

## **A 2014-2020 közötti programozási időszakra vonatkozó jogszabálytervezetek, és az ezekből következő kihívások, aktuális feladatok**

A közösségi jogszabálytervezet számos változást fogalmaz meg a vidékfejlesztés területén is, melyekre a válaszokat nem 2014-ben, hanem jóval korábban szükséges megadni. Egyik fontos változás a helyi fejlesztés újfajta megközelítése, mely csupán a közösségi jogi szabályozás szempontjából tekinthető részbeni novumnak, hiszen a közösségi kezdeményezések között az ilyen típusú fejlesztési módszerek már megtalálhatók voltak az elmúlt évtizedekben, illetőleg a 2007-2013 közötti programozási időszakban az EMVA rendeletben is helyet kaptak. Ez a megközelítés a tervezés eddigiektől eltérő megközelítését is igényli, mivel – kógens jelleggel – egyszerre kíván építkezni a közösségi szinten rendelkezésre álló valamennyi alap igénybe vételére.

Miután a következő programozási időszak megkezdéséig rendelkezésre álló idő – beleszámítva a tagállamok által benyújtandó tervdokumentumok elkészítésének, elfogadásának időtartamát és mindezek jogszabályilag meghatározott ütemezését – nem túlságosan sok, a tervezést, pontosabban a tervezési mechanizmus kidolgozását indokolt lenne 2012-ben megkezdeni. Ezt különösen indokolja a közösségi szinten irányított helyi fejlesztés multi fund jellegéből eredő, újszerű tervezési megközelítés. Az alábbiakban e tervezéssel összefüggő néhány fontosabb – de korántsem teljes körű – problémára célszerű felhívni a figyelmet.

### **A tervezés címzettjének kérdése központi szinten**

A LEADER ugyan a vidékfejlesztési program része, de annak mind tervezési folyamata, mind pedig végrehajtása bármely közösségi forrásokhoz kapcsolódó tervezéssel, végrehajtással foglalkozó hazai szervezethez kapcsolódhat. (Közösségi szinten az nem szabályozott, hogy Magyarország ezt a programot pl.: az NFÜ, a majdani tervhivatal, vagy a vidékfejlesztési tárca közreműködése mellett valósítja-e meg.) Tehát döntés – pontosabban tagállami döntés – kérdése az, hogy a LEADER program a közösségi forrásokhoz kapcsolódó hazai intézményrendszer kialakítása során hol fog helyet kapni.

A vidékfejlesztési programon belül tehát tervezni szükséges a „közösségi szinten irányított helyi fejlesztést”, de az nem rögzített, hogy ezt a programrészt ki, pontosabban mely tárca hivatott tervezni.

Ismertes, hogy kialakulóban van az ún.: tervhivatal, melynek alapvető strukturális elemeit két minisztérium (NFM, NGM) és az alájuk rendelt különböző szervezetek alkotják (pl.: NFÜ).

Ebben a struktúrába nem látszik a vidékfejlesztés önálló, mellérendelt szerepe. Talán tényként rögzíthető, hogy a vidékfejlesztés ugyan lehet a területfejlesztés egy sajátos beavatkozást igénylő eleme, azonban a beavatkozások speciális jellemzői és területi kiterjedése mindenképpen megkövetelik a vidékfejlesztés önálló és egyenrangú intézményesítését mind a tervezés, mind pedig a végrehajtás során.

### **A LEADER tervezés területi egysége**

A helyi szintű tervezés esetén hasonlóan nem problémamentes a tervezés címzettjének meghatározása. Amennyiben a központi politikai döntéshozó számára elfogadható lenne a Magyarországon működő helyi akciócsoportok jelenlegi mérete, kiterjedése, illetőleg azok pillanatnyilag fennálló határai, akkor a válasz nagyon egyszerű lenne: a jelenlegi akciócsoportok a meglévő területre tervezhetik a 2014-2020 közötti programot. Amennyiben a jelenlegi területi határok nem felelnek meg a központi politikai igényeknek, akkor a kérdés az, hogy melyek lehetnek az új határok, ki és mikor határozhatja ezeket meg, ki jogosult, illetőleg kinek a feladata az ezen határokon belül történő tervezés?

