

VI. Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programmal kapcsolatos észrevételek és javaslatok

Tartalomjegyzék a VI. fejezethez

BEVEZETÉS	248
1 AZ ÚMVP INTÉZMÉNYRENDSZERE	250
1.1 AZ INTÉZMÉNYRENDSZER GYAKORLATI MŰKÖDÉSE	251
1.2 AZ AGRÁR- ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI HÁLÓZATOK RENDSZERE	253
2 AZ ÚMVP FORRÁSALLOKÁCIÓJA	256
2.1 AZ EU JOGSZABÁLYOKNAK VALÓ MEGFELELÉS	256
2.2 A NEM MEGVALÓSULT PROJEKTEK MIATT ESETLEGESEN BERAGADT FORRÁSOK FELÜLVIZSGÁLATA	257
2.3 AZ ÚMVP NÉGY TENGYELÉNEK FORRÁSALLOKÁCIÓJA ÉS VÉGREHAJTÁSA	260
2.3.1 I. Tengely – A minőség és a hozzáadott érték növelése a mező- és erdőgazdaságban, valamint az élelmiszer-feldolgozásban	260
2.3.2 II. Tengely – A földhasználat racionalizálása a környezeti és a természeti értékek figyelembe vételével	262
2.3.3 III. és IV. tengely – A vidéki foglalkoztatás bővítése, a tevékenységek diverzifikálása, Helyi közösségek fejlesztése (LEADER)	264
3 AZ ÚMVP ELJÁRÁSRENDEJE	267
3.1 A TÁMOGATÁSOK ODAÍTÉLÉSÉNEK KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSBAN TÖRTÉNŐ VÉGREHAJTÁSA	267
3.2 AZ ELJÁRÁSREND JOGI SZABÁLYOZOTTSÁGA	269
3.3 A LEADER HELYI AKCIÓCSOPORTOK ÉRTÉKELÉSI FOLYAMATA	271
3.4 AZ ELJÁRÁSRENDET TÁMOGATÓ IT RENDSZER	271

Bevezetés

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) 2007-2013 között több mint 1 370 milliárd Ft-nyi támogatási forrást biztosít a vidéki térségeknek 5 prioritási területen:

1. A mezőgazdasági, az élelmiszer-feldolgozás és erdészeti szektor versenyképességének javítása, a strukturális feszültségek enyhítése, a termelés szerkezetváltás elősegítése
2. Versenyképes agrárgazdaság humán feltételeinek megteremtése, különös tekintettel az innovációs készség, a piacorientált szemlélet elterjedésére
3. Fenntartható termelés és földhasználat garanciáinak erősítése
4. Vidéki foglalkoztatási feszültségek csökkentése, a vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése, illetve a vidéki életminőség javítása, a szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása
5. Helyi közösségek fejlesztése (LEADER)

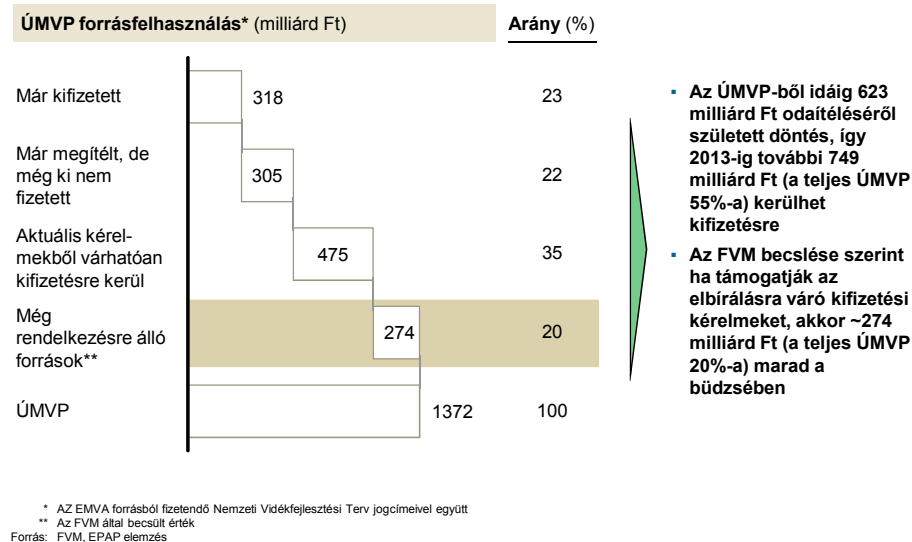
A prioritások végrehajtására 4 támogatási tengelyt határoztak meg:

1. A minőség és a hozzáadott érték növelése a mező- és erdőgazdaságban, valamint az élelmiszer-feldolgozásban
2. A földhasználat racionalizálása a környezeti és természeti értékek figyelembe vételével
3. A vidéki foglalkoztatás bővítése, a tevékenységek diverzifikálása
4. Helyi közösségek fejlesztése (LEADER)

A program kezdete óta 318 milliárd Ft támogatás került kifizetésre és további 305 milliárd Ft-ról már támogató döntés született. A jelenleg elbírálás alatt álló kérelmekből becslések szerint mintegy 475 milliárd Ft ugyancsak elfogadásra kerül. Mindezek alapján az ÚMVP-ben jelenleg kb. 274 milliárd Ft szabad forrás áll még rendelkezésre, ez hozzávetőlegesen a teljes büdzsé 20%-a.

Az ÚMVP végrehajtása előrehaladott állapotban van, és ha az aktuális kérelmek is elfogadásra kerülnek, akkor ~274 mrd Ft (20%) forrás marad a programban

Az ÚMVP végrehajtás státusza 2010.03.30



Látható, hogy a forráskiosztás előrehaladott állapotban van, Magyarország közép-európai viszonylatban is az élen járók közt van e tekintetben. A program és annak végrehajtása azonban számos problémát vetett fel, amelyek megoldása, átalakítása a program hátralevő időszakában megfelelőbb működést eredményezne. Ezeket a problémákat és a megoldásukra tett javaslatokat tekintjük át a következőkben.

Vizsgálódásunk során három fő területen azonosítottunk problémákat az ÚMVP-vel kapcsolatban, amelyek mélyebb elemzésre szorulnak, ezek a területek:

1. Az ÚMVP intézményrendszere
2. Az ÚMVP forrásallokációja
3. Az ÚMVP eljárásrendje

A következő fejezetekben ezeket a témaköröket tekintjük át.

1 Az ÚMVP intézményrendszere

Az 1290/2005, 1698/2005, 885/2006, az 1974/2006 és az 1975/2006 EK rendeletek értelmében az ÚMVP végrehajtásához a következő szervezeti egységek szükségesek:

- ▼ Illetékes Hatóság: felügyeli, szükség esetén utasítja a Kifizető Ügynökséget,
- ▼ Irányító Hatóság (IH): végrehajtja a programot, jóváhagyja a Kifizető Ügynökség tevékenységét,
- ▼ Kifizető Ügynökség (KÜ): kezeli és elvégzi a kifizetéseket, illetve felel azok jogosságáért,
- ▼ Igazoló Szervezet: ellenőrzi a kifizetéseket.

Magyarországon az Illetékes Hatóság a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Miniszter. Az Irányító Hatóság feladatait a Miniszter a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) Közösségi Ügyekért Felelős Szakállamtitkárságára és különböző osztályaira delegálta. A Kifizető Ügynökség a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH), az Igazoló Szervezet feladatait pedig a KPMG Hungária Kft. látja el.

Ezen szervezetek mellett tanácsadói feladatokat lát el a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalhoz tartozó Falugazdász hálózat, az Agrárkamara által működtetett Gazdálkodói Információs Szolgálat (GISZ), a Vidékfejlesztési Képzési és Szaktanácsadási Intézet (VKSZI) és a felügyelete alatt álló Regionális és Területi Szaktanácsadási Központok (RSZK, TSZK), maga az Agrárkamara, a Helyi Vidékfejlesztési Iroda (HVI) hálózat és a helyi vidékfejlesztés koordinációjáért felelős LEADER Helyi Akciócsoportok (LHACS-ok).

