

9. A magyarországi vidékfejlesztés eddigi tapasztalatai, a LEADER+ intézkedés tartalmi elemei és alkalmazásának szabályai

9.1. Az előcsatlakozási programok (SAPARD, PHARE, ISPA⁹) tapasztalatai¹⁰

Írta: Nemes Gusztáv, szociológus, az MTA KTK kutatója

Ebben a fejezetben röviden áttekintjük az előcsatlakozási programokat, azoknak a LEADER típusú fejlesztésekre is hatással bíró tapasztalatait, különös tekintettel a magyar vidékfejlesztési rendszert megalapozó SAPARD Programra.

Az előcsatlakozási programok fő célja az volt, hogy segítsék a csatlakozó országok felkészülését az EU joganyagának alkalmazására és a várható EU politikák fogadására. 2000-től a csatlakozásig három program futott párhuzamosan: a *Phare 2000*, a régi Phare alapvevően megreformált utódja, az ISPA és a SAPARD. A három program együttes költségvetése évi 3120 millió EUR volt, melyet előre meghatározott kritériumok alapján osztottak szét a tíz csatlakozásra váró ország között.

A DG Enlargement által irányított Phare 2000 az összes forrás felével továbbra is a legnagyobb program maradt. Egyik fő célkitűzése

volt az *intézményfejlesztés* - vagyis a csatlakozó országok központi bürokráciájának felkészítése a Közöségi Vívmányok és az EU politikák fogadására - a költségvetés 30%-ával. A másik fő célkitűzés a költségvetés 70%-ával az intézmények felkészülését szolgáló *befektetések* támogatása volt, de lehetett támogatni olyan, a gazdasági és társadalmi kohéziót elősegítő beruházásokat is, melyeket az EU-ban az ERDF-ből (Európai Regionális Fejlesztési Alap) illetve az ESF-ből (Európai Szociális Alap) finanszíroznak. Elsősorban nagy projekteket vártak, erre utal, hogy az igényelhető összeg alsó határát 2 millió Euróban szabták meg.

Az ISPA képviselte a források egyharmadát (1040 millió EUR). Ezt az alapot az Európai Bizottság Regionális Igazgatósága kezelte és mind a célkitűzések, mind az eljárásrend hasonlóak voltak az ERDF által támogatott Uniós programokéhoz. A fő cél a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése volt, elsősorban a közlekedési és a környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztésén keresztül. A megpályázható összeg alsó határa 5 millió EUR volt, tehát itt is nagy projekteket vártak. A közlekedés területén főképp nemzetközi autópályák és vasútvonalak építését támogatták, a környezetvédelemi beruházások pedig nagyvárosi szennyvíztisztítók és személtlerakók építését, valamint az ipari légszennyezés csökkentését célozták. A PHARE és az ISPA egyaránt közvetlenül Brüsszel irányítása alatt maradt.

A SAPARD évi 520 millió Euróval (a források hatoda) a legkisebb költségvetésű előcsatlakozási program volt. Célkitűzéseit és adminisztrációját tekintve leginkább a Közös Agrárpolitika (KAP) Vidékfejlesztési Fejezetének egyes részeihez hasonlított, pénzügyileg az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA¹¹) Garancia Szekciójához tartozott. A fő célja az volt, hogy a kelet-közép-európai országokat felkészítse az EU agrárstruktúra- és vidékfejlesztési politikájára és a Strukturális Alapok eljárásrendjének egyes elemeire. A SAPARD-ot, a másik két intézkedéscsomagtól eltérően, nem közvetlenül Brüsszel, hanem az egyes országok által létrehozott

hivatalok irányították, a pályázatok kiválasztása és a pénzügyi adminisztráció is az országok szintjén zajlott. *Az előcsatlakozási programok közül leginkább a SAPARD jelenthet némi útmutatást a LEADER típusú vidékfejlesztés számára, így részletesebben csak e program tapasztalataival foglalkozunk.*

9.1.1. Ellentétes üzenetek – retorika és gyakorlat

Az Unió Közös Agrárpolitikájának (KAP) legutóbbi, Agenda 2000-hez kapcsolódó reformját rengeteg kritika érte. A reform célja eredetileg az volt, hogy az Unió hagyományosan főleg termelési támogatásokon alapuló agrárpolitikáját új alapokra helyezze és a KAP-ot az integrált vidékfejlesztés elvein alapuló, vagyis Európai Közös Agrár és Vidékfejlesztési Politikává (CARP) alakítsa át. Ennek révén az Unió felkészülhetett volna a kelet-közép európai mezőgazdaság integrálására, a WTO (World Trade Organisation) tárgyalások következő fordulójára és nagy lépést tehetett volna a KAP évtizedek óta stagnáló reformjának útján. Az elmúlt két évtized reformjainak eredményeképpen az uniós dokumentumok és politikai nyilatkozatok retorikája, mely a Corki Deklaráció alapelvein (fenntarthatóság, programozás, a helyi erőforrások kiaknázása, partnerség, stb.) alapul, jól tükrözi ezt a szemléletet. A radikális reform azonban az ezredfordulón ismét zátonyra futott az európai agrárlobbi és az intézményhálózat ellenállásán. A KAP második pilléréül kikiáltott Vidékfejlesztési Fejezet sem új erőforrásokat, sem új fejlesztési modellt nem hozott az európai vidékpolitikába. A mezőgazdasági költségvetés több mint 70 százaléka, ha más címen is, de ugyanúgy az agrártermelők leggazdagabb 20 százalékához vándorol, mint a régi, bevallottan mennyiségi szemléletű KAP idején. A retorika tehát új, de a gyakorlatban alig változott valami. Egyre nagyobb ellentmondás van tehát az uniós agrárpolitika deklarált célkitűzései és gyakorlata között.

Mindez jól nyomon követhető az EU vidékfejlesztéssel kapcsolatos előcsatlakozási stratégiájának példáján is, mely két, alapvetően különböző, ellentmondásos üzenetet közvetített a csatlakozni kívánó országok számára. Az általános retorika a *decentralizációt* hangsúlyozta. Ez a megközelítés az integrált vidékfejlesztés elveire alapítva (fenntarthatóság, helyi részvétel, programozás, stb.) az EU jelenlegi agrár és vidékpolitikájának gyökeres reformját vetíti elő. A csatlakozás feltételéül állított *Közösségi Vívmányok*¹³ maradéktalan átvétele, illetve a jelenlegi KAP-hoz való alkalmazkodás ugyanakkor csak erős *centralizáció* révén volt elképzelhető. Ez a megközelítés a hagyományos agrár-struktúra fejlesztést, a központi intézményhálózatot, a versenyképességet és az intenzifikációt támogatja, és elsősorban olyan elveket hangsúlyoz, mint az átláthatóság és a pénzügyi elszámoltathatóság. Ez a két üzenet, a hazai gazdasági, politikai tényezőkkel összekapcsolódva, egymástól jól elkülöníthető, *centralizációs* és *decentralizációs* folyamatokat indított el a magyar vidékfejlesztésben, melyeket jól szemléltet a magyarországi SAPARD Program és a hozzá kapcsolódó hazai vidékfejlesztési programok kialakulása és működése.

9.1.2. A SAPARD jelentősége a magyar vidékfejlesztésben

A SAPARD Program nem hozott igazán szignifikáns anyagi forrásokat a magyar vidékfejlesztésbe. Magyarország számára a támogatás maximális összegét évi 38 millió Euróban - kb. 10 milliárd Ft¹⁴ - határozták meg. Az előcsatlakozási támogatásokon belül ez volt a legkisebb program, az összköltségvetés mindössze 17 %-ával. *Pénzügyi tekintetben, az agrár- és a vidékfejlesztés nem jut hangsúlyos szerephez az EU előcsatlakozási stratégiáján belül.* Ugyanakkor a szükséges intézményhálózat és a végrehajtás szabályainak területén a SAPARD a korábbi

Unióspolitikáktól és a többi előcsatlakozási programtól is jelentősen eltért. A legfőbb különbség a szubszidiaritás elvének alkalmazásában állt. Eszerint a korábbi gyakorlattól eltérően, a program elindításakor az EU az egyes csatlakozó országok rendelkezésére bocsátotta az anyagi erőforrásokat. Ezután a teljes implementáció, a pénzügyi adminisztrációval és az utólagos ellenőrzéssel együtt decentralizáltan, a résztvevő államok szintjén történt. Ehhez Magyarországon is létre kellett hozni egy, az EMOGA szabályainak megfelelő kifizető és implementációs ügynökséget (a későbbiekben SAPARD Hivatal), amely más Unió programoknál nem volt követelmény. Mindez komoly problémákat és egyben jelentős változásokat hozott a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) számára.

E változások megfeleltek az EU Bizottság várakozásainak és jól nyomon követhető rajtuk az EU *'centralizációs üzenetének'* hatása. A SAPARD másik jelentős újítása a hosszú távú programozás és a széleskörű társadalmi egyeztetés követelménye volt, mely jelentős hatást gyakorolt a magyar vidékfejlesztésre. Részen ennek eredményeként indult el egy sor hazai finanszírozású vidékfejlesztési program; megerősödtek a civil szervezetek; kibontakozott az egész országot lefedő kistérségi társulások hálózata; és megváltozott a vidéki problémákhoz való általános hozzáállás. Ezek a változások nem szerepeltek az előcsatlakozási programok konkrét céljai között, és az EU Bizottság sem támogatta őket, mégis jól nyomon követhető rajtuk az EU *'decentralizációs üzenetének'* hatása. A SAPARD Program jelentősége tehát nem elsősorban az általa közvetített uniós erőforrásokban rejlett. Sokkal fontosabb volt a programot kísérő tanulási folyamat, mely arra volt hivatva, hogy felkészítse az állami intézményeket és az egész vidéki társadalmat a későbbi, szignifikáns EU támogatások fogadására, és lehetőséget nyújtson speciális, a hazai körülményekhez alkalmazkodó fejlesztési modellek kidolgozására.

9.1.3. A magyar SAPARD Terv kidolgozása

Az EU első hivatalos felhívása 1998. elején jelent meg a SAPARD Programról, a kormányváltás következtében azonban a hivatalos reakció majdnem egy évet késett. A program megírását az új Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumban (FVM) a frissen létrehozott Vidékfejlesztési Programok Főosztálya koordinálta 1998. decemberétől. Egyetemek és kutatóintézetek bevonásával négy hónap alatt elkészült a terv első változata. Ebben az első fázisban, komolyan véve a retorikai üzenetet, a terv készítői az integrált vidékfejlesztés szellemében és az EU LEADER programját mintául véve láttak munkához. Így az első tervezet elsősorban a vidékfejlesztési intézkedésekre koncentrált¹⁵, és az erőforrások, valamint a megvalósítás és az intézményhálózat további, legalább regionális szintű decentralizációját irányozta elő. Az Európai Bizottság azonban nem értett egyet ezekkel a törekvésekkel. Magas rangú EU-hivatalnokok szerint a tervezők rosszul értelmezték a koncepciót, a SAPARD-nak erősebben mezőgazdasági irányultságú és közvetlenül a központi kormányzat irányítása alatt álló programnak kellett lennie.

A SAPARD Terv első változatát sok bírálat érte, az FVM más főosztályainak részéről is. Az FVM Közgazdasági Osztálya alternatív tervet készítettett, mely elsősorban a mezőgazdaság átstrukturálását célozta, mellőzte a vidékfejlesztési intézkedéseket, kizárta a további decentralizációt és tervet az FVM hagyományos megyei intézményrendszerén keresztül központi irányítást akart megvalósítani. Hoszú vajúdas után alku született, mely szerint a Terv végül magában foglalta mind a mezőgazdasági, mind a vidékfejlesztési intézkedéseket úgy, hogy az erőforrások kb. 60%-a jutott a mezőgazdasági és 40%-a a vidékfejlesztési intézkedések támogatására. Három intézkedés támogatott vidékfejlesztési célokat, egy az agrár-környezetvédelmet és öt a mezőgazdasági termelés és a feldolgozóipar korszerűsíté-

sét. A terv első változatát 1999. végén nyújtották be az EU-nak, a véglegeset pedig két további változat után 2000. októberében az első között fogadta el az Európai Bizottság.

A tervezéssel kapcsolatosan az EU megkövetelte a széleskörű, dokumentált szakmai és társadalmi egyeztetést. Ennek teljesítése érdekében az FVM több konzultációt is kezdeményezett más minisztériumokkal, érdekcsoportokkal és néhány országos jelentőségű NGO-val. A legszélesebb körben a mezőgazdasági kérdésekkel kapcsolatban egyeztettek, kikérve az érintett kutatóintézetek, gazdasági érdekcsoportok véleményét. A más minisztériumokkal való konzultálás sokkal kevésbé volt szervezett, a többi tárca már csak a terv előrehaladott, majdnem végső változatát véleményezhette. A környezetvédelmi NGO-kat és általában a civil szervezeteket alig vagy egyáltalán nem vonták be az egyeztetési folyamatba, a terv az utolsó pillanatig titkos volt, nagyon rövid határidőt szabtak a véleményezésre és a kritikáknak csak elenyésző része került bele a végleges változatba.

A SAPARD Terv elkészítésének talán egyik legkedvezőbb következménye az volt, hogy nyilvánvalóvá tette a magyar közigazgatás reformjának szükségességét. A tervezés során különböző intézményeknek egymással együttműködve kellett megismerkednie az EU előírásokkal.

9.1.4. A magyar vidékfejlesztési programok rendszere

Az Országos SAPARD Terven kívül egy sor más, különböző szintű vidékfejlesztési terv készült Magyarországon. Bár többségük soha nem kapott támogatást az Unió előcsatlakozási forrásokból, kezdetben ezeket a terveket is SAPARD-nak nevezték és a vidékfejlesztés sok szereplőjének fejében még sokáig összekapcsolódtak az uni-

ós programmal. E programok létrejötte a magyar vidéki igények és az EU-ból érkező *decentralizációs* üzenet összekapcsolódásának, valamint az 1998-as kormányváltás után a vidékpolitika területén felépő hatalmi vákuumnak köszönhető. Így, kis túlzással, a magyar vidékfejlesztési programok rendszerét a SAPARD 'oldalhajításának', az EU által nem tervezett következményének tekinthetjük. Ezek a fejlesztési programok hazai forrásokon alapultak és a 'hivatalos' SAPARD-dal ellentétben jelentős hatást gyakoroltak a magyar vidékre: központi és helyi erőforrásokat mobilizáltak, új modelleket, érdekeket, szereplőket hoztak a magyar vidékfejlesztés színpadára, elterjesztették az integrált fejlesztés elveit és az uniós retorika más, progresszív elemeit.

Az FVM Vidékfejlesztési Főosztályának eredeti szándéka szerint a SAPARD alkalmazásának alapegységei nem az egyes projektek, hanem a LEADER Program mintájára, helyi önkormányzatok és civil szervezetek által működtetett önkéntes területfejlesztési társaságok (kistérségek vagy mikro-régiók) lettek volna. Ehhez a helyi fejlesztési társaságokat támogatni kellett intézményeik megerősítésében és integrált vidékfejlesztési programjaik elkészítésében. A folyamat katalizálása érdekében a Vidékfejlesztési Főosztály 1999. áprilisában 250 millió forintos költségvetéssel elindította első, önkéntes területfejlesztési társulásoknak szóló programját. Az önkéntes kistérségek összesen 10-20 ezer Euró támogatást kaphattak stratégiai és operatív helyi fejlesztési programjaik elkészítéséhez.¹⁶ Bár a jelentkezési procedura bonyolult volt, a határidő pedig nagyon rövid, a felhívás mégis nagy érdeklődést keltett, és minden bizonnyal az eddigi legnagyobb hatású vidékfejlesztési programmá nőtte ki magát. Több mint 200 kistérségi társulás nyújtott be jelentkezést, lefedve szinte az egész vidéki Magyarországot. A tervezésben résztvevő társulások közül sok már több éve létezett, másokat kifejezetten erre a programra hoztak létre. Minden kistérség képviselője részt vett a Vidékfejlesztési Főosztály és a VÁTI által szervezett képzési

programokban, és a következő két év során a legtöbb stratégiai és operatív program elkészült. A kistérségeket arra ösztönözték, hogy ambiciózus, integrált, belső erőforrásokra és helyi részvételre alapozott fejlesztési programokat írjanak, és széleskörű kapcsolatrendszert építsenek ki egymás között.

A Vidékfejlesztési Főosztály több más fontos programot is elindított. Az egyik minden kistérségben fizette például egy vidékfejlesztési menedzser munkabérének és költségeinek nagy részét, ami jelentősen segítette a vidékfejlesztés helyi intézményhálózatának fejlődését. Egy másik program „elő-SAPARD Programként” vált ismertté. Az EU SAPARD támogatás késett, de az előirányzott hazai saját erőt már 2000-ben elkülönítették a költségvetésben. A három vidékfejlesztési intézkedésre eső részből (5,6 millió EUR) a Főosztály elindította kísérleti programját a Magyar SAPARD Terv vidékfejlesztési részének végrehajtására, Vidékfejlesztési Célelőirányzat (VFC) néven, amely egyre növekvő költségvetéssel 2002. októberéig, a SAPARD Program beindulásáig futott. A program nem elégítette ki a magyar vidékfejlesztés tőkeigényét, és nem helyettesíthette a megkésett SAPARD Programot sem. Lehetővé tette viszont a Terv és a magyar SAPARD intézmények tesztelését és ébren tartotta a helyi szereplők érdeklődését.

