



ÚJ MAGYARORSZÁG  
VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAM  
2007-2013

## A 2010. július 15. és 2010. augusztus 31. között működő LEADER Munkacsoport háttér tanulmánya a LEADER program egyszerűsítésére, okszerűsítésére, problémáinak javítására

Az anyagot összeállította, szerkesztette:

**Fejes István, a munkacsoport titkára**

Közreműködők:

**Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat (MNVH) LEADER Szakosztály**

Szabados Zsuzsanna – Éltesítő Balaton-felvidékért Egyesület

**ÚMVP Monitoring Bizottság**

Dr. Finta István – MTA Regionális Kutatások Központja

**Vidékfejlesztési Minisztérium (VM)**

Dr. Maác Miklós

Tóth Péter

**Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet (VKSZI)**

Dr. Mikula Lajos

Dr. Eperjesi Tamás

Fejes István

**Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH)**

Vulcz László

Juhász Ferenc

Ersók Norbert

Tóthné Laczkó Erzsébet

Matuska Sándor

A tanulmány lezárása: 2010. augusztus 31.



VIDÉKFEJLESZTÉSI  
MINISZTERIUM



MÁGYAR  
NEMZETI  
VIDÉKI  
HÁLÓZAT



## Tartalomjegyzék

I. rész. A LEADER feltáró munkacsoport összegző dokumentuma.....	6. oldal
1. Előzmények, a feladat értelmezése .....	7
2. Az ÚMVP (III.-IV. tengely) végrehajtásának jogi háttere és intézményrendszere .....	8
2.1. A jogszabályi háttér ismertetése, problémái. A jogszabály alkotás folyamata .....	8
2.2. Az intézményrendszer működése .....	9
2.3. Helyi Akciócsoportok (HACS-ok) belső szervezeti működése, teljesítmény értékelése	10
2.4. Helyi Akciócsoportok (HACS-ok) fenntarthatósága.....	10
2.5. Helyi Akciócsoportok (HACS-ok) tervezési, fejlesztési, helyi társadalom aktivizálását segítő tevékenységének jelentős erősítése.....	11
2.6. Helyi Akciócsoportok (HACS-ok) hazai és nemzetközi együttműködései.....	12
2.7. Az Európai Számvevőszék (ECA) audit előzetes megállapításai - következményei .....	13
3. Fő döntési pontok a rendszer átforgalmazásához .....	14
3.1. Fontos tartalmi kérdések a LEADER program végrehajtása során. HVS, munkaterv felülvizsgálat .....	14
3.2. Támogatások odaítélésének, a kérelmek kezelésének rendszere .....	16
4. Rendszerszintű javaslatok .....	17
4.1. III. és IV. tengely vonatkozásában támogatási rendszer átalakítása .....	17
4.2. Képzési, mentorálási rendszer létrehozása.....	18
4.3. Állandó együttműködési rendszer létrehozása az intézményrendszer szereplői között (MNVH keretein belül).....	18
5. A rendszer átalakításával kapcsolatos feladatok, határidők.....	19
6. Operatív, sürgős teendők (2010. szeptember-október folyamán).....	19
6.1. Építési projektek elszámolásának egyszerűsítése.....	19
6.2. Eljárásrend létrehozása a 23/2007 FVM rendeletben nem szereplő költség típusok elszámolására.....	19
6.3. HACS finanszírozás .....	20
6.4. MVH-HACS delegálási szerződés felülvizsgálata.....	21
7. Kockázatelemzés és kezelés .....	21
7.1. Sikeres LEADER - EU megfeleléség.....	21
7.2. Végrehajtási reformok sikertelensége.....	22
7.3. Politikai vetület .....	23
7.4. Átláthatóság, nyilvánosság.....	23
8. További kidolgozást igénylő feladatok .....	24
II. rész. Tanulmány a LEADER program egyszerűsítésére, korszerűsítésére, közismert problémáinak kijavítására.....	26. oldal
Vezetői összefoglaló .....	27
A tanulmány elkészítésének alapja.....	27
Előzmények.....	27

A feladat értelmezése.....	27
Stratégiai célok.....	28
Együttműködés .....	28
Bevezetés az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program III., IV. tengelye fejlesztésével kapcsolatban.....	29
EU-s jogszabályi megfelelés.....	30
Háttér/probléma .....	30
Javaslat .....	34
Nemzeti jogszabály-alkotási rendszer.....	35
Háttér/probléma felvetések.....	35
Javaslat .....	36
Eljárásrendi kérdések.....	37
LEADER kérelemkezelés.....	37
Háttér.....	37
Egy javaslat a kérelemkezelés folyamatára.....	38
Pályázati adatlapok .....	43
Háttér/probléma .....	43
Javaslat .....	44
Projektfinanszírozás .....	44
Háttér/probléma .....	44
Javaslat .....	44
HVS szerkezete .....	45
Háttér/probléma .....	45
Javaslat .....	45
Költségek vizsgálata.....	46
Háttér/probléma .....	46
Javaslat .....	47
Építési beruházások elszámolása.....	49
Háttér/probléma .....	49
Javaslat .....	50
Pályázatok benyújtása .....	51
Háttér/probléma .....	51
Javaslat .....	51
Projekt megkezdése .....	52
Háttér/probléma .....	52
Javaslat .....	52
Helyszíni ellenőrzés .....	53
Háttér/probléma .....	53
Javaslat .....	53
Bírálat.....	53
Háttér/probléma .....	53
Javaslat .....	54
Fellebbezés.....	55
Háttér/probléma .....	55
Javaslat .....	55
Kifizetési kérelmek.....	55

Háttér/probléma .....	55
Javaslat .....	56
Monitoring rendszer .....	57
Háttér/probléma .....	57
Javaslat .....	57
A Helyi Akciócsoportok működtetése, készségek elsajátítása .....	58
Háttér/probléma .....	58
Javaslatok .....	62
Teljesítményértékelés .....	63
Háttér/probléma .....	63
Javaslat .....	64
HACS-ok mérete .....	65
Háttér/probléma .....	65
Javaslat .....	65
Elszámolási rendszer .....	65
Háttér/probléma .....	65
Javaslat .....	66
Felkészültség .....	66
Háttér/probléma .....	66
Javaslat .....	66
Finanszírozás-pénzügyi helyzet .....	67
Háttér/probléma .....	67
Javaslat .....	69
Szankciók alkalmazása .....	69
Háttér/probléma .....	69
Javaslat .....	71
Fejlesztés, tervezés, helyi társadalom mozgósítása .....	71
Javasolt főbb irányok a „tervezés, fejlesztés, helyi társadalom aktivizálása” tevékenység erősítése területén .....	71
Nemzeti és nemzetközi együttműködés .....	72
Képzési igények .....	76
Informatikai fejlesztési igények (IIER) .....	76
További kidolgozást igénylő témakörök .....	78
A rendszerfejlesztési javaslatok során figyelembe vett fejlesztési javaslatokat megfogalmazó dokumentumok .....	80

III. rész. Megvalósítási idő- és ütemtervezet, excel formátumban.....  
*(Megjegyzés: a táblázat az anyaghoz csak elektronikus formában kerül csatolásra!)*

IV. rész. Dr. Finta István: A közösségi szabályozás keretei, és a hazai jogalkotás, jogalkalmazás tapasztalatai (Az ÚMVP III-IV. tengelyének kompatibilitási, megfelelőségi vizsgálata).....

81. oldal

1. A szabályozási lehetőségek megválasztása .....	82
2. Az eljárási szabályozás típusa .....	83
3. A közösségi jogi szabályozásból levonható következtetések .....	89
V. rész. Térképek.....	100. oldal

**I. rész**  
**LEADER feltáró munkacsoport**  
**Összegző dokumentuma**

## **1. Előzmények, a feladat értelmezése**

V. Németh Zsolt úr, a Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) államtitkára 2010. július 15-én a LEADER program egyszerűsítését, okszerűsítését, közismert problémáinak kijavítását célzó feltáró tanulmány elkészítését rendelte el. Ennek összeállítására munkacsoportot bízott meg, a feladat teljesítésének határidejeként 2010. augusztus 31-ét határozta meg.

A feladatra vonatkozó követelményekben több szempont jelenik meg. Ezek között az egyenrangú szempontok között kell megemlítenünk az ügyfelek/pályázók és a vidéki gazdaságfejlesztés érdekében a támogatási rendszer hatékonyabbá tételét, a közpénzek felhasználása átláthatóságának és elszámolhatóságának javítását, valamint az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) felhasználására vonatkozó jogszabályoknak és az Európai Számvevőszék adat- és beszámolókat érintő igényének való megfelelést. A feladat teljesítése, a javaslatok megfogalmazása közben, valamint egyes javaslatok jövőbeni részletes kidolgozásakor is figyelemmel kell lenni arra, hogy a fent említett szempontoknak való megfelelés egyik ponton se sérüljön.

A LEADER program egyszerűsítése, hatékonyabbá tétele megköveteli a következők áttekintését:

- Intézményrendszer központi és helyi elemei: Új Magyarország Vidékfejlesztési Program Irányító Hatósága (ÚMVP IH), Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH), Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet (VKSZI) szerepe, LEADER Helyi Akciócsoport (HACS), ügyfelek
- Helyi Vidékfejlesztési Stratégia (HVS) tervezés. Forrásallokáció
- HVS végrehajtása. Kérelem/pályázat kezelés.
- Monitoring

A fenti főbb témakörök kapcsán felmerülnek a jelenlegi rendszer keretében megoldandó, gyors megoldást igénylő problémák, melyek esetében rendszerszintű átalakításra a probléma sürgető volta miatt nincs lehetőség. Az ilyen jellegű problémák azonban felhívhatják a figyelmet azon pontokra, ahol a jövőben a rendszer javítása helyett a rendszer teljes vagy részleges átalakítására lesz szükség.

## **2. Az ÚMVP (III.-IV. tengely) végrehajtásának jogi háttere és intézményrendszere**

### **2.1. A jogszabályi háttér ismertetése, problémái. A jogszabály alkotás folyamata**

Az ÚMVP támogatási rendszerének alapját EK rendeletek adják. E rendeletek szövegezése tömör, lényegre törő. Kijelölik a célkitűzéseket, tartalmi elemeket és fő kereteket. A hazai jogszabályok pontosítják, részletezik az európai jogforrások által lefektetett alapokat. A hazai jogszabályok (a kérelmek/pályázatok szempontjából) három csoportba oszthatók:

- Végrehajtás általános szabályait meghatározó jogszabályok
- Egyes támogatási célokat, intézkedéseket elrendelő ún. jogcímrendeletek
- Egyéb, kapcsolódó jogszabályok

A végrehajtást szabályozó jogszabályok három legfontosabb eleme a „KET”<sup>1</sup>, az „MVH törvény”<sup>2</sup> illetve az ún. „Vhr”<sup>3</sup>.

Általánosan elterjedt vélekedés, hogy az ÚMVP támogatási rendszerének végrehajtása, a támogatási kérelmek kezelése a „KET alatt” zajlik. Ez annyiban igaz, hogy közigazgatási eljáráshoz hasonló keretek között, azonban az „MVH törvény” rendelkezései jelentős részben arról szólnak, miben és hogyan tér el a kérelem kezelési folyamat a KET-ben biztosított keretektől. A KET biztosítja a mérlegelés lehetőségét, az MVH törvény nem, a KET-ben meghatározott végrehajtási határidők szigorúbbak, a kérelem tartalmi módosíthatóságának lehetősége sokkal szélesebb körű stb. Az MVH törvény látható szándéka a támogatási kérelmek lehető legnagyobb mértékű egységesítése, a folyamat közbeni módosítások tiltása illetve minimalizálása, holott a támogatott beruházások vagy LEADER projektek egyediek és ennek megfelelően kezelendők. Az MVH törvény és a Vhr tartalma keveredik, gyakran ugyanannak a kérdésnek más-más részeire adnak iránymutatást. A kérelmek kezelése és tartalma szempontjából alkalmazott kulcsfogalmakat és eljárásokat nem tisztázzák (pl. támogatási alap, műszaki tartalom), ezzel teret adva nagymértékben eltérő végrehajtási értelmezéseknek. A Vhr alapvetően tisztázza az építési, illetve gépberuházási támogatásokkal illetve az egyéb költségekkel kapcsolatos fő szabályokat, nem tartalmazza azonban pl. eszközvásárlással, rendezvényekkel kapcsolatos fő szabályokat.

A Vhr-ben egyáltalán nem szerepel a pályázat kifejezés (kérelem szerepel), szigorú értelmezésben tehát nem is lenne alkalmazható LEADER pályázatok kezelésére – az intézmény rendszer jobb híján mégis erre támaszkodva kezeli a pályázatokat.

---

<sup>1</sup> 2004. évi CXL. törvény. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

<sup>2</sup> 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről

<sup>3</sup> 23/2007. (IV.17.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételének általános szabályairól



A Vhr, illetve a jogcímrendeletek gyakran módosulnak, többször a kérelmek benyújtási időszakában történt módosítás, melynek következtében aztán módosítani kellett a vonatkozó MVH közleményeket illetve a kérelem kezelő elektronikus rendszert (IIER) is. Ez végül jelentős késésekhez vezetett. A jogcímrendeletekkel kapcsolatos helyzetet leginkább az a tény jellemzi, hogy a turizmusfejlesztés jogcímre jelenleg két hatályos rendelet is vonatkozik (137/2008. (X. 18.) FVM rendelet illetve a 160/2009. (XI. 19.) FVM rendelet). A két jogszabály azonos célú és egymást nagymértékben átfedő tartalmú.

Összegezve tehát a jogszabályi rendszer alapos karbantartásra szorul cél szerinti, tartalmi, koherenciabeli, közérthetőségi, kiszámíthatósági szempontok figyelembe vételével.

## ***2.2. Az intézményrendszer működése***

Az ÚMVP végrehajtásának gyakorlatában az IH és a 96 HACS egymáshoz sok szálon kapcsolódó intézményrendszerként működik.

Bizonyos szempontok figyelembe vételével részben vagy egészben függetlenek, ugyanakkor egymáshoz képest függőségi viszonyaik és eltérő mértékű felelősségük és megállapítható. Egy támogatási kérelem útja szempontjából azonban a szereplőknek egységes rendszerként kellene működni. A támogatást igénylő ügyfél szemszögéből irreleváns, hogy az IH miért hozza meg késve, érdemi egyeztetés nélkül, kaotikus szerkezetben a szükséges jogszabályokat. Az sem fontos számára, hogy az MVH milyen okból kezeli ugyanazon jogszabály alapján kirendeltségenként, esetleg ügyintézőnként eltérő végrehajtási gyakorlattal támogatási kérelmét. Az összességében 8-12 hónapos kérelem kezelésre nem fogadható el az a magyarázat sem, hogy az illetékes HACS túl sok kérelmet kezel, kollégái nem kaptak megfelelő képzést vagy éppen gyakorlatlanok.

A rendszer sokszereplős, bonyolult lépésekből épül fel, hibái összeadódva okozzák a lassú működést, gyenge hatékonyságot. Vannak kisebb és nagyobb hibák, de nincs egyetlen nagy, generális hiba, amelynek megoldásával a rendszer felgyorsulhatna.

Jelentős ütközési felület a közigazgatási rendszer és a nonprofit szektor határvonala, éppen ezen a vonalon érintkezik az IH vagy az MVH a HACS-okkal. A két szektor más, sajátos adottságokkal rendelkezik, melyeket figyelembe kell venni a rendszer kialakításánál és működtetésénél egyaránt. A felelősségi viszonyok tisztázása (egymás, az Európai Unió illetve az ügyfelek irányában is) és valódi partneri együttműködés szükséges. Az IH vagy az MVH joggal kéri számon a HACS-ot a gyenge színvonalú tervezésért, projekt kiválasztásért vagy hibás kérelem kezelésért, a gondatlan költségekért. A HACS-ok joggal várják el az egyértelmű és időben megvalósuló szabályozást, az EU által meghatározott jogaik tiszteletben tartását.

Egyértelműen kijelenthető, hogy a rendszerben a szervezési, irányítási és együttműködési hiányosságok okozzák a problémákat.

A többszereplős intézményi rendszert egységes rendszerként kezelve, felelősségi viszonyokat tisztázva kell átszervezni a végrehajtás rendszerét.

### ***2.3. Helyi Akciócsoportok (HACS-ok) belső szervezeti működése, teljesítmény értékelése***

A HACS-ok többsége egyesület, néhány nonprofit gazdasági társaság formában működik. Az ÚMVP végrehajtás eddigi gyakorlata miatt a HACS-ok jelentős részében az alapító közösség tagjai elveszítették bizalmukat, aktivitásukat és motivációjukat a LEADER programban. Sok helyütt tehát a munkaszervezetek és az abban dolgozó munkavállalók (elsősorban kérelem/pályázat kezelési) feladatainak ellátása - és ezen keresztül fejlesztési források elosztása - vált egyenlővé a LEADER programmal.

A program sikere érdekében vissza kell állítani a közösségek bizalmát, biztosítani a tagság megújulását és ösztönözni, képezni a HACS közösségek és munkaszervezetek tagjait a pályázat kezelésen túli LEADER jellegű vidékfejlesztési feladatok végrehajtására.

Jelenleg a HACS-ok nem használják saját tevékenységük mérésére érdemi értékelést. A teljesítmény értékelés alapja az IH által kiadott munkaterv elvégzése, dokumentálása. A munkaterv feladataira jellemző, hogy adminisztratív jellegűek, a HACS munkájának értékét, eredményét nem valósan mérik és mutatják. A delegált feladatok ellátásának értékelését az MVH végzi. Az Akciócsoportok egyéb tevékenységeit, az ösztönzést, együttműködések létrehozását, segítségét, projektek generálását, a tervezési munka eredményességét, a HVS végrehajtásának sikerét nem értékeli, monitorozza a rendszer.

Az IH által kiadott munkaterv szerkezetének – a VKSZI bevonásával történő – érdemi átalakítása, a HACS-ok számára saját értékelő rendszer kidolgozása, bevezetése fontos feladat.

### ***2.4. Helyi Akciócsoportok (HACS-ok) fenntarthatósága***

A HACS munkaszervezeteknek a delegált feladatok ellátásából fakadóan legalább 4 fő munkavállaló foglalkoztatására kötelesek. A kérelmek, pályázatok kezelése mellett kötelezettség a tanácsadói, tájékoztató tevékenység, amely min. 1 fő független munkaerőt igényel. Az alkalmazottak többségének felsőfokú végzettséggel kell rendelkezni (1-1 fő adminisztrátor lehet középfokú). Az alkalmazottak feladatai sokrétűek, felelősség teljesek, ilyen feladatok elvégzéséhez vidéken is versenyképes jövedelmeket kell biztosítani. A személyi és egyéb költségekkel együtt elmondható, hogy egy-egy HACS minimálisan szükséges működési költsége 6,5 évre számítva hozzávetőlegesen 6,5x25 millió Ft, azaz összesen mintegy 160 millió Ft (a működés ténylegesen

2008. októberben kezdődött - 2015 júliusáig tart). Ez a nagyobb területű HACS-oknál jelentősen több is lehet, de minimumnak tekinthető. **10 olyan HACS működik<sup>4</sup>, amelyeknél az eredetileg megítélt működési forrás szinte biztosan nem lesz elegendő** illetve további 11, melyek 200 millió Ft alatti kerettel pénzügyileg kiélezetten működnek<sup>5</sup>. Ez utóbbiaknál a források elegendősége függ az EUR árfolyamától is. Amennyiben figyelembe vesszük, hogy a működési források csak a ténylegesen elosztásra és felhasználásra került támogatások arányában használhatók fel és a teljesítmény értékelés során is történhet forrás megvonás, úgy további HACS-okat sorolhatunk a veszélyeztetettek körébe.

Más forrásból származó bevételek megszerzése nem realitás a HACS-ok számára, az csak kivételesen fordulhat elő, sőt valóban nincs olyan tevékenység, amellyel jelentős forrást szerezhetnének.

Az erőforrások nagyobb részét a kérelem kezelés köti le, ezeknél a HACS-oknál különösen nehéz finanszírozni a többi feladat ellátását.

Összegezve elmondható, hogy a jelenlegi helyzet szerint **a HACS-ok legalább ötöde veszélyeztetett saját LEADER programjának sikeres végrehajtása, működésének finanszírozása területén.**

Ezen Akciócsoportoknak fokozott segítségre illetve felügyeletre van szüksége. Segíteni kell a lehető legteljesebb forrás felhasználás megvalósulását illetve megoldást kell keresni az esetleg hiányzó működési költségek biztosítására.

### ***2.5. Helyi Akciócsoportok (HACS-ok) tervezési, fejlesztési, helyi társadalom aktivizálását segítő tevékenységének jelentős erősítése***

A 2009 tavaszán lefolytatott ECA<sup>6</sup> audit előzetes megállapításai között is szerepelt, hogy a hazai LEADER Akciócsoportok nem fordítottak hangsúlyt a HVS-ükben a készségek elsajátítása, ösztönzés, és a stratégia végrehajtásával kapcsolatos feladataik tervezésére, értékelésére. A 1698/2005 EK rendelet is hangsúlyosan kezeli e feladatokat. A HACS tevékenysége nem pusztán források elosztása. E tevékenységek végzésére a HACS-ok jelentős részénél nincs meg a szaktudás, kompetencia. Ezt a hiányosságot javítani szükséges, képzés és mentorálás eszközeivel.

---

<sup>4</sup> DIPO, Eger Vidék kincsei, Észak-Kaposi Partnerek, Gerjesztők, Mezőföld, Nyugat Kapuja, Strázsa-Felső-Tápió, Szobi Kistérség, Tisza-menti LEADER Közösség, Velencei-tó KH

<sup>5</sup> Cserháthalja HK, Déli Napfény+ HK, Kis-Duna-menti HK, Kunsági HK, Mecsekvidék, Őrség Határok nélkül, Somló-Marcalmante-Bakonyalja, Tiszazugért, Völgy-Vidék, Zagyvaság, Zalai Témautak

<sup>6</sup> Európai Számvevőszék

## ***2.6. Helyi Akciócsoportok (HACS-ok) hazai és nemzetközi együttműködései***

A helyi akciócsoportok közti együttműködés, a különféle (regionális, nemzeti, európai) szintű hálózatok kialakulása a LEADER egyik építőköve és legfontosabb eredménye is.

E program nélkül nehezen lenne elképzelhető az innovációk átültetése, széles körű stratégiák tervezése és megvalósítása, de elősegíti a vidékfejlesztés érdekeinek a különféle szektorális lobbikkal szemben való erősítését is.

Az Akciócsoportok közötti hazai együttműködés több szempontból is szükséges:

- Régiós illetve kistérségi fejlesztések összehangolása érdekében a szomszédos HACS-ok kommunikációját és együttműködését ösztönözni kell.
- A turizmus és a vállalkozás fejlesztés esetén az egyes LEADER területek sem elég nagy és hatékony végrehajtási egységek, ezért együttműködésük lehetőségét meg kell teremteni.

A nemzetközi együttműködés több okból is nagyon fontos a hazai LEADER akciócsoportok számára:

- Az EU régi tagországaiban csaknem két évtizedes fejlesztési tapasztalat hasznosítható saját munkánkban. Ez ellensúlyozhatja azokat a nehézségeket, melyek az európai szinten csökkenő forrásokból és a fokozódó bürokráciából adódnak.
- A LEADER-en keresztül lehetőségünk nyílna arra, hogy a szomszédos országok magyarlakta területein élő vidéki közösségeket segítsük, velük élő kapcsolatokat alakítsunk ki a mindennapi élet szintjén.
- A kialakuló kapcsolatok jelentősen elősegítik a nemzeti, európai szakpolitikák területén a forrásokért vívott küzdelmet, erősítik az ország érdekérvényesítő képességét.

A nemzetközi együttműködés a tapasztalatcsere, a tudástranszfer, a vidéki térségekben az innovációjának fontos összetevője lehet. Jellemzően adódóan alapvetően eltér a beruházási jellegű LEADER jogcímeiktől, ezért az új LEADER rendszerben ezen sajátosságokat az EU által támogatott minőségi követelményekkel együttesen, hangsúlyosan kell figyelembe venni. A nemzetközi együttműködések elősegítésében fontos szerepe lehet a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózatnak (MNVH) is, az Európai Vidéki Hálózatban végzett munkájából adódóan. A fenti tartalmi és intézményi okokból adódóan javasolható, hogy a nemzeti és nemzetközi együttműködési pályázatok kezelésére külön eljárásrend és követelményrendszer kerüljön bevezetésre.

## ***2.7. Az Európai Számvevőszék (ECA) audit előzetes megállapításai - következményei<sup>7</sup>***

Az **ECA audit** során az alábbi alapvető hiányosságok kerültek megállapításra, amelyeket fontos programmegvalósítás szinten kezelnie az országnak annak érdekében, hogy ne kapjunk súlyos bírálatokat, illetve pénzbüntetést a későbbiek során. Ezek közül néhány alapvetően érinti a LEADER program hazai végrehajtásának gyakorlatát.

- Az ECA audit az AVOP LEADER+ intézkedéseivel kapcsolatos felülvizsgálati szakaszban megállapította, hogy a helyi pályázatok benyújtási határidejét nem a helyi akciócsoport, hanem az IH határozta meg. *Ez az ÚMVP keretében is így valósul meg, ami nem megfelelő.*
- Az akciócsoportok az AVOP LEADER+ program megvalósításánál csak azt tartották számon, hogy melyik intézkedéshez kapcsolódnak a pályázatok, azt nem, hogy melyik stratégiai cél teljesítésére irányulnak. *Ez az ÚMVP keretében is így van.*
- Az ÚMVP program keretében a HVS elkészítésénél a bejövő projektötletek vonatkozásában hivatalosan nem dokumentálták, hogy mi miért került, vagy nem került bele a HVS-be. *A tervezés során ez nem volt előírás az IH részéről.*
- A HVS-ben vizsgálni kellett volna, hogy az ott megfogalmazott célok, prioritások miként kapcsolódnak az ÚMVP céljaihoz vagy a stratégia tartalmához. *Ez nem történt meg, nem volt előírás.*
- A HACS I.-II. tengelyben meghatározott célokra is tervezhet a HVS útmutatója alapján, de ehhez forrás hozzárendelése nem történt. *Ezen felül tervezhetett még a további OP-kra is, amely tovább nehezítette a tervezési folyamatot. A jelen forrás szempontjából ez irreleváns volt. A HVS-en csak azokra az intézkedésekre szükséges tervezni, melyek felett a HACS illetékes.*
- A HVS-ben alkalmazott Helyzet-Probléma-Megoldás-Eredmény (HPME) rendszer nem tartalmazza egyértelműen a célok meghatározását. *Nehezen értelmezhető a pályázati kiírásoknál is és idegen a korábban és az azóta használt tervezési módszertanokat illetően is.*
- A HACS-ok alakulási, illetve a HVS terevezés időszakában az IH által alkalmazott kiválasztási folyamat nélkülözötte a HACS-ok közötti versenyhelyzet megteremtéséhez szükséges elemeket. „A tagállam inkább azokat az egységes stratégiákat szorgalmazta, amelyek legalább a minimális minőségi pontszám elérését biztosították. Ennek elősegítésére iránymutatást és támogatást nyújtott az előzetesen elismert csoportoknak,

---

<sup>7</sup> Az előzetes megállapításokat az IH észrevételezte, az észrevételeket megküldte az ECA számára. Az ECA ezt követően az észrevételeket figyelembe véve reagál és hoz végleges megállapításokat. A végleges megállapítások további, jelenleg biztosan nem látható következményeket eredeztethetnek.

ahelyett, hogy versenyeztette volna őket egymással.” A versenyeztetés az EU-s szabályozás egyik alapeleme, ezt a felülvizsgálat során fokozottan szem előtt kell tartani és ki kell építeni a biztosíthatóság feltételeit.

- „A HVS minősége az Akciócsoportok kiválasztásával egyidejűleg elbírálásra került, de az IH követelményein túl annak vizsgálata az eredményesség, a stratégiai célok megvalósíthatósága szempontjából elmaradt. A pontozásnál a LEADER-szerűség csupán 4%-ot ért. Az alacsonyabb szinten teljesítő csoportoknál nem volt követelmény szempont a minőségjavítás. A HVS felülvizsgálatnál ezt is alapvetően módosítani kell.

Megjegyzés: Fenti megállapítások nem szó szerinti idézések, hanem rövidített értelmezések, amelyekből jól látszik, hogy a HACs-ok kiválasztásával, a HVS-ek korábbi értékelésével kapcsolatban súlyos aggályok merültek fel az ECA audit során.

### ***3. Fő döntési pontok a rendszer átformálásához***

#### ***3.1. Fontos tartalmi kérdések a LEADER program végrehajtása során. HVS, munkaterv felülvizsgálat***

A képviselt térség ösztönzésére és felkészítésére, az ÚMVP (és más EU!) források megszerzésére és felhasználására, a helyi stratégia végrehajtásában való szoros közreműködésre a hazai HACs-ok többsége kevés figyelmet fordít. A jelenlegi végrehajtás tervezési szakaszában ezek az EU által meghatározott, alapvető LEADER feladatok csak címszavak szintjén voltak jelen. Kevesen ismerték azonban a mögöttes gyakorlat elvárásait és a HVS tervezési felülete sem tartalmazott ezekre nézve lehetőséget, kötelezettséget.

A HVS felülvizsgálatának kérdésköre 3 alapvető szempont, illetve problémakör alapján körvonalazható:

1. Az AVOP LEADER+ program kapcsán felülvizsgálati ellenőrzést végzett az Európai Számvevőszék (ECA audit), amely során nem csak az AVOP LEADER+ programmal, hanem a jelenleg folyamatban lévő ÚMVP programmal kapcsolatban is tett észrevételeket, elmarasztaló megállapításokat, amelyek mindenképpen intézkedést, esetenként alapvető rendszer módosításokat követelnek meg.
2. A HVS megvalósításához szorosan kapcsolódik a Helyi Akciócsoportok (HACs) szakmai működésének minősége, amely alapvetően határozza meg a HVS-ek megvalósíthatóságát, ezért az akciócsoportok szakmai működésének elemzése, értékelése javasolt.

3. A HVS felülvizsgálata rendszer szinten minden egyes újabb pályázati szakasz meghirdetése előtt szükséges.

A **HVS tervezési felület a szerkezeti felépítését illetően** jelenleg nagyon nehezen kezelhető.

A HPME (helyzet, probléma, megoldás, eredmény) mint intézkedési célterület, illetve egy-egy támogatási célterület, meglehetősen idegen megközelítés a pályáztatási rendszerben és megtévesztően TEÁOR ágazatok szerint került kategorizálásra. A jelenlegi szerkezet az ügyfelek számára is nehezen kezelhető, az illeszkedés vizsgálata nehézkes. Megfelelő szakmai jellegű képzés a tervezési és felülvizsgálati fázisban sem volt, ezért sok esetben hibás részek is vannak a vidékfejlesztési stratégiáknak. Az időközben tisztázásra került EU-s szabályozási elvárások beépítése is célszerű lenne.

A nemzeti-, nemzetközi együttműködés jelenleg integráltan jelenik meg az általánosan pályázható célterületekben, amire van ugyan lehetőség az EU-s szabályozás alapján is, de az eljárásrend jelentősen megnehezíti a források igénybe vételét, így szakmailag nem megfelelő.

A fent leírtak alapján az IH által kéthavonta kiadott **munkaterv felülvizsgálata** is javasolt. A részletek kidolgozásához a munkaszervezet (a VKSZI) bevonása is indokolt. A munkaterv rendszerének átdolgozása során figyelmet kell fordítani az ECA audit által is feltárt tartalmi hiányosságok pótlására, a felesleges adminisztratív elemek elhagyására.

A továbbiakban hasonló hibák elkerülése miatt szükséges a monitoringhoz megfelelő indikátorok beépítése. Az IH munkaterv a HACS-ok saját teljesítmény értékelésével együtt eszköz lehet a LEADER helyes szakmai irányítására, mederben tartására.

A **HVS módosításának mértékét** a fentiek figyelembevételével szükséges átgondolni.

Alapvetően 3 megoldás képzelhető el, ahhoz mérten, hogy a döntéshozók mennyire tekintik súlyosnak pl. az ECA audit előzetes észrevételeit, illetve a HACS-ok szakmai munkájának hatékony fejlesztését.

