

Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája

Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium

Bevezetés

A vidékfejlesztés (rural development) az Európai Unióban olyan politika, amelynek kedvezményezettjei alapvetően a mezőgazdasági termelést végzők. Az ő problémáik megoldásától a vidéki területek általános gondjainak enyhülését is várják. Ebben az összefüggésben a vidékfejlesztés gyakorlatilag a Közös Agrárpolitika (KAP) második pillére, a piacsabályozási intézkedések mellett.

Az Európai Unió értelmezésében ugyanis vidék az a terület, melyen a mezőgazdasági tevékenység és a zöld felület (erdő, rét-legelő) dominál, alacsony népsűrűség, illetve beépítettség jellemző, ahol a lakosság jelentős hányada a mező-, erdő-, vad- és halgazdaságból él. Meghatározásuk szerint vidéki térségeknek számít az a terület, ahol a népsűrűség 100 fő/km² alatt van. E területeken él az EU lakosságának 17,5%-a, viszont ez az EU összterületének a 80%-át jelenti. Természetesen a tagországok között nagy különbség van, pl. Belgiumban és Hollandiában a lakosság csupán 5%-a, míg Finnországban 50 és Svédországban 67%-a él vidéki térségekben.

A folyamatosan növekvő mezőgazdasági termelés az Unió teljes gazdasági teljesítményében egyre kisebb helyet foglal el. A GDP (bruttó hazai termék) mindössze 2,1%-át adja a mezőgazdasági termelés. Ez az érték 1980-ban még 3,4%, 1973-ban pedig 5% volt (Magyarország esetében 1997-ben 5,7% volt) Ugyanez a tendencia figyelhető meg a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számának és arányának csökkenésében. Ez az érték 1973-ban 11,3%, 1980-ban 9,4%, jelenleg pedig 5,3% (Magyarország esetében 1997-ben 7,9%).

Az eredeti 6 alapító tagországot tartalmazó közösségben az 1960-as években még 14 millió főfoglalkozású gazda volt, jelenleg a 15 tagországot tartalmazó kibővült unióban azonban már csak 8 millió van.

Mindezek a számok megerősítik, hogy a vidéki területek és az ott élő népesség függése a mezőgazdaságtól egyre csökken. Ráadásul a mezőgazdaság mindinkább a versenyszférába csúszik át. (Az Európai Unión belül a mezőgazdasági árak is közelednek a világpiacon árhoz.) Jelenleg a fő cél a termelés növelése helyett a versenyképesség fokozása és az ártámogatások csökkentése

és ennek kompenzálására a termelők direkt jövedelem támogatásának növelése. Miközben a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya csökken és a termelés koncentráliódik, az Unió folyamatos túltermeléssel küzd. A társadalommal egyre nehezebben fogadható el a szűkülő termelői kör aránytalanul nagy támogatása.

Más oldalról viszont a fentiek következtében felvetődik a vidékről a városokba való áramlás kényszere, amit nem tartanak kívánatosnak. Nem szeretnék, ha elnéptelenednének egyes vidékek, mellyel együtt jár a táj, a környezet pusztulása és megszűnne sok olyan tevékenység lehetősége, amelyre csak a falusi környezet ad alkalmat. Mindezek figyelembevételével és a gondok megoldására gondolták ki a vidékfejlesztést, melynek célja egyfajta modern „röghöz kötöttség”, a természet megőrzése, a vidéki életfeltételek javítása.

Összefoglalva, a vidékfejlesztési politikának az a célja, hogy megújítsa és erősítse a mezőgazdasági vidékek versenyképességét és ezzel járuljon hozzá e területek munkahelyeinek megtartásához és fejlesztéséhez, valamint az ott élő lakosság életkörülményeinek a javításához.

A vidékfejlesztési politika előzményei: a strukturális politikától a vidékfejlesztési politikáig

Az Európai Gazdasági Közösséget (az Európai Unió elődjét) alapító Római Szerződés a KAP céljait az alábbiak szerint határozta meg:

- a mezőgazdasági termelékenység növelése,
- a mezőgazdasággal foglalkozó népesség számára az élet- és jövedelmi színvonal megemelése,
- az agrárpiacok stabilizációja,
- élelmiszerellátás folyamatos biztosítása,
- méltányos árszint kialakítása.