A Vidékfejlesztési Főosztály programjait az Európai Bizottság Mezőgazdasági Igazgatósága és a hazai agrárlobbi is keményen bírálta. Hamar kiderült, hogy a SAPARD maradéktalan végrehajtása esetén is csak egy kis töredékét tudná biztosítani a kistérségi fejlesztési tervek által igényelt pénzügyi forrásoknak. Az egyik legfőbb kritika az volt, hogy az elindított programok teljesíthetetlen ígéreteket tettek és túl magas várakozásokat gerjesztettek a falusi lakosság körében. A másik fő kifogás szerint a kezdeti szoros határidő miatt a társulások túl gyorsan alakultak meg, kevés volt az idő az igazi „bottom-up” szerveződéshez. Az így kialakult kistérségek nem mindig a legszerencsésebbek, a hosszú távú tervezés és

a közös projektek miatt azonban utólag már nagyon nehéz őket megváltoztatni. A programkiírások minőségét, az értékelési rendszert és a vidékfejlesztési menedzserek képzését szintén sok bírálat érte.

A kritikák ellenére mindenkinek el kellett ismernie, hogy az FVM vidékfejlesztési programjainak nagyon jelentős hatása volt a magyar vidék életére. *A LEADER Programhoz hasonlóan a „mikro-régiós SAPARD” nagy lelkesedést váltott ki, mozgósította a helyi forrásokat és nagy várakozásokat ébresztett. A vidéki emberek elkezdtek együtt gondolkodni problémáikról és a lehetséges megoldásokról. Hálózatokat, partnerségeket alakítottak ki, helyi intézményeket építettek és megismerkedtek az Unió szóhasználatával és eljárásrenddel. A vidékfejlesztés széles körben elterjedt kifejezéssé vált. Sok kistérségnek már évek óta készen áll a fejlesztési programja, kidolgozott konkrét projekt tervek egész sorával. A helyi szereplők sok időt, lelkesedést és jelentős saját forrásokat fektettek a tervezésbe és a partnerségek kiépítésébe. Mindez az aktivitás, ha a SAPARD szempontjából sok helyen elvesztegetett munkának tűnhetett, a LEADER+ számára azonban értékes, szinte nélkülözhetetlen előkészítést jelent. Magyarország a hat éves program ötödik évében kapcsolódik be a jelenleg futó LEADER-be. A meglévő kistérségi hálózat és a VFC idején felépült helyi intézményrendszer nélkül aligha lenne remény a rendelkezésre álló források értelmes felhasználására.*

9.1.5. A SAPARD Hivatal létrehozása és a Program megvalósítása

A SAPARD Terv elfogadása megnyitotta az utat a program második szakaszához, az intézményhálózat felépítéséhez. Az EU csak a teljes eljárásrend elkészülte és a többlépcsős akkreditációs eljárás lezárása után folyósította az ígért támogatást. Ez nem egyszerűen a SAPARD Hivatal felállítását, hanem egy meglehetősen bonyolult, több minisztériumot és más állami intézményt érintő hivatali rendszer létrehozá-

sát jelentette. E bonyolult intézményi rendszer egyes részei a SAPARD-ot megelőzően is léteztek, ezeket csak át kellett alakítani az Uniós követelményeknek megfelelően. A legnehezebb feladat a magyar rendszerben előzmények nélküli SAPARD Hivatal létrehozása volt. Az FVM a SAPARD Terv első változatának benyújtásakor látott hozzá a Hivatal felállításához. Eredetileg a régi Agrárintervenciós Központot (AIK) akarták erre a célra átalakítani. A SAPARD mezőgazdasági részének végrehajtására 15 főt alkalmaztak a budapesti központi irodában és 4-4 főt az FVM 19 megyei irodáiban. A vidékfejlesztési intézkedések irányítása és végrehajtása a Minisztérium Vidékfejlesztési Főosztályának a feladata volt. Ennek ellátására 7 Regionális Vidékfejlesztési Irodát (REVI) létesítettek, 3-3 alkalmazottal. Így közel 110 fő részesült képzésben és látott hozzá a feladatok elvégzéséhez, jóval a végleges SAPARD Terv elfogadása előtt. Mindennek eredményeképpen az EU 2000. tavaszán a legfelkészültebb országgént értékelte hazánkat. Később azonban a felkészülési folyamat megtorpant.

Végül 2000. szeptemberében megalapították az 'új Hivatalt' az FVM egy különleges osztályaként, amely része volt a Minisztériumnak, a hivatali hierarchiának azonban nem, mert közvetlenül a miniszter, illetve a politikai államtitkár alá lett rendelve.

Mindez jelentős késedelmet okozott a hivatali struktúra felépítésében¹⁸. A szervezet építését teljesen előlről kezdték, új helyen, új munkatársakkal. A megyei irodákat megszüntették és a központ mellett 7 regionális irodát jelöltek ki. Az új rendszer minden, a SAPARD végrehajtásával kapcsolatos tevékenységet le akart fedni, így a Vidékfejlesztési Programok Főosztálya és a REVI-k szerepe bizonytalanná vált a SAPARD intézményi és implementációs rendszerében. Ekkor, 2000. őszén az FVM a következő év tavaszára tervezte az Hivatal akkreditációjának lezárását. A 2001. májusában érkező EU vizsgálóbizottság azonban a SAPARD intézményhálózat készültségét nagyon alacsony fokúra, mintegy 5%-osra értékelte, ugyanakkor az a

veszély is kezdett fenyegetni, hogy a felhasználatlanul maradt pénzt elveszíti az ország. Az uniós szakértők javaslata az volt, hogy más csatlakozó országokhoz hasonlóan csökkentsük le az akkreditálni kívánt intézkedések számát, ami nagyban leegyszerűsítheti az eljárást. Több különböző javaslat készült a problémák megoldására, de az akkreditálandó intézkedések kiválasztásánál végül az volt a fő vezérlő elv, hogy a legtöbb pénzt lehessen a legrövidebb idő alatt, a legkisebb intézményi és emberi erőforrás fejlesztéssel és adminisztrációs költséggel elkölteni. Ehhez azokat az intézkedéseket kellett választani, amelyek viszonylag nagy és gyorsan végrehajtható projekteket valósítanak meg. Mivel a SAPARD csak a feladat végrehajtása után fizet, a három beruházási intézkedés tűnt erre a legmegfelelőbbnek, így a mezőgazdaság, a feldolgozóipar és a vidéki infrastruktúra beruházásait támogató intézkedések mielőbbi akkreditálása mellett döntöttek. A kiválasztásnál tehát nyilvánvalóan nem a vidékfejlesztés vagy az Unió felkészülés, hanem a pénzügyi, politikai szempontok játszották a legfontosabb szerepet.

Többszöri létszámbővítés és egy sor EU ellenőrzés után a SAPARD Hivatalt végül 2002. novemberében akkreditálták az első három intézkedésre. A tervek szerint a következő évben a maradék öt intézkedést is akkreditálni kellett volna, ez azonban nem történt meg. Az agrár-környezetvédelmet, a termelői csoportok felállítását és a szakképzést célzó intézkedéseket soha sem nyitották meg, vagyis ilyen pályázatot egyáltalán nem írtak ki. A falumegújítást és az alternatív jövedelemszerzést támogató intézkedéseket pedig csak 2004-ben, néhány hónappal az ország uniós csatlakozása és a SAPARD Program lezárása előtt sikerült elindítani.

A problémák nem értek véget a Hivatal akkreditálásával, a program megvalósítása nehezen, sok nehézséggel indult. A 2002. őszi, első kiírásokra például – annak ellenére, hogy azokat az egész vidéki Magyarország évek óta 'ugrásra készen' várta – alig érkezett be értékelhető pályázat. Ennek az volt az oka, hogy az EU követelményei miatt

a pályázati kiírás nagyon bonyolult, a kiválasztás kritériumai pedig túlságosan merevre sikerültek, ami a pályázók többsége elé teljesíthetetlen követelményeket állított. A megvalósítás érdekében a SAPARD Hivatal végül engedélyt kapott arra, hogy némileg lazítson a követelményeken, így 2003-ban végre beindulhatott a program és a kifizetések, bár még mindig elég lassan. Az EU megbízásából félidős értékelés (mid-term evaluation) készült a SAPARD megvalósításáról. Ennek tanúsága szerint 2003. szeptember végéig összesen 1640 pályázatot adtak be, ebből 541-et fogadtak el (272 még bírálás alatt állt), és mindössze 13 projekt (valamennyi a mezőgazdasági befektetés intézkedésben) valósult meg. Ez azt jelentette, hogy a három futó intézkedésre jutó összes támogatási keretnek már csaknem a 80%-át sikerült leszerződni a pályázókkal, azonban mindössze 299 000 Eurót, vagyis a rendelkezésre álló keret kevesebb mint 1%-át fizették ki. Ugyanakkor a többi intézkedést ekkorra sem sikerült megnyitni, az idő pedig nagyon szorított, hiszen az ország Uniós csatlakozása, ami egyben a SAPARD Program bezárását is jelentette, már csak alig több mint fél évre volt. A szorító körülmények és félidős értékelés tanulságainak következtében az EU további engedményekre kényszerült és a Program megvalósítása felgyorsult.

A SAPARD Hivatal az év végéig további intézkedésekre akkreditálták, és a következő év első negyedében megnyitották a másik két vidékfejlesztési intézkedést (a falufejlesztést és a szellemi örökség védelmét, valamint a vidéki gazdaság diverzifikációját célzókat). Különösen a falumegújítási intézkedésre érkezett rövid időn belül nagyon sok jelentkezés, aminek az volt az oka, hogy rengeteg vidéki önkormányzat rendelkezett már félig kész pályázatokkal ebben a témakörben. Ugyanakkor a beruházási intézkedések feltételein is tovább lazítottak. Például az egy pályázatban igényelhető támogatás maximuma a mezőgazdasági vállalkozások beruházásainál a korábbi 50 millió forintról 150 millió forintra, a mezőgazdasági és a halászati termékek feldolgozásánál pedig 100

millió forintról 250 millió nőtt. Emellett a bekerülési költség 40, illetve 50 százalékára emelték a támogatás összegét, és megengedték, hogy a gazdák a kötelező 25%-os önrészt banki hitelből fedezzék¹⁹. A lazításokra nagy szükség volt, hiszen az utolsó, 2004. április 30-án záruló pályázati forduló előtt még 30 milliárd Forint, vagyis a Magyarországnak járó összes SAPARD támogatás csaknem fele még elköltésre várt.

A könnyítések és a közeledő végső határidő megtette a hatását, a program megvalósítása a finisben nagymértékben felgyorsult. A SAPARD Program megvalósítása során végül összesen 8827 darab pályázat érkezett (ennek több mint a fele az utolsó pályázati fordulóban), több mint 400 milliárd forint értékben, sokszorosan meghaladva a rendelkezésre álló keretet. A SAPARD Hivatal az EU által adott határidőn belül, 2004. szeptemberéig megkötötte a szerződést a 2600 nyertes pályázóval, ami egyben azt jelenti, hogy az EU által felkínált támogatást végül az utolsó Euróig sikerült elkölteni, így a támogatás elvesztésére vonatkozó korábbi félelmek alaptalanoknak bizonyultak. Ugyanakkor kétségek merülhetnek fel abból a szempontból, hogy a pénzt a vidékfejlesztés szempontjából mennyire hatékonyan sikerült elkölteni. A pénz nagyon nagy többségét ugyanis, a vidékfejlesztés színpadára kevés új elemet hozó beruházási projektek (főleg mezőgazdasági és feldolgozóipari épület és gépberuházások, valamint kisebb mértékben a falusi infrastruktúra fejlesztése) nyerték el. Ugyanakkor a vidékfejlesztési szempontból talán legfontosabb, a vidéki gazdaság diverzifikációját célzó intézkedésekben mindössze 52 viszonylag kis értékű projektet támogattak, más intézkedések (az agrár-környezetvédelem vagy a szakképzés) pedig egyáltalán meg sem nyíltak.

Sokan nehezményezték azt is, hogy mintegy 4500 pályázatot forráshiány miatt utasítottak el, úgy, hogy legtöbbjüket el sem bírálták. Az FVM ugyan arra biztatta a pályázókat, hogy az AVOP-ban újra adják be a projektjüket, a két pályázati rendszer azonban különbözik

egymástól, ráadásul az engedélyek közben lejártak, így azokat újra be kell szerezni, vagyis gyakorlatilag az egész pályázatot újra kell írni, ami további költségeket és munkát jelent, és 'ki tudja az AVOP forrásai mikor merülnek ki?'.

9.1.6. Az EU előcsatlakozási stratégiájának hatása a magyar vidékfejlesztésre

Az EU-rendelet első olvasatában a SAPARD haladó szellemű, az integrált vidékfejlesztés alapelveit alkalmazó programnak tűnhet. Az EU korábbi segélyprogramjaival ellentétben decentralizálja a forrásokat, az EU Bizottság helyett a tagjelölt országok feladata a program végrehajtása, ellenőrzése és a pénzügyi adminisztráció elvégzése. A kedvezményezett országok viszonylag bő listáról választhatták ki a támogatásra jogosult intézkedéseket, maguk készítették el a program alapjául szolgáló tervet, és legalábbis a SAPARD-rendelet értelmében szinte szabad kezet kaptak a szükséges intézményhálózat tekintetében. A valóságban azonban a SAPARD gyakorlati megvalósítása ettől gyökeresen eltérő képet mutat. Az EU Bizottság a felkészülés egyes szakaszait különböző elvek szerint kontrollálta. A beépített ellenőrzési pontok - vagyis a SAPARD Terv elfogadása a tervezési szakasz, majd a hivatal akkreditációja az intézményépítési szakasz végén - lehetővé tették, hogy a program előkészítése során végig megmaradjon Brüsszel erős befolyása.

A tervezési szakaszban lényegében az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap²⁰ *Orientációs Szekciójának* pénzügyi és eljárási szabályait alkalmazták, bár jelentős szigorításokkal. Itt az uniós befolyás legfontosabb pozitív hatásaként említhetjük az agrár-környezetvédelmi és vidékfejlesztési intézkedések támogatását, valamint a hivatali apparátusban elindított változásokat, a különböző minisztériumi osztályok egymással és a civil szervezetekkel való együttműködésének szorgalmazását, az eljárásrend egyes részletei-

nek modernizálását. Negatív viszont az, hogy a decentralizáció véget ért a csatlakozó országok központi kormányzatának szintjén, különösen szoros ellenőrzés alatt tartva az alsóbb (regionális, kistérségi, helyi) szinteket, megfosztva őket a programot érintő bármilyen döntési lehetőségtől. A magyar vidék számára – a kistérségi szövetségek megalakulásán, a vidékről való gondolkodás megváltozásán keresztül – mégis éppen ez a tervezési időszak hozta a legjelentősebb, egyben a legkedvezőbb változásokat a SAPARD Program történetében.

A felkészülés következő, intézményépítési szakaszában az EU Bizottság megközelítése az EAGGF Orientációs Szekció irányából a *Garancia Szekció*²¹ irányába mozdult el. Minden sokkal bürokratikusabbá vált, a követelmények részletesebbek és nehezebben teljesíthetők lettek, ráadásul változhattak is a mindenkor EU-ellenőrök óhaja szerint. Az egész folyamat kevésbé volt átlátható, ugyanakkor a programon belül egyre fontosabb céllá vált az EU-konform kifizető ügynökség létrehozása.

Az egyik magyar hivatalnok a következőket mondta az alakuló SAPARD Hivatalról: „... [az EU] nem hagyományos irodákat szeretne, bennük dolgozó hivatalnokokkal. Ki akarják hagyni a folyamatból az emberi döntéseket, egy óriási élő számítógépet akarnak létrehozni emberekből, épületekből és gépekből, amely csak az előre leírt és általuk jóváhagyott szabályok szerint működhet...”.

A csatlakozó országoknak maradéktalanul alkalmaznia kellett a garancia alap szabályait (átláthatóság, elszámoltathatóság), egy olyan vidékfejlesztési programban, amelynek alapelvei (többéves tervezés, partnerségi viszony stb.) az orientációs részlegben gyökereznek. Mindez nemcsak nálunk okozott problémákat, hanem a SAPARD Programban részt vevő többi országban is. Az intézményrendszer felépítése mindenütt jelentős késedelmet szenvedett és a kelet-közép-európai országok által benyújtott integrált vidékfejlesztési terveket

sehol nem sikerült maradéktalanul megvalósítani. A SAPARD Program legfőbb eredménye tehát hazánkban is a kifizető ügynökség és a tágabb országos szintű intézményhálózat létrehozása volt. Mindezt a számlát – mely összemérhető volt a SAPARD-ból várható uniós forrásokkal – Magyarországnak kellett állnia. Mindez természetesen szükséges volt a csatlakozás utáni, sokkal szignifikánsabb uniós segélyek befogadása érdekében, csak éppen nem volt összhangban a kezdeti elképzelésekkel, így sokak számára csalódást okozott, és olykor talán túl nagy terhet rótt a kialakulóban lévő magyar vidékfejlesztési hálózatokra.