1. Teljes körű HVS felülvizsgálat
  - ECA audit előzetes észrevételei alapján a korábbi HVS kismértékű kiegészítése
  - HACS szakmai működésének fejlesztésére irányuló felülvizsgálat
  - HVS tartalmi fejlesztésére kiterjedő felülvizsgálat
2. Bővített HVS felülvizsgálat
  - HACS szakmai működésének fejlesztésére irányuló felülvizsgálat

- HVS tartalmi fejlesztésére kiterjedő felülvizsgálat,
3. Egyszerű HVS felülvizsgálat
- HVS tartalmi fejlesztésére kiterjedő felülvizsgálat

A jelenleg rendelkezésre álló információk alapján a teljes körű HVS felülvizsgálat megvalósítása javasolt.

Tevékenység	2010.				2011.		
	09. hó	10. hó	11. hó	12. hó	01. hó	02. hó	03. hó
Felülvizsgálati módszer és dokumentációs anyagának kidolgozása (IH, MVH, HACS, VKSZI)							
Felülvizsgálatra való felkészítés, képzés (IH, VKSZI)							
ECA audit előzetes észrevételei alapján a korábbi HVS kismértékű kiegészítése (HACS, IH, VKSZI)							
HACS szakmai működésének fejlesztésére irányuló felülvizsgálat (IH, HACS)							
HVS tartalmi fejlesztésére kiterjedő felülvizsgálat (projektgenerálás, projektötletek gyűjtése, illeszkedésvizsgálat, forrásallokáció, döntési kritériumok, stb.) (HACS, IH, MVH, VKSZI)							

### **3.2. Támogatások odaítélésének, a kérelmek kezelésének rendszere**

A támogatások odaítélésének joga (projekt kiválasztási jog, döntés azok megvalósításáról) a vonatkozó EK rendelet szerint a HACS jogosítványa – azonban az Irányító Hatóság (VM) felel az odaítélési folyamat jogszerűségéért illetve a Kifizető Ügynökség (MVH) a projekt egészének illetve egyes költségeinek jogosultságáért, kifizetéséért.

A jelenlegi rendszer nehezen képes tartalmi szempontokat kezelni, a támogatás adminisztratív megfelelés esetén szinte automatikus, a HACS csak a kiválasztási kritériumokat illetve a ponthatárt határozhatja meg. Az eddigi egyetlen LEADER pályázati körben a kiválasztási kritériumok megfelelő, hatékony meghatározására nem volt elegendő idő, tapasztalat. Az alábbi javaslatokkal kezelhető az ismert problémák jelentős része:

- Képzés a HPME/célterület illetve a kiválasztási kritériumok megtervezésére
- HVS-hez való illeszkedés jogosultsági feltételként való kezelése (nem nyerhet olyan projekt, ami nem felel meg a HVS-nek) – ezt nagyon pontosan kell indokolni, dokumentálni
- Kis kockázatú (értékhatártól és céltől függ) projektek odaítélésének egyszerűsítése



Megjegyzendő, hogy a HACS-ok több esetben megfelelően nem indokolható módon (pl. „a térségre nézve káros hatású projekt”) kívántak kizárni kérelmet/pályázatot. Ez nem objektív és védhető indok. Az ilyen jellegű igény is alátámasztja a képzések szükségességét.

A munkabizottság ez esetben arra is kereste a választ, miért húzódhat akár 8-12 hónapig, vagy fellebbezés esetén azon is túl a kérelmek kezelése. A LEADER munkabizottság a jelenlegi kérelemkezelési rendszerben a következő legfontosabb problémákat azonosította, különös tekintettel az elhúzódó kérelemkezelés okaira:

- Várakozás az IIER felület működésére a különböző jogcímeknél, azon belül az egyes munkafázisoknál.
- A jelenlegi 'A' ügyintézésben azonosított legnagyobb probléma/idővesztést okozó tényező az HACS-ok általi érkeztetésben a dokumentumok szkennelése volt, mely pályázatonként akár 4 órát is igénybe vehet, **100 pályázat esetén tehát akár 50 munkanapot!**
- A HACS munkaszervezet vezető általi mintavételes felülvizsgálat szintén idővesztést okozó, a munkabizottság tagjai által feleslegesnek ítélt elem a jelenlegi kérelemkezelésben.
- A hiánypótlások elhúzódása
- Folyamatba épített ellenőrzés („B” ügyintézői szint és igazgatói felülvizsgálat) elhúzódása
- Jogorvoslati eljárás, fellebbezések elhúzódása

Meg kell jegyeznünk, hogy a fenti problémák, mind az alapvetően a KET alatt kialakított rendszerben, mind pedig a kérelem kezelés teljesen új rendszerében jelentkezhetnek. A kérelmek kezelésének egyes munkafolyamatai jórészt adottak, függetlenek attól, hogy milyen szabályozási háttérrel végzik azokat.

A részletes anyagban megvizsgálásra került, hogy reálisan mi az a legrövidebb pályázat kezelési idő, amely a rendszer szervezési kérdések megoldásával elérhető.

#### ***4. Rendszerszintű javaslatok***

##### ***4.1. III. és IV. tengely vonatkozásában támogatási rendszer átalakítása***

Az ÚMVP ezen két tengelye jelentős eltéréseket mutat célrendszer és végrehajtás tekintetében is, de a HVS-be telepített megvalósítás szoros kapcsolatot teremt köztük.

- Támogatási határozat helyett szerződés: az ügyfelek idegenkednek a határozatoktól, kevésbé értik azokat, nem érzik biztonságosnak

- A kérelem/pályázat kezelés időtartamának csökkentése érdekében fogalmaztunk meg részletes javaslatokat
- Kifizetési feltételek életszerűvé tétele építési beruházások esetén, eszközök, képzések, rendezvények, folyamat jellegű projektek tervezésének-elszámolásának szabályozása
- HVS felülvizsgálat (lásd részletesen az erről szóló 3.1 pontban)

#### ***4.2. Képzési, mentorálási rendszer létrehozása***

Az Irányító Hatóság felelőssége nemzeti szinten a sikeres ÚMVP végrehajtás, az eredményes LEADER program. A hazai LEADER gyakorlat hiányos, jelenleg nélkülöz fontos, a LEADER program szerves részét képező elemeket. A hazánkban működő Akciócsoportok egy részében ugyan van arról elképzelés, milyennek kell lennie a LEADER programnak, de a hazai végrehajtási rendszerben sok kisebb-nagyobb akadály vet gátat az innovatív és progresszív végrehajtásnak. Ahhoz, hogy a LEADER program kimozdítható legyen erről a holtpontról, támogató rendszer életre hívása és működtetése szükséges. Képzésre, folyamatos mentorálásra alkalmas struktúra, felkészült mentorok segítségével oldható meg. A közelmúltban lebontott RKO rendszer nem nyújtott ilyen típusú szakmai támogatást. IH vezetéssel, MNVH illetve a VKSZI részvételével kell kialakítani a mentorálás rendszerét, úgy, hogy a helyi (régió, megye) kapcsolattartás biztosított legyen. A rendszer kialakítása során ki kell térni az MVH szerepére is.

A képzések a delegált feladatok ellátásával kapcsolatosan is szükségesek. A HACs-ok ez irányú munkája az MVH jelzései alapján jelentős minőségi különbségeket mutat, amely veszélyezteti a feladatok eredményes végrehajtását is. Hivatalosan ugyan kaptak képzést a HACs-ok e területen, de az időbeni feszültségek miatt ezek úgyszólván ad-hoc jelleggel történtek meg a regionális MVH kirendeltség munkatársainak általános felkészültségére alapozva.

#### ***4.3. Állandó együttműködési rendszer létrehozása az intézményrendszer szereplői között (MNVH keretein belül)***

Az ÚMVP végrehajtási rendszer korrigálásának sikere szabályozások (jogszabályok, egyéb dokumentumok) összhangján illetve az intézményi szereplők (IH, MVH, VKSZI, HACs) együttműködésén alapul. A program sikeréért az IH (VM), szakmai koordinációjáért a VKSZI, pénzügyi végrehajtásáért az MVH felel, a HACs-ok nélkül pedig nincs operatív végrehajtási szint. Fontos tehát a szereplők közötti megfelelő kommunikáció kialakítása, fenntartása.

Jelen anyagot elkészítő munkacsoportban minden szereplő képviseltette magát – a sikeres reformokhoz ehhez hasonló együttműködési modellben lenne szerencsés kidolgozni az előrelépés részletes folyamatait, dokumentumait.

Figyelembe véve, hogy az ÚMVP végrehajtása során meg kell teremteni a kapcsolatot a LEADER program és az I-II-III-as tengelyei között, az együttműködést tartalmi oldalról jóval szélesebb alapokra kell helyezni.

Az MNVH alkalmas keretet biztosíthat a III-IV-es tengely reformjának kidolgozásához, kommunikációjához – a későbbiekben a jelzett – szélesebb körű szerepet betöltve az teljes ÚMVP érdekeltségi körében.

### ***5. A rendszer átalakításával kapcsolatos feladatok, határidők***

Lásd a mellékelt excel táblázat szerinti ütemezést.

(Megjegyzés: a táblázat az anyaghoz csak elektronikus formában kerül csatolásra!)

### ***6. Operatív, sürgős teendők (2010. szeptember-október folyamán)***

#### ***6.1. Építési projektek elszámolásának egyszerűsítése***

Az építéssel járó beruházások esetén a 23/2007 FVM rendelet által alkotott fő szabályok alapján történő elszámolás jelentős kockázatokat hordoz az ügyfelek számára. A támogatási kérelmek/pályázatok benyújtásakor csupán engedélyezési szintű tervdokumentációt viszont kiviteli szintű költségvetést kell benyújtaniuk. A gyakorlatban a kivitelezés során a legtöbb esetben előre nem látható műszaki változtatásokra kerül sor, melyeket aztán az elszámolás során már nem lehet érvényesíteni. Nem várható el az ügyfelektől, hogy kiviteli tervek nélkül pontosan előre lássanak összetett építési költségeket. A 23/2007 FVM rendelet vonatkozó részeinek módosításával biztosítani kell a költségek elszámolhatóságának rugalmasságát az eredeti projekt célok megtartásának elvárásával, ellenőrzésével. Ezek a módosítások - mivel az ügyfelek számára előnyösen befolyásolják az elszámolás módját - a folyamatban levő, még el nem számolt ügyekre is vonatkoznak. Ez azért is fontos, mert 2010. végére a III-as tengely jelentős része lekötésre kerül, az IKSZT beruházások elszámolása is megkezdődik, elsősorban ezeknél az intézkedéseknél okoz feszültséget a jelenlegi elszámolási rend.

#### ***6.2. Eljárásrend létrehozása a 23/2007 FVM rendeletben nem szereplő költség típusok elszámolására***

A 23/2007 FVM rendelet csak az építési költségek, gépberuházási költségek ill. az egyéb költségek (menedzsment) elszámolhatóságának módját tartalmazza. Főként a IV-es tengelynél, az IKSZT programnál, de esetenként a III-as tengelynél is (pl. mikroállalkozás és turizmus fejlesztés jogcím) gyakoriak pl. tárgyi eszköz vásárlások, rendezvény költségek. Ezeknél a költségeknél az ügyfélnek fel nem róható okból sok esetben lép fel változás a projekt végrehajtása

során (pl. cserélődnek típusok, a pályázat benyújtásakor kapható eszköz helyett már másik van forgalomban; a fellépő művész helyett másikat kell szerepeltetni, stb.)

Ezek tehát az építési- és gépberuházásoktól eltérő sajátosságokkal rendelkező költség típusok, elszámolásához egyértelmű és egységes eljárásrendet kell alkotni.

### **6.3. HACS finanszírozás**

A Helyi Akciócsoportok működési költségeiket utófinanszírozással, kéthavonkénti elszámolással kapják meg. Az MVH gyakorlata alapján további 3-4 hónapot vesz igénybe a kifizetés, tehát egy-egy HACS akár 10-15 millió forint összeget kénytelen megtérítés nélkül a rendszerben tartani. Saját tőke híján a folyamatos működés finanszírozhatósága érdekében kénytelenek hitelt felvenni, melynek kamatai nem elszámolhatóak.

Ez év június 30-ai, tehát gyakorlatilag a kormányváltáshoz időzítve több HACS-nak lejárt a hitelszerződése a Regionális Fejlesztési Holding (RFH) Zrt.-vel. Az addig az MVH kifizetésekhez igazított forgóeszköz hitel igénybevételének lehetősége megszűnt, illetve az állami tulajdonú pénzügyintézet az új szerződést ingatlantulajdon jelzáloggal való megterhelésével, vagy az egyesületben tagként szereplő önkormányzatok által vállalt készfizető kezességvállalásról szóló testületi határozat bekérésével kéri módosítani. Ez a HACS-ok jelentős részének esetében nem megoldható.

A HACS-ok mint civil szervezetek a pénzpiacon kevésbé hitelképesek, illetve nincs a kezükben olyan állami kötelezettség vállalásról szóló irat, mely kellő súllyal bizonyíthatja a pénzügyintézetek számára, hogy a szervezet hitelképes. (Túl bonyolult iratok, több jogszabály ill. a támogatási határozat együttesen igazolja a várható bevételek realitását.)

A HACS-ok 2009. novemberében a 220/2009. (X. 8.) Kormányrendelet értelmében a IV. tengelyes forrásaikat alapul véve, maximum 20%-os előleget igényelhettek, amelynek elszámolási határideje a Korm. rendelet alapján 2010. december 31.

A HACS az ezévi kifizetési kérelmeiben jelölni köteles, hogy mekkora összeget kíván visszatörleszteni az időszakos elszámolásainál úgy, hogy az előleg az év végére teljes egészében visszafizetésre kerüljön. Erre a legtöbb Akciócsoport nem képes – illetve az MVH ezt automatikusan levonja a kifizetési kérelem összegéből, amennyiben szükséges az év végi visszafizetéshez.

A legtöbb HACS 4 havi, van olyan HACS, amely 6 havi működési költséget görget maga előtt.

A HACS-ok finanszírozása azért is fontos, mert a működési támogatásaik lehívását szabályozó 141/2008. FVM rendelet szerint csak az adott elszámolási időszakban teljesült költségek számolhatóak el, a következő elszámolási időszakban már nem. Tehát ha a HACS nem tudja az

adott két hónapos időszak számláit, közterheit illetve a béreket fizetni, a következő időszakra ezeket visszamenőleg nem számolhatja el. Amely HACS tehát egy időszokban fizetéseképtelenné válik, olyan adósságspirálba kerül, melyet 1-2 hónap után lényegében képtelen saját erőből megoldani, az így elveszített forrásai nem pótolhatóak.

Fenti okokból kifolyólag a HACS-ok likviditása veszélyeztetett, több HACS már most a fizetéseképtelenség határán áll.

Ennek várható következményei: A HACS-ok fizetéseképtelenné válhatnak, ennek következtében nem tudják fizetni munkatársaik bérét, járulékait, egyéb működési költségeiket, ennek következtében leállhat a feladatellátás (megszegi legfontosabb szerződéses kötelezettségét, vagyis nem működteti a munkaszervezetet), a pályázati ügyintézés hiánya, hatására a teljes III.-IV. tengelyes intézkedések HACS tanácsadói, közreműködő szervezeti feladatai ellátatlanul maradnak.

Sürgős lépésekre van szükség: az előlegek visszafizetési határidejének meghosszabbítása, az MVH általi kifizetések gyorsítása (akár havi költség benyújtás, elektronikus elszámolási rendszer használata), Magyar Fejlesztési Bank (MFB) vagy RFH Zrt. hitelezés feltételeinek megteremtése, lehetőség szerint előleg biztosítása a III. tengely vonatkozásában is, pénzügyi szankcionálás felfüggesztése.

#### ***6.4. MVH-HACS delegálási szerződés felülvizsgálata***

A jelenlegi delegálási szerződés szerint az MVH a delegált feladatok nem, vagy nem megfelelő teljesítése címén jelentős működési forrást vonhat el a HACS-tól. A delegálási szerződés lényegében csak kötelezettségeket ró a HACS-okra, melyeknek feltétel rendszere jórészt tőlük független. A delegálási szerződés nem egyenlő mércével mér: az MVH érdemei hátrány nélkül késhet a határidők betartásával, pénzügyi szankcióktól nem kell tartania, a HACS-októl ugyanezért jelentős összegeket vonnak le. A levonások nem szolgálják az intézményrendszer stabilitását és ösztönző erővel sem hatnak, inkább elmélyítik a szereplők közötti ellentéteket.

Csak a feladatok ellátási körülményeinek biztosítása (elektronikus munkafelületek hozzáférése megfelelő időben, reális határidők megszabása) esetén szankcionálhatók a nem teljesítők.

### ***7. Kockázatelemzés és kezelés***

#### ***7.1. Sikeres LEADER - EU megfelelés***

A 2007-2013 közötti LEADER program végrehajtásának eddigi folyamatában számos hiányosság, az eredeti európai cél és gyakorlat félreértése tapasztalható. Az Akciócsoportok többségének erőforrásait leköti a pályázatok, támogatási kérelmek kezelése, nem jut elegendő

humán erőforrás és figyelem a források felhasználásának valódi céljára. A cél elsősorban a vidék gazdaságának fejlesztése együttműködések, ösztönzésen keresztül. A LEADER az EU szándéka szerint kiegészítő jellegű projektek finanszírozása az ÚMVP I-III tengelyes intézkedések erősítésére. Minden egyes LEADER programnak kapcsolódással kell rendelkeznie valamely, az adott területen megtalálható, ÚMVP I-III tengelyes intézkedésből finanszírozott fejlesztéssel, folyamattal (kötelező monitoring adat minden egyes projektre!). A jövőben ebből a nézőpontból szükséges az Akciócsoportok számára HVS-t tervezni, pályázatokat elbírálni, projekteket végrehajtani. Ezt a kapcsolatot meg kell teremteni a már megítélt támogatások esetén akár utólagosan is, mert enélkül sérülhet a LEADER program hazai eredményessége és európai célkitűzései. Enyhe esetben „csak” a források nem hatékony felhasználását kockáztatja Magyarország, súlyosabb esetben komoly pénzügyi szankciókra számíthatunk.

## ***7.2. Végrehajtási reformok sikertelensége***

Az intézményrendszer működési hiányosságaiból egyenesen következik az a kérdés, hogy az egyes szereplők hogyan fogják sikeresen végrehajtani a reformokkal kapcsolatos feladataikat és hatékonyan együttműködni az átalakított rendszerben?

Nagy valószínűséggel megjósolható esemény, hogy a végrehajtó intézményrendszer bármely szereplője késik saját feladatának végrehajtásával. A rendszer egyes szereplői nem, vagy csak korlátozottan képesek utasítani, számon kérni egymást, reagálni egymás tevékenységére.

Az Irányító Hatóság (VM) közvetlenül nem, csak szabályozási feltételeken keresztül utasíthatja akár a Kifizető Ügynökséget (MVH-t), akár a HACs-okat. Jelenleg csak a HACs-ok hibás vagy késedelmes feladat ellátását szankcionálják. Az Irányító Hatóság és az MVH késését a többi szereplő egyáltalán nem tudja számon kérni.

Kijelenthető tehát, hogy a késések nagy valószínűséggel jelentkező, nagy kockázatú események a rendszer működésében. Következményük a támogatási és kifizetési kérelmek ügyintézési idejének elhúzódása. Ezt többféleképpen lehet kezelni:

1. Az elmúlt évek gyakorlata szerint a felek együttműködése azon alapul, hogy a döntéshozók elfogadják a rendszer sajátos működését és elviselik az ebből fakadó következményeket.
2. A rendszer szereplői számára relatív határidőket szabnak meg, melyekhez előkövetelmény a partnerek megfelelő feladat teljesítése. Ezeket megállapodások formájában rögzítik, így a felelőségek tisztán megállapíthatók, kommunikálhatók. (pl. megállapodás formájában lefektetésre kerül, hogy a jogszabály megszületésétől/módosításától számítva X hónapra

teljesíti az MVH az IIER felület munkába állítását). Ez kiszámítható viszonyokat teremt, amely minden szereplőt ösztönöz feladatának végrehajtására.

3. Az 1. és 2. megoldás is sokkal hatékonyabb lehet, ha a döntéshozók szupervízori feladatot ellátó személyt vagy szervezetet vesznek igénybe a folyamatos koordináció ellátására. Ez lehet kormány- vagy miniszteri biztos, külső szupervízor szervezet is.

### ***7.3. Politikai vetület***

A kísérleti LEADER programot 2002-ben még a FIDESZ kormány indította útjára, amely a csatlakozás előtt álló országokban példaértékű volt.

Ennek hatására országosan nagyon jó, példaértékű vidékfejlesztési kezdeményezések születtek és fejlődtek évről-évre. Sajnálatos, hogy az elmúlt évek alatt ez az EU-s, közösségi kezdeményezés jellegű program jelentős mértékben átpolitizálódott, amely a média számos felületén kapott már nyilvánosságot.

Olyan területe ez a nemzeti fejlesztéspolitikának, amely által épp az azokra leginkább rászoruló, és leggyengébb érdekképviseléssel rendelkező területeket lehet támogatási forrásokkal ösztönözni vagy éppen hátrányba hozni.

A jól működtetett LEADER vidékfejlesztési program – többek között – segíti a vidéki területek lakóinak összefogását, a vidék népességmegtartó erejének növekedését, a gazdasági szerkezetváltást, a versenyképesség növekedését.

Magyarországon a kormányváltást megelőző időszakban több központi jellegű intézkedés az erősebb politikai befolyás kialakítását segítette, amely érintette a vidéki területeket is.

Ebből kifolyólag van több olyan területe az országnak, ahol a vidékfejlesztés túlpolitizáltsága meghatározó. Várható, hogy az őszi önkormányzati választásokat követően az akciócsoportok tagsága is átrendeződik, változnak az egyes tagönkormányzatok képviselői.

A jelen tanulmány javaslatai alapján a LEADER vidékfejlesztési program – az irányadó EU-s rendelkezések szerint – visszaterelhető a megfelelő szakmai mederbe. Ez garanciát jelenthet arra, hogy EU-s felülvizsgálatok esetleges további elmarasztalásait kiküszöböljük.

### ***7.4. Átláthatóság, nyilvánosság***

A LEADER programról, illetve egyes Helyi Akciócsoportokról a médiában, a politikai szereplőkben és a közvélekedésben is kialakult az a kép, hogy nincs minden rendben a források felhasználásával kapcsolatosan.

A LEADER HACS-ok szabadságának biztosítása a LEADER program szakmai fejlődésének és eredményességének egyik előfeltétele, azonban a tényleges visszaélések ellen fel kell lépni, melynek leghatékonyabb eszköze a teljes nyilvánosság feltételeinek biztosítása.

A LEADER Akciócsoportok által felhasznált minden közpénz, úgy is, mint a működési költségek illetve a projektekre megítélt támogatásokat nyilvánosságra kell hozni. A LEADER HACS honlapján kötelezően közzé kell tenni a működési költségek elszámolását, illetve az egyes pályázatokkal kapcsolatos döntések (támogatott személye, támogatás összege, célja és az odaítélés) indoklását.

### ***8. További kidolgozást igénylő feladatok***

Az alábbi munkafolyamatok a HACS-ok minimum regionális szintű bevonásával megvalósíthatóak.

A LEADER-szerű megvalósítás az alulról felfelé építkező megközelítés, a partnerség erősítése, amely alapfeltétele, hogy a nagyobb közösségi jellegű munkafolyamatok előkészítését a HACS-ok egyfajta rendszeres egyeztetés keretében befolyásolni tudják.

A rendszerfejlesztés időszakában javasoljuk, hogy havi szinten legyen regionális értekezlet, kéthavi szinten pedig országos értekezlet, ahol a folyamatok előrehaladásáról kapnak kölcsönös tájékoztatást az érintett szereplők: VM, IH, MVN, VKSZI, MNVH, HACS.

- Jogi szabályozás módosítása a tanulmány javaslatainak elfogadásával összhangban
  - Azonnali intézkedést igényel
    - Projektek ÉNGY alapú elszámolásának könnyítése
    - HACS finanszírozás
  - Sürgős intézkedést igényel
    - HACS elismerési rendje
    - LEADER rendelet
    - III. tengely jogcím rendeletei
    - Végrehajtási rendelet
    - MVH törvény
    - Nemzeti-, nemzetközi együttműködés – ezzel összefüggésben MNVH működése
- Eljárásrendek módosítása
- HVS felülvizsgálatára vonatkozó útmutató a rendszer felülvizsgálatnak, új irányoknak megfelelően



- Felülvizsgálati módszer és dokumentációs anyagának kidolgozása (IH, MVH, HACS, VKSZI)
- Felülvizsgálatra való felkészítés, képzés (IH, VKSZI)
- Kiválasztási kritériumok, szakmai pontozási rendszer HACS szintű kialakításával kapcsolatos irányelvek
- Jogcímek beindítási ütemtervének elkészítése az MVH, HACS, IH kapacitásának feltérképezésével
- Vidékfejlesztéssel kapcsolatos egyéb, nem pályázati, hanem szabályozási szintű javasolt tevékenységek ellátási módszerének kidolgozása, amelyek a HACS-ok jelen tanulmányban is jelzett 3., de a hosszú távú tervezhetőség szempontjából a legjelentősebb tevékenységnek fejlesztésére, ellátására adnak útmutatást
- Beszámoltatási, önértékelési, HACS monitoring rendszer kidolgozása
- Szakmai jellegű szankcionálási rendszer kidolgozása a jelenlegi pénzügyi szankcionálási módszer helyett az EU-s irányelveknek megfelelően
- HACS-ok működési jellegű elszámolási rendszerének leegyszerűsítési lehetőségeinek kidolgozása
- Pályázati projektek megvalósításának megkönnyítése érdekében
  - Projektmonitoring rendszer kiépítése
  - Előlegbiztosítási lehetőségek kidolgozása
  - Adatlapok kidolgozása, elektronikus kérelembenyújtási rendszer kialakítása
  - IIER felület fejlesztése
- Képzési, mentorálási rendszer kidolgozása
- Intézményi jellegű szervezetfejlesztések (IH, MVH, VKSZI, MNVH, HACS) a rendszer fejlesztésével összhangban
- Visszacsatolási rendszer kialakítása (ügyfelek, HACS, szakmai szervezetek)

## **II. rész**

### **Tanulmány a LEADER program egyszerűsítésére, okszerűsítésére, közismert problémáinak kijavítására**

## Vezetői összefoglaló

### A tanulmány elkészítésének alapja

#### *Előzmények*

V. Németh Zsolt úr, a Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) államtitkára 2010. július 15-én a LEADER program egyszerűsítését, okszerűsítését, közismert problémáinak kijavítását célzó feltáró tanulmány elkészítését rendelte el. Ennek összeállítására munkacsoportot bízott meg, a feladat teljesítésének határidejeként 2010. augusztus 31-ét határozta meg.

#### *A feladat értelmezése*

A 2007-2013 közötti ÚMVP fejlesztési forrásokból mintegy 262 milliárd Ft kerül vidékfejlesztési célkitűzésekre ún. LEADER megközelítés szerint. A feltáró tanulmány elkészítését elrendelő dokumentum egyértelműen megnevezi a programot, a fenti pénzüsszeget, összességében LEADER programként megnevezve. A valódi szándék az ÚMVP III. tengelyének 4 db ún. nem horizontális intézkedését illetve az ÚMVP IV. tengelyét, a tulajdonképpeni LEADER programot egyaránt érinti. Az ÚMVP forrás allokációjában két elkülönülő részt a LEADER Helyi Akciócsoportok illetékessége köti össze.

A feltáró tanulmánynak tehát összességében kell értelmezni a LEADER megközelítés alkalmazásával történő források feletti rendelkezés, végrehajtás kérdéseit.

Az ÚMVP végrehajtása ez évben félidejéhez érkezik. Éppen a vidékfejlesztési források területe az, ahol a program végrehajtásában jelentős késés illetve problémák mutatkoznak. Az időtényező – a vidékfejlesztési program mielőbbi sikeressé tétele érdekében – miatt a feltáró tanulmány nem elégedhet meg egyszerű helyzetfeltárással, konkrét javaslatokat kell megfogalmaznia a problémák tárgyyszerű megjelölésével, azok megoldási javaslatával együtt.

## *Stratégiai célok*

- (Nemcsak kommunikációjában) sikeres vidékfejlesztési program
- Adminisztratív feltételek gyengítése, tartalmi feltételek erősítése (a projektek támogatása kérdésében)
- EU jognak és gyakorlatnak, illetve az ügyfelek érdekeinek való megfelelés
- A LEADER program eredeti céljának erősítése (gazdaságfejlesztés)

## *Együttműködés*

A résztvevő szervezetek az alábbi elsődleges kompetenciák alapján működnek együtt.

- IH: szakmapolitikai, politikai iránymutatás
- MVH: végrehajtás, jogszerűség, IIER, kifizető ügynökség kompetenciák
- VKSZI: koordináció, módszertan
- felkért LEADER szakértők: gyakorlati javaslatok, észrevételek, európai LEADER gyakorlat jó megoldásainak adaptálása

## **Bevezetés az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program III., IV. tengelye fejlesztésével kapcsolatban**

A közös agrárpolitika reformja, vagy inkább az arra irányuló változtatási törekvések eredményeként a tisztán ágazati szemléletű agrárfejlesztés mellett fokozatosan teret nyert a vidékfejlesztés, mely az ágazaton kívüli, a vidék fejlődése szempontjából fontos elemek komplex kezelését célozta. A 2007-2013. közötti programozási időszakra vonatkozó közösségi szabályozást ebből a szempontból akár forradalmi előrelépésnek is lehetne tekinteni, hiszen az agrárágazat fejlesztési céljai mellett önálló célterületként jelent meg a vidéki élet minőségét és a vidéki gazdaság diverzifikálását támogatni hivatott cél, az ún. harmadik tengely, valamint önállóan, negyedik tengelyként került be a támogatási rendszerbe a LEADER program, mely korábban az Európai Bizottság ún. közösségi kezdeményezései közé tartozott.

A nevében is megújult közösségi eszköz, az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) – mely az angol nyersfordítás szerint az európai mezőgazdasági alap a vidék fejlesztéséért (European Agricultural Fund for Rural Development) címet viselheti inkább – működésének félidei értékelése felé közeledve szükséges feltenni a kérdést, hogy a módosított uniós agrár-, illetve vidékfejlesztési politika ténylegesen képes-e hozzájárulni a vidék fejlődéséhez, alkalmas-e a vidéki társadalom valódi fejlesztési igényeinek, céljainak előmozdítására, esetleg azok megvalósítására, vagy továbbra is szűk ágazati keretek között mozgó agrárpolitikai eszközként funkcionál tovább.

Magyarországon az eddigi eredmények alapján egyértelműen elmondható, hogy leginkább csupán agrárpolitikai eszközként funkcionált ezidáig az alap. Ezt alátámasztja az a tény is, hogy az EU-ban az EMVA alap forrásainak legkisebb arányát fordították a III.-IV. tengely megvalósítására. A gazdasági válság idején ez tovább csökkent a vidéki területeknek az amúgy is nagyon gyenge versenyképességét.

Jelen dokumentum összeállításakor a munkacsoportban résztvevők azt a tényét vették alapul, hogy a jelenlegi Kormány által elkészített Új Széchenyi Tervhez illeszkedve úgy kerüljön fejlesztésre az ÚMVP III., IV. tengelye, hogy az hatékonyan hozzájáruljon a vidéki gazdaság versenyképességének erősítéséhez.

A dokumentum a III., IV. tengely szabályozási környezetének, kereteinek módosítására tesz javaslatokat, amely területen Magyarország a Világgazdasági Fórum (World Economic Forum) globális versenyképességi indexe szerint 2009-ben a szabályozási környezet bürokratikuságát illetően 131 ország közül az utolsó előtti 130. helyet foglalta el.

## EU-s jogszabályi megfelelés

### *Háttér/probléma*

A 1698/2005/EK rendelet értelmében a IV. (LEADER) tengely megvalósításánál a helyi akciócsoportoknak/közösségeknek jelenleginél nagyobb autonómiával kellene rendelkezniük a helyi fejlesztési stratégiájuk megvalósítása során.

Az UMVP Irányító Hatósága 2008-ban úgy döntött, hogy a LEADER alapelveit ki kívánja terjeszteni az UMVP III. tengelyének 4 intézkedésére (mikrovállalkozás-fejlesztés, turizmusfejlesztés, falumegújítás, vidéki örökség megőrzése) is.

A 1698/2005/EK rendelet 4. szakasz 61-65. cikke határozza meg alapvetően a LEADER tengely megvalósításának alapjait.

