

Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem

Magyarország 2000-2006-ig szóló SAPARD Tervének

ELŐZETES ÉRTÉKELÉSE

*Magyarország 2000-2006-ig szóló
SAPARD Tervének*

ELŐZETES ÉRTÉKELÉSE

1999. december

Magyarország 2000-2006-ra szóló SAPARD Tervének

ELŐZETES ÉRTÉKELÉSE

Bevezetés

Jelen előzetes értékelést a "Magyarország SAPARD Terve 2000-2006." címet viselő dokumentumról (a továbbiakban a Tervről) a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem dr. Temesi József egyetemi tanár által vezetett szakértői csoportja (tagjai: dr. Bara Zoltán és dr. Ferenczi Tibor egyetemi docensek) készítette Budapesten, 1999. decemberében.

Az előzetes értékelés *interaktív folyamat*, amelynek során a független szakértők *értékkéteket* mondanak, illetőleg *javaslatokat* tesznek a megrendelő hatóságnak. Az alapvető cél az előkészítés alatt lévő Terv minőségi színvonalának javítása és erősítése. A szakértői csoport ezt a feladatát a Terv magyar nyelvű változatának elemzése révén valósította meg. Sajnos, az angol nyelvű változat már olyan későn jutott el hozzánk, hogy az érdemi munkába nem volt bevonható. A hivatkozások ezért mindvégig a magyar nyelvű változatra történnek.

A mezőgazdaság- és vidékfejlesztés SAPARD Tervének előzetes értékelése az Unió javaslatnak megfelelően az alábbi részeket tartalmazza:

Bevezetés

A/ Értékelés

1. A jelenlegi helyzet elemzése
2. A javasolt stratégia relevanciájának és konzisztenciájának értékelése
3. A kiválasztott prioritások várható hatásainak kvantifikálása és értékelése
4. A megvalósítást szolgáló elképzelések tervezetének verifikációja

B/ Összegezés

C/ Javaslatok

A magyar nyelvű anyagban egy részletes hibajegyzék is található.

A/ Értékelés

Az anyag – megítélésünk szerint - *tartalmilag* alapvetően teljesíti a SAPARD program követelményeit. Egyeseket azonban csak felületesen érint, bár azok a Terv megítélésére komoly hatással lesznek. Ilyenek például az implementáció, a menet közbeni értékelés (monitoring), az ellenőrzés kérdései és a Terv hatásának számszerű értékelését biztosító indikátorok kidolgozatlansága. A hozzánk beérkezett anyag *formailag* azonban feltétlenül alapos átdolgozásra szorul. Az átszerkesztést igénylő formai változtatások egyúttal a terv tartalmi értékeit is jobban kiemelnék.

Az anyag törekszik arra, hogy a tervezett intézkedéseket alátámassza, a stratégiai célokat és prioritásokat bemutassa. A SAPARD program általánosságban megfogalmazott céljait lefordítja a magyar helyzetre, és ezáltal lehetővé teszi, hogy a tervezett intézkedések hatékonyságjavító hatást érjenek el.

Érthetetlennek tartjuk, hogy a Terv kidolgozásáért felelős kormánysszervek nem léptek már korábban érdemi kapcsolatba a brüsszeli hatóságokkal. A SAPARD programtervek kidolgozásának formális követelménye, hogy a benyújtásra kerülő Terv végleges változatának kialakítása előtt az EU-nak legyen módja *előzetesen megismerni* a Tervet, és véleményt formálni a legfontosabb prioritásairól és intézkedéseiről.

1. A jelenlegi helyzet elemzése

A Terv túlságosan nagy teret szentel Magyarország bemutatásának. Miközben szemmel látható a törekvés arra, hogy minél teljesebben és pontosabban megértesse a magyar mezőgazdaság és vidékfejlesztés helyzetét, eredményeit és problémáit (néhol akár történeti elemekkel tarkítva), ennek a törekvésnek a megvalósítása nyilvánvalóan lehetetlen és valószínűleg nem megkívánt és nem is célravezető. A végeredmény egy olyan - gyakorlatilag az anyag egyharmadát kitevő - leírás, amely az adatok akkora tömegét zúditja az olvasóra, hogy a SAPARD Terv bevezető fejezeteként - véleményünk szerint - fölösleges. Ugyanakkor egyes olyan területek bemutatása hiányzik, amelyekre a Tervben szereplő intézkedések irányulnak.

A helyzetfeltáró részből teljes egészében hiányzik a külső feltételek vizsgálata: milyen hatással vannak mezőgazdaságunkra és annak fejlődésére a CAP vagy a GATT előírások, illetve hogyan vesszük ezeket a tervezett intézkedéseknél figyelembe. Nincs elegendő utalás arra az országgörnyezetre, amelyhez Magyarország tartozik, azokra a speciális problémákra (esetleg előnyökre), amelyek a nemzetközi elemzésből adódnak.

1.1. Az erősségek és gyengeségek (SWOT) elemzése a Tervben

Megállapítható, hogy a SWOT elemzés eredményei – bár sok helyen csak implicit módon – beépülnek a tervezett intézkedések indoklásaiba. A felsorolt erősségek jó áttekintését adják a magyar agrárszféra, a vidék és a környezet jelenlegi helyzetének, ám nem teljes a vidék és az agrárgazdaság gyengeségeinek leírása.

Az erősségek között szerepel a növény- és állategészségügy, a törzskönyvezés kialakult és működőképes intézmény rendszere. Ha ezt nem is vitatjuk, az a probléma viszont mindenképpen említést – esetleg a gyengeségek közötti felsorolást – érdemel, hogy a

táblatörzskönyvek jelenlegi helyzete (nyilvánvaló összefüggésben az üzemi struktúra egyébként említett átmeneti állapotával) nem felel meg az uniós előírásoknak, és tagság esetén e hiányosság miatt jelentős támogatásoktól esnénk el.

A gyengeségek között kerül felsorolásra, hogy az átlaghozamok a másfél évtized előtti alacsony szinten állnak. Nem teljesen világos, hogy ez miért probléma? A hozamokat a termelők a ráfordítási-megtérülési viszonyok szerint alakítják. Az Egyesült Államok búza hozama lényegesen alacsonyabb a mi jelenlegi hozamainknál, mégis a világ jelentős szállítója. Az alacsony jelenlegi hozamok inkább előnyt jelentenek, miután általuk csekélyebb a környezet terhelése, másfelől pedig a termelők a megtérülési viszonyok és a piaci lehetőségek alakulásától függően nagyobb mozgásterrel rendelkeznek.

Nem teljesen világos a gyengeségek között szereplő megjegyzés: „a gazdálkodók nehezen jutnak hitelhez”. Ha igaz ez a megállapítás, akkor is inkább következménye az üzemi struktúra átmeneti állapotának, a viszonylag magas inflációnak.

A magyar mezőgazdaság gyengeségei között a piaci bizonytalanság fontos szerepet játszik, és az agrárpolitika az adott nemzetközi keretek között (WTO) nehezen képes megfékezni az áringadozásokat, és lecsillapítani a termelők szélsőséges reakcióit.

A Terv külön foglalkozik a vidéki térségek erősségeivel és gyengeségeivel. A jelenlegi – eléggé elnagyolt – SWOT elemzések felsorolásszerűen foglalják össze a mezőgazdaság, illetve a vidéki térségek erősségeit és gyengeségeit, részben felhasználva az első fejezetben adott áttekintést, részben attól teljesen függetlenül. Minden bizonnyal célszerűbb volna a Tervben csupán az intézkedések hatókörében lévő előnyöket és gyengeségeket számba venni, de a jelenleginél sokkal megalapozottabb formában.

Az első fejezet 1.1.-1.3. pontjai a Council Regulation 1268/99 4. és 5. cikkelye előírásainak sem felelnek meg. Ezek ugyanis szó szerint azt írják elő, hogy „az előzetes értékelés céljait elősegítendő, a tervnek tartalmaznia kell a jelenlegi helyzet quantifikált leírását az egyenlőtlenségek, hiányosságok és fejlődési potenciálok kiemelésének bemutatása által...”. Ez egy részletes és világos SWOT-elemzést jelent, amelynek elemei az anyag 1.3.1. és 1.3.2. pontjaiban mindösszesen négy oldalon található. Az anyag fent jelzett pontjai viszont mintegy 35 oldalnyi terjedelemben sokkal inkább országbemutató jellegű táblázatok és megállapítások, mintsem a SWOT-elemzés részei: az itt található anyagok nincsenek világosan összekapcsolva az 1.3.1. és az 1.3.2. pontokkal, holott éppen azok megalapozása lenne a fő céljuk.

Az előző problémához kapcsolódóan nem világos az 1.3.3. pont funkciója. Miért szerepel ez a SWOT-elemzés után és nem előtte? A környezeti problémák nem részei az agrárgazdaság és a vidékfejlesztésnek? Ugyanezért nem látjuk a 42-43. oldalakon található összefoglaló értékelés funkcióját sem. Miért kellett az 1.1.-1.3. pontokat újra összefoglalni, amikor ezek az 1.3.1. és 1.3.2. pontokban már elvileg össze vannak foglalva?

Ha már ez a két SWOT analízis külön-külön szükséges, akkor szerencsésebb lenne azonos formában elkészíteni őket. A második, táblázatos forma számunkra szimpatikusabb, jobban áttekinthető, tagoltabb. Ugyanakkor a lábjegyzetes magyarázatokra semmi szükség, hiszen az ott szereplő adatokat (remélhetőleg) már láttuk az addig elemzett táblázatokban, a helyzetelemzés pedig kellő indoklást adott.

A SWOT-elemzésre a 3.1. pontban történik visszahivatkozás, amely a vidékfejlesztési stratégiát hivatott megfogalmazni. Ezeket a visszahivatkozásokat azonban igen nehéz "beazonosítani", azaz megtalálni és összekapcsolni az adott stratégiai célkitűzéssel. Erre a kérdésre a későbbiekben még visszatérünk.

1.2. Megelőző programok megvalósításának elemzése

Az 1.4. pont a Közösségi támogatással megvalósult korábbi programok fő eredményeit hivatott összefoglalni a felhasznált pénzforrások és az eredményekről rendelkezésre álló értékelések bemutatásával. Ez az alpont – a vidékfejlesztési célokat és törekvéseket összefoglaló egy oldalas táblázattal együtt – mindössze három oldalas. Ez – különösen az előző pontokhoz képest – aránytalanul kevés. Főképpen az elért eredmények értékelése hiányzik, illetőleg túl általános. Ha csak ennyi áll rendelkezésre – amit nem tartunk valószínűnek – akkor azt kell valahol megmagyarázni, hogy miért nem készültek részletes és kvantifikált értékelések a programok révén elért eredményekről.

A PHARE fejezetrész nem emeli ki megfelelően azokat az eredményeket, amelyekre támaszkodva be kellene vezetni a javasolt intézkedéseket. Sőt, érdemes lenne az EU támogatás nélkül megvalósult programokat is konkrétan sorra venni ebből a szempontból. Vannak egyes tagországok segélyprogramjai is, amelyek fontos lépéseket indítottak el (pl. említés nélkül maradt a bajor-német segélyprogram ("TAMA") a termőföldek birtokrendezéséről).

2. A tervezett stratégia relevanciájának és konzisztenciájának értékelése

A kiválasztott intézkedések Magyarország számára fontos célok megvalósítását fogják segíteni. Az alapvető prioritások megfelelnek az EU támogatáspolitikai célkitűzéseinek, de nem bontódnak le olyan *nemzeti prioritásokká*, amelyekre az intézkedések bemutatása során explicit módon hivatkozni lehet. A stratégiával és a prioritásokkal foglalkozó fejezetek nem elég feszesek, a verbális magyarázatok túl általánossá tángítanak egyes fogalmakat, ahelyett, hogy lebontanák és hierarchiába rendeznék a nemzeti prioritásokat. A prioritások kibontása azonnal világossá tenné azt is, hogy miért úgy történt a támogatások elosztása, ahogyan azt az intézkedések táblázata mutatja, illetve megfelelne azt a kérdést is, hogy egyes valóban létező problematikus területek miért nem kerültek be az intézkedési körbe, például az ingatlanrendezés és a földtulajdon vásárlás problémái.

Nem világos a teljes 2. fejezet funkciója. Valószínűleg valamiféle bevezetőnek indult, majd menet közben átalakult. A Terv általános és speciális céljai, illetőleg annak földrajzi kiterjedésének leírásai részét kellene, hogy képezzék a STRATÉGIÁNAK, amely viszont csak a 3. fejezetben kezdődik!