Az előcsatlakozási felkészülés és a hazai folyamatok eredményeképpen Magyarországon a vidékfejlesztés két, egymást kiegészítő, bár eltérő logika szerint működő és sokszor konfliktusban lévő alrendszere jött létre. Az egyik a *központi, vagy politikai szintű alrendszer*, melynek fő alkotóelemei egyebek közt a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium egyes osztályai, a hivatalnokok szaktudása, a létrehozott SAPARD intézményhálózat és jogszabályok, a hazai országos és regionális szintű vidékfejlesztési programok, az EU és a magyar költségvetés által ígért források és maga az országos vidékfejlesztési koncepció is. A másik a *kistérségi, vagy helyi szintű alrendszer*, melynek a településszövetségek, a feltárt és feltáratlan helyi erőforrások, az eddig létrejött hazai és nemzetközi partneri kapcsolatok éppúgy a részei, mint a kistérségi menedzserek és a vidéki polgármesterek pályázati tapasztalata, a helyi identitás, vagy a bizalmon és rokonságon alapuló kölcsönös kapcsolatok.

A SAPARD Program előkészítése és megvalósítása során a *központi szintű alrendszer* elsődleges célja az volt, hogy teljesítse az EU csatlakozás feltételül szabott követelményeket és bizonyítsa, hogy a hazai hivatali rendszer képes az uniós források lehívására és elszámoltatható, átlátható elköltésére. Ennek elsődleges eszköze a törvénykezés és a központi intézményhálózat (elsősorban a SAPARD Hivatal) kiépítése volt. Ez az alrendszer a bürokrácia logikáján alapszik,

nagymértékben intézményesült, jelentősen hatott rá az előcsatlakozási programok fent leírt centralizációs üzenete és az erőforrások és jogkörök központosítására törekszik. Magyarországon mély történelmi gyökerei vannak a politikai és bürokratikus alapokra épülő centralizációnak. A közelmúlt egymást követő kormányzatai az EU csatlakozás által állított követelményeket arra is felhasználták, hogy legitimációt szerezzenek saját reformjaikhoz, központosító törekvéseikhez és a központi intézmények további megerősítéséhez.

A helyi szintű alrendszer elsődleges célja az volt, hogy központi pénzekre és helyi erőforrásokra támaszkodva javítson a vidéki lakosság helyzetén, lehetőségein. Ennek elsődleges eszköze az intézményesülés (kistérségi szövetségek alakítása, menedzserek alkalmazása) és a stratégiai tervezés, az integrált kistérségi fejlesztési programok kialakítása volt. Ez az alrendszer a helyi tudáson, a társadalmi és közösségi hálózatokon, a helyben élők 'mindennapi logikáján' alapszik. A hazai vidékfejlesztési programok közvetítésével (de közvetlenül is) jelentősen hatott rá az EU fent vázolt decentralizációs üzenete. A magyar vidéknek (természeti, emberi, kulturális) erőforrásai nem mobilizálhatók a hagyományos központilag irányított vidékpolitika eszközeivel, csak decentralizált, helyi részvételen alapuló vidékfejlesztési programokon keresztül lehet őket kiaknázni. Ugyanakkor a vidék gazdasági, társadalmi életét olyan komoly problémák fenyegetik (szegénység, elvándorlás stb.), amelyek megoldására minden lehetséges eszközt meg kell ragadni. Nem véletlen tehát, hogy a vidéki lakosság körében nagy a fogadókészség az új típusú fejlesztési politika iránt.

Ideális esetben e két alrendszernek párhuzamosan, egymást kiegészítve, integrált vidékfejlesztési rendszert alkotva kellene fejlődni. A központi szint megerősítése nélkülözhetetlen az uniós segélyek megszerzéséhez, a stratégiai tervezéshez vagy a nagyszabású infrastrukturális beruházások összehangolásához és kivitelezéséhez. Ugyanakkor a kistérségi szint fejlesztése és intézményesülése nélkü-

lözhetetlen a segélyek hatékony elosztásához, a helyi erőforrások kiaknázásához és végső soron bármiféle tartós eredmény vagy struktúrális változás eléréséhez a vidékfejlesztés területén. A különféle vidékfejlesztési politikák feladata az lenne, hogy fejlesszék, és egyben összekössék a két rendszert: erőforrásokat, stratégiai célkitűzéseket és fejlesztési modelleket közvetítve 'fentről lefelé', ugyanakkor összegyűjtött információkat szállítva, társadalmi, gazdasági, politikai érdekeket egyeztetve 'alulról felfelé'.

Az EU előcsatlakozási stratégiájának és a saját hazai programjainknak is az volt a fő hibája, hogy a két alrendszer fejlesztése nem volt kiegyensúlyozott és majdnem teljesen hiányzott közöttük a kapcsolat. Az anyagi és szellemi erőfeszítések túlnyomó része a központ fejlődését segítette, ugyanakkor a kistérségi alrendszer nem kapott megfelelő támogatást. Magyarországon a SAPARD Hivatal akkreditálásaig a központi alrendszer hiányosságait éreztük a fő problémának, nem juthattunk hozzá az uniós segélyekhez. Az akkreditálás után azonban az lett a fő probléma, hogy a helyi alrendszer nem tudta teljesíteni a központi elvárásokat, egyrészt a saját fejletlensége, másrészt az elvárások túlzott volta miatt. A két alrendszer tehát továbbra sem volt összhangban, és a pénzt továbbra sem sikerült elkölteni, ehhez időre és az elvárások lazítására egyaránt szükség volt.

A magyarországi vidékfejlesztésnek hosszútávon valószínűleg az lesz a legnagyobb problémája, hogy a vidékfejlesztés most épülő két alrendszere között túl sok a konfliktus. Az intézmények, szabályok, célok és eljárások összessége - hasonlóan egyébként az EU vidékfejlesztési rendszeréhez - nem alkot koherens, integrált rendszert. Így, ha sikerül is elkölteni a várhatóan szűkös támogatást, a pénz sokszor nem a megfelelő helyre kerül, a helyi erőforrásokat nem lehet kellőképpen kiaknázni és az egész fejlesztési rendszer várhatóan nagyon alacsony hatékonysággal működik majd. Ezen az úton nehéz lesz behozni az Európa nyugati feléhez képest meglévő több évtizedes lemaradásunkat a vidékfejlesztés és az agrárium te-

rületén. A biztatóbb jövőhöz arra lenne szükség, hogy a jelenlegi uniós retorikának megfelelően valóban előtérbe kerüljön a vidékfejlesztés alrendszereit és a gazdasági szektorokat integráló, fenntartható fejlesztési megközelítés. Ebben az esetben a kelet-közép európai országok hátrányukból legalább részben előnyt kovácsolhatnak, az új fejlesztési filozófia révén kiaknázhathatják rejtett erőforrásaikat és az integrált vidékfejlesztés úttörőivé válhatnak az új, kibővült Európában. A KAP küszöbön álló reformja, illetve a LEADER Program bevezetése az új tagállamokban jelentős lépést képvisel a sikerhez vezető úton.

Ajánlott Irodalom:

Bálint J. - Juhász M. - Bálint A.: SAPARD program Tolna megyei kistérségekre. = A Falu. A magyar vidékfejlesztők folyóirata. 1999. Tél. Vol. 4.

Nemes G. (2003): Vidékfejlesztés és előcsatlakozási felkészülés Magyarországon. A SAPARD program hatásai és mellékhatásai, Közgazdasági Szemle, 50. 56-75.

Nemes Gusztáv: Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája – az integrált vidékfejlesztés lehetőségei. Közgazdasági Szemle, XLVII. évf., 2000. június (459–474. o.)

VAN DER PLOEG, VAN DIJK (szerk.) [1995]: Beyond Modernisation: The Impact of Endogenous Rural Development; Assen, The Netherlands: Van Gorcum.

Internet:

SAPARD az FVM Honlapján: <http://www.fvm.hu/main.php?folderID=1337>

Magyarország SAPARD terve: http://www.fvm.hu/doc/upload/200503/sapard_terv.pdf



SAPARD Hivatal (volt) Honlapja:

<http://www.sapard.fvm.hu/html/index.php?id=1910&load=innerpage>

Bemutatkozik a SAPARD Hivatal: <http://www.fotomedia.hu/html/sajto-szemle/cikk44.htm>

Átalakul a SAPARD Hivatal. Világgazdaság:

<http://www.cfcu.hu/sajtofigyeles/20>

SAPARDról az EU Honlaján: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm>

Gyulai Iván - Hargitai Katalin: Tanulmány az ISPA működése terén szerzett eddigi tapasztalatokról. 2001. november. :

<http://66.102.9.104/search?q=cache:HY3KJmfrpxEJ:www.mtvsh.hu/kiadvanyok/isparovidformazott.doc+Sapard+tanulm%C3%A1ny&hl=es>

Fogalomtár: előcsatlakozási programok, ISPA, SAPARD, PHARE, centralizáció, decentralizáció, vidékfejlesztés központi és helyi szintű alrendszere, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap, Községi Vívmányok

Kérdések:

1. Milyen előcsatlakozási programok voltak Magyarországon, közülük melyeknek volt hatása a vidékfejlesztésre és hogyan?
2. Véleménye szerint milyen kapcsolat van a SAPARD előcsatlakozási program és az induló LEADER+ Program között? Milyen hasonlóságokra illetve különbségekre tud rámutatni?
3. Mely magyarországi vidékfejlesztési programok táplálkoztak a SAPARD indulásának késése miatt felszabadult pénzekből? Miért voltak fontosak ezek?
4. Milyen tulajdonságában különbözött alapvetően a SAPARD Program a többi előcsatlakozási programtól (ISPA, PHARE)?



Feladatok:

1. Jellemezze röviden a hazánkat érintő előcsatlakozási programokat, különös tekintettel a megvalósult projektek volumenére és típusára!
2. Jellemezze röviden a magyarországi SAPARD Programot!
3. Írja le a SAPARD Programnak a magyar vidékfejlesztésre gyakorolt hatásait (és mellékhatásait)!
4. Néhány mondatban írja le, hogy milyen (magyarországi) előcsatlakozási programokat ismer, és jellemezze őket röviden!

9.2. Az AVOP LEADER programhoz kapcsolódó agrár- és vidékpolitikai hazai intézményhálózat (országos, regionális és helyi szinten)

Írta: Dr. Kunos József

9.2.1. Bevezetés

Ahhoz, hogy a LEADER programhoz kötődő intézményhálózat feladatrendszerét összefüggéseiben megérthessük, két alapvető intézményhálózati szervezési szabályrendszert kell figyelembe vennünk 2004 május 1-től:

Az egyik az Európai Unió és a Magyar Kormány közötti tárgyalássorozat eredményeképpen létrejött megállapodás a Nemzeti Fejlesztési Terv pénzügyi allokációjára vonatkozóan (melynek része a LEADER), amely a Programkiegészítő Dokumentum, és annak a ma-

gyar jogszabályokba való letükröződése az intézményrendszer szintjén. (kötelező szupranacionális szint)

A másik a mindenkor kormányzat által kormányrendeleti vagy miniszteri rendeleti felhatalmazás alapján megvalósuló ágazati intézményrendszeri szabályozás. (magyar kormányzati jogalkotás)

A két szabályozás együttes értelmezése adja a LEADER programhoz kötődő intézményhálózat feladatrendszerét.

A programkiegészítő dokumentumban rögzített intézményi struktúra

A szupranacionális szabályozás alapelve, hogy élesen elválik egymástól a programozási – projektmegvalósítási feladatsor, a kifizetési feladatsor továbbá a monitoring, ellenőrzési, értékelési feladatsor. Mindez egymástól elkülönült intézményekben, illetve bizottságokban ölt testet. Lásd erről ábrán: a jelen fejezet 1. számú melléklete.

A nélkül, hogy analitikus szintű feladatelemzésbe bonyolódnánk, az 1. számú melléklet tartalmazza az intézményi struktúra legfontosabb feladatait is.

Mindezen intézmények közül kiemeljük a LEADER program végrehajtása szempontjából legfontosabb feladatokat ellátó intézményeket.

9.2.2. A Községi Támogatási Keret Irányító Hatóság feladatai

A Községi Támogatási Keret (KTK) megvalósításáért a Községi Támogatási Keret Irányító Hatóság felel, amely ezáltal a Strukturális Alapok intézményrendszerének központi elemét képezi. A KTK Irányító Hatóság átfogó, általános felelősséget visel a KTK végrehajtásáért, a Strukturális Alapok felhasználásával összefüggő tevékenységek összehangolásáért.

A Hatóság felelős a KTK végrehajtási rendszerének előkészítéséért és a végrehajtás koordinációjáért, amely magában foglalja:

- a KTK Monitoring Bizottság létrehozását és működtetését, a KTK megvalósításának - a KTK Monitoring Bizottsággal szoros együttműködésben történő - folyamatos nyomon követését,
- a KTK Menedzsment Bizottság működtetését, titkársági feladatainak ellátását
- az intézményrendszer kialakításával és továbbfejlesztésével kapcsolatos tevékenységeket (pl. akkreditáció, képzés, háttéranyagok, szakmai támogatás, stb.),
- a KTK végrehajtásához szükséges szabályozók, eljárásrendek, irányelvek kialakítását és alkalmazásuk, érvényesülésük figyelemmel kísérését,
- a statisztikai és pénzügyi adatokat együttesen szolgáltató, egységes monitoring információs rendszer kialakítását és működtetését, a Strukturális Alapok értékelési koncepciójának kialakítását és végrehajtását illetve a KTK végrehajtására vonatkozó éves és zárójelentések elkészítését,
- a tájékoztatási és nyilvánossági feltételek teljesülésének biztosítását, ennek érdekében nemzeti kommunikációs akcióterv elkészítését és megvalósítását, illetve egységes arculati kézikönyv kidolgozását, és
- az Európai Bizottsággal a Közöségi Támogatási Keret vonatkozásában való folyamatos kapcsolattartást.

A KTK Irányító Hatóság szerepét a Nemzeti Fejlesztési Hivatalon belül Dr. Heil Péter Elnökhelyettségébe tölti be.

9.2.3. Az AVOP Irányító Hatóság feladatai

Az Agrár-és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) Irányító Hatósága (IH) a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumon belül került felállításra. Az Irányító Hatóság – hazai kormányzati politikákkal összhangban – teljes körű felelősséggel tartozik az operatív program, az érintett térségek, ágazatok fejlesztési lehetőségeinek maximális kiaknázását elősegítő, hatékony és szabályszerű végrehajtásáért. Az Európai Unió a 1260/1999-es Tanácsi Rendeletében szabályozza az Irányító Hatóság feladatait. Ez alapján az Irányító Hatóság felelős:

- egy olyan rendszer felállításáért, amely a végrehajtásról megbízható pénzügyi és statisztikai információt gyűjt össze a monitoring jelzőszámokhoz, valamint az értékeléshez; ezeknek az adatoknak a Bizottság részére történő továbbításáért;
- a Program Kiegészítő Dokumentum módosításáért;
- az éves végrehajtási jelentés kidolgozásáért és – a Monitoring Bizottság jóváhagyásának megszerzése után – a Bizottság elé terjesztéséért;
- az időközi értékelés – a Bizottsággal és a tagállammal együttműködésben történő – megszervezéséért;
- annak biztosításáért, hogy a támogatás bonyolításában és megvalósításában résztvevő szervezetek elkülönült számviteli rendszert, vagy ennek megfelelő számviteli szabályzatot működtetnek a támogatással kapcsolatos összes tranzakció tekintetében;
- a támogatás alapján finanszírozott tevékenységek korrektségének biztosításáért;
- a közösségi alapelvek követésének biztosításáért; a közbeszerzésre vonatkozó közösségi szabályok alkalmazásával kapcsolatban az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában történő köz-

zétételre megküldött hirdetmények meghatározzák, hogy mely projektekkel kapcsolatban alkalmaztak vagy nyújtottak hozzájárulást az alapokból;

- a tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítéséért, ahogy azt az Európai Bizottság 1159/2000 Rendelete előírja;
- a közösségi és a hazai politikák közötti egyezőség (megfeleltetés) megteremtéséért, valamint a nyilvánosság követelményének érvényesítéséért;

Az Irányító Hatóság a KTK Irányító Hatósággal, a kiemelt minisztériumi és más partnerekkel, illetve a Kifizető Hatósággal (Pénzügyminisztérium) együttműködve kidolgozta a Program-kiegészítő Dokumentumot, részt vett az ezzel kapcsolatos, az Európai Bizottsággal történő tárgyalásokon. Az Operatív Program Monitoring Bizottságának határozataival, a vonatkozó közösségi és tagállami jogszabályokkal, az OP-ban megfogalmazott feltételekkel összhangban megvalósítja a támogatási programokat, folyamatosan törekszik, és lépéseket tesz az OP-ban meghatározott output, eredmény és hatás mutatók elérésére. Ezen kívül az IH állandó és hatékony partneri együttműködést alakít ki az érintett szervezetekkel annak érdekében, hogy a program végrehajtása során hasznosulhasson a partnereknél rendelkezésre álló szakértelem, illetve érvényesüljön a programnak a folyamatosan fejlődő kormányzati szakpolitikákkal való összhangja.