A 61. cikk a LEADER megközelítés alapjait tartalmazza, amelyet a vidékfejlesztési köznyelv általánosságban csak a 7 alapelvként emleget:

„A LEADER-megközelítés **legalább** a következő elemekből áll:

- a) jól azonosított szubregionális vidéki területekre irányuló területalapú, helyi fejlesztési stratégiák;
- b) helyi köz- és magánszférabeli partnerségek (a továbbiakban: a helyi akciócsoportok);
- c) alulról felfelé építkező megközelítés a helyi akciócsoportok helyi fejlesztési stratégiák kidolgozására és megvalósítására vonatkozó döntéshozatali hatáskörével;
- d) a stratégia multiszektorális tervezése és végrehajtása, a helyi gazdaság különböző ágazatainak szereplői és projektjei közötti kölcsönhatáson alapulva;
- e) innovatív megközelítések végrehajtása;
- f) együttműködési projektek végrehajtása;

g) a helyi partnerségek közötti hálózatépítés.

Fenti alapelvekből a Magyarországon kialakított, túlzottan központosított és túlbürokratizált rendszernek köszönhetően a c) alapelv, a helyi akciócsoportok döntéshozatali hatásköre alapvetően sérül, több elv alapul vétele a túlbürokratizált rendszer miatt nagyon nehezen megvalósítható.

A HACs-ok önállóságának jogkörére utal még a 62. cikk (4) bekezdése „(4) A helyi akciócsoportok választják ki a stratégia keretében finanszírozandó projekteket. Az akciócsoportok együttműködési projekteket is kiválaszthatnak.”

További EU-s jogszabályi kötelezettséget ró a helyi akciócsoportokra az 1975/2006 EK rendelet 33. cikke, amely alapján az 1698/2005/EK rendelet 63. cikk a) és b) pontja szerint végrehajtott kiadás esetén, a helyi akciócsoportoknak ellenőrzési felelőssége is van, amelyet hivatalos megbízás alapján végez.

Fontos azonban megjegyezni hogy jelen EU-s jogszabály esetén nem azonos a magyar szövegezés jelentése az angolal. Jelen jogszabályi résznél nem felel meg a magyar szabályozás az EU-snak, mivel a magyar egyértelműen úgy fogalmaz, hogy az ellenőrzési felelősség a HACs-oknál van, az angol nyelvű anyagban pedig lehetőségként van felvetve.

A minimális ellenőrzési kötelezettséget a 1975/2006 EK rendelet, 26. cikke tartalmazza:

„(1) Adminisztratív ellenőrzéseket hajtanak végre az összes támogatás vagy kifizetés iránti kérelmen, és azok az összes olyan elemre kiterjednek, amelyek adminisztratív eszközökkel megfelelő módon ellenőrizhetők. Az eljárások megkövetelik a végrehajtott ellenőrzések, a vizsgálati eredmények és a hiányosságok vonatkozásában hozott intézkedések feljegyzését.

(2) A támogatási kérelmek adminisztratív ellenőrzése különösen az alábbiak vizsgálatára terjed ki:

az igényelt támogatás tárgyát képező művelet támogathatósága;

a vidékfejlesztési programban meghatározott kiválasztási kritériumok betartása;

a támogatási kérelem alapját képező művelet megfelelése a különösen – és adott esetben – a közbeszerzésre, az állami támogatásra vonatkozó nemzeti és közösségi szabályoknak, valamint a nemzeti jogszabályok, illetve a vidékfejlesztési program által meghatározott egyéb vonatkozó előírásoknak;

a javasolt költségek indokoltsága, amit megfelelő értékelő rendszerrel vizsgálnak, például referenciaköltségek, a különböző ajánlatok összehasonlítása vagy értékelő bizottság;

a kérelmező megbízhatósága, hivatkozva a 2000 óta végrehajtott, korábbi társfinanszírozott műveletekre.

(3) A kifizetés iránti kérelmek adminisztratív ellenőrzése különösen – és amennyiben mindez megfelelő a kérdéses kérelemre nézve – az alábbiak vizsgálatára terjed ki:

- a) a társfinanszírozott termékek eljuttatása/előállítás és szolgáltatások biztosítása;
- b) az igényelt kiadások reális volta;
- c) a befejezett művelet azon művelettel összevetve, amelyre a támogatási kérelmet benyújtották és jóváhagyták.

(4) A beruházási műveletekkel kapcsolatos adminisztratív ellenőrzések magukban foglalják a támogatott művelet vagy befektetési terület legalább egyszeri szemlét a beruházás végrehajtásának ellenőrzésére céljából. A tagállamok azonban úgy is dönthetnek, hogy nem tartanak ilyen szemléket kisebb befektetések esetén, vagy amennyiben úgy vélik, hogy alacsony annak a kockázata, hogy nem teljesülnek a támogatás biztosításához szükséges feltételek vagy a valóságban nem teljesült a befektetés. Az erről szóló határozatot és annak indokolását feljegyzik.

(5) A kedvezményezett által végrehajtott kifizetéseket számlával vagy a kifizetést igazoló bizonylatokkal támasztják alá. Ha erre nincs mód, hasonló bizonyító erejű dokumentummal kell igazolni a kifizetéseket.

(6) Az adminisztratív ellenőrzések olyan eljárásokat tartalmaznak, amelyekkel elkerülhető az egyéb közösségi vagy nemzeti programokkal és programozási időszakokkal egybeeső szabálytalan kettős finanszírozás. Egyéb forrásokból történő finanszírozás esetén, ezen ellenőrzéseknek biztosítaniuk kell, hogy a juttatott teljes támogatás nem haladja meg a támogatás maximálisan engedélyezhető felső határait.

(7) A tagállamok által elismert élelmiszer-minőségi programokra vonatkozó támogatásnál – az 1698/2005/EK rendelet 32. cikkében előírtak szerint – a támogathatósági feltételek betartásának ellenőrzéséhez a kifizető ügynökségek adott esetben felhasználhatnak egyéb szolgáltatóktól, szervektől vagy szervezetektől kapott bizonyítékokat. Meg kell azonban győződniük arról, hogy a szolgálat, szerv vagy szervezet megfelelően működik a támogathatósági feltételeknek való megfelelés ellenőrzéséhez.”



***A LEADER megvalósítási rendszerének, folyamatának fejlesztésénél fontos alapul venni az alábbi szervezeti, feladat-ellátási alaphelyzetet is:***

A HACS-oknak a helyi vidékfejlesztési stratégiájuk meghatározása és megvalósítása a legfontosabb feladatuk. Az ezzel kapcsolatos tevékenységek alapvetően 1698/2005/EK rendelet 61-65 cikkében meghatározottak alapján határozhatóak meg.

*A tevékenységük alapvetően 3 fő területre osztható:*

1. Fejlesztés, tervezés, helyi társadalom mozgósítása (1698/2005/EK) (helyi fejlesztési stratégia kidolgozása, megvalósítása, a stratégia multiszektorális jellegű tervezése, végrehajtása, a helyi gazdaság ágazatai, szereplői, projektjei közötti kölcsönhatás elősegítése, erősítése, innovatív megközelítések ösztönzése, együttműködések, hálózatépítés ösztönzése, megvalósítása)
2. 1975/2006/EK rendeletben meghatározott adminisztratív ellenőrzési jogkör (hivatalos megbízás keretében) – ezek a mostani ún. MVH delegált, vagy közreműködő szervezeti feladatok (pályázati ügyvitel, kifizetési kérelem ügyvitele, ezekhez kapcsolódó helyszíni szemlélés)
3. Folyamatos működés, jogszabályi feltételeknek való megfelelés, illetve önadminisztráció

A jelenlegi túlbürokratizált rendszerben a 2., 3. fő tevékenységi terület a HACS-ok szinte teljes kapacitását felemésztik.

Tovább bonyolítja a helyi akciócsoportok helyzetét, hogy a munkaszervezeti feladatköröket úgy kell megosztaniuk, hogy a bíráló kollégák nem vehetnek részt a tanácsadási folyamatban összeférhetetlenség miatt. Ebből kifolyólag van olyan akciócsoport, ahol a teljes munkaerő kapacitás a 2., 3. tevékenységi területre csoportosul. Ezáltal a vidékfejlesztési stratégia megvalósításának támogató jellegű tevékenységei nem megvalósíthatóak.

Ahhoz, hogy egy HACS az összeférhetetlenségi és az egyéb jelenleg érvényben lévő eljárásrendi kötelezettségeinek szabályosan eleget tegyen minimum az alábbi munkaköröket betöltő munkatársakkal kell rendelkeznie:

- Középfokú ügyintéző: rögzítés, iktatás: minimum 1 fő
- Felsőfokú ügyintéző: A1, A2, elláthatja a helyszíni szemlélést is: minimum 2 fő
- Szakmai vezető: A3

Fenti munkaköröket a 2. tevékenységi terület, a delegált, közreműködő szervezeti feladatok miatt kell fenntartani.

- Tanácsadó: 1 fő

Minimum 1 fő tanácsadói munkakört az IH és az akciócsoport miatti feladatellátásra kell fenntartani.

Az akciócsoportok méretükből adódó anyagi lehetőségeiktől, a pályázatok számától és egyéb a stratégiájuk megvalósításával kapcsolatos támogató tevékenységük kiterjedtségétől függően alkalmaznak még további munkatársakat. Vannak azonban olyan akciócsoportok is, ahol csupán 2-3 fő munkatárs van, így ők folyamatosan nem felelnek meg a jogszabályban meghatározottaknak.

A jelenlegi bürokratikus rendszer új alapokra helyezésénél olyan pályázattási rendszert kell kialakítani, oly' módon kell egyszerűsíteni az elvárásokat, hogy az EU-s jogszabályoknak megfelelően, a lehető legjobban ki tudjuk használni a helyi akciócsoportok szakmai kapacitását a vidéki területeken lévő gazdasági, köz- és magánszférabeli partnerségek erősítésére, a vidék versenyképességének erősítésére.

### *Javaslat*

Az összeférhetlenség problémakörének feloldásaként javasoljuk a tanácsadás szó jelentésének tisztázását, mert értelmezésünk alapján kizárólag a pályázat összeállítása, azaz a pályázattírásban történő részvétel az összeférhetetlen, a HACS munkatársai bármikor adhatnak felvilágosítást a támogatási lehetőségekről és feltételekről, valamint a kitöltési tudnivalókról általánosságban.

A HACS valós döntési jogkörének biztosítása minimálisan az alábbi EU-s irányelvek betartásával lehetséges:

- HVS elkészítése, megvalósítása, folyamatos nyomon követése, felülvizsgálata
- Projekt kiválasztási kritériumok meghatározása
- Bírálati szempontok meghatározásának joga minimum 50%-ban
- HACS döntőbizottság általi valós projektkiválasztás szakmai alapokon nyugvó szabad mérlegelési jogkörrel

A folyamat teljes körű meghatározása a jelen dokumentum előkészítési határidejét figyelembe véve nem időszerű.

A fentieknek megfelelő folyamat kialakításához az alábbiak figyelembevétele is indokolt:

- Jelenleg folyamatban van a III. tengely 2. körének bírálata, amely vélhetően október végére ér abba a fázisba, hogy pontosan látjuk a források lekötöttségét, azaz a fejlesztésekre még rendelkezésre álló források mértékét. Ez alapján jól láthatóvá válik a gazdaságfejlesztési, szolgáltatásfejlesztési források aránya is. Ezen információk birtokában esetlegesen célszerű azt mérlegelni, hogy a következő pályázati időszakban kerüljenek-e külön meghirdetésre a gazdaságfejlesztési, szolgáltatásfejlesztési jogcímek.
- Jelenleg folyamatban van a program hivatalos középtávú értékelése, amely során vélhetően további módosítási javaslatok is megfogalmazásra kerülnek, a rendszer fejlesztésénél ezeket a tapasztalatokat is figyelembe kell venni.
- Jelen dokumentum alapján olyan alapvető döntések meghozatala szükséges, amely segíti a részfolyamatok további meghatározását.
- Az MVH humán erőforrás bázisának közép- és hosszú távú feltérképezése is szükséges a HACS és MVH közötti feladatok delegálásával kapcsolatos további folyamatok meghatározása érdekében.

## Nemzeti jogszabály-alkotási rendszer

### *Háttér/probléma felvetések*

Az eddigi tapasztalatok alapján a jogszabályalkotás nem időben kezdődött meg, kevés volt a véleményezésre kapott idő, az MVH és a HACS-ok nem kaptak visszajelzést a beküldött véleményekről.

A jogszabályok időközben többször módosultak, ez az eljárásrendek, bírálati folyamatok módosulását vonzotta magával, többletmunkát, illetve jelentős időcsúszást generálva.

A pályázat elkészítéséhez szükséges dokumentációk rendszere átláthatatlan a pályázók számára.

IV. tengely területén szükséges előzetes információk, dokumentációk: LEADER rendelet, pályázati felhívás, MVH közlemény, célterület adatlap, formanyomtatványok (központi és HACS-os), építési normagyűjtemény.

Jelenleg az utolsó pillanatban jelennek meg a rendeletek, sok esetben számtalan hibával, nincs elég ideje a pályázónak a projekt tisztességes előkészítésére, túl kevés az idő a tanácsadásra felkészülni.

A vidékfejlesztési intézkedésekre vonatkozó módosítások akár a „trágyatároló telepekkel” kapcsolatos rendelet záró rendelkezései között is „elbújhatnak” .

### *Javaslat*

- Véleményezési rendszer kialakítása szükséges, konkrét visszajelzési kötelezettséggel
  - A tárcaközi véleményezést megelőzően legyen minden jogszabály, eljárásrend, egyéb szabályozás a HACS-okkal és az MVH központi és regionális kirendeltségeivel is egyeztetett, véleményeztetett.
    - Javasoljuk, hogy a jogszabályalkotónak legyen kötelezettsége minden jogszabályt a tervezett megjelenést megelőző minimum 6 héten belül első körös véleményezésre megküldeni a HACS-okoz, illetve az MVH központi és regionális kirendeltségeihez, mint partnerszervezetekhez.
    - A partnereknek 1 hét álljon rendelkezésre, hogy véleményezzék az anyagot.
    - Ezt követően az IH illetékes osztályának álljon 2 hét a rendelkezésére, hogy összegezze a véleményeket, végezze el a szükséges módosításokat, és külön jelezze, ha az észrevétel nem került elfogadott beolgozásra.
    - A visszajelzések és módosítás alapján újabb körös partnerségi egyeztetés javasolt, de már a tárcaközi egyeztetésekkel párhuzamosan, 1 hetes észrevételezési lehetőséggel.
    - Ezt követően az IH illetékes osztálya további 2 hét alatt összegezze a véleményeket, végezze el a szükséges módosításokat és külön indokolja, ha a javaslat nem került elfogadásra.
- Az adott témára vonatkozó jogi szabályozást egységes szerkezetben kellene elérhetővé tenni az ügyfelek számára, erre biztosítani kell a megfelelő erőforrást, meg kell nevezni a felelős szervezetet.
- A véleményezett, elfogadott, végleges jogszabály és mellékletei legalább 4 hónappal a használatuk előtt álljanak rendelkezésre. (Megjegyzés: Ezen időtartam alatt az MVH és HACS-ok részére teljes képzés biztosítható, az informatikai háttér is kiépíthető, szükséges adatlapok elkészíthetőek.)

- Jogsabályi értelmezések ne legyenek ellentmondásosak, a jogszabályi hierarchiát be kell tartani.

## **Eljárásrendi kérdések**

### ***LEADER kérelemkezelés***

#### *Háttér*

A LEADER vidékfejlesztéshez való hozzájárulás sikerének egyik kulcseleme a kérelemkezelés folyamata, mivel gyakorlatilag ez biztosítja a LEADER megközelítés keretében megítélt vidékfejlesztési támogatások célba jutását.

Az ügyfelek/pályázók számára nem közömbös, hogy a pályázatuk benyújtása és a támogatási kérelem kedvező elbírálása között eltelt idő milyen hosszú, mivel a kérelemkezelés elhúzódása és a magyar vidéki szereplők alacsony tőkeellátottsága miatt sok pályázat visszavonását, egyes esetekben ügyfelek pénzügyi kockázatainak túlzott növekedését, és végső soron vidékfejlesztési projektek elmaradását is eredményezheti. Sok esetben a pályázatok értékelésének elhúzódása nem rendszerhiba, hanem a pályázók nem megfelelő szintű felkészülésének tudható be.

Fentiek miatt egy olyan kérelemkezelési rendszer kialakítására kell törekedni, amely biztosítja az ügyfelek és a vidékfejlesztési intézményrendszer szereplőinek megfelelő felkészültségi fokát, az átláthatóságot, nyilvánosságot, számonkérhetőséget, valamint tiszta szakmai feltételrendszer mentén biztosítja a pályázatok hatékony, gyors elbírálását, a vidékfejlesztési támogatások EU szabályoknak megfelelő célba juttatását.

Ha a fenti szempontokat rangsorolni kellene, úgy az EU szabályoknak való megfelelés és az ügyfelek érdekében történő hatékony, gyors eljárás egymást kiegyensúlyozó, egyenrangú szempontok. Ennek megfelelően az EU szabályozás mintegy minimum szakmai követelményként szerepel, amely feletti szigorítás csak kivételes esetekben engedhető meg.

## Problémák a jelenlegi kérelemkezelés rendszerében

A LEADER munkabizottság a jelenlegi kérelemkezelési rendszerben a következő legfontosabb problémákat azonosította, különös tekintettel az elhúzódó kérelemkezelés okaira:

- A jelenlegi 'A' ügyintézésben azonosított legnagyobb probléma/idővesztést okozó tényező az HACS-ok általi érkezésben a dokumentumok szkennelése volt, mely pályázatonként akár 4 órát is igénybe vehet.
- Várakozás működő IIER felületre az egyes jogcímeknél, azon belül munkafázisoknál
- A HACS munkaszervezet vezető általi mintavételes felülvizsgálat idővesztése, a munkabizottság tagjai által feleslegesnek ítélt elem a jelenlegi kérelemkezelésben.
- A hiánypótlások elhúzódása
- Felmerülő eljárásrendi kérdések esetén a regionális – és az onnan továbbított kérdések esetén – a központi állásfoglalások csúszása
- Felmerülő IIER problémák javításának elhúzódása
- Folyamatba épített ellenőrzés ("B" ügyintézői szint és igazgatói felülvizsgálat) elhúzódása
- Fellebbezések elhúzódása

Meg kell jegyeznünk, hogy a fenti problémák, alapvetően mind a Ket. alatt kialakított rendszerben, mind pedig a kérelemkezelés teljesen új rendszerében kezelhetőek.

### *Egy javaslat a kérelemkezelés folyamatára*

A LEADER munkabizottság a jelenlegi kérelemkezelési folyamat elemzése alapján azonosította a legfontosabb hátráltató tényezőket. Az alábbiakban az elemzés folyamata során felmerült szakmai szempontok, megfontolások leírása, és a lefolytatott viták eredményeképpen kialakult modell vázlatos leírását ismertetjük. Az alább ismertetett eljárás természetesen nem a végleges vagy a legjobb, azonban az itt leírt szempontok és döntési pontok bármely alternatív modell esetében is felmerülhetnek, ezért bemutatásuk indokolt.

A bemutatott modell működésének alapfeltételei a következők:

- „Felkészülési” szakasz megfelelő lebonyolítása (**HVS felülvizsgálat keretében**: helyi projekt felhívás – projekt ötletek jegyzéke, célterületek megfelelő megfogalmazása HACS által - forrásallokáció, útmutatók, elektronikus űrlapok, képzési anyagok, képzések (MVH és HACS ügyintézők számára internet alapú vizsgával),

- ügyfelek számára tájékoztató fórumok, elektronikus benyújtás ügyfélkapun (kitöltés közbeni mentés, CTRL C/V lehetőség, egyéb)
- IIER továbbfejlesztés,
- szoros együttműködés MVH-IH-HACS között a jogcímrendeletek előkészítésben/módosításában, elektronikus űrlapok tartalmának előkészítésében, útmutatók, képzési anyagok elkészítésében.

Az alábbi folyamat évente 2 pályázati időszakot, 2x25 hét időtartammal vesz figyelembe.

## I. Szakasz = HACS

### Általános jellemzők:

- **Időtartam:** 8 hét (4 + 4)
  - 4 hét benyújtási időszak, mely alatt „önkéntes” hiánypótlásra van lehetőség (ügyfélkapu, IIER?)
  - 4 hét HACS értékelés, szemle, mely nem kötelező a HACS részéről. A HACS jelezhesse az MVH felé, hogy megítélése szerint szemlére van szükség az adott pályázó esetében.
- **Alapfeltétel(ezés)ek:**

**DÖNTÉSI PONT:** A 2. NÉGY HÉTBEN FELTEHET-E TISZTÁZÓ KÉRDÉST A HACS A PÁLYÁZÓNAK? TELJESÍTHETŐ-E ÍGY A 4 + 4 HÉT? AMENNYIBEN IGEN, AZ ELJÁRÁSI IDŐ HOSSZABBODHAT, VISZONT A JOGVITÁK SZÁMA CSÖKKEN, ÜGYFÉLBARÁTABBÁ VÁLIK A RENDSZER, ILLETVE A HACS LETERHELTSÉGE NÖVEKSZIK.

- **Alapjogosultság + tartalmi vizsgálat** részletesen kidolgozott, objektívan értékelhető célterületek szerint. Dokumentumlista vizsgálata, esetleges hiányok jelzése a pályázó felé.

**Megjegyzés:** A pályázó az építési beruházását saját felelősségre a HACS SZEMLE UTÁN, JEGYZŐKÖNYV BIRTOKÁBAN vagy a pályázat benyújtását követő 60. napon (szemlét megelőzi a célterület vizsgálat) megkezdheti. A továbbításról értesül egyrészt az elektronikus felületről, másrészt a HACS-tól is.

## II. Szakasz: MVH, HACS, FAB

**Időtartam:** 15 + 2 hét

**Legfontosabb késleltető tényező:** hiánypótlások (Ket. alatt) elhúzódása, A3 ügyintézés, állásfoglalások, IIER problémák, hiánypótlások csúszása

### DÖNTÉST IGÉNYEL:

- HACS FOLYTATJA-E A PÁLYÁZATKEZELÉST A „B” SZAKASZBAN? DELEGÁLT FELADATOK FENNMARADÁSA.
- HACS VAGY MVH PONTOZZA A HORIZONTÁLIS SZEMPONTOKAT.
- HA A HACS VÉGZI, AKKOR MEG KELL FONTOLNI, HOGY A HACS/4 FŐ EZT MEGFELELŐEN TUDJA-E KEZELNI? HA NEM HACS VÉGZI, AKKOR MVH KAPACITÁSBŐVÍTÉSRE VAN SZÜKSÉG.

### 1. Formai ellenőrzés

### 2. Szemle

- Épület/építmény felújításnál minden esetben (pályázatok 100%-a), illetve mintavétel alapján/kockázatos esetben/a HACS kérése alapján kerül sor szemlére.
- MVH minden szemléről előzetesen értesíti a HACS-ot. (HACS jelenlét lehetőségének biztosítása)

### 3. Hiánypótlás

- Hiánypótlási időszak végéig „önkéntes” hiánypótlás is
- Hiánypótlási időszak szigorú betartatása – a határidő lejárta után benyújtott SEMMILYEN dokumentum nem vehető figyelembe a pontozásnál (KET vonatkozás: hiánypótlás kivétele a KET alól)
- Amennyiben késedelmesen vagy nem teljesít a pályázó, a pontozás a rendelkezésre álló adatok alapján történik („II” pontszám).



**DÖNTÉSI PONT:** Egy bizonyos értékhatárt el nem érő, „kisértékű” projektek esetében az ügyintézés ezen szakasza mellőzhető lenne. Ez esetben az MVH általi ügyintézés kizárólag a HACS által végzett pontozás mintavételes ellenőrzéséből állna.

#### 4. Mintavétel

- Folyamatba épített felülvizsgálatnál: MIN. 5%
- MVH igazgató szakaszban: MIN. 1%

**5. Pontozás:** „I” pontszám a formai és jogszabályi megfelelés, pénzügyi-üzleti terv alapján pontoz („II” pontszám 50% az összesből)

**6. Előzetes HACS rangsor/HACS-forrásallokáció:** A HACS az I+II pontszámmal ellátott pályázatokat/pontszámaikat kapja meg.

a. **Egy példa:**

<i>Egy adott, X célterülethez tartozó két pályázat esetén</i>	<b>1. pályázat</b>	<b>2. pályázat</b>	
„I” pontszám	34	35	Max. 50
„II” pontszám	50	45	Max. 50
<b>Összesen</b>	<b>84</b>	<b>80</b>	<b>100</b>

**Magyarázat:** Ha a HACS a forrásallokációs szempontjait mérlegelve mindkét pályázatot támogatni kívánja, a ponthatárt megállapíthatja 80 pontban az adott célterületnél. Amennyiben csak a magasabb pontszámú pályázatot kívánja támogatni a ponthatárt megállapíthatja az adott célterületnél 82 pontban. Az „I”, illetve a „II” pontot azonban egyik esetben sem módosíthatja, csak a végső ponthatárt az „I”+„II” pont ismeretében.

#### 7. IH forrásallokációs bizottság

**8. Végleges rangsor:** a „II” szakasz 15. hetében kialakul

**9. Szerződéskötés,** melyről a HACS külön értesítendő.

## A felkészülési, az „I” illetve „II” kérelemkezelés kapcsolata

Évente két időszak	(október-május*	8 hét (4+4)		17 hét (15+2)		november közepétől 8 hét (4+4)		17 hét** (15+2)	
I.	Felkészülés	„I” benyújtás	„I” értékelés	„II” értékelés	„II” szerződés				
II.					Felkészülés	„I” benyújtás	„I” értékelés	„II” értékelés	„II” szerződés

### Magyarázat:

Különbséget kell tenni az „új” rendszer első elindítása és a későbbi eljárás szakasza között.

\* Az első felkészülési időszakra vonatkozik, amely az új rendszer bevezetéséhez kapcsolódó feladatokkal már természetesen 2010 III. negyedévében megkezdődik.

Cél, hogy az építési beruházások szempontjai alapján a szerződéskötésekre (illetőleg az „I” szakasz végére) olyan időszakban/évszakban kerüljön sor, amikor építési munkálatok gond nélkül végezhetőek.

### További feladat:

A „II” szerződéskötés időszaka és a következő szakaszra felkészülés között időbeli és kapacitásbeli átfedés is van. Át kell gondolni egy adott időszak felkészülési szakaszának kapcsolódását az azt megelőző szakasz végéhez időigény, kapacitás, feladatok tekintetében.

**A jelenlegi munkafázisban – amint az a fentebb leírtakból is kitűnik – a pontos folyamat nem meghatározható.**

A folyamatok a felsőbb szintű döntéshozataltól, a kiszélesített HVS felülvizsgálat eredményétől függően jelentősen módosulhatnak.

## **A fentebb vázolt folyamat további felvetései:**

- Több szempontból nem megfelelően ügyfélbarát:
  1. Az ügyfél részére költségmegtakarítást nem jelent, hiszen a pályázat 1. szakaszos benyújtásához már be kell adni a teljes projektdokumentációt, ha ez nem így van, akkor a folyamat tovább lassul;
  2. Így is fél évet vesz igénybe, amíg az ügyfél megtudja, hogy nyert-e a pályázata vagy sem. (Megkapja viszont a lehetőséget, hogy gyakorlatilag a benyújtást követően saját felelősségre (helyszíni szemléhez kötötten) azonnal megkezdje a beruházást. Fennáll továbbá annak a lehetősége is, hogy kisebb léptékű projekteknél (kisebb kockázat a rendszerben) esetleg a II. szakasz nagy része elmaradhat. Ennek lehetősége kidolgozandó.)
- Elsődlegesen döntést igényel, hogy mely szervezet végzi a 2. szakasz tevékenységeit (HACS, vagy MVH)
- A HACS-ok kérelemkezelés irányú leterheltségét csökkenteni szükséges annak érdekében, hogy gyakorlati vidékfejlesztési jellegű feladatokat nagyobb mértékben tudjanak ellátni, ennek megvalósulását a jelen fázisban még kevésbé érzékelhető (nem látni a rendelkezésre álló forrásokat, stb.)
- Az MVH-nál a szervezeti kapacitás felmérését követően optimalizálni lehetne a folyamatokat (pl. régiók közötti specifikáció, vagy kevesebb jogcím egyidejű elindítása, stb.)

## ***Pályázati adatlapok***

### *Háttér/probléma*

A III. tengely 4. célterületéhez tartozó pályázati adatlapok adattartalma jelenleg nem tartalmazza azokat az adatokat, amelyekből az adott célterületnek való megfelelés egyértelműen megállapítható lenne.

Pl.: A 136/2008. (X.18.) FVM rendelet az alábbi célt fogalmazza meg mikrovállalkozások fejlesztése jogcím területén:

Cél:

Műszaki, technológiai fejlesztés, vállalkozói aktivitás, a versenyképesség erősítése, innovációs készség ösztönzése, munkahelyek megtartása, újak létrehozása, gazdasági szerkezet fejlesztése.

A jelenlegi támogatási kérelem adatlapja azonban nincs összhangban a célok meghatározásával. Csak részben kérdez rá a céloknak való megfelelésre, ezáltal csak részben alkalmas arra, hogy a későbbiekben a célok elérését vizsgálni (monitoringozni) lehessen.

### *Javaslat*

- Javasolt minden jogcím területén a célokhoz illeszteni az adatlapokat, illetve a pontozási szempontokat úgy, hogy az adatlapon már jelezni lehessen, hogy az ügyfél milyen – kimondottan a céloknak megfelelő - monitoring mutatók teljesítését vállalja.

## **Projektfinanszírozás**

### *Háttér/probléma*

Az UMVP III., IV. tengelyének ügyfelei jelenleg jellemzően a mikro-, kis- és középvállalkozások, civil szervezetek, önkormányzatok egyházi szervezetek.

A vidéki közösség azon résztvevői, akik a legerősebb identitástudattal élnek a mai magyar vidék iránt. Versenyképességük jellemzően gyengébb, mint az I, II. tengelyben támogatást igénylőké.

Velük szemben azonban mégsem igényelhetnek előleget a projektjeik megvalósítása vonatkozásában.

Ezáltal a projektfinanszírozás jóval nehezebb. Előfordul, hogy a válság miatt az eredetileg tervezett hitelt is csak részben tudja igénybe venni egy-egy vállalkozó.

### *Javaslat*

- Javasoljuk, hogy a támogatott ügyfelek az I., II. tengelyhez hasonlóan előleget igényelhessenek.
- A kormány által korábban jelzettek alapján az UMVP-re is kerüljön kiterjesztésre a 40%-os előlegigénylési lehetőség. Ekkora mértékű előleg biztosítása vélhetően csak nemzeti forrás terhére megvalósítható. Javasoljuk az ehhez szükséges döntések meghozatalát.
- Az előleget gördülő jelleggel használhassa az ügyfél a projekt záró elszámolásáig.

## ***HVS szerkezete***

### *Háttér/probléma*

- A HVS a jelenlegi szerkezetében nagyon nehezen kezelhető. A HPME (helyzet, probléma, megoldás, lehetőség) mint intézkedési célterület, illetve egy-egy támogatási célterület, meglehetősen idegen a pályáztatási rendszerben és megtévesztően szakmai ágazatok alapján került kategorizálásra. A jelenlegi szerkezet az ügyfelek számára nehezen kezelhető, az illeszkedés vizsgálata nehézkes. Nem volt szakmai jellegű képzés a tervezési és felülvizsgálati fázisban sem, ezért sok esetben hibás részei is vannak a vidékfejlesztési stratégiáknak. Az időközben tisztázásra került EU-s szabályozási elvárások beépítése is célszerű lenne. (pl. lehatárolás műveleti szinten szükséges)
- A nemzeti-, nemzetközi együttműködés jelenleg integrált az általánosan pályázható célterületek között, amire van ugyan lehetőség az EU-s szabályozás alapján is, de ez a jelenlegi eljárásrendek alapján jelentősen megnehezíti a források igénybevételét, így szakmailag nem megfelelő.
- A HVS tervezői felületen minimum projektméretet is meg kellett határozni. Ez a megvalósítás során problémát jelent, mert ha az ügyfél bizonyos tételekkel nem tud elszámolni, akkor esetleg az igényelhető forrás alá csúszik a támogatási érték, ami miatt megkérdőjelezhető a teljes támogatás jogossága.