Az ÚMVP intézményrendszerét áttekintve, két területet tartunk fontosnak kiemelni, melyek:

- 1.1. Az intézményrendszer gyakorlati működése
- 1.2. Az agrár- és vidékfejlesztési hálózatok rendszere

1.1 Az intézményrendszer gyakorlati működése

Az ÚMVP gyakorlati működése nem a jogszabályokban lefektetett szervezeti struktúra és a tervezett határidők alapján valósul meg, melynek több oka is lehet:

- ▼ nem megfelelő előkészítés a tengelyek megnyitását megelőzően,
- ▼ humán erőforrás kapacitások nem megfelelő felmérése,
- ▼ sok esetben értelmetlen és pontatlan közlemények megjelentetése, mely a belső és az intézmények közti kommunikáció hiányára enged következtetni.

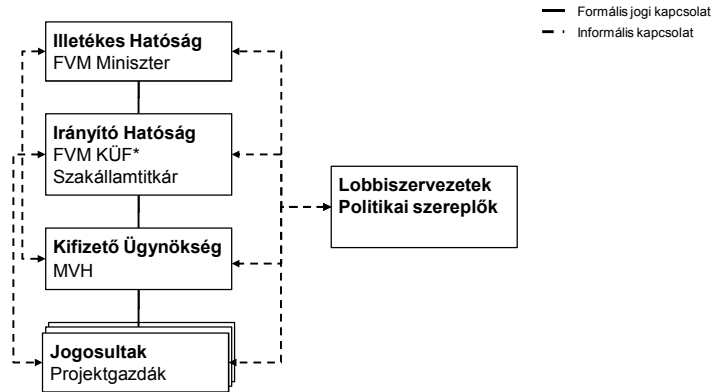
Sok esetben előfordult, hogy egy-egy intézkedés tervezett megnyitását vagy a kifizetési kérelmek benyújtásának tervezett időpontját el kellett halasztani, mert az MVH más intézkedések végrehajtása miatt leterheltségre hivatkozott vagy még nem állt készen a megfelelő informatikai háttér.

Ezzel egy időben az IH nem tudta tökéletesen utasítani az MVH-t a szükséges lépések megtételére. Nem kerültek pontosan kidolgozásra és kialakításra az eljárásrendi szabályok, a hierarchikus rendszer, ami elengedhetetlen a döntések érvényesítéséhez. Az alá-, fölérendeltséget és függőségi viszonyokat jogszabályban vagy elfogadott eljárásrendben kell rögzíteni ahhoz, hogy minden szervezet a saját feladatát végezze. A megfelelő szabályozással elkerülhetők lettek volna az egyes rendeletek és hozzájuk kapcsolódó közlemények többszöri módosításai, korrekciói. Előfordultak olyan esetek is, amikor az IH az MVH megkerülésével lépett kapcsolatba támogatásra jogosultakkal.

Az IH és az MVH közötti információáramlás nehézkessége az ÚMVP egészére rányomta a bélyegét: a programra vonatkozó rendeleteket az IH teszi közzé, de azok tartalmához az MVH is fogalmaz meg észrevételeket. A nem megfelelő információáramlás miatt a rendeletek javasolt változtatásai több módosítás után öltenek végleges formát, így előfordult például az, hogy egy adott jogszabályt egy évben ötször módosítottak. Ez egyrészt nehezíti a pályázók informáltságát, másrészt vontatottá teszi a határidők kiírását.

Az MVH-t egyértelműen és egyedül az Irányító Hatóságnak kell alárendelni, és az Irányító Hatóság hatáskörétől el kell távolítani az LHACS-okat

Az ÚMVP jelenlegi szervezeti viszonyai



- Jelenleg a jogilag lefektetett struktúra mellett számos informális befolyás nehezíti a különböző szervezetek közötti együttműködést
- Javasolt a szervezetek szakmai alapú, az EU-s normáknak megfelelő működésének kialakítása

* Közösségi Ügyekért Felelős
Forrás: EPAP elemzés

A Helyi Vidékfejlesztési Stratégiákban (HVS-ekben) leprogramozott, négy III. tengelyes intézkedés például 2009-ben a tervezett két alkalom helyett (május és október), csak egyszer nyílt meg a kérelmek benyújtására és akkor is több mint egy hónap késéssel, november közepén.

Az egyes benyújtási időszakok megtervezését nem előzte meg erőforrás-felmérés, sem az MVH humán kapacitását, sem az adott jogcímek jogi és IT-előkészítését illetően. A benyújtási időszakok időben nem egyenletesen oszlottak el, hanem hullámokban kerültek meghirdetésre, ami tovább nehezítette a megfelelő erőforrás-felhasználást. Az MVH kapacitásának pontos megállapításánál figyelembe kell venni a program technikai segítségnyújtását támogató, határozott idejű szerződéssel rendelkező alkalmazottjainak fluktuációját is.

Az MVH valós kapacitásának és az ÚMVP-hez kötődő feladatainak ellátásához szükséges idő- és erőforrásigények felmérésével objektív képet lehetne kapni a hivatal valós leterheltségéről, a felülvizsgált kapacitásokat pedig például egy erőforrásmérő-szoftver segítségével menedzselni is lehetne a program további szakaszában.

Javaslat 1: Az MVH humán és IT erőforráskészletének felülvizsgálata, illetve a jogszabályokban lefektetett szervezeti működés követése a gyakorlatban is, a szakmai irányítás előtérbe helyezésével.

1.2 Az agrár- és vidékfejlesztési hálózatok rendszere

Az agrár- és vidékfejlesztés számos tanácsadó és információs hálózattal támogatott, melyek funkciójukat tekintve sok esetben átfedésekkel, párhuzamosan működnek. Az ÚMVP-ben a következő tanácsadó szervezetek érintettek:

- ▼ **Falugazdász hálózat:** A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalnak alárendelten lát el elsősorban agrár-szaktanácsadói és tájékoztatási feladatokat. A falugazdászok száma az elmúlt években folyamatosan csökkent, 2009 februárjában 650 falugazdász működött 143 területközponthoz sorolva. A hálózat az FVM hatásköre alá tartozik.
- ▼ **Gazdálkodói Információs Szolgálat (GISZ):** Tanácsadói feladatokat lát el, az egyes támogatások megismeréséhez és megszerzéséhez nyújt információkat, ismerteti a támogatásokhoz kapcsolódó jogszabályokat, határidőket, kötelezettségeket. Hálózatában 202 ÚMVP tanácsadó tevékenykedik. A Szolgálatot a Magyar Agrárkamara működteti.
- ▼ **Területi Szaktanácsadási Központok (TSZK):** Szaktanácsadási szolgáltatást nyújtanak a gazdálkodóknak, együttműködve a helyi, kistérségi, köztestületi és szakmai érdekképviseleti szervezetekkel. Munkájukat a Regionális Szaktanácsadási Központok és a VKSZI koordinálják. Ezek a Központok az FVM által akkreditáltak.
- ▼ **Agrárkamara:** Elsősorban képzési feladatokat lát el, 1 fővárosi és 20 területi kirendeltségből áll.
- ▼ **HVI hálózat:** A VKSZI-nek alárendelten a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat (MNVH) szerves részeként lát el a vidékfejlesztésben koordinációs és pályázati tanácsadási feladatokat. Összesen 174 HVI működik az országban, kistérségenként egy irodával.
- ▼ **LHACS-ok:** Az ÚMVP III-IV. tengelyének LEADER metodológia mentén történő végrehajtására jöttek létre aluról szerveződő módon. Az LHACS-ok önkormányzatokból, vállalkozókból és civil szervezetekből, helyi közösségekből szerveződtek öntevékeny módon. A HVS-ek megtervezése, projektek generálása, a III-IV. tengellyel kapcsolatos tájékoztatás, és a IV. tengely kérelmeinek értékelése a fő feladatuk. Összesen 94 LHACS működik az országban.