Az IH fontos feladata a program monitoring tevékenységek ellátása, mely feladatok ellátásáért két monitoring szakreferens felelős. Ez a monitoring információk folyamatos gyűjtésén és értékelésén alapul, melynek során az összegyűjtött információkat rendszerezni, s azt az érintetteknek továbbítani kell.

Az AVOP Irányító Hatóság szerepét az FVM-en belül az Irányító Hatóság Főosztály tölti be.

A közreműködő szervezet

Az AVOP operatív program végrehajtása az Irányító Hatóság felelősége, amely közreműködő szervezetére a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalra a 438/2001-es Bizottsági Rendelet 2. cikkének (2) bekezdése alapján számos feladatot delegál.

Ezek közül kiemelkedik a pályázati folyamat projektszerű munkafolyamatával kapcsolatos tevékenység.

9.2.4. Ágazati Intézményrendszeri szabályozás (Magyar kormányzati jogalkotás)

Magyarország stratégiai dokumentuma, a Nemzeti Fejlesztési Terv a mezőgazdasági és élelmiszeripari termelés versenyképességének javítása mellett **a vidéki térségek fejlesztését jelöli meg**. A dokumentum az agrárágazatok és a vidékfejlesztés összehangolt, a szerkezetátalakítást és a természeti és a társadalmi környezet védelmét, valamint a felzárkóztatást célzó komplex fejlesztés-rendszeréből az uniós és nemzeti társfinanszírozásban megvalósuló intézkedéseket foglalja magába.

A célrendszer megvalósításának programdokumentumai az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) és **a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv** az EMOGA Garanciarészeg intézkedéseire (NVT). Utóbbi készítésének koordinálásáért a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a felelős.

E mellett kiemelhetjük az FVM megyei szintű dekoncentrált szervei – a Földművelésügyi Hivatalok munkáját is a LEADER kapcsán. A Földművelésügyi Hivatalokban egy – egy személy kiemelten foglalkozik a LEADER megyei szintű megvalósításával, a monitoring és a minőségbiztosítás terén.

Ugyanilyen jelentős a Földművelésügyi Hivatalok megyei falugazdászainak és területi vezető falugazdászainak tevékenysége is a

településeken, az információbiztosítás szempontjából. (Lásd erről: 2.sz. melléklet)

Ezen szervezeti hálózat tevékenysége állami koordinációjáért az FVM a felelős.

Jogszabályi háttér

A vonatkozó a kötet kiadásakor hatályos jogszabályi háttér az alábbiak szerint biztosítjuk:

EURÓPAI UNIÓS NORMATÍV HÁTTÉR

1. A Bizottság 448/2004/EK rendelete (2004. március 10.) a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatósága tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló 1685/2000/EK rendelet módosításáról és az 1145/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
2. A Tanács 1783/2003/EK rendelete (2003. szeptember 29.) az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1257/1999/EK rendelet módosításáról
3. A Bizottság 1145/2003/EK rendelete (2003. június 27.) a Strukturális Alapok általi társfinanszírozásra vonatkozó támogatási szabályok tekintetében az 1685/2000/EK rendelet módosításáról
4. A Tanács 1105/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1260/1999/EK rendelet módosításáról
5. A Bizottság 2002. december 27-i 2355/2002/EK rendelete a Strukturális Alapok keretében nyújtott támogatások irányítási

és ellenőrzési rendszerei tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról szóló 438/2001/EK bizottsági rendelet módosításáról

6. Az Európai Unió Tanácsának 2002. június 25-i 1605/2002/EK rendelete az Európai Közösségek átfogó költségvetésére vonatkozó lebonyolítási szabályokról
7. Az Európai Unió Bizottságának 2002. december 22-i 2342/2002/EK rendelete az 1605/2002/EK Rendelet végrehajtása során alkalmazandó részletes szabályokról
8. A Tanács 2001. június 28-i 1447/2001/EK rendelete a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1260/1999/EK rendelet módosításáról
9. A Bizottság 2001. március 2-i 448/2001/EK rendelete a Strukturális Alapok keretében nyújtott támogatások pénzügyi korrekciós eljárásai tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásának részletes szabályairól
10. A Bizottság 2001. március 2-i 438/2001/EK rendelete a strukturális alapok keretében nyújtott támogatások irányítási és ellenőrzési rendszerei tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásának részletes szabályairól
11. A Tanács 2000. július 28-i 1685/2000/EK rendelete a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatósága tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazásának részletes szabályairól
12. A Bizottság 2000. május 30-i 1159/2000/EK rendelete a Strukturális Alapok által nyújtott támogatásokra vonatkozóan a tagállamok által teendő, a tájékoztatásra és a nyilvánosságra vonatkozó intézkedésekről
13. A Bizottság 2000. március 28-i 643/2000/EK rendelete a Strukturális Alapok költségvetési gazdálkodásában az euró használatára vonatkozó szabályokról

14. A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról
15. A Tanács 1999. május 17-i 1257/1999/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről
16. Az Európai Unió Tanácsának 1996. november 11-i 2185/96/EK rendelet az EU Bizottság által az EK pénzügyi érdekeinek védelmét, a csalások és más szabálytalanságok kiszűrését célzó vizsgálatokról
17. A Bizottság 1994. július 11-i 1681/94/EK rendelete strukturális politikák finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról és tévesen kifizetett összegek behajtásáról, valamint egy információs rendszer e téren történő létrehozásáról
18. A Tanács 1993. július 20-i 2082/93/EGK rendelete a 2052/88/EGK rendeletnek a különböző Strukturális Alapok műveleteinek egymás közötti, valamint az Európai Beruházási Bank és az egyéb létező pénzügyi eszközök műveleteivel való koordinációja tekintetében történő végrehajtására irányuló rendelkezések megállapításáról szóló 4253/88/EGK rendelet módosításáról
19. A Tanács 1993. július 20-i 2081/93/EGK rendelete a strukturális alapok feladatairól és hatékonyságáról, valamint műveleteik egymás közötti, illetve az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való koordinációjáról szóló 2052/88/EGK rendelet módosításáról

KAPCSOLÓDÓ EURÓPAI UNIÓS MUNKADOKUMENTUMOK

1. Vademecum: Plans and programming documents for the Structural Funds 2000-2006
2. The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds interventions
3. Indicators for monitoring and Evaluation: An indicative methodology
4. Structural Funds regulations 2000-2006: Implementation of the performance reserve
5. The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions
6. MEANS Gyűjtemény, EB 2003

MAGYAR NORMATÍV HÁTTÉR

1. 2003. CXXIX. törvény a közbeszerzésekről
2. 2003. évi CXVI. törvény a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás három éves kereteiről
3. 2003. évi LXXXVIII. törvény az energiaadóról
4. 1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről
5. 1995. évi LXVI. törvény a köziratok, a közlevéltárak és a magánlevéltári anyag védelméről
6. 1992. évi LXXXVIII. törvény az államháztartásról
7. 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
8. 1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszékről
9. 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
10. 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
11. 139/2004. (IX. 24.) FVM rendelet a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Me-

zőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege társfinanszírozásában megvalósuló, az Európai Unió környezetvédelmi, állatjóléti és -higiéniai előírásainak való megfeleléshez nyújtott támogatás igénybevételének részletes szabályairól

12. 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól
13. 110/2004. (VI.21.) FVM rendelet az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program végrehajtásában közreműködő szervezetként eljáró Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal által végzett feladatokról
14. 1/2004. (II. 16.) TNM-FMM-FVM-GKM-KvVM-PM együttes rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból, valamint az ISPA/Kohéziós Alapjából származó támogatásokhoz kapcsolódó költségvetési előirányzatok felhasználásának egyes szabályairól
15. 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről
16. 233/2003. (XII. 16.) Korm. Rendelet az Európai Unió Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap támogatásának fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról
17. 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről
18. 124/2003. (VIII. 15.) Korm. rendelet az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló programok monitoring rendszerének kialakításáról



19. 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tilalma alóli mentességek egységes rendjéről
20. 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól
21. 61/1999. (IV. 21.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal felügyeletéről, feladat- és hatásköréről
22. 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről
23. 40/1998. (III. 6.) Korm. rendelet a minisztériumok és az országos hatáskörű államigazgatási szervek iratkezelési mintasabályzatáról
24. 143/1993. (X. 13.) Korm. rendelet a közszolgálati irattározás egyes kérdéseiről
25. 68/1993. (V. 5.) Korm. rendelet a közszolgálati nyilvántartásról

EGYÉB DOKUMENTUMOK

1. Nemzeti Fejlesztési Terv
2. Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program
3. Agrár és vidékfejlesztési operatív program kiegészítő dokumentuma
4. Nemzeti Vidékfejlesztési terv

9.3. A LEADER Illeszkedése az AVOP-hoz és az NFT más OP-jeihez

Írta: Dr. Kunos József

9.3.1. Bevezetés

A jelen fejezet a napi gyakorlatban alkalmazható tervezési és megvalósítási információkat ad **a LEADER akciócsoportok tagjai és mentoraik valamint a képzők számára.**

A LEADER program helyi szintű végrehajtása során az egyik kulcskérdés, hogy az akciócsoport által meghatározott fejlesztési célrendszer koherens-e a LEADER által a nemzeti programozási dokumentumokban²² meghatározott fejlesztési célokkal, avagy sem.

Ugyanis csak az az akciócsoport lehet sikeres, aki már a tervezés során képes felmérni a valódi LEADER célrendszerbe illeszthető fejlesztési akciókat, és kiszűrni azokat az egyébként megvalósítható célokat, amelyeket nem a LEADER finanszíroz, hanem más Operatív program / Intézkedés / Pályázat.

Ugyanígy csak az az akciócsoport lehet sikeres, aki a tervezést követően – nyertessége esetén – képes betartani azokat a megvalósítás során kötelezően előírt támogatáspolitikai eljárási szabályokat, amelyek lehetővé teszik a támogatás lehívását, és így a célrendszer megvalósítását.

A LEADER+ program illeszkedése más fejlesztési programokhoz tehát egyaránt értelmezhető :

- tartalmi és
- eljárási szempontok mentén.

Kiemelendő, hogy az európai fejlesztéspolitika egyik alapvető ismérve, hogy egy fejlesztési célt – egy meghatározott pályázathoz

rendel, és így teszi átláthatóvá a cél – eszköz – eredmény háromszöget.

Természetesen előfordulhat olyan fejlesztési cél, amely integrált forrásfinanszírozás keretei között valósítható meg, de a jelen gyakorlati kézikönyv keretei nem teszik lehetővé ennek részletes bemutatását.

9.3.2. Általános tartalmi szempontok a tervezés és a végrehajtás során

A tartalmi szempontú vizsgálatot az akciócsoport vidékfejlesztési terve összeállítása során valamennyi elérendő egyedi cél (akció) megtervezése esetén el kell végezni.

Ehhez a vizsgálathoz elsődleges segítséget nyújt a LEADER valós célrendszerének megismerése, amely az AVOP-ban az alábbiak szerint rögzített:

„Az intézkedés céljai:

Az intézkedés általános célja a szükséges képességek és tapasztalatok biztosítása, a LEADER megközelítés erősítése a helyi fejlesztésekben, partnerségi alapon helyi szinten megtervezett és végrehajtott integrált területi alapú fejlesztési stratégiák megvalósítása által.

Globális célok:

- a vidéki élet- és munkalehetőségek javítása, a vidéki jólét növelése
- hozzájárulás az életképes vidéki közösségek kialakulásához, az együttműködési képesség és szervezettség javításához,
- fenntartható jövedelemszerzési lehetőségek teremtése
- munkahelyteremtés és megőrzés,

Specifikus célok:

- gazdasági tevékenységek diverzifikációja
- helyi termékek versenyképességének javítása,
- magasabb színvonalú szolgáltatások kialakítása, fejlesztése, amelyek igazodnak a helyi lakosság igényeihez
- megfelelő módszerek és lehetőségek biztosítása, a helyi szintű közösségi részvétel és szervezettség javítására a vidék fejlesztése érdekében
- a helyi szereplők fejlesztésben történő részvételének ösztönzése az alulról jövő kezdeményezések kialakítása és megvalósítása érdekében.

Operatív célok:

- térségi közösségi együttműködések felkészítése Helyi Akciócsoportok kialakítására és a LEADER megközelítésnek megfelelő működtetésére, a LEADER intézkedésbe történő aktív és hatékony bekapcsolódásra,
- korlátozott számú, megfelelően felkészült kísérleti Helyi Akciócsoport vidékfejlesztési stratégiáinak elkészítése és megvalósítása,
- vidéki térségek egymás közötti hazai és más Tagállamok vidéki térségei közötti együttműködésének fejlesztése,
- az elért eredmények, tapasztalatok és tudás átadása, információk és következtetések rendelkezésre bocsátása a hálózatépítés segítségével.

A helyi LEADER akciócsoport számára a jelen kézikönyvben szereplő pályázati felhívás tervezete alapján két tevékenység támogatható:

- az egyik a „vidékfejlesztési stratégia elkészítése és megvalósítása”,
- a másik a „vidéki térségek egymás közötti hazai és más Tagállamok vidéki térségei közötti együttműködésének fejlesztése”.

Az említett másik két operatív cél országos szinten kerül megvalósításra, központi program keretében.

A szabályozás alkotói mindennek megfelelően **meglehetősen nagy szabadságot biztosítanak a helyi akciócsoportnak** a vidékfejlesztési tervezés munkafolyamatán, majd az elfogadott vidékfejlesztési terv helyi szintű megvalósításán keresztül.

A LEADER intézkedés helyes értelmezése tehát a helyi akciócsoport szintjén: Igényalapú térségi szemléletű fejlesztések megtervezése és megvalósítása.

Külön érdekesség, hogy szabadon tervezhető beruházás, eszközvétel, vagy szolgáltatás is. Nincs megkötés a jövedelemtermelés szempontjából sem: épp úgy tervezhető jövedelemtermelő beruházás, mint nem jövedelemtermelő.

Legegyszerűbben megfogalmazva: Minden olyan tevékenység (akció) támogatható amelyet a helyi akciócsoport elfogad, és amelyet más fejlesztéspolitikai pályázat a Nemzeti Fejlesztési Terv vagy más tervdokumentum²³ alapján nem támogat, illetve jogszabály nem tilt. Ennek az állításnak a lényegi eleme, hogy a LEADER valóban a helyi akciócsoport fejlesztési programja, nem állami fejlesztéspolitikai cél által vezérelt²⁴.

A LEADER alapgondolata jelenik meg itt: A helyi közösség tudja a legjobban, hogy neki egy térségi főútcájának járólapja elhelyezése a lényeges, vagy biokertészeti beruházás indítása önkormányzati ingatlanon. A lényeg az igényalapú helyi kezdeményezés. Nagyságrendjét tekintve az első elnyerhető támogatási összeg is erre utal: 90-100 millió Ft összeg jelentősebb beruházás megindításához kevés,

vidékfejlesztési magvető tőkének, közösségkovácsoló erőnek viszont elegendő lehet. Ha az egy főre jutó támogatási részarányt vizsgáljuk, ott sem kiemelkedő egy főre vetítetten a 20000 Ft/fő állandó lakos maximum támogatási érték²⁵.

Egy szempont nagyon fontos mindazonáltal: a PARTNERSÉG fejlesztése az akciócsoporthoz résztvevői között. Éppen ezért jelenik meg a pályázati kiírás tervezetben az akciócsoporthoz résztvevői létszámának és összetételének rögzítése: *„a közszférához tartozó szervezetek (pl.: önkormányzatok, önkormányzati társulások ill. az önkormányzatok által működtetett intézmények, dekoncentrált szervek, stb.) képviselőinek az akciócsoporthoz betöltött aránya nem érheti el az 50 százalékot.”*

Tekintettel a közösségi célokra a helyi akciócsoporthoz közvetlenül nem gazdálkodik, hiszen *„a kiválasztott helyi akciócsoporthoz nem részesülnek pénzügyi támogatásban. A nyertes akciócsoporthoz a jóváhagyott helyi vidékfejlesztési tervben rögzített, elnyert keretösszeg pályázat útján történő felhasználására nyerne jogosultságot. A keretösszeget a helyi vidékfejlesztési terv keretén belül megvalósuló fejlesztésekre, a célterületen élő vagy működő kedvezményezettek pályázzák meg.”*

Másképpen megfogalmazva: a jóváhagyott helyi vidékfejlesztési terv végrehajtása során betartva a közbeszerzési törvény szabályait pályáztat és végrehajtja az akciócsoporthoz.

