseihez is.

III. A VIDÉKFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE

III.1 Az irányító hatóság

Az irányító hatósági feladatokat a vidékfejlesztés tekintetében a Vidékfejlesztési Minisztériumon belül egy külön szervezet látja el. E szervezet feladata a vidékfejlesztési tervezés és programozás, annak társadalmi egyeztetése és az uniós jóváhagyáshoz szükséges tárgyalások lebonyolítása. Az irányító hatóság hatékony, eredményes és szabályszerű irányításért felelős szervezet a teljes végrehajtás tekintetében. Az irányító hatóság minden vidékfejlesztési programra vonatkozóan monitoring bizottságokat hoz létre.⁴²

III.2. A monitoring bizottság

A monitoring bizottságokat minden vidékfejlesztési program kapcsán a program bizottsági jóváhagyását követően 3 hónapon belül kell felállítani. A monitoring bizottság legfontosabb feladata annak biztosítása, hogy a program végrehajtása során mennyire valósulnak meg a program céljai. A visszacsatolás folyamatos, és a visszacsatolásról szóló tájékoztatót a monitoring bizottság mind a magyar, mind a közösségi döntéshozók felé megteszi. A monitoring során a minisztérium biztosítja regionális, helyi és más hatóságok, a gazdasági és társadalmi partnerek, civil szervezetek, környezetvédelmi testületek, esélyegyenlőségért felelős szervezetek részvételét saját működésében.

III.3 A kifizető ügynökség

A kifizető ügynökség feladatait Magyarországon a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal látja el. Ezt a szervezetet jogszabályaink mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervként jelölik. A kifizető ügynökség részt vesz a támogatási kérelem elkészítése során a meghirdetett rendeletek megfelelő értelmezésében. Ezért a támogatási kérelem benyújtására nyitva álló időszakban az adott rendelethez az MVH iránymutatásokat készít és értelmezi a támogatás alóli feltételek kizáró és felfüggesztő feltételeket, segítséget ad az üzleti és pénzügyi terv elkészítéséhez és konkretizálja a támogatási kérelem mellékleteként csatolandó dokumentumokat is. A támogatási kérelem benyújtását követően először formai ellenőrzést hajt végre, ezek után iktatja a támogatási kérelmet, majd hozzákezd a kérelem minden részletre kiterjedő tartalmi előjegyzéséhez. Ha a kérelem kitöltése hiányos, vagy bizonyos kötelező mellékleteket nem csatol, akkor formai ellenőrzés eredményeként formai okok miatt utasítja el a támogatási kérelem iktatásait. Egyébként a támogatási eljárás a kérelem iktatására való. Ezek után következik a csatolt dokumentumok tartalmi ellenőrzése, amelyben hiánypótlás keretében kérhető a dokumentum pontosítása, átértelmezése, újabb dokumentumok csatolása. Ezekre a hatósági intézkedésekre hiánypótlás keretében kerülhet sor, amire a kifizető ügynökség megfelelő határidőt tűz. Ha a határidő eltelte utáni 5. napon sem érkezik be a hiánypótlás, az MVH a megindult eljárást elutasító határozattal szünteti meg. Amennyiben a hiányokat pótolták, úgy az eljáró ügyintéző vagy komolyabb támogatás esetén az eseti bíráló bizottság elkészíti a beérkezett támogatási kérelmek bírálatát, rangsorolja őket és a rendelkezésre álló anyagi eszközök figyelembe vételével dönt a támogatás odaítéléséről, vagy elutasításáról. A hiánypótlási folyamat megkezdésével egyidejűleg a kifizető ügynökség helyszíni ellenőrzés keretében ellenőrizhet induló beruházást, átvizsgálhatja a támogatást kérő könyvelését, az anyagi források meglétét ellenőrizheti, ha az ellenőrzésen tapasztaltak ellentétesek a támogatási kérelem adataival, az ellenőrzés eredményeként dönthet a támogatási kérelem elutasításáról, a megítélt támogatás folyósításának felfüggesztéséről, a támogatás visszafizetésének elrendeléséről, és alkalmazhat mulasztási bírságot is.⁴³

42 SZILÁGYI János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben, In: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog – A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 360-371. pp.

