

***„Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap:***

***a vidéki területekbe beruházó Európa”***

**HUNGARIKUM Konzorcium**

**5.5-7. fejezetek**

**2010. december**



**Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program**

**(2007-2013) félidei (mid-term) értékelése**

**Tartalomjegyzék**

[5. A program, az intézkedések és a költségvetés leírása 395](#_Toc280788347)

[5.5. A program pénzügyi státusza 395](#_Toc280788348)

[5.6. A program átfogó értékelése 399](#_Toc280788349)

[5.7. Az I. tengely értékelése 414](#_Toc280788350)

[5.8. A II. tengely értékelése 421](#_Toc280788351)

[5.9. A III. tengely értékelése 427](#_Toc280788352)

[5.1. A IV. tengely értékelése 436](#_Toc280788353)

[5.10. Intézményi keretek 445](#_Toc280788354)

[6. Az értékelési kérdésekre adott válaszok 455](#_Toc280788355)

[6.1. Versenyképességre vonatkozó kérdések (I. tengely) 455](#_Toc280788356)

[6.2. Agrár-környezet Gazdálkodásra (AKG) vonatkozó kérdések (II. tengely) 467](#_Toc280788357)

[6.3. Helyi közösségekre vonatkozó kérdések (III. tengely) 482](#_Toc280788358)

[6.4. LEADER-rel kapcsolatos kérdések (IV. tengely) 493](#_Toc280788359)

[6.5. Versenyképességre vonatkozó további értékelői kérdések (I. tengely) 498](#_Toc280788360)

[6.6. Az Agrár Környezet Gazdálkodásra (AKG) vonatkozó további értékelői kérdések (II. tengely) 499](#_Toc280788361)

[6.7. Helyi közösségekre vonatkozó kérdések (III. tengely) 505](#_Toc280788362)

[6.8. LEADER-rel kapcsolatos kérdések (IV. tengely) 506](#_Toc280788363)

[7. Következtetések és javaslatok 515](#_Toc280788364)

[7.1. Következtetések 515](#_Toc280788365)

[7.2. Javaslatok 520](#_Toc280788366)

|  |  |
| --- | --- |
| **Verziókövetési információk** | |
| **Verzió száma:** | v33 |
| **Utoljára módosította:** | Cserneczky Tamás |
| **Módosítás indoka:** | A VM szakfőosztálya és a Monitoring Bizottság tagjai, valamint a minőségbiztosító által küldött észrevételek átvezetése |
| **Jóváhagyta a HUNGARIKUM konzorcium részéről (név/dátum)** | Cserneczky Tamás (2010.12.22) |

1. A program, az intézkedések és a költségvetés leírása
   1. A program pénzügyi státusza

Az ÚMVP 2010.06.30-ig pénzügyileg jobban előrehaladt, mint az időarányosan elvárható lett volna. **Ha a 2010.06.30-ig beérkezett kérelmek forrásigényét is beszámítjuk, akkor a teljes igény több intézkedésnél az indikatív keretet is meghaladja. A kötelezettségvállalás ugyanakkor természetesen a pénzügyi kereteken belül maradt.**

Az ÚMVP pénzügyi keretei euróban lettek rögzítve, kötelezettségvállalásainak többsége pedig forintban keletkezik. A fennmaradó keret csak a HUF-EUR árfolyam szcenáriók mentén becsülhető, ezért mi is két potenciális átlag árfolyamra mutatjuk be a számokat.

Az ÚMVP teljes kerete a 2007-2013 időszakra 4 747 488 379 EUR, ami négy tengely és a Technikai Segítségnyújtás keret között oszlik meg.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **I. tengely** | 2 363 564 476 € | 643 125 893 920 Ft | 50% |
| **II. tengely** | 1 213 079 988 € | 330 079 064 735 Ft | 26% |
| **III. tengely** | 691 806 587 € | 188 240 572 323 Ft | 15% |
| **IV. tengely** | 273 176 970 € | 74 331 453 537 Ft | 6% |
| **TS keret** | 205 860 358 € | 56 014 603 412 Ft | 4% |
| **Összesen** | **4 747 488 379 €** | **1 291 791 587 926 Ft** |  |

1. táblázat: Az ÚMVP pénzügyi keretszámai[[1]](#footnote-1)

Ha a 2010.06.30-ig megtett kötelezettségvállalásokat vizsgáljuk, akkor az ÚMVP összes keretének 69,7%-74,2%[[2]](#footnote-2) a közötti értéket ér el a már megítélt támogatások aránya a keret átváltásához alkalmazott árfolyam függvényében.