A tartalmi szempontok vizsgálata mentén néhány példát is említünk amely értelmezhető fejlesztési célként is, egy – egy térségben:

- helyi jellegzetességű termékek fejlesztése termékpályával: gyümölcszárító kapacitás, csomagolás, marketing és értékesítés kiépítése
- helyi szolgáltatás fejlesztése: személyszállító kishajó forgalom beindítása egy folyón,
- települések közötti együttműködések új formáinak kiépítése: Hagyományteremtő célzattal a LEADER akciócsoporthoz részt

vevő településeken azonos időpontban eltérő napszakban megvalósuló termékbemutató sorozat több másik – külföldi LEADER csoport helyi áru és szolgáltatáscsomagjának bemutatkozásával.

9.3.3. Konkrét fejlesztések állami támogatásának vizsgálata tartalmi szempontok alapján, továbbá a LEADER lehetséges kapcsolódásai más állami fejlesztési akciókhoz

A helyi akciócsoport térségi tervezési munkája során a konkrét elérni kívánt fejlesztési cél vizsgálata alapvető jelentőségű. Ugyanis könnyen előfordulhat, hogy az akciócsoport által kiválasztott megvalósítandó, fejlesztendő cél tekintetében létezik másik állami fejlesztési forrás pályázati formában, ami elérhető.

Ennek a ténynek a fel nem ismerése alapvető veszélyt jelenthet a LEADER vidékfejlesztési terv elkészítése során, mivel ekkor a LEADER akciótervbe egy olyan cél megvalósítása kerül be, melyet más állami program támogat, tehát a LEADER pénzügyi forrásai nem támogatják azt.

Sajnos ma még a szakértőknek sem könnyű eligazodni egyértelműen a teljes állami fejlesztéspolitikai célrendszerben, és azonosítani egy-egy konkrét projekt szintjén a másik létező támogatási formát. Ugyanakkor ezt a vizsgálatot minden projektelképzelés során el kell végezni, különben könnyen előfordulhat, hogy az elutasítás alapja egy másik államilag támogatott pályázatra történő hivatkozás lesz – ami nagyon kellemetlen.

Éppen ezért a jelen alfejezetben vázlatosan bemutatjuk a Nemzeti Fejlesztési Terv Operatív programjaihoz kapcsolódó legfőbb támogatási célokat a LEADER szemszögéből, annak érdekében, hogy iránytűként szolgáljanak a részletes vizsgálathoz.

Javasolt gyakorlati munkamódszer a fejlesztési célvizsgálat során a részletes pályázati kiírások vizsgálata egyesével, amelyekre ugyancsak terjedelmi okok mentén nem vállalkozhatunk. Ugyanakkor valamennyi pályázati kiírás tekintetében készítettünk egy összefoglaló táblát a LEADER szemszögéből, melyet mellékletként csatolunk.

A belső illeszkedés vizsgálata azt jelenti, hogy az AVOP pályázati célrendszere (akciói) tekintetében végezzük el az elemzést. A külső illeszkedés más operatív programok prioritásait kell, hogy szemügyre vegye a LEADER szemszögéből.

9.3.4. Belső illeszkedés vizsgálata

Az AVOP intézkedései közül *a fiatal gazdálkodók induló támogatása* az egyik kapcsolódás. Ennek oka elsődlegesen a vidék népességmegtartó erejének növelése, - amely közös cél a LEADER-rel.- és lehetőséget nyújt a helyi piacok és a térségi nagybani piacra jutási lehetőségek fejlesztésére is.

A tudásbázis növelése ugyancsak közös cél, itt *a szakmai továbbképzés és átképzés támogatását* emeljük ki az AVOP intézkedéseiből. Ugyancsak – elsődlegesen gazdálkodási szempontból jelentős *a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése*, ahol jelentős koherencia figyelhető meg. (Lásd erről a közvetlen és a közvetett értékesítési csatornák alfejezetet a jelen kötetben.) Hasonló a helyzet *a vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése* intézkedésnél is. Ezen belül kiemelendő *az idegenforgalmi és kézműipari tevékenységek ösztönzése*.

Végezetül figyelmet érdemel *a falufejlesztés és -megújítás a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme* intézkedés, amely a legszorosabban kötődik a LEADER program közösségfejlesztő komplex célrendszeréhez.

A mezőgazdasághoz kötődő infrastruktúra fejlesztése hozzájárul a helyi piacok és a LEADER térség nagybani piacra jutási lehetőségek kiszélesítéséhez.

A Mezőgazdasági beruházások támogatása a termékek minőségét javító új technológiák, a termelést és az értékesítést elősegítő információs rendszerek bevezetését szorgalmazza helyi szinten.

9.3.5. Külső illeszkedés vizsgálata

A HEFOP célrendszeréből kiemelést érdemel **a munkanélküliség megelőzése**, amely szoros kapcsolatban áll a LEADER céljaival. Mindazon intézkedések a HEFOP-ból, amelyek ezen cél mentén valósulnak meg, figyelmet érdemelnek.

Fontos szempont *a nők munkaerőpiacra való visszatérésének ösztönzése*, - mivel ez a LEADER kiemelt célja is - amennyiben a személyre szabott képzések és támogató szolgáltatások térségi szinten jelennek meg

A hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségének biztosítása az oktatásban, a helyben élők helyben tartása, munkahelyteremtés, munkalehetőségek megteremtése céljából fontos kapcsolódás a LEADER céljaival.

Lényeges elem *a társadalmi beilleszkedés elősegítése a szociális területen dolgozó szakemberek képzésével*, ha az együttműködési hálózataik fejlesztésére irányul a LEADER akciócsoportok területén, mert képesé teheti őket a munkaerő-piaci beilleszkedésre, és részvételre.

A munkanélküliség megelőzésére irányul *a hátrányos helyzetű emberek foglalkoztathatóságának javítása, különös tekintettel a roma népességre*, ha az a hátrányos helyzetű emberek foglalkoztathatóságának javítására, munkaerő-piaci és társadalmi beilleszkedésének elősegítésére irányul, amely integrált megközelítésű, alternatív LEADER képzési projekteken való részvételüket segíti elő.

Az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges készségek, képességek és kompetenciák fejlesztése a tudásbázis növelését segítheti a LEADER térségben.

A KIOP célrendszeréből kiemelhető **a megújuló energiaforrások használatának támogatása**, amely a környezetvédelem szempontjából jelent kapcsolatot a LEADER céljaival.

Az ivóvízminőség javítása komponens célja az érintett településeken a szolgáltatott ivóvíz minőségének javítása, a lakosság ellátása a határértékeknek megfelelő egészséges ivóvízzel, mely a helyi akciócsoportok szempontjából jelent kapcsolatot a LEADER+ program céljaival.

Az állati hulladék gyűjtésére és feldolgozására szolgáló térségi szintű kezelő rendszerek kialakítása, az állati hulladék a többi hulladéktól való elkülönített begyűjtő, előkezelő, szállító és hasznosító rendszerének kiépítése, illetve ezek létrehozási feltételeinek megteremtése és fejlesztése, valamint a dögművek és dögtárolók bezárása, rekultiválása, mely pontokon a helyi akciócsoportok szempontjából jelent kapcsolatot a LEADER+ program céljaival.

A környezeti kármentesítés, felszín alatti vizek és az ivóvíz bázisok védelme érdekében szóló intézkedésnél a támogatás célja a felszín alatti vizek és a földtani közeg tényleges és potenciális szennyezettségének, a környezeti kockázatnak a csökkentése a legsúlyosabban szennyezett területek kármentesítésével, ahol a helyi akciócsoportok mentén kapcsolódik a LEADER+ programhoz.

Az energiagazdálkodás környezetbarát fejlesztése intézkedésnél a cél a megújuló energiaforrások felhasználásának és a hazai megújuló energiaforrások felhasználásának növelése, széndioxid kibocsátás csökkentése, ezáltal a vidéki régiók gazdasági fejlődésének előmozdítása különös tekintettel a villamos energia megújuló energiaforrásokból való előállításának növelésére, valamint a tudatos és ésszerű energiafelhasználás elősegítése, a légszennyező kibocsátások csökkentése,

mely pontokon az akciócsoporthoz érdekei mentén kapcsolódik a LEADER+ programhoz.

A ROP célrendszeréből a **külterületi utak fejlesztése** emelhető ki, amennyiben a vidéki területek elérhetőségének javítása közös célként tetelezhető a LEADER céljaival.

A GVOP célrendszerében említésre méltóak az együttműködést célzó támogatások, a gazdasági fejlődés elősegítésére szolgáló beruházások támogatása, illetve innovatív fejlesztések támogatása, melyek a fenntartható fejlődést szolgálják és egyben munkahely-teremtéssel segítik a „helyben maradás” céljait. Amennyiben a 120 fő/km²-es térségben valósul meg, ahol az állandó lakosság száma 10000 és 100 000 fő közötti, erősen kapcsolódik a LEADER+ program céljaihoz.

A *feldolgozóipari beszállítók számának növelése és megerősítésük, illetve a technológia korszerűsítésére, a nagy hozzáadott érték tartalmú versenyképes, magas minőségű feldolgozóipari termékek gyártására alkalmas új és nagy termelékenységgű termelőkapacitások létrehozására, vagy azok bővítésére irányuló támogatás* a fenntartható fejlődés mentén kapcsolódik az LEADER+ program céljaihoz.

Az *ipari és innovációs infrastruktúra fejlesztést és a logisztikai központok és szolgáltatásainak fejlesztését* célzó támogatások a versenyképesség növelése és munkahelyteremtő beruházások mentén a „helyben maradást” segítik, mely erősen kapcsolódik a LEADER+ program céljaihoz.

A *kis- és középvállalkozások műszaki-technológiai hátterének fejlesztését, a vállalkozások együttműködésének javítását, a vállalati innováció és az új kutatói munkahelyek létrehozását* célzó támogatások az együttműködés mentén kapcsolódik a LEADER+ program céljaihoz.

9.3.6. Eljárási szempontok mentén történő illesztés

A nélkül, hogy részletekbe bonyolódnánk, a LEADER+ program megvalósítása során alapvető eljárási különbség más AVOP pályázatokhoz képest a „két körös” pályázat, amely feltételezi, hogy:

- Az első pályázati forduló esetén a pályázatban meghatározott helyi akciócsoporthoz tagjainak egymás között érvényes együttműködési szerződéssel kell rendelkezniük a helyi vidékfejlesztési terv elkészítésére.
- *A második pályázati forduló esetén a pályázatban meghatározott helyi akciócsoporthoz tagjainak egymás között érvényes konzorciumi szerződéssel kell rendelkezniük az elfogadott helyi vidékfejlesztési terv megvalósítására.*
 - Ennek megfelelően tehát vagy már kész van a helyi LEADER csoportok vidékfejlesztési terve (!), vagy a két forduló között készítik azt el.
 - A pályázati folyamatban különleges eljárási kérdés a gesztorválasztás, aki a konzorciális szerződés felhatalmazása alapján jár el az akciócsoporthoz nevében, és pénzügyi kötelezettséget vállal.
 - Kiemelhető még érdekességképpen, hogy az akciócsoporthoz tagjai valóban széles társadalmi – gazdasági bázison állhatnak, hiszen az önkormányzattól a magánszemélyig széles a skála.
 - Külön kérdést vet fel az akciócsoporthoz eljárási rendje (belső szabályozás), és működése kidolgozása (intézményfejlesztés), hiszen itt zajlik a valós tervezési és végrehajtási munka, mivel a gesztor csupán az akciócsoporthoz nevében és helyette jár el.
 - A támogatási összeg felhasználása során bürokratikus akadályt fog jelenteni a közbeszerzési eljárás lebonyolítása.

9.4. Kísérleti LEADER-jellegű program Magyarországon

*Írta: Fazekas Zsuzsanna, PhD-hallgató, Corvinus Egyetem, Budapest
Nemes Gusztáv, szociológus, az MTA KTK kutatója*

Ebben a fejezetben az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztálya által a 2001-2002-es SAPARD maradványpénzek szabályszerű elköltésére és a LEADER-elvek szerinti pályáztatás magyarországi bevezetésére létrehozott LEADER-jellegű kísérleti vidékfejlesztési programot mutatjuk be. A program úttörő vállalkozásnak tekinthető, hiszen a csatlakozásra váró országok között elsőként próbálta felkészíteni a vidékfejlesztés szereplőit az integrált vidékfejlesztés hazai alkalmazására. Fő célja az volt, hogy előkészítse Magyarországon a LEADER+ bevezetését és hazai adaptálását, a megfelelő dokumentumok és eljárásrend létrehozásával, valamint a helyi, regionális és nemzeti szinten nélkülözhetetlen gyakorlati tapasztalatok megszerzésével. A keretes szakaszok egyes, a program során létrejött munkacsoportokat és az általuk példaértékűen megvalósított projektfüzéreket mutatják be. A fejezet további részeiben összehasonlítjuk a magyar kísérleti programot a spanyolországi LEADER+ programmal, még hozzá szervezeti felépítés, döntéshozás és finanszírozás szempontjából. A fejezetet következtetések, összegzés zárja.

Mivel LEADER elvek szerinti pályázatra még nem volt példa Magyarországon, és a decentralizáció valamint a szubszidiaritás LEADER-i elve miatt a döntések egy része a helyi vidékfejlesztési csoport (a LEADER terminológiájában LAG, azaz Local Action Group, a kísérleti LEADER programban a Helyi Vidékfejlesztési Munkacsoport) hatáskörébe került, nem kis munkát jelentett a programnak a magyar adminisztratív-bürokratikus rendszerbe illesztése. Némi támpontot adott az FVM éppen kifutóban levő Vidékfejlesztési Célelőirányzat

programja (VFC), a kísérleti LEADER program azonban más, a VFC napi gyakorlatánál tágabb lehetőségeket jelentett a kiválasztott térségek számára. A pályázat központilag meghatározott fő témakörei: fiatalok, nagycsaládosok, romák és a környezetvédelem volt.

9.4.1. A kísérleti LEADER program és a VFC

A kísérleti LEADER program és a VFC jogalapját ugyanaz a kormányrendelet (104/2001. VI. 21.) adta, így a pályázatok végső kedvezményezettjeinek az elnyert támogatás a VFC-hez hasonló módon a Magyar Államkincstárból (MÁK), a vele kötött szerződés alapján került kifizetésre. A kísérleti LEADER program és a VFC közötti főbb eltérések a következők:

- a pályázat kiírását a kísérleti LEADER-ben a helyi vidékfejlesztési munkacsoport, ezen belül a gesztor végzi, mégpedig oly módon, hogy a kiírásban meghirdetett célok összhangban legyenek a munkacsoport által korábban elkészített fejlesztési stratégiával;
- a beérkezett pályázatok bírálatát is a gesztor végzi, döntését az illetékes Regionális Vidékfejlesztési Iroda (REVI) ellenőrzi. Lehetőség van arra is, hogy maga a gesztor szervezet adjon be pályázatot, ezeket a helyileg illetékes REVI bírálja el.

A kísérleti LEADER programban tehát a döntési szint az eddigi pályázati rendszerhez képest lejjebbre, a helyi munkacsoportok szintjére tolódott, míg a pénzkifizetés rendje nem változott. Ez utóbbinak az az oka, hogy pályázati pénzt a magyar jogszabályok értelmében nem lehet továbbadni, vagyis a gesztor nem működhet kifizető ügynökségként, valamint, hogy adminisztratív szinten a kísérleti LEADER programnak a VFC eljárási rendjéhez kellett illeszkednie, hiszen annak szabályai szerint működött. Ebből az is következik, hogy az olyan programötletek, mint például a Baranya Hegyhát által előterjesztett, épületek felújítására szolgáló közös kölcsönalap terve eleve

elvetésre került, helyette konkrét épületek felújítására nyílt csak lehetőség.

9.4.2. A kísérleti LEADER program lebonyolításában résztvevő szervezetek bemutatása

1. Helyi Vidékfejlesztési Munkacsoport (Munkacsoport)

A Helyi Vidékfejlesztési Munkacsoport volt felelős helyi szinten a Program megvalósításáért. Tagjai önkormányzatok, gazdasági társaságok és a civil szféra képviselői. A Munkacsoport tagjainak legalább fele a privát szférából kellett, hogy kikerüljön. A tagok konzorciumi szerződésben vállalták a program végrehajtását. A munkacsoport főbb feladatai a következők voltak: kidolgozta és elfogadta a Helyi Vidékfejlesztési Tervet, majd benyújtotta az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztályához; keretmegállapodást kötött a Vidékfejlesztési Programok Főosztályával a program megvalósítása iránti elkötelezettség deklarálására (ennek része volt a kidolgozott munkaterv is); megalakította a Helyi Bíráló és Monitoring Bizottságot (HBMB); munkaszervezetet, azaz gesztort választott a kísérleti LEADER program adminisztratív lebonyolítására; gondoskodott a pályáztatáshoz szükséges dokumentáció elkészítéséről és annak a helyi szereplők számára való megismertetéséről; lehetősége volt ún. csoportos pályázat benyújtására; a program programelemeinek és költségvetésének módosításáról döntött; valamint a Főosztály felé féléves jelentéseket, végül pedig összegző jelentést készített.