Az agrárfejlesztési hálózatok feladatai

	Falugazdász hálózat	GISZ	TSzK	Agrárkamara
Képzés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Pályázati tanácsadás	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Információgyűjtés, koordináció	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Szaktanácsadás	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tájékoztatás	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

- Az agrárfejlesztési hálózatok feladatai között több helyen is átfedés tapasztalható, illetve gyakran ellentmondásos tájékoztatási tevékenységet folytatnak
- A különböző tanácsadási szerveken keresztül különböző háttérintézmények juttatnak információt a gazdálkodókhoz

Forrás: EPAP elemzés

A vidékfejlesztési hálózatok feladataiban is azonosíthatóak párhuzamosan végzett feladatok, amelyek hálózati integrációval összehangolhatóak

A vidékfejlesztési hálózatok feladatai az ÚMVP végrehajtása során

	2007	2008	2009	2010
HVI feladatok	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A helyi szereplők koordinálása és tájékoztatása ▪ LHACS-ok létrejöttének támogatása 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A helyi szereplők tájékoztatása ▪ HVS tervezés támogatása 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A helyi szereplők tájékoztatása ▪ Projektötlet generálás 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A helyi szereplők tájékoztatása ▪ Projektötlet generálás
LHACS feladatok	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Még nem jöttek létre, a helyi szereplők elkezdtek szerveződni 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A helyi szereplők koordinálása ▪ A HVS kidolgozása 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A helyi szereplők koordinálása és tájékoztatása ▪ Projektötlet generálás 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A helyi szereplők koordinálása és tájékoztatása ▪ Projektötlet generálás ▪ IV. tengelyes kérelmek elbírálása

- A HVI-k eredeti célja a helyiek koordinálása és az LHACS-ok szerveződésének támogatása volt
- 2010-re a legtöbb funkciót átvették az LHACS-ok, ezért hálózati integráció lehetséges

Forrás: NFÜ, EU Vonal, EPAP

Látható, hogy a felsorolt agrár- és vidékfejlesztési hálózatok feladatai között több helyen vannak átfedések. A többcsatornás tájékoztató és tanácsadó tevékenység miatt a vidéki szereplők gyakran ellentmondásos információkhoz jutnak, ez pedig csökkenti a különböző hálózatok és az egész ÚMVP hitelességét és befolyásolja a potenciális pályázóknak a program iránt tanúsított érdeklődését.

A különböző hálózatok feladatköreinek lehatárolását, az intézmények közötti együttműködések szabályozását egy összefoglaló dokumentumban lenne javasolt megállapítani, mivel jelen pillanatban a különböző intézmények feladatai nem tisztázottak és nem azonosíthatóak egyértelműen az egyes hálózatok felelősségi területei.

Az is előfordul, hogy az átfedő feladatokat ellátó hálózatokat kétféle forrásból finanszírozzák: míg a GISZ az ÚMVP program forrásaiból működik, addig a Falugazdász szolgálatot állami pénzből tartják fenn. A kettősségek megszüntetésével például más célokra felhasználható ÚMVP-pénzeket is fel lehetne szabadítani.

javaslat 2: *Szükséges az agrár- és vidékfejlesztési hálózatok konszolidációja, egyszerűsítése, feladatköreik egyeztetése és összehangolása, előtérbe helyezve a megfelelő szakembergárda megtartását és az érdekképviselők visszaszorítását.*

2 Az ÚMVP forrásallokációja

A forrásallokációval kapcsolatban három olyan problématerületet azonosítottunk, amelyek tárgyalásra szorulnak, ezek sorrendben:

- 2.1. Az EU jogszabályoknak való megfelelés
- 2.2. A nem megvalósult projektek miatt esetlegesen beragadt források felülvizsgálata
- 2.3. Az ÚMVP négy tengelyének forrásallokációja és végrehajtása

2.1 Az EU jogszabályoknak való megfelelés

A pályáztatás folyamatát és a kifizetések elszámolását is többek között az 1290/2005, 1698/2005, a 885/2006 a 1974/2006 és a 1975/2006 EK rendeletek szabályozzák, valamint a 23/2007 FVM rendelet, mely hazai jogszabály ugyan, de az EU-s előírásoknak megfelelően alkották meg.

Az Európai Unió részletes, a tagállamoknál lefolytatott helyszíni ellenőrzésekkel felügyeli a kifizető ügynökségek munkáját és a források felhasználását. Amennyiben a tagállam nem a közösségi szabályoknak megfelelően használta fel a forrásokat (például nem megfelelően végzett el egy jogszabály által megkövetelt ellenőrzést), akkor a tagállamot az Ellenőrző Bizottság pénzügyi szankciókkal, illetve akár kifizetések folyósításának felfüggesztésével is büntetheti.

Az Európai Bizottság például 2009 szeptemberében 12 millió € támogatást vont vissza Magyarországtól a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer és a földterületek felszínét érintő egyéb ellenőrzések hiányosságai miatt, amely rendszerek az ÚMVP egyes támogatásainak ellenőrzésére is szolgálnak.

Mivel a Bizottság auditjai 2-5 éves eltéréssel vizsgálják felül a pályázatok felhasználását, ezért a jelenlegi időszakban kerülhetnek sorra az ÚMVP kezdeti, 2007-2008-as éveinek kifizetései.

A 2009-ben Magyarországon járt EU-auditorok több problémás területet is feltártak az ÚMVP-hez kapcsolódó ellenőrzésük során: a gépbeszerzések esetében túlszámlázásokat, egyéb esetekben hiányos nyilvántartásokat és hanyag ellenőrzési mechanizmusokat azonosítottak (pl. nem csatolt

számlamásolat a kifizetési kérelemhez vagy a támogatást igénylő hiányos állatállomány-nyilvántartása¹).

További vizsgált terület volt a termelői csoportok támogatása is, amelyeket Magyarország az EU irányelveivel ellentétesen már azok előzetes elismerésének szakaszában is támogatott.

Szakértői becslések szerint a szabálytalanul megítélt támogatási pénzek szankciójaként Brüsszel akár 100 milliárd forintnyi forrást is visszavonhat az ÚMVP-keretből. E következmények miatt különösen fontos, hogy Magyarország szigorú helyi ellenőrzésekkel és folyamatos monitoringgal előzze meg további szabálytalanságok létrejöttét.

A szabálytalanságok számának esetleges növekedésében az is közrejátszhat, hogy a jelenlegi ellenőrzési gyakorlat mindössze a pályázatok 5%-át ellenőrzi mintavétel alapján és a helyszíni szemlék során sem történik meg a támogatáshoz kapcsolódó összes számla ellenőrzése.

A helyi ellenőrzésnek pedig azért van különös jelentősége, mert ha a tagállam saját hatáskörben azonosít hiányosságokat, akkor azokról az összegekről továbbra is rendelkezhet, míg ha az EU tár fel szabálytalanul megítélt támogatási összegeket, akkor azokat visszaveszi a tagállamtól.

Javaslat 3: *Az összes, jelenleg az ÚMVP-ben érintett szereplőtől független audit lefolytatása a hiányosságok tagállami feltérképezése érdekében, a kockázatosnak vélt megítélt támogatások felülvizsgálata, a nem megfelelőnek ítélt projektek forrásainak visszavétele, majd újrakiosztása.*

2.2 A nem megvalósult projektek miatt esetlegesen beragadt források felülvizsgálata

A program 2007-ben történt megnyitása óta összesen 1 217 milliárd Ft összértékű támogatási kérelem érkezett be a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalhoz, amelyből mintegy 553 milliárd Ft értékűt hagytak jóvá. Kifizetési kérelem azonban csak 219 milliárd Ft értékben érkezett be a Kifizető Ügynökséghez 2007 eleje óta. Feltételezhető tehát, hogy akár több száz milliárd Ft értékben ragadtak be vidékfejlesztési források olyan projektekben, amelyek végrehajtása még nem kezdődött meg és feltehetően nem is fog megkezdődni.

¹ Kelemen Zoltán: A csapos közbeszól - Uniós agrártámogatások megvonása, In: hvg, 2009. október 29.

A beragadt források egy részének felhasználása a gazdasági válság következtében megváltozott gazdasági körülmények és a banki hitelforrások beszűkülése következtében került felfüggesztésre. Általánosságban elmondható, hogy az ÚMVP keveset tett a válság hatásának mérsékléséért, lényeges intézkedésként az eredetileg a 23/2007-es FVM rendelet által előírt, a támogatási összeg 80%-ában előírt teljesítési arányt az 51/2009-es rendelet 50%-ra módosította. Illetve egyes I. tengelyes jogcímekre előleg kifizetését engedélyezte. Az intézkedések azonban sok gazdálkodó forráshiányán nem változtattak, sőt olyan eset is előfordult, hogy az MVH az előírt 60 napos kifizetési határidő helyett 200 napra fizetett a pályázónak, tovább nehezítve ezzel a kedvezményezett pénzügyi helyzetét.