### *Javaslat*

- A HVS kerüljön könnyen értelmezhető, áttekinthető szerkezeti egységben átdolgozásra, felhasználva a meglévő szakmai anyagokat.
- Legyen a felülvizsgálattal kapcsolatban jól szervezett, szakmai képzés, országos egyeztető fórum, regionális szakmai összejövetelek.
- Kapjanak a HACS-ok megfelelő szakmai segítséget forrásaik hatékony felhasználására. Ennek érdekében szükséges a HVS felülvizsgálatot megelőzően egy képzési terv összeállítása.
- A lehatárolásokat, főbb irányokat az Új Széchenyi Tervben meghatározott struktúrához mérten kell újragondolni, a fejlesztési prioritások UMVP célrendszeréhez való illeszkedését minden esetben biztosítani kell.
- A lehatárolásoknál az EU-s szabályokat kell figyelembe venni. Az ide vonatkozó elhatárolási elv a műveletalapúság.

- A tagállamnak a 1698/2005/EK rendelet 60. cikke értelmében a támogatott műveletek elhatárolásának szempontjait kell meghatározni. (Pl. a LEADER helyi akciócsoportok segítő partnerségével megvalósuló projektek máshol nem támogathatóak.)
- Javasoljuk a HVS-ben és az összes többi kapcsolódó dokumentumban a minimális projektméret eltörlését, mert a hiánypótlás és megvalósítás során is kedvezőtlenül érinti az ügyfelet.

## ***Költségek vizsgálata***

### *Háttér/probléma*

A jelenlegi eljárásrendben olyan árképzési módszer került meghatározásra, amely alapvetően nem segíti a vidéki projektek költséghatékony és rugalmas megvalósítását. Építési beruházások esetén az Építési Normagyűjtemény (ÉNGY) alapján kerül meghatározásra a projekt költségvetése. A gépbeszerzések esetén alapvetően a gépkatalógust kell alkalmazni.

Ha az adott tételek nem szerepelnek ÉNGY-ben vagy gépkatalógusban, akkor két árajánlat kerülhet becsatolásra.

Az ÉNGY és a gépkatalógus elvileg referencia-adatbázisként kerül alkalmazásra.

Ez a két katalógus az AVOP programban is alkalmazásra került, de nem ez alapján került kidolgozásra a projekt költségvetése, csak háttérdokumentumként szolgált ellenőrzésként, referenciaként alkalmazásra.

A jelenlegi rendszer projektköltségvetést meghatározó szabályozásai módosításra szorulnak:

- Az ÉNGY rendszer „adatlap szintű” alkalmazása nem teszi lehetővé, hogy az ügyfél közvetlenül a piacon leggyakrabban alkalmazott TERC kód alapján beárazott költségvetését alkalmazza a kérelem benyújtásánál. Azt még át kell kódoltatnia. Az átkódolást többségében maga az árajánlatot adó vállalkozó végzi el – mivel az ügyfél szakmailag erre nincs felkészülve -, ezért előfordulhat, hogy látva a központilag esetlegesen magasabban meghatározott ÉNGY kód alapú referencia árat, a vállalkozó is magasabban határoz meg egy-egy tétel költséget. Ez ellen úgy lehetne védekezni, ha a pályázati rendszer egyszerűen tudná kezelni legalább a leggyakrabban használt TERC alapú árajánlatokat is, háttérben futtatva az ÉNGY referenciaárakat.
- Az ÉNGY kódok projektmegvalósítás alatti módosítása csak jogszabályi hivatkozás alapján lehetséges, egyébként a munkanemek közötti átjárás maximálisan 10% erejéig

megoldható. A rendszer jelenleg csupán azt teszi lehetővé, hogy munkanemen belül kerüljön szabadon változtatásra a kód.

- Közbeszerzésnél az okozza a legfőbb gondot, hogy teljesen át kell kódolni a projekt költség neveit, mert az ÉNGY ott nem használható.
- Plusz költségeket ró a pályázóra az átkódoltatás.
- A vidéki területeken többségében nagyobb vállalkozások, vagy tervezők tudnak ÉNGY alapú árajánlatokat összeállítani, ez hátrányos helyzetbe hozza a kisebb vállalkozásokat, szakiparosokat, így az EU-s támogatási forrás jellemzően csak a nagyobb városok vállalkozásainak jelent bevételt.
- Előfordul, hogy egy-egy időszak ugyanazon ÉNGY számozása között ugyanazon projektre vonatkozóan 1,5 millió Ft-os eltérés is mutatkozik.
- Az ÉNGY rendszere csak szakember számára áttekinthető. A pályázó, pályázatíró, sőt a tanácsadó munkatársak sem látják át. Ha a pályázó menet közben változtat valamit, akkor azt nehézkesen, vagy nem is követik az ÉNGY tételek – ez növeli az elszámolásban a hibák mértékét.
- A LEADER célterületek többségénél jelenleg több esetben kell alkalmazni százalékos arányszámításokat. A hiánypótlottatás során vannak elutasításra kerülő költség-tételek, amelyek akár többször is boríthatják az aránypárokat. Ez túlbonyolítja a pénzügyi jellegű hiánypótlottatást, többszörös hibalehetőséget rejt magában.

### *Javaslat*

Az 1975/2006/EK rendelet 26. cikke megfogalmazza, hogy az adminisztratív ellenőrzés során a költségek indokoltságát ellenőrizni kell, amit a megfelelő értékelési rendszerrel vizsgálnak, például referenciaköltségek, különböző árajánlatok összehasonlítása, vagy értékelő bizottság által.

A projekt költségek indokoltsági ellenőrzésénél azt kell alapul venni, hogy nem csupán beruházási és eszközbeszerzési, hanem rendezvény, képzés, térségen belüli, nemzeti-, nemzetközi együttműködés, tanulmánykészítési jogcímekek is vannak.

A projekteknek eltérő a léptéke is.

A költségvetések alátámasztására javasoljuk bekérni:

1. Építési tételek esetén 2 árajánlat
2. Építési beruházás kivételével 500 ezer Ft feletti tételnél 2 árajánlat
3. Építési beruházás kivételével 500 ezer Ft alatti tétel esetén 1 árajánlat.

Az informatikai rendszer úgy kerüljön továbbfejlesztésre, hogy értelmezni tudja az ÉNGY kódrendszer mellett a TERC és a KING alapú árajánlatokat is, azokat tudja automatikusan kezelni.

A költségek realitásának ellenőrző vizsgálatának javasolt verziói:

1. ÉNGY és gépkatalógus referenciaárainak háttérelőrzésre szolgáló használata elfogadható, azonban az ügyintézési időt lassítja.
2. Más referenciaköltség használata is elképzelhető az alábbi esetekben:
  - a. Építési beruházás: új építés max. Ft/m<sup>2</sup> költsége  
felújítás max. Ft/m<sup>2</sup> költsége  
további meghatározások lehetnek: udvar, építmény, parkosítás, játszótér, stb.
  - b. Rendezvény: max. Ft/fellépő  
max. Ft/kulturális műsor  
max. Ft/szervezési díj  
max. Ft/hangosítás stb.
  - c. Képzés: max. Ft/résztevők száma  
Tananyag elszámolható költségének maximális aránya a projekten belül, stb.
  - d. Térségen belüli együttműködés  
max. Ft/étkezés  
max. Ft/szállás  
max. Ft/résztevők száma, stb.

A „műszaki módosítás” lehetőségét a rendszernek mind a két fél részéről engednie kellene, ahogy az AVOP LEADER időszakában is volt.

A LEADER célterületeknél javasoljuk a %-os arányok megkötéseinek törlését. Az egyes tételek maximális elszámolhatóságát a HACS-ra kellene bízni. Az elszámolhatóságot forintban kellene meghatározni vagy nem kellene alkalmazni.



## *Építési beruházások elszámolása*

*(rövid távú verzió, jelenleg futó projekteknél)*

### *Háttér/probléma*

#### **Alap problémák:**

- A támogatási kérelem része kiviteli terv szinten részletezett költségvetés, de csak engedélyezési szintű (de engedéllyel nem rendelkező) tervdokumentációt kell mellékelni a projekt benyújtásakor. Ez magában hordozza a későbbi műszaki változtatások szükségességét. Eddig több ezer támogatási határozat született meg ezen az alapon, elszámolásuk jórészt ezután következik.
- A beruházások műszaki tartalma csak hatósági előírásra vagy jogszabály miatt módosítható a 23/2007 Vhr. 30.§ 9. pont szerint.
- Az ÚMVP rendszerében használt „műszaki tartalom” fogalma nem tisztázott a jogszabályokban (pl. a 23/2007 Vhr-ben sem).
- Az egyes költségvetési tételeket elsősorban az MVH Építési Normagyűjteményéből (ÉNGY) kell kijelölni, amely:
  - eltér a közbeszerzési törvény végrehajtása során alkalmazott normagyűjteménytől (pl. TERC rendszer): a kódok sőt a mennyiségi egységek is eltérnek
  - referenciaár, de jelenleg nem a kérelem feldolgozását segíti, hanem szabályozó rendszerként szolgál
- Közbeszerzéses beruházás elszámolásakor az ÉNGY referenciaárak számítanak az elszámolás alapjául, nem pedig a jogszerű közbeszerzési eljárás során kialakult valódi piaci árak.
- A beruházás elszámolása során jelenleg nem a támogatási kérelemben szereplő referencia árakat, hanem a kifizetési kérelem benyújtásakor aktuális ÉNGY árakat kell használni, ennek folytán újabb bizonytalansági tényező jelentkezik, az ügyfél valójában sosem tudja pontosan, mekkora összeggel gazdálkodik, annak ellenére sem, hogy arról érvényes határozata van.

## *Javaslat*

23/2007 Vhr. módosítása szükséges, illetve ehhez kapcsolódóan MVH közlemények, eljárásrendek módosítása

### **A Fogalmak között a „műszaki tartalom” fogalmának meghatározása szükséges.**

**Javaslat:** Az építéssel járó fejlesztési beruházást jellemző információk: a projektleírás, az építési terv műszaki leírása, az árajánlatok, illetve az építési „A” és „B” betétlapok.

Naturális mutatók, számszerűsíthető projekt adatok (épület és építmény, helyiségek méretei, funkciója).

Projekt szakmai célja nem módosulhat, a naturális mutatók, számszerűsíthető adatok nem módosulhatnak.

Javasolt az építési beruházásokra vonatkozó 30. §-ban „**Építési beruházásokra vonatkozó különös rendelkezések**” -en belül a 10%-os eltérés mértékét 20-30%-ra emelni.

A megvalósítás során az alábbi módosítások legyenek megengedettek:

- az építési alapanyagok előírásának módosítása az egyes tételek tekintetében
- a mennyiségek módosítása max. 30% erejéig
- anyagminőségek javítása
- rosszabb anyagminőség beépítése maximum egy kategóriát illetően.

Az elszámolás során az elszámolni kívánt bizonylathoz nem ÉNGY szerinti bontású, hanem a „**támogatási határozatban foglalt kiadási tételek**” szerinti bontású számlarészletező rendelkezésre állása legyen előírva.

**Javasolt az elszámoláshoz használt ÉNGY verzió meghatározására** – a projekt életciklusa során a támogatási kérelem benyújtásakor aktuális ÉNGY legyen használatban.

Amennyiben az építési beruházás tényleges kivitelezési költségei közbeszerzés során alakulnak ki, úgy a kifizetési kérelemben elszámolt költségek alapjaként nem az ÉNGY referenciaárát, hanem a közbeszerzés során kialakult valós piaci ár alkalmazását javasoljuk az elszámolásnál.

## ***Pályázatok benyújtása***

### *Háttér/probléma*

Jelenleg a pályázatok benyújtásával az alábbi problémák vannak:

- A pályázati adatlap pdf alapú, nem minden számítógépes alkalmazásban menthető, az alapvető szerkesztési, formázási lehetőségeket nem tudja kezelni. Ez nem ügyfélbarát, mivel azt feltételezi, hogy az ügyfél egyszeri számítógép-használat során készíti el a pályázatát, ami természetesen nincs így. Jelenleg az a megoldás, hogy saját magának elkészíti word formátumban, majd bemásolgatja pdf-be. Végleges formátumú elektronikus anyaga az ügyfélnek csak akkor van, ha külön szoftverként megvásárolta a program egy magasabb rendű változatát, amelyben lehetősége van mentésre.
- Nincs elektronikus pályázatbenyújtási lehetőség, amikor volt, akkor ügyfélkapus módszerrel, ami személyiségi jogi problémákat vetett fel. Az ügyfél megkérte a saját kódját, majd ha pályázati író készítette a pályázatát, akkor meghatalmazást adott neki, hogy feltölthesse a pályázatát. Mivel az ügyfélkapu névre szól, a *cégkód* még nincs kialakítva, így a pályázónak is kellett kódot igényelnie az ügyfélkapus munka miatt. Ez jelenleg rendszeridegen. Egy pályázati rendszerben sincs ilyen bonyolult, kódos rendszerű elektronikus benyújtás. Így az ügyfelek a korábbi időszakban is csak ritkán választották az elektronikus beadás lehetőségét.
- Az elektronikus beadási lehetőség hiánya további munkaerő-pazarlást jelent a HACS-oknál. A munkatársaknak az összes pályázat legfontosabb elemeit manuálisan kell bevinniük az IIER-be a rögzítés során. Ez más pályázati rendszereknél egyszerűen, kódolvasással megoldható. (Regionális Operatív Programoknál az EMIR-ben pl. xdat file generálása) On-line rendszerrel erre sem lenne szükség.

### *Javaslat*

- Az elektronikus úton való benyújtás lehetőségét biztosítani kell.
- Ügyfélkapu alkalmazását csak akkor javasoljuk, ha lesz már lehetőség a *cégkód* használatára.
- Olyan módszert javaslunk, ahol nem on-line munkára, illetve egyszerű anyagfeltöltésre is van lehetőség. Ilyen jól működő elektronikus rendszerek: Regionális Operatív Programok EMIR rendszere, Nemzeti Civil Alapprogram EPER rendszere.

- Amennyiben az ügyfélkapu alkalmazása kerül előírásra, a HACS-ok, MVH munkatársai és az ügyfelek részére egyaránt biztosítani kell az ezzel kapcsolatos képzéseket.

## ***Projekt megkezdése***

### *Háttér/probléma*

A vidéki gazdaság szereplőinek versenyképességét jelentősen rontja, hogy az UMVP III. tengelye keretében igényelt támogatásokon alapuló projekteket csak a befogadó határozatok kézhezvételét követően lehet megkezdeni. Ez a mostani rendszerben akár 8-9 hónap is lehet, a tapasztalatok alapján. A GOP pályázati rendszerében a beruházás a pályázat benyújtását követően megkezdhető.

Van olyan példa is, amikor az ügyfél megnyeri ugyan a támogatást, de a beruházást nem kezdi el. A 23/2007. FVM rendelet alapján a beruházást a támogatási határozat meghozatalát követő 2, közbeszerzés esetén 3 éven belül kell megvalósítani. Ez a programozási időszak legvégén jelent majd problémát, mert nem lehet majd pontosan látni, hogy mely források nem kerülnek felhasználásra a beruházások nem, vagy csak részleges megvalósítása miatt. Így előfordulhat, hogy jelentős támogatási forrás marad a rendszerben.

### *Javaslat*

- A projekt legyen megkezdhető az előzetes helyszíni szemlét követően, még a befogadás előtt, vagy a pályázat benyújtásakor.
- Az ügyfél amennyiben saját felelősségére meg szeretné kezdeni a projekt megvalósítását kérhesse, hogy vegyék előre az előzetes helyszíni szemlét. (Ez utóbbi felújítási projektek, vagy esetlegesen új építés, eszközbeszerzés esetében releváns)
- Javasoljuk, hogy a projekt megkezdésének és befejezésének határideje is legyen meghatározva, illetve szűkebbre szabva. Egy fajta megoldás lehet annak meghatározása, hogy kezdeményezett a döntést (szerződés/határozat) követő 1 éven belül köteles kifizetési kérelmet benyújtani.

Különös figyelmet kell a programzárási időszakra fordítani, amikor a 2-3 éves projektmegvalósítási kötelezettség ellehetetlenítheti azt, hogy az  $n+2$  időszak alatt megvalósuljon egy beruházás. Ez az elvileg támogatott projekt valós támogatását is megkérdőjelezheti.

## ***Helyszíni ellenőrzés***

### *Háttér/probléma*

Jelentős kapacitást emészt fel, hogy a jelenlegi eljárásrend alapján az 1975/2006/EK rendelet 26. cikk (4) bekezdésétől eltérően nem csak a beruházási műveletekkel kapcsolatban, hanem minden esemény vonatkozásában köteles a HACS helyszíni ellenőrzést tartani.

Ezen tevékenység esetében a kockázati tőke nincs arányban a ráfordított erőforrással, hiszen több olyan esemény is van, amelynek pályázati értéke 20-500 ezer Ft értékű. A rendszer ezen eleme szintén a túlzottan bürokratikus.

Az ügyfélnek előre meghatározott szempontok alapján beszámolási kötelezettsége van, amely jelen esetben elegendő ahhoz, hogy a program megvalósulásáról meg lehessen győződni.

Az építési beruházások megvalósulásának 100%-os ellenőrzésére szakmailag nincsenek felkészülve a HACS-ok munkatársai. Jelen időszakban a támogatási kifizetéseket illetően túl nagy kockázati tényező, hogy a HACS munkatársai tapasztalt MVH-s szakemberek nélkül menjenek ki a beruházási jellegű projektek megvalósulásának ellenőrzésére.

### *Javaslat*

- Javasoljuk az események (rendezvény, képzés, térségen belüli, nemzeti-, nemzetközi együttműködés) 5%-os ellenőrzését.
- Elégségesnek tartjuk a beruházási jellegű projektek megvalósulásának 100%-os ellenőrzését.
- Mivel a kifizető ügynökségi feladatkör az MVH-nál van és várhatóan a rendszer felülvizsgálatot követően is ott marad, javasoljuk, hogy a projektek megvalósulásának ellenőrzésén a HACS munkatársa társellenőri minőségben legyen jogosult, illetve köteles részt venni.

## ***Bírálat***

### *Háttér/probléma*

Jelenleg a bírálat során a döntéshozó testületnek nincs mérlegelési jogköre.

A munkaszervezet az előre meghatározott szakmai szempontok alapján előkészíti a pályázatokat bírálatra, a döntéshozó testületnek pedig gyakorlatilag nincs ráhatása a döntésre. Így nem érvényesíthetők megfelelően a helyi közösség érdekei.

Előfordulhat, hogy

- Támogatást kap egy krematórium építése a falu közepén
- Egy nagyobb projekt pontszám alapján elviszi a rendelkezésre álló forrást, holott mögötte 4 olyan kisebb léptékű beruházás van, amely több munkahelyet teremtene
- Egy település aránytalanul sok forrást kap a többi település terhére

De van olyan eset is, amikor felmerül, hogy

- valós adatot szolgáltatott-e az ügyfél
- valós-e az árajánlat, van-e olyan gép, amelyet beállítottak a pályázatba
- ugyanolyan típusú pályázatok bukkannak fel más-más HACS-nál

Az ilyen gyanú esetén elhúzódhat a pályázat vizsgálata. Ha ez a jelen rendszerben előfordul, akkor megáll a bírálati folyamat az egész célterület vonatkozásában.

Ezeket az eseteket is kell tudni kezelni. Tudatában kell azonban lenni annak is, hogy nem lehet minden esetre előre felkészülni, mert akkor túlbürokratizáljuk, túlszabályozzuk a rendszert.

### *Javaslat*

- A HACS döntéshozó testületét valós döntési jogkörrel kell felruházni.

Fontos, hogy a HACS döntéshozó testülete valós döntési jogkört kapjon, mérlegelési lehetőséggel.

- Ha egy pályázat vizsgálata a gyanús, illetve nem általánosan elfogadott körülmények miatt elhúzódik, legyen joga a HACS szakmai vezetőjének kérni annak felfüggesztését. A felfüggesztés ne hozza hátrányba a többi projektet.

Ennek megoldásaként javasoljuk, hogy a rangsorállítást megelőzően történjen az ilyen projektek esetében is előpontosítás. Amennyiben a projektnek van esélye, hogy támogatást kapjon, akkor a projekt értékének erejéig kerüljön tartalékkeret képzésre és az így kieső projektek kerüljenek tartaléklistára.

- A HVS keretében legyen biztosított, hogy a HACS nagyobb súllyal határozzon meg kiválasztási kritériumokat.

- Jelenleg a kiválasztási kritériumok HACS szinten gyakorlatilag a HVS-hez való illeszkedés, illetve az alapjogosultsági kritériumok keretében merülnek ki. Nincs a HVS-ben konkrét kiválasztási kritérium.

## ***Fellebbezés***

### *Háttér/probléma*

Az ügyfél jelenleg akár 1 évet is vár a fellebbezési kérelme elbírálására.

### *Javaslat*

A fellebbezéssel kapcsolatos ügyintézési határidő betartása legyen valós kötelezettség.

A HACS döntéshozó testülete által meghozott támogatást elutasító döntéssel kapcsolatban az ügyfél kérhesse, hogy a HACS tagsága taggyűlésen bírálja a pályázatát, de ezen túlmenően ne legyen fellebbezési lehetősége.

## ***Kifizetési kérelmek***

### *Háttér/probléma*

Jelenleg 1-1 hónapos időszakok vannak megadva a kifizetési kérelmek benyújtására.

Ez a munkaerő biztosítását illetően szakaszos, kampányszerű munkavégzést követel meg. Ez nem teszi lehetővé az egyébként pedig egyenletesen rendelkezésre álló munkaerő kapacitás optimális kihasználtságát.

Amennyiben egy ügyfél jelenleg a teljes támogatási összeg 3%-ánál magasabb összegben nyújt be olyan költségtételeket elszámolásra, amelyek valamilyen okból kifolyólag nem támogathatóak, akkor kétszerese büntetést vonnak le az elszámolásából. A szankcionálás alapja (3%-os korlát) az 1975/2005/EK rendelet 31. cikke.

Ez a cikk azonban nem olyan szigorúan fogalmaz, mint ahogy azt a magyarországi általános eljárási rend alkalmazza.

A 31. cikk 1) bekezdése valóban kimondja, hogy amennyiben az ügyfél által a kifizetési kérelemben megjelölt összeg több mint 3%-kal túllépi a jogosultsági vizsgálat alapján kifizetendő összeget, akkor gyakorlatilag kétszeres büntetéssel számolhat.

Az 1) bekezdésben azonban ez is olvasható:

Nem alkalmaznak azonban csökkentést, amennyiben a kedvezményezett bizonyítani tudja, hogy ő nem hibás a támogatásra nem jogosult összeg beleszámításáért.

Az EU-s jogszabály alapján feltételezhető, hogy az ügyfélbarát eljárásrend az automatikus szankcionálás előtt tartalmazna egy szándékossági vizsgálatot az ártatlanság védelme alapján.

A szabályozást az UMVP keretében az ügyfelekre és HACs-okra egyaránt alkalmazzák jelenleg anélkül, hogy lehetőséget biztosítanának a szankcionálás előtti szándékossági vizsgálatra.

### *Javaslat*

- Folyamatos kifizetési kérelem benyújtási lehetőség biztosítását javasoljuk.

Ennek eredménye:

- Az ügyfél rögtön a beruházás befejezését követően elindíthatja az elszámolását, nem kell várnia esetleg további 3 hónapot
- Az MVH kifizetési dokumentációkkal foglalkozó munkatársainak leterheltsége nem kampányszerű, hanem folyamatos.
- A kifizetési kérelmekhez kelljen becsatolni a számla másolatát. Ha az ügyintéző indokoltnak tartja, kérhesse bemutatásra az eredetit is.
- Javasoljuk beilleszteni az eljárásrendbe a szankcionálás előtti szándékosság megállapítását célzó vizsgálatot.
- A nemzeti szintű forrásgazdálkodás jobb tervezhetősége érdekében javasoljuk, hogy a pályázatok/kérelmek benyújtásánál az adatlapokon kelljen elszámolási időszakot, mérőföldkövet megjelölni és betartani. Ez lehetővé teszi, hogy központilag is előre tervezhető legyen a forrásfelhasználás, aminek leginkább a programozási időszak hátralévő időszakában lesz nagyobb jelentősége.



## ***Monitoring rendszer***

### *Háttér/probléma*

Monitoring rendszer jelenleg nincs összhangban az EU-s elvárásokkal.

Az ügyfelek nem tudják előre, hogy mit fognak kérdezni, milyen adatokat kell szolgáltatni monitoring adatként.

Az adatszolgáltatás elmulasztása esetén alkalmazandó fenyegető szankció aránytalanul nagy. Későbbi benyújtásra nincs is lehetőség, mert a rendszer a határnapon automatikusan lezár. A lezárás oka vélhetően az, hogy az EU-nak minden év június végéig meg kell küldeni az éves monitoring jelentést. A késő ügyfeleknek azonban így jelenleg nincs lehetősége az utólagos jelentéstételre sem.

### *Javaslat*

- Az 1974/2006/EK rendelet VII. melléklete szabályozza, hogy milyen monitoring adatokat kér majd tőlünk számon az EU.

Az monitoring adatszolgáltatási kötelezettség alá vont adatokról az ügyfelet külön tájékoztatni szükséges. A támogatási határozat jelenleg ezeket a nyilvántartási kötelezettségeket nem tartalmazza.

- A monitoring adatok szolgáltatásával kapcsolatos elektronikus felülettel képzés keretében az ügyfelet, a HACS és az MVH munkatársakat is meg kell ismertetni, hogy az megfelelően alkalmazni, illetve a tanácsadási feladatokat ellátni lehessen.

# A Helyi Akciócsoportok működtetése, készségek elsajátítása

## *Háttér/probléma*

A Helyi Akciócsoportok működése háttérének bemutatásánál azon jogszabályi hivatkozásokat emeljük ki az alábbiakban, amelyek a legfontosabbak, ahhoz, hogy a javasolt módosítások megfelelően alátámasztottak legyenek.

A 1698/2005/EK rendelet 61. cikke meghatározza a LEADER megközelítés minimális elemeit, amelynek része a HVS kidolgozására és megvalósítására vonatkozó döntéshozatali hatáskör. („EU-s jogszabályi megfelelés” részben részletesebben kifejtve).

További nagyon fontos alapfeltételeket határoz meg a 62. cikk, amely a Helyi Akciócsoportokról szól:

„(1) A partnerségen alapuló helyi fejlesztési megközelítést az alábbi feltételeknek megfelelő helyi akciócsoportok hajtják végre:

- a) integrált helyi fejlesztési stratégiát javasolnak, amely legalább a 61. cikk a)–d) és g) pontjában felsorolt elemeken alapul, és felelnek e stratégia végrehajtásáért;
- b) a Leader II (1) vagy a Leader+ (2) kezdeményezésekre vagy a Leader-megközelítés szerinti követelményeknek egyszer már megfelelt csoport, vagy az érintett terület különféle helyi társadalmi-gazdasági ágazataiból való partnereket képviselő új csoport.  
*Döntéshozatali szinten a gazdasági és szociális partnerek, valamint a civil társadalom, úgymint a mezőgazdasági termelők, a vidéki nők, fiatalok és egyesületeik képviselői a helyi partnerségi együttműködés legalább 50 %-át alkotják;*
- c) képesek a területre vonatkozó fejlesztési stratégia meghatározására és végrehajtására.

(2) Az irányító hatóság biztosítja, hogy a helyi akciócsoportok egy adminisztratív és pénzügyi vezető szereplőt válasszanak, aki képes a közpénzeket kezelni és a partnerség megfelelő működését biztosítani, vagy pedig egy olyan jogszerűen létrehozott közös struktúrában egyesülnek, amelynek összetétele garantálja a partnerség megfelelő működését és a közpénzek kezelésének képességét.

(3) A stratégia által érintett terület összefüggő, és elegendő kritikus tömeget nyújt az életképes fejlesztési stratégia támogatásához szükséges emberi, pénzügyi és gazdasági erőforrások szempontjából.

(4) A helyi akciócsoporthoz választják ki a stratégia keretében finanszírozandó projekteket. Az akciócsoporthoz együttműködési projekteket is kiválaszthatnak.”

Jelenleg az akciócsoporthoz döntéshozatali szintje az elnökség. Az EU-s jogszabály alapján ennek következtében elnökségi szinten kell alapul venni a 62. cikk (1) bekezdés b) pontját, azaz a közszéferában maximális 50%-os részvételi jogosultságát. A magyar szabályozás ennél szigorúbb feltételeket követel meg. A 93/2007. FVM rendelet 9. § (4) bekezdés a) pontja alapján a Helyi Közösségek tagságán belül a civil és üzleti szféra együttes aránya legalább a teljes tagság 60%-a. Ugyanennek a rendeletnek a 11. §-a a jogi személyiségű szervezetté alakult közösséggel szemben támaszt alapkövetelményeket:

*„Az előzetesen elismert vidékfejlesztési akciócsoporthoz szervezeti formája*

11. § (1) Az IH által elismert helyi közösség előzetesen elismert vidékfejlesztési akciócsoporthoz válik és köteles legkésőbb 2008. október 1-jéig a tagjai több mint felének részvételével jogi személyiséggel rendelkező szervezeti formát alakítani az alábbi feltételek együttes betartása mellett:

a) a megalakítandó jogi személyiségű szervezeti forma egyesület vagy a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 4. §-a szerinti nonprofit korlátolt felelősségű társaság, illetve nonprofit zárt körűen működő részvénytársaság;

b) rendelkezik legalább egymillió forint indulótőkével;

*c) tagságában a civil, az üzleti és a közszéferában képviselői megtalálhatók, és tagságára vonatkozóan teljesíti a 9. § (4) bekezdés a) és b) pontjában foglalt feltételeket; (azaz a közszéferában maximálisan 50%-ban képviseltetheti magát, amit nem ír elő a 1698/2005/EK rendelet.)*

d) tagságában a HVI nem vehet részt;

e) legalább öt, legfeljebb huszonegy tagból álló döntéshozó testületet határoz meg a szervezeten belül, amelynek tagjai a tagságból kerülnek ki;

*f) a döntéshozó testületen belül teljesül a 9. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt feltétel; (a 1698/2005/EK rendelet csak ezt írja elő a 62. cikk (1) bekezdés b) pontban)*

g) a létrejövő jogi személyiséggel rendelkező szervezeti forma végrehajtáshoz kapcsolódó feladatait ellátó szervezetnek meg kell felelnie az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet 62. cikk

(2) bekezdésének, valamint az IH-val kötendő együttműködési megállapodásban foglalt feltételeknek.

(2) Amennyiben az előzetesen elismert vidékfejlesztési akciócsoport nem alakít az (1) bekezdésben meghatározott jogi személyiségű szervezeti formát, az IH által finanszírozásban nem részesül.”

A HACS-ok jogszabályszerű működésének több alapvető problémája is van abból eredően, hogy a magyar jogszabály szigorúbb feltételeket szab. Ezek teljesülését az IH a HACS-ok alakulásakor központilag meghatározott minimális tartalmú alapító okirattal nyomatékosította.

A HACS-ok működési formája egyesület, non-profit Kft, vagy non-profit Zrt.

A központilag meghatározott minimális tartalom az egyesületek vonatkozásában tartalmazta többek között az alábbiakat is:

1. Az egyesületbe való be- és kilépés nyílt, a belépés jelentősen meg van szigorítva (A tagfelvételi eljárás megindításához tagok több mint felének írásos ajánlása szükséges).
2. Az egyesület 3 tagozatot hoz létre. A tagozatok egyesületen belüli megoszlása a következő: közszféra maximum 40%-ban, civil- és magánszféra minimum 60%-ban képviselteti magát.

### **Érvényben lévő megállapodások**

1. A HACS-ok a jelenlegi feladataik ellátására 2008. szeptemberben Együttműködési megállapodást kötöttek az IH-val.

A HACS – IH közötti „Együttműködési Megállapodás” szerint a HACS-oknak a megállapodás III. fejezet (Rendelkezések) 3.1. pontjában felsorolt a, b, c, d, e, f, g, h, i, j – összesen 10 feladatot kell ellátnia, amelyért a 2008-2015. közötti időszakban a 147/2007. (XII. 04.) FVM rendelet melléklete szerinti vissza nem térítendő EU (90 %) és hazai (10 %) támogatás illeti meg.