2. Gesztor

A gesztor a munkacsoport munkaszervezete, működési feltételeit a munkacsoport tagjai által aláírt konzorciumi szerződés tartalmazza. Működési költségeinek fedezésére a munkacsoportnak

adható támogatás 15%-át vissza nem térítendő állami támogatás formájában megkapta. Főbb feladatai: biztosította a programhoz való hozzáférést a térségben élők számára (információt és a pályázati dokumentációt terjesztett); ellátta a pályázatkiírással, azok adminisztrációjával és a döntés-előkészítéssel járó feladatokat (meghirdette pályázatokat, ügyfélszolgálatot tartott fenn, befogadta és regisztrálta a pályázatokat, hiánypótlást kért, formailag és előzetesen tartalmilag is értékelte a pályázatokat, részt vett a nyertes projektek megvalósulásának ellenőrzésében); ellátta a munkacsoport adminisztrációs feladatait; negyedévente beszámolt az FVM-nek a program előrehaladásáról; a munkacsoport kezdeményezésére csoportos pályázatot nyújthatott be.

3. Helyi Bíráló és Monitoring Bizottság (HBMB)

A Helyi Bíráló és Monitoring Bizottság legalább ötfős, tagjai a munkacsoport delegált tagjai, valamint állandó és eseti meghívottak. A HBMB-ben a közszféra 50%-nál kisebb, a gazdasági és civil szféra képviselői 50%-nál nagyobb arányban kellett, hogy jelen legyenek, olymódon, hogy minden szervezet csak egy tagot delegálhatott. A területileg illetékes REVI munkatárs tanácskozási joggal rendelkező állandó meghívottként volt jelen az üléseken. A HBMB feladatai: döntött a gesztor által döntésre előkészített pályázatok támogatásáról, és jelentést tett az FVM-nek, valamint részt vett az ellenőrzésben is (monitoring).

4. A Regionális Vidékfejlesztési Irodák (REVI-k)

A REVI-k fő feladata az volt, hogy tanácsokkal segítsék a munkacsoportok és a gesztorok munkáját, képviselőjük a HBMB-k ülésein valamint a munkacsoportok féléves és gesztorszervezeteik negyedéves beszámolóit tárgyaló ülésein tanácskozási joggal részt vettek. A REVI-k ellenőrizték a munkacsoportok és gesztorszervezeteik munkáját és észrevételeiket a főosztályvezető felé továbbították.

Továbbá a REVI-k bírálták el a gesztorok által benyújtott pályázatok, és a támogatási szerződéseket is ők készítették elő. Feladatuk továbbá a kedvezményezettek által megvalósított fejlesztéseket szűrőpróbaszerűen ellenőrizni. (Ezt meg is tették: Zala-megyében az egyik pályázó a méhészetét fejlesztette a LEADER támogatással, és elmesélte ottjártunkkor, hogy az ellenőrző bizottságot meg is szúrták a méhek – szintén szűrőpróbaszerűen.)

5. FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztálya

Az FVM VPF a program kezdeményezője, annak szakmai felelősségvállalója, szakértői bizottsága mentori rendszert hozott létre a gesztorszervezetek munkájának segítésére.

6. Nemzeti Bíráló és Monitorig Bizottság (NBMB)

A Nemzeti Bíráló és Monitoring Bizottság elnöke az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztályának vezetője, tagjai az FVM érintett főosztályai és meghívott minisztériumok képviselői. Feladatai a következők voltak: jóváhagyta a munkacsoportok által előkészített helyi vidékfejlesztési terveket; jóváhagyta a kísérleti LEADER program útmutatójául szolgáló Kézikönyvet; megtárgyalta és jóváhagyta a munkacsoportok által benyújtott program-módosítási kérelmeket, és döntött a meg nem valósult programrészek miatt felszabadult pénzről; részt vett a monitoringban: elfogadta a kedvezményezettek (a pályázók) által készített, a kísérleti programot értékelő beszámolót és a nemzeti szintű értékelő jelentést.

7. Kedvezményezettek

A Kísérleti LEADER jellegű Program kedvezményezettjei voltak mindazok, akik pályázatot adtak be (és nyertek el) projekt-tervük megvalósításának a programból való társfinanszírozására. Ezek lehettek profit-orientált gazdasági szervezetek, civil szervezetek, önkormányzatok stb.

9.4.3 A Kísérleti LEADER-jellegű Program lebonyolítása

A pályáztatás főbb szakaszai a következők voltak:

1. Az FVM VPF nagy civil szervezetek (Vidék Parlamentje, Nagycsaládosok Országos Egyesülete stb.) ajánlása alapján meghívásos pályázattal munkacsoportokat választott, azokkal Helyi Vidékfejlesztési Terveket készíttetett, amelyeket az FVM elfogadott, illetve a 26 közül kiválasztotta a támogathatónak ítélt 14-et. (Eredetileg csak 8-9 munkacsoportot akartak támogatni, de nehéz volt eldönteni, melyek legyenek azok, így végül 14 maradt, amelyek közül később 2 csoport kiesett, tehát végül 12 csoport kapott pénzt.)
2. Megalakultak a munkacsoportok, HBMB-k, gesztorok, és az elfogadott Helyi Vidékfejlesztési Tervek alapján munkatervet készítettek.
3. A gesztorok kiírták a Helyi Vidékfejlesztési Tervbe illeszkedő pályázatokat, ehhez az FVM VPF mentorálást, a REVI segítséget nyújtott.
4. A gesztor folyamatos segítséget nyújtott a pályázatok elkészítéséhez a pályázóknak, lakossági fórumokat tartott.
5. A beérkező pályázatokat a gesztor formailag és előzetesen tartalmilag is értékelte.
6. A REVI-k a gesztorral párhuzamosan tartalmi értékelést végeztek. A gesztorok által benyújtott pályázatokat teljes egészében a REVI bírálta el.
7. A HBMB döntött a pályázatok támogathatóságáról.
8. Ha nem érkezett be elég pályázat a teljes keretösszeg kihasználására, új pályázati fordulót készített elő a gesztor, lebonyolította a pályáztatást, a tanácsadást, az értékelés rá eső részét, a REVI pedig a párhuzamos tartalmi ellenőrzést.
9. A NBMB jóváhagyta a HBMB döntését, elindította a szerződések előkészítését.

10. A kedvezményezettek elkészítették, megvalósították projektjeiket, és felkészültek az elszámolásra.
10. A MÁK szerződést kötött minden egyes kedvezményezettel. A szerződéskötéshez a Kedvezményezetteknek a pályázathoz csatolt árajánlatokat szerződéssel kellett lefednie, és érvényes köztartozás-mentességi stb. igazolásokkal kellett rendelkeznie.
11. A MÁK a kedvezményezettek számlái alapján átutalta az elnyert támogatást.

9.4.4. Pénzügyi kérdések

A program indulásának kezdetétől bizonytalanságot okozott, hogy nem lehetett tudni, mennyi pénz van összesen, mert az összeg attól függött, hogy a SAPARD Program mikor indul el. A kísérleti LEADER programot ugyanis az EU SAPARD Programra előirányzott 2001-2002-es állami önrészből maradt pénzből finanszírozták. Az előzetes várakozások szerint kétévi maradványpénz lett volna a Kísérleti Programra fordítható (összesen körülbelül 600 millió Ft). A program azonban szervezetépítési és szerződéskötési nehézségek miatt sokat késett, így a 2001-es keret (a költségvetési szabályok értelmében) csaknem elveszett, míg végül 2002 decemberében mégis sikerült leszerződnie a gesztorszervezetekkel körülbelül 300 millió Ft-ot. A további 300 millió Ft-ot jelentő 2002-es keretet azonban az FVM elvette, 2003-ra pedig az egész VFC-t leállították, így végül csak a már leszerződött összeget lehetett a kísérleti LEADER programban elkölteni. (Egyes vélemények szerint azért nem volt több pénz erre a programra, mert a csatlakozás után a KAP közvetlen termelői támogatásainak nemzeti kiegészítésére minden lehetséges erőforrást, maradványpénzt félre akartak tenni az FVM költségvetésében.)

A kiválasztott munkacsoportok 30 millió Ft erejéig készíthettek keret-tervet. Erre a pénzre írták ki később a pályázatokat, ebből finanszírozták a kedvezményezettek projektjeit. A keretösszeg 15% -a járt

a gesztorszervezetnek adminisztrációra, menedzsmentre. Ezen kívül a gesztorszervezet pályázhatott is a teljes összeg 10%-ára, valamilyen, a programba illő projekttel. A támogatható projektekben a maradék pénz 50%-a mehetett beruházásra (ebből legfeljebb 25% infrastruktúrára és 25% épületfejlesztésre), a többit szolgáltatásra, oktatásra, adminisztrációra lehetett költeni. Az volt a cél, hogy a támogatás ne csak, vagy ne elsősorban épületekre és infrastruktúrára, hanem a helyi érdekeket szolgáló egyéb dolgokra fordítódjon.

A végső kifizetések a kedvezményezettek felé szokatlanul sokat késtek. (Ahhoz képest, hogy a kezdeti kerekegyházi megbeszélésen a projektekre már 2002 nyarára pénzt ígértek, 2004. januárjában a gesztorok ugyan megkapták a működésükhöz felhasználható összeget, de a pályázók még nem.) Így a kedvezményezettek egy része is késett a projekt megvalósításával (pl. az előző őszre már vendégfogadást tervezett pincészet csak télen fogott neki a pince átépítésének).

9.4.5. Eredmények

Végül 12 helyi csoport mintegy 270 projektje kapott támogatást. Munkacsoportonként kb. 30 millió Forint került felhasználásra. „Kis emberek kaptak kis pénzeket” - ahogyan az egyik gesztorszervezetnél mondták, és ez nagyon fontos a magyar vidéken. A szétosztott támogatások közvetlen hatásán túl is fontos volt a Kísérleti LEADER-jellegű Program, mert felkeltette a LEADER+ iránti érdeklődést a résztvevők minden szintjén, elkészült a LEADER Programok szabályozására vonatkozó Kézikönyv magyar változata, valamint rávilágított olyan adminisztrációs és szervezeti kérdésekre, amelyek a LEADER+ lebonyolítása során is jelentkezni fognak. Hozzájárult a (a program indulásakor már mindenütt létező) helyi fejlesztési csoportok, vidékfejlesztési irodák, térségi társulások fennmaradásához, helyzetüknek a térségbeli erősödéséhez, és úttörő kísérletet tett a döntések helyi szintre történő helyezésére.



„Ipolymente, az egészséges kistérség” : LEADER-jellegű kísérleti vidékfejlesztési program az Ipolymentén

Ipolymente térségben a Helyi Vidékfejlesztési Munkacsoportba négy önkormányzat (Szob, Vámosmikola, Perőcsény, Tésa), négy vállalkozás (Eviatrade Kft; Toroid-Tech Kft; Eurotrust Consult Kft; Kvisz-Metal Kft) és négy civil szervezet tartozott (Ipolymenti Vállalkozók Egyesülete, Tűzoltó Egyesület, Harlekim színjátszócsoporthoz, Ipolymenti Önkormányzatok Területfejlesztési Társulása).

Az általuk választott 3 projektfejtő a következő volt:

1. Minőségi falusi vendéglátás számára falusi öko-szálláshelyeken öko-porták létrehozása;
2. Ökológiai termékek és egészséges programok a vendégfogadás számára,
 - 2.1. A települési környezet virágosítása;
3. Marketing, képzés, hálózatiépítés.

Az egyes kategóriákban beérkezett nyertes és megvalósult pályázatok száma:

- Öko-porta, falusi szálláshely felújítása, annak külső és belső berendezései, udvar felújítás: 13 pályázat.
- Öko-termékek, programok: 6 pályázat (2 lovas turizmus fejlesztés, 1 kerékpáros turizmushoz kapcsolódó fejlesztés, 1 éves sportrendezvény-sorozat, 1 öko-méz projekt, 1 sporttábor fejlesztésére szóló pályázat)
- Falusi környezet virágosítása: 6 pályázat.
- Marketing, képzés, hálózatiépítés: 2 pályázat (kiadványok a kistérségi falusi-turizmus kínálatáról, honlap a weben).

Forrás: <http://ipolymente.celodin.hu/hirek.htm> valamint:

<http://www.fvm.hu/main.php?folderID=918&articleID=3869&ctag=articlelist&iid=1> valamint:

http://www.kozpontiregio.hu/15_hiruj sag/hiruj sag6.html

9.4.6. A Kísérleti Program megvalósítása során felmerült problémák

A Kísérleti LEADER Program a LEADER elvei és retorikája szerint, de a magyar adminisztrációs rendszer és a VFC törvényi keretei között működött. Ennek megfelelően megszervezése és lebonyolítása előre nem látható méretű és típusú nehézségekbe ütközött. Az itt felsorolt problémákat több megkérdezett is említette, ezért tanulságosnak tartjuk a közreadásukat.

Nehézségek a szervezeti oldalon:

- a gesztorok először készítettek pályázati kiírást, gyakorlatlanok és bizonytalanok voltak és sok segítségre volt szükségük;
- az FVM nem dolgozta ki kellőképpen előre a pályáztatási folyamat ügymenetét, szabályzatát, a Kézikönyv késett, pedig ez tartalmazta a dokumentum-mintákat és szabályokat, amelyekre a pályázatok kiírásához feltétlen szüksége volt a HBMB-nek, illetve gesztoroknak;

- a Kézikönyv elkészülésének késlekedésében szerepet játszott, hogy kezdetben a „pályázókkal együtt” kívánta elkészíteni a Főosztály a szabályzatot, ezzel az elképzeléssel azonban nem minden illetékes értett egyet, és utólag valóban utópisztikusnak bizonyult;
- a Kézikönyv alapját a francia LEADER Kézikönyv adta, azt azonban adaptálni kellett a magyarországi viszonyokra, adminisztratív rendszerre stb.;
- a Kézikönyv annak készítői szerint is túl sok központilag szabályozott elemet tartalmaz;
- talán hatékonyabb lett volna kevesebb munkacsoportot nagyobb összeggel támogatni, a munkacsoportok kiválasztása azonban nehéz döntésnek bizonyult. Ez nemcsak a szervezést bonyolította meg, hanem a program hatékonyságát is csökkentette, tekintve, hogy gyengébb pályázók is benn maradtak, akikről később kellett elbúcsúzni, vagy nagyobb figyelmet igényeltek a továbbiakban;
- folyamatos bizonytalanságot okozott, hogy sokáig nem lehetett tudni pontosan, mennyi pénz áll rendelkezésre;
- az FVM „négy szem elvén” működő mentori rendszert gondolt ki a gesztorok ill. munkacsoportok munkájának segítésére, ami azt jelentette, hogy szakértők kettesével látogatták a gesztorokat, hogy ellenőrizzék és tanácsaikkal segítsék őket. Azonban nem minden szakértő tudta maradéktalanul teljesíteni ezt a feladatot, valamint maguk a mentorok is kevesellték a tanácsadásra rendelkezésre álló gesztorszervezetenkénti egy alkalmat;
- a Kísérleti Program lebonyolításának ideje alatt kormányváltás és egyéb okok miatt is személycserék történtek a Főosztályon;
- a kincstári kifizetések úgy történtek, mintha a VFC program folytatódna, ezért a kifizetés szabályain változtatni nem lehetett, abba kellett illeszteni a Kísérleti Programot;

- nem volt előre eldöntve, hogy a REVI-knek mekkora szerep jusson a programban, és mivel a VFC időközben teljesen kifutott, és így a REVI-k kapacitása felszabadult, a REVI-k ellenőrző szerepe erősödött;
- időközben a SAPARD is beindult, ami a pénzforrás elapadását jelentette.

Nehézségek a kedvezményezettek oldalán:

- a legelső, meghívásos pályázati körből kimaradt „meg nem hívt” kistérségek elégedetlenségüket fejezték ki, ha egyáltalán tudomást szereztek a Program létéről;
- a pályázati kiírások a szokottnál is kevésbé érthetőre sikeredtek;
- gyakori hiba volt a pályázatban az önrész hiányos igazolása, a pályázóknak szinte mindig gond az önrész igazolása, akkor is, ha megvan; (az önrészt elkülönített számlára kell tenni, de a pénzmozgásról később nehéz elszámolni az APEH-nak)
- gyakori hiba volt, hogy a hivatalos árajánlat helyett árjegyzéket csatoltak;
- sok pályázónak nem volt világos, hogy ki pályázhat az ÁFA-ra és ki nem;
- gyakran volt gond a költségvetési táblázat kitöltésével;
- a pályázathoz sok mellékletet, hivatalos igazolást kértek be, melyeket sokszor nagyon nehéz volt megszerezni;
- a pályázat benyújtása és a MÁK és a kedvezményezettek közötti szerződéskötés között annyi idő telt el, hogy a Kedvezményezettek által már beszerzett igazolások lejártak, ezért azokat újra be kell szerezniük;
- néhányan nem adtak be hiánypótlást felszólításra sem;
- előfordult, hogy a Helyi Vidékfejlesztési Terv olyan kategóriákat tartalmazott (pl. „ökoporta”), aminek gyakorlatilag egyik pályázó sem felelt meg;
- gyakori panasz a gesztor részéről, hogy a helyi fórumokon

résztvevők csak meghallgatják, amit mondanak nekik, aztán hazamennek. Ha kérdeznek is, mindig ugyanazok a kérdések jönnek elő: „Ki veszi azt meg tőlem?” „Hogy éri az meg nekem?” stb.;

- a gesztorok részéről elhangzott panasz, hogy a felhívásra nagyon lassan reagálnak az emberek, olyan is volt, hogy a pályázat megjelentetése után csak egy hónappal jelentkeztek érdeklődni.