Szakértői becslések szerint jelenleg a beragadt és a jogi támadhatóság miatt problémás projektek összértéke a teljes ÚMVP forrásainak akár 15%-át is kiteheti. Ha e projektek támogatási összegei visszakerülnek az ÚMVP-hez, akkor mintegy 200 milliárd Ft osztható ki új intézkedéseken keresztül, ami a még nem kiosztott forrásokkal együtt kb. 480 milliárd Ft-ot tehet ki. Mivel a beragadt források időbeni visszafizetése jogi úton nehezen kényszeríthető ki, ezért ösztönző intézkedésekkel lenne javasolt rávenni a támogatottakat a források visszaulálására.

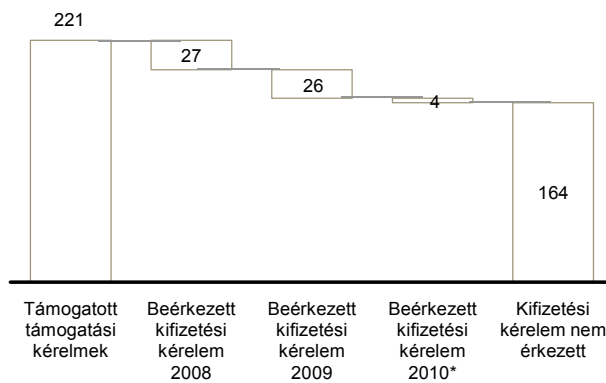
A beragadt források visszavételét nehezítheti, hogy a legtöbb beruházás megvalósításának megkezdésére 3 év áll rendelkezésre, amit további 12 hónappal növelhet meg a támogatáshoz kapcsolódó közbeszerzési eljárás a 23/2007 FVM rendelet 33. § alapján. Ezen idő letelte után is kérdéses a forrás visszahívásának lehetősége, mert jogilag nincs megfelelően szabályozva azon pályázók szankcionálása, akik egyszer sem nyújtottak be kifizetési kérelmet.

A teljes támogatási összegek visszaszerzésének jelentős korlátja lehet továbbá a korábbi mezőgazdasági pályázatokkal szakító feltételrendszer, amely a pályázóktól sem jelzálogjogot, sem bankgaranciát nem követel pénzügyi biztosítékként.

Az állattartó telepek korszerűsítésére (ÁTK I-II. 2007) beérkezett nyertes támogatási kérelmeknek várhatóan csak egy része fog megvalósulni

Állattartó telepek korszerűsítése (ÁTK I-II. 2007) intézkedés státusza

Állattartó telepek korszerűsítése (ÁTK I-II. 2007) intézkedések státusza (milliárd Ft)



- A 2007-es intézkedések eredményeként 221 milliárd Ft-nyi kérelem lett támogatott, azonban 2010 áprilisáig csak 57 milliárd Ft kifizetési kérelmet nyújtottak be
- 164 milliárd Ft értékű projektre nem érkezett eddig kifizetési kérelem, ezen források vizsgálata, és egy részének visszahívása megfontolandó

* 2010. március végi állapot
Forrás: FVM, EPAP elemzés

Javaslat 4: A beragadt források esetén ösztönzőket kell támasztani a projektgazdák számára a projektforrások visszaütalásához, például egy új jogcím meghirdetésével, amely a forrásokat visszaütalók számára nyit meg új pályázati lehetőségeket. A támogatások odaítélésénél szükséges a korábbi pénzügyi garanciák visszaállítása, valamint a projekt megkezdésére, illetve a megvalósításra rendelkezésre álló idő lerövidítése.

2.3 Az ÚMVP négy tengelyének forrásallokációja és végrehajtása

Az ÚMVP forrásallokációjával kapcsolatban felmerülő fő probléma, hogy nem lett megfelelően felmérve a különböző jogcímek abszorpciós képessége, így a program sok olyan területre allokál forrásokat, amelyek amúgy is az agrárium és vidékfejlesztés kedvezőbb helyzetben lévő területei, így a program nem a jelentős lemaradásban lévő területek felzárkóztatására fókuszál. A továbbiakban az egyes tengelyek forrásallokációjának jellemző problémáit tekintjük át.

2.3.1 I. Tengely – A minőség és a hozzáadott érték növelése a mező- és erdőgazdaságban, valamint az élelmiszer-feldolgozásban

Az ÚMVP legfelső szintű, tengelyek közötti forráselosztását regionális összevetésben vizsgálva szembeötlő, hogy Magyarország allokálta a rendelkezésre álló források legnagyobb részét az I. tengely intézkedéseire. Ezen hagyományos agrártámogatások között jelentek meg 2007-ben az ÚMVP első intézkedései:

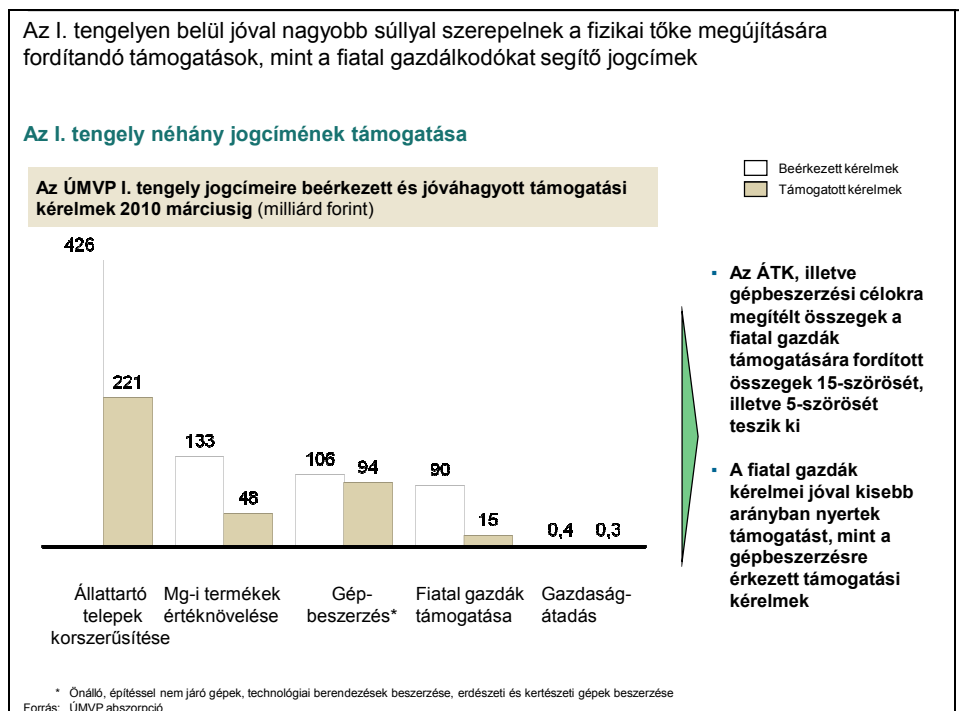
- ▼ az állattartó telepek korszerűsítését és
- ▼ az önálló, építéssel nem járó gépek, technológiai berendezések beszerzését támogató jogcímek.

Állattartó telepek korszerűsítésére már 2007-ben több mint 2200 kérelem érkezett, ezek 80 százaléka részesült támogatásban, átlagosan 120 millió Ft értékben. Gépbeszerzésre az első évben, 2007-ben 4700 kérelem érkezett, 93%-át támogatásban is részesítették. Az itt megítélt támogatások átlagos összege 9,4 millió Ft volt. 2009-2010-ben az említett két jogcímre további 1000, illetve 5300 támogatási kérelem érkezett be.

Az állattartó telepek korszerűsítésének támogatásával számos 100 millió Ft feletti beruházást tervező pályázó, illetve a beruházásokban részt vállalni kívánó beszállító igényét ki lehetett elégíteni, a kormány pedig bizonyíthatta, hogy lépéseket tesz az EU Nitrátdirektíva szabályozásáért is. A gépbeszerzések mielőbbi intenzív támogatásáért a gépbeszállítói lobbisikeresen küzdött, a döntéshozókra nehezedő, a támogatások jótékony hatását sürgető politikai nyomást pedig a vidéki gazdaságokban gyorsan és tömegesen beszerzett új gépek megjelenése enyhítette.