„(3.1.1) A LEADER HACS az IH munkatervben ismertetett iránymutatása alapján az alábbi feladatokat köteles ellátni:

- a) a Helyi Vidékfejlesztési Stratégia (továbbiakban: HVS) éves felülvizsgálatának, valamint a HVS előrehaladásának és végrehajtásának évközi és időszaki értékelése;

- b) irodahelyiséget tart fent az általa lefedett tervezési területen, a 147/2007. (XII. 04.) FVM rendelet alapján az adott tervezési területre elkészített HVS-ben foglaltak megvalósítása érdekében;
- c) közreműködik a HVS végrehajtása érdekében a helyi szereplők felkészítésében, képzésében, továbbképzésében a támogatott intézkedések vonatkozásában;
- d) tájékoztatási és információs tevékenységet végez a potenciális vidékfejlesztési szereplők, kedvezményezettek körében a HVS megvalósítása érdekében;
- e) a támogatott intézkedésekhez kapcsolódóan projekt-előkészítést végez;
- f) segíti a területén lévő projektgazdákat a támogatási és kifizetési kérelmük összeállításában, valamint ez irányú konzultációt szervez, és ehhez kapcsolódóan ügyfélszolgálati tevékenységet folytat;
- g) a támogatott intézkedések vonatkozásában benyújtandó támogatási kérelmek rögzítése az ügyfélkapun, valamint az értékelési feladatok ellátása érdekében a pontozási jegyzőkönyv kiállítása;
- h) a területén lévő Helyi Vidékfejlesztési Irodákkal kapcsolatot tart, szakmailag együttműködik;
- i) egyéb, az IH által közvetlenül az ÚMVP végrehajtása érdekében a munkatervben meghatározott feladatok elvégzése;
- j) a végső kedvezményezettek tájékoztatása érdekében rendszeresen aktualizált weboldalt működtet.”

2. A HACS-ok további megállapodást kötöttek 2009. márciusban az MVH-val adatrögzítésre a III. tengely 1. körös támogatási kérelmei vonatkozásában, illetve az előzetes helyszíni szemléken való részvételre. A megállapodás a feladattól függő folyamatos végrehajtásra lett megkötve a 135, 136, 137, 138/2008. (X. 18.) FVM rendeletek hatályának időtartamára, határozatlan időre.

3. 2009. második félévében az MVH delegálási szerződést kötött a HACS-okkal.

Az új feladat-ellátási terület átadásának módja, az alkalmazott eszközök több szempontból is negatívan érintették a HACS-okat:

- A feladatok MVH-tól HACS-ok felé való delegálása forrástöbblettel nem járt.
- Az IH és a HACS-ok között megkötött Együttműködési megállapodásban meghatározott feladatok közül semmi nem került elvételre a HACS-októl.
- Az Együttműködési megállapodás egyik pontja sem került módosításra, így jelenleg ellentmondás van a két közigazgatási szervvel kötött szerződés között.

- Az IH-val megkötött Együttműködési megállapodás egyértelműen tartalmazza, hogy mely tevékenységhez van hozzárendelve a forrásösszeg. Ezen megállapodás alapján a forrásösszeg nem tartalmazza az utólag 40%-os súllyal megjelölt MVH delegált feladatokat és azok költségeit.

Vélhetően több olyan akciócsoport is van, akik hosszú távú működése nem megoldott vagy szakmailag kétséges az alábbi okok miatt:

A finanszírozási terv

- készítésénél csak 2013-ig terveztek, ezért felülvizsgálatra szorul, hogy a programozási időszak végéig forrás átcsoportosítással megoldható-e a működés
- delegált feladatellátás miatt felborult
- szakmai hiányosságok miatt felborult
- a teljesítésigazolások nem 100%-kossága miatt a likviditás nehézkes, vagy nem megoldott

A szakmaiság nem megalapozott vagy túlzó mértékben hiányos

- A pénzügyi elszámolások alapján több esetben nagy mértékű hiányosságok kerültek megállapításra
- Pályázat/kérelmekkelés területén az MVH véleményezése alapján nagy hiányosságok vannak
- Könyvvizsgálói jelentés alapján nagy hiányosságok vannak
- Az akciócsoport tevékenységével kapcsolatban valamely szervezet részéről jelentős mértékű kifogás merült fel
- A forráselosztással kapcsolatban jelentős kifogások merültek fel
- Az akciócsoport tevékenysége során kisebb csoportok érdekei érvényesültek
- Az akciócsoport tevékenysége során jelentős mértékben nem vett részt közösségi rendezvényeken, programokon
- Az akciócsoport szabálytalan, nem etikus működésével hozzájárult a LEADER vidékfejlesztési program negatív megítéléséhez

*Javaslatok*

- Döntéshozó testületként egyöntetűen a jogi személyiségű szervezet vezetőségét kell meghatározni. Ezt az eljárásrendekben is egyértelművé kell tenni.
- A tagozódási kötelezettséget, aránytartási kötelezettséget meg kell szüntetni, mert indokolatlanul megnehezíti a működést, a tagfelvételt. (A jelenlegi szabályozás alapján az

egyesület nyílt, de a csatlakozást, kilépést szabályozni kell, mert az arányeltolódás miatt a szervezet már jogszabályt sért és megkérdőjelezhető HACS-ként való jogszerű működése.)

- Az olyan akciócsoportok esetében, amelyek hosszú távú működése nem megoldott vagy kétséges, javasoljuk új döntőbizottsági választás kitűzését, a munkaszervezetben való személyi változtatásokat, illetve súlyosabb esetben a LEADER Vidékfejlesztési Akciócsoport cím visszavételét.
- Javasoljuk a megállapodások aktualizálását.

## ***Teljesítményértékelés***

### *Háttér/probléma*

Azt, hogy egy HACS folyamatos megfelelése alapvető fontosságú, a korábban leírt 1698/2005/EK 62. cikk (2) bekezdése és a HACS és IH közötti megállapodás szabályozza.

Ezen túlmenően szabályozza az MVH-val megkötött delegálási feladatellátásra vonatkozó megállapodás is, de a korábban említettek alapján azzal kapcsolatban vannak még fennálló hiányosságok a finanszírozás miatt.

A HACS beszámolási kötelezettsége nem úgy van kialakítva, hogy abból egyértelműen kitűnik az EK rendeletbeli és az IH-val kötött megállapodásban lévő feladatellátás minősége, eredményessége.

A HACS-ok közösségi feladatot látnak el, bevételi forrásuk a működési költség vonatkozásában a tagdíj és a 100%-os támogatás. A tagdíj a kamatterhekre és az el nem számolható költségekre is alig nyújt fedezetet.

Az egész LEADER program hosszú távú működtetését, finansziális háttérét veszélyezteti, a z a fajta teljesítményértékelés, hogy többszörösen levonható a támogatási forrás bizonyos tétele, illetve aránya.

## *Javaslat*

- A HACS-oknak félévi, évi rendszerességgel javasoljuk **olyan szakmai beszámoló elkészítését, amely alapján értékelhető az EK rendeletnek, és a HACS-IH között megkötött megállapodásnak megfelelően a részbeni teljesülése, előrehaladása.**
- A szakmai beszámoló tartalmát az EU-s éves monitoring jelentések, közép- és záró értékelés adatigénye, nemzeti vidékfejlesztési célok elérését mérő adatigények alapján kell meghatározni.
- Ahol a beszámoló értékelését követően nem felel meg a HACS valamely feltételeknek, ott az IH legyen jogosult vizsgálatot indítani.

Ennek legyen szankcionálás szempontjából különböző szintje:

- Írásbeli figyelmeztetés a hibákra 2 alkalommal – erre válaszként az ügy témakörétől függően az MSZ vezető, vagy az elnök részéről kötelező visszajelzés és intézkedés kell. Ha az intézkedés megfelelő akkor a 2 hibára való felszólítási folyamat újraindul.
- 3. alkalommal az IH kérje a HACS munkaszervezet vezetőjének, vagy más az adott hibás területen felelős személynek a leváltását.
- Ha a munkáltató elfogadja a munkatárssal kapcsolatos kifogást, és az adott felelős elbocsátásra kerül, akkor a folyamat újraindul.
- Ha nem, akkor tárgyalja a döntéshozó testület, szükség esetén a tagság.
- Ha nincs hathatós hibaelhárítás, akkor az IH vegye vissza a LEADER HACS címet.
- Javasoljuk a **pénzügyi szankcionálás azonnali megszüntetését** annak érdekében, hogy ne lehetetlenüljön el egy HACS se a támogatási időszak végére azért, mert vannak szakmai hiányosságai. Hiányosságok esetén olyan a fentebb javasolt szankcionálást alkalmazzunk, amely a feladatorientáltságot tartja szem előtt. Így egy esetleges munkatárs cserét követően még mindig van lehetősége a HACS-nak az elmaradt teljesítmény pótlására, anélkül, hogy pénzügyi nehézségei lennének a közösségi feladat ellátása mellett.
- A szakmai beszámoló benyújtása elektronikus úton történjen, amelynek tartalmát az IH és MVH is láthatja. A HACS-nak legyen kötelezettsége ezt a honlapon közzétenni.
- Javasoljuk, hogy legyen egy felelős szervezet, amely a HACS-ok szakmai felkészítéséért, az MVH-HACS-IH közötti partnerség és az érdekképviselő erősítéséért felelős. A szakmai teljesítményértékelést az a szervezet végezze, akik a mentorállási tevékenységet fogják végezni a módosított rendszerben. Így a HACS-ok teljesítményéből egyértelműen és



gyorsan meg lehet határozni azt, hogy hol van szükség további képzésekre, szakmai segítségnyújtásra, és az érdekképviselő is hatékonyabb.

## ***HACS-ok mérete***

### *Háttér/probléma*

A 96 HACS közül összesen 10 szerveződött 2008-ban a KSH kistérségi keretek között. A többiben eltérés mutatkozik. Több olyan HACS van, amelyek a jelenlegi feladat-ellátási rendszerben túl kevés forrással rendelkeznek ahhoz, hogy a korábban említett bürokratikus rendszert megfelelően ki tudják szolgálni. Meg kell azonban említeni azt is, hogy a kisebb méretű HACS-ok hatékonysága a pénzügyi problémák miatt is kisebb lehet.

### *Javaslat*

- A jelenlegi rendszert ebből a szempontból nem javasoljuk átalakítani kistérségi szintűre.
- A 1698/2005/EK rendelet 62. cikkének (3) bekezdése alapján „A stratégia által érintett terület összefüggő és elegendő kritikus tömeget nyújt az életképes fejlesztési stratégia támogatásához szükséges emberi, pénzügyi és gazdasági erőforrások szempontjából.”
- Sajnos a jelenlegi akciócsoportok közül többen még most sem érik el a tapasztalatok szerint azt a kritikus tömeget, amely pénzügyi, emberi és gazdasági erőforrásokat illetően elegendő támogatást nyújtana.
- Ez utóbbi felülvizsgálata azonban javasolt, mert előfordulhat, hogy több HACS esetleg finanszírozási forrás nélkül marad a programidőszak végére.

## ***Elszámolási rendszer***

### *Háttér/probléma*

A HACS-ok működési költség elszámolásának legkritikusabb pontja, hogy TESZOR, TEÁOR, VTSZ számok alapján pontosan meghatározott, hogy mi elszámolható. Ez nem életszerű, ezen kódok használatát csak a 23/2007. (IV. 17.) FVM rendelet írja elő, a számviteli törvény és egyéb számviteli szabályozás nem. Így a számlát kibocsájtónak a kódok alkalmazása nem szükséges,

azokat többször rosszul alkalmazzák, ami tovább nehezíti az elszámolást. Az EU- szabályozás csak a nem elszámolható költségeket határozza meg. Az IIER rendszerben való ügyvitel azonban még mindig ez alapján van programozva.

További jelentős nehézség, hogy az elszámolási rendszer annak kialakulása óta folyamatosan több adminisztrációt követel meg a HACS-októl, ami a teljes kapacitás hozzávetőlegesen 20%-át leköti.

Külön elszámolást készít a HACS két havonként az IH és az MVH részére. Mindegyik elszámolás külön dokumentálást igényel, többszörös adat- és papírmennyiséget generál. Az elszámolási rendszer nem a munkafolyamatok közben létrejövő számviteli bizonylatokon alapul, hanem jelentős mértékű egyéb alátámasztó dokumentációk elkészítését is megköveteli.

### *Javaslat*

- Javasoljuk a 23/2007. (IV. 17.) FVM rendelet módosítását.
- Javasoljuk, hogy csak a nem elszámolható költségek legyenek meghatározva
- Az elszámolási rendszert jelentősen egyszerűsíteni szükséges, hogy a teljes munkamennyiség maximum 5-10%-át tegye ki az önadminisztráció. Ez a beszámoló elkészítésének ritkításával, az alátámasztó dokumentációk csökkentésével lehet elérni.

### *Felkészültség*

#### *Háttér/probléma*

- HACS-ok felkészültségi szintje eltérő a pályázat/kérelemkezelés vonatkozásában, de felkészítésük sem volt megfelelő (a képzések mennyiségéhez és minőségéhez képest nagyon jól megállják a helyüket)
- MVH sem volt felkészülve a HACS-okkal való közös munkára, de nem is volt sok idejük arra, hogy ezt megtervezzék (ehhez képest azonban jól működnek együtt).

### *Javaslat*

- Javasoljuk szakmai képzések, közösségfejlesztő, partnerség építő tréningek szervezését
- Javasoljuk önértékelési rendszer kiépítését
- A szakmai beszámoló készítése félévenként lenne indokolt, ami alapján az IH vizsgálni tudja a megfelelőséget is.

## ***Finanszírozás-pénzügyi helyzet***

### *Háttér/probléma*

A HACS-ok rendelkezésére álló forrását a 147/2007. (XII.4.) FVM rendelet, elszámolási rendjét alapvetően a 141/2008. (X.30.) FVM rendelet szabályozza.

A HACS-ok működési költségének elvileg a 100%-a elszámolható, a jogszabályi előírásokból adódóan azonban az elvárhatónál több oldalról sújtható a HACS különböző forráslevonásokkal, illetve a finanszírozás jelentős nehézségekkel jár.

- Az IH-val megkötött és jelenleg is érvényben lévő együttműködési megállapodással ellentétben a forrásait a delegált feladatellátásra is költenie kell a HACS-nak.
- A tevékenység finanszírozása 2 havi teljesítményigazolásához van kötve, amelyet 40%-ban az MVH, 60%-ban az IH igazol.
- Ha bármelyik szervezet kisebb arányban ismeri el a HACS teljesítményét, akkor az egyébként jogosan felmerülő kiadás arányos része nem kerül kifizetésre.
- Az elszámolás rendje úgy van szabályozva, hogy még mindig csak meghatározott TESZOR, TEÁOR, VTSZ számokhoz igazítottan lehet az elszámolásokat benyújtani, amely lista mindig tartalmaz olyan tételeket, amelyek ugyan jogosan merültek fel, szorosan a működéshez tartoznak, de mivel nincs a korábban kötelező számlatartalomként feltüntetendő TESZOR, TEÁOR, VTSZ jegyzékekben, így nem lehet elszámolni.
- Amennyiben az MVH a kifizetési kérelem kezelésénél több mint 3% elszámolni tervezett költséget valamely okból kifolyólag szabályellenesnek ítél, úgy további 3%-os szankciót kap a HACS. A vonatkozó EU-s jogszabály ezt a HACS esetében nem írja elő, de még az ügyfelek esetében is csak a szándékosság esetében kell ezt alkalmazni. Magyarországon jelenleg ez automatikus. Egyetlen engedményt biztosít az eljárásrend: van fellebbezési lehetőség, így pár hónap múlva visszakaphatja a HACS a vitatott bírságot.
- A HACS-ok 2009. novemberében a 220/2009. (X. 8.) Kormányrendelet értelmében a IV. tengelyes forrásaikat alapul véve, maximum 20%-os előleget igényelhettek, amelynek elszámolási határideje a Korm. rendelet alapján 2010. december 31.
- Az előleg visszafizetése úgy került szabályozásra, hogy a HACS-nak a IV. tengelyes elszámolása terhére kell visszafizetnie, 2010. december 31-ig.
- A HACS az ez évi kifizetési kérelmeiben jelölni köteles, hogy mekkora összeggel kíván elszámolni az időszakos elszámolásainál, úgy, hogy az előleg az év végére visszafizetésre

kerüljön. Ez azzal jár, hogy az előleg visszafizetésével párhuzamosan mégis, arányosan növekvő hitelt kell felvenniük.

- Az MVH a pénzügyi nehézségek enyhítése érdekében az elmúlt hónapokban próbálta meggyorsítani a HACS-ok kifizetéseinek ügyintézését. Ezzel a kifizetés az 5-6 hónapról vélhetően 3-4 hónapra csökken. Ez azonban szintén félévi költségtételek görgetését jelenti.
- A HACS-ok finanszírozásában az is szabályozva van, hogy csak az adott elszámolási időszakban teljesült költségek számolhatók el, a következő elszámolási időszakban már nem. Tehát ha a HACS nem tudja az adott két hónapos időszak számláit, közterheit illetve a béreket fizetni, a következő időszakra ezeket visszamenőleg nem számolhatja el. Amely HACS tehát egy időszakban fizetéseképtelenné válik, adósság spirálba kerül, melyet 1-2 hónap után lényegében képtelen saját erőből megoldani, az így elveszített forrást nem tudja sehonnan pótolni.
- Ezen felül számos HACS-nál a teljesítményigazolási rendszer miatt további veszteségek is felléptek amiatt, hogy nem tudnak megfelelni a mostani túlbürokratizált rendszernek, illetve egyéb működési, vagy csupán elszámolásbeli adminisztrációs hibát vétének.
- Ez év június 30-ával több HACS-nak lejárt a hitelszerződése a Regionális Fejlesztési Finanszírozó Zrt.-vel. Az addig az MVH kifizetésekhez igazított forgóeszköz hitel igénybevételének lehetősége megszűnt, illetve az állami tulajdonú pénzügyintézet az új szerződést ingatlantulajdon jelzáloggal való megterhelésével, vagy, az egyesületben tagként szereplő önkormányzatok által vállalt kézfizető kezességvállalásról szóló testületi határozat bekérésével kéri módosítani. Ez a HACS-ok jelentős részének esetében nem megoldható.
- A piaci pénzügyintézetek a válság kezdete óta sokkal óvatosabban hiteleznek. A HACS-ok mint civil szervezetek kevésbé hitelképesek a bankok szempontjából, illetve nincs a kezükben olyan állami kötelezettség vállalásról szóló irat, mely kellő súllyal indokolhatja meg a pénzügyintézetek számára, hogy a szervezet reálisan számol havi szinten milliós bevételekkel. (Túl bonyolult iratok, több jogszabály ill. a támogatási határozat együttesen igazolja a bevételek realitását.)

## *Javaslat*

- Javasoljuk, hogy a lehető leggyorsabban adjanak ki iránymutatást az MVH részére, amelyben kérik, hogy a korábban kiutalt előlegeket ne számoltassák el a HACS-okkal a jogszabály módosításáig, illetve ahol ezek az előlegek már időarányosan, részarányosan visszavonásra/elszámoltatásra kerültek, ott kerüljön ez a támogatási összeg is elszámolásra a HACS-ok felé.
- Javasoljuk, hogy az MVH mindig soron kívül, a lehető legrövidebbre szűkített határidővel kezelje a HACS-ok kifizetési kérelmeit.
- Javasoljuk, hogy ezzel párhuzamosan készítsék elő a 220/2009. (X.8.) Korm. rendelet módosítását, amely alapján az előleg a programozási időszak végéig (előre láthatólag 2015. december 31.), de legkésőbb a HACS utolsó tervezett beszámolási időszakának végéig legyen elszámolható.
- Javasoljuk leállítani a HACS-ok teljesítménybeli problémákból adódó szankcionálását IH és MVH szintjén egyaránt. Ezzel párhuzamosan azonban önértékelési, teljesítményértékelési módszer kidolgozása javasolt, amely alkalmas arra, hogy az IH rendszeresen felülvizsgálhassa a megfelelőséget, illetve az EU és nemzeti elvárásoknak is megfelelő teljesítményt.
- A HACS-ok elszámoltatási rendjét felül kell vizsgálni, hogy az önadminisztráció maximálisan 5-10%-ot vegyen igényben a munkaerő kapacitásából.
- A HACS-ok teljesítményértékelése ne legyen forráshoz kötött.
- Javasoljuk, hogy a HACS-ok, a III. tengely forrásai vonatkozásában is kapjanak előleget, illetve, amely csoport még nem vett fel előleget a IV. tengely vonatkozásában sem, vagy nem használta ki ennek teljes lehetőségét, akkor legyen ez utólagosan biztosított.

## ***Szankciók alkalmazása***

### *Háttér/probléma*

Az MVH a HACS-okkal szembeni szankcionálást (3%-os korlát) az 1975/2005/EK rendelet 31. cikkében foglaltak alapján végzi.

A szankcionálás a HACS-ok működési költségeinek csökkentéséhez, a fizetőkészség jelentős csorbulásához vezet, a jogi hivatkozás meglátásunk szerint nem helyes az alábbiak szerint:

A jogszabály szerkezetét tekintve részekre, címekre, fejezetekre, szakaszokra, alszakaszokra, cikkekre, bekezdésekre bontható. A 31. cikk a II. cím, I. fejezet, II. szakaszhoz tartozik. Így, ha a hivatkozásokat visszavezetjük, látható, hogy ez a cím az 1698/2005/EK rendelet 20. 52., 36., 39. és 63. cikkében meghatározott támogatási intézkedésekre alkalmazandó.

A HACs-ok az 52. cikkben meghatározott intézkedésekre támogatást nem kapnak. Ebből a szempontból mégis érdekes lehet a d) pontban meghatározott intézkedés „a készségek elsajátítására és az ösztönzésre irányuló intézkedés a helyi fejlesztési stratégia előkészítése és megvalósítása céljából”. Ezen intézkedési jogcím alatt voltak finanszírozva a Helyi Vidékfejlesztési Irodák (HVI-k), a jogcím azonban inkább projektszintű programok megvalósítására volt ajánlva. A jogi környezetből ez jól kitűnik.

A HACs-okra leginkább a 63. cikk vonatkozik, azonban a hatályosságot meghatározó 25. cikk c) pontja azt írja, hogy jelen cím a 63. cikk a) és b) pontjával összhangban nyújtott támogatás, az e cikk a) és b) pontjában meghatározott intézkedéseknek megfelelő műveletek tekintetében alkalmazandó.

A HACs-ok működési forrására a 63. cikk c) pontja hivatkozik, azaz a nevezett szankció a HACs-okra nem vonatkozik. Az EU-nak tehát nincs szándékában a HACs-okat úgy szankcionálni, hogy költséget von meg tőlük, ellehetetlenítve a működésüket.

Egyedül az 52. cikkben meghatározott III. tengelyes forrás vonatkozásában lehetnek a HACs-ok esetlegesen szankció alá vonva, de az erre szolgáló értelmezést hivatalosan meg kellene kérni Brüsszeltől.

A 31. cikk 1) bekezdése valóban kimondja, hogy amennyiben az ügyfél által a kifizetési kérelemben megjelölt összeg több mint 3%-kal túllépi a jogosultsági vizsgálat alapján kifizetendő összeget, akkor gyakorlatilag kétszeres büntetéssel számolhat.

Ezt a szabályozást az UMVP keretében, a magyar jogszabályi értelmezés szerint az ügyfelekre és HACs-okra egyaránt alkalmazzák anélkül, hogy a 31. cikk szintén 1) bekezdésében foglaltak alapján lehetőséget biztosítanának a szankcionálás előtti szándékossági vizsgálatra.

Az 1) bekezdésben ez is olvasható:

Nem alkalmaznak azonban csökkentést, amennyiben a kedvezményezett bizonyítani tudja, hogy ő nem hibás a támogatásra nem jogosult összeg beleszámításáért.

Az EU-s jogszabály alapján feltételezhető, hogy az ügyfélbarát eljárásrend az automatikus szankcionálás előtt tartalmazna egy szándékossági vizsgálatot az ártatlanság védelme mellett.

### *Javaslat*

- Az eljárásrendekben kerüljön beépítésre az ügyfelek szempontjából a szankcionálást megelőzően a szándékosság vizsgálata.
- A HACS-ok LEADER tengelyes működési költségei vonatkozásában ne kerüljön alkalmazásra a szankció, mivel az nem EU-s követelmény.

### ***Fejlesztés, tervezés, helyi társadalom mozgósítása***

Jelen témakör azokat a feladatokat, tevékenységeket taglalja, amelyek önállóan, illetve nagyon alacsony támogatási források megléte mellett is alkalmasak a vidéki közösségek, gazdálkodók, vállalkozók, települések fejlesztésére, versenyképességük erősítésére.

A felsorolt feladatok részben lefedik az IH-val még 2008. év során megkötött együttműködési megállapodásban meghatározott tevékenységeket.

Az elmúlt két évben olyan vidékfejlesztési szakmai hálózat jött létre minden térségben, mely képes a helyi vállalkozások, szervezetek támogatására, szakmai segítésére. A helyi társadalmi kapcsolatrendszer egyik fontos csomópontja lehet a jól működő HACS munkaszervezete, amely képes tanácsadással, stratégiai tervezéssel, kommunikációval és infrastrukturális háttérével a térség fejlesztési terveit koordinálni.

Ma Magyarországon nagy szükség van az olyan szervezetekre, melyek a jelenleginél aktívabban és eredményesebben foglalkoznak fejlesztési, tervezési feladatokkal, illetve a helyi társadalom mozgósításával térségi szinten is. A térségi szint itt minden esetben települési szintű helyismerttet és kapcsolatrendszert feltételez.

### *Javasolt főbb irányok a „tervezés, fejlesztés, helyi társadalom aktivizálása” tevékenység erősítése területén*

- HVS megvalósítása előre lefektetett elvek, tiszta feltételek mellett. A tevékenység ellátás rendszeres szakmai egyeztetés, segítségnyújtás mellett történjen.

- A vidék fejlesztését célzó más, a LEADER program szempontjából kiegészítő forrásnak számító EU-s pályázatok HACCS szintű előkészítése, megvalósítása, ennek ösztönzése, támogatása.
- Egyedi projektek mellett közösségi kezdeményezések, hálózatépítés, újszerű, innovatív programok, projektek generálása, erősítése, a HACCS gesztorságával is (az ezzel járó plusz munka legyen elszámolható a projektből, az esetleges önerő legyen elszámolható a működési költségből).
- A lefedett térség közösségeinek, belső piacának, társadalmi, gazdasági kohéziójának erősítése, együttműködő hálózatok kialakítása, helyi identitástudat erősítése, életminőség javítása.
- Nemzeti- és nemzetközi kapcsolatok építése, tapasztalatok hasznosítása, közvetítése a közösség tagjai felé.
- Olyan programok közösségi célú elindítása, amelyek a teljes lefedett vidéki terület közösségi aktivitását, versenyképességét erősítik.
- A vidék értékeire, innovativitásra koncentráló non-formális szemléletformáló programok, képzések szervezése.
- Közösségi megjelenés szervezése, térség- és településmarketing erősítése.
- Folyamatos tanácsadás, az ügyfelek projektjei megvalósulásának segítése.
- Vidék és területfejlesztési projektek menedzsmentje (hogyan a Munkaszervezet valóban a helyi fejlesztések központja, motorja legyen az ottani szakemberek tudásának legjavát használva).
- Monitoring – megvalósuló és megvalósult projektek nyomon követése.
- Önértékelés, ami hozzásegít a helyi rendszer folyamatos korrekációjához, az érdekek egyeztetéséhez és a helyi közösség fejlesztéséhez.

## **Nemzeti és nemzetközi együttműködés**

A helyi akciócsoportok közti együttműködés, a különféle szintű (regionális, nemzeti, európai) hálózatok kialakulása a LEADER egyik építőköve és legfontosabb eredménye is.

E program nélkül nehezen lenne elképzelhető az innovációk átültetése, széles körű stratégiák tervezése és megvalósítása, de elősegíti a vidékfejlesztés érdekeinek a különféle szektorális lobbikkal szemben való erősítését is.



A nemzetközi együttműködés több okból is nagyon fontos a hazai LEADER akciócsoportok számára:

- Az EU régi tagországokban csaknem két évtizedes fejlesztési tapasztalat vár arra, hogy felhasználjuk a saját munkánkban. Ez ellensúlyozhatja azokat a nehézségeket, melyek az európai szinten csökkenő forrásokból és a fokozódó bürokráciából adódnak.
- A LEADER-en keresztül lehetőségünk nyílna arra, hogy a szomszédos országok magyarlakta területeinek vidéki közösségeit segítsük, velük élő kapcsolatokat alakítsunk ki a mindennapi élet szintjén.
- A kialakuló kapcsolatok jelentősen elősegítik a nemzeti, európai szakpolitikák területén a forrásokért vívott küzdelmet, erősítik az ország érdekérvényesítő képességét.

A nemzetközi együttműködés a tapasztalatcsere, a tudástranszfer a vidéki térségekben az innováció fontos összetevője lehet. Jelleméből adódóan alapvetően eltér a beruházási jellegű LEADER jogcímeiktől, ezért az új LEADER rendszerben ezen sajátosságokat az EU által támogatott minőségi követelményekkel együttesen, hangsúlyosan kell figyelembe venni. A nemzetközi együttműködések elősegítésében fontos szerepe lehet a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózatnak is, az Európai Vidéki Hálózatban végzett munkájából adódóan. A fenti tartalmi és intézményi okokból adódóan javasolható, hogy a nemzetközi együttműködési pályázatok kezelésére külön eljárásrend és követelményrendszer kerüljön bevezetésre.

### **A nemzeti együttműködés területén a rendszer felkészületlenségéből adódó negatív tapasztalataink**

- A tervezés és a végrehajtás során is hiányzott az együttműködés ösztönzése, nincs szabályozás, nincsenek működő intézmények, nem voltak országos fórumok, ahol jó példákat láthattunk, közösségfejlesztési munkamódszerekkel dolgoztunk volna, hiányoztak az elérhető források.
- Konzorciumi pályázatra nem volt mód, így közös projektet szinte reménytelen volt tervezni LEADER forrásból.
- Gyakorlatilag csak a működési költségek terhére volt lehetőség bármiféle együttműködésre, hálózatépítésre.

## **Rendszerfejlesztési javaslatok ezen a területen**

- Szakmai találkozók szervezése, partnerséget erősítő, közösségfejlesztési jellegű módszertan alkalmazásával (az IH, MVH, MNVH, VKSZI részvételével).
- Valós párbeszéd biztosítása, folyamatos, rendszeres, visszacsatoláson alapuló kommunikációval.
- A rendszer újragondolására, majd folyamatos fejlesztésére végrehajtási munkacsoport létrehozása – LEADER Egyeztető Fórum keretén belül – melyben a legfontosabb szereplők valódi beleszólást kapnak a programmal kapcsolatos döntésekbe.
- Bizalomépítés, kölcsönös segítségnyújtás elősegítése a HACS-ok között.
- Több, szakmai munkacsoport rendszeres működtetése (stratégiai tervezés, végrehajtás, ellenőrzés, monitoring tématerületeken) – régiós delegáltakkal.
- Konzorciumi pályázatok lehetővé tétele a HACS-ok közti együttműködésben, a projekt menedzsment (munkabér, vagy számlás kifizetés) elszámolhatóságának biztosítása.

## **A nemzetközi együttműködés területén a rendszer felkészületlenségéből adódó negatív tapasztalataink**

- A jelenlegi magyar szabályok és finanszírozási viszonyok között a LEADER-ben szinte lehetetlen a nemzetközi együttműködés. Nagy nemzetközi programokba való belépésre egyetlen csoportnak sincs pénze (tagként minimum 60-80 ezer, gesztorként 3-400 ezer EUR kell egy ilyen programban való részvételhez, de „A VIDÉK MINŐSÉGE – védjegy” témájú nemzetközi együttműködés program spanyol koordinátor csoportja például két év alatt 2 millió EUR költségvetéssel dolgozik).
- A jelenlegi rendszerben nincs lehetőség konzorciálisan pályázni. (Költségek elszámolhatósága, mértéke, külföldi számlák nem megfelelőse, munkabér kizárása stb.)
- Az IH több nyelven is elérhetővé tette az EU DG AGRI nemzetközi együttműködésekhez készített útmutatóját (ÚTMUTATÓ A 2007–2013 KÖZÖTTI VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAMOK LEADER-TENGELYE KERETÉBEN MEGVALÓSULÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSI INTÉZKEDÉS VÉGREHAJTÁSÁHOZ (RD12/10/2006 rev3), és előírta hozzá kapcsolódó formanyomtatványok használatát a LEADER HACS-ok számára. Ennek ellenére számos esetben tapasztalható a hiányos együttműködési megállapodások, a kiadott formanyomtatvány használatának mellőzése, és egyéb minőségi problémák a pályázatokkal megkérdőjelezzik támogathatóságukat, illetve

jelenlegi formájukban lehetetlenné teszik az EU hivatalos SFC beszámolási felületre való feltöltést.