A 3. fejezettel kapcsolatban két általános megjegyzésünk van: a) A terv előzetes értékelését különösképpen megnehezíti, hogy az általános és speciális (stratégiai) célok, a stratégia prioritásai és elvei nincsenek szorosan összekapcsolva (például megfelelő számozással), és ezért nem látható világosan, hogy melyik cél milyen prioritáshoz, illetőleg stratégiai elvhez kapcsolódik. b) a célok nincsenek kvantifikálva, holott ez a fentebb idézett Council Regulation szerint kifejezett előírás. Tisztában vagyunk azzal, hogy nem minden cél kvantifikálható, de hogy egyetlen egy sem, azt nem tartjuk valószínűnek!

2.1. A tervezett stratégia és prioritások megvalósítását célzó intézkedések jogossága és relevanciája

A tervezett intézkedések leírása egyenetlen. Csaknem mindenütt problematikus az indikátorok szerepe és kvantifikálása. Ott, ahol alintézkedések (submeasures) vannak, jobb lett volna ezeket tisztán és külön megjeleníteni - annál is inkább, mert nem magától értetődő, hogy azonos módon lehet őket tárgyalni (jogosultak köre, kiválasztási szempontok, indikátorok különbözőek lehetnek).

2.1.1. A Terv kulcsfontosságú témakörei a jelenlegi helyzethez és a Terv általános célkitűzéseivel való viszonyukban

A Terv – a Minisztertanács 1268/99. sz. rendeletének 1. cikkével összhangban – a magyar agrárgazdaság és a vidék fenntartható fejlesztése szempontjából az alábbi általános célokat fogalmazta meg, amelyekkel a teljes mértékben egyetértünk:

- a mezőgazdasági termelés hatékonyságának javítása,
- a megváltozott üzem- és tulajdoni struktúrához szükséges fejlesztések megvalósítása és a termelési struktúra korszerűsítése;
- az alapanyag-termelésben és az élelmiszer-feldolgozásban a minőségi termékek arányának bővülése;
- a termelés-feldolgozás-értékesítés vertikumainak megszerveződése, a termelők közötti együttműködések bővülése és erősödése.
- a vidéki települések számos területen meglévő hátrányának csökkentése (elsősorban az infrastruktúra fejlesztéssel, a tevékenységi körök és a mezőgazdaság diverzifikációjával, az új ismeretek elterjesztését szolgáló szakképzés bővítésével);
- a vidék gazdasági bázisának megszilárdítása, bővülése, a vidéki foglalkoztatás javítása
- az EU-taggá válás feltételeinek megteremtése;
- a mezőgazdasági üzemek, vállalkozások és foglalkoztatottak versenyképessé válása.

A fenti általános célok összhangban vannak a mezőgazdasági és a vidék jelenlegi helyzetével.

Fenntartásaink vannak azonban azzal az általános céllal kapcsolatban, amely a családi önellátó gazdálkodás támogatására irányul. Az EU támogatási céljai között fontos szerepet tölt be a fenntartható állapotok létrehozásának elősegítése, de nem támogatja az önellátó gazdálkodást. Véleményünk szerint a családi önellátás piactermékek körülmények között nem lehet képes hosszú távon fennmaradni. A fenntartható állapot csak piacépes termékek, szolgáltatások előállításával együtt képzelhető el. Ezért a vidékfejlesztés eszközeinek meg kell teremteniük annak lehetőségét, hogy azok a gazdálkodók és gazdasági tevékenységek is életképesek váljanak, amelyek ma még nem tartoznak a versenyszférába, de erre esélyük van.

2.1.2. Szektorok, földrajzi területek, népesség és kedvezményezettek

A Terv megfogalmazásában "egy főre jutó bruttó hozzáadott érték alacsony szintje miatt Magyarország egész területével az 1. célterület hatálya alá fog tartozni". Ezzel kapcsolatban fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a SAPARD program kifejezetten megköveteli, hogy a pályázó ország hétéves fejlesztési tervet készítsen a megfelelő regionális területekre. Ezt a Terv nagyvonalúan megkerüli azzal, hogy „hazánk az 1. célterület hatálya alá fog tartozni”. Kérdés viszont, hogy a csatlakozáskor is ez a helyzet áll-e majd fenn. De akárhog is lesz, mindenképpen be kell mutatni az anyagban, hogy mely régiók vannak közelebb, és melyek távolabb a jelenlegi, illetve a csatlakozáskor várható besorolási határtól, és a terv-pályázatban

szereplő intézkedések eredményeinek hatására milyen változások várhatók. A legegyszerűbben egy táblázatban lehetne összefoglalni a régiók helyzetét a legfontosabb mutatók szerint.

A Terv a regionális politika fő elemeit helyesen foglalja össze. A területfejlesztés, a tudatos térszervezés céljai, intézményei és eszközei az egész ország teljesítőképességének javítását, az egyes régiók versenyképességének erősítését szolgálják. Magyarországon a regionális különbségek mértéke, az eltérő adottságok okai többnyire hasonlóak Nyugat-Európa országaihoz. Míg Nyugat-Európában az elmúlt két évtizedben a régiók között a jövedelemtermelésben a különbségek fokozatosan csökkentek, Magyarországon viszont növekedtek. Másrészt a gazdasági növekedés meghatározó erőforrásainak (az üzleti és pénzügyi szolgáltatásoknak, a K+F szervezeteknek) a területi koncentrációja a fejlett piacgazdaságokban mérséklődött, Magyarországon viszont a főváros évszázados domináns részesedése nem változott, sőt számos tevékenységben erősödött.

Fenntartással fogadtuk azt, hogy az *agrárgazdaság területén* a SAPARD program keretében tervezett intézkedéseknek földrajzi korlátozása nem lesz. Ezt ugyanis úgy értelmezzük, hogy nem lesznek kiemelten kezelt régiók. Véleményünk szerint a régiók között jelenleg meglévő fejlettségi különbségek, valamint a SAPARD keretében elnyerhető források viszonylagos szűkössége indokolná azt, hogy a támogatások elsősorban a leginkább elmaradott régiók felé irányuljanak. Ez azt jelenti, hogy a SAPARD által megcélzott kedvezményezett kör kialakítását az új magyar regionális és területfejlesztési politika keretei közé kellett volna helyezni.

A támogatási összeg viszonylag alacsony voltára tekintettel helyeselnénk viszont, hogy a támogatások csak a leginkább kritikus helyzetű ágazatokra, illetve tevékenységekre fognak irányulni. Az anyagból azonban nem világos, hogy milyen kritériumok alapján sorolják majd be az ágazatokat és/vagy tevékenységeket támogatásra érdemes, ill. arra nem szoruló kategóriákba.

A *vidéki területek* adaptációjának elősegítését célzó intézkedések – a Terv szerint – csak meghatározott feltételek alapján vidéki térségnek minősülő területeken alkalmazhatók. A ruralitás szempontjai:

- demográfiaiul kedvezőtlen helyzet (természetes szaporodás, népsűrűség);
- elöregedés és tartós elvándorlás (vitalitási index, vándorlási különbözet);
- gazdaságilag átlagos vagy elmaradott (1000 lakosra jutó gazdasági szervezetek és egyéni vállalkozók száma);
- infrastrukturálisan átlagos vagy elmaradott (1 km vízhálózatra jutó csatornázottság, 1000 lakosra jutó személygépkocsik és távbeszélő fővonalak száma);
- dinamikában átlagos vagy elmaradott (egy állandó lakosra jutó SZJA);
- általában (komplex mutató) átlagos vagy elmaradott (munkanélküliek aránya, mezőgazdasági aktív keresők aránya).

A Terv – tekintettel arra, hogy az országnak az e kritériumoknak megfelelő területein élő népesség több mint 50%-a 120 fő/km²-nél kisebb népsűrűségű településeken él – a 120 fő/km² népsűrűséget Magyarországon a ruralitás jó indikátorának tartja. Ha az ilyen jellegű intézkedésekhez való hozzájutás kritériuma a 120 fő/km² népsűrűségű területen való lakás lesz, akkor a kedvezményezettek köre a rászorultaknak csak mintegy a felére fog kiterjedni.

Világosnak és egyértelműnek tartjuk a kedvezményezettek körének körülhatárolását a 111., 113., 114., 117., 154., 1305., 1306., 1308. számú intézkedések esetében. Nem világos azonban, hogy a 41. sz. intézkedésnek kik lesznek a kedvezményezettjei.

2.1.3. A célkitűzések és prioritások európai és regionális szintjeinek megjelenése a Tervben

Az új magyar területi stratégia és regionális politika egyrészt érvényesíti a *piacgazdaság követelményeit*, másrészt adaptálja *az Európai Uniónak és tagállamainak a regionális politika harmonizálására megfogalmazott célkitűzéseit*, végül hasznosítja *a globális európai folyamatok általános tapasztalatait*, többek között az interregionális és határ menti együttműködések kohéziós szerepének felértékelődését, az európai együttműködés irányításának decentralizálódását, a régiók fokozatos funkcióbővülését.

Az Országos Területfejlesztési Konceptió szerkezete, regionális fejlesztési orientációja részben kielégíti a nemzeti fejlesztési program követelményeit, a hosszú távú fejlesztési célok összhangban vannak az európai elképzelésekkel.

A területfejlesztés fontos – Magyarországon kiépülőben lévő – irányítási eleme a decentralizált és a regionális források hatékony felhasználását szervező, alulról építkező fejlesztési stratégiát érvényesítő regionális fejlesztési tanács (és a mellette működő operatív szervezet). Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ezek a szervezetek még nem épültek ki teljesen. A területfejlesztés többi intézményének funkciói is módosulhatnak, a kialakuló új munkamegosztásnak megfelelően átalakulhatnak.

A hét tervezési-statisztikai régió megfelel az EU NUTS II. szintnek.

2.1.3.1. Demográfiai problémák a vidéki területeken

A Terv helyesen állapítja meg, hogy Magyarország a fogyó népességű országok közé tartozik. A népesség koncentrációja a közép-magyarországi régióban igen magas, a terület 7,4%-án a lakosság több mint 28%-a él. A népesség koncentrációja a Nyugat - Dunántúlon és a Dél - Dunántúlon, valamint az alföldi régiókban a legkisebb. Ennek oka az első két esetben elsősorban a sűrű, de aprófalvas településhálózat, az alföldi régiók esetében pedig a ritka települési sűrűség.

Magyarországon a városias jellegű területek aránya igen alacsony: 3,9% és itt a népesség mindössze 26,4%-a él. A vidéki területek aránya 96,1%, ahol a népesség 73,6%-a található. Az alapvetően vidéki (legalacsonyabb népsűrűségű) területek nagysága összesen 57 235 km², (62%), népessége 3 395 009 fő (33%). Magyarország népességének egyharmada tehát a vidékiség jellemzőit legerősebben magán hordozó térségekben él, további 40%-a pedig szintén kívül esik a városias területeken.

A városias és a vidéki területek az országban igen egyenetlenül oszlanak meg. A népsűrűség az alapvetően vidéki térségekben igen alacsony, többnyire még az 50 fő/km² szintet sem éri el, vagy alig haladja meg. A kedvezőtlen népsűrűséget jelző mutatók 1994-1997 között igen stabilnak mutatkoztak.

A természetes szaporodás általában negatív előjelű. Különösen jelentős a természetes szaporodás negatív trendjének mértéke és erősödése az alapvetően vidéki térségekben. A

népesség korstruktúráját és annak változásait mutató öregedési index minden régióban és területen emelkedett 1994. és 1997. között.

A vándorlási különbözet mutatói egyrészt a főváros erős népességvesztését mutatják, de ugyanez látható az ipari válsággal sújtott Észak-Magyarországi régió városias térségeiben is. Pozitív vándorlási egyenleggel elsősorban a Közép-Magyarország városias és jellemzően vidéki területei rendelkeznek, de ebben a régióban még az alapvetően vidéki térségeknek is vándorlási nyereségük van.

2.1.3.2. Foglalkoztatottság létrehozása és biztosítása a vidéki területeken

Az 1306. intézkedés célja a vidéki térségek adottságainak feltárásával és hasznosításával a jövedelemtermelő képesség fokozása a vidéki életmóddal összeegyeztethető, a mezőgazdasági tevékenység szezonális foglalkoztatását kiegészítő, a több lábon álló gazdálkodás biztonságát nyújtó, illetve a közellátás, közszolgáltatás hiányosságait pótló belső ellátási, szolgáltatási, ipari tevékenységek folytatásával. Az intézkedés indoklásában a Terv a hangsúlyt a mezőgazdaság sokoldalúvá tételére, illetőleg az életszínvonal emelésére helyezi. Szerintünk az alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztése sokkal inkább szolgálja a hátrányos helyzetű területeken a foglalkoztatottsági problémák hosszú távú megoldását, ezért ezt célszerű lenne belefoglalni az intézkedés indoklásába.