A jogszabálytervezet szerint a Bizottság kap felhatalmazást arra, hogy meghatározza azokat a kereteket, amelyekben belül lehetőség nyílhat helyi akciócsoportok alakítására, vagy a meglévők további működtetésére. Amennyiben a közösségi szervek (pl.: parlament) biztosítja ezt a jogosítványt a Bizottság számára, akkor még mindig kérdés, hogy ez a meghatározás, mely Európa egészére egyformán érvényes, milyen részletezettségű lesz. Valószínűsíthető, hogy ez a részletezettség nem megy tovább a jelenlegi 120 fő/km<sup>2</sup> típusú meghatározáson. Ha mindezzel együtt a közösségi szabályozásból kimarad az alulról-felfelé építkezés követelményének rögzítése, akkor ez szabad kezet ad a tagállamok központi döntéshozóinak a területi egységek központilag történő meghatározása tekintetében. Ha ez a jogosítvány a központi szint számára biztosítottá válik, akkor következő kérdés, hogy milyen elvek, milyen elképzelések mentén akarják újra rajzolni Magyarországon a helyi akciócsoportok területi határait. (Megjegyezhető, hogy a jelenlegi közösségi LEADER szabályozásnak sem célja az együttműködések – akár területi egységet érintő – uniformizálása, államigazgatási határok közé erőltetése, viszont célja a helyi közösségek kölcsönös és közös érdekein alapuló és jól működő hálózatainak kialakítása, fenntartása.)

Napvilágot látott már olyan elképzelés is, amely a kistérségeket, illetve a majdani járásokat jelölte, vagy jelölné meg a helyi akciócsoportok működésének területi keretét. (Ennél a szakmai alapokat még inkább nélkülöző álláspont már csak a megyék „leaderesítése” lehet.) Ilyen megállapítások megtétele előtt célszerű lenne megismerni, megismerkedni azzal, hogy a fenti területi egységeket milyen céllal jöttek létre, milyen elvek mentén alakították ki azokat.

A KSH kistérségek rendszere alapvetően egy központ és annak vonzáskörzete lehatárolásán alapszik. A központok minden esetben városok, amelyek – méretüknél, fejlettségükönél fogva – különböző szolgáltatásokat nyújthatnak a vonzáskörzet lakossága számára. A központi városok a kistérségek fejlettségi besorolása során is érdemileg hatottak a besorolás

eredményére. (Nagyobb városok nélkül a községek önmagukban éppoly hátrányos helyzetű kistérségi besorolást kaptak volna, mint a pár ezres – vagy még azt sem elérő – kistérségi központként is működő, városi címmel rendelkező, ám a valóságban inkább községnek tekinthető települések a vonzáskörzetükbe tartozó községekkel.) Szükséges megállapítani, hogy a városok – különösen a nagyobb lélekszámú városok – nem tagjai a jelenlegi akciócsoportoknak és valószínűsíthetően a következő programozási időszakban sem válnak a vidékfejlesztési forrásokra jogosult településekké. Ebben az esetben tehát, egy olyan területi lehatároláson alapuló rendszer helyi akciócsoportokra történő „szabása” valósulna meg, amelynek központi eleme nem is feltétlenül tagja az akciócsoportnak és amelynek lehatárolása alapvetően nem vidékfejlesztési cézzal jött létre.

A leendő járások a helyi (önkormányzati) hatósági ügyintézés területi szintű racionalizálását célozzák. Kérdés az, hogy vajon a hatósági ügyintézés optimális területi egységének kialakítása során figyelembe vett szempontrendszer milyen mértékben alkalmas, milyen mértékben azonos, illetőleg milyen mértékben fedi le a vidékfejlesztés vállalkozásfejlesztéstől a közszolgáltatás-fejlesztésig terjedő komplex tervezési és végrehajtási rendszerének területi kialakítása során figyelembe vehető szempontokat.

A területi egységeket minden esetben a tartalomhoz igazítottan szükséges meghatározni és nem pedig fordítva, a gombhoz varrni a kabátot (mint ahogy történt ez pl.: a többcélú kistérségi társulások esetén).

### **A multi fund tervezés kérdései**

A több uniós alapról táplálkozó tervezés és fejlesztés a jelenlegi uniós szabályozás alapján – tagállami szinten – sokféleképpen megvalósítható. A különböző forgatókönyvek kiemelhetik, érdemileg hasznosíthatják a komplex forrásfelhasználás lehetőségeiből adódó szinergikus hatásokat, de a végrehajtást szabályozó bürokratikus kialakított szabályozás teljes egészében eliminálhatja azokat az előnyöket és célokat, amelyekre a közösségi szabályozás esélyt ad.