Az I. tengely legnagyobb intézkedései tehát látszólag nagyon sikeresnek bizonyultak. Egy mélyebb elemzés azonban könnyen kimutathatja, hogy

- az állattartó telepek korszerűsítésére megítélt források felhasználása, vagyis a beruházások megvalósítása nagyon nehezen zajlik, főként a banki hitelforrások gazdasági válság okozta beszűkülésének, a beruházási kedv általános visszaesésének, valamint a kötött eszközbeszerzéseknek köszönhetően (gépkatalógus),
- a gépbeszerzésekre megítélt forrásokat pedig sok esetben olyan nagy gazdaságok használták fel, amelyek gépesítettsége már eddig is versenyképes volt nemzetközi szinten is, mivel a támogatási kérelemben megfogalmazott követelményrendszernek a kisebb gazdaságok, egyéni vállalkozók nem tudtak megfelelni, azokat nem tudták teljesíteni.



Az I. tengely intézkedései jellemzően a nagybirtokos gazdálkodókat érték el, ennek korrekciójára (figyelembe véve a régiós összehasonlításban is különösen elaprózódott magyar birtokrendszert) javasolt sort keríteni. További fontos következmény, hogy a fenti jogcímekre nem jogosult kis gazdálkodókat, mikrovállalkozásokat segítő III-IV. tengelyes források odaítélésére így még nagyobb figyelmet kell fordítani.

Az I. tengelyes támogatásoknál megemlítendő az is, hogy a benyújtott támogatások indokoltságát nem ellenőrzik megfelelően szakmai szempontból. Ha a benyújtott pályázat az ellenőrző szoftver kritériumait teljesíti, akkor nem feltétlenül készül további, szakértői értékelés a kérelem indokoltságáról. Így előfordulhat például, hogy egy faluban három-négy vállalkozó egyenként is kiépít a település méreteinek megfelelő mezőgazdasági gépparkot.

2.3.2 II. Tengely – A földhasználat racionalizálása a környezeti és a természeti értékek figyelembe vételével

A hazai forrásallokációt tekintve, a régió többi országához viszonyítva a II. tengelyen belül is találhatunk egy szembeötlő különbséget. Magyarország a II. tengelyes források kimagaslóan magas arányát, 70%-ot allokálta agrár-környezetgazdálkodási (AKG), a környezet védelmét előtérbe helyező gazdálkodást támogató kifizetésekre. Az intézkedés keretében önkéntes alapon öt évig, a környezetvédelmi célú gyeptelepítés célprogram esetében tíz évig AKG kötelezettségeket vállaló mezőgazdasági termelők és egyéb földhasználók támogathatóak, továbbá az intézkedésben meghatározott előírások teljesítéséért járó kifizetés terület (hektár) alapú vissza nem térítendő támogatás.

Az MVH által a pályázatok értékelésére használt Integrált Irányítási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) a terület alapú támogatások objektív elbírálására lett kialakítva, ehhez tökéletesen illettek az AKG-támogatások, amelyek szintén terület alapon kerültek kiosztásra.

Az AKG kifizetésekre beadott igénylések szinte mindegyikét támogatták, egyedül az EU által 35%-os arányban maximált integrált szántóföldi célprogram esetén történtek elutasítások forráshiány miatt.

A 2009 végén lezárult támogatási elbírálások összesen mintegy 15 ezer gazdálkodót részesítenek évi 55 milliárd Ft támogatásban, ezáltal felhasználva a rendelkezésre álló AKG-keret több mint 70%-át.

Az AKG integrált szántóföldi kifizetések egy része pedig szintén a nagygazdaságok számára jelenthet további forráslehetőséget, azáltal, hogy lényegében lehetővé teszi az eddigi intenzív művelésmód folytatását néhány, nehezen ellenőrizhető, minimális környezeti hatással bíró előírás betartásának ígérete ellenében. Az ellenőrzési folyamaton e jogcím esetében is szigorítani kellene, hogy az AKG kifizetések valóban a környezetbarát gazdálkodás szélesebb körű elterjedését eredményezzék.

Összefoglalva a II. tengely jogcímei az I. tengelyhez hasonlóan aránytalanul kerültek meghatározásra és szintén lehetőséget biztosítanak a nagy gazdálkodók előnyös helyzetbe kerülésére.



2.3.3 III. és IV. tengely – A vidéki foglalkoztatás bővítése, a tevékenységek diverzifikálása, Helyi közösségek fejlesztése (LEADER)

2008 során minden LEADER Helyi Akciócsoport (LHACS) megalkotta a saját térségére vonatkozó Helyi Vidékfejlesztési Stratégiát (HVS-t), melyben négy III. tengelyes (összesen 483,3 millió € támogatás) és két IV. tengelyes intézkedés (összesen 231,5 millió € támogatás) számukra dedikált forrásait programozták le a saját térségükre az alábbi jogcímek igénybevételével:

III. tengely

312 Mikrovállalkozások létrehozásának és fejlesztésének támogatása

313 A turisztikai tevékenységek ösztönzése

322 Falumegújítás és -fejlesztés

323A A kulturális örökség megőrzése

IV. tengely

41 A helyi fejlesztési stratégiák megvalósítása

42 Térségek közötti és nemzetközi együttműködések

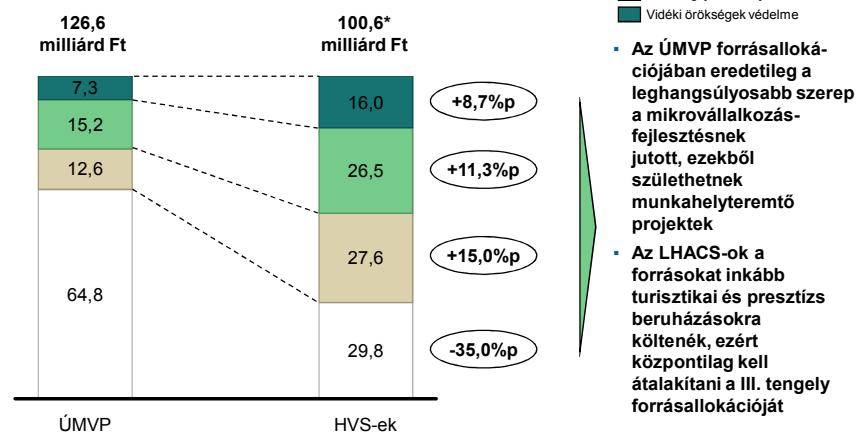
Az Irányító Hatóság (FVM) szabad kezet adott az LHACS-oknak a tekintetben, hogy a számukra dedikált forrást hogyan osztják meg tervükben az intézkedések között. Mindössze annyit írtak elő a térségeknek, hogy

- ▼ a hátrányos helyzetű településekre külön félretett forrásokat az érintett településekre allokálják,
- ▼ a III. tengelyes intézkedések forrásainak legalább felét fordítsák gazdaságfejlesztésre (ami a 312-es és 313-as intézkedéseket jelenti),
- ▼ illetve a IV. tengely intézkedéseire kapott források legalább felét ugyancsak allokálják gazdaságfejlesztésre.

Az LHACS-ok a munkahelyteremtő beruházások helyett inkább az egyszerűbb presztízsberuházásokat választanák, ellentmondva ezzel az ÚMVP-nek

Az ÚMVP és a HVS-ek III. tengelyének ellentmondó forrásallokációja

ÚMVP és HVS forrásallokáció intézkedésenként (%)



* Az ÚMVP IH a stratégiák tervezetésekor 26,0 milliárd Ft értékű tartalékokat képzett a fellebbezések esetére, ez automatikusan kimaradtak a HVS-ekből
 Forrás: FVM, EPAP HVS online tervező eszköz

A HVS-ekre vonatkozó további forrásprogramozási előírások hiányában és annak köszönhetően, hogy a vonatkozó rendelet megjelenése előtt kellett a helyi vidékfejlesztési stratégiák tervezését megkezdeni, az országos szintű HVS forráselosztás és az ÚMVP eredeti felosztása közötti eltérés előre kódolva lett a rendszerben. A tervezési időszak végén ez számokban is jelentkezett: az LHACS-ok a saját forrásallokációjuk szerint hajtották és hajtják végre a stratégiájukat, miközben azok részben ellentmondanak az ÚMVP-nek. Ez az ellentmondás a későbbiekben sem került kiigazításra, sem a HVS-ek újratervelésével, sem az ÚMVP felül bírálatával. Ennek az a következménye, hogy mintegy 400 millió € értékű támogatás a tervezettől eltérő módon kerül felhasználásra.