2.1.3.3. A kielégítő szintű jövedelemszerzési lehetőségek biztosítása a vidéki közösségekben

Egyetértünk a Terv azon értékelésével, hogy a *kilencvenes évek elejétől bekövetkezett gazdasági-társadalmi átalakulás, majd az elmúlt években megindult gazdasági növekedés eltérő módon érintette a különféle társadalmi rétegeket*. Az életkörülmények szemmel láthatólag differenciálódtak társadalmi rétegek, valamint régiók és település-típusok szerint is. A jövedelem-differenciálódás terheit az alsó 20%-os kategóriába tartozók viselik leginkább. Mivel több éven át az átlagos reáljövedelem is csökkent, *széles rétegek elszegényedése* történt meg. Egyes területeken és régiókban, bizonyos település-típusokban jóval nagyobb a családok elszegényedésének valószínűsége. Ilyenek a kisközségek, ahol a legalacsonyabb jövedelműek aránya jóval magasabb, mint az átlag és mint korábban volt, s ahol a jobb módúak aránya folyamatosan csökken.

A megfelelő jövedelem színvonal elérését szolgálják különösen az 1306., lényegében véve a 114/154., a 117., és bizonyos mértékig az 1305. intézkedések.

2.1.3.4. Piaci hatékonyság

A tervezett intézkedések közül a 111., 115. indoklásában fontos szempont a kis- és közepes méretű gazdaságok versenyképességének és piaci hatékonyságának javítása. A 117. indoklásában azonban már nem szerepel a versenyképesség javítása, csak a piaci hatékonyságé.

Kérdés, hogy a hazánkban kis méretüként definiált gazdaságok versenyképességét lehet-e érdemben javítani. Ez a probléma a brüsszeli bírálatban is bizonyára felmerül. Ellenérvként felvethető, hogy a saját erő követelménye megszűri a majdani pályázókat, és a valóban reményteljes kis gazdaságokat juttatja fejlődési pályára. Ezt az érvet érdemes lenne a terv-pályázatba is belevenni annak bizonyítására, hogy itt nem szociális támogatásról, hanem a

fejlődni képes kis méretű gazdaságok esélyeinek javításáról van szó. A szociális támogatás irányának kizárását szolgáló biztosítékokat is be kellene venni az intézkedés kezdeményezettjeinek meghatározásába.

2.1.3.5. Állat- és növényegészségügyi előírások

Közvetlenül az állat- és a növényegészségügyre más nemzeti programok irányulnak. Ezek konkrétabb megjelenítését javasoljuk a Tervben. A Tervben közvetlenül az állatvédelem és az egészségügy szempontjai megjelennek az 1113. (tartástechnológia modernizálása) és az 1114. (feldolgozási technológia modernizálása, higiénias követelmények javítása stb.), valamint a 114. és a 154. számú (feldolgozás és értékesítés fejlesztése) intézkedésekben.

2.1.3.6. Környezetvédelmi szempontok

A környezetvédelmi szempontok kiemelt jelentőséget kapnak a Terv csaknem valamennyi intézkedésében. A 111. számú intézkedések kiemelten irányulnak a környezetkímélő eljárások alkalmazásának növelésére. Környezetvédelmi szempontok érvényesülnek az elbírálási kritériumok között is.

A 114. és a 154. intézkedések kifejezetten célul tűzik ki az élelmiszeripar környezetterhelésének csökkentését, és az elbírálási kritériumok is megfelelő jelentőséget tulajdonítanak ennek a szempontnak.

A 116. intézkedés elnevezésében is közvetlenül az Agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztésére irányul. Ez az intézkedés az agrár-környezetvédelmi intézkedések alkalmazását, annak elterjesztését célzó Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program kiválasztott alkotóelemeinek pilot projektek formájában való támogatásával célozza meg. Két konkrét cél került kiválasztásra: az ökológiai gazdálkodás és az Érzékeny Természeti területek támogatása.

Az 1305. számú, a falufejlesztésre és felújításra, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelmére és megőrzésére irányuló intézkedés szintén jól alapozódik a környezetvédelmi szempontokra. Az elbírálási kritériumok között is fontos helye van egyes közvetlen tényezőknek (például közterületi rehabilitáció 10%, szennyvíz és hulladékkezelési eljárások 15%). Az intézkedés hatásai között jogosan várja a Terv a felújított, karbantartott közterületek és a kezelt szennyvíz és hulladék arányainak növekedését.

Még az 1306. számú, az alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztését szolgáló intézkedés is foglal magában fontos természetvédelmi elemeket: tájgondozás, tájfenntartás, a természeti területek felügyelete, bemutatása, biodízel, rostanyagok, csomagolóanyagok, biomassza hasznosítás stb. A környezetvédelemmel összefüggő szempontok az elbírálási kritériumok között is szerepelnek (megújuló energiaforrások használata 15%, környezetvédelmi szabályok érvényesítése 5%). Környezetvédelmi célok szerepelnek az 1308. intézkedés indoklásában is, amely a vidéki infrastruktúra fejlesztésére és javítására irányul. Kiemelt jelentőségű az elbírálási szempontokban a környezetvédelmi szabályok betartása és a közműpótló berendezések a tanyákon.

2.1.3.7. A mezőgazdasági szektorok és vidéki területek fenntartható alkalmazkodásának prioritásai és specifikus problémái

Specifikus problémák kezelését szolgálja az 1305. intézkedés, amely *Falufejlesztés és -felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése* címet viseli. Az intézkedés fő indoka a vidéki térségek fenntartható felzárkóztatása, ill. a direkt gazdasági célú intézkedések mellett az általános életkörülmények javítása. Az intézkedés célkitűzése a kistelepülések fejlesztésével és felújításával a gazdasági jellegű intézkedések hatásának kiegészítése a vidéki térségek népességmegtartó képességének fokozása érdekében, illetőleg a helyi hagyományokat, a vidéki életmód sajátosságait, a változó gazdasági funkciókat és a korszerű minőségi követelményeket egyaránt érvényesítő életfeltételek biztosítása. A szakértők helyeslően vették tudomásul, hogy az intézkedés keretében végrehajtandó beruházások a két célterületre vonatkozóan más és más feladatcsoportokat fogalmaz meg, hiszen a falvak, illetőleg a tanyás térségek eltérő feladatok megoldására van szükség.

Az 1308. intézkedés elnevezése szerint a vidéki infrastruktúra fejlesztését és javítását célozza meg. A mezőgazdaság átalakulását kísérő használati viszonyok megváltozásával új mezőgazdasági utak kialakítására is szükség van, valamint a „gazdátlanul” maradt utak felújítása és karbantartása is szükséges. Utak (itt többnyire földutakról, illetve portalanított bekötő utakról van szó) létesítése, illetve a meglévők felújítása, karbantartása egyúttal turisztikai célokat (például sétautak, lovas turizmus útvonalainak kialakítását) is szolgálhat. A vidéki (mezőgazdasági) infrastruktúra fontos részei a csapadék és talajvíz elvezető árkok és átereszek karbantartása, illetve, ahol ez szükséges, újak létesítése. A legtöbb vidéki térség legnagyobb infrastrukturális lemaradását a települési közműháló nagymértékű kinyílása, a vezetékes vízhálózat kiépítését nem kísérő szennyvízelvezetés és szennyvíztisztítás hiánya, vagy nagyon alacsony szintje jelenti. Az intézkedés megvalósítását célzó feladatok azonban elsősorban informatikai, marketing és pénzügyi jellegűek. Célszerű lett volna ezt az intézkedés elnevezésében is világossá tenni.

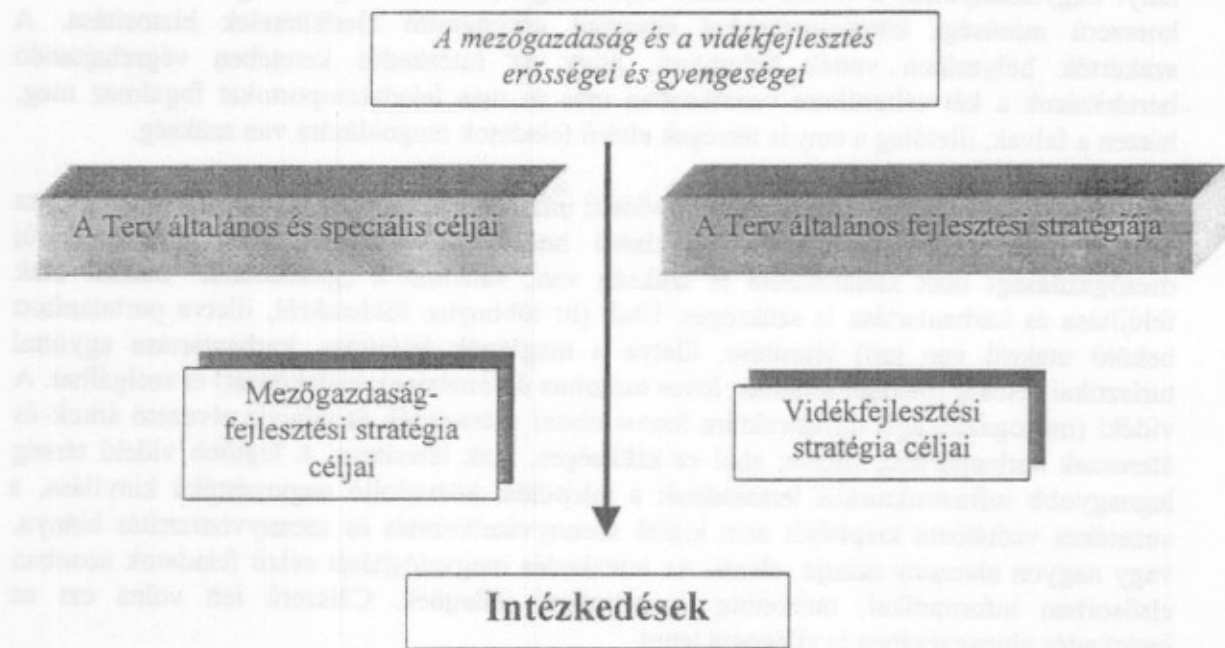
2.2. Az operacionális és általános célok közötti belső konzisztencia

A célok között olyan megfelelő hierarchiának kell lennie, hogy a támogatott intézkedések vagy eredmények (operacionális célok) illeszkedően alakulnak át előre látható hatásokká (az általános céloknak megfelelően).

A Terv 4. fejezetben leírt intézkedései a 3. fejezetben leírt stratégiai célkitűzésekből, illetőleg prioritásokból vezethetők le. Az itt leírt stratégiai célok és prioritások viszont a 2.3. pontban kifejtett általános fejlesztési stratégiából ered, amely ugyanakkor a 2.1. pontban összefoglalt általános és speciális célokból következik. A hierarchia tetején az 1.3. pontban összefoglalt SWOT-elemzés helyezkedik el, lásd az 1. sz. ábrát.

A 2. és a 3. ábra az itt vázolt hierarchiát konkretizálja az anyagban leírtak alapján.

1. sz. ábra
A stratégiai célok hierarchiája



3. sz. ábra A stratégiai célok és az intézkedések összefüggései

Mezőgazdaság-fejlesztés stratégia

- a vidéki foglalkoztatási lehetőségek bővítése;
- az általánosan jellemző tökehiány mérséklése, a termelés a műszaki feltételeinek korszerűsítése,
- a termelés biztonságának és jövedelmezőségének, a termékek piacképességének növelése,
- az egymástól elszigetelt termelők integrálása,
- integrációban közös kapacitások fejlesztése,
- a minőségi és a magasabb feldolgozottsági termékek arányának bővítése,
- a környezetterhelés mérséklése,
- az élelmiszerelőállítás biztonságát és a termelés higiénia színvonalának javítása,
- az ökológiai termelés jelentős területeken való bevezetése,
- az érzékeny területek környezetkímélő hasznosítása.

INTÉZKEDÉSEK

111. Mezőgazdasági vállalkozásokkal kapcsolatos beruházások

114./154. Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése

117. Termelő csoportok felállítása

116. Agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztése

113. A szakképzés fejlesztése

Vidékfejlesztési stratégia céljai

- a fejletlen és elavult vidéki infrastruktúra fejlesztése,
- a foglalkoztatás bővítése,
- a vidéki területek népességmegtartó képességének javítása.