1. ábra: Az ÚMVP-ben 2010.06.30-ig megtett kötelezettségvállalások aránya a kerethez képest[[3]](#footnote-3)

Ez számszerűleg azt jelenti, hogy a kötelezettségvállalás értéke 926 616 256 277 Ft[[4]](#footnote-4), ami a különböző árfolyamok mellett 320-400 mrd Ft még felhasználható forrást jelentene.

Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy 2010.06.30-án már 270 067 939 670 Ft támogatási igény érkezett be az intézményrendszerhez, a következő táblázatban látható megoszlásban.



2. táblázat: Az ÚMVP-ben 2010.06.30-ig benyújtott, de még el nem bírált kérelmek megoszlása

Ha ezeket is figyelembe vesszük, akkor az igénnyel le nem fedett keretek mértéke jelentősen lecsökken, sőt az I. tengely forrásigénye meghaladja a keretet, míg a III. tengely igénye gyakorlatilag megegyezik a kerettel.

2. ábra: Az ÚMVP-ben 2010.06.30-ig megtett kötelezettségvállalások és a benyújtott kérelmek forrásigényének aránya a kerethez képest

Tovább árnyalja a helyzetet az, hogy a keretek kihasználtságánál figyelembe kell venni még néhány tényezőt, amelyek az árfolyamon túl további bizonytalanságot visznek a rendszerbe:

* 20 477 679 000 Ft értékben[[5]](#footnote-5) nyújtottak be fellebbezést, illetve keresetlevelet kérelmezők az MVH határozataival szemben. Ugyan az MVH eddigi adatai alapján minden bírósági szakaszba jutott és már lezárt ügyben a felperes (MVH) javára döntött a bíróság, de még csak az ügyek 26,6 % zárult le, így az összes per pénzügyi egyenlege jelentős mínusz is lehet.
* Több intézkedés esetében jogosultsági alapon jár a támogatás. Ezen esetekben a támogatási kérelem, egyben kifizetési kérelem is, így a kötelezettségvállalást nem lehet előre ismerni, csak becsülni. Ilyen intézkedés a 113 (Gazdaságátadáshoz nyújtott támogatás), 142 (Termelői csoportok működéséhez nyújtandó támogatás), 212 (Kedvezőtlen Adottságú Területek), 213 (NATURA 2000). A kifizetendő összeg a jogosultsági szabályok jövőbeni alakulásától és a jogosultak egyedi döntéseitől függ. Ezeknél az intézkedéseknél konzervatív becslés mentén kell a pénzügyi kereteket biztosítani.
* A 214 (AKG) intézkedésnél 5 évre, illetve a Mezőgazdasági Területek Első Erdősítése esetében 5-10 illetve 15 évre, az Erdő környezetvédelmi kifizetéseknél akár 10 évre vállalt kötelezettséget a magyar állam. Ezekhez a projektekhez csak 2013-ig (az n+2 szabály miatt legfeljebb 2015-ig) nyújt finanszírozást az ÚMVP. A további évekre a 2014-2020-as időszak vidékfejlesztési programja kell finanszírozást nyújtson (mint az NVT determináció az ÚMVP-ben). Mivel nem látszanak ennek a programnak a feltételei, a további finanszírozás sem garantálható egyelőre.

Növelheti a felhasználható keret mértékét a támogatott projektekből „felszabaduló” forrás. Ez kisebb mértékben várható az ellenőrzések során felderített hiányosságok vagy szabálytalanságok miatti levonásokból/visszafizetésekből, nagyobb mértékben pedig a végre nem hajtott beruházások miatt. Utóbbira leginkább az 121.2 jogcímnél (Állattartó Telepek Korszerűsítése) lehet számítani. Konzervatív becslés szerint 28-60 mrd Ft felszabadulása várható ebben a jogcímben.

A fentiek összesítése alapján az ÚMVP megvalósítása alapvetően két pénzügyi alternatíva mentén képzelhető el.