43 SZILÁGYI János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben op cit 362. p.

III.4 A delegálás és annak típusai

Az MVH hatáskörébe tartozó feladatait sokszor nem képes egyedül ellátni, ezért hatáskörébe tartozó feladatait azok átruházása útján is elláthatja. Az átruházott feladatokat ellátó szerv (ÁFESZ) harmadik személyek felé nem felel a feladatellátásából származó kötelezettségszegés miatt. Ezen feladatokért továbbra is az MVH felel. Az átruházott feladatokról írásba foglalt megállapodást kell kötni, ez az írásbeli megállapodás hatósági szerződés is lehet. Az ÁFESZ köteles feladatát önállóan teljesíteni, de bevonhat az MVH más szervezetet a feladat ellátására. Az ÁFESZ feladat ellátását azon szervek ellenőrizhetik, melyek a kifizető ügynökség ellenőrzésére jogosultak, így például az Állami Számvevőszék és az Európai Számvevőszék szakemberei is.

Ha a feladat ellátása speciális szakértelmet igényel, vagy technikai jellegű a feladat, akkor együttműködő szervezet (ESZ) is bevonható a feladatellátásra. Az ESZ önállóan nem járhat el. Az Együttműködő Szervezet az MVH előzetes jóváhagyása alapján vonhat be más szakértőt, illetve közreműködőt feladata ellátására. Együttműködő Szervezet lehet olyan más költségvetési szerv is, mely saját hatáskörében eljárást folytat, eljárása azonban érinti a kifizető ügynökség hatáskörébe tartozó feladatát is a feladatvégzés összehangolása érdekében.

Ha a kifizető ügynökség fellépésére azért kerül sor, mert a támogatás egyéb jogszabályok feltételeit (kölsönös megfeleltetés) nem tartotta be, akkor a saját hatáskörében ellenőrzést folytató szerv (hatáskörrel rendelkező hatóság) erről értesíti az MVH-t. A delegálás ezen harmadik formája kapcsán az MVH saját ellenőrzést nem végez, kizárólag a szankcionálás feladatait gyakorolja.⁴⁴

III.5 LEADER HACCS, Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat

A Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat feladata a vidékfejlesztéssel foglalkozó szervezetek és az MVH koordinációja. Az MNVH központi szervező funkcióját a Vidékfejlesztési Képzési és Szaktanácsadási Intézet látja el. Ez egy központi koordinációs szervezet, mely összehangolja a helyi vidékfejlesztési irodák szakmai munkáját. Az MNVH humán és infrastrukturális háttere a helyi vidékfejlesztési irodák kezében van, mely kulcsszerepet játszik a helyi vidékfejlesztési stratégiák kialakításában. A teljes vidékfejlesztési tanácsadói rendszer és az MVH dolgozói automatikusan tagjai az MNVH-nak is, a többi partner pedig kérelem alapján civil partnerként csatlakozhat a rendszerhez. Az MNVH ÁFESZ-ként és Együttműködő Szervezetként is eljárhat.

Helyi Akciócsoportok a LEADER tengelyhez kapcsolódóan a negyedik tengelyhez csatlakozó finanszírozható projektek kiválasztásában játszanak szerepet. A helyi akciócsoport elismeréssel válik programban résztvevő szervezetté. Egyesületi formában megalakuló, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, mely földrajzilag összefüggő területen végzi működését. Nem lehet területi átfedés két akciócsoport között. Egy akciócsoportoz tartozó településeken élő lakosság 8 000-tól 100 000 főig terjedhet. Az akciócsoportoknak rendelkezniük kell elfogadott helyi vidékfejlesztési tervvel, valamint a szükséges humán, műszaki, vezetői kapacitásokkal. Feladatait átruházott feladatkörben is elláthatja.⁴⁵

⁴⁴ SZILÁGYI János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben op cit 365. p.

⁴⁵ SZILÁGYI János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben op cit 368. p.

1. Milyen korszakokra bontható a vidékfejlesztés?

.....
.....
.....
.....