1305. Falufejlesztés és -felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése

1306. Alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztése

1308. A vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása

A SWOT-elemzés eredményei közül a Terv az alábbi gyengeségeken kíván javítani:

- szűk vidéki foglalkoztatási lehetőségek;
- általánosan jellemző tőkehiány;
- elavult termelési technológiák;
- alacsony termékminőség és gyenge piacképesség;
- a termelői csoportok hiánya;
- termelők viszonylag alacsony képzettségi színvonala;
- az élelmiszer-feldolgozók versenyhátrányos helyzete;
- alacsony színvonalú vidéki életkörülményeket és általános termelési feltételek;
- rossz fajlagos termelési mutatók.

A SWOT-elemzés során kimutatott erősségek közül a Terv az alábbiakra kíván támaszkodni a célok megvalósítása során:

- az ország kedvező földrajzi elhelyezkedése
- a kedvező termőhelyi adottságok
- a viszonylag bőségesen rendelkezésre álló, olcsó munkaerő
- a korábban meglévő hatékony vertikális kapcsolatok tapasztalatai
- a magántulajdonon alapuló termelés és feldolgozás lehetőségei
- a viszonylag olcsó és jó minőségű alapanyagok
- a bőségesen rendelkezésre álló és jó képzettségű munkaerő
- a termékek iránt jelentkező és várhatóan növekvő fogyasztói kereslet
- a viszonylag alacsony környezetterheléssel megvalósuló termelés
- a magyar tájra jellemző széles biodiverzitás
- a bőségesen rendelkezésre álló földterület
- a bőségesen rendelkezésre álló viszonylag olcsó munkaerő
- a speciális termékek előállítására alkalmas termőhelyek
- a speciális termékekben megtestesülő egyedi értékek kedvező értékesítési feltételei.

A Terv speciális célkitűzései jól támaszkodnak a SWOT-elemzés eredményeire, és a megfogalmazott speciális célok valóban a kimutatott gyengeségeken igyekeznek javítani, illetőleg a kiemelt erősségek megfelelő alapot adnak a célok eléréséhez. A Terv által megfogalmazott speciális célok a következők:

- a mezőgazdasági termelés piaci hatékonyságának növelése;
- az élelmiszerbiztonsági, higiéniai, környezetvédelmi, állatvédelmi előírások feltételeinek megteremtése;
- a magasabb minőségi követelményeknek megfelelő és feldolgozottsági fokú termékek arányának növelése;
- a környezetterhelés csökkentése;
- munkahely megőrzés és munkahelyteremtés a vidéki térségekben;
- a vidéki területek népességmegtartó képességének erősítése.

A speciális célkitűzéseket a Tervben három nagy prioritás foglalja össze:

- az ágargazdaság korszerűsítése,
- a környezetvédelem előtérbe helyezése,
- a vidéki térségek felzárkóztatásának (adaptációs képességének) elősegítése.

2. sz. ábra A SWOT-elemzés eredményei, a Terv speciális célkitűzései és prioritásai közötti összefüggések

Gyengeségek

- szűk vidéki foglalkoztatási lehetőségek;
- általánosan jellemző tőkehiány;
- elavult termelési technológiák;
- alacsony termékminősége és gyenge piacképesség;
- a termelői csoportok hiánya;
- termelők viszonylag alacsony képzettségi színvonala;
- az élelmiszer-feldolgozók versenyhátrányos helyzete;
- alacsony színvonalú vidéki életkörülményeket és általános termelési feltételek;
- rossz fajlagos termelési mutatók.

Erősségek

- az ország kedvező földrajzi elhelyezkedése
- a kedvező termőhelyi adottságok
- a viszonylag bőségesen rendelkezésre álló, olcsó munkaerő
- a korábban meglévő hatékony vertikális kapcsolatok tapasztalatai
- a magántulajdonon alapuló termelés és feldolgozás lehetőségei
- a viszonylag olcsó és jó minőségű alapanyagok
- a bőségesen rendelkezésre álló és jó képzettségű munkaerő
- a termékek iránt jelentkező és várhatóan növekvő fogyasztói kereslet
- a viszonylag alacsony környezetterheléssel megvalósuló termelés
- a magyar tájra jellemző széles biodiverzitás
- a bőségesen rendelkezésre álló viszonylag olcsó munkaerő
- a speciális termékek előállítására alkalmas termőhelyek
- a speciális termékekben megtestesülő egyedi értékek kedvező értékesítési feltételei

A Terv speciális céljai

- a mezőgazdasági termelés piaci hatékonyságának növelése;
- az élelmiszerbiztonsági, higiéniai, környezetvédelmi, állatvédelmi előírások feltételeinek megteremtése;
- a magasabb minőségi követelményeknek megfelelő és feldolgozottsági fokú termékek arányának növelése;
- a környezetterhelés csökkentése;
- munkahely megőrzés és munkahelyteremtés a vidéki térségekben;
- a vidéki területek népességmegtartó képességének erősítése.

PRIORITÁSOK

- az agárgazdaság korszerűsítése,
- a környezetvédelem előtérbe helyezése,
- a vidéki térségek felzárkóztatásának (adaptációs képességének) elősegítése.

Véleményünk szerint a Tervben megfogalmazott célok és a prioritások megfelelően támaszkodnak a SWOT-elemzés eredményeire, és egyetértünk a speciális célkitűzések alapján összefoglalt prioritásokkal is.

A célhierarchia alsó szintjein a stratégiai célok és az intézkedések közötti összefüggéseket kellett megvizsgálunk. A kapcsolatot a 3. sz. ábrán mutatjuk be.

A Tervben a összesen tíz markáns mezőgazdaság-fejlesztési stratégiai célkitűzést azonosítottunk, amelyekhez öt intézkedés kapcsolódik. A mezőgazdaság-fejlesztési stratégia elemei a következők:

- a vidéki foglalkoztatási lehetőségek bővítése;
- az általánosan jellemző tökehiány mérséklése, a termelés a műszaki feltételeinek korszerűsítése,
- a termelés biztonságának és jövedelmezőségének, a termékek piacképességének növelése,
- az egymástól elszigetelt termelők integrálása,
- integrációban közös kapacitások fejlesztése,
- a minőségi és a magasabb feldolgozottsági termékek arányának bővítése,
- a környezetterhelés mérséklése,
- az élelmiszerelőállítás biztonságát és a termelés higiénia színvonalának javítása,
- az ökológiai termelés jelentős területeken való bevezetése,
- az érzékeny területek környezetkímélő hasznosítása.

A mezőgazdaság-fejlesztési célokhoz az alábbi intézkedések kapcsolódnak:

- 111. Mezőgazdasági vállalkozásokkal kapcsolatos beruházások
- 114./154. Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése
- 117. Termelő csoportok felállítása
- 116. Agrár-környezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek elterjesztése
- 113. A szakképzés fejlesztése

A vidékfejlesztési stratégián belül az alábbi három elemet sikerült azonosítanunk:

- a fejletlen és elavult vidéki infrastruktúra fejlesztése,
- a foglalkoztatás bővítése,
- a vidéki területek népességmegtartó képességének javítása.

A vidékfejlesztési célokhoz az alábbi intézkedések kapcsolódnak:

- 1305. Falufejlesztés és -felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése
- 1306. Alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztése
- 1308. A vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása

Véleményünk szerint a Tervben megfogalmazott stratégiai célok és intézkedések között szoros kapcsolat van, az intézkedések jól szolgálhatják a megfogalmazott célok elérését.

2.3. A különböző támogatási intézkedések közötti egyensúly a Tervben

A Pénzügyi Terv szigorúan betartja a SAPARD program előírásait és korlátozásait, mind a nemzeti forrás minimális részesedése, mind pedig az egyes intézkedések támogatási határa tekintetében. Sőt, a SAPARD program előírásaihoz képest a Terv szigorúbb feltételeket támaszt az intézkedésekben szereplő támogatások igénybe vételére nézve. A pályázónak minimum 50%-os saját erővel kell rendelkeznie; ezzel szemben 60%-os részesedést ír elő a magyar Terv, ami egyrészt többféle intézkedés számára ad keretet, és azt több pályázó veheti majd igénybe, másrészt megkönnyíti a komolytalan pályázók kiszűrését.

A magyar Terv nem kívánja túlságosan elaprózni a forrásokat, hanem a SAPARD prioritásainak mintegy felére dolgoz ki intézkedéseket. A Tervben közvetlenül nem érintett prioritások tekintetében is a legtöbb területen PHARE, vagy saját nemzeti programok járultak, illetve járulnak hozzá az előrehaladáshoz.

Az anyagból azonban hiányzik a fejlesztési források eloszlásának elemzése az egyes intézkedési csoportok között. Ezt pótolja az alábbi táblázat.

1. sz. táblázat

Az EU-tól a SAPARD program keretében kért források százalékos megoszlása az egyes intézkedési csoportok között

Az intézkedések ágazati besorolása	Intézkedések csoport-száma	Az intézkedés-csoport megnevezése	Az EU-forrás nagysága (millió forintban)	Az adott intézkedésre jutó EU-forrás részaránya
Mezőgazdasági intézkedések				
	111.	Mezőgazdasági beruházások	20250	28.3 %
	113.	Szakképzés	1260	1.7 %
	114.	Mezőgazdasági termékek feldolgozása és értékesítése	14325	20.0 %
	116.	Agrárkörnyezet-védelem	3000	4.2 %
	117.	Termelői csoportok felállítása	5250	7.3 %
	154.	Halászati termékek feldolgozása és értékesítése	300	0.5 %
Mezőgazdaság (összesen)			44385	62.0 %
Vidékfejlesztési intézkedések				
	1305.	Falufejlesztés	6450	9.0 %
	1307.	Alternatív jövedelemszerzés, tev. diverzifikáció	11025	15.4 %
	1308.	Infrastruktúra-fejlesztés	8550	12.0 %
Vidékfejlesztés (összesen)			26025	36.5 %
Szaktanácsadás			1050	1.5 %
Mindentösszesen			71460	100.0 %

A táblázatból megállapítható, hogy a két fő fejlesztési irányra jut a teljes forráskeret 98.5 %-a, fennmaradó 1.5 %-ot szaktanácsadásra fordítják. A mezőgazdaság fejlesztésére fordítják az

EU-s források mintegy 62 %-át, vidékfejlesztésre 36.5 %-át.¹ Ez az alapvető forrásmegosztási arány megfelel az intézkedések relatív jelentőségének. Hasonló arány volt tapasztalható az ír programban is.

A mezőgazdaság-fejlesztési irányon belül, amely egyébként a SAPARD program uniós prioritásai közül az első kettőre („beruházások a mezőgazdasági üzemekben”, valamint „a mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése”) koncentrál, a legnagyobb összeget a mezőgazdasági beruházásokra fordított támogatások teszik ki (28.3 %). Ezen belül a legnagyobb tételt az épületek felújítására fordítják (17.3 %) és csak mintegy 3.7 %-ot szánunk gépvásárlásra, azt is csak az első évben. Ez aránytalannak tűnik a növényi termékek rovására, azonban indokolhatja az a körülmény, hogy hazánkban a rendszerváltás alatt az állattenyésztés sokkalta nagyobb mértékben esett vissza, így a csatlakozási felkészülésben az épületek, köztük az állatférőhelyek modernizálása és a kihasználatlanná vált istállókapacitások újrahasznosítása sürgető és nagy beruházási kiadásokat igénylő feladat. Azonban indokolatlannak látszik az a korlátozás, amely csak az első évben teszi lehetővé a gépvásárlást.

Kismértékben túlzottnak tartjuk a feldolgozási- és értékesítési támogatásra elkülönített keret nagyságát. A támogatáshoz való hozzájutás egyik feltétele, hogy a feldolgozás és/vagy az értékesítés modernizációját célzó beruházást tervezzenek. Azért (is) lenne célszerű a gépvásárlásra ennek a keretnek a terhére átcsoportosítani, hogy ne csak vagy elsősorban azok juthassanak ehhez a forráshoz, akik épületfejlesztést végeznek, hanem azok is, akik új gépeket akarnak vásárolni.

Szerintünk – ugyancsak az értékesítési támogatások terhére – növelni lenne szükséges az agrárkörnyezet-védelemre fordítható keretek nagyságát, amely a Tervben mindössze 4 %-a az összes forrásnak.