- Nagy nemzetközi együttműködést célzó projektben magyar akciócsoportok nem tudnak részt venni (pedig ez EU-s követelmény, a LEADER egyik „lába”). A magyarországi HACS-ok nem versenyképesek ezen a területen, más ország csoportjainak sokkal jobb finanszírozási lehetőségei vannak, könnyebb, dinamikusabb az ezirányú eljárási rendszer. (Spanyolországban például egy átlagos csoport 3-4 együttműködési projektben működik közre és egyet gesztorál is.)
- Így kimaradunk a vidékfejlesztés európai vérkeringéséből, elmulasztjuk a tanulás és a közös lobbizás lehetőségét is, és nem tudunk segíteni a környező országok magyar vidéki közösségeinek megerősítésében sem.
- A határon túli magyarság is várja aktív részvételünket és iránymutatásunkat a most induló programjaiknál, azonban ennek költségigénye szintén problémákat okoz.

### **Rendszerfejlesztési javaslatok ezen a területen**

- A jelenlegi tervezési időszakban és a jövőbe tekintve is, alapvető fontosságú a helyi akciócsoportok képzése, az IH nemzetközi együttműködési projektek minőségére, formai követelményekre vonatkozó útmutatások egyértelművé tétele a jövőbeni hibák kiküszöbölése érdekében. Szükséges az IH, MNVH, VKSZI, HACS együttműködés keretében a HACS-ok fokozottabb tájékoztatása, a nemzetközi együttműködési projektek példaértékű gyakorlatainak bemutatása, képzések elindítása, a HACS-oknak az Európai Vidéki Hálózatba való bekapcsolása.
- A nagyobb volumenű, EU-szintű projektekben való részvétel elősegítésére, a jelenlegi tervezési időszakban feltétlenül szükség van egy központi „nemzetközi együttműködési alap” létrehozására. Ezt az IH kezelhetné és a HACS-ok egyénileg, vagy konzorciumban pályázhatnának kisebb-nagyobb nemzetközi projektekkel. (HVI felszabaduló forrásaiból lehetne az alapot képezni.) Ilyen jellegű megoldás született Svédországban, ahol a nemzetközi együttműködési jogcím megvalósulását a svéd nemzeti vidéki hálózat által kezelt pénzalap segíti.
- Az előlátogatások megvalósíthatóságát egyszerűsített, nagyon gyorsreagálást lehetővé tevő szabályozási rendszerben kellene megoldani. Ez néhány ezer Euró, könnyen hozzáférhető és elszámolható támogatást jelent az első kapcsolatfelvételhez (nem kell hozzá együttműködési nyilatkozat, árajánlatok és szerződés sem).

- Fel kell állítani egy jól működő szervezetet, amely segíthet a nemzetközi kapcsolatok szervezésében, olyan szakemberek részvételével, akik tapasztalattal, nemzetközi és hazai kapcsolatokkal rendelkeznek, képesek Magyarország nemzetközi megjelenítésére.
- Lehetőséget kell adni a konzorciumban való pályázásra, a gesztori és partner szervezeti költségek finanszírozására. (Munkabér természetesen legyen elszámolható.) Az Európai Területi Együttműködések program pályázati rendszere ebben jó példa lehet.

## **Képzési igények**

3 fő irányban:

- Fejlesztés, tervezés, helyi társadalom aktivizálása területén: HVS tervezés, felülvizsgálat, kiválasztási kritériumok meghatározása, Új Széchenyi Terv, klímaváltozás, megújuló energia, innováció, K+F eredmények alkalmazása a vidékfejlesztésben stb.
- MVH delegált feladatellátás vonatkozásában: eljárásrendek, pályázati folyamat, építőipari-, pénzügyi ismeretek, bírálati szempontrendszer kialakítása, döntéshozó testület képzése stb.
- Folyamatos működés, jogszabályi feltételeknek való megfelelés: non-profit menedzsment, könyvelés, beszámoló-készítés, önértékelés, humán erőforrás menedzsment, munkavédelem, munkaügy stb.

## **Informatikai fejlesztési igények (IIER)**

Az IIER egy ügyviteli alkalmazás, amely alkalmas bármely folyamat, akár KET, akár nem KET alapú pályázatos eljárás támogatására, azonban a jelenleg futó folyamattól történő mind nagyobb mértékű eltérés értelemszerűen mind nagyobb fejlesztési időigénnyel jár.

Egy jogcím beindulásakor el kell dönteni, hogy annak mekkora informatikai támogatottságot szánunk, azaz el kell helyezni egy olyan skálán, melyen a legegyszerűbb, minimális informatikai támogatottságú megoldástól egészen a magas támogatottságú, ügyintézői beavatkozást minimalizáló tevékenységig terjednek a megoldási lehetőségek.

Minél kisebb az informatikai támogatás annál több döntés hárul az ügyintézőre, annál összetettebb végrehajtási kézikönyvek kellene, annál több idő szükséges a végrehajtásra és ezzel

párhuzamos megnő a tévedés lehetősége is. Ezzel áll szemben az, hogy kevesebb idő szükséges a fejlesztésre.

A skálázási döntést a jogcímekben rejlő kockázatok alapján, mint a

- jogcímekben kiosztandó forrás;
- várható kérelemszám;
- feltételrendszer bonyolultsága;
- rendelkezésre álló idő;
- ügyintézői ellenőrzés ésszerűsége;
- vezetői információs igények;
- elektronikus adatszolgáltatási igények;

kell meghozni, azaz meg kell mondani, hogy mekkora „funkciógazdagsággal” bíró szoftveres támogatást kapjon.

A LEADER esetében magas támogatottságú modul áll jelenleg rendelkezésre, tekintettel arra, hogy a kevés végrehajtási tapasztalattal rendelkező HACCS munkatársak végzik az ügyintézt. A magasabb támogatottsági szintet segítette elő az is, hogy a LEADER célterületek elektronikus formában kerültek rögzítésre és jóváhagyásra, így azok alapadataira keresztellenőrzések futtathatóak. (pl. min-max támogatás, intenzitás, településlista stb.)

Az informatikai támogatástól eltekinteni nem lehet, legalább egyszerű funkcionalitással bíró ügyviteli szoftverre szükség van az alapadatbázisokkal történő keresztellenőrzés és az adatszolgáltatási igények miatt. Az igényekhez és lehetőségekhez mérten ésszerűen kialakított informatikai támogatás növeli a munkavégzés minőségét.

Nagyban elősegíti a végrehajtást és a fejlesztést, ha ún. moduláris építkezést érvényesítenek a jogalkotásban is, azaz azonos feltételeket azonos módon szabályoznak, azonos jogsértést azonos módon szankcionálnak, azonos jogosultsági feltételt azonos módon kell igazolni. Ez igaz a célterületek egyes szabályainak a meghatározására is.

Az elektronikus kérelembeadás lehetőségét célszerű lehetővé tenni a LEADER esetében is. A beépített ellenőrzéseket tartalmazó webes felület alkalmazásával a hibás kérelmek száma és ezáltal a bírálat erőforrásigénye is jelentősen csökkenthető, továbbá az ügyfeleknek lehetősége nyílik bizonyos nagymennyiségű adatkör meghatározott forrásból történő importálására (pl. ÉNGY

tételek). Mindemellett nem elhanyagolható az a szempont sem, hogy a beérkezéssel járó adminisztratív leterheltség is jelentősen csökken, hiszen ebben az esetben nincs manuális iktatás, érkeztetés, rögzítés, szkennelés.

Az ügyfélbarát alkalmazás érdekében célszerű lenne az olvasási jogkör biztosítása a pályázó/kérelmező részére is.

## **További kidolgozást igénylő témakörök**

Javasoljuk, hogy a további munkafolyamatok a HACS-ok minimum regionális szintű bevonásával valósuljanak meg.

A rendszerfejlesztés időszakában javasoljuk, hogy kéthavi szinten legyen minimum egy országos értekezlet, ahol a folyamatok előrehaladásáról kapnak tájékoztatást az érintett szereplők: IH, MVH, VKSZI, MNVH, HACS

- Jogi szabályozás módosítása a tanulmány javaslatainak elfogadásával összhangban
  - Azonnali intézkedést igényel
    - Projektek ÉNGY alapú elszámolásának könnyítése
    - HACS finanszírozás
  - Sürgős intézkedést igényel
    - HACS elismerési rendje
    - LEADER rendelet
    - III. tengely jogcím rendeletei
    - Végrehajtási rendelet
    - MVH törvény
    - Nemzeti-, nemzetközi együttműködés – ezzel összefüggésben MNVH működése
- Eljárásrendek módosítása
- HVS felülvizsgálatára vonatkozó útmutató a rendszer felülvizsgálatának, az új irányoknak megfelelően
  - Felülvizsgálati módszer és dokumentációs anyagának kidolgozása (IH, MVH, HACS, VKSZI)
  - Felülvizsgálatra való felkészítés, képzés (IH, VKSZI)

- Kiválasztási kritériumok, szakmai pontozási rendszer HACCS szintű kialakításával kapcsolatos irányelvek
- Jogcímek beindítási ütemtervének elkészítése az MVH, HACCS, IH kapacitásának feltérképezésével
- Vidékfejlesztéssel kapcsolatos egyéb, nem pályázati, hanem szabályozási szintű javasolt tevékenységek ellátási módszerének kidolgozása, amelyek a HACCS-ok jelen tanulmányban is jelzett 3., de a hosszú távú tervezhetőség szempontjából a legjelentősebb tevékenységnek fejlesztésére, ellátására adnak útmutatást
- Beszámoltatási, önértékelési, HACCS monitoring rendszer kidolgozása
- Szakmai jellegű szankcionálási rendszer kidolgozása a jelenlegi pénzügyi szankcionálási módszer helyett az EU-s irányelveknek megfelelően
- HACCS-ok működési jellegű elszámolási rendszerének leegyszerűsítési lehetőségeinek kidolgozása
- Pályázati projektek megvalósításának megkönnyítése érdekében
  - Projektmonitoring rendszer kiépítése
  - Előlegbiztosítási lehetőségek kidolgozása
  - Adatlapok kidolgozása, elektronikus kérelembenyújtási rendszer kialakítása
  - IIER felület fejlesztése
- Képzési rendszer kidolgozása
- Intézményi jellegű szervezetfejlesztések (IH, MVH, VKSZI, MNVH, HACCS) a rendszer fejlesztésével összhangban
- Visszacsatolási rendszer kialakítása (ügyfelek, HACCS, szakmai szervezetek)

## **A rendszerfejlesztési javaslatok során figyelembe vett fejlesztési javaslatokat megfogalmazó dokumentumok**

- Új Széchenyi Terv
- ECA audit előzetes észrevételezésének részanyaga
- MVH Helyzetkép LEADER végrehajtás kérdései
- NATURAMA Szövetség akciócsoportjainak javaslatai az UMVP III., IV. tengelye intézkedéseinek hatékonyabb megvalósítása érdekében
- Észak-Magyarországi LEADER Helyi Akciócsoportok közös javaslata
- Közép-dunántúli Régió akciócsoportjainak javaslatai
- Nyugat-dunántúli Régió akciócsoportjainak javaslatai
- Nyugat-dunántúli HACS-ok kérései
- Nyilatkozat Dél-dunántúli LEADER Helyi akciócsoportok részéről
- Bakony és Balaton Keleti Kapuja Közhasznú egyesület LEADER Helyi Akciócsoport javaslatai
- Az UMVP III. és IV. tengelye HACS vonatkozású fejlesztési javaslatai – Éltető Balaton-felvidékért Egyesület
- Felső-Homokhátság Vidékfejlesztési Egyesület kérése
- Strázsa-Felső Tápió Non-profit Kft.
- A LEADER program végrehajtásának aktuális kérdései Magyarországon Finta István Ph.D.
- A vidékfejlesztés közösségi szintű szabályozási kérdései és a magyar végrehajtás gyakorlati problémái Finta István Ph.D.



## IV. rész

**Dr. Finta István Ph.D.**

**ÚMVP MB VIAB elnök**

**MTA Regionális Kutatások Központja**

**tudományos munkatárs**

### **A közösségi szabályozás keretei, és a hazai jogalkotás, jogalkalmazás tapasztalatai (Az ÚMVP III-IV. tengelyének kompatibilitási, megfelelőségi vizsgálata)**

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) III-IV. tengelyének problémái, valamint ezek megoldása érdekében kialakított (kialakítandó) javaslatok intézményesítését megelőzően minimális követelmény annak megállapítása, hogy a jelenlegi közösségi jogi szabályozás milyen szellemiségben, milyen konkrét rendelkezések alapján, milyen mozgásteret, lehetőséget biztosít a döntéshozó számára.

A vizsgálat alapvetően az eljárási kérdések szabályozására koncentrálnak, ugyanakkor nem hagyhatók figyelmen kívül azok a rendelkezések sem, amelyek a kialakított intézményrendszer alapvető feladatait, illetőleg a feladat- és hatáskörök korlátait szabják meg.

A vizsgálat szempontjai között szükségszerűen szerepelnek azok a közösségi jogszabályban rögzített követelmények, amelyek a IV. tengely, vagyis a LEADER végrehajtásához kapcsolódnak. Ilyenek különösen az innováció, az önálló döntési jogosítvány, a partnerség, az alulról felfelé történő építkezés és a mindezekből egyenesen következő, vagy levezethető szabályozási lehetőségek.

A konkrét jogszabályi rendelkezések vizsgálatát megelőzően rögzíteni szükséges, hogy a közösségi támogatások rendszere alapvetően két elv és módszer alapján alakult és alakítható ki. Az egyik, az alapvetően normatív alapú, a csaknem alanyi jogú támogatások alapján áll. A másik esetben a versenyeztetés, az értékelés és az ebből eredő viszonylag széles döntési, mérlegelési jog áll a középpontban. Az első megoldást korábban leginkább az EMOGA garancia részlege, ma pedig az EMGA tette magává, míg a második esetre a Strukturális Alapok intézmény- és eljárás rendje nyújthat példát. Az EMVA – közösségi szabályozás alapján – a kettő közötti átmenetnek tekinthető, mely a nemzeti szabályozás számára lehetőséget biztosít a támogatásokhoz illeszkedő sajátos megoldásokra, azonban közel sem alakított ki olyan feladat- és hatáskörű

szervezetrendszer, általános szabályozást, melynek középpontjában a támogatások differenciált kihelyezése és az ahhoz szükséges intézmény- és eljárásrend állna.

A kérdés az, hogy a magyar szabályozási megoldások és végrehajtási gyakorlat vajon melyik megoldáshoz áll közelebb és az milyen mértékben szolgálja a jelenlegi vidékfejlesztési program sikeres végrehajtását.

## 1. A szabályozási lehetőségek megválasztása

Elöljáróban annyit le kell szögezni, hogy a közösségi szabályozás keretjellege miatt – mely számos esetben kifejezetten nagy mozgásteret biztosít a tagállamok számára – nem feltétlenül találunk olyan konkrét rendelkezéseket, amelyek megalapoznák, vagy éppen tiltanak az adott tagállam által intézményesített megoldást. Az egyes – utaló – rendelkezések is különböző közösségi jogszabályban találhatóak meg, amennyiben megtalálhatók.

A közösség által elfogadott program végrehajtásának szabályozási szintjét az Unió nem írja elő. 1975/2006/EK rendelet 28. cikk d) pontja szerint „.....nemzeti jogszabályok által **vagy** a vidékfejlesztési programban előírt vonatkozó kötelező előírásoknak megfelelően hajtották-e végre.” (Mármint a rendelet tárgyát képező végrehajtási-ellenőrzési tevékenységeket.) A szabályozás alapja tehát lehet jogszabály, vagy közvetlenül a program is (közösségi norma által elfogadott dokumentumról van szó). Mindez csupán azért fontos, mert hazánk teljes egészében a jogszabályi alapokra épített az ÚMVP végrehajtásának minden részletében. Ennek a megoldásnak kétségtelen előnye a jogbiztonság, ugyanakkor rendkívüli hátránya a jogi szabályozást megelőző, illetőleg azt kísérő rugalmatlanság, nehezen, körülményesen biztosítható változtatás, módosítás.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy – akár a III. akár a IV. tengely esetén – a jogszabályi rendelkezések gyakran nem voltak életszerűek, nem voltak összhangban a tényleges igényekkel, lehetőségekkel. Ugyanakkor a jogszabályok módosítására, vagy egyáltalán nem nyílt lehetőség, vagy jelentős késedelemmel, esetleg korlátozott mértékben. Mindez nem is csoda egy korábban egyáltalán nem bejáratott, kipróbált és viszonylag erőltetett menetben kialakított rendszer esetén.

A jelenlegi logika szerint az egyes jogcím rendeletek képezik az anyagi szabályozás alapját, míg a Közigazgatási eljárásról (Ket) szóló 2004. évi CXL. és a 2007. évi XVII. törvény ezekhez képest az eljárási szabályokat kívánja rendezni.

Ismeretes, hogy az ÚMFT operatív programjai, illetőleg az azokon alapuló pályázati kiírások nem jogszabályi formában jelennek meg. (Tehát az ún.: anyagi jogi szabályozás itt hiányzik, pontosabban meg van csak nem jogszabályi formában létezik.) Így lehetőség nyílik a szükséges módosítások gyors megtételére.

Az eljárási szabályok pedig sui generis, vagyis önálló szabályozás keretében kerültek kialakításra kormány- és miniszteri rendeleti szinten. Még egyszer szükséges rámutatni, hogy a jogi szabályozás intézményesítését a közösségi szabályozás nem teszi kötelezővé, ennek eldöntése tagállami kompetencia.

## 2. Az eljárási szabályozás típusa

Míg az anyagi jogi típusú szabályozás esetén a választási lehetőség a jogi és a nem jogi szabályozás kialakítása tekintetében létezik, addig az eljárási szabályok kialakítása esetén eldöntendő kérdés az, hogy valamely meglévő eljárásrendet veszünk alapul (pl.: polgári perrendtartás, a közbeszerzési eljárás szabályai), vagy egy önálló szabályozási rendet alakítunk ki. A jelenlegi gyakorlat a kettő közötti megoldást választotta, amikor a 2007. évi XVII. törvény keretein belül olyan önálló szabályokat alkotott, amelyek jelen pillanatban is meghatározó mértékben eltérnek az alapul szolgáló Ket. szabályozási rendszerétől, azonban a főbb elemek (pl.: a döntés határozati formája, a határozat megváltoztatása, a jogorvoslati rendszer) a közigazgatási eljárás alapján állnak. A Ket. és a XVII. törvény rendelkezéseinek összehasonlítása és értékelése nem ennek a tanulmánynak a célja, azonban szükséges rámutatni arra, hogy a XVII. törvény részint nem vette át, nem aknáztta ki a Ket-ben egyébként szereplő szabályozási lehetőségeket, részint pedig a végrehajtás során jelen pillanatban sem képesek a címzettek betartani azokat a szabályokat, amelyeket maga a XVII. törvény meghatároz.<sup>8</sup>

A továbbiakban azon legfontosabb elemek kiemelésre kerül sor, amelyek az ÚMVP III-IV. tengelyének végrehajtásának neuralgikus pontjait képezik és közelebb vihetnek annak eldöntéséhez, hogy mely szabályozási módszer alkalmas leginkább a végrehajtás rugalmas, hatékony, a közösségi jogszabályokban megfogalmazott szempontok és célok teljesítésére.

---

<sup>8</sup> Figyelemre méltóak a törvény alapelvei, céljai között szereplő rendelkezések, melyek sajnos a gyakorlatban kevésbé teljesülnek: „5. § A piaci szereplők gazdálkodása kiszámíthatóságának érdekében biztosítani kell, hogy:

a) a támogatások kifizetéséért és az egyéb intézkedések lebonyolításának végrehajtásáért felelős intézményrendszer működése **átlátható, szabályszerű,** megfelelően szabályozott és a **hatékonyság, gazdaságosság, eredményesség követelményeinek megfelelő legyen,**

b) **az ügyfelet csak a kérelem elbírálásához legszükségesebb mértékben terhelje adminisztrációs kötelezettség,**

c) a támogatási kérelmeket, pályázatokat az egyenlő esélyek biztosítása mellett bírálják el, továbbá

d) a piaci szereplők a jogszabályok keretei között **kiszámíthatóan, és határidőn belül jussanak hozzá az őket megillető támogatáshoz,**

e) **az átlagosnál kisebb gazdasági erővel rendelkező piaci szereplők számára is elérhetőek legyenek a versenyképességük kialakításához szükséges támogatások.**

f) a pályázati és kérelmezési feltételek és határidők a jogszabály vagy pályázati felhívás alapján egy benyújtási időszakban benyújtott kérelmek vagy pályázatok esetén - közösségi jogi aktus eltérő rendelkezése hiányában - az ügyfél hátrányára nem módosíthatók.”

A határidők betartása a gyakorlatban szintén nem a törvény betűi szerint teljesül.

### *Döntési mozgáster*

A Ket. alapján az arra jogosult szerv három módon hozhat döntést:

1. nincs mérlegelési jogköre, a jogszabályban meghatározott feltételek teljesülése esetén a jogszabályban meghatározott módon dönt (pl.: ha az építési engedélyezés során meghatározott feltételeknek a kérelmező eleget tesz, a hatóság köteles kiadni az engedélyt).
2. a döntéshozó a jogszabályban meghatározott keretek között mérlegel (pl.: 30 000- 100 000 Ft közötti bírság kiszabása esetén a körülmények mérlegelése mellett dönt a kiszabandó bírságról).
3. szabad mérlegelési jogkörben dönt, ahol a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket meg kell jelölni a határozat indokolásában.

A 2007.évi XVII. törvény, sőt a végrehajtás *egész szellemisége* az első megoldást preferálja, amikor a benyújtott kérelmek esetén a döntéshozónak nincs érdemi mérlegelési jogköre. Amennyiben a feltételek teljesülnek az ügyfél megkapja a támogatást, függetlenül egyéb fontos tényezőktől, mint pl.: a helyi közösség érdekei, a helyi vidékfejlesztési stratégia, esetleg az ÚMVP általános céljai.

A Ket. tehát alapvetően alkalmas keretet nyújt ahhoz, hogy a döntések mérlegelési jogkörben születhessenek meg, azonban a jogalkotó – kevéssé érthető módon – nem élt annak lehetőségével, hogy ezt a XVII. törvényben intézményesítse. Ugyanakkor különösen a IV. tengely, de részben a III. tengely végrehajtása is – mind a gyakorlati tapasztalatok, mind pedig a későbbiekben bemutatandó közösségi szabályozás szerint – igényli, sőt megköveteli a mérlegelési jogkör biztosítását és gyakorlását.

### *A döntés formája (határozat vs. támogatási szerződéskötés)*

A döntések jelen pillanatban hatósági határozat formájában születnek. A jogerős határozatok és ezzel együtt a Ket. szabályozási filozófiája a jogbiztonságot, a (jogszabálysértés kivételével) megváltoztathatatlanúságot kívánja biztosítani. Ez természetes, sőt jogos törekvés és célkitűzés a tipikus hatósági ügyekben (építésügy, gyámügy, szabálysértés stb.). A fejlesztéspolitika és a fejlesztéspolitikai döntések soha nem tartoztak – és vélhetően nem is fognak – a tipikusan hatósági ügyintézés igénylő ügyek közé. Ugyanakkor a határozatok meghozatala során számos esetben történhet és történik olyan hiba, amely nem sért anyagi jogszabályt (jogcím rendeletet), de mégsem áll összhangban a helyi közösség, vagy a jogszabály céljaival. Ebben az esetben a hiba saját hatáskörben történő rendezésére nincs lehetőség, marad a jogorvoslati eljárás, amennyiben az ügyfél élt ezzel a joggal.

Jogerős határozatok megváltoztatására nincs lehetőség, így pl. 3 éves projekt befejezési határidejének lerövidítésére nem nyílnak lehetőségek. (A gyakorlatban viszont elgondolkodtató, hogy a jogerős határozatok meghozatalának alapjául szolgáló tényeket – költségek alapjául szolgáló ÉNGY árakat – az elszámolás során nem feltétlenül fogadják el azonos formában. Ez a jogerős határozatok jogerejét rontja le és pontosan azon jogbiztonság ellen hat, amelyet a Ket. célul tűz ki.) Támogatási szerződésekben meghatározott esetekben, kétoldalú megegyezéssel, bizonyos esetekben bírósági úton, módosítható a szerződés (természetesen itt is fegyelembre kell venni a pacta sunt servanda elvét, melyet árnyalhat a clausula rebus sic stantibus elve).

A támogatási szerződések előnye a viszonylagos rugalmasság, ugyanakkor arról sem szabad megfeledkezni, hogy a szerződésekhez – a külön jogszabályban meghatározott, nem állami, egyházi stb. szervek kivételével – biztosítékok is járulnak (jelzálog, bankgarancia stb.), ami a hatósági határozatok esetén nem feltétel. (Viszont az is igaz, hogy az esetleges hitelekhez a pénzüzetek így is megkövetelnek biztosítékot, csak nem a projekt egészéhez, hanem a hitel összegéhez képest állapítják meg azt.)

Döntés kérdése, hogy a határozat mellett, vagy ellene szóló elemeknek tulajdonítunk nagyobb értéket a végrehajtás gyors, hatékony megvalósítása szempontjából. (Sem itt, sem máshol nem lehet elfogadható érv az, hogy át kell állni egy másik – a célokhoz sokkal inkább illeszkedő – rendszerre és az átállás különböző – elsődlegesen hivatali, egzisztenciális – problémákat vet fel.)

### *Jogorvoslat*

A Ket. egyértelműen és világosan meghatározza a jogorvoslat fórumrendszerét és eljárási szabályait. Amennyiben az eljárásrend Ket. alapú, ettől eltérni nem lehet. A jogorvoslat korlátozására – az alkotmány alapján – kétharmados törvénnyel kerülhet sor, azonban szükséges rámutatni, hogy a korlátozás semmi esetben sem jelenthet kizárást.

A döntésre jogosult szerv jelen pillanatban az MVH első fokon eljáró hatósága, akkor is, ha átadott hatáskörben ténylegesen a HACS munkaszervezete bírálta el az ügyet. A jelenleg semmilyen komolyabb feltételhez – például értékarányos illetékekhez – sem kapcsolódó fellebbezési jog komoly problémát okoz az ügyek megfelelő időben történő lezárása, a rendelkezésre álló személyi kapacitás, valamint a források tervezhetősége-elosztása szempontjából.

Ismeretes, hogy az ÚMFT esetén a nem Ket. alapú, hanem önálló eljárásrend alapján kialakított jogorvoslat speciális formája a panasz. A jogszabály bírósági útról nem tesz említést. Ez azonban senkit ne tévesszen meg. A Magyar Köztársaság alkotmánya szerint ugyanis a bírói út biztosított az államigazgatási, bírósági hatáskörben hozott döntésekkel kapcsolatban. A döntéseket pedig az NFÜ keretén belül eljáró irányító hatóságok hozzák. Az NFÜ közigazgatási szerv, tehát döntései bírósági úton megtámadhatók.

Más a helyzet azonban akkor, ha a döntést nem a Ket. alapján, nem közigazgatási szervezet (egyesület, nonprofit gazdasági társaság) hozza. Ebben az esetben nem szükségszerű a bírói út biztosítása, sőt maga a jogorvoslat sem. Miután jelenleg a HACS-ok döntéseiket átruházott hatáskörben látják el, a Ket. alkalmazása nem mellőzhető. A helyzet akkor változhat, ha a döntések nem delegált hatáskörben születnek, meg, hanem a döntésekre való felhatalmazást jogszabály kifejezetten a HACS-okhoz telepíti, vagy pedig megváltozik a kifizető ügynökség státusza, a jelenlegi közigazgatási szerv helyett pl.: nonprofit gazdasági szervezetekké válnak.

Az eljárást lefolytató **szervezet jogállása** tehát – a magyar jogalkotás és jogalkalmazás szerint – alapvetően meghatározza azt az eljárást, melynek keretén belül a különböző eljárási cselekmények, különösen a jogorvoslat foganatosíthatók. Korábban történt arra utalás, hogy a fejlesztéspolitikai döntések nem tartoznak a tipikus hatósági ügyek közé, vagy egyáltalán nem tekinthetők hatósági ügyeknek. Ennek következtében az sem feltétlen követelmény, hogy a kifizető ügynökségi feladatokat közigazgatási szervezet lássa el, hatósági jogkörben eljárva, köztisztviselői jogállású alkalmazottakkal. (A közösségi szabályozás semmilyen rendelkezést nem állapít meg a kifizető ügynökség státuszára vonatkozóan, csupán olyan tartalmi követelményeket rögzít, amelyek teljesítése szükséges az akkreditációhoz. A strukturális alapokra vonatkozó szabályozás, ezzel szemben azt is rögzíti, hogy az Irányító Hatóság bármilyen típusú szervezeti formában működhet, a választás joga a tagállamé). Ugyanakkor az is ismeretes, hogy a jelenlegi kifizető ügynökségen belül léteznek olyan tevékenységek – alapvetően az EMGA-hoz kapcsolódóan – amelyek **jellegük szerint, tartalmuk alapján** sokkal inkább KET alá tartoznak, egy közigazgatási szervezet tevékenységi körébe, mint egy önálló eljárásrend keretén belül, magánjogi szervezet által, nem hatósági fellépés formájában végzett feladatellátás. Emellett viszont az EMVA I. és III-IV. tengelye tipikusan olyan fejlesztési típusú tevékenységek támogatására irányul, amelyek messzemenően nem igényelnének hatósági beavatkozást. Mivel a jelenlegi kifizető ügynökség közigazgatási szerv státuszú, így az egyes szabályok – a jogorvoslat bizonyosan – a Ket-re vonatkozó szabályok szerint alakul. Jelen pillanatban tehát nem a tevékenység tartalma, nem a végzett munka határozza meg azt, hogy ahhoz milyen szervezeti forma illeszkedik leginkább, hanem a szervezeti forma alapján választják meg a tevékenységekhez egyáltalán nem, vagy csak részlegesen illeszkedő végrehajtási, megvalósítási szabályokat. (A farok csóválja a kutyát eset.)

Ha komolyan vesszük azt az igényt, hogy a feladat típusához, jellegéhez igazítsuk a szervezeti formát, mely az adott tevékenységet megvalósítja, akkor külön kifizető ügynökség kialakítása lehet szükséges az EMGA és külön az EMVA megfelelő céljainak megvalósítása érdekében. A közösségi jogszabály azt az igényt rögzíti, hogy a kifizető ügynökségek számát minimalizálni

szükséges. Ugyanakkor az is érzékelhető, hogy számos tagállam esetén (pl.: Olaszország, Németország) nem egy, hanem több kifizető ügynökség működik.

Hazánkban a feladatokhoz illeszkedő kifizető ügynökségek kialakítását inkább olyan szervezetfejlesztésnek lehetne minősíteni, amelynek során ügyintézői szintig tisztává, átláthatóvá, elkülöníthetővé válnának az EMVA és az EMGA közötti határok és felelősségi viszonyok, a különböző eljárási szabályok rögzítése. Vélhetően nem szükséges, hogy a bázis – az MVH személyzete és infrastruktúrája – érdemileg változzon, ezért is lehet szó inkább szervezetfejlesztésről, természetesen tekintettel a közösségi szinten meghatározott akkreditációs követelményekre.

Visszatérve az eljárási kérdésekre, ha önálló eljárás keretében a III-IV. tengely esetén a döntéshozói jogkör a HACS-ok jogi személyiségű szervezeteit illetik, akkor felvetődhet a hibás döntésekért vállalt, vállalható felelősség kérdése. Ezek a szervezetek alapvetően saját vagyonukkal felelnek az esetleges tartozásokért, ami nem komoly biztosíték. A jelenlegi rendszerben a jogszabály szerint az MVH felel a HACS-ok átruházott hatáskörben végzett tevékenységéért. Az MVH és a HACS-ok között létrejött delegálási szerződés alapján viszont az MVH minden felelősséget a HACS-okra hárít, amely a hibás feladatteljesítésből származik. A végeredmény csaknem ugyanaz – a HACS-ok oldaláról teljesen azonos – az ügyfél oldaláról a különbség annyi, hogy átruházott hatáskör esetén mindenképpen az MVH és az állam a biztosíték. Más kérdés, hogy hány esetben állhatna meg az államigazgatási jogkörben okozott károkozás, illetőleg – önálló eljárásrend esetén – hogyan, milyen jogszabályi hivatkozáson és konkrét tényeken állhat meg a károkozáson alapuló kereset.