2. Melyek a részei vidékfejlesztés szervezetrendszerének?

.....
.....
.....

3. Sorolja fel a új vidékfejlesztés 6 prioritástengelyét!

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

4. Melyek a programozás horizontális rendszerének elemei?

.....
.....

5. Melyek programozás vertikális rendszerének elemei

.....
.....

IV. A VIDÉKFEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK JELLEMZŐI

IV.1 A programozás vertikális és horizontális rendszere

IV.1.1 A programozás vertikális folyamata

Első kérdés a küldetés és a jövőkép, azaz a politikai prioritások meghatározása. Ezeket a Lisszaboni Stratégia majd az ezt követő stratégiák tartalmazzák.

A fejlesztés prioritásai a 2007-2013-as időszakban szociális és területi dimenzióra oszthatók.

A szociális dimenzió három további nagy iránymutatásra osztható. Az első, hogy Európát és régióit a beruházások és a munka szempontjából vonzóbbá kell tenni. Ezen iránymutatást az alábbi prioritások fejtik ki: a közlekedési infrastruktúrák kiterjesztése és fejlesztése; a környezetvédelem és a növekedés közötti együttműködés erősítése; válasz a hagyományos energiaforrások intenzív európai felhasználásának kérdésre. A cselekvést szolgáló második nagy iránymutatás összefoglaló neve a növekedést szolgáló tudás és innováció fejlesztése, mely az alábbi prioritások köré építhető: a kutatás-fejlesztésbe történő beruházás növelése és célirányosabbá tétele; az innováció elősegítése és a vállalkozói szellem ösztönzése; a mindenki számára megvalósuló információs társadalom ösztönzése; a pénzeszközökhöz való hozzáférés fejlesztése. A harmadik iránymutatás a több és jobb munkahely elnevezést kapta. Az iránymutatáshoz tartozó prioritások a következők: több ember bevonása és megtartása a foglalkoztatásban és a szociális védelmi rendszerek korszerűsítése; a munkavállalók és vállalkozások alkalmazkodóképességének és a munkaerőpiac rugalmasságának fokozása; a humán erőforrásba való beruházás növelése a jobb oktatás és képesítés révén, az igazgatási kapacitás; az egészséges munkaerő fenntartásában nyújtott segítség.⁴⁶

A vidékfejlesztési politika területi dimenziója az alábbi prioritásokra bontható: a városok hozzájárulása a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz; a vidéki területek, a halászerületek és a természeti hátránnyal küzdő területek gazdasági sokféleségének támogatása; a határokon átnyúló együttműködés; régiók közötti együttműködés.⁴⁷

A fejlesztési prioritások meghatározása után kerülhet sor a támogatások felhasználási kereteit és a programok prioritásait rögzítő dokumentumok összeállítására. Erre jelenleg két eljárási forma létezik: *a háromlépcsős, valamint az egyszerűsített programozás.*

Az EU-tól kapott forrás azonban a célok megvalósítását csak részben fedezi – az addicionalitás (társfinanszírozás) elvének így kötelező jelleggel kell érvényesülnie. Ez több szinten elvárt: az egyik az uniós források magyar állam általi kiegészítésének kötelezettsége, míg a másik, amikor magának a pályázónak kell önrésszel rendelkeznie az elnyert támogatás kiegészítéséhez.⁴⁸