A 113. (szakképzés), 116. (agrárkörnyezetvédelmet és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek), 1305. (Falvak megújítása és fejlesztése) és a 41. (szaktanácsadás) sz. intézkedések nem terveznek felhasználni saját erőt, kizárólag közkiadásból működtetnék ezeket az intézkedéseket. A közkiadásokon belül érvényesül az EU részéről adható max. 75%-os felső határ előírása, minden intézkedés tekintetében. Azonban a SAPARD szabályok a csak közpénzből fedezett intézkedéseket a technikai segítségnyújtás esetére korlátozzák, tehát a 41. sz. intézkedés kivételével nem biztos, hogy a többi felsorolt intézkedés – bár ezek sem nyereséget termelő beruházások - finanszírozása a Terv szerint biztosítható.

Megfelelőnek tartjuk a vidékfejlesztési programokra elkülönített források arányait.

2.4. A javasolt terv és más releváns gazdaságpolitikák és programok közötti megfelelés

2.4.1. A Terv koherenciája a CAP és a kapcsolódó gazdaságpolitikákhoz való viszonyában különös tekintettel az *acquis communautaire* átvételére

A 8.4. pont jelentősége sokkal nagyobb annál, hogy nyolc sorban elintézhető legyen. Itt elsősorban az *Acquis Communautaire* mezőgazdaságra, ill. a vidékfejlesztésre vonatkozó

¹ Tekintettel arra, hogy az egyéb források arányai három program kivételével minden intézkedésnél azonosak, nagyjából a fenti arányok érvényesek a teljes forráskeretekre is.

gyakorlatát kellett volna elemezni - összehasonlítva a magyar joggyakorlattal - abból a szempontból, hogy a tervezett intézkedések mennyiben járulnak várhatóan ahhoz hozzá, hogy Magyarország könnyebben csatlakozhasson a Közösséghez.

A Európai Unió Közös Agrárpolitikájának (CAP) célja olyan modern mezőgazdasági rendszer kifejlesztése és fenntartása, amely növeli a mezőgazdaság termelékenységét és ezáltal tisztességes megélhetést biztosít a mezőgazdasági közösség számára, továbbá biztonságos élelmiszerkínálatot nyújt - megfelelő áron - a fogyasztóknak. A környezet- és a vidékfejlesztésre különös figyelmet fordítanak. A közös agrárpolitika alapelveinek érvényesítése lehetővé teszi a javak - köztük a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek - Közösségen belüli szabad, korlátozások nélküli forgalmát. Mindez a nemzeti joganyag harmonizálását követelte meg a tagországoktól, és Magyarországnak is át kell vennie ezt a joggyakorlatot. Az *acquis communautaire* létrehozásában a közös agrárpolitika tekintetében az állat- és növényegészségi előírások, az élelmiszerek higiénijára vonatkozó szabályok harmonizálása különösen nagyjelentőségű lépés volt. Közösségi jogszabályok érvényesülnek a szerkezetátalakítási politika terén is, amelyek eredetileg a mezőgazdaság modernizációjára és növelésére irányultak, de újabban növekvő nyomatókat kapnak a környezetre és a regionális különbségek kezelésére irányuló politikák. Az 1992-es reformok óta a farmok támogatására szolgáló növekvő hozzájárulás közvetlen segélyek formájában kerül felhasználásra, amelyek növekvő mértékben kompenzálják a farmereket a csökkenő piaci árak miatti veszteségeikért.

Az Európa Egyezmény megfelelő alapot nyújt Magyarország és Közösség között a mezőgazdasági termékek cseréjéhez, és a magyarországi mezőgazdasági és agrár-ipari és a modernizációjának, szerkezetátalakításának és privatizációjának, illetőleg a növénytermesztés egészségügyi előírásai megvalósulásának elősegítését célozza meg. A White Paper kimerítően foglalkozik az állat- és növényegészségügy, és az élelmiszerek ellenőrzésével éppúgy, mint az egyes áruárak piacra vitelének körülményeivel. Ezeknek a jogszabályoknak a fogyasztók, a közegészségügy és az állatok, valamint a növények egészségének védelme a céljuk.

A Tervben felsorolt intézkedések elősegítik az *acquis communautaire* hazai adaptációját, azonban részletesebb hatásvizsgálatot kellene készíteni, és beépíteni a végleges Tervbe.

2.4.2. A környezetvédelmi előírások integrálása a vidékfejlesztési programokba

Itt azt kell megvizsgálni, hogy a Tervben megfogalmazott gazdaságpolitikában milyen mértékben integrálódtak be környezetvédelmi szempontok. A 2.1.3.6. pontban foglalkoztunk a környezetvédelmi szempontok megjelenítésével a Tervbe, itt most nem részletezzük újra az ott elmondottakat.

2.4.3. A közösségi politikákhoz és alapelvekhez való viszony

A White Paper megállapítja, hogy Magyarországnak fejlett infrastruktúrája van az állategészségügyi problémák vizsgálatára és ellenőrzésére a határon és azon belül egyaránt. Az állatállomány növekvő fragmentációja azonban az ellenőrzést és az általános fertőzésvédelmi ellenőrzést egyre nehezebbé teheti. A belső ellenőrzési rendszert illetően Magyarországnak gondoskodnia kell arról, hogy az állategészségügyi intézkedéseiben érvényesítsen egyes Közösségi előírásokat. Az állattartás és -azonosítási rendszert igazítani kell az EU rendszeréhez.

A White Paper leszögezi, hogy – noha Magyarország jelentős fejlődésen ment keresztül – további lépések szükségesek, különösen az alábbi területeken:

- az állat- és növényegészségügyi előírások kialakítása és érvényre juttatása; a szervezeti rendszer korszerűsítése annak érdekében, hogy jobban megfeleljenek az EU normáinak; ez különösen fontos az EU külső határait védelmező ellenőrzési eszközökre és eljárásokra;
- az adminisztratív testületek megerősítése a CAP gazdaságpolitikai eszközeinek alkalmazásához;
- az agrár-ipari szektorok további szerkezetátalakítása a versenyképesség javítása érdekében.

A Terv a White Paper három kiemelt területe közül elsősorban a harmadikra koncentrál.

Az előcsatlakozási alapok segítségével Magyarország felgyorsíthatja a taggá válás feltételeinek megteremtését. Felkészül arra, hogy a közösségi vívmányokat átvegye és a csatlakozásig az alkalmazáshoz szükséges intézkedéseket tegye. Adminisztrációs rendszerét a közösségi előírások szerint átalakítja, a termelő szférát felkészíti a tagság következtében jelentkező új kihívások leküzdésére. Érvényesítik azt az elvet is, hogy az Európai Unióban a vidékfejlesztés a CAP második pillére.

A csatlakozásunk után a strukturális átalakulást segítő beruházási és fejlesztési támogatási formák működtetése, a támogatási keretek kialakítása megfelel az EU szabályozási rendszerének, amelynek jogszabályi alapját a Tanács 1257/99. sz. a vidékfejlesztési támogatásokról szóló rendelete rögzíti. Ehhez igazodik a nemzeti támogatáspolitiká, mely az EU szabályok keretei között működik, a végrehajtó, ellenőrző és értékelő mechanizmusok rendszerével együtt.

Jelen terv az előcsatlakozási folyamatnak azt a fontos tanulási fázisát képezi, amelyben Magyarország elsajátítja a programkészítés és végrehajtás tennivalóit. A Terv alapot nyújt arra, hogy az agrárgazdaság fejlesztésén túl a gyakorlatban alkalmazzák az EU versenyelőírásait, a környezetvédelemmel, a közbeszerzéssel és nemek egyenlő esélyeinek uniós vívmányaival egyetemben.

3. A választott prioritásokhoz kapcsolódó intézkedések várható hatásainak kvantifikálása és értékelése

A SAPARD forrásainak felhasználása eredményeként a Terv a következő hatásokat akarja elérni:

- a mezőgazdaság erőgéppálmánya korszerűbb lesz,
- a szarvasmarha, sertés és baromfitartás feltételei javulnak,
- a korszerűsített telepeken az állatelhelyezés feltételei megfelelnek az EU követelményeknek,
- bővül a magasabb minőségű termékek aránya,
- javul a termékek piaci pozíciója,
- alacsonyabb lesz a környezetterhelés,
- a termelői csoportok biztonságosabbá és hatékonyabbá teszik az egyéni gazdaságok termelését, segítik a munkahelyek megőrzését,
- a foglalkoztatási feszültségekkel küzdő vidéki térségekben

- a tevékenységek diverzifikációja által stabilizálódik a foglalkoztatottság,
- nő a gazdálkodók szakismerete, valamint
- javul a vidék népességmegtartó képessége.

A Terv intézkedései valóban kapcsolódnak a fenti célkitűzésekhez, habár az anyagban a stratégiai célkitűzések nincsenek explicit módon összekötve az egyes intézkedésekkel.

3.1. Várható hatások és eredmények

Az előzetes értékelésnek – az előírások szerint – ki kell(ene) térnie az egyes intézkedések várható gazdasági, környezeti és szociális hatásaira, beleértve a foglalkoztatást is. Ez az anyagban található igen kevés mennyiségi előrejelzés alapján nem megvalósítható. Semmiféle mennyiségi előrejelzés nincs a várható környezeti, szociális és foglalkoztatottsági hatásokra nézve!

A 4. fejezetben bemutatott intézkedések indoklásai és célkitűzései túlságosan általánosak, és nélkülözik az adatokkal történő alátámasztást. E problémával függ össze, a további hiányosság, mi szerint az egyes intézkedések várható hatásai, „fejlődésmutatói” és a megvalósulás mérőszámai is a legtöbbször csak általánosan, gyakran minden számszerűsítési törekvés nélkül vannak felsorolva. Jóllehet a brüsszeli bíráló nyilvánvalóan konkrétabb indoklást vár majd el. Ez azt kívánja meg, hogy a problémafeltárást és az intézkedések nyomán a problémák várható enyhítését számokkal is támassza alá a terv.

A 111. intézkedés várható hatásait a 60. oldal táblázata foglalja össze, amely azonban csak az erőgépek, az állatférőhelyek, ill. egyéb gazdasági épületek korszerűsödésének várt ütemét adja meg. Nincs hatáselemzés a gazdaságok tőkésítettségének változására, a termelés minőségi paramétereinek javulására, illetőleg az új foglalkoztatási lehetőségek növekedésére nézve.

A 114./154. intézkedéshez kapcsolódóan semmiféle hatáselemzés nincs az anyagban. Pedig éppen ennél a kritikus intézkedés csomagnál lenne különösen fontos, hogy milyen formájú és mértékű versenyképesség, hatékonyság és/vagy minőségjavulás fog bekövetkezni. Az előbbi két hatás bemutatásához költség-, ár- és bevételelemzésre lett volna szükség.

A 117. intézkedés várható hatását bemutató táblázat (a 70. oldalon) a termelői csoportok számának várható növekedését adja meg, de sajnos a részadatok részben hiányoznak, részben pedig becslésen alapulnak. Ennek alapján megalapozatlannak tartjuk azt az elvárást, hogy az időszak végére a termelői csoportokban foglalkoztatottak (érintettek) száma meg fog hétszereződni.

A 116. intézkedés várható hatását világosan, évekre bontva adja meg a 76. oldal táblázata. Jó lett volna, ha a gazdálkodók jövedelempozícióinak várható javulására vonatkozóan is találunk előrejelzéseket – tekintettel arra, hogy ez a cél fontos része az intézkedésnek.

A 113. intézkedésnél nem található mennyiségi hatásmutató. Célszerű lenne megmutatni, hogy hány oktatási intézmény, illetőleg várhatóan hány gazdálkodó részesül támogatásban ebből a keretből.

Az 1305. intézkedés hatásainak bemutatására nem készült elemzés, de meg kell jegyeznünk, hogy program elsősorban minőségi jellegű változásokat eredményez majd, amelyeket nem lehet számszerűsíteni.

Az 1306. intézkedéseinek várható hatásait már sokkal könnyebb lett volna számszerűsíteni, ez azonban mégsem történt meg.

Az intézkedés számszerűsítése valamivel nehezebb, de nem lehetetlen az 1308. intézkedés esetében, mennyiségi elemzés azonban itt sem készült.