Az Élhető Göcsej Program

A Göcsej Vidékfejlesztési Munkacsoport nevű, Becsvölgye székhelyű Helyi Vidékfejlesztési Munkacsoport 2003-ban Pályázatot hirdetett „Az Élhető Göcsej” című Helyi Vidékfejlesztési Program megvalósítására, amelynek forrása az FVM vidékfejlesztési céllelőirányzat 2001-2002. évi forrásának a LEADER-típusú Kísérleti Vidékfejlesztési Program támogatására elkülönített része volt.

Az Élhető Göcsej Program megvalósításáért felelős munkacsoport a következő tagokból állt:

- Önkormányzatok: Göcsej Kistérségi Társulás (6 település), Felső-Göcsej Területfejlesztési Társulás (5 település), Gellénháza és Térsége Önkormányzati Társulás (7 település)

- Vállalkozások: FÜR-FA KKT, Csonkahegyháti Erdészeti Vállalkozás, Kandikó Vendégház

- Civil szervezetek: Ökorégió Alapítvány a Fenntartható Fejlődésért, Zala Megyei

Vállalkozásfejlesztési Alapítvány.

A munkacsoport a Göcsej Kistérségi Társulást választotta a program gesztorának, ügyintéző szervezetének.

Az alábbi pályázati témakörökben lehetett pályázatot benyújtani:

1. Helyi speciális termékek hozzáadott értékének emelése, minőségének javítása

- Göcsej védjegyszo rendszer kialakítása

- Helyi feldolgozás kialakítása, fejlesztése

2. E gységes turisztikai rendszer kialakítása Göcsejben

- Tematikus kötött útvonalú túraajánlatok összeállítása

- Turisztikai szolgáltatások mennyiségi és minőségi fejlesztése

3. Fenntartható környezetgazdálkodás programjai

- Energiahatékonyság, megújuló energiaforrások hasznosításának elterjesztése

4. Helyi társadalom felkészítése az EU kihívásaira, közösség erősítés

- Göcsej gazdaságfejlesztéséhez szükséges tematikus képzések, tanulmányutak

- Identitást, autonómiát erősítő közösségi rendezvények

5. Falukép kialakítás

- Falukép-rehabilitációt megalapozó stratégiai tanulmányok kidolgozása

Az elnyerhető támogatás mértéke: 100 000 Ft – 2 000 000 Ft volt. A pályázati lehetőségek 2003. folyamán két fordulóban kerültek meghirdetésre. A LEADER-jellegű program 1. és 2. fordulójában közel 10 millió forintba lehetett pályázni, a két fordulóban összesen 12 sikeres pályázat született. Pályázók között voltak természetes személyek, vállalkozók, önkormányzatok, civil szervezetek, valamint társulások.

Forrás: <http://gocsej.celodin.hu/progism.htm>

9.4.7. A Kísérleti LEADER-jellegű Program és a LEADER+ Program

Mivel az egyes országok LEADER programjai az Európai Unióval országoként megkötött szerződéseken alapulnak, és az országok a LEADER Programot bizonyos fókig saját adminisztratív és pénzügyi rendszerükhöz illesztik, nem vállalkozunk az összes ország LEADER-rendszerének áttekintésére. *Összehasonlításunk alapját a spanyol LEADER+ szervezeti és pénzügyi rendszere képezi, amelyet behatóbban is megvizsgáltunk.*

Szervezet

A spanyol LEADER szervezeti egységei majdnem teljesen megfeleltek a Kísérleti LEADER-jellegű Program szervezeteinek. A különbségeket csak az adja, hogy Spanyolország tartományai (történelmi okokból és méretüknél fogva is) a mi régióinknál nagyobb önállóságot élveznek, (pl. saját parlamentjük és minisztériumaik vannak), tehát a közigazgatási rendszerbe a LEADER másképp illeszkedik, több a felettes szerv.

A spanyol LEADER alapszervezete a GAL (Grupo de Acción Local – a magyar terminológiában a Helyi Vidékfejlesztési Munkacsoport) két dolgot jelent: a települések összességét, amelyek területe beletartozik a társulásba (más szóval azt a földrajzi egységet (kistérség), melynek területén projektek támogathatók az adott LEADER+ programban); valamint a partnerség tagjainak összességét. A partnerségben résztvevő tagok legalább 50%-a (törvényileg meghatározott módon) gazdasági-szociális szervezet (vállalkozások, érdekvédelmi szervezetek, civil szervezetek stb.), legfeljebb 50%-a pedig a közszférából kerül ki (polgármesterek, tartományi parlamenti képviselők, pártok küldöttei). A GAL döntéshozó szervezete az **igazgatótanács** (Junta Directiva – nálunk Helyi Bíráló és Monitoring Bizottság -

HBMB), amelynek általában 10-15 tagja van, melyeket a GAL-hoz hasonlóan felében a közsféra felében a gazdasági-szociális sféra ad. A GAL adminisztratív és végrehajtó szervezete a **fejlesztési ügynökség** (Gerencia – nálunk gesztor), melyben fizetett alkalmazottak dolgoznak, ők végzik a program-menedzsmentet, a döntés-előkészítést, monitoringot, beszámolókat készítenek és bonyolítják a könyvelést. Az ügynökség vezetője a **fejlesztési igazgató** (Gerente). A fejlesztési program lebonyolítására, az iroda fenntartására (csakúgy mint a magyar kísérleti programban) a LEADER pénzek 15%-a költhető. Az ügynökség illetve a GAL közvetlen felettes ellenőrző szerve a **tartományi agrárminisztérium**, melynek a LEADER+ minden egyes projektjét jóvá kellett hagynia. Az (országos) **Spanyol Agrárminisztérium** (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) is gyakorol ellenőrző szerepet, valamint ez a szerv egyezett meg előzetesen Brüsszellel a Spanyolországra vonatkozó pontos szabályozásokról.

A spanyol LEADER+ és a magyar Kísérleti LEADER-jellegű Programban funkciójukban egymásnak többé-kevésbé megfeleltethető szervezetek, tisztségek:

spanyol LEADER+ szervezeti egységei	magyar Kísérleti LEADER-jellegű Program szervezeti egységei
GAL (Grupo de Acción Local)	térségi társulás, Helyi Vidékfejlesztési Munkacsoport
Igazgatótanács (Junta Directiva)	Helyi Bíráló és Monitoring Bizottság (HBMB)
Az igazgatótanács elnöke (Presidente)	HBMB elnöke
Fejlesztési ügynökség (Gerencia)	gesztor
Fejlesztési igazgató (Gerente)	a gesztor vezető egyénisége
Tartományi agrárminisztérium (spanyol neve tartományonként változik)	~ Regionális Vidékfejlesztési Irodák (REVI-k)
Spanyol Agrárminisztérium (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación)	Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium VPF, ill. a Nemzeti Bíráló és Monitoring Bizottság

Döntéshozás

Mivel Spanyolország sok GAL-ja számára a LEADER+ a LEADER I és II után a harmadik körnek számít, a döntéshozásnak jól bejáratott menete van.

Spanyolországban a projektelfogadás a következőképpen történik: a pályázó projektötletével felkeresi a fejlesztési ügynökséget, ahol segítenek a pályázatot megírni. (Ez a valóságban néha fordítva történik: a fejlesztési menedzser megkeresi a térségben azokat, akiket a program érdekelhet.) Amikor a pályázat elkészül, a fejlesztési igazgató hivatalos úrlapon a tartományi minisztérium döntését kéri a projekt támogathatóságáról. A tartományi minisztérium 30 napos határidővel megvizsgálja, hogy a projekt megfelel-e a Spanyolországra elfogadott LEADER követelményeknek és beleillik-e a regionális LEADER Programba, valamint, hogy van-e más program, amely támogathatná a projektet (ha van ilyen, ez esetben a döntés nemleges). Amennyiben a projektet támogathatónak ítéli, a pályázat az igazgatótanács elé kerül, ahol döntenek róla. Minden eddigi tapasztalat azt mutatja, hogy a döntéshozásban kiemelkedően nagy szerepe van a fejlesztési igazgatónak, hiszen ő egyes esetekben befolyásolni tudja a tartományi minisztériumot a döntésben (elutasító döntés esetén tárgyalni kezd, módosíttatja a projektet stb.) és az igazgatótanácsot is, amelynek ülésein jelen van.

A döntéshozást gyakran megnehezíti, hogy a spanyol GAL-ok és a vidékfejlesztés egyéb szervezetei is erősen átpolitizáltak, az igazgatótanácsban folyamatosan vigyázni kell a kényes pártpolitikai egyensúlyra.

Főbb különbség tehát a magyarországi Kísérleti LEADER Programhoz képest, hogy a tartományi minisztérium még az igazgatótanács döntés előtt megvizsgálja a projekt-terveket, gyakorlatilag döntés-előkészítést végez. A tartományi minisztérium szerepe a kísérleti LEADER-ben leginkább a REVI-kére hasonlít.

Projektfinanszírozás

A magyarországi Kísérleti LEADER Jellegű Program a spanyol LEADER+-tól leginkább a projektfinanszírozásban különbözik.

A LEADER+ Program által nyújtott pénz, amellyel a helyi vidékfejlesztési társulás, ill. annak munkaszervezete, a fejlesztési ügynökség gazdálkodik, több különböző helyről érkezik. Egy része Brüsszelből (3 különböző alapból, ezek: mezőgazdasági, regionális-fejlesztési és szociális alap), más része az országos költségvetésből (Madridból), valamint a tartományi költségvetésből és a helyi önkormányzatoktól. Egyezség kérdése (ezért helyenként változó), hogy az önkormányzatok mekkora hányadra pályázhatnak (pl. Murciában ez 30% volt). Ez azért fontos, mert az önkormányzatok adnak a LEADER projektek támogatásához pénzt, de mivel maguk is pályázhatnak, így kapnak is belőle. A gyakorlatban tehát nem mindig van valós pénzmozgás, olykor a könyvelés rendezi az önkormányzati részt („leszámolják” a megnyert összegekből a fizetendő összegeket).

A fejlesztési ügynökség nem kapja meg a teljes támogatási összeget, hogy azzal gazdálkodhasson, hanem annak csak 7%-át az országos agrárminisztériummal való szerződéskötés után 3 hónappal. Ebből a 7%-ból kell felállítani az irodát és elkezdni a projektek finanszírozását. Az ügynökség csak negyedévenként számolhat el a kifizetett összegekkel, a negyedéves elszámolást követően azonban csak a következő 4-6 hónap elteltével érkezik meg a pénz az ügynökséghez. Tehát a fejlesztési ügynökség ez alatt az idő alatt saját forrásból, általában banki hiteltől fedezi a projektekre kifizetett összegeket. A hitelek költségét az ügynökség a szabályok szerint fedezheti a LEADER költségvetéséből a működésre szánt 15% fölött. A helyi bankok gyakran kedvezményes kölcsönöket adnak az ügynökségeknek. Az ügynökség tehát előbb kifizeti a pályázóknak a támogatást, mielőtt megkapná azt, ami azért is fontos konfliktusforrás, mert ha (például a felsőbb szervek hibájából) Brüsszel elégedetlen, (mintahogyan ez a

LEADER II esetében Spanyolországban meg is történt) és nem érkezik meg a pénz, vagy annak egy része, akkor a hiány az ügynökségnél jelentkezik. Mivel a pénz több különböző helyről érkezik, és a számlák elszámolása bonyolult módon történik, az ügynökségek a pénzügyi adminisztráció elvégzésére általában saját könyvelőt foglalkoztatnak.

A kedvezményezett projektgazdák a pályázat benyújtásától kezdve gyűjthetik a számlákat, tehát nem a támogatási döntés, hanem a pályázat befogadási időpontja számít. (Ilyenkor ellenőrzik, hogy a projekt még nincs folyamatban.) Csak befejezett projektek számláit fogadhatja el az ügynökség, amelyeket lepecsételnek, hogy másutt már ne legyenek elszámolhatóak. A fiktív számlák kizárása érdekében külön kitétel, hogy fizetni készpénzben nem, csak banki átutalással lehet, a számlák csak a megfelelő banki igazolással együtt érvényesek. A kedvezményezett projektgazda tehát utófinanszírozással, a teljes beruházás befejezése után jut a támogatáshoz, amely profitorientált projekt esetén a befektetés 15-50%-a lehet (általában 30% körül van). A szabályok lehetővé teszik, hogy amennyiben a projekt jól elkülöníthető részekre bontható, és ezek elkészülte ellenőrizhető, úgy a projekt 30%-os ill. 60%-os elkészültekor is vissza lehet igényelni a már meglévő számlák támogatási hányadát. Ugyancsak lehetséges előzetes kifizetés a GAL terhére. E két lehetőséggel azonban csak nagyon ritkán éltek a LEADER+ folyamán. A kedvezményezettek tehát csak akkor jutnak a pénzükhöz, ha a projekt teljesen elkészült, méghozzá az eredetileg tervezett költségvetés szerint vagy annak legalább 90%-át felhasználva. (Ha végül a projekt nem tudta felhasználni az eredeti költségvetésének 90%-át sem, akkor a projekt újra az igazgatótanács elé kerül, amely akár a támogatás megvonásáról is dönthet. A projekt-költségvetés túltervezése több támogatás reményében tehát veszélyes.)

A fejlesztési ügynökségek általában szerződést kötnek valamelyik helyi bankkal, amelynek alapján a kedvezményezettek legalább a pá-

lyázati támogatásuk összegéig kedvezményes hitelben részesülhetnek, és a bank az általában szükséges fedezet felmutatásától is eltekint. (Ez a banknak is megéri, hiszen ugyanazt a projektet kétszer hitellelvezheti meg, egyszer a pályázó vesz fel hitelt a projekt megvalósításához, amelyet az ügynökség utólag kifizet neki ugyancsak hitelből. Ráadásul a projekteket a tartományi szervek és az igazgatótanács is jóvá hagyták, vagyis 'biztonságos' az ügylet.)

A projektfinanszírozás tehát a magyar Kísérleti LEADER Programtól nagyon eltérő módon történt Spanyolországban, hiszen a pénzelosztó szervezet a fejlesztési ügynökség, (tehát a kifizetés nem országos, hanem helyi szinten történik) amely megfinanszírozza az elkészült projekteket, jóval mielőtt még a támogatási összeg hozzá kerülne.

9.4.8 Összegzés

A spanyol LEADER+ Program a fent elemzett szervezeti, döntéshozási és projektfinanszírozási kérdéseken kívül több szempontból is eltér a magyarországi kísérleti LEADER programtól.

A spanyol LEADER+ először is volumenében különbözik, hiszen a programban résztvevő GAL-ok 4-15 millió Euróval gazdálkodhatnak a program 6 éve alatt, míg a magyar programban munkacsoportonként mindössze 30 millió Ft-ról (0,12 millió €) volt szó, amelyet az eredeti tervek szerint egy éven belül kellett volna elkölteni. Ez szervezeti ill. szervezettségi különbségeket is eredményez: a spanyol fejlesztési ügynökségeknek módjuk van jól felszerelt irodát fenntartani, projektmenedzsereket alkalmazni, rendszert működtetni, helyi és nemzetközi kapcsolathálózatot építeni stb. Természetesen magyar megfelelőikhez, a térségi társulásokhoz vagy a gesztorokhoz hasonlóan a spanyol fejlesztési ügynökségek többsége sem kizárólag a LEADER programmal foglalkozik, hanem részt vesz minden lehetséges vidékfejlesztéshez kapcsolódó kezdeményezésben (pl. EQUAL, INTERREG, PRODER stb.), amelyek kiegészítő forrást nyújtanak az

ügynökség fenntartásához. A magyarországi gesztorszervezetek nem a LEADER programra jöttek létre, hanem már működő (és az ajánló civil szervezetek szerint jól működő), vidékfejlesztéssel foglalkozó szervezetek (alapítványok, térségi társulások stb.) vehettek részt a programban, amelyek a gesztori teendőket partnerségük egyik, irodával és az ügyintézésre alkalmas személlyel rendelkező szervezetére bízták. Mindegyik gesztornak van erős vezéregyénisége, aki hol elnök, hol titkár esetleg igazgató – a helyzetnek megfelelően, akinek a spanyolhoz hasonlóan a magyar programban is fontos szerepe van. A magyar gesztorszervezetek bevallásuk szerint a kísérleti LEADER-rel többet dolgoztak, mint amit a rájuk eső 15%-nyi pénz fedezni tudott, új alkalmazott, projektmenedzser felvételére ebből a keretből egyáltalán nem volt lehetőség, általában a szervezetnél valaki egyéb munkája mellett végezte ezt a feladatot.