A fenti eltérések mérséklése érdekében beavatkozás szükséges a támogatási források átcsoportosítására, hogy egy ilyen jelentős forrásmennyiség a fő vidékfejlesztési prioritásoknak megfelelően kerüljön felhasználásra.

A mikrovállalkozások támogatására szolgáló intézkedéseknél további problémaként jelentkezett, hogy nagyon kevés színvonalas pályázat érkezett be. 2009-ben a Mikrovállalkozások létrehozásának és fejlesztésének támogatása jogcím elnyeréséhez például a megszerezhető 170 pontból átlagosan 93-95 pontot kellett elérni a támogatások elnyeréséhez, de egyes LHACS-ok esetében ez a ponthatár mindössze 20 pont volt. Ezt már csupán annak igazolásával is meg lehet szerezni, hogy a vállalkozás által javasolt fejlesztés illeszkedik a HVS-hez.

Ennek okának kiderítése további vizsgálatot igényel, hiszen nem ismert, hogy a bonyolult pályázati adminisztráció, a nem megfelelőnek talált pontozási rendszer vagy a vállalkozók alacsony pályázati kedve áll-e az eredmények hátterében.

A jövedelemtermelő beruházások megfelelő ösztönzése és a mikrovállalkozások pályázati kedvének élénkítése érdekében javasolt egy egyszerű, kevés adminisztrációval járó támogatási forma kidolgozása.

Javaslat 5: *A már felhasznált források figyelembevételével újra kell gondolni az ÚMVP mindegyik tengelyének forrásallokációját, mind a program második félidejére, mind a következő tervezési időszakra vonatkozóan. Idő hiányában a még nem felhasznált, nem megfelelően allokált forrásokat a központilag kijelölt célokra kell fordítani.*

3 Az ÚMVP eljárásrendje

Az ÚMVP végrehajtása egy világosan szabályozott és minden folyamatra kiterjedő eljárásrendet követel meg. Ezen eljárásrendek alapjait fektetik le az 1290/2005, 1698/2005 és a 885/2006 EK rendeletek, illetve a 2007/XVII. törvény. Ezekre épülnek a végrehajtási folyamatokat részletesen szabályzó FVM rendeletek és MVH közlemények.

Bár az ÚMVP sok tekintetben a korábbi, szintén EU-forrásokból támogatott mezőgazdasági SAPARD és AVOP programok folytatásának tekinthető, az ÚMVP eljárásrendje nem használja fel az előző programok alatt felhalmozott tapasztalatokat, így a különféle folyamatok eljárásrendjeit áttekintve számos probléma azonosítható. A következő területek vizsgálata kiemelt jelentőségű:

- 3.1. A támogatások odaítélésének közigazgatási eljárásban történő végrehajtása
- 3.2. Az eljárásrend jogi szabályozottsága
- 3.3. A LEADER Helyi Akciócsoportok értékelési folyamata
- 3.4. Az eljárásrendet támogató IT rendszer

3.1 A támogatások odaítélésének közigazgatási eljárásban történő végrehajtása

Az ÚMVP a 2004-2006-os Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Programtól (AVOP), a környező országok aktuálisan futó vidékfejlesztési programjaitól és az Új Magyarország Fejlesztési Tervtől (ÚMFT) eltérően nem pályáztatási eljárás keretében ítéli meg a támogatásokat, hanem – a területalapú támogatásokhoz hasonlóan – közigazgatási eljárás keretében. Ennek az a következménye, hogy a támogatási kiírások FVM rendeletek, a támogatási döntések pedig határozatok formájában születnek meg.

A terület alapú és az ahhoz hasonlóan jól szabványosítható, bizonyos feltételek meglétét igénylő (pl. építéssel nem járó gépek beszerzése, tanyabusz) támogatások odaítélésére ez a közigazgatási folyamat egy jól bevált eljárás, azonban a bonyolultabb, beruházás jellegű támogatások kiírására és elbírálására nem ideális. Egy komplexebb projekt megvalósítása során számtalan körülmény megváltozhat, ami hatással lehet egy projekt további előmenetelére, a támogatási szerződésekkel ellentétben a határozatok esetén azonban nincs mód a támogatási feltételek módosítására.

Ez egyrészt eredményezheti azt, hogy a pályázók kényszerpályára kerülnek a megvalósítást illetően, másrészt egyesek számára visszaélésre is okot adhat, azáltal, hogy az előre meghatározott szankcionálást felvállalva eltérően teljesítheti kötelezettségeit.

További problémát jelent az eljárásrendben az is, hogy a határozatok bírósági úton változtathatóak, – ellentétben az AVOP és a SAPARD programokban alkalmazott szerződésekkel, amelyek esetében az MVH jogorvoslati osztályánál lehetett kifogást benyújtani – így egyes változtatási igények akár a kifizető, akár a kedvezményezett részéről éveket vehetnek igénybe.

Szakértői becslés alapján jelenleg mintegy 10 milliárd Ft-os nagyságrendben folynak perek az MVH ellen eljárásrendi hibák miatt. A peres úton érvényesítendő igények nagy száma annak is köszönhető, hogy a közigazgatási eljárásról szóló 2004/CXL. törvény (Ket.) és a 2007/XVII. törvény nincs kellően összhangban, eltérő jogi értelmezésekre ad lehetőséget.

A komplex, beruházás jellegű projektek támogatása esetében át kell térni a pályáztatási eljárásrendre

A pályáztatási és a közigazgatási eljárásrend összehasonlítása

Pályáztatási eljárás		Közigazgatási eljárás
Módosítás esetén az IH megfogalmaz egy új közleményt, amit közzétesz <input checked="" type="checkbox"/>	Kiírások módosítása	<input checked="" type="checkbox"/> Az IH-nak minden alkalommal végig kell vinnie egy bonyolult rendeletmódosítási folyamatot
Mindig egészében elérhetők a módosított felhívások és külön a módosítási közlemények is <input checked="" type="checkbox"/>	Kiírások átláthatósága	<input checked="" type="checkbox"/> A módosított részek egyenként, külön dokumentumokban lelhetők fel
A projektörülmények megváltozása-kor a támogatási szerződések polgár-jogi procedúrákkal módosíthatók <input checked="" type="checkbox"/>	Támogatások módosítása	<input checked="" type="checkbox"/> A támogatási határozatok csak korlátozottan és az IH részéről egyoldalúan módosíthatók
A pályázati kiírások lehetőséget adnak a szakmai értékelésre még komplex projektek esetén is <input checked="" type="checkbox"/>	Projektek értékelése	<input checked="" type="checkbox"/> A rendeletek segítségével inkább csak bizonyos feltételek teljesülését lehet ellenőrizni

A komplex, beruházás jellegű projektek támogatása esetén nincs szakmai érv a közigazgatási eljárásrend mellett, ezért ezeknél a nem területalapú támogatásoknál át kell térni a pályáztatásra

Forrás: EPAP elemzés

A program határozatok által történő végrehajtása a potenciális ügyfelek tájékozódását is nehezíti. Az ÚMVP végrehajtása során a kiírások paraméterei időről időre változnak, ami minden alkalommal egy bonyolult rendeletmódosítási folyamatot von maga után. A különféle módosított rendeletek a vidékfejlesztési portálokon nem lelhetők fel egységes formában, hanem módosításonként részletekben, ami nem segíti a rendszer átláthatóságát.

Egy támogatási program megjelentetése a gyakorlatban a következőképpen történik:

Az FVM megalkotja és megjelenteti az FVM rendeletet, mely megtalálható a minisztérium honlapján. Ebben jogszabályi nyelvezettel leírásra kerülnek a támogatási kérelem legfontosabb irányelvei. Az FVM rendelet megjelenését követően az MVH elkészíti és hivatalos honlapján megjelenteti a rendelethez kapcsolódó MVH közleményt. Ebben a közleményben a gyakorlati útmutatások és konkrét eljárások kerülnek szabályozásra. Ehhez a közleményhez kapcsolódnak a támogatási kérelem formanyomtatványai, melyek szintén az MVH honlapjáról tölthetők le.