3.2. Célok, kulcsjelentőségű ellentmondások/hiányosságok, értékelési kritériumok, mutatók

Az intézkedések indoklását és céljait konkrétabban kellene megfogalmazni. Az intézkedések alapját képező problémafeltárás többsége szerencsére megtalálható az *1. fejezetben* és a függelék táblázataiban, tehát nem volna szükség további nagyobb forrásfeltáró munkára. Azonban minden intézkedés tekintetében összhangba kellene hozni a problémafeltárást a kapcsolódó intézkedés indoklásával és céljaival, továbbá a várható eredményekkel konkrét adatok segítségével.

A 111. intézkedés céljai a gazdaságok tökeellátottságának növelése, az alultőkésítettség csökkentése; a gazdaságok versenyképességének növelése, piaci hatékonyságának fokozása, termelés minőségi paramétereinek javítása; higiéniai és állatjóléti feltételeknek való megfelelés; új foglalkoztatási lehetőségek kialakítása; környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés.

Az intézkedés három alprogramra oszlik: a *1111. Gépesítés; a 1113. Épületfejlesztés; és a 1114. Egyéb gazdasági épületekkel kapcsolatos beruházások* elnevezésű intézkedéscsomagokra. Az *intézkedés kedvezményezettjei* a főfoglalkozású gazdák illetve vállalkozók közülük azok a kis- és közepes méretű gazdaságok/vállalkozások, amelyeknél megvan az esély, hogy *hosszú távon is életképesek, versenyképesek lesznek*. A jogosultság és az elbírálás Tervben megfogalmazott kritériumai nem adnak elegendő biztosítékot arra, hogy a támogatásban részesült gazdaság/vállalkozó hosszú távon is életképes lesz. Ezért szigorítani lenne célszerű az elbírálás kritériumait például olyan pótlólagos elbírálási kritérium beépítésével, miszerint vállalja-e a támogató visszafizetését, ha a benyújtott üzleti terv céljai nem teljesülnek.

A 114./154. intézkedés célkitűzései a technológia fejlesztése és a termékek minőségi színvonalának növelése révén a versenyképesség javítása; a környezetvédelem, a hulladékgazdálkodás korszerűsítése, javítása; az élelmiszer-biztonság, a hazai és az EU higiéniai előírásoknak való megfelelés technikai feltételeinek megteremtése; az állatvédelem (animal welfare) előírásainak teljesítése. A támogatások eredményeképpen várhatóan javul a vállalkozások és a hozzájuk kapcsolódó mezőgazdasági termelők piaci pozíciója és biztonsága, erősödik a fogyasztók bizalma és biztonsága, növekszik azoknak az üzemeknek a száma, amelyek megfelelnek a hazai és az EU előírásoknak, csökken a környezet szennyező anyagokkal való terhelése, az adott térségben javulnak a foglalkoztatás esélyei.

Az intézkedés kedvezményezett körének meghatározása meglehetősen bizonytalan. Az intézkedés kedvezményezettjei azok a természetes személyek és jogi személyiségű gazdasági társaságok, illetve társulásaik, amelyek

1. mezőgazdasági vagy halászati termékek feldolgozásának modernizációját, versenyképességét szolgáló építési és technológiai beruházást terveznek;
2. a beruházás befejezését követően megfelelnek az EU vonatkozó előírásainak;
3. a feldolgozott mezőgazdasági vagy halászati termékek osztályozását, csomagolását, minőségfejlesztését és értékesítését célzó beruházásokat végeznek;
4. a beruházással hozzájárulnak a mezőgazdasági alapanyag-termelők kereskedelmi biztonságának javulásához, és biztosítják, hogy az alapanyag termelők részesüljenek a gazdasági előnyökből;
5. beruházásaik során érvényesítik a környezet védelmére vonatkozó hazai és EU jogszabályokat.

Az 1. kritérium esetében az előírás csak a tervezésre vonatkozik és nem a megvalósításra. A 4. pont tartalma nem világos: milyen módon kellene biztosítani, hogy az alapanyag-termelők részesüljenek miféle gazdasági előnyökből?

A 117. intézkedés céljai a termelői csoportok egységes, megfelelő volumenű fellépése révén a termelőkből álló csoport piacrajutási esélyeinek, versenyképességének javítása; a mezőgazdasági termékek termelésének, elsődleges feldolgozásának és kisserelésének hatékonyabbá tétele; az értékesítésre kerülő termékek minőségi színvonalának javítása, a termékek egységesítése, stabilabb, egyenletes minőség elérése; a jellegzetes terméket produkáló termőterületek, illetve egyedi jelleggel bíró termékek előállításának összefogása az eredetvédelem, a márkajegyek fokozottabb védelme, illetve érvényesülése miatt; a termelők vertikális integrációja (feldolgozás, értékesítés).

A kedvezményezettek köre a nagyobb termőterületek termelői (például: szabolcsi alma, hajdúsági tej, kalocsai paprika), elsősorban magángazdaságok, de az együttműködésbe a társasvállalkozások is bekapcsolódhatnak. Nem világos, hogy a társas vállalkozások milyen köre (bt., kft., rt. stb.) és milyen módon kapcsolódhat be a programba. azaz a vállalkozás mely alkalmazottai/tulajdonosai számítanak majd az integrált szervezet dolgozóinak közé? A támogatáshoz való hozzájárulás kritériumai között szerepel az, hogy legalább 250 termelő (vagy egy speciális terméknek a termék 75%-át előállító termelők) szándéknyilatkozata szükséges a csatlakozásról és kötelezettségvállalása a szervezet létrehozásáról. Ha társas vállalkozások is csatlakozhatnak, akkor a "250 termelő" kifejezést pontosítani kell úgy, hogy "250 termelő és/vagy termelő tevékenységet végző vállalkozás alkalmazottja".

A 116. intézkedés célja, hogy hozzájáruljon a környezetkímélő mezőgazdasági termelési módok széleskörű elterjesztéséhez; és elősegítse a mezőgazdasági tevékenységek diverzifikációját. Az intézkedés kedvezményezettjei az agrár-környezetvédelmi intézkedéseket felvállaló, mezőgazdasági tevékenységet folytató egyéni gazdálkodók, agrár-vállalkozások, és egyéb szervezetek (közhasznú társaság, alapítvány, stb.).

A 113. intézkedésnél hiányoznak a jogosultság és az elbírálás kritériumai.

Az 1305. intézkedés kedvezményezettjei a kistelepülések és tanyák lakói, önkormányzatai, civil szervezetei (faluvédő, közösségépítő, hagyományörző, stb.). A jogosultság első kritériumát pontosabban kell megfogalmazni: milyen demográfiai, jövedelmi viszonyok és fejleszthető helyi adottságok esetén lehet jogosultságot szerezni a támogatásra.

Az 1306. intézkedés célkitűzése a *jövedelemtermelő képesség fokozása* a vidéki térségek adottságainak feltárásával és hasznosításával, a vidéki életmóddal összeegyeztethető, a mezőgazdasági tevékenység szezonális foglalkoztatását kiegészítő, a több lábon álló gazdálkodás biztonságát nyújtó, illetve a közellátás, közszolgáltatás hiányosságait pótló belső ellátási, szolgáltatási, ipari tevékenységek folytatásával. A kedvezményezettek köre az önkormányzatok, egyesületek, vállalkozók, gazdálkodók és szervezeteik.

Az 1308. intézkedés célja az egyes vidéki térségek gazdasági, kulturális és táji adottságainak megfelelő helyi jellegű infrastrukturális fejlesztés annak érdekében, hogy az országos infrastruktúra rendszerekből nem ellátható térségek számára is biztosított legyen az élet- és munkakörülmények infrastrukturális háttere. A kedvezményezettek köre a gazdálkodók és integrációik, civil szervezetek, kistélepülések önkormányzatai.

A 41. intézkedésnél a kedvezményezettek körében csak az EU Bizottsága és a Monitoring Bizottság van megjelölve.

4. A tervezett megvalósítási intézkedések verifikációja

A Terv intézkedésenként eltérő részletezettséggel és kidolgozottsággal ad indoklást, fogalmazza meg a célkitűzéseket, határolja be az alintézkedéseket és ezek kereteit, határozza meg a kedvezményezetteket, elbírálási kritériumokat, adja meg az intézkedést érintő nemzeti jogszabályokat, pénzügyi rendelkezéseket. Mint azt már említettük, a Terv kevés esetben adja meg konkrétan az intézkedés várható számszerűsített hatásait. Az intézkedésekkel kapcsolatos eljárásrend, a végrehajtásért felelős szervek funkciójának leírása sem mindig tárja fel a részleteket.

4.1. A végrehajtásért felelős szervek

A 8.1. pont felsorolja a végrehajtásért felelős hatóságokat, amely – egy pont kivételével – megfelel a Tanács 1268/99 EK rendelete 4. cikk 5 pontja rendelkezéseinek. A Tanács 1663/95. rendelete értelmében az Igazoló Szerv feladatait a függetlenségi kívánalmaknak minden tekintetben megfelelő szervezetnek kell ellátnia.

A program végrehajtásáért mind a kilenc intézkedés esetén az FVM, illetőleg a felügyelete alá tartozó egyes szervezetek a felelősek.

4.2. Megvalósítás, ellenőrzés és értékelés

A kifizetéseket Igazoló Szerv feladatait az Állami Számvevőszék látja el. Ehhez azonban törvényt kell módosítani. Az Állami Számvevőszék a szervezetben is megfelelő színvonalon lesz képes ellátni az Igazoló Szerv feladatait. Kifogásolható, hogy a törvény módosításáig a Kormány az ellenőrzéssel saját hivatalát akarja átmenetileg megbízni.

Az agrárfejlesztési intézkedések pályáztatási munkálatait az FVM alá tartozó megyei FM Hivatalok végzik az FVM illetékes főosztályának szakmai felügyelete mellett.

A vidékfejlesztési intézkedések pályáztatási munkálataival kapcsolatosan nem teljesen világos a Tervben a Vidékfejlesztési Munkacsoport(ok) felépítése és szerepe. A Vidékfejlesztési Munkacsoportok – a szöveg szerint – az FVM *regionális szervezetei*, amelynek tagjai köztisztviselők és közalkalmazottak. Nem világos a szövegből, hogy ezek a szervezetek már megalakultak vagy még majd ezután alakulnak meg. (Tudomásunk szerint ezek még csak papíron léteznek.) Nem érthető az sem, hogy ha e szervezetek tagjainak legalábbis közalkalmazottaknak kell lenniük, akkor hogyan lehetnek tagok a VÁTI munkatársai, akik viszont nem közalkalmazottak?

A Terv szerint a Vidékfejlesztési Munkacsoportok végeznék a vidékfejlesztési programok pályáztatási munkálatait az FVM illetékes főosztályainak szakma felügyelete mellett. Véleményünk szerint ezt a program megvalósítása szempontjából kiemelkedően fontos feladatot még közvetve sem szabad kormányzati szférán kívüli szervezetekre bízni. Egyetértünk azzal, hogy a Munkacsoportok tagjai kizárólag köztisztviselők és közalkalmazottak legyenek.

A Terv – általunk különösen helyeselhetően – megfelelően kemény következményeket fogalmaz meg azokkal a pályázókkal szemben, akik nem teljesítik a vállalt feladatokat és kötelezettségeket. Ezért is igen fontos az a kérdés, hogy a teljesítések ellenőrzését milyen szervek végzik? A támogatásra kerülő pályázatokban vállalt feladatok és kötelezettségek teljesítését – a kincstár, ill. esetenként más szervek segítségével – az FVM felügyelete alá tartozó Agrárintervenciós Központ irányítása mellett az agrárfejlesztési programok esetében az FM megyei hivatalok, a vidékfejlesztési programok esetében a regionális szintű Vidékfejlesztési Munkacsoportok ellenőrzik. Ezzel csak részben értünk egyet. Egyrészt, helyeseljük, hogy ugyanazok a szervezetek, amelyek a pályáztatási munkákat is végezték az ellenőrzési munkában is részt vesznek, mert a szükséges információk már a támogatás megítélése előtti időszokról is rendelkezésére állnak és képes hasonló információkat a támogatás felhasználásáról is beszerezni. Szükségesnek véljük azonban azt, hogy a támogatásról beszerzett információk értékelésébe rendszeresen független szakértőket is bevonjanak.

A SAPARD egészének teljesülését ellenőrzendő, az EU előírásoknak megfelelően Monitoring Bizottság alakul az érintett tárcák, az önkormányzatok, nem-kormányzati szervek és társadalmi/szakmai partnerek képviselőinek részvételével. A Terv nem részletezi, hogy mely nem-kormányzati szervek, illetőleg milyen társadalmi/szakmai partnerek vesznek/vehetnek majd részt a Bizottság munkájában. Nem világos az sem, hogy az önkormányzatok miért és milyen módon vehetnének részt a Bizottságban.