Videkfejlesztés



A célok eléréséhez kezdetben elsősorban az ártámogatásokra koncentráltak és viszonylag kevés figyelmet szenteltek a szerkezetátalakítási reformoknak és a világpiacon hatásoknak. Miután nyilvánvalóvá vált, hogy a mezőgazdaság alapvető problémái ártámogatásokkal nem oldhatók meg, olyan intézkedéseket kezdtek kidolgozni és a KAP keretében végrehajtani, amelyek a hatékonyságot növelték, a támogatások társadalmi és nemzetközi elfogadását lehetővé tették, valamint – különösen a később csatlakozott mediterrán országok igényeinek megfelelően – a tagállamok „kohézióját”, a különböző régiók közötti fejlettségbeni különbségek és feszültségek csökkentését biztosították.

A strukturális politika kialakítását tehát csak jóval a közös piaci szervezetek működésének beindulása után kezdeményezték. Az „erők koncentrációját” 5, – majd a svéd és norvég csatlakozás után 6 – „prioritást élvező célkitűzés” kijelölésével oldották meg. Ezek közül a mezőgazdaság szempontjából a legfontosabbak a következők:

1. Célkitűzés: Azon régiók fejlesztése és strukturális átalakítása, amelyek a fejlődésben leginkább elmaradtak. Ezek a térségek a meghatározás szerint azok a területek, ahol az 1 főre eső GDP az előző három évben kevesebb volt a Közösségre jellemző átlagos érték 75%-ánál.

5a. Célkitűzés: Itt fő feladat „a mezőgazdaság szerkezeti alkalmazkodásának felgyorsítása, különös tekintettel a KAP reformjára”. E célkitűzés kapcsán az intézkedéseket a Közösségen belül bárhol lehet alkalmazni. Ezek között szerepelhetnek pl. a farmokon végrehajtott fejlesztések, beruházási segélyek, kezdő fiatal gazdálkodók támogatása, technológiai és gazdasági jellegű továbbképzés, gazdacsoportok egymást segítő tevékenységeinek elősegítése, szabadság idejére szolgáló kiegészítő szolgálat, az értékesítés és feldolgozás területén történő fejlesztések biztosítása, termelői csoportok létrehozásának ösztönzése stb.

5b. Célkitűzés: A vidéki területek fejlesztésére vonatkozik. A támogatható területek meghatározásához a gazdasági fejlettség alacsony szintje az általános kritérium. Emellett másik három feltétel is van, amelyek közül kettőnek a megléte szükséges. Ezek a következők: a mezőgazdaságban foglalkoztatottak magas aránya az összes foglalkoztatotthoz képest, a mezőgazdaságból származó jövedelmek alacsony szintje, valamint az alacsony népsűrűség, vagy jelentős elnéptelenedési tendencia.

A különböző célkitűzésekhez kapcsolódó támogatások forrásainak biztosításához (mert mindenhez pénz szükséges) úgynevezett Strukturális Alapokat hoztak létre. Nevezetesen: Európai Regionális Alap, Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap, Halászati Orientációs Alap és Kohéziós Alap.

A Strukturális Alapok pénzügyi tervezése a korábbi öt éves periódus (1989–93) helyett jelenleg hat éves periódusban (1994–1999), a jövőben hét éves periódusban (2000–2006) történik.

A Strukturális Alapokból nyújtott pénzügyi segítség három fő csoportba sorolható:

Nemzeti kezdeményezések: A Strukturális Alapok 90%-át a tagországok kezdeményezése alapján kialakított fejlesztési tervek alapján osztják szét.

Közösségi kezdeményezések: A Bizottság rendelkezésére áll a Strukturális Alapok 9%-a, hogy olyan intézkedéseket támogasson, amelyek különösen fontosak a Közösség számára.

Innovatív intézkedések: A Bizottság kezdeményezésére felhasználható a Strukturális Alapok 1%-a strukturális politikai támogatások új lehetőségeinek vizsgálatára.