A közlemények szövegezése némileg egyszerűbb, mint a rendelet jogszabályi nyelvezete, de ezek a dokumentumok is nehezen értelmezhetőek a célközönség számára. A támogatási kérelmek közleményei több esetben utalásokat tesznek különböző jogszabályokra, melyek nehezen hozzáférhetőek. Így az egyes támogatási kérelmekhez több jogszabály, rendelet kapcsolódik, melyek értelmezése az oda-vissza hivatkozások miatt átláthatatlan a pályázók számára.

A különböző pályázati jogcímek eljárásrendszereiben szükséges különbségtételt maga az EU is szorgalmazza, többek között az 1290/2005/EK rendelet 1. bekezdése is említi.

Javaslat 6: *A komplex projektek támogatási eljárási rendszerének átalakítása – a mindenhol máshol alkalmazott – pályáztatási eljárásra, összhangban a 2007/XVII. törvény egyéb előírásaival.*

3.2 Az eljárásrend jogi szabályozottsága

Az ÚMVP eljárásrendjének szabályozása a vonatkozó törvények, rendeletek és határozatok alapján több szempontból is problémásnak tekinthető. A vonatkozó jogszabályok nem tartalmazzák minden, a támogatás megítélésének szempontjából fontos jogi fogalom definícióját, ez pedig eltérő értelmezésekre adhat okot és vitathatóvá tesz támogatási döntéseket. Ezt támasztja alá, hogy a 23/2007 FVM rendelet szinte minden módosítása tartalmaz kiegészítő fogalommagyarázatokat (pl. az 53/2008, a 97/2008, vagy az 51/2009 rendeletek).

A kifizetési kérelmek elbírálásakor a műszaki tartalommodosítás egyáltalán nem megengedett, ez olyan szélsőséges esetekhez vezethet, hogy egy beruházás teljes támogatási összege elveszhet amiatt, ha a beruházás egyik elemét funkciójában megegyező, de eltérő anyagú elemre cserélik. Egyes III.-IV. tengelyes kérelmek esetén pedig maga a műszaki tartalommodosítás is nehezen értelmezhető, e fogalom minden tengelyre kiterjedő meghatározásával szintén adós a szabályozás.

Nem csak többféleképpen értelmezhető, de elavult feltételeket is támaszt az ÚMVP. A program rendeletei az elszámolható kiadások azonosításához az SZJ (Szolgáltatások Jegyzéke), illetve a VTSZ (vámtarifaszám) számok feltüntetését írja elő, annak ellenére, hogy ezeket a nyilvántartásokat a 2007/CXXVII. áfa-törvény 2008. május 1-i módosítása óta nem kötelező feltüntetni, akkor sem, ha a vonatkozó törvény ezen azonosító számokra hivatkozik.

A fogalmi bizonytalanságok mellett az ÚMVP szabályozásának jelenlegi állapota időbeli anomáliákat is eredményez. A Ket. szerint minden, a döntésig beérkező kérelmet figyelembe kell venni, ezzel szemben a 2007/XVII. törvény nem ismeri az önkéntes hiánypótlás fogalmát. Az eltérő értelmezések vitatott támogatási döntésekhez vezethetnek.

A Ket. törvénnyel való újabb ütközésre mutat példát az ÚMVP keretében lefolytatott közbeszerzések ellenőrzése is. A Ket. alapján a közbeszerzés megtámadásának objektív határideje egy év, ezzel szemben arról nem rendelkeznek a program jogszabályai, hogy egy több évvel a támogatás megítélése után ellenőrzésre kerülő ügyfél esetében van-e lehetőség felülvizsgálni a támogatás keretében lezajlott közbeszerzés jogosságát.

Javaslat 7: *Világos, egyértelműen értelmezhető jogszabályi környezet létrehozása, rendeletmódosításokkal, központilag kiadott jogszabály-értelmezésekkel, annak biztosítására, hogy a támogatások elbírálása országszerte egységes alapokon történjen, az eljárásrendben lefektetett határidők betartásával, valamint a pályázók folyamatos tájékoztatásával.*

3.3 A LEADER Helyi Akciócsoportok értékelési folyamata

Az LEADER Helyi Akciócsoportok (LHACS-ok) feladata a IV. tengelyhez kötődő kérelmek előzetes értékelése, mely értékelés után az MVH is értékeli a kérelmeket. Az értékelés folyamata több szempontból is aggályos:

- ▼ Az LHACS-ok értékelésekor nem feltétel a nyilvánosság, sőt az ÚMVP IH 3/2009 közleménye alapján a testület tagjainak titoktartási kötelezettségük van, emiatt gyakran szubjektív elemek kerülnek az értékelésbe.
- ▼ Az LHACS-okhoz általában a kérelmeknek egy korábbi verziója kerül, amelyek az MVH verziójával ellentétben még nem tartalmazzák a hiánypótlásokat. Azonban ha az MVH a saját és az LHACS értékelése között eltérést talál, akkor szankcionálja az LHACS-okat. Az eltérések a kettős értékelés miatt eleve kódoltak a rendszerben, ráadásul a szankciók kiszabása jogi szempontból is vitatható, hiszen az LHACS-on kívülálló ok miatt büntet.
- ▼ A támogatási kérelmek megfelelő szakmai szempontból történő értékelése nem elvárható az LHACS-októl, mert a tagok sok esetben nem rendelkeznek a szükséges szakmai képesítésekkel. Emiatt az értékelést célszerű kizárólag az MVH hatáskörébe utalni.

Javaslat 8: *Az eddigi LHACS értékelések nyilvánosságának előírása, az LHACS-MVH kettős értékelés megszüntetése, az értékelés kizárólagosságát az MVH-hoz utalva, ezzel megteremtve a minden fél számára elérhető transzparens szempontrendszereket, eredményeket. Ezek hiányában megkérdőjelezhető a bírálók szakmai kompetenciája, valamint a támogatások minőségi elosztása.*

3.4 Az eljárásrendet támogató IT rendszer

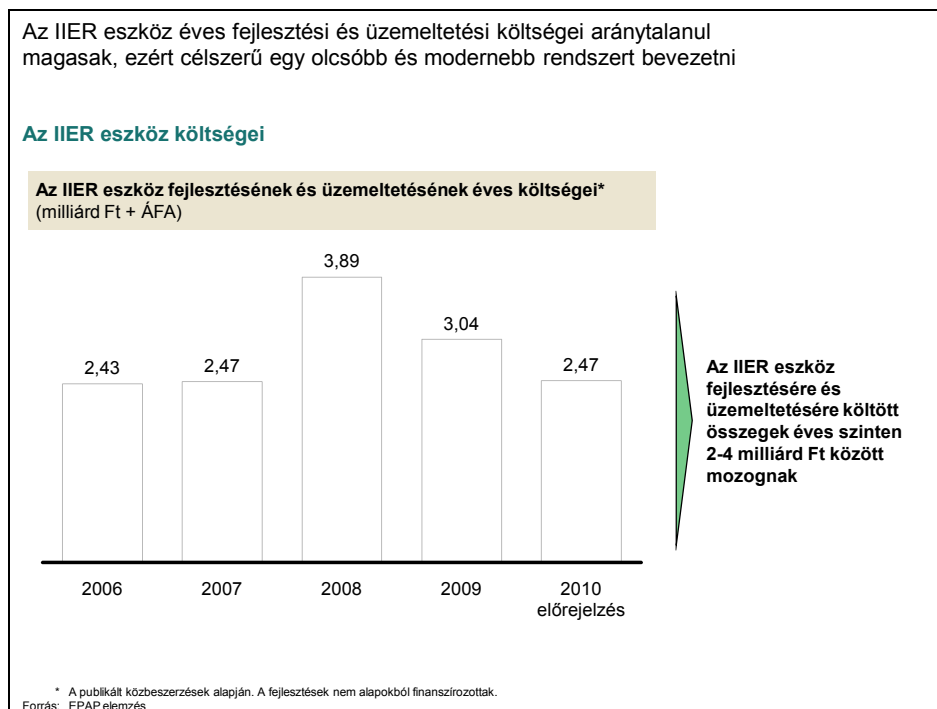
A jelenleg érvényben levő ÚMVP szabályozás alapján a beérkező támogatási kérelmeket az Integrált Irányítási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) nevű szoftver segítségével végzik. Az IIER értékelési rendszere azonban a területalapú támogatásoknál bevált közigazgatási eljárásra optimalizált, ami alapvetően feltételek teljesülését képes hatásosan ellenőrizni. Ez biztosítja az objektivitás egy bizonyos szintjét, azonban a kérelmek jelentős része komplex, beruházás típusú projekt és ezeknél a szoftver alkalmazhatósága kérdéses lehet.