A vertikális programozás harmadik szakaszában a tagállamnak el kell készítenie és be kell nyújtania a Bizottságnak nemzeti fejlesztési tervét, a *Nemzeti Vidékfejlesztési Tervet* (NVT), amelynek keretében kell a kormányának kidolgoznia a fejlesztési célkitűzéseket és prioritásokat ahhoz, hogy igénybe vehessék a Európai Vidékfejlesztési Alap támogatásait. Ennek abban van jelentősége, hogy az uniós költségvetéséből csak a közösség másodlagos jogalkotása által meglehetősen részletességgel rögzített célokra lehet pénzt fizetni a specialitás elvének megfelelően. A magyar költségvetés szempontjából ez annyit tesz, hogy az uniós források ún. „pántlikázott pénzek.” Ugyanakkor ezek a felhasználási célok kimondottan megkövetelik a fogadó tagállam konkrét céljelölő munkáját is. Az államháztartás részére juttatott, az Európai Unióból származó források elkülönített elszámolás mellett és kizárólag arra a célra használhatók fel, amelyre azt az adományozó juttatta. Ebből következik, hogy az EU-forrásokból finanszírozott vagy támogatott szervezeteket, illetve magánszemélyeket számadási kötelezettség terheli a részükre céljelleggel juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználását illetően. Ennek az a jelentősége, hogy amennyiben kötelezettségüknek nem tesznek eleget határidőn belül, akkor a további finanszírozást (támogatást) fel kell függeszteni.

Az uniós pénzek ezen kötött felhasználására vonatkozó részletes országos programot Magyarország esetében a 2006-ban elfogadott, és a 2007-2013-as pénzügyi perspektívára vetített „Új Magyarország Vidékfejlesztési Terv” teszi meg.

Második szakaszban a támogatások jogi alapját képező közösségi alapküldetés, a *Közösségi Támogatási Keret* (KTK) jóváhagyására kerül sor. A Bizottság – a tagállammal egyetértésben – az adott programozási időszakra szóló, a nemzeti vidékfejlesztési terven alapuló tagállami szintű közösségi támogatási keretet hagy jóvá. Ez tartalmazza: (a)

⁴⁶ Tanács 2006/702/EK (2006. október 6.) határozata a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról I. számú melléklet 1.1-1.3 iránymutatások (továbbiakban kohéziós iránymutatások).

⁴⁷ Kohéziós iránymutatások op. cit. 2. iránymutatás.

⁴⁸ Lásd: OLAJOS István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2008, 115-118. pp.

a közös tagállami és közösségi intézkedések alapjául szolgáló fejlesztési stratégiát, prioritásokat, az ezeket szolgáló gazdaságpolitikát és foglalkoztatási stratégiát, a várt eredmények értékelését;

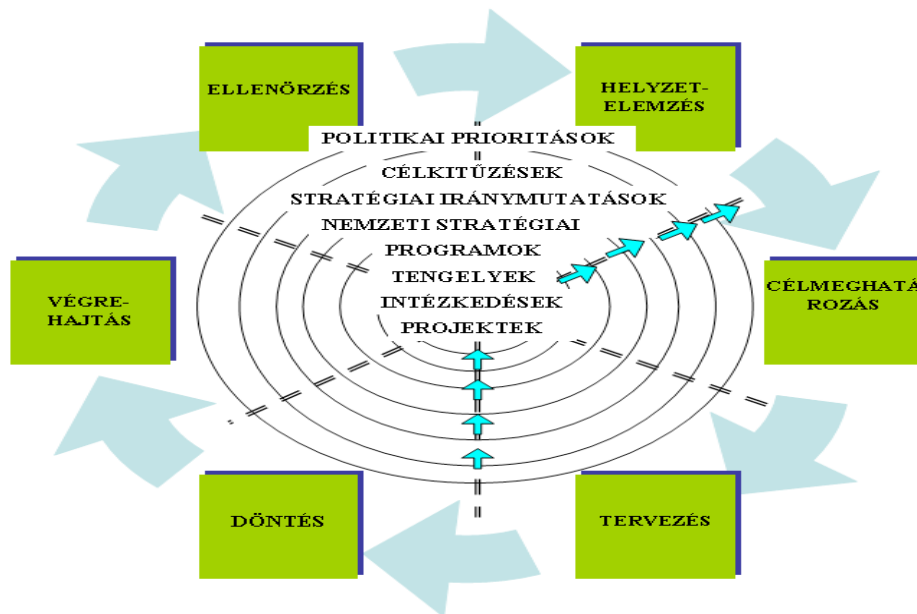
(b) a közösségi támogatási keret kidolgozását követő operatív programok jellegét, prioritásait és időhorizontját;

(c) indikatív finanszírozási tervet, évenkénti, prioritásonkénti és strukturális alaponkénti bontásban, megjelölve a költségvetési és a tervezett magánfinanszírozás teljes összegét;

(d) az irányító hatóságok nevesítését és a partnerség elveinek alkalmazását.