#### *Szinergikus modell*

E modell az alulról-felfelé építkezéson alapul, ami a tervezés ütemezése szempontjából azt is jelenti, hogy sorrendileg a helyi vidékfejlesztési stratégiák kialakítására történik meg elsőként, természetesen az Európa 2020, a közösségi jogszabályban, illetőleg az ezek alapján a központilag kidolgozott hazai fejlesztési prioritásokkal összhangban. A különböző ágazati, vagy további területi tervek a helyi fejlesztési stratégiákra való tekintettel készülnek el második lépésként. A sorrendiség betartása megakadályozza, hogy a helyi stratégiák célterületei maradékelven alakuljanak ki (mint ahogy ez a regionális operatív programok esetén megfigyelhető volt). További követelmény, hogy a különböző alapok reális keretet biztosítsanak a helyi stratégiák megvalósításához. (Ennek technikai formája lehet a fix arány

meghatározás, vagy az azonos, illetőleg a vidéki sajátosságoknak megfelelő feltételek melletti hozzáférés biztosítása.)

### *Formális modell*

Ebben a modellben formálisan érvényesítik a többalapú tervezés és végrehajtás követelményét, melynek következtében – a jelenlegi helyzethez hasonlóan – nem lesz mód ténylegesen komplex fejlesztések megvalósítására, az alapok érdemi hozzájárulására a helyi vidékfejlesztési stratégiák megvalósítása során. Ez az eredmény akkor állhat elő, ha a tervezés egyetlen központból irányítva a helyi igények ismerete és figyelembe vétele nélkül, javarészt az ágazati lobbierőket megelégedően történik első ütemben. Ezt követően a „maradék” célok mellett kerülhet sor a helyi stratégiák megalkotására, melyet a maradék forrásoknak megfelelően minimális, vagy lehangolható mértékben kívánunk finanszírozni a különböző alapok.

A két megoldás között természetesen sokféle fokozat elképzelhető. Így például az is, megtörténhet, hogy a helyi stratégiák finanszírozásául a magyar EMVA keretet jelölik ki, ahol az agrárágazat dominanciája mellett a rendelkezésre bocsátandó források nagyságrendje továbbra is alkalmatlan lesz a vidék gazdaságát növekedési pályára állítani. De éppígy előfordulhat az is, hogy a helyi stratégiák megvalósításának alapjait a strukturális alapokhoz – vagy egy önálló, kiemelt alaphoz – kapcsolják és a rendszerben az EMVA források marginális szerepet játszanak. (Ebben az esetben a források nagysága döntő szerepet játszhat a helyi stratégiák megvalósításának eredményességében.)

### **Egyszerűsítés**

Az egyszerűsítésre történő törekvés a közösségi szabályozás új és fő csapásirányainak egyikét képviseli. Az egyszerűsítésre vonatkozó konkrét intézkedéseket nem csupán a partnerségi szerződésben és az egyes programok szintjén szükséges bemutatni, de az értékelési eljárás során mindezek teljesülését az Irányító Hatóságnak bizonyítani szükséges, a Monitoring Bizottságnak pedig vizsgálni azok megvalósulását.

Az egyszerűsítési célok és célterületek többféle, dimenzióban ám egymással többnyire szoros összefüggésben jelennek meg a közösségi jogszabálytervezetben.

Legátfogóbb, legáltalánosabb módon talán a következő idézet tükrözi a közösségi jogalkotó, a problémákat felismerő közösségi politika egyszerűsítési törekvéseit: *„Ugyanakkor a megvalósítási rendszernek a lehető legegyszerűbbnek és legkorszerűbbnek kell lennie, hogy biztosítani lehessen a hatékony végrehajtást és a kedvezményezettekre háruló adminisztratív terhek csökkentését.”*

Található olyan rendelkezés, amely a kialakítandó támogatási konstrukciókkal kapcsolatosan tartalmaz követelményeket:

„Ahhoz, hogy eléggé vonzóak legyenek a magánszektor számára, a pénzügyi eszközöket rugalmas módon kell kialakítani és megvalósítani. Ezért az irányító hatóságoknak a pénzügyi eszközök megvalósításának legmegfelelőbb formáiról kell dönteniük a célrégiók egyedi szükségleteinek figyelembevételével, az érintett program célkitűzéseivel összhangban.”