A közösségi kezdeményezések közül (összesen 13 létezik) a LEADER (vezető) program az, amely kimonodottan vidékfejlesztési kezdeményezés. A LEADER I. program 1991–93. között közvetlenül az Európai Bizottság irányításával működött és az értékelés során bebizonyosodott, hogy a Bizottság e programmal megtalálta a vidék megőrzésének a mezőgazdaság természeti erőforrásainak megőrzésének eddigi legjobb módszerét, nevezetesen az alulról való építkezés hatékony eszközét. Ráadásul a LEADER különböző elemei az európai vidékfejlesztési hálózatra épülnek, amely keretül szolgál a vidékfejlesztési politikára vonatkozó információk áramlásához, a vidékfejlesztésben érintettek közötti tapasztalatcseréhez, a leghátrányosabb helyzetű vidéki térségek támogatásához és közös projektek megvalósításához. Ezen előnyök miatt a LEADER I. kezdeményezés után jelenleg a LEADER II. működik és a LEADER kezdeményezés a 2000. év után is fennmarad.

A Strukturális Alapok a kiegészítés (társfinanszírozás) elvére épülnek. Így a közösségi források nem a hazai strukturális támogatások helyettesítésére, hanem azok kiegészítésére szolgálnak. Lényeges az, hogy a strukturális politikát, eltérően a piac szervezésétől, csak részben finanszírozzák az Unió költségvetéséből, a többi részét az adott programtól függően a tagállamok és a támogatott régiók biztosítják. (A piacsabályozási intézkedésekhez kapcsolódó támogatásokat az Unió központjában döntenek el és az Unió egész területén az adott termékhez kötődve egységesen folyósítják.)

1989 óta a Közösségi Strukturális Politika alapelvei közé tartozik a „partnerség elve”. Ennek szellemében a programkészítés minden szakaszában elvárt a szoros együttműködés a Bizottság, valamint a tagországok által meghatározott nemzeti regionális és helyi szintek között.

A korábbi és jelenlegi agrártámogatásokkal szemben igen lényeges változás, hogy a vidékfejlesztés alulról

építkeznek. A vidékfejlesztésnél az adott térségben élőknek kell összefogni egy közös, a térség fejlődését szolgáló cél érdekében. Ott kell megteremteni a szükséges saját erőt és azt követően pályázat útján juthatnak a közös kasszából támogatáshoz. A közös cél igen változatos lehet. A lényeges tehát az, hogy van egy falu, falucsoport, egy térség, ahol probléma, illetve problémák vannak. Az ott élőknek ezt felismerve meg kell találni azokat a lehetőségeket, amelyek ezen problémák megoldására alkalmasak és – felfelé egyre nagyobb térségek fejlesztési elképzeléseibe is bekapcsolódva – az Unió kiegészítő pénzforrást biztosít ezen helyi kezdeményezések támogatásához.

Végrehajtásban a tagországok nemzeti hatóságai játszanak meghatározó szerepet. A hatósági munka viszont az adott ország közigazgatási gyakorlatától függően eltérő módon valósulhat meg. Az egységes követelményeket a piaci rendtartásoktól eltérően általában nem közvetlen hatályú rendeletek, hanem közösségi irányelvek szabják meg. Az irányelv nemzeti joganyagba történő átültetése során a tagország figyelembe tudja venni nemzeti sajátosságait. A végrehajtás módjában, a bevont szervezetek körében stb. lehetnek eltérések, azonban a nemzeti szabályozás elveinek és végeredményének teljesen meg kell egyeznie az Unió által megszabottakkal.

Összefoglalva: a strukturális és vidékfejlesztési politika esetében a vonatkozó EU szabályozás meghatározza az általános fejlesztési célkitűzéseket, azokon belül a támogatásra javasolt részterületeket. A közösségi segítségnyújtás több évre szóló fejlesztési programok elkészítéséhez kötött. A programokat az érintett tagországoknak azonos adottságokkal rendelkező régiókra kell kidolgozniuk, amelyben meghatározásra kerülnek a problémák, illetve az azok megoldása érdekében alkalmazni kívánt eszközrendszer. A programok kidolgozása során alapvető követelmény a fejlesztések által érintett érdekeinek lehető legteljesebb mértékű, demokratikus módon történő figyelembe vétele.