A harmadik szakaszban a kitűzött célok elérése érdekében megvalósítandó intézkedéseket az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program tartalmazza. Az NVT-ben tervezett fejlesztéseket nagy projektekből, illetve támogatási konstrukciókból álló intézkedések keretében lehet megvalósítani. Az intézkedéseknek két típusa van: támogatási konstrukció (vagy más néven pályázati rendszer), továbbá az előre meghatározott projektek, programok köre.

A programozás másik formája, az egyszerűsített programozás alapvetően a háromlépcsős eljárás szakaszainak összevonását jelenti. Ebben az eljárásban a tagállamok regionális fejlesztési terv helyett az operatív programok szerkezetét és tartalmát követő egységes programozási dokumentum tervezetét nyújtják be a Bizottságnak, amely arról döntést hoz. Ezt közvetlenül követően megindulhat a fejlesztési programok végrehajtása.⁴⁹



2. ábra: A programozás vertikális folyamata

Forrás: OLAJOS István: Támogatási rendszereink és a megújuló energiák Miskolci Egyetem 2013.

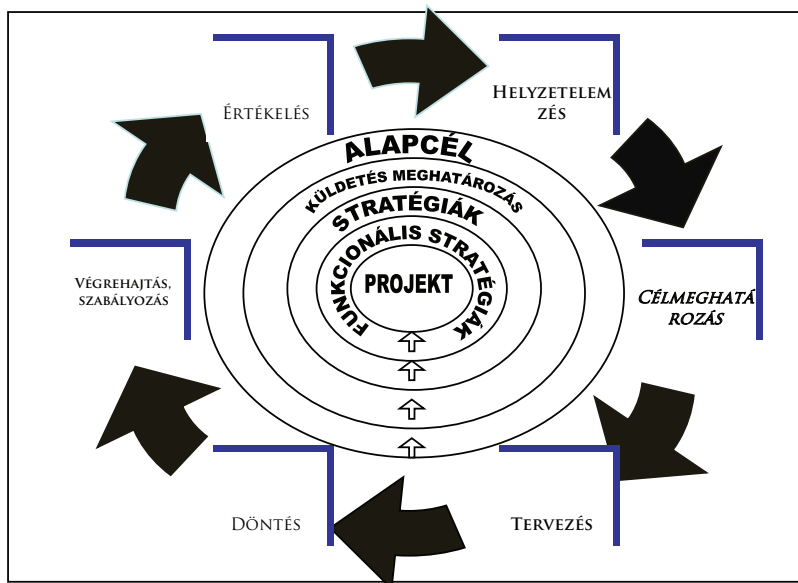
IV.1.2 A programozás horizontális folyamata

A programozás horizontálisan egy folyamat folyamatosan ismétlődő ciklusainak összességéként jellemezhető. Az alábbi ábra alapján először a cél, majd a küldetés, a stratégiák, a funkcionális stratégiák megalkotása során juthatunk el a projekt kialakításáig. A folyamat mindenhol hasonló, és a folyamatokon hasonló módon kell végigmennünk, tehát ezen pont keretében a továbbiakban az tevékenységi folyamatot jellemzem.

Elemi: (1) Helyzetelemzés: A piaci, gazdasági, környezet helyzetének felmérése. A tevékenységek, erőforrások megismerése. Céljainak, lehetséges céljainak a meghatározása. (2) Tervezés: A célok elérésének lehetőségei, figyelembe véve az erőforrásokat, a lehetőségeket és a veszélyeket. (3) Előzetes értékelés: Az egyes lehetőségek értékelése, összevetése, módosítások elvégzése. (4) Döntés: A célok elérését legjobban biztosító lehetőség kiválasztása. (5) Végrehajtás, szabályozás: A meghozott döntés végrehajtása. Például, ha kiválasztjuk a céljaink elérése szempontjából legjobb funkcionális stratégiákat, akkor a végrehajtás szakaszában ezeket pontosítjuk és meghatározzuk az ezek eléréshez szükséges projekteket. A projektek részletes tervezésére és végrehajtására a következő körben kerül majd sor.