Az IIER alkalmazásának egyik célja, hogy meggyorsítsa az ügyintézés, azonban a kérelmek többségét papír alapon kell benyújtani, ami manuális hivatali adatbevitelt, így lassú eljárást eredményez. A

támogatási kérelmekhez közzétett adatlapok szinte minden esetben PDF formátumban kerülnek fel a közreműködő szervezetek honlapjaira, amelyek ha írható dokumentumok, akkor nem lehet elmenteni azokat vagy alapvetően kizárt azok géppel történő kitöltése. Így a támogatási kérelmek adatlapjait üresen tudják kinyomtatni a pályázók és azokat kézzel kitöltve tudják csak benyújtani. Ez az eljárásrend a mai informatikával átszótt világunkban középkori megoldásnak tekinthető, mely nem felel meg az EU által támasztott normáknak.

A rendszer adatkezelése is rugalmatlan, például egy támogatott cég jogutódlása esetében a korábban a jogelőd által beadott kérelmeket újra manuálisan rögzíteni kell.

Az IIER a pályázatok értékelése után határozatokat generál, amelyek sematikusak és nem szerkeszthetők, így azokat nem lehet adott kérelmekhez igazítani, egyben nehezítik az ügyfelek számára a támogatási döntés indoklásának megértését. A jelenlegi folyamat nem teszi lehetővé a szakmai alapon történő értékelést, a pénzügyi tervek megvalósíthatóságának vagy az adott beruházás indokoltságának megállapítását.



További problémát jelenthet, hogy a projektek fizikai megvalósulásának monitoringját az IIER nem tudja megfelelően kezelni. A program jelen szakaszában – amikor már jelentős mennyiségű forrás elosztása megtörtént, de a fizikai megvalósítás még nem előrehaladott – lehetőség nyílhatna egy új IT monitoring rendszer bevezetésére, amely az egyes jogcímekben vállalt kötelezettségek megvalósulását követné nyomon.

Komplex, beruházás jellegű kérelmek szakmai értékelésére pedig a legjobb gyakorlat a „négy szem elve” mentén történő manuális szakmai értékelés, az NFÜ jelenlegi pályázati rendszere is ezen alapul.

Érdeemes megvizsgálni az IIER pályázati típusú támogatásokhoz való igazítását, továbbá azt is, hogy mi okozza, illetve hogyan lehetne csökkenteni a rendszer fejlesztésének éves szinten nettó 2-4 milliárd Ft-os költségeit.

javaslat 9: *A jelenlegi IIER funkciók használatának korlátozása a normatív pályázatok kezelésére, valamint az ÚMVP komplex, beruházás jellegű kérelmeihez kötődő értékelési rendszer átalakítása – az NFÜ értékeléséhez hasonlóan – egy új monitoring eszköz támogatásával lebonyolított manuális szakmai értékelésre. Megoldásként alkalmazható az egyéb EU-s pályázatoknál alkalmazott EMIR rendszerlogika, természetesen a megfelelő sajátossági átalakításokat követően.*

A javaslatok összefoglalása

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program jelenleg fennálló problémáinak javítása fontos feladat mind a program 2013-ig hátralévő időszakára, mind a következő tervezési időszakra nézve. Javaslatunkat három fő területre vonatkozóan gyűjtöttük össze, amelyek

1. Az ÚMVP intézményrendszerét,
2. Az ÚMVP forrásallokációját és
3. Az ÚMVP eljárásrendjét érintik.

1. Az ÚMVP intézményrendszerének javítása érdekében a rendszerben működő intézmények hatásköreinek, feladatainak és együttműködésének tisztázására van szükség, ezen a területen felvetett két javaslatunk ennek a célnak az eléréséhez nyújt segítséget:

***Javaslat 1:** Az MVH humán és IT erőforráskészletének felülvizsgálata, illetve a jogszabályokban lefektetett szervezeti működés követése a gyakorlatban is, a szakmai irányítás előtérbe helyezésével.*

***Javaslat 2:** Szükséges az agrár- és vidékfejlesztési hálózatok konszolidációja, egyszerűsítése, feladatköreik egyeztetése és összehangolása, előtérbe helyezve a megfelelő szakembergárda megtartását és az érdekképviselek visszaszorítását.*

2. Az ÚMVP forrásallokációját érintő javaslatunk az eddig megítélt támogatások felülvizsgálatát és esetleges újraelosztását tartják a fő cselekvési területeknek:

***Javaslat 3:** Az összes, jelenleg az ÚMVP-ben érintett szereplőtől független audit lefolytatása a hiányosságok tagállami feltérképezése érdekében, a kockázatosnak vélt megítélt támogatások felülvizsgálata, a nem megfelelőnek ítélt projektek forrásainak visszavétele, majd újrakiosztása.*

***Javaslat 4:** A beragadt források esetén ösztönzőket kell támasztani a projektgazdák számára a projektforrások visszautalásához, például egy új jogcím meghirdetésével, amely a forrásokat visszautalók számára nyit meg új pályázati lehetőségeket. A támogatások odaítélésénél szükséges a korábbi pénzügyi garanciák visszaállítása, a projekt megkezdésére, illetve a megvalósításra rendelkezésre álló idő lerövidítése.*

Javaslat 5: A már felhasznált források figyelembevételével újra kell gondolni az ÚMVP mindegyik tengelyének forrásallokációját, mind a program második félidejére, mind a következő tervezési időszakra vonatkozóan. Idő hiányában a még nem felhasznált, nem megfelelően allokált forrásokat a központilag kijelölt célokra kell fordítani.

3. Az ÚMVP eljárásrendjét illetően fontosnak tartjuk, hogy az ÚMVP komplex pályázatainak elbírálása pályáztatási eljárással történjen az eddig alkalmazott közigazgatási eljárás helyett. Az értékelések pedig egyértelmű jogi környezetben és hatásköri rendszerben az eddig alkalmazott IIER rendszer mellett manuális szakmai értékeléssel kiegészítve valósuljanak meg.

Javaslat 6: A komplex projektek támogatási eljárási rendszerének átalakítása – a mindenhol máshol alkalmazott – pályáztatási eljárásra, összhangban a 2007/XVII. törvény egyéb előírásaival.

Javaslat 7: Világos, egyértelműen értelmezhető jogszabályi környezet létrehozása, rendelet-módosításokkal, központilag kiadott jogszabály-értelmezésekkel, annak biztosítására, hogy a támogatások elbírálása országsszerte egységes alapokon történjen, az eljárásrendben lefektetett határidők betartásával, valamint a pályázók folyamatos tájékoztatásával.

Javaslat 8: Az eddigi LHACS értékelések nyilvánosságának előírása, az LHACS-MVH kettős értékelés megszüntetése, az értékelés kizárólagosságát az MVH-hoz utalva, ezzel megteremtve a minden fél számára elérhető transzparens szempontrendszereket, eredményeket. Ezek hiányában megkérdőjelezhető a bírálók szakmai kompetenciája, valamint a támogatások minőségi elosztása.

Javaslat 9: A jelenlegi IIER funkciók használatának korlátozása a normatív pályázatok kezelésére, valamint az ÚMVP komplex, beruházás jellegű kérelmeihez kötődő értékelési rendszer átalakítása – az NFÜ értékeléséhez hasonlitos – egy új monitoring eszköz támogatásával lebonyolított manuális szakmai értékeléssé. Megoldásként alkalmazható az egyéb EU-s pályázatoknál alkalmazott EMIR rendszerlogika, természetesen a megfelelő sajátossági átalakításokat követően.