1. **szcenárió: a Program a determinált pénzügyi keretek mentén halad tovább**

Amennyiben a már benyújtott kérelmek olyan arányban kapnak támogatást, mint az elmúlt két évben[[6]](#footnote-6) és 28 mrd Ft-nyi kötelezettségvállalás felszabadulását valószínűsítjük a 121.2 jogcímből, akkor a fennmaradó összeg az alábbiak szerint alakul az EUR/HUF árfolyam függvényében.

|  | ***Fennmaradó keret***  ***(263,09 Ft/ 1 EUR)*** | ***Fennmaradó keret***  ***(280 Ft/ 1 EUR)*** |
| --- | --- | --- |
| **ÚMVP** | 167 710 314 984 Ft | 244 509 244 819 Ft |
| **I. tengely** | 35 326 992 881 Ft | 75 294 868 170 Ft |
| **II. tengely** | 46 697 019 433 Ft | 67 210 202 030 Ft |
| **III. tengely** | 30 288 548 166 Ft | 41 986 997 552 Ft |
| **IV. tengely** | 55 397 754 505 Ft | 60 017 177 068 Ft |

3. táblázat: Az ÚMVP-ben megmaradó keret az 1. szcenárió szerint

A tengelyek között gyakorlatilag alig lehet már átcsoportosítani, mert a 1698/2005 EK rendelet szerint a II. tengelyre a Program keretének legalább 25%-át, míg a IV. tengelyre legalább 5%-át kell biztosítani és jelenlegi indikatív részesedésük 26% és 6%. Így csak az I. -> III., III -> I, I -> II, III -> II irányokban lehet átcsoportosítást megvalósítani. Érdemi átcsoportosításhoz az EU Bizottság hozzájárulása is szükséges.

**Ebben a szcenárióban a megmaradó forrás alapvetően a bizonytalansági tényezők kezelésére[[7]](#footnote-7), a IV. tengely lebonyolítására és az I, II, III tengelyben pilot jellegű projektek megvalósítására elegendő. Utóbbiakat úgy érdemes kiválasztani, ki lehessen próbálni azokat az új támogatási konstrukciókat, amelyeknek a szakpolitika 2014-től jelentős szerepet szán**. Jelentősebb, az élelmiszergazdaságot érdemben megmozgató intézkedésre a maradvány ebben az esetben nem elegendő.

1. **szcenárió: az I. tengely projektjei a korábbi gyakorlatnál kisebb mértékben nyernek támogatást**

Az Irányító Hatóságnak (a Forrás Allokációs Bizottságnak) joga van arra, hogy a rangsorba helyezett kérelmek forrásigénye ismeretében az adott körben egyedileg határozza meg a szétosztható keret mértékét. Amennyiben az I. tengelyben az eddigi 67,9%-os nyerési arány helyett csak a forrás egyharmada kerülne megítélésre, a többi tengelyben pedig a korábbi évek nyerési aránya maradna, a fennmaradó keret a következőképpen alakulna.

|  | ***Fennmaradó keret***  ***(263,09 Ft/ 1 EUR)*** | ***Fennmaradó keret (280 Ft/ 1 EUR)*** |
| --- | --- | --- |
| **ÚMVP** | 243 138 528 024 Ft | 310 937 457 859 Ft |
| **I. tengely** | 100 353 430 337 Ft | 140 326 305 626 Ft |
| **II. tengely** | 46 697 019 433 Ft | 67 210 202 030 Ft |
| **III. tengely** | 30 288 548 166 Ft | 41 986 997 552 Ft |
| **IV. tengely** | 55 397 754 505 Ft | 60 017 177 068 Ft |

4. táblázat: Az ÚMVP-ben megmaradó keret a 2. szcenárió szerint

**Ebben a szcenárióban a forrás már lehetőséget ad nagyobb hatású agrár-, vidékfejlesztési programok elindítására, amennyiben a fennmaradó forrás céljaiban koncentráltan kerül felhasználásra.**

Az egyes szcenáriók között szakpolitikai megfontolások alapján célszerű dönteni. A döntés jelentősen visszahat az értékelés eredményének hasznosítására. Amennyiben az első szcenárió valósul meg, akkor az értékelés tapasztalatait elsősorban a 2014-2020 időszakra történő tervezésnél lehet figyelembe venni, míg a második változatnál új jogcímek kidolgozásához is alkalmazhatóak a javaslatok. Az értékelői javaslatok megfogalmazásánál arra törekedtünk, hogy azok mindkét szcenárióban értelmezhetőek legyenek.

* 1. A program átfogó értékelése

A teljes programot az Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégia céljaihoz mérve, illetve a programszintű CMEF kérdések megválaszolásával értékeljük. A hatásokat részletesen a tengelyszintű értékeléseknél mutattuk be, mert ezek mindegyik a Program félidejében nem volt még számszerűsíthető, így aggregálható sem.