A vidékfejlesztési politika jövője

Az Agenda 2000 reformcsomag szerint jelentősen átalakítanák a strukturális alapok eszközrendszerét, amely meghatározó módon érintené a vidékfejlesztés területét is. Cél a rendelkezésre álló eszközök hatékonyabb felhasználása, a segítség koncentrálása az arra leginkább rászorulókhöz. A célkitűzések jó része változatlan marad, azonban fokozott hangsúlyt kapnak a környezet-védelmi, a minőség garantálási szempontok is. Lépéseket tesznek a finanszírozás egyszerűsítésére, a támogatás felhasználás

jogosságának ellenőrzésére. Várakozások szerint az új rendszer a mainál jobban tudja majd figyelembe venni a helyi, vagy regionális kezdeményezéseket.

Továbbra is alapvető cél, hogy „a Közösség támogatására igényt tartó vidékfejlesztési lépések legyenek összhangban a Közösség törvényeivel, a közösségi politika irányvaival és a közös mezőgazdasági politika egyéb eszközeivel” és „támogatás adható mezőgazdasági tevékenységgel kapcsolatos egyéb területre, vagy azok átalakítására is, tapasztalatok alapján össze kell állítani az ilyen intézkedések jegyzékét, tekintettel a vidék fejlesztési igényeire is, megállapítva, hogy melyek azok a nem-agrár tevékenységek és szolgáltatások, melyekkel meg lehet akadályozni az adott vidék gazdasági és szociális hanyatlását és elnéptelenedését, össze kell állítani az egyenlőtlenséget megszüntető lépéseket és egyenlő lehetőségeket kell biztosítani úgy a férfiak mint a nők számára”.

A megreformált vidékfejlesztési politika az alábbi területekre terjed ki:

- a birtokok szerkezetének, a termékek feldolgozásának és értékesítésének megjavítása;
- a termelési potenciál megváltoztatása, új irányok kijelölése, új technológiák bevezetése és a termékek minőségének emelése;
- az erdőgazdaságok hosszú távú fejlesztése;
- a tevékenység diverzifikálása, kiegészítő és alternatív tevékenységek bevezetése;
- az agrár-területek szociális szerkezetének megtartása és megerősítése;
- a gazdasági tevékenységek fejlesztése, munkalehetőségek megtartása, új munkahelyek létesítése, biztosítva ezzel a meglévő munkaerő potenciál jobb kihasználását;
- a munka- és életkörülmények megjavítása;
- a gazdálkodás fenntartása és fejlesztése a kedvezőtlen adottságú területeken kis befektetéssel;
- a környezetvédelem igényeinek figyelembe vétele és fokozott biztosítása az intenzív mezőgazdasági termelés mellett is;
- egyenlő lehetőségek megteremtése férfiak és nők számára, az egyenlőtlenségek felszámolása, a nők által kezdeményezett és beindított tervek fokozott támogatása.

A vidékfejlesztési intézkedések közül a fontosabbakat – röviden, kiemelve néhány fontos információt – az alábbiakban ismertetjük:

1. Mezőgazdasági beruházások. Támogatás adható minden olyan mezőgazdasági birtokhoz kapcsolódva,

amely gazdaságilag bizonyítottan életképes, minimálisan megfelel a környezetvédelmi, higiéniai és állatvédelmi követelményeknek és amelyeknél a gazda megfelelő szakmai képességgel és gyakorlattal rendelkezik. Nem adható támogatás olyan beruházásokhoz, melynek célja a termelés fokozása és nincs lehetőség a termék normális piaci értékesítésére.