Eltérő a magyar és a spanyol program idő-távlatra is: a spanyol fejlesztési ügynökségek már 10-15 éve foglalkoznak a LEADER programmal, így a programban jártasságra tettek szert. A magyar program esetének és esetlegesnek látszott kezdettől fogva: bizonytalanok voltak a szabályok, bizonytalan volt az elkölthető pénzösszeg és a kifizetések ideje is. (Ezek mind a kísérleti program úttörő jellegéből adódtak.)

Eltérő a két országban a helyi lakosság hozzáállása is: a spanyol fejlesztési ügynökség a helyi társadalom által elfogadott, megbecsült, hiteles szervezet, mivel évek óta rendszeresen sok millió €-t szerez a térség számára, amiből az egész közösség hasznot hajtott. A fejlesztéseknek látható eredménye van, bizonyos térségekben valódi változások indultak el. A magyar vidéki társadalomban általánosságban a pályázatokkal szemben kétkedés és bizonytalanság van, hiszen eddigi tapasztalataik szerint a pályázás bonyolult, sok igazolást kell hozzá megszerezni és a pénz érkezési ideje is bizonytalan.

Ajánlott irodalom:

Albuquerque, Francisco: Guía para agentes desarrollo económico territorial. Sevilla. 2002.

Antonio Martinez – Pérez, David Pérez – Carbonell, Izabell Sancho (coord.): Herramientas para el desarrollo local. Universidad de Alicante y CEDER-AITANA. 2000.

Esparcia, Javier – Noguera, Juan – Buciega, Almudena: Europe-wide Experiences of the LEADER Programme. In: Westholm, Eric – Moseley, Malcolm – Steniås, Niklas: Local Partnerships and Rural Development in Europe. Dalarna Research Institute. 1999.

Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report. Commissioned by: European Commission DG Agriculture, Unit A.4. Written by ÖIR-Managementdienste GmbH. 2003.

Izquierdo Vallina, Jaime: Manual para agentes de desarrollo rural. Ideas y propuestas para moverse entre la conservación del patrimonio y el desarrollo local. Instituto de Desarrollo Rural Consejería de Medio Rural y Pesca, Gobierno del Principado de Asturias, Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 2002.

Kovács Katalin – Koós Bálint: Vidéki Kaleidoszkóp. Eltérő esélyek és remények az uniós csatlakozás előtti falusi Magyarországon. A Falu, 2003. XVIII. évf. 3. sz.

Dr. Novák László - Kopácsi Beatrix: LEADER+. Agrárágazat, 2005. március <http://www.pointernet.pds.hu/ujsagok/agraragazat/2005-ev/03/agrarag-02.html>

Schwarcz Gyöngyi: Mit ér a siker, ha soltvadkerti? Szociológiai Szemle, 2003./1. pp.118-136.

Van der Ploeg, Jan Douwe – Renting, Henk – Brunori, Gianluca – Knickel, Karlheinz – Mannion, Joe – Marsden, Terry – De Roest, Kees - Sevilla Guzmán Eduardo – Ventura, Flaminia: Rural Development:



From Practices and Policies towards Theory. Sociologia Ruralis. Vol.40. No.4. oct. 2000.

INTERNET:

Az élehető Göcsej program ismertetése: <http://gocsej.celodin.hu/pro-gism.htm>

FVM Honlap a LEADER-ről: <http://www.fvm.hu/main.php?folderID=908>

LEADER Hírlevél az FVM oldalon:

<http://www.fvm.hu/main.php?folderID=1546&articleID=6087&ctag=articlelist&iid=1> valamint itt:

http://66.102.9.104/search?q=cache:u8u4GL2TFUQJ:www.mtrfh.hu/eupic/u/documents/leader_2004.pdf+leader+h%C3%ADrlev%C3%A9l&hl=es

ZalA-KAR a Kísérleti LEADER Programról: <http://zalakar.celodin.hu/leader.htm#mleader>

Ipolymente a Kísérleti LEADER-ben : <http://ipolymente.celodin.hu/hirek.htm> valamint: <http://www.fvm.hu/main.php?folderID=918&articleID=3869&ctag=articlelist&iid=1> valamint: http://www.kozpontiregio.hu/15_hirujzag/hirujzag6.html

Fogalomtár: Kísérleti LEADER-jellegű Program, bottom-up szemlélet, Vidékfejlesztési Célelőirányzat, Helyi Vidékfejlesztési Munkacsoport

Kérdések:

1. Mi volt a Kísérleti LEADER-jellegű Program 4 fő témaköre?
2. Hogyan különbözik a finanszírozás a kísérleti LEADER program és a spanyol LEADER+ Programban?

3. Hogyan függött össze a Kísérleti LEADER-jellegű Program és a VFC (Vidékfejlesztési Célelőirányzat)?
4. Hány Munkacsoport kapott végül támogatást, és mi alapján választották ki a Munkacsoportokat?

Feladatok:

1. Foglalja össze röviden a Kísérleti LEADER-jellegű Program tapasztalatait!
2. Sorolja fel a Kísérleti LEADER-jellegű Program intézményeit!
3. Foglalja össze röviden, hogy miben és hogyan különbözött a Kísérleti LEADER-jellegű Program a többi, előző vidékfejlesztési programtól!
4. Foglalja össze röviden, hogy hogyan segítette a Kísérleti LEADER-jellegű Program a LEADER+ magyarországi bevezetését?

A fejlesztési ügynökségek általában szerződést kötnek valamelyik helyi bankkal, amelynek alapján a kedvezményezettek legalább a pályázati támogatásuk összegéig kedvezményes hitelben részesülhetnek, és a bank az általában szükséges fedezet felmutatásától is eltekint. (Ez a banknak is megéri, hiszen ugyanazt a projektet kétszer hitellelvezheti meg, egyszer a pályázó vesz fel hitelt a projekt megvalósításához, amelyet az ügynökség utólag kifizet neki ugyancsak hitelből. Ráadásul a projekteket a tartományi szervek és az igazgatótanács is jóvá hagyták, vagyis 'biztonságos' az ügylet.)

A projektfinanszírozás tehát a magyar Kísérleti LEADER Programtól nagyon eltérő módon történt Spanyolországban, hiszen a pénzelosztó szervezet a fejlesztési ügynökség, (tehát a kifizetés nem országos, hanem helyi szinten történik) amely megfinanszírozza az elkészült projekteket, jóval mielőtt még a támogatási összeg hozzá kerülne.

9.5. Helyi értéket! - kísérleti jellegű LEADER program Zalában

*Írta: Guitprehtné Molnár Erzsébet társulás tiszteletbeli elnöke,
a HVM tagja*

A program előzménye

A Zala-KAR Térségi Innovációs Társulás 1993-ban alakult. Működési területe lefedi a zalaszentgróti statisztikai körzetet. Alakulásának célja, hogy összehangolt fejlesztéssel segítse a Zala megye északi peremén található települések fejlődését, a belső erőforrások megtalálásával és koordinálásával biztosítsa ennek a társadalmi és gazdasági szempontból is elmaradott térségnek az életben maradását, fejlesztését, és keresse azokat a kiutakat, amely növelhetik a terület megtartó képességét.

A társulás tizenegy éve sikeresen tevékenykedik. Több olyan programot hívott életre, amely innovatív jellegénél fogva mintaértékűnek számít. Ezek közül néhány: „Családgazdasági támogatás” 1994, „Turisztikai program” 1996, „Zalai Borút kialakítása” 1999, „Revitalizáció a Zalakanyarban” 2000, „Közmunkaprogram” 2002.

A fenti programok eredményei közül talán a legjelentősebb, hogy elindult a térségben egy komplex turisztikai program. Helyi hálózatok jöttek létre, több falusi vendéglátással foglalkozó vállalkozó viszsa nem térítendő támogatást kapott fejlesztési elképzeléseinek megvalósításához, részt vehetett felkészítő képzésekben, elkezdődhetett a zalaszentgróti termálfürdő építése, és létrejött a zalai borút.

A társulás fő erőssége a stratégiai tervezés mellett a programszervezés, melyet a helyi erőforrások koordinálásával valósít meg. A partnerségi együttműködést nem divatos irányzatnak tekinti, hanem az egyetlen megvalósítható útnak. A társulás egyik fontos alapelve, hogy

mindenkor a lehetőséget kell feltárni, a háttérrel kell biztosítani, az ötlet felkarolásával, a program menedzselésével, a résztvevők felkészítésével, a szakértői segítségnyújtással, és – lehetőség szerint - anyagi támogatással. Így az egymásra épülő programelemek segítségével tudnak a térség önkormányzatai, vállalkozói részesévé válni a megvalósításnak.

Ez az alapelv érvényesült a sikeresen megvalósított kísérleti jellegű LEADER programban is.

A Program háttere

Magyarországon 2001-ben az FVM kezdeményezésére jött létre a Kísérleti Program, amely az Európai Unió LEADER+ programjának elveire épült, de magyar forrásból - vidékfejlesztési célelőirányzatból - került finanszírozásra.

A magyarországi kísérleti program célja az volt, hogy a magyarországi kiválasztott kistérségek készüljenek fel a LEADER támogatások fogadására, és tapasztalataik átadásával segítség a további térségek felkészülését.

A programban való részvételre a kistérségeknek pályázni kellett, amelyből a Tárcaközi Bizottság választotta ki azt a 13 kistérséget, amely a program megvalósításában részt vehet.

A kiválasztott kistérségek között szerepelt a Zala-KAR Térségi Innovációs Társulás is.

A program megvalósulása

A megvalósítás egy stratégiai és operatív program készítésével indult, amely a **Helyi Értéket!** címet viselte.

Már a program készítése is partnerségben valósult meg a helyi önkormányzatok, vállalkozók, és civil szervezetek képviselőinek



részvételével. A program megvalósítását a partnerségi konzorciumból választott Helyi Vidékfejlesztési Munkacsoport irányította.

A program az alábbi alapcélta határozta meg: A térség népességmegtartó képességének növelése, a fiatalok megélhetési lehetőségeinek javítása.

A program megvalósításának konkrét célkitűzései voltak:

- A térségben élő fiatalok megélhetési lehetőségeinek javítása
- Helyi (táj-specifikus) termékek fejlesztése
- A termékek piacra jutásának segítése
- A térség image-ának javítása
- Vidékfejlesztési ismeretek és készségek átadása a fiatalok részére

A helyzetfeltárással alapozva az alábbi területek kaptak prioritást:

- Kézműves tevékenység fejlesztése, helyi kézműves termékek előállítása
- Mezőgazdasági termékek feldolgozása, új technológiák, eljárások alkalmazása
- A helyi termékek piacra jutásának segítése
- A helyi erőforrás erősítése

A ZaLA-KAR „HELYI ÉRTÉKET” program rendszere



A program teljes költségvetése közel 33 millió Ft volt, amelyből az FVM 25 millió Ft támogatást biztosított. Erre az összegre írt ki pályázatot a Helyi Vidékfejlesztési Munkacsoport (HVM).

A pályázatban részt vehettek a zalaszentgróti statisztikai körzetben – ez 24 települést jelent - állandó lakhellyel rendelkező őstermelők, egyéni vállalkozók, kisvállalkozások, önkormányzatok, társadalmi szervezetek szövetei és azok integrációi. A benyújtott pályázatok bírálata helyben történt, amelyet a minisztérium hagyott jóvá.

A meghirdetett pályázati témakörök.

1. Térségi marketing erősítése
2. Helyi gazdaság erősítése
3. Térségi termékek feldolgozásának erősítése
4. Kézműves mesterség fejlesztése, oktatása
5. Térségi termékek értékesítési feltételeinek javítása.

Támogatási arányok:

A támogatás mértéke nem haladhatta meg a fejlesztés összköltségének 75%-át. Erre a maximális támogatási összegre a non-profit szervezetek, az önkormányzatok és a civil szervezetek voltak jogosultak, ha non-profit fejlesztést valósítottak meg.

Minden más szervezet – és az önkormányzatok, társadalmi szervezetek, profit orientált fejlesztései is - a fejlesztések összköltségének 65%-át igényelhették maximálisan.

A pályázat két fordulóban került meghirdetésre, amelyre 28 pályázat érkezett, ebből 21 pályázat nyert. Az első fordulóban a pályázatok 63 %-a nyert támogatást, a második fordulóban már 100 %. Ez a sikeres pályázati tevékenység annak volt köszönhető, hogy a pályázat készítéséhez gyakorlati segítséget kaptak a pályázók a társulás menedzsmentjétől (nem megírást!). A második fordulóra többségben azok adtak be pályamunkát, akik az első fordulóban formai, vagy egyéb hiányosság miatt kiestek. A szakmai segítségnek köszönhetően a megismételt pályázat már sikeres volt.

A kiosztott támogatásból 14 db (67%) beruházás jellegű, 7 db (33%) nem beruházás jellegű pályázat volt.

Néhány példa a támogatásokból:

Fejlesztés címe, célja	Pályázó	Kapott támogatási összeg
Kézműves-Tár a Zala Völgyében (kézműveseket bemutató kiadvány)	Civil szervezet	750 e Ft
Utcajelző és információs táblák	Önkormányzat	387 e Ft
Zala-KAR Hírmondó (negyedévente megjelenő újság)	Társulás	489 e Ft
Térségi védjegy megvalósíthatósági tanulmány (a térségi védjegy megalapozása)	Közhasznú társulás	500 e Ft



Fejlesztés címe, célja	Pályázó	Kapott támogatási összeg
Zalabéri borászat fejlesztése (borászati pince bővítése, borkóstoló és borpalackozó kialakítása)	Vállalkozó	2.340 e Ft
Zalavölgye kincse - méhészet fejlesztése	Vállalkozó	387 e Ft
Méhészet fejlesztése	Vállalkozó	519 e Ft
Zala-Völgye méze (méhészeti technológia fejlesztése)	Vállalkozó	985 e Ft
A fazekas mesterség iskolai oktatásának bemutatása	Általános iskola	599 e Ft
„Apáról fiúra” – kézműves tábor kialakítása	önkormányzat	720 e Ft
Kovácsműhely felújítása	Vállalkozó	612 e Ft
„Nytott Kézműves Ház” kialakítása	Vállalkozó	1.274 e Ft
Fazekas műhely kialakítása	Vállalkozó	2.795 e Ft
Utcajelző és információs táblák	Önkormányzat	500 e Ft
Fazekasság oktatása szakköri tevékenység keretében	Általános iskola	453 e Ft
Méhészfejlesztés	Vállalkozó	300 e Ft
Technológiai fejlesztés – Zalai sós és édes szárazsütemények gyártása	Vállalkozó	1.649 e Ft
Szeszfőzde épület felújítása, berendezések vásárlása, új termék előállítása	Vállalkozó	1.990 e Ft
Információs táblák	Önkormányzat	500 e Ft
Kiállítási pavilon (mobil kiállítási pavilon installációs anyagokkal)	Társulás	1.000 e Ft
Információs táblák	Önkormányzat	495 e Ft

A program megvalósítása során több olyan nehézség is jelentkezett, amelyen csak a társulás menedzsmentjének több éves tapasztalata, megfelelő türelme, rutinja, valamint jó krízismegoldó képessége segíthetett.

A legtöbb nehézséget a következők jelentették:

- A LEADER típusú gondolkodás elsajátítása, gyakorlatban való alkalmazása, az „együtt a tervezéstől a megvalósításig” elv maradéktalan érvényesítése
- A pályázók bátortalansága, tapasztalatlansága
- A bürokrácia, amely nagy teherként nehezedett a pályázókra és a gesztor szervezetre.
- A pályázatok meghirdetésénél és megvalósításánál a VFC (vidékfejlesztési célelőirányzat) szabályait kellett érvényesíteni, ezért a saját elveket és elképzeléseket sok ponton fel kellett adni.
- A program közepére esett a kormányváltás, amely megnehezítette a szerződéskötés folyamatát.
- A megvalósítást sokszor nehezítette a forráshiány.

A program eredményei és tanulságai:

- Széles partnerségben megvalósuló program jött létre, amelyben az együttműködés a tervezéstől kezdve a pályázatok meghirdetésén túl az értékelésre és a megvalósításra is kiterjedt. Izgalmas feladat és jó lecke volt!
- A gyakorlatban ismerhettük meg a „szubszidiaritás elvének”, mint az egyik európai uniós támogatási alapelvnek az érvényesülését.
- A csekély támogatási összegek ellenére, jelentős fejlesztések valósulhattak meg, amely olyan forrásokat biztosított, amely más pályázatokkal nem volt elérhető.
- Lehetővé vált a fejlesztések nyomon követése, ha szükségessé vált a megfelelő szakmai segítség megadása.
- Sikerült megalapozni egy „helyi érték” fogalmat, és rendszert.



- Sikerült lerakni a „leaderes” gondolkodást, amelyre már lehet építeni.

Végül röviden az elvárásainkról:

Az eredeti terv szerint a Leader program meghirdetésére 2004-ben kerül sor. Eddig nem történt meg. A Zala-KAR térsége – sok magyar térséggel együtt - várja a pályázat meghirdetését.

Az elkezdett munkát folytatni szeretnénk!