Ha a jogorvoslati rendszer szűkítésére kerülne sor, akkor azzal párhuzamosan szükségesnek tűnik olyan további szabályok intézményesítése, amelyek biztosítják a döntéshozatal nyilvánosságát, a döntési-kiválasztási szempontok részletes szabályozását, ami különösen azok egzaktságát, számszerűsíthetőségét, mérhetőségét, összehasonlíthatóságát jelenti.

A jogorvoslati eljárás lehetséges módosítása különböző hatást gyakorolhat az eljárás szereplőinek érdekeire és mind a jelenlegi, mind a módosított eljárás magában rejt kockázatokat. Kérdés, hogy ezeket mérlegelve, vajon a változatlan, vagy a változás mellett szóló érvek válnak (hang)súlyosabbá.

A jogorvoslatnak minden esetben két fontos szereplője, érintette létezik. Egyik aki a döntést hozta és a másik akire a döntést hozták.

A **döntéshozó érke** jelen pillanatban: megfelelés az uniós szabályoknak, megfelelés a politikai döntéshozás általános – rosszabb esetben konkrét – érdekeinek, olyan eljárás, ahol a pénzek felhasználása mielőbb, de a

programozási időszakon belül megtörténik, illetőleg az elosztásról szóló döntések ezen időszakon belül véglegesen lezárulnak. (Ellenkező esetben bent ragad a pénz.)

Annak az érdeke, **akire a döntést** hozták: minden egyes vélt, vagy jogos érdekét vizsgálják ki, ezt több, egymástól független fórum is megtehesse, szabály sértés esetén biztosított legyen az eredeti állapot helyreállításához hasonló, a pályázatban beígért forrás biztosítása, összességében a teljes jogbiztonságot és saját érdekeit garantáló eljárásrend. (Ez a szerződéskötést, vagyis a döntést követő időszakban biztosított is, a jogorvoslat tekintetében.)

Ha **nincs jogorvoslati eljárás**, akkor azt feltételezzük, hogy a döntéshozó tévedhetetlen, a rendszer tökéletesen működik. Ezzel szemben álló egyetlen esetből – és sajnos nem egy van – az következik, hogy a pályázó jogos érdeke sérül, a hibás döntés pedig nem javítható ki. Mindez magában hordozza a korrupció lehetőségét, a részrehajló döntéseket.

Ha **korlátlan a jogorvoslati eljárás**, az működésképtelenné teheti a rendszert, veszélyeztetheti a források felhasználását.

**Kockázati elemek:** Mennyi a jogorvoslati eljárás ideje? Ha túl hosszú (felhasználhatóság befejezéséig nincs jogerős döntés), akkor a pénz elveszett. Ha a felhasználhatóságon belül születik elutasító ítélet, és az újra pályázásra már nincs idő, a pénz megint elveszett.

A döntéshozó számára a kérdés: mi a fontosabb a jogbiztonság abszolút biztosítása, vagy a források mielőbbi racionális felhasználása.

Megoldás, a kettő közötti **kompromisszum:** egyrészt megelőzni a jogorvoslatok tömegét, egyértelmű, részletes (nem csak általános gumifogalom), értelmezhető pályázati feltételek, átlátható, nyilvános döntési, döntés-előkészítési eljárásrend mellett, másrészt a klasszikus jogorvoslati rendszer karcsúsításával, megszorításával (kevesebb szint, feltételekhez kötött fellebbezés, jogorvoslat, mely pl. jogszabálysértés esetén lehetőséget biztosít az eljárás megindítására, a tisztán mérlegelési jogkörben hozott döntések ellen viszont nem) ésszerűen csökkenthető a jogorvoslatok száma és az eljárás időtartama.

Azt mindenképpen tudomásul kell venni, hogy **a fejlesztési források elosztását nem lehet egy klasszikus polgári, vagy közigazgatási jogviszony részeként értelmezni.** Számos olyan sajátosság létezik, amelyek az eltérő, önálló szabályozás kialakítását indokolják, amelybe beletartozik a jogorvoslati eljárás is.

Ha ennek felismerésére nem kerül sor, akkor a végrehajtási szabályok rossz megfogalmazása azon célok megvalósítását veszélyezteti, amiért elvileg maga az eljárásrend létrejött, amiért az eljárási szabályokat alkották. Ez a megállapítás természetesen az intézményrendszerre is igaz.

Összefoglalva a Ket. és az önálló eljárásrend kialakításához fűződő előnyöket és hátrányokat a fentiekben vázolt három fő szempont alapján az állapítható meg, hogy a döntési mozgástér esetén a Ket. biztosít lehetőséget, de azt a 2007. évi XVII. törvény nem használta ki. A határozat - támogatási szerződés esetén a határozathoz nem kapcsolódó további feltételek és a támogatási szerződés rugalmassága hozzávetőleg azonos súlyt képvisel. Amennyiben viszont a jogorvoslati rendszer jelentősebb szűkítése, vagy más módszer (pl. panasz) intézményesítése a cél, akkor az a Ket. alapú szabályozáson belül nem képzelhető el.

Szükséges kiemelni azt is, hogy bármelyik megoldás mellett is döntsön a jogalkotó, az nem tűnik járható útnak, hogy amikor Ket-re hivatkozunk, akkor önkényesen és kizárólag azokat a



szabályozási elemeket válogatjuk ki, amelyek a szervezeti és kényelmi céloknak leginkább megfelelnek. Ugyanakkor, ha a Ket-ben lévő, további – alapvető – rendelkezésekről van szó, akkor azokat negligáljuk, figyelmen kívül hagyjuk (pl. nincs mérlegelés, korlátozni kívánunk egyéb jogokat: hiánypótlás, jogorvoslat stb.). A döntésnek következetesnek kell lennie, a következetlenség komoly jogi-politikai támadási felület lehet.

### 3. A közösségi jogi szabályozásból levonható következtetések

*Döntési jog, döntési mozgáster, a szereplők kapcsolódó jogosítványai*

A közösségi jogi szabályozás vizsgálata során különösen arra a kérdésre szükséges választ adni, hogy azok milyen mértékben alapozzák meg azt a jelenleg hazánkban működő eljárásrendet, melynek következtében – többek között – a döntésben érintett összes szereplő alapvetően csak a kérelem-pályázat feltételeit vizsgálva, mérlegelés nélkül hozza meg támogató, vagy elutasító döntéseit.

Az EMVA alaprendelet (1698/2005/EK rendelet) **61. cikkének c) pontja** döntési jogosítványra vonatkozó rendelkezése a IV. tengely esetében a következő feltételt határozza meg: „*alulról felfelé építkező megközelítés a helyi akciócsoportok helyi fejlesztési stratégiák kidolgozására és megvalósítására vonatkozó döntéshozatali hatáskörével;*” Ez a rendelkezés egyértelműen rögzíti a HACS-ok döntési jogkörrel történő felhatalmazását. A **62. cikk c) pontja** bizonyos tekintetben még tovább megy, amikor rögzíti azt a követelményt, hogy a HACS-ok „*képesek a területre vonatkozó fejlesztési stratégia meghatározására és végrehajtására.*” A képesség külső és belső feltételekből tevődhet össze. Ha a külső feltételeket a tagállam nem biztosítja, illetve olyan feltételeket, körülményeket határoz meg, amelyek korlátozzák a végrehajtást és érdemi mozgásteret nem biztosítanak, akkor ez nyilvánvalóan nem a HACS-ok, hanem (tag)állami felelősségi körbe tartozik. A feltételek között a döntési jog csupán egy, bár kitüntetett fontosságú elem, más – pl. finanszírozási – feltételek biztosítása mellett.

A döntési jogkör természetesen nem korlátlan. A közösségi szabályozás szerint a döntési folyamatnak – a IV. tengely esetén – két fontos szereplője van: a LEADER HACS-ok, valamint az Irányító Hatóság. Az EMVA rendelet **71. cikkének (kiadások jogosultsága)** (2) bekezdése értelmében „*A kiadások csak abban az esetben jogosultak az EMVA-ból támogatásra, ha azok a kérdéses programot irányító hatóság által vagy annak felelősségi körében meghatározott műveletek kapcsán merültek fel, az illetékes testület által rögzített kiválasztási szempontokkal összhangban.*”

A **75. cikk (Irányító Hatóság)** szerint „(1) *Az irányító hatóság felelős a program hatékony, eredményes és szabályszerű módon történő irányításáért és végrehajtásáért és különösen:*

*a) annak biztosításáért, hogy a műveletek finanszírozására történő kiválasztása a vidékfejlesztési programra vonatkozó szempontokkal összhangban történjen;”*

Tehát a kiválasztási szempontokat az illetékes testület határozza meg – mely a IV. tengely esetén a LEADER HACS-okat jelenti – azonban annak vizsgálata, hogy azok az ÚMVP-vel összhangban állnak-e, az IH joga és feladata. A IV. tengely esetén tehát a döntési jogkör megosztott, melynek elsődleges címzettje a LEADER HACS, azonban az IH kiválasztási szempontokkal kapcsolatos vétó joga is meghatározó jogosítvány.

Magyarországon a kifizető ügynökség is jelentős szerepet tölt be az ÚMVP végrehajtásában. A tisztánlátás érdekében érdemes megvizsgálni, hogy a közösségi szabályozás alapvetően milyen feladatot határoz meg a kifizető ügynökségnek. Számos részletező szabály mellett (885/2006/EK rendelet, 1974-1975/2006/EK rendelet) az alapfeladatokat és jogosítványokat a **közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, a Tanács 1290/2005/EK rendelete** tartalmazza. Ennek **6. cikke** szerint „(1) A kifizető ügynökségek a tagállamok azon hatóságai vagy szervei, amelyek az általuk végrehajtott kifizetések, a tájékoztatás és az információk megőrzése terén elegendő garanciát nyújtanak ahhoz, hogy:

*a) a kifizetés engedélyezése előtt megtörténjen az igények elfogadhatóságának, a vidékfejlesztés keretében a támogatások odaítélési eljárásának, valamint az igények közösségi szabályoknak való megfelelésének **ellenőrzése;**”*

Fontos rámutatni arra, hogy az ellenőrzési és döntési tevékenység éppúgy nem mosható össze, mint az ún. odaítélési eljárás és a kifizetés ellenőrzése.

A kifizető ügynökség az ellenőrzési eljárás keretében nem hozhat olyan szabályt, amely (oda)ítélési jogosultságot keletkeztethet. Sőt általában véve az önálló szabály, jogszabály alkotásra való felhatalmazás sem vezethető le a rendelkezésekből, legalábbis, ha a jogalkotási és a végrehajtási feladatot nem mossuk össze. Szabályok alkotására természetesen szükség van, azonban ennek joga, vagy ezek jóváhagyásának joga kizárólag az IH-t illetheti meg. Ha pedig olyan szabályok szükségesek, amelyek pl. kifizetési jogosultságot alapoznak meg, akkor azok szabályozási szintje – a jelenlegi logika szerint – jogszabály lenne. (Ismeretes, hogy a jelenleg működő odaítélési, kifizetési eljárás egyik alapköve az ÉNGY, mely normaként funkcionál. Ezt a kifizető ügynökség alkotja és módosítja, tehát olyan kvázi jogszabályalkotóvá és ezzel együtt jogszabály alkalmazóvá lépett elő, mely jogosultság a közösségi szabályozásból semmiképp nem vezethető le. Ismeretes az is, hogy a kifizető ügynökség az odaítélési (kérelem/pályázat elbírálási) eljárásban jelentős – az ellenőrzésen messze túlmutató – szerepet töltött be. A forma nyomtatványok, kitöltési útmutatók stb. megalkotásán túl az értékelésbe is belefolytak, sőt a HACS-ok működése

tekintetében belefolytak jelen pillanatban is. Ezen feladatokat más európai országokban – pl. Olaszország – nem a kifizető ügynökség végzi.)

Összeférhetetlenség szempontjából vizsgálva a helyzetet sajátos eredmény következhet abból, hogy ugyanaz a szerv vizsgálja a kedvezményezettek által benyújtott dokumentumokat, mint amely megalkotta azokat. (A dokumentumok megalkotása során nyilvánvalóan van elképzelése az alkotónak annak helyes tartalmáról, így az ellenőrzés során a preconcepciókból, a saját maga által meghatározott elvárásokból indul ki.)

A **885/2006/EK rendelet 1. sz. mellékletének i. pontja** tovább pontosítja az **1290/2005/EK rendeletben** meghatározott feladatokat, mely szerint „*A kifizetések engedélyezése és ellenőrzése a kérelmezőnek kifizetendő összeg közösségi szabályoknak való megfelelésének meghatározására; ezek különösen az adminisztratív és helyszíni ellenőrzéseket foglalják magukban.*” A **1975/2006/EK rendelet 26. cikke** szerint az adminisztratív ellenőrzések különösen az alábbiakra terjednek ki:

„a) az igényelt támogatás tárgyát képező művelet támogathatósága;

b) a vidékfejlesztési programban meghatározott kiválasztási kritériumok betartása;

c) a támogatási kérelem alapját képező művelet megfelelése a különösen - és adott esetben - a közbeszerzésre, az állami támogatásra vonatkozó nemzeti és közösségi szabályoknak, valamint a nemzeti jogszabályok, illetve a vidékfejlesztési program által meghatározott egyéb vonatkozó előírásoknak;

d) a javasolt költségek indokoltága, amit megfelelő értékelő rendszerrel vizsgálnak, például referenciaköltségek, a különböző ajánlatok összehasonlítása vagy értékelő bizottság;

e) a kérelmező megbízhatósága, hivatkozva a 2000 óta végrehajtott, korábbi társfinanszírozott műveletekre.

(3) A kifizetés iránti kérelmek adminisztratív ellenőrzése különösen - és amennyiben mindez megfelelő a kérdéses kérelemre nézve - az alábbiak vizsgálatára terjed ki:

a) a társfinanszírozott termékek eljuttatása/előállítás és szolgáltatások biztosítása;

b) az igényelt kiadások reális volta;

(A fenti rendelkezések tartalma más összefüggésben még további értékelés, elemzés tárgyát fogja képezni.)

Ugyanezen rendelet **33. cikke (ellenőrzési felelőségek)** szerint:

„(1) Az 1698/2005/EK rendelet 63. cikkének a) és b) pontja szerint végrehajtott kiadás esetén az e rendelet 26. cikkében említett adminisztratív ellenőrzéseket a helyi intézőcsoportok hajtják végre hivatalos megbízás keretében. Továbbra is a tagállam felelős azonban annak vizsgálatáért, hogy a helyi intézőcsoportok rendelkeznek-e a feladat elvégzéséhez szükséges igazgatási és ellenőrzési kapacitással.

(2) A tagállam megfelelő rendszert vezet be a helyi intézőcsoportok felügyeletéhez. Ez magában foglalja a helyi intézőcsoportok műveleteinek rendszeres ellenőrzését, beleértve a könyvvizsgálatot és az adminisztratív ellenőrzések mintavételének megismétlését.”

Magyarországon a fenti szabályozás megszorító, vagy inkább egészen sajátos, a közösségi jogalkotó szándékával nem feltétlenül egyező jogértelmezésére került sor. A IV. tengely végrehajtása során ugyanis nem biztosították sem a kifizetési, sem pedig a bírálati szakaszban az önálló ellenőrzés lehetőségét pontosabban azt, hogy a HACS-ok választhassanak a közösségi jogszabályban meghatározott értékelési lehetőségek (ÉNGY, árajánlat, értékelő bizottság) között. A jelenlegi jogalkalmazók jogértelmezése szempontjából a fenti rendelkezés fontosabb eleme az, hogy ezt a feladatot a HACS-ok delegált hatáskörben látják el, tehát az alapeljárások kiválasztásának joga a delegáló szervezetet illeti meg, a HACS-okat megillető döntési jog csak másodlagos, sőt egyáltalán nem is érvényesíthető a delegálási jogviszony következtében. Ennek eredményeként hazánkban jelen pillanatban a kifizető ügynökség által kialakított - és a HACS-okra kényszerített - ellenőrzési rendszer működik.

Természetesen arról sem szabad megfeledkezni, hogy az ellenőrzés színvonalát az arra hivatott és megfelelő szakmai felkészültséggel, kapacitással rendelkező szervezetnek felügyelnie kell (a felügyelet és az ellenőrzés között – a közigazgatási szakirodalom, de a jogalkalmazás is különbséget tesz) a HACS-ok tevékenységét, ami természetesen nem jelenthetne sem közvetett, sem közvetlen irányítást, melyre sajnos a gyakorlatban akad példa.

A felügyeleti tevékenységnek vélhetően alkalmasnak kell lennie arra is, hogy a feladatait szándékosan nem teljesítő HACS-okkal szemben a megfelelő intézkedéseket alkalmazhassák.

A döntési mechanizmusban az egyes szereplők jogosítványainak tisztázását követően meg kell állapítani azt, hogy a IV. tengelyhez – közösségi jog által is kínált megoldások közül – melyik eszköz tűnik legalkalmasabbnak, melyik képezheti leginkább a döntések alapját - különösen az intézkedések igazolhatósága, ellenőrizhetősége tekintetében. A kérdésről legáltalánosabban a Bizottság az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló **1974/2006/EK rendelet 48. cikke** (Az intézkedések igazolhatósága és ellenőrizhetősége) a következőképpen rendelkezik: *(1) Az 1698/2005/EK rendelet 74. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában a tagállamok biztosítják, hogy az általuk végrehajtani szándékozott valamennyi vidékfejlesztési intézkedés igazolható és ellenőrizhető legyen. E célból a tagállamok olyan ellenőrzési rendelkezéseket határoznak meg, amelyek **ésszerű** biztosítékot nyújtanak számukra arra vonatkozóan, hogy tiszteletben tartják a jogosultsági kritériumokat és az egyéb kötelezettségvállalásokat.*

A jogszabály tehát nem azt mondja ki, hogy minden egyes intézkedés esetén azonos módon szükséges meghatározni az eljárások formáit és tartalmát - ezen belül értelemszerűen a döntés alapjául szolgáló eszközöket, indokokat -, hanem azt, hogy azokat ésszerűen, az intézkedések tartalmához szükséges igazítani. Ezt a megállapítást csupán megerősíti az **1975/2006/EK**

**rendelet**, melynek preambuluma (2) bekezdése a következő: „Az igazgatási és ellenőrzési szabályokat a II. tengely keretében megszabott bizonyos támogatási rendszerek és az 1698/2005/EK rendelet IV. címe I. fejezetének 2. szakaszában előírtaknak megfelelően **a IV. tengely keretében meghatározott megfelelő támogatás esetében viszont egyedi jellemzőiknek megfelelően kell kiigazítani... Ennélfogva különleges rendelkezéseket kell létrehozni e támogatási rendszerek vonatkozásában.**”

Jelen pillanatban ez a követelmény hazánkban kevésbé teljesül. A költségek indokoltságának vizsgálata során éppúgy az ÉNGY, vagy kiegészítőleg az árajánlatok rendszere használandó, mint traktor beszerzés, ÁTK beruházás esetén. Ugyanakkor a stratégiákban meghatározott célok megfogalmazása alapján érzékelhető, hogy a jelenlegi értékelési - döntési rendszer csak részlegesen, vagy egyáltalán nem alkalmas a IV. tengelyes céloknak a helyi közösség érdekeinek megfelelő megvalósítására (pl. rendezvények esetén az ÉNGY nem alkalmazható, a két árajánlat is nehezen értelmezhető és gyakran felesleges adminisztrációs terheket jelent). Emellett szükséges hangsúlyozni azt is, hogy bármilyen típusú értékelés során ugyan alapvető cél a számszerűsíthető adatok alapul vétele, azonban ha ez nem lehetséges a közösségi jogalkotó elfogadja az ún.: minőségi értékelést is. Ezt a magyar rendszer nem csupán teljes egészében nélkülözi, de sajnos jelen pillanatban teljes egészében el is utasítja.

A jelenlegi eljárási szabályok esetén, amennyiben bármely kérelem, vagy pályázat megfelel az általánosan megfogalmazott támogatási feltételeknek, akkor a továbbiakban a döntéshozatalban részt vevő egyetlen szereplő sem jogosult azt elutasítani. Ugyanígy fordítva, ha valamely kérelem, vagy pályázat bizonyos eleme nem teljes egészében elégíti ki a normatív feltételeket, akkor az abban az esetben sem támogatható, ha az a helyi közösség, vagy a térség egészének fejlődését segítené elő. Tehát, ha falusi szálláshelyfejlesztés esetén az 50 milliós támogatási kereten belül jakuzzit építenének és aranyozottak a kilincsek és mindez árajánlattal, vagy a normagyűjtemény tételével alátámasztott, továbbá az általános feltételeknek megfelel, akkor a döntéshozó a kérelmet nem utasíthatja el, nem is csökkentheti a költségvetését. Ha a falu központjába krematóriumot akarnak építeni és a pályázat egyébként megfelel a kiírásban megfogalmazott feltételeknek, akkor a projekt tekintetében mérlegelési jog nem biztosított. (Csak akkor nem részesülhet támogatásban bármely kérelem, vagy pályázat, ha nem éri el azt a pontszámot, amit a HACs meghatározott.)

A probléma megoldása érdekében – a döntési folyamaton belül – célszerű különválasztani a pályázati célok megfelelőségének értékelését (azok miként illeszkednek a helyi közösség igényeihez), és a költségek igazolásának, realitás vizsgálatának lehetőségeit. Utóbbira a jelen pillanatban nem intézményesített, de a közösségi jogszabály szerint választható értékelő bizottság nyújthat megfelelő megoldást. Szükséges hangsúlyozni, hogy a költségek indokoltságának vizsgálatát az értékelő bizottság, pontosabban annak döntése képezi. A döntés esetén

nyilvánvalóan meg kell határozni azokat az elemeket, amelyeken a döntés alapul. Ezeknek az elemeknek alkalmasnak kell lenniük arra, hogy az adott célhoz, célterülethez tartozó összes pályázat mérhető, értékelhető legyen. Nem követelmény viszont, hogy ezen szempontok mindegyike előre, vagyis az értékelést megelőzően meghatározott legyen. Előfordulhat ugyanis az, hogy a pályázati feltételekben előre nem tudtak, vagy nem lehetett rögzíteni olyan értékelési elemet, amely a költségek indoklásának vizsgálatánál felmerül az adott célterületre benyújtott összes pályázat esetén. (Rendelkeznek pl.: egy rendezvény elismerhető költségeiről, de arról nem, hogy azon belül pl. a tűzijáték elszámolható-e és ha igen milyen mértékben. Az értékelő bizottság dönthet úgy, hogy a tűzijáték semmilyen mértékben nem számolható el egyetlen, a célterülethez kapcsolódó pályázat esetén sem – mert nem szolgálja – a rendezvény céljának megvalósulását, vagy dönthet úgy is, hogy a rendezvény összköltségének bizonyos százalékát meghaladó tűzijáték költsége nem indokolt kiadás, mert az nem áll arányban a pályázati cél megvalósításához fűződő közösségi érdekekkel. Lényeg, hogy – az előre meg nem határozott szempontot is – minden pályázatra egyformán kell alkalmazni.

Ismeretes, hogy a magyar igazságszolgáltatás rendszerében a bíróság a jogszabályok figyelembe vételével, a rendelkezésre álló információk (tények, bizonyítékok) alapján hozza meg döntését. A jó döntéssel szembeni követelmény, hogy a döntés **érvrendszere** a tények alapján kialakított, logikailag támadhatatlan egységes, összefüggő rendszert alkosson. Ezt a döntéshozó hozza létre, nem pedig külső jogszabály, vagy értékelési szempontrendszer. A normatív szabályozás nem képes azon speciális szempontok figyelembe vételére, amelyeket a IV. tengely számos célkitűzése során fogalmaztak meg. Mindaddig, amíg a IV. tengely keretén belül lehetőség nyílik önálló célok meghatározására – és ez a LEADER egyik lényege – létezni fognak olyan speciális elemek, amelyek rögzítésére előre nem nyílik lehetőség, csak a döntéshozatal folyamatában. A LEADER nem egyetlen, vagy néhány meghatározott, jól körülírható fejlesztési cél érdekében jött létre, mint pl.: a III. tengely, ennek következtében a létező össze értékelési szempont normatív és előre történő meghatározása nehezen lehetséges. Ennek elfogadása és intézményesítése a végrehajtás jelenlegi felfogása és eljárásrendje mellett szinte elképzelhetetlen.)

A HVS illeszkedését vizsgáló értékelési szempontok esetén – melyek nem a költségek indoklására vonatkoznak – az értékelés eszköze, a döntés (hivatkozási) alapja az az értékelési szempontrendszer, melyet a IV. tengely esetén (IH jóváhagyás mellett) kizárólag a HACS határoz meg, III. tengely esetén pedig – javasolhatóan – legalább 50%-ban a HACS határoz meg.

Célszerű, hogy mindkét értékelést a HACS végezze, mert lehet egy projekt ötlet, vagy pályázat innovatív és HVS-hez illeszkedő, de egyúttal túlköltségelt is. Ebben az esetben a pályázati célt minősítő szervezet (HACS) képes leginkább megítélni, hogy – az általa ismert célokhoz mérten és egy eljárás szakaszban – hol, milyen mértékű költségcsökkentés indokolt és alkalmazható.

Az értékelő bizottság azonos a HACS döntéshozó szervével, azonban – pl.: a képviselő-testületi bizottságok szabályozásának mintájára – kibővíthető olyan személyekkel, akiknek szakértelme szükséges az adott projekt elbírálásához. Az értékelő bizottságnak tehát nem szakértőkből kell állnia, ez – különösen a 4. tengely esetén – teljesen felesleges is lehet. Ugyanakkor az értékelő bizottság felelőssége kell, hogy legyen, hogy döntéseit az eldöntendő kérdéshez mérten a lehető legnagyobb szakmai alaposággal hozza meg. Az ÚMFT jelenlegi szabályozása

(16/2006. (XII. 28.) MeHVM - PM együttes rendelet) az alábbi követelményeket állapítja meg a bíráló bizottság tagjaival szemben:

a) a támogatási konstrukció tárgyának megfelelő szakértelemmel és pénzügyi ismerettel, valamint az adott területen minimum 3 - normatív támogatás esetén minimum 1 - év szakmai gyakorlattal rendelkeznek;

b) ismeri az operatív program, az akcióterv és a támogatási konstrukció tartalmát, a vonatkozó jogszabályokat és az értékelés, pontozás módszerét.

(3) Adott támogatási konstrukció esetében a (2) bekezdés a) pontjában meghatározottnál hosszabb szakmai gyakorlat is előírható.

Tekintettel a IV. tengelyes, valamint a kisebb értékű III. tengelyes projektekre, nem lenne feltétlenül szükséges, sőt nem szabad a fenti követelményeket tovább szigorítani az ÚMVP esetén sem.

További differenciálás lehet indokolt a projektek költségvetésének nagysága alapján. Ezt részben a projekt egyszerűsége, részben a lehetséges pénzügyi kockázat alacsony szintje, részben pedig az adminisztráció terheltségének, költségigényének csökkentését eredményező és mindezekkel párhuzamosan a gyors ügyintézéshez fűződő igény indokolja. (Szlogen: ágyúval nem lövünk verébre.)

Ismeretes, hogy az ÚMFT esetén a projektméret alapján számos különböző eljárási szabályt intézményesítettek. Ezzel párhuzamosan az ÚMFT differenciált eljárásrendet alakított ki, mely figyelembe veszi a projekt méretét és bonyolultságát (normatív támogatás, kistérségi program, egyfordulós, kétfordulós pályázat, kiemelt projekt, nagyprojekt). Ez azt jelenti, hogy a fejlesztéspolitikában léteznek alkalmazható megoldások, amelyek hasznosíthatók mind a 3, mind pedig a 4. program végrehajtása során.

Külön szükséges kiemelni a kétfordulós eljárás intézményesítésének lehetőségét. Jelen pillanatban ugyanis kizárólag a HPME-k alapján meghatározott célterületekre nyújtható be pályázat a IV. tengely keretén belül. Ugyanakkor előfordulhat az, hogy – a HVS felülvizsgálatától függetlenül, pontosabban nem a felülvizsgálat időszakában – jelentkezik olyan innovatív projekt ötlet, amely nem szerepel a HACS által meghatározott pályázható célok között, és amíg annak a HVS-ben történő meghatározására sor kerülne, jelentős és aránytalan hátrányt jelentene a közösség és a pályázó számára. Éppen ennek elkerülése érdekében, indokolt biztosítani a HACS-ok számára azt a lehetőséget, hogy a HVS-ükben jelöljék meg a két körös pályázatok célterületeit, amelynek első szakaszában a projektötlet és a forrásigény-lehetőség értékelésére kerül sor, majd a második szakaszban történik a konkrét pályázati feltételek meghatározása. Ez az eljárási forma folyamatba építve biztosítaná azt, hogy azok az innovatív elképzelések, melyek biztosítják a térség fejlődését, megfelelő formában és megfelelő időben támogathatók legyenek.

## Ellenőrzés

Az ellenőrzés minimális szintjére vonatkozóan a közösségi szabályozás **1975/2006/EK rendelet 36. cikke** az alábbiak szerint rendelkezik

*„(1) Amennyiben nem a kifizető ügynökség végzi az ellenőrzéseket, a tagállam biztosítja, hogy a kifizető ügynökség elegendő információt kapjon a végrehajtott ellenőrzésekről. A kifizető ügynökség határozza meg, hogy milyen információkat tart szükségesnek.*

*Megfelelő számviteli nyomon követhetőséget biztosítanak. A megfelelő számviteli nyomon követhetőség követelményeinek indikatív leírását a melléklet tartalmazza.”*

„MELLÉKLET

### **A MEGFELELŐ SZÁMVITELI NYOMON KÖVETHETŐSÉG INFORMÁCIÓS KÖVETELMÉNYEINEK INDIKATÍV LEÍRÁSA**

*A 36. cikk (1) bekezdésében említett, egy adott támogatásra vonatkozó számviteli nyomon követhetőség akkor megfelelő, ha:*

- a) az EMVA által támogatott összes művelet esetében lehetővé teszi a Bizottságnak bejelentett teljes összegek, valamint a kifizető ügynökség vagy egyéb szolgálat birtokában lévő számlák, számviteli és egyéb igazoló dokumentumok közötti kiegyenlítést;*
- b) lehetővé teszi a közkiadásokból a kedvezményezett javára történő kifizetés vizsgálatát;*
- c) lehetővé teszi a kiválasztási kritériumok EMVA által finanszírozott műveletekre történő alkalmazásának vizsgálatát;*
- d) adott esetben tartalmazza a pénzügyi tervet, a tevékenységekről szóló jelentést, a támogatás biztosítására vonatkozó dokumentumokat, a közbeszerzési eljárásokat illető dokumentumokat és valamennyi végrehajtott ellenőrzés jelentéseit.”*

Ezek azok a keretek és minimális feltételek, amelyeknek minden tagállam meg kell, hogy feleljen. A részletszabályok ezen követelményeket kell, hogy teljesítsék, amennyiben ennél sokkal több, részletesebb információt igényelnek, szükségtelen terhet róhatnak a kedvezményezettekre és a végrehajtást végző szervezetre, tehát lassítják, bonyolítják, megdrágítják a rendszer működését.

A részletszabályok kialakításának jogát és kötelességét a közösségi szabályozás tagállami hatáskörbe utalja: a **Bizottság 885/2006/EK rendelete** szerint: *„(2) A kifizető ügynökségek akkreditációját csak a tagállamok adhatják meg, ha a kifizető ügynökségek megfelelnek bizonyos közösségi szinten megállapított minimumkövetelményeknek.”*

A rendelet 1. cikk d) pontja szerint az akkreditáció során szükséges meghatározni *„azokat az eljárásokat, amelyek szerint fogadják, elbírálják és engedélyezik a kedvezményezettek kérelmeit, valamint amelyek szerint a kifizetéseket engedélyezik, kifizetik és könyvelik;”*



Mindez azt jelenti, hogy a tagállam felelősségi körébe tartozik annak meghatározása, hogy milyen mélységben, milyen részletezettségi szint mellett teljesíti a közösségi jogszabályban meghatározott minimum feltételeket. Ez a szint a LEADER HACS finanszírozás esetén kifogásolható.