49 KOLAJ László: A programozás – előadás 2013. szeptember 11-én Miskolci Egyetem ÁJK XXVI. előadó a továbbiakban KOLAJ

(6) Értékelés: Itt az kerül vizsgálatra, hogy a végrehajtás folyamán sikerült-e elérni a céljainkat, ha nem, akkor újabb projekt indítása szükséges.⁵⁰



3. ábra: A programozás horizontális folyamata Forrás: OLAJOS István Támogatási rendszereink és a megújuló energiák Miskolci Egyetem Miskolc, 2013.

IV.2 A vidékfejlesztés 6 prioritástengelye

A 2014-től 2020-ig tartó időszakra a Vidékfejlesztési Operatív Program (VOP) első nyilvános változatában 6 prioritás szerepel. A prioritások több már meglévő európai uniós és nemzeti koncepció célkitűzéseivel is kapcsolódik. A kapcsolódó közösségi tervezetek a következők: EU 2020 Stratégia (EU 2020), Közös Stratégiai Keret (KSK), Közös Agrárpolitika célkitűzései (KAP), illetve az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap. Az operatív program magyarországi előzményei: Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (továbbiakban OFTK), valamint a Nemzeti Vidékstratégia (NVS). A Nemzeti Vidékstratégia céljai: az első pillér agrártámogatásaiban és az EMVA 6 prioritásában köszönnek vissza, melyek a KAP céljainak elérését próbálják biztosítani. Az OFTK koncepcióból került meghatározásra a 11 tematikus célkitűzés, mely a KSK céljainak megvalósítására törekszik. A KSK és a KAP céljai az EU 2020 céljait valósítják meg. A Vidékfejlesztési Operatív Program az EU 2020 tematikus céljaiból a kutatásfejlesztés, innováció és képzés, a versenyképes agrár- és élelmiszergazdaság, valamint a természeti erőforrások megőrzéséhez járul hozzá. Emellett segíti a vidéki térségek és közösségek erősítését és a vidéki életminőség javítását is.

A továbbiakban a VOP 6 prioritását és a prioritásokhoz kapcsolódó fókuszterületeket fogom röviden jellemezni. Az első prioritás „A tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdészetben és a vidéki térségekben”. E prioritáshoz 3 fókuszterület kapcsolódik. Az első az újítás és tudásbázis vidéki gyarapítására törekszik, zömében új kutató intézetek kialakításával és a meglévő felsőoktatási bázis fejlesztésével. A prioritáson belüli második fókuszterület arra irányul, hogy a mezőgazdaság és az erdészet területén működő vállalkozások és tudásbázis között közvetlen kapcsolat alakuljon ki. A prioritáson belül a harmadik fókuszterület az egész életen át tartó tanulás és a szakképzés előmozdítása a mezőgazdasági és erdészeti ágazatban.

A második prioritás „A versenyképesség fokozása a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében és a mezőgazdasági üzemek piacképességének javítása”. E prioritás két nagy fókuszterületre osztható: az első fókuszterület maga a szerkezetátalakítás, mely további két altípusra bontható. Az első altípusba a strukturális problémákkal, a csekély piaci jelenléttel, illetve piacorientált szemlélettel rendelkező üzemek tartoznak. Ezen üzemekben a mezőgazdasági tevékenység diverzifikálására törekednek. Ezen fókuszterületen belül kiemelt altípusként jelentkezik az élelmiszer feldolgozás keretében működő üzemek szerkezetátalakítása. A prioritáson belüli második fókuszterület a generációs megújulást szolgálja, e fókuszterületen belül a fiatal gazdák arra kapnak támogatást, hogy egy működő üzemet megvásároljanak és azt a modern kor igényeinek megfelelően korszerűsítsék.