2. Támogatás fiatal kezdő gazdák részére, melynél feltétel, hogy a gazda 40 évesnél fiatalabb legyen és rendelkezzen megfelelő gyakorlattal és képesítéssel.
3. Korai nyugdíjbavonulás támogatása, melynél feltétel, az hogy a kezdeményezett 55 évesnél idősebb legyen, de még ne érje el a normális nyugdíjbameneteli kort, ezt megelőzően 10 éven keresztül a mezőgazdaságban dolgozzon és véglegesen abba kell hagyni a piacra való termelést, de a saját szükségletei mértékében használhatja az épületeket, ha továbbra is ott lakik. Mezőgazdasági munkás esetében azonban végérvényesen abba kell hagyni mindennemű mezőgazdasági munkát.
4. Hátrányos adottságú területeken gazdálkodók támogatása, melynek célja biztosítani a föld mezőgazdasági hasznosításának folytatását és ezzel elősegíteni az életképes falusi közösségek fennmaradását, valamint megőrizni a természeti tájat.
5. Agrár-környezetvédelmi beruházások támogatása, melyet a gazdák legalább öt éven át kapnak. A támogatásnak elő kell segíteni többek között a környezetet kímélő extenzív gazdálkodást.
6. Mezőgazdasági termékek feldolgozási és értékesítési módszereinek javítása, ilymódon növelni az agrártermelés versenyképességét.
7. Szakmai oktatáshoz nyújtott támogatást, melynek célja, hogy növelje a mezőgazdasági munkákban résztvevő személyek szakmai ismereteit, gyakorlatát és esetleges átképzésüket.

A vidékfejlesztési intézkedések kivitelezéséhez fontos figyelembe venni, hogy a támogatások elnyeréséhez részletes pályázatokat kell készíteni, pl. a mezőgazdaságfejlesztési tervekben szerepeltetni kell:

- a meglévő állapot részletes ismertetését, mennyiségi adatokkal, rámutatva a hiányosságokra, egyenlőtlenségekre és a fejlesztés lehetőségeire, ismertetve az igénybe vett pénzügyi forrásokat és az előző terv-időszak folyamán elért főbb eredményeket, értékelve azt, hogy az elérhető célok mennyiben valósultak meg;
- a javasolt stratégia leírását, a mennyiségi céladatok megadását, a fejlesztendő legfontosabb termékkört és a kijelölt vidéket;

- az előzetes értékelést a várható gazdasági, környezetvédelmi és szociális kihatásokról, beleértve a munkahelyteremtést;
- egy áttekinthető táblázatot, mely összefoglalja a várható nemzeti és közösségi pénzforrásokat, a fejlesztési tervek szerinti bontásban is, a tervek közötti sorrend megállapítását;
- a tervek megvalósításához szükséges intézkedéseket, támogatási módok leírását, más tervekkel való összevetéshez szükséges jellemzők megadását, ahol helyénvaló, közölni kell azt, hogy milyen további tanulmányok, részletes tervek szükségesek és azt, ha a javasolt intézkedések előkészítésére, megvalósítására és hasznosítására speciális betanításra, vagy technikai segítségre van szükség;
- a kompetens hatóságok és a felelős testületek megnevezését.

A fejlesztendő mezőgazdasági (vidéki) területeken támogatás igényelhető egyéb intézkedésekre is, ha azok a mezőgazdasági tevékenységet érintik, ilyen intézkedések lehetnek például:

- talajjavítás, parcellázás,
- birtoksegítő szervezetek, birtokirányítási szolgáltatások,
- termékminősítés, értékesítés,
- falusi életkörülmények javítása,
- falvak természeti értékeinek, történelmi emlékeinek rendbehozása és megelőzése,
- falusi munkák diverzifikálása, többfajta új jövedelmező tevékenység megszerzése,
- földműveléssel kapcsolatos vízgazdálkodási feladatok,
- falvak infrastruktúrájának fejlesztése és javítása,
- falusi turizmus és a népi ipar elősegítése,
- falvak környezetvédelmének irányítása,
- természeti katasztrófák által sújtott vidékeken a mezőgazdasági termelés újraindítása, megfelelő elővigyázatossági és védelmi eszközök megszerzése,
- pénzügyi szolgáltatások.

Összefoglalva: A jelenlegi tendenciák és az Agenda 2000-ben megfogalmazottak szerint biztosra vehető, hogy a csatlakozásunk idején a vidékfejlesztés az Európai Unió egyik legfontosabb közös politikája lesz, amely a vidék integrált fejlesztésével, a szigorú mezőgazdasági tevékenységen túlmutatva, multiszektorális projektek megvalósításával, a támogatásoknak a vidéken élők közösségére való kiterjesztésével lényegesen meghatározza a vidéki térségekben lakók munka- és életfeltételeit.