## Fontosabb – döntést igénylő – eljárási kérdések összehasonlító táblázata

Lényegi ügy-eljárásrendi elemek	Jelenleg működő	III. tengely		IV. tengely
		10 millió Ft bruttó projekt alatt	10 millió Ft bruttó projekt felett	
Döntési jogkör címzettje	Megosztott: HACS döntéshozó szerve, IH, részben MVH	HACS döntéshozó szerve	Jelenlegi	HACS döntéshozó szerve (értékelő bizottság)
A döntés alapja	ÉNGY, árajánlat	Értékelő Bizottság döntése	ÉNGY, árajánlat, Értékelő Bizottság	Értékelő Bizottság döntése
Értékelési szempontrendszer	III. tengelynél központilag meghatározott, érdemi mozgástér nincs, a helyi információk értékelési elemek megjelenítésére alkalmatlan, IV. tengelynél saját, önálló értékelési szempontok	HACS által, központi keretek között meghatározott saját értékelési rendszer.	HACS által, központi keretek között meghatározott saját értékelési rendszer, előzetes IH jóváhagyással.	HVS-hez való illeszkedés vizsgálat HACS által történő meghatározása, központi keretek között meghatározott horizontális szempontok.
Költségvetés, elszámolás alapja	ÉNGY, árajánlat	Pályázó által benyújtott, a kiírásban meghatározott részletezettségű költségvetés, egyéb dokumentáció adatai (pl.: engedély)	ÉNGY, árajánlat, Értékelő Bizottsági döntés	Pályázó által benyújtott, a kiírásban meghatározott részletezettségű költségvetés, egyéb dokumentáció adatai (pl.: engedély)
Előzetes ellenőrzés	Teljes, vagy részleges MVH kontroll és IH felügyelet	Szűrőpróba szerű MVH kontroll, a B1 ügyintézással befejeződik	Jelenlegi	Szűrőpróba szerű MVH kontroll, a B1 ügyintézással befejeződik
Kifizetési kérelmek benyújtása	Szakaszos, kampányszerű munkavégzés, nem illeszkedik a tényleges tevékenységekhez	Folyamatos, megoszló terhelés, ügyfélbarát megoldás	Folyamatos, megoszló terhelés, ügyfélbarát megoldás	Folyamatos, megoszló terhelés, ügyfélbarát megoldás
Pályázati fordulók száma	Egyfordulós, központilag, vagy a HPME katalógusban meghirdetett célok megvalósítására.	Egyfordulós, és kétfordulós amely általános keretek, célok megjelölése mellett, a pályázó konkrét céljainak megfogalmazását tartalmazza, ha az általános célok között nem szerepel, de illeszkedik a HVS-hez.	Egyfordulós, és kétfordulós amely általános keretek, célok megjelölése mellett, a pályázó konkrét céljainak megfogalmazását tartalmazza, ha az általános célok között nem szerepel, de illeszkedik a HVS-hez.	Egyfordulós, és kétfordulós amely általános keretek, célok megjelölése mellett, a pályázó konkrét céljainak megfogalmazását tartalmazza, ha a HPME katalógusban nem szerepel, de illeszkedik a HVS-hez.

**Az ÚMVP sikeres megvalósítását akadályozó szemléletmód fontosabb elemei és  
következményei**

Probléma	Következmény
Jogszabályok megszorító értelmezése.	Az érdekelt és döntési pozícióban lévő számára megfelelő és szűkebb tartalmú, a jogszabály által nyújtott lehetőségeket esetleg kizáró jogalkalmazás.
A jogszabályok azt írják elő mit szabad csinálni.	Paternalista szemlélet mellett nincs fejlődési lehetőség, a gyerek nem tanul meg soha egyedül járni, ha folyamatosan fogják a kezét.
Alá- fölérendeltségi viszony a közjogi és nem partneri együttműködés közjogi szereplők között.	Nincs bizalom, nincs, vagy kevés a közös érdek, nincs tényleges együttműködés, illetőleg az együttműködés határfoka messze elmarad a lehetőségektől. Két különálló szervezet egymás mellett elhaladva nem a program sikeres megvalósítását szolgálja.
Normatív gondolkodás: ami közvetlenül nem számszerűsíthető az nem támogatható (felül bedobom, alul kijön az eredmény), további értékelés, mérlegelés kizárt.	A megfogalmazott célok megvalósításának csak igen kis részére alkalmas módszerek, eljárások kialakítására kerül sor. Minden, a mérlegelésen alapuló döntés elvetése.
A változatlansághoz való ragaszkodás, minden, a rendszer működését és státuszát érdemben érintő módosítás merev elutasítása; A jelenlegi rendszer megfelelőségének folyamatos bizonyítása, alátámasztva a részelemek részletszabályok jogszerű és logikus működésével.	A gyakorlat azt bizonyítja, hogy a rendszer a feladat elvégzésére kevésbé alkalmas. Folyamatos körben járás (közben hajtogatva, hogy minden tökéletesen működik és tökéletesen rendben van), a megújulásra való képtelenség. Külső bizalom és hitelvesztés, konkrét károkozás az elmaradt fejlesztések következtében.
Motiváció érdek: alapvetően, vagy kizárólagosan az uniós auditnak való tökéletes megfelelés, a szankcióktól való rettegés, hivatalféltség, a változatlansághoz kapcsolódó szervezeten belüli és szervezeten kívüli (korábbi) érdekek és érdekkapcsolatok maximális képviselése;	Egyéni ösztönzés, teljesítményértékelés, szankcionálás itt nincs. Változatlan személyzet – a körülmények változatlansága mellett – csak változatlan érdekek közvetítésére alkalmasak.

## V. rész

### Térképek

Az egyes térképeken jelölésre kerültek az alábbiak:

- Szürke vékony vonallal az egyes **települések határai**;
- Fekete vastag határvonallal és fekete alapon fehér betűvel az **egyres kistérségek**;
- Különböző színekkel és fekete betűvel az **egyres akciócsoportok**;
- A **régióhatáron átnyúló akciócsoportok esetében azon települések**, amelyeket
  - az adott akciócsoport területe fed le, de nem abban a régióban találhatóak, ahová az adott akciócsoport besorolásra került (az adott akciócsoportot jelölő színnel és fekete dőlt betűvel);
  - egy olyan akciócsoport területe fed le, amely másik régióba került besorolásra (szürke rácozással és fekete dőlt betűvel);

A régióhatárokat átlépő akciócsoportok az alábbiak:

1. A Közép-Magyarországi régióba sorolt **DIPO Duna-Ipoly Határmenti Együttműködés Helyi Közössége Közhasznú Egyesület** által lefedett terület érinti az Észak-Magyarországi régiót is, az alábbi települések vonatkozásában:

*Bánk, Berkenye, Borsosberény, Diósjenő, Felsőpetény, Keszeg, Legénd, Nézsa, Nógrád, Nógrádsáp, Nőtincs, Ósagárd, Rétság, Szendehely, Tereske, Tolmács.*

2. A Dél-Dunántúli régióba sorolt **Duna Összeköt Egyesület** által lefedett terület érinti az Dél-Alföldi régiót is, az alábbi települések vonatkozásában:

*Bátya, Drágszél, Dunaszentbenedek, Foktő, Géderlak, Miske, Ordas, Uszód.*

3. A Dél-Alföldi régióba sorolt **Felső-Bácska Vidékfejlesztési Nonprofit Kft.** által lefedett terület érinti az Dél-Dunántúli régiót is *Mohács* és *Homorúd* települések vonatkozásában.

4. A Közép-Dunántúli régióba sorolt Mezőföldi Híd Térségfejlesztő Egyesület által lefedett terület érinti a Közép-Magyarországi régiót is *Lórév* település vonatkozásában.

5. A Nyugat-Dunántúli régióba sorolt **Pannónia Kincse Leader Egyesület** által lefedett terület érinti a Közép-Dunántúli régiót is *Bakonytamási, Gic* és *Nagydém* települések vonatkozásában.

6. A Közép-Dunántúli régióba sorolt Zalai Dombháttól a **Vulkánok Völgyéig Egyesület** által lefedett terület érinti a Nyugat-Dunántúli régiót is, az alábbi települések vonatkozásában:

*Balatongyörök, Bókaháza, Esztergályhorváti, Gétye, Gyenesdiás, Karmacs, Keszthely, Vállus, Várvolgy, Vindornyafok, Vindornyalak, Vonyarcvashegy, Zalaapáti, Zalaszentő és Zalavár.*

7. Az Észak-Magyarországi régióba sorolt **Zempléni Tájak Vidékfejlesztési Egyesület** által lefedett terület érinti az Észak-Alföldi régiót is *Kékcse, Szabolcsveresmart* és *Tiszakanyár* települések vonatkozásában.

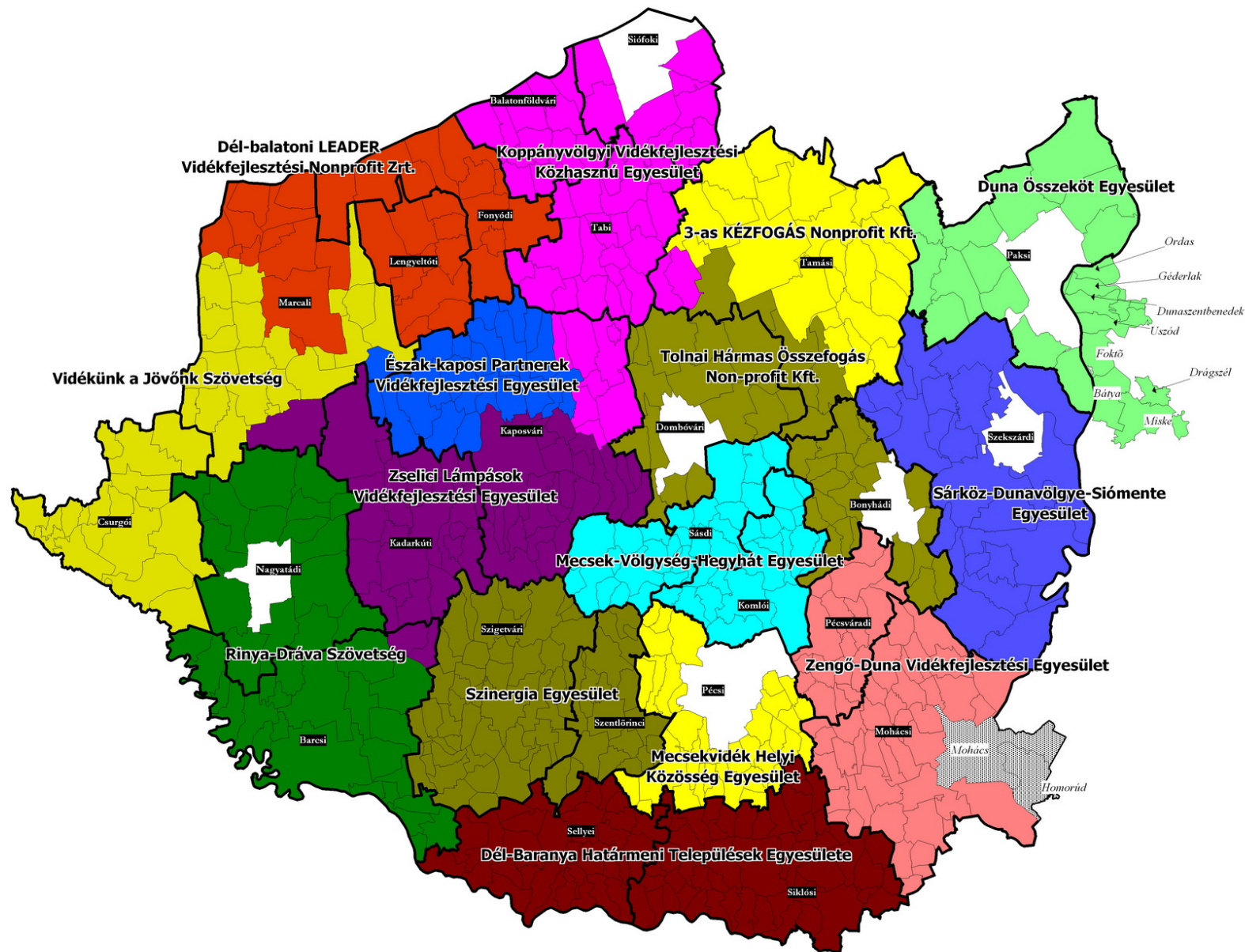
A LEADER Helyi Akciócsoport által lefedett terület és az adott kistérség határa az alábbi esetekben egyezik meg:

<b>Kistérség</b>	<b>LEADER Helyi Akciócsoport</b>
Gárdonyi	- Velencei-tó Térségfejlesztő Egyesület
Gyöngyösi	- Dél-Mátra Közhasznú Egyesület
Hatvani	- Zagyvaság Vidékfejlesztési Közhasznú Egyesület
Hódmezővásárhelyi	- A Vásárhelyi Vidék Jövőjéért Egyesület
Jászberényi	- Jászsági Kistérségi Helyi Közösség Egyesület
Makói	- Maros-völgyi LEADER Egyesület
Pécsi	- Mecsekvidék Helyi Közösség Egyesület
Sopron–Fertődi	- Alpokalja Ikvamente Leader Egyesület
Szekszárdi	- Sárköz-Dunavölgye-Siómente Egyesület
Törökszentmiklósi	- Tisza-Menti Leader Közhasznú Egyesület

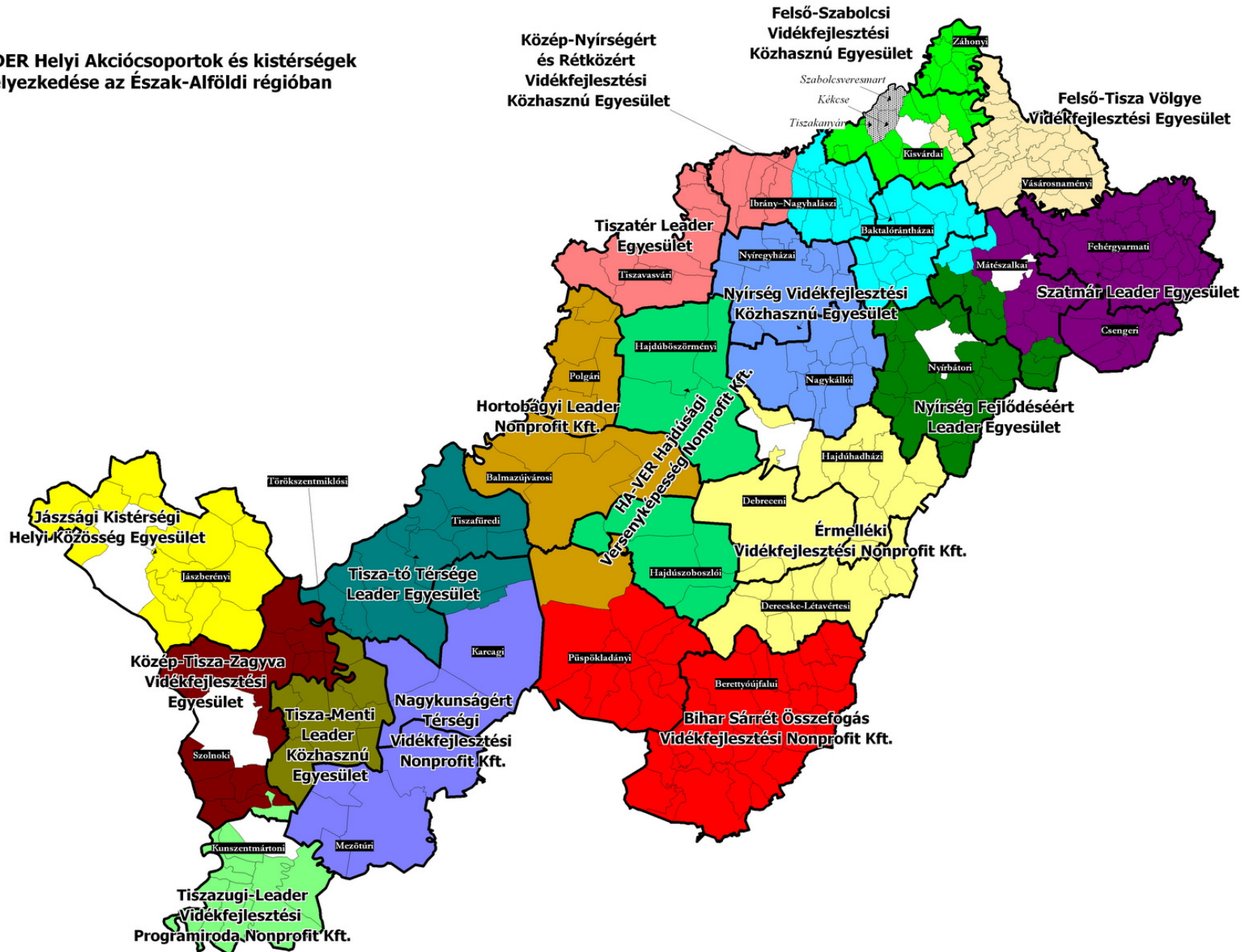
## LEADER Helyi Akciócsoportok és kistérségek elhelyezkedése a Dél-Alföldi régióban



**LEADER Helyi Akciócsoportok és kistérségek elhelyezkedése a Dél-Dunántúli régióban**

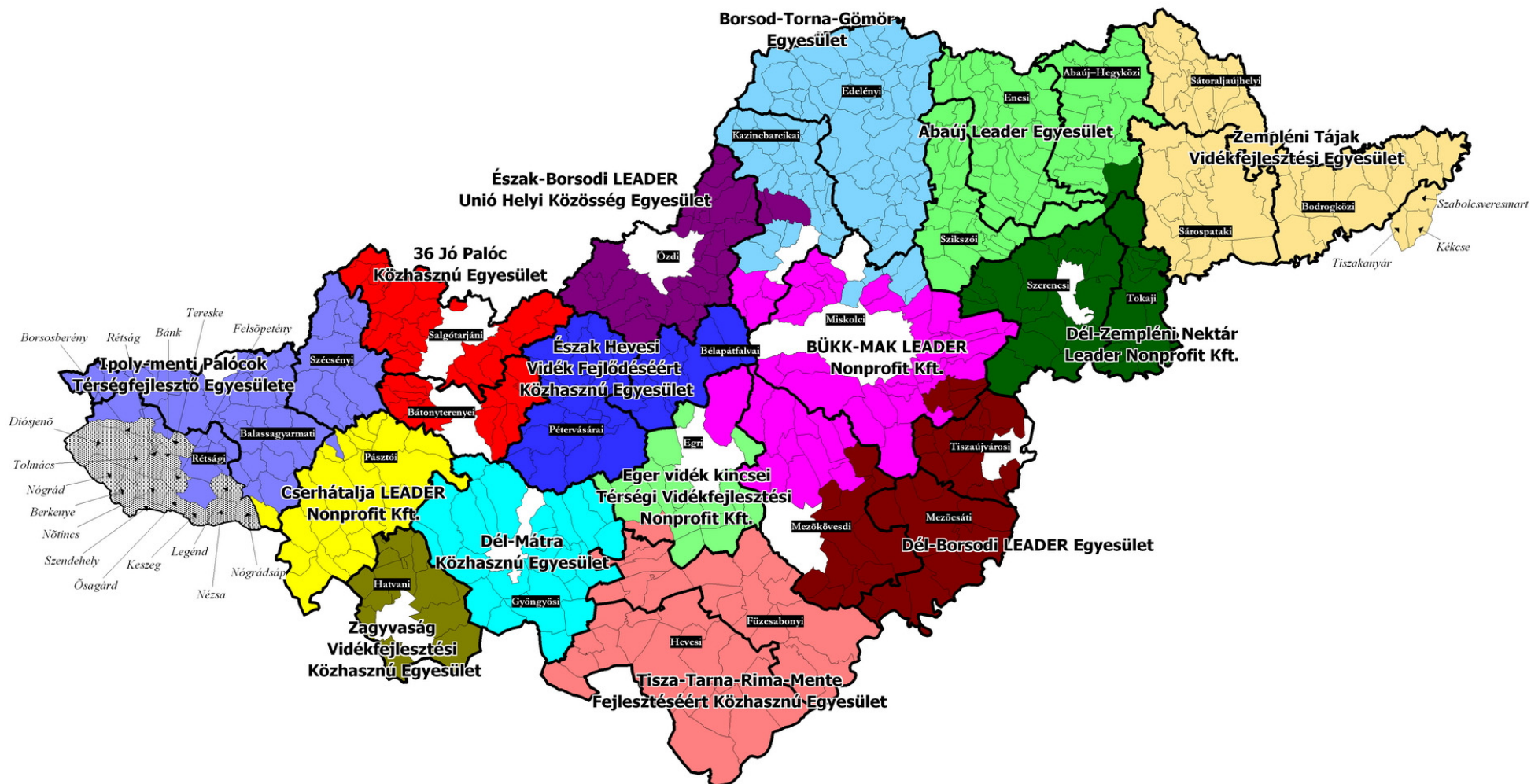


**LEADER Helyi Akciócsoportok és kistérségek elhelyezkedése az Észak-Alföldi régióban**

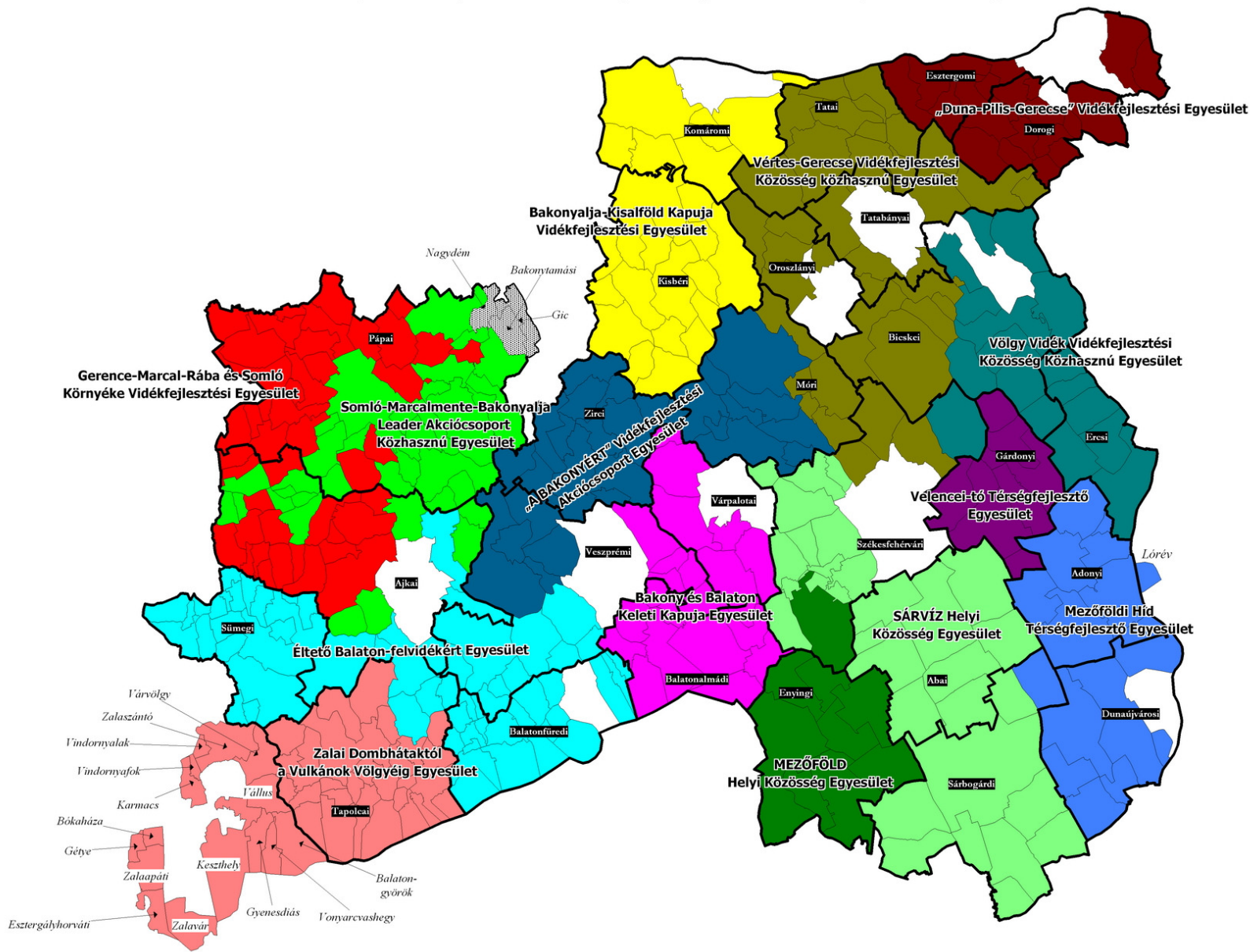




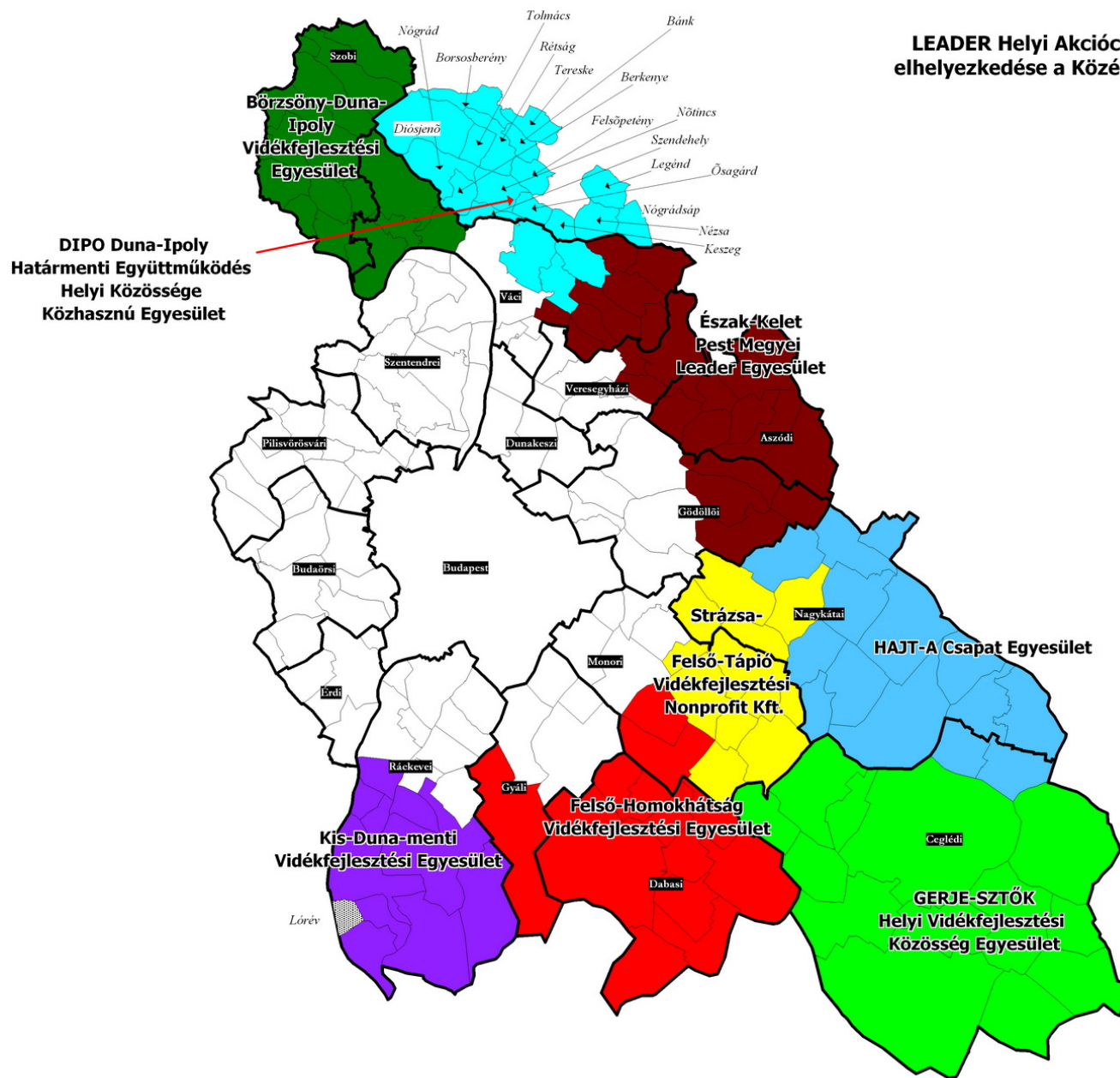
**LEADER Helyi Akciócsoportok és kistérségek elhelyezkedése az Észak-Magyarországi régióban**



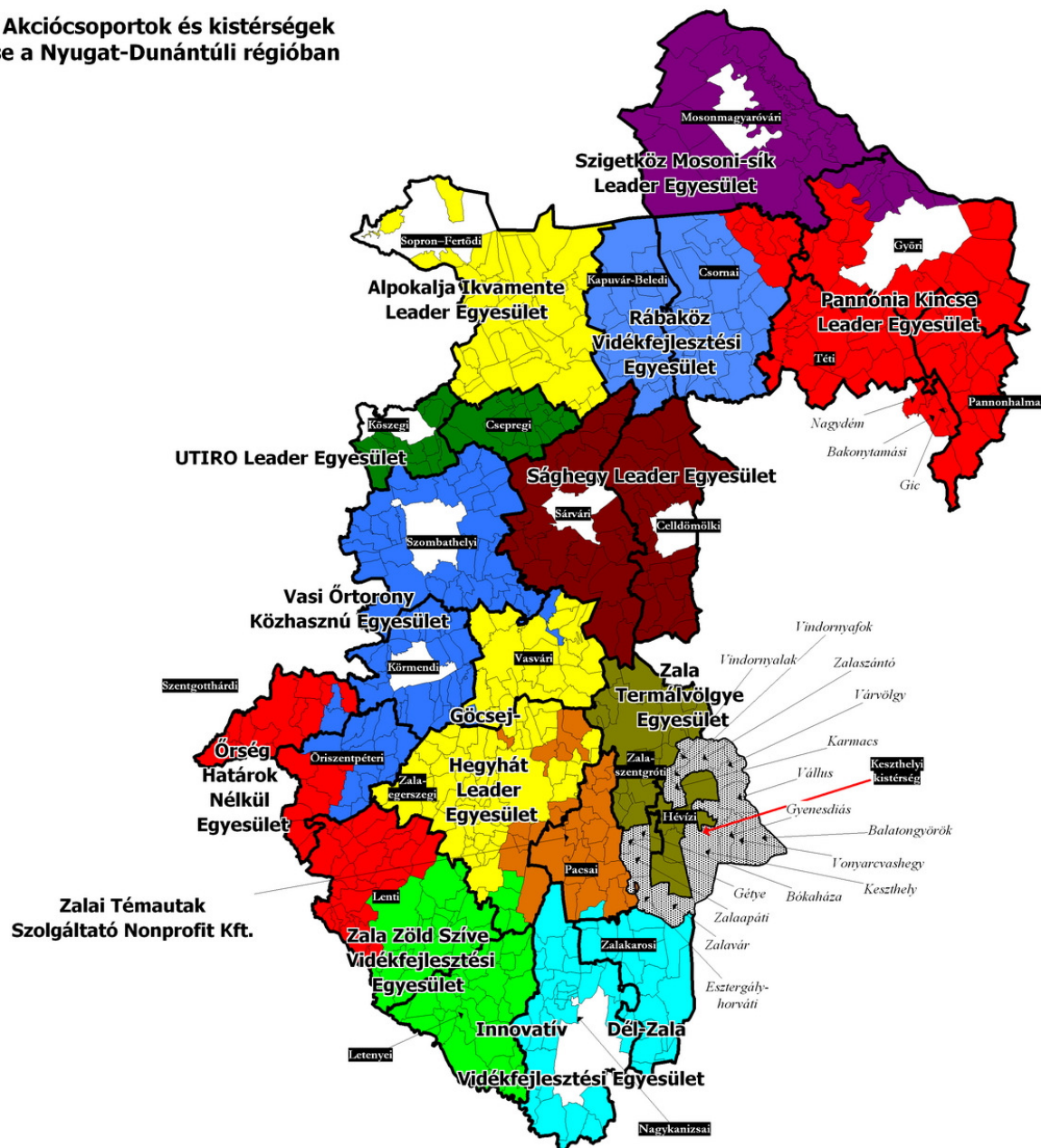
### LEADER Helyi Akciócsoportok és kistérségek elhelyezkedése a Közép-Dunántúli régióban



**LEADER Helyi Akciócsoportok és kistérségek  
elhelyezkedése a Közép-Magyarországi régióban**



**LEADER Helyi Akciócsoportok és kistérségek elhelyezkedése a Nyugat-Dunántúli régióban**



## LEADER Helyi Akciócsoportok elhelyezkedése a régió- és kistérséghatárokhoz viszonyítva

(Egy adott kistérség területével megegyező, illetve régióhatáron átnyúló akciócsoportok)