Más szabályok az alkalmazandó módszerekre vonatkozóan határoznak meg lehetséges eszközöket:

„Az egyszerűsített költségelszámolási módszerek, mint például az átalánydíjak és egyösszegű kifizetések révén a tagállamok eredményességorientált irányítást tudnak bevezetni az egyedi műveletek szintjén.”

„A kis programok mentességet kapnak a bizottsági felülvizsgálat alól. A kockázatalapú megközelítés csökkenti a kisebb programokkal és megbízható igazgatással kapcsolatos költségeket.”

Az egyszerűsítés egyformán meg kell (kellene), hogy jelenjen a pályázatok (pályázati konstrukciók kialakításában és az ellenőrzésben, mely utóbbi magában foglalja a pályázatok, valamint a kifizetési kérelmek kezelését. Az ellenőrzési rendszerekkel szemben támasztott új követelmény egy jelentősen megváltozott szemléletmódot is tükröz. Ez egyrészt azt jelenti, hogy az ellenőrzési rendszereknek elsősorban a programok eredményeit kell, hogy mérjék, másrészt – ezzel szoros összefüggésben – a mutatókat oly módon szükséges meghatározni, hogy amennyiben lehetséges azok egzakta, számszerűsíthetők, mérhetőek, vagy legalább összehasonlíthatók legyenek. (A bla-bla úgy tűnik már nem elegendő.)

Ez a megváltozott szemléletmód azt jelentheti, hogy az ellenőrzési rendszerek fókuszában nem egyedül és nem kizárólagosan az ellenőrzési nyomvonal biztosítása áll, melynek során a könyvelő szemléletű közösségi auditorok, vagy az azok klónját képező hazai ellenőrök kizárólag az iratokra és irattartalomra koncentrálnak és még csak kisegítő jelleggel sem veszik figyelembe a támogatási cél teljesülése során mérhető, értékelhető tényezőket. Az eredményre, az eredményességre történő koncentráció egy olyan hangsúlyeltolódást kell, hogy eredményezzen, melynek során az elbírálásnak nem lényegi eleme – sőt egyáltalán nem eleme – az utolsó szögig történő elszámolás és annak ellenőrzése, hanem annak mérése a cél, hogy az adott fejlesztés képes-e biztosítani azt a hatást, azt az eredményt, amelyért az egész programot, illetve a konkrét pályázatot megalkották.

Ez a megváltozott szemléletmód követhető nyomon az alábbi rendelkezésekben:

„A programozási időszak során az irányító hatóságok az értékelési terv alapján elvégzik valamennyi program értékelését, beleértve az eredményesség, a hatékonyság és a hatások értékelését. A programozási időszak során legalább egyszer értékelni kell, hogy a KSK-alapokból származó támogatás miként járult hozzá az egyes prioritások célkitűzéseikhez.”

„...Ezek egy operatív program részeként projektek csoportját tartalmazó műveletek, amelyek a tagállamok és a Bizottság által közösen elfogadott konkrét célkitűzésekkel,

*eredménymutatókkal és outputokkal rendelkeznek. Továbbá eredményességre összpontosító, egyszerűsített irányítási és ellenőrzési rendszert kínálnak.*”

*„Az elektronikus adatkezelés jelentheti az igazgatási feladatok csökkentésének a legfontosabb forrását,...”*

Az egyszerűség hiánya a jelenlegi vidékfejlesztés végrehajtási rendszerének egyik – a jelek szerint gyógyíthatatlannak tűnő – halálos betegsége.

Ezért a jelenlegi végrehajtási rendszer nem tűnik alkalmasnak a vidékfejlesztés komplex, nem normatív alapú fejlesztési céljainak megvalósítására. Ez a megállapítás akkor is igaz, ha bizonyítható, hogy az eljárási cselekmények egyébként abszolút jogszerűek. Csak éppen a jogszabályi alapokon, nyugvó hatósági beavatkozást igénylő rendszer egésze tekinthető alkalmatlannak és inkonzisztensnek.

Amennyiben a vidékfejlesztési támogatási rendszer egésze nem fog megújulni a következő programozási időszakig, úgy valószínűleg nagyon kicsi lesz a társadalmi és politikai támogatottsága annak, hogy – az agrárágazat nélküli – vidékfejlesztés a jelenlegi végrehajtási eljárás- és intézményrendszerben folytatódjon tovább. Ebben az esetben ugyanis hiányzik az a bizalom, ami arra engedne következtetni, hogy ez a rendszer valaha másként is képes működni.

2011. december 08.