Nem eléggé részletes a Bizottság kötelezettségeinek felsorolása. A Bizottságnak a Tervben leírtakon kívül elsősorban az alábbi feladatokat kell ellátnia:

- lefekteti az egyes intézkedések megfelelő végrehajtásához szükséges eljárások kereteit;
- figyelemmel követi, szervezi és ellenőrzi az időközi végrehajtási értékelésekkel kapcsolatos munkákat az intézkedések, és ahol szükséges az alintézkedések szintjén is – elsősorban a pénzügyi-, a fizikai- és a hatásmutatók alapján.
- az időközi értékelések által kimutatott teljesítési késedelem esetén megfogalmazza a munkák felgyorsításához szükséges lépéseket;
- szükség esetén elkészíti a program tevékenységében szükséges bármilyen változtatáshoz szükséges javaslatokat;
- véleményezi az éves beszámolók tervezetét.

Szükségtelennek tartjuk azt a kitélt, amely a Monitoring Bizottságon belül a nők és férfiak megfelelő arányára vonatkozik.

4.3. Pályázati eljárások és szelekciós kritériumok

Az intézkedések nagyrésznél – helyesen – szerepel az a szelekciós kritérium, hogy akik korábban megítélt és kapott támogatásokat nem az előírások szerint használták fel, hátrányba kerüljenek a többiekkel szemben. Ennek mértéke általában max. 40 pont levonás az összesen 100-ból.

A fenti levonás mértékét megfelelőnek tartjuk a 111. intézkedés esetén. Szigorítást javaslunk a 114./154. intézkedésnél, ahol a támogatás hatásának mérése viszonylag nehéz lesz.

A 117. intézkedésnél nem szerepel az elbírálás kritériumai között levonás a korábban kapott támogatások nem előírászerű felhasználása miatt. Ennek indoka nyilván az, hogy a megalakítandó csoportban igen sok termelő és/vagy vállalkozó együttes pályázatáról van szó, és ezért viszonylag nagy az esélye annak, hogy közöttük valaki a korábbi támogatását nem megfelelően használta fel. Ez azonban – úgy véljük – nem elegendő indok a szelekciós kritérium teljes mellőzésére. Egyetérténénk viszont azzal, hogy a levonás maximális mértéke kisebb legyen 40 %-nál, ha az integrált szervezet résztvevői között van olyan, aki nem előírászerűen használta fel a korábbi támogatást.

Nem látjuk indokoltnak azt sem, hogy a 116. intézkedés esetében a levonás mértéke 40-ről 25-re csökkenjen.

B/ Összefoglalás

1. Az anyag – megítélésünk szerint - *tartalmilag* alapvetően teljesíti a SAPARD program követelményeit, egyeseket azonban csak felületesen érint.
2. A hozzánk beérkezett anyag *formailag és szerkezetileg* alapos átdolgozásra szorul.
3. A Terv tervezett intézkedései kapcsolódnak a megfogalmazott a stratégiai célokhoz és prioritásokhoz, de az összefüggések nem elég világosak és explicitek.
4. Hiányzik annak vizsgálata, hogy milyen hatással vannak a magyar mezőgazdaság és vidék fejlődésére a CAP vagy a GATT előírások, illetve hogyan vesszük ezeket a tervezett intézkedéseknél figyelembe.
5. A SWOT-elemzésben felsorolt erősségek jó áttekintését adják a magyar agrárszféra, a vidék és a környezet jelenlegi helyzetének, ám nem teljes a vidék és az agrárgazdaság gyengeségeinek leírása. Az erősségek és gyengeségek nincsenek összekapcsolva az ország helyzetét áttekintő anyagrészszel. Az elemzés eredményei – bár sok helyen csak implicit módon – beépülnek a tervezett intézkedések indoklásaiba.
6. Hiányos a korábban kapott pénzforrások felhasználásának és az eredményeknek a bemutatása.
7. A Tervből hiányzik annak vizsgálata, hogy mely régiók vannak közelebb, és melyek távolabb a jelenlegi, illetve a csatlakozáskor várható besorolási határtól, és a Tervben szereplő intézkedések eredményeinek hatására milyen változások várhatók etekintetben.
8. Nem helyeseljük azt, hogy az *agrárgazdaság területén* a SAPARD program keretében tervezett intézkedéseknek földrajzi korlátozása nem lesz, azaz nem lesznek kiemelten kezelt régiók.
9. A Tervben megfogalmazott három alapvető prioritás megfelel az EU támogatáspolitikai célkitűzéseinek, de nem bontódik le olyan *nemzeti prioritásokká*, amelyekre az intézkedések bemutatása során explicit módon hivatkozni lehetett volna.
10. A Tervben megfogalmazott általános és speciális célok összhangban vannak a mezőgazdasági és a vidék jelenlegi helyzetével.
11. A kiválasztott intézkedések Magyarország számára fontos célok megvalósítását fogják segíteni.
12. A tervezett intézkedések kidolgozottsági foka különböző. Egyes intézkedések leírása hiányos.
13. A mezőgazdaság-fejlesztési irányon belül viszonylag kevésnek tartjuk a gépvásárlásra és az agrárkörnyezet-védelemre, illetőleg túlzottnak a feldolgozási- és értékesítési támogatásra elkülönített keret nagyságát. Megfelelőnek tartjuk a vidékfejlesztési programokra elkülönített források arányait.
14. Egyes intézkedéseknél a szelekciós kritériumok túlságosan enyhék.

15. Az intézkedések végrehajtásának megvalósítására kialakított szervezeti felállást lényegében véve megfelelőnek tartjuk.
16. Az egyes intézkedések keretében odaítélt támogatások felhasználásának ellenőrzésére kialakított szervezeti kereteket lényegében véve megfelelőnek tartjuk.
17. A Terv megvalósulását követő monitoring tevékenység részletei kidolgozatlanok.

C/ Javaslatok

1. Az 1. fejezet teljes átdolgozása a vonatkozó megjegyzéseink szellemében. Meghagyni (esetleg tovább rövidített formában) az 1. fejezetet, és a 4. fejezet általános felsorolásaiban hivatkozni az 1. fejezet és a függelék konkrét táblázataira, illetve fejezet-pontjaira. Célszerű továbbá a 4. fejezet felsorolásait is – az alkalmazott • -jelek helyett – a fejezetpontot is tartalmazó számozással ellátni, hogy az egyes pontok között is a szükséges hivatkozásokat és kereszthivatkozásokat meg lehessen tenni.
2. Egy másik lehetőség: megszüntetni – vagy 1-2 oldalas bevezetőként összefoglalni – az 1. fejezetet, és a példaként átadott „Operational Programme for Agriculture and Rural Development and Forestry, 1994-99” c. terv struktúráját átvéve, mindig az egyes intézkedések indoklásakor bemutatni számszerűen is a problémákat és a tervezett intézkedések hatásaként várható számszerű eredményeket.
3. Véleményünk szerint az anyag elejére egy összefoglalás (Summary) lenne szükséges. Ennek tartalma:
 - Magyarország legfontosabb vidékfejlesztési jellemzői: néhány kiemelt gondolat és ezeket illusztráló adat (1 oldal)
 - A Terv stratégiája és a nemzeti prioritások (1 oldal)
 - Összefoglaló táblázat a tervezett intézkedésekről: egy-egy mondatos leírás és egy összefoglaló pénzügyi táblázat (2 oldal)

Ezután következhetne a helyzetleírás. Ennek célja az erősségek és gyengeségek alátámasztása, a választott prioritások indoklása, a tervezett intézkedések indikátorainak előkészítése. Ezért nagyon célirányosan kellene mind a szöveget, mind a táblázati anyagot összeválogatni - maximum 10-15 oldalban. Ha a pályázatot írók szükségét érzik a bővebb kibontásnak, akkor azt egy Függelékben kell megtenni!
4. A 2. fejezet bedolgozása a 3.-ba a fenti megjegyzés szerint. Megvizsgálni, hogy milyen mennyiségi mutatók bedolgozásához vannak meg a megfelelő adatok!
5. A 4. fejezet intézkedési terveinek kiegészítése két dologgal: a) szorosabb összekapcsolás a prioritásokkal, ill. stratégiai célokkal; b) kvantifikálás lehetőségeinek újragondolása és lehetőség szerint kiegészítése, a várható teljesülés évekre bontása elengedhetetlen!
6. Miközben részletező táblák tömege van bent az anyagban, kevés a világos áttekinthető táblázat. Különösen fontos lenne, hogy a tervezett intézkedésekről ne csak az a két táblázat legyen (99. és 100-101. oldal), amelyek közül az első túlságosan aggregált, a második pedig hosszú böngészést igényel. Szükség van egy olyan táblázatra, amelyik a 99. táblázat sorait bontja intézkedésekre (ez lehetne az ott közölt táblázat helyett) és egy olyanra, amelyik a 99. táblázat összesen sorát bontja fel intézkedésenként: ez kerülne a fentebb javasolt összefoglalóba.
7. Az *acquis communautaire* elvárásainak fényében a terv célkitűzéseinek elemzését ki kell egészíteni a 8.4. pontban.

8. A mezőgazdaság-fejlesztési irányon belül növelni javasoljuk a gépvásárlásra és az agrárkörnyezet-védelemre, illetőleg csökkenteni a feldolgozási- és értékesítési támogatásra elkülönített keret nagyságát.

9. A családi önfenntartó gazdaságok kialakulását megfogalmazó célkitűzés szövegezésében a szociális szempontok mellett legalább akkora jelentőséget kell adni a piacszerű kiegészítő tevékenységekből származó jövedelemszerzés elősegítésének. Egyértelművé kell tenni, hogy a családi önfenntartó gazdaság nem azonos a családi önellátó gazdasággal. Ez előbbi piaci viszonyok között is életképes lehet, az utóbbi nem. Ezért a Terv célkitűzései között az utóbbi támogatásának nem szabad megjelennie, hiszen ez ellentétes minden uniós támogatási céllal.

10. A mezőgazdaságfejlesztési intézkedésekre elkülönített forrásokon belül átcsoportosítást javasolunk: a gépvásárlásokra (1111. részintézkedés) és az agrárkörnyezet védelmére (116. intézkedés) fordítandó kereteket növelni szükséges az értékesítési támogatások (114. intézkedés) terhére.

11. Szigorítani kell az elbírálás kritériumait a 111. intézkedés esetében.

12. A szelekciós kritériumok közül a levonás mértékét növelni kell a 114/154., 116. és a 117. intézkedések esetében.

13. A vidékfejlesztési programok megvalósítását és részben ellenőrzését végző regionális szervezetek tagjainak köztisztviselőknek és közalkalmazottaknak kell lenniük.

14. Az intézkedések keretében odaítélt támogatások felhasználásának ellenőrzése során összegyűjtött információk értékelésére rendszeresen (évente) független szakértőket kell felkérni.

15. Pontosítani kell a Monitoring Bizottság összetételére, illetve a feladataira vonatkozó részeket.

Részletes megjegyzéseink²

Az általunk 1999. december 6-án kézhez kapott anyag szemmel láthatóan még nem végleges. Formailag rendkívül sok kívánnivalót hagy maga után, szerkezeti és szerkesztési hibákkal tarkított, egyes részek túlírta, mások csak vázlatosan kidolgozottak. Átfedések, ismétlések találhatók. Egyes esetekben bosszantó hibák, pongyolaságok maradtak az anyagban.

A szövegben lévő táblázatok nincsenek megszámozva, enélkül pedig igen nehézkes a rájuk való hivatkozás. Olyan táblázatot nem illik közölni, amelyre nem történik hivatkozás. A függelékben bőven találtunk ilyen táblázatokat. Például: 2. táblázat, 8. táblázat, 33. táblázat. Természetesen tévedhetünk is, mert a Függelék táblázatainak sorrendje nem mindenütt követi a szövegbeli sorrendet és a szöveg nem is közli, hogy függelékbeli táblázatról van szó. A 12. és 13. táblázatra például a 33. oldalon hivatkoznak, majd a 14. táblázat már a 18. oldalhoz tartozik. A 33. és 34. oldalon lévő táblázatok a függelékben is bent vannak (hivatkozás is történik rájuk!), de a szövegben is szerepelnek. Hogy kerül a 37. és 38. oldalra az a két táblázat?

A kiinduló anyagot angolul kellett volna készíteni. Egyrészt, sokkal hatékonyabban igénybe lehetett volna venni az angol szakértő segítségét, másrészt az angolra fordítás gyakori hibaforrás a tapasztalatink szerint.