Az ÚMVP célrendszerét lefektető Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégia vízióját a következőképpen fogalmazta meg:

*„Erősödik a mezőgazdaság multifunkcionális jellege, megindul a vidéki térségek összehangolt, a forrásokat s a fejlesztési elképzeléseket integráló fejlesztése, és egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a fenntarthatósági szempontok, az élhető környezet megteremtése, s egyfajta szolgáltatássá válik a szélesebb társadalom számára a környezeti szempontokat érvényesítő agrárgazdálkodás.”*

A vízió elérése érdekében megvalósítandó feladatokról a Stratégia a következőket rögzíti:

*„A hazai agrár-vidékfejlesztés legfontosabb feladata a vidéki térségek lakosságának alacsony gazdasági aktivitásából, az alacsony foglalkoztatottságból és ezáltal alacsony jövedelmi szintjéből fakadó társadalmi feszültség kezelése. Ez egyrészt a kedvező mezőgazdasági adottságok és a vidék elmaradottsága között feszülő ellentmondás feloldását is jelenti.”*

*„A vidéki térségek gazdaságának megerősítésére a Stratégia három szálon kínál megoldást.*

1. *Egyrészt a jó mezőgazdasági adottságokra alapozó, versenyképes, a térség kistermelőinek szolgáltatásokat nyújtó, azokat integrációval segítő, a helyi társadalom formálásában, aktivizálásában aktív szerepet vállaló mezőgazdasági üzemek támogatása által.*
2. *Másrészt a megerősödő családi gazdálkodók, fiatal gazdák, kisebb gazdaságok támogatása révén, amelyeknek egy része a vidékfejlesztési források felhasználásának segítségével képes a termelés és a jövedelmezőség növelésére, a méretgazdaságosság révén költségoldalon versenyelőny elérésére. Másik részük számára a nagy hozzáadott értékkel rendelkező, a piaci réseket kitöltő termékszerkezet előállítása, illetve a gazdaság diverzifikációja jelentheti hosszú távon a termelés fenntartását, a megélhetést.*
3. *Harmadrészt a vidéki mikrovállalkozások erősítésével, ahol lehet térségi alapon, integrált módon, a térség sajátosságaira, kitörési pontjaira alapozva.”*

A gazdaságfejlesztés mellett a Stratégia még két dimenziót emel ki, amelyeket a fejlesztéseknél figyelembe kell venni.

1. *„A fokozódó gazdasági aktivitás csak a jelenlegi, alacsony környezetterhelés megőrzése esetén kínál fenntartható fejlődési lehetőséget a vidéki térségek, a települések számára. Ezért a megvalósuló fejlesztések mindenkor a térség környezeti, természeti értékeinek megóvásával kell, hogy párosuljanak.*
2. *Mindazonáltal a sikeres vidéki gazdaság csak szükséges, de nem elégséges feltétele a sikeres és élhető települések megteremtésének. Mindehhez szükség van még egy innováció-orientált ám a hagyományokat tiszteletben tartó, azokra alapozó – modernizációra az alábbi területeken:*

* *szolgáltatások elérésének javítása az új – infó-kommunikációs – technológiák felhasználásával;*
* *falumegújítás – örökségvédelem;*
* *kapacitásfejlesztés, innovatív vidékfejlesztési hálózatok kialakítása.”*

Az ÚMVP a célok tekintetében az ÚMVST-re épít, annak céljait veti össze a közösségi iránymutatással[[8]](#footnote-8), jogszabállyal[[9]](#footnote-9) és ez alapján határolja le az egyes intézkedéseket.

***Relevanciaelemzés***

Az ÚMVP programszintű céljainak relevanciáját a Program környezetét jelentő trendek értékelésével és a vonatkozó CMEF kérdések megválaszolásával jellemezzük.

Az élelmiszergazdaság trendjeinek elemzése arra világít rá, hogy 2006. óta a kibocsátás stagnált, az állattenyésztés visszaesése pedig tovább folytatódott. A munkaerő hatékonysága növekedett, elsősorban a technológia korszerűsítés miatt jelentkező létszámcsökkenés hatására. Az elbocsátott munkavállalókat a többi szektor nem tudta jövedelemhez juttatni, így az elmúlt évtizedekben kialakult társadalmi feszültségek továbbra is fennmaradtak. Mindeközben a magyar élelmiszergazdaság nem tudott kitörni a rendszerváltás óta kialakult szerkezeti válságból, amelynek következtében a nyugat-európai élelmiszeripar számára történő alapanyag beszállítás maradt a meghatározó. Ez jövedelmezőségi és foglalkoztatási problémákat generál a vidéki lakosság számára.

Bár az elvándorlás az ÚMVP támogatásainak fényében egyelőre még nem elemezhető, de a romló foglalkoztatási tendenciák ismeretében nem várható a vidéki térségekre ható elvándorlási nyomás csökkenése.