50 KOLAJ op. cit.

A harmadik prioritás „Az élelmiszerlánc szervezésének és a kockázatkezelésnek a mezőgazdaság terén történő előmozdítása”. A prioritás két fókuszterületre bontható. Az első fókuszterület a termék előállítók élelmiszerláncba történő integrálását szolgálja, a termelő saját minőségi rendszereinek kialakításához, közvetlen piaci megjelenéshez és a termékek népszerűsítéséhez, melyekhez a termelői csoportok és a szakmaközi szervezetek révén juthatnak hozzá. A második fókuszterület a mezőgazdasági üzemekben megvalósuló kockázatkezelési támogatások, ide tartozik a termelők és közösségeik részvétele az uniós kockázatkezelési rendszerekben, egy nemzeti piaci kockázatokkal szembeni eszköztár kidolgozása és a hozambiztonság növelése. A kockázatkezelési rendszer egyik legfontosabb eleme a rövid ellátási lánc megvalósítása.

Negyedik prioritás „A mezőgazdaságtól és az erdészettől függő ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása”. Az első fókuszterület a biológiai sokféleség megőrzésére törekszik a Natura 2000 területeken, az agrár környezetgazdálkodás alatt álló területeken. Fókuszterület kihívásnak tekinti az európai tájak állapotának helyreállítását és megőrzését. A másik két fókuszterület az intenzív mezőgazdaság által leginkább igénybevett természeti elemek, a víz és a talaj értékeinek megőrzésére irányul a vízgazdálkodás és a talajgazdálkodás javítása kapcsán.

Az ötödik prioritás „A mezőgazdaság hatékony erőforrás kihasználására és energia felhasználásának csökkentésére” irányul. A prioritás öt fókuszterületre bontható. Első a mezőgazdasági vízhasználat hatékonyságának, míg a második e terület energiafelhasználás hatékonyságának fokozására irányul. A harmadik fókuszterülete a mezőgazdaság, mint energiaforrás termelője jelenik meg, kiemelten a megújuló energiaforrások, a melléktermékek, és a hulladékok nem mezőgazdasági felhasználására és biogazdasági célokra történő felhasználására. A negyedik és ötödik fókuszterület a mezőgazdaság, mint üvegházhatású gázok kibocsátója, és e területeken a légkör szennyezésének csökkentésére irányuló intézkedéseket jeleníti meg, különösen a dinitrogén oxidok és a metán (negyedik fókuszterület), valamint a szénmegkötés előmozdítása (ötödik prioritás) tekintetében.

Hatodik prioritás „A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben”. A prioritás három fókuszterületre bontható, az első a szociálisan nehéz helyzetbe került kisvállalkozások diverzifikálásához, új kisvállalkozások alapításához és munkahelyteremtéséhez ad anyagi alapokat. A második fókuszterület a már létrejött vállalkozások helyi fejlesztéseinek előmozdítását támogatja. A harmadik pedig az infokommunikációs és kommunikációs technológiák használatának előmozdítását segítik vidéken.

IV.3 A vidékfejlesztés legfontosabb fejlesztési modulja és kapcsolódó tematikus alprogramjai

A speciális fejlesztési modulok közül a „Közösségvezérelt helyi fejlesztések” modul köthető leginkább a vidékfejlesztéshez. Az eszköz alkalmazása lehetővé teszi a vidéki problémák részletesebb helyi feltárását és a problémákhoz leginkább alkalmazkodó beavatkozások megkeresését. Az eszköz a LEADER hagyományait folytatja, valamennyi program prioritáshoz kapcsolódik és lehetőséget teremt a strukturális alapokkal és a többi operatív programmal történő együttműködésre. A többalapos finanszírozás lehetőséget teremt az eddigieknél nagyobb anyagi alapok megteremtésére is. A terület beavatkozási témakörei a szociális területek fejlesztése kapcsán a következő: helyi szociális munka erősítése, fiatalok helyben tartását segítő fejlesztés, szociális foglalkoztatás, kulturális örökség megőrzése, helyi gazdaság erősítését célzó intézkedések, vállalkozásfejlesztés, helyi termék infrastruktúrafejlesztés, helyi termelési termelésfogyasztási rendszerek létrehozása, turizmusfejlesztés, háztáji integrációs rendszerek kialakítása. A fenntartható klímaadaptációs szempontok területén helyi energiastratégiák, energiaracionalizálás, megújuló energiák használata, vízviszatarató vízgazdálkodás, élőhely rehabilitáció.