A 6. oldalon fölöslegesnek tűnik a térképpel növelni a terjedelmet. Jó megoldás lenne, ha ez a térkép – hasonlóan a DG-VI egyes working papereihez – a címlapon jelenne meg.

A 7. oldal 2. bekezdésére vonatkozóan: Mennyi idő az „elmúlt évtizedek”? Régebben is volt több százezres megyeszékhely!!

A 7. oldal utolsó bekezdésében: Mi a „városias jellegű területek” kritériuma?

A 9. oldal alulról 3. bekezdésének. utolsó mondata: az "1994-99 közötti nagy stabilitás" nincs adattal alátámasztva.

A 10. oldal táblázatában lévő az arányszámokat nem lehetne-e felvinni a 2. sz. térképre? Persze csak akkor, ha az intézkedések indoklásához és várható eredményeinek bemutatásához erre szükség van.

A 11. oldal 2. bekezdésében: Mekkora a termálvíz készletünk környező országokat nagyságrendekkel felülmúló nagysága? Az ilyen természeti értékek hasznosítása konkrétan is megjelenhetne, pl. a 1305-ös intézkedésben, vagy legalább az 5.3 fejezet közösségi támogatás nélkül megvalósuló intézkedések között. Ezek híján felesleges említeni.

A 11. oldal középső részében a műszaki infrastruktúra fejezet része kizárólag a közlekedéssel foglalkozik. Ez alapvető a vidékfejlesztésben, de a terv intézkedéseihez nem kapcsolódik közvetlenül. Esetleg a közlekedési ágazat elő-csatlakozási programjaihoz való kötődését érdemes lenne megemlíteni. Az ilyen kereszt-hivatkozások emelik a pályázati anyag értékét.

² Az itt közölt észrevételeinket elsősorban abból a célból közöljük, hogy az átdolgozás során figyelembe vegyék, de nem szándékozzuk azokat befoglalni az angol nyelvű értékelésbe.

A 12. oldal 2. bekezdésében a vezetékes gázellátásra vonatkozóan számszerű adatokra is szükség lenne, ha az intézkedések e terület fejlesztésére is kiterjedhetnek.

A 13-14. oldalakon: Mekkora a belföldi turizmus aránya? Ez különösen a falusi turizmus szempontjából lehet érdekes. A lakosság reáljövedelmének várható emelkedése megnövelheti ezt a keresletet is.

A 14. oldal 2. bekezdésében nem világos a felsorolás: a harmadik • -ban az első helyen szereplő 680 ezer ha is benne foglaltatik? Mekkora a természetes, érintetlen élőhely kiterjedése? Az ország erdősültségéről itt 18%-os adat szerepel. A 19. oldalon viszont 19%.

A 15. oldal 1. bekezdésében a mezőgazdaság aránya a GDP-ben az itt közölt adatok szerint már 1994 után lecsökkent 6% alá. Ezzel szemben az FVM által nemrég (1999) kiadott „The Hungarian Agriculture and Food Industry in Figures” c. tájékoztatóban még 1996-ban is 6.4%-os arány volt. A nemzetközi forgalomban lévő statisztikák is az utóbbit mutatják.

A 16. oldal utolsó előtti bekezdésének 1. mondatában a 2%-os szövetkezeti tulajdon ellentétes a hatályos földtörvénnyel. Ha még igaz egyáltalán ez az adat, miért kell egy EU-pályázatban közölni? Különösen, hogy ez az információ semmiféle közvetlen kapcsolatban nincs a tervezett intézkedésekkel. A 2. mondatban nem igaz, hogy az állami tulajdonban lévő földeket csak a tartósan állami tulajdonban maradó gazdasági társaságok használják. Bérlenek állami földeket az állami gazdaságokból privatizált társaságok tulajdonosai, minthogy a földet nem vásárolhatták meg.

A 18. oldal 5. bekezdésében a baromfi ágazat termelésének szintjére tett utalás ismétlés.

A 20. oldal 5. bekezdése: érdemes lenne – legalább a függelékben – területi statisztikát közölni az állattartó kapacitások kihasználtságáról. Annál is inkább, mivel a 111. sz. intézkedés erre a területre is irányul.

A 21. oldal 3. bekezdésének 1. pontjában miért kell a marxista „élőmunka” kifejezést használni? Az „élőmunka hatékonyság” helyett nyugodtan lehet a munkatermelékenység egyszerű kifejezését alkalmazni.

A 22. oldal utolsó előtti bekezdésében hogy lehet a vállalkozások „regionális ellátással” kapcsolatos feladatáról beszélni? Egyszerűen a szóban forgó vállalkozások versenyképességéről van szó a helyi, illetve regionális piacokon.

A 23. oldal utolsó bekezdése ismétlés.

A 26. oldal 3. bekezdésében nem teljesen világos, hogy a munkanélküliség miért fordítottan arányos a népességszámmal. De talán nincs is szükség erre az egyáltalában nem egyértelmű összefüggésre az anyagban.

A 27. oldal 4. bekezdésében nem igaz, hogy a magyar agrárium exportja visszaesett volna a rendszerváltás után. Éppen ellenkezőleg: növekedett, egyetlenként a közép- és kelet európai országok közül. Oka az volt, hogy a fogyasztás gyorsabban visszaesett, mint a termelés; így több jutott kivitelre. A bekezdés utolsó mondata ismétlés.

A 29. oldal utolsó előtti bekezdésében ha az átlag jövedelmek eltérését egy tizedes pontossággal adjuk meg, ezzel nincs összhangban a megadott időszak pontatlansága („kilencvenes évek eleje”).

A 30. oldal középtájt: a kettős felsorolás ismétlést takar.

A 30. oldal utolsó bekezdése: Miben mutat hasonlóságot Magyarország a felsorolt, egyébként nagyon eltérő országokkal? Egy kicsit kockázatos azt mondani, hogy az EU-ban sincsenek részletes területi statisztikák a humán erőforrásokról. Számos olyan EUROSTAT adatbázis van, amelyet egyetlen magyar intézmény, vállalat sem rendelt még meg. De milyen területi bontást hiányol az anyag? A NUTS-2 vonatkozásában például tanulmány is készült.

A 32. oldal közepén az agrárrollőről közölt adatokat (ha kellenek egyáltalán?) ki kellene terjeszteni 1998-ra is.

A 32. oldalon alulról a 2. bekezdésben félő, hogy az anyag nem azonos kategóriájú gazdaságokat hasonlít össze az EU és Magyarország között (az 5 ha alatti gazdaságok nálunk 44%-ot, az EU-ban 5.7%-ot tesznek ki). A farmok kritériumai tagországokként eltérőek a minimális méret szerint, de az évenkénti farm-statisztikák mintája nem tartalmazza a legkisebbeket (pl. az összes farmra számított átlagterület 18 ha körül van, az EUROFARM statisztikája 28 ha-t ad). Olaszországban, pl. 2 millió farm van, de a rendszeres statisztikai minta csak 800 ezret képvisel. De akárhogy is van, szükség van az intézkedések indoklásához erre az összehasonlításra?

A 33. oldal első táblázatához a KSH élelmiszermérlege már 1997-re is megvan. Kérdés azonban hogy szükséges-e ez a tábla az anyagban?

A 34. oldal felsorolását feltétlenül számozni kellene a szükséges hivatkozások megtétele érdekében. Az összetartozó, egymással kapcsolatban álló tényezőket célszerű lenne egymást után elhelyezni.

A 38. oldal utolsó előtti bekezdése ismétlés!

A 40. oldal 3. bekezdésében a tisztítatlan kommunális vizekkel foglalkozó rész ismétlés!

A 42. oldal 2. bekezdésében a "felszíni vizek 95%-a külföldről" megjegyzés ismétlés!

A 44. oldal 2. bekezdésének felsorolásban az eredményeket is – pár szóban – össze kellene foglalni.

A 44. oldal 3. bekezdésében megdöbbentő azt olvasni egy SAPARD terv-pályázatban, hogy az egyik PHARE-programmal sem hozható összefüggésbe. Ráadásul nem is igaz: több tervezett intézkedés is támaszkodhat PHARE-eredményekre, s maguk a SAPARD-prioritások is összecsengenek velük. Például, az ingatlan-nyilvántartás eddigi fejlesztése nélkül hogy lehetne a tervezett intézkedések jelentős részét elindítani?

A 44. oldal utolsó bekezdésében milyen törvény előfutára volt a kistérségi program?

A 45. oldal 1. bekezdésében a sorrend nem érthető: nem látszik sem kronológiai, sem logikai sorrend.

A 45. oldal utolsó előtti bekezdése második mondatának adatai nem függenek össze az első mondat kijelentésével

A 46. oldal 3. bekezdésében nincs adattal alátámasztva, hogy a perspektivikus szakágazatok versenypozíciója miképpen javult a támogatások eredményeként? Ez érdekes lehet abból a szempontból, hogy előre lehetne vetíteni ezt az eredményességet a tervezett hasonló intézkedésekre is.

A 46. oldal táblázatából hiányoznak adatok az 1995-ös és 1996-os oszlopokból.

A 47. oldalon címet kellene adni a hasábnak: pl. az első CÉL, a második ESZKÖZ lehetne. Az előző oldal utolsó mondata – a kettőspont ellenére – nem igazán magyarázza meg az oldal tartalmát. Mintha valamilyen pályázati útmutató szolgai követéséből írták volna ezt az oldalt, pedig komoly mondanivalója van.

A 49. oldal utolsó előtti bekezdéséhez: a „családi önellátó gazdálkodás” támogatása nem tárgya semmiféle közösségi támogatási programnak. Az írás anyag valóban tartalmazott egy intézkedést erre vonatkozóan, de az előzetes értékelést végző szakértők ezt szóvá is tették. Erre a célra aligha lehet közösségi pénzt kérni. Ha ez agrárpolitikai cél lenne, akkor sem volna célszerű így, explicit megfogalmazni a terv-pályázatban. Az írás anyagban a szakértők azt javasolták, hogy a támogatás csak akkor adható, ha hosszabb távon elősegítheti a piaci jellegű jövedelemszerzési források kialakulását a hátrányos helyzetű területeken.

A 49. old. utolsó bekezdésében nem volna célszerű azt is deklarálni, hogy a nemzeti támogatáspolitikai az GATT/WTO megállapodás keretei között is működik?

Az 50. oldalon található Speciális célok felsorolása túl általános. Legalább hivatkozásokat kellene tenni az 1. fejezetre, vagy annak elhagyása esetén az itt felsorolt témaköröket röviden ki lehetne itt fejteni.

Az 50. oldal "Földrajzi kiterjedés" alpontjában helytálló kijelentés, hogy hazánk az 1. célterület hatálya alá fog tartozni. Azonban itt lenne a lehetőség bemutatni, hogy mely régiók vannak közelebb, és melyek távolabb a besorolási határtól, és a terv-pályázatban szereplő intézkedések eredményeinek hatására milyen változások várhatók.

Az 50. oldalon alulról a 2. bekezdésben az a kijelentés szerepel, hogy a tervezett intézkedéseknek nem lesz földrajzi korlátozása. Akkor viszont miért foglalkozik az anyag a következő bekezdésben az ún. vidéki területekkel? Viszont foglalkozni kellene azzal a kérdéssel, hogyha földrajzi korlátozás nem is lesz, azonban az egyes régiók helyzetét eltérően fogják érinteni az intézkedések. Itt is fölvetődhet a kérdés, hogy milyen változások várhatók?

Az 51. oldal 2. bekezdésében nem világos, hogy minek a kritériumai alapján adja meg az anyag a népesség megoszlását?

Az 51. oldal utolsó bekezdésében legalább egyszerű modellszámítással meg kellene mutatni a különbséget a főbb termelőkapacitások felújítása és újak beállítása között. Ezáltal számszerűsíteni lehetne az eredményességét ennek a megközelítésnek, ami megkönnyítené, és pontosítaná a tervezett intézkedések indoklását.

References

EUROPEAN COMMISSION [1999a] "The Ex Ante Evaluation of the 2000-2006. Interventions Objective 1 & 2", *European Commission*, 20/01/99

EUROPEAN COMMISSION [1999b] "The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds interventions", *Working Paper 2*, The New Programming Period 2000-2006: methodological working papers, 11/06/99

Operational Program [1994] *Operational Programme for Agriculture, Rural Development and Forestry, 1994-1999*

SAPARD [1999] *SAPARD. Prior Appraisal of programme proposals*. Brussels, 09/11/99