A tematikus alprogram közül kiemelendő két alprogram. Ezen alprogramok különös jelentőséggel bíró területek sajátos szükségleteivel foglalkoznak és több prioritás megvalósítását szolgálják. Az első alprogram a „fiatal gazdálkodók” tematikus alprogram, mely első alkalommal már mezőgazdasági vállalkozásba kezdőknek, ad támogatást, üzemek beindítására, meglévő gazdaságok megvásárlására, farmgyakornoki és bemutató gazdasági rendszer kialakítására. A „rövid ellátási lánc” tematikus alprogram legfontosabb célkitűzése, hogy a helyben előállított magas minőségű termék kevés kereskedő közbeiktatásával helyben jusson el a fogyasztókhoz. Az intézkedés keretében helyi piacokat alakítanak ki, továbbá tervezik megfelelő informatikai rendszerrel ellátott, dokumentált termesztés technológia, és közvetlen kapcsolat kialakítását is a termelők és fogyasztók között

Önellenőrző kérdések:

1. Mi a fenntarthatóság?

.....
.....
.....

2. Mi a vidék fogalma?

.....
.....
.....

3. Milyen jellemzői vannak a vidékfejlesztésnek?:

.....
.....
.....

4. Sorolja fel a vidékfejlesztés alapelveit!

.....
.....
.....
.....

5. Milyen korszakokra bontható a vidékfejlesztés?

.....
.....
.....

6. Melyek a részei vidékfejlesztés szervezetrendszerének?

.....
.....
.....

7. Sorolja fel a új vidékfejlesztés 6 prioritástengelyét!

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

8. Melyek a programozás horizontális rendszerének elemei?

.....
.....
.....

9. Melyek programozás vertikális rendszerének elemei

.....
.....
.....
.....

10. Melyek a delegált feladatok ellátó szervek a vidékfejlesztésben

.....
.....
.....

Mit értünk a LEADER történeti fejlődése során a beépülés alatt?

.....
.....
.....

11. Mi az adaptáció a programozás folyamatában (a legmegfelelőbb választ jelölje)?

.....
.....
.....

12. Mi az összehangolás szerepe a programozás folyamatában (a legmegfelelőbb választ jelölje)?

.....
.....
.....

13. Melyik tematikus alprogram közös finanszírozását szolgálja az EMVA és az ESZA?

.....
.....
.....

14. Mely tematikus alprogram közös finanszírozására szolgálja az EMGA és az EMVA?

.....
.....
.....

15. A vidékfejlesztés melyik szerve jellemezhető a hálózatos működési jellemzővel?

.....
.....
.....

Források:

OLAJOS István: A vidékfejlesztés kialakulása és története, Novotni Kiadó, Miskolc, 2008.

OLAJOS István: Támogatási rendszereink és a megújuló energiák, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012.
(II. rész - A megújuló energiákhoz kapcsolódó vidékfejlesztési támogatások 41-123)

SZILÁGYI János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben, In: Csák Csilla (szerk.): Agrárjog- A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 355-371. pp.

SZILÁGYI János Ede Az agrár-és vidékfejlesztési támogatások új rendszere: 2007, In: Publ. Univ. Misk. Sectio Juridica et Politica, Tomus XXV/2, 2007, 719-733. pp.

CSÁK Csilla: Cross compliance- avagy a környezetvédelem a támogatás feltételeként, In: Publ. Univ. Misk. Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/2, 2012. 423-433. pp.

MEZŐSZENTGYÖRGYI Dávid: A vidékfejlesztési program 2014-2020, NAKVI 2013. előzetes társadalmasításra szánt verzió

2011/082(CODE) .számú EMVA rendelettervezet 2013. március 13.

NEMZETGAZDASÁGI TERVEZÉSI Hivatal: Vidékfejlesztési Program (2014-2020) 2013 április 13.