A 2006. óta eltelt időszakban publikált, a klímaváltozással kapcsolatos kutatási eredmények alapján a szakmai közvéleményben tovább erősödött a klímaváltozás hatásaira történő felkészülést előtérbe helyező álláspont.

A Program környezetét jellemző trendek alapján az ÚMVST céljai továbbra is relevánsak, sőt elérésük az elmúlt időszak trendjei fényében még inkább indokolt.

A relevancia vizsgálatát a CMEF értékelési szempontjai a programozási terület társadalmi, környezeti sajátosságai mentén is szükségessé teszik. Az ennek megfelelő CMEF kérdés a következő:

*A program milyen mértékben célozta meg sikerrel a programozási területen a mezőgazdasági tevékenységek sajátosságát a következőket illetően: a programozási terület társadalmi szerkezete; a programozási terület szerkezeti és természeti feltételei.*

A program megalkotásakor a mezőgazdasági tevékenység jellemző sajátosságai az állattenyésztés visszaszorulása, a korszerkezet romlása voltak. A társadalmi szerkezet legjellemzőbb sajátossága a területi egyenlőtlenségek mértéke volt. A természeti sajátosságok közül a sérülékenységgel érintett területek magas arányát érdemes kiemelni.

A program (helyesen) célul tűzte ki az állattenyésztés kibocsátásának növelését, mert a magyar mezőgazdaság egyik legnagyobb problémája, sajátossága az állattenyésztés drasztikus és folyamatos visszaszorulása. A támogatott projektek elemezése alapján ennek a célnak a megvalósulása azonban nem valószínű. Legnagyobb hatás ebből a szempontból a 121-es intézkedés Állattartó telepek korszerűsítése jogcímétől lenne várható. Az intézkedés 355 milliárd Ft megítélt támogatásából ugyan 212 milliárd Ft-ot kötött le ez a jogcím, azonban a megítélt támogatások túlnyomó többsége a környezetvédelmi és technológiai korszerűsítési célokat szolgált, így az állattenyésztés termelési értéke fejlesztések hatására csak korlátozottan fog növekedni, az egyéb kedvezőtlen gazdasági hatások miatt, a támogatások ellenére csak a szinten tartás várható.

A program szintén kiemelt célként kezeli a mezőgazdasági korszerkezet javítását is, amelyre forrást is allokált (pl.: Fiatal gazdák támogatása[[10]](#footnote-10), Gazdaságátadás[[11]](#footnote-11) intézkedések, rendre 24,5 Mrd Ft és 307 millió Ft kötelezettségvállalással), továbbá a jóváhagyott támogatási kérelmeket vizsgálva megállapítható volt, hogy a Fiatal gazda intézkedésben támogatottak közül 704-es támogatást nyertek más intézkedésekben[[12]](#footnote-12) is, összesen 3 760 034 562 Ft értékben.

A korszerkezetet közvetlenül javító intézkedések hatását külső tényezők is korlátozták, továbbá mivel az allokált források sem voltak jelentősek, csak korlátozott hatást várunk. A többi intézkedés is preferálta a korszerkezet változását, de a jellemző tőkehiány miatt a fiatal gazdálkodók ezekkel csak kis mértékben tudtak élni. Ahogy azt a szemlélteti, a támogatottak által megadott e-monitoring adatok alapján a preferált 25-40 éves korosztály még mindig kevesebb támogatást vesz igénybe, mint a 40 fölötti korosztály.

Általános Mezőgazdasági Összeírás 2010, előzetes adatai alapján az állapítható meg, hogy az elmúlt tíz évben a gazdálkodók átlagéletkora másfél évvel nőtt, ezzel összhangban a gazdálkodók korösszetételében eltérés mutatható ki 2000-hez képest. A fiatal (34 éves és ez alatti) gazdálkodók aránya 9-ről 7 százalékra, a 35 és 54 év közötti korosztályé 41-ről 36 százalékra csökkent, ugyanakkor az idősebbek (55 év felettiek) aránya 50-ről 57 százalékra nőtt. Ez a felmérés – mivel idén készült - már a korszerkezet váltást elősegítő intézkedések hatását is mérte. Az eredmények alapján a korszerkezet váltás eléréséhez további intézkedések szükségesek.

|  | ÚMVP | I. tengely | II. tengely | III. tengely | IV. tengely |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Jóváhagyott támogatási kérelmek száma | 82 237 | 33 494 | 42 991 | 5 301 | 531 |
| ebből e-monitoring adatszolgáltatást benyújtott | 41 590 | 30 457 | 6 802 | 4 221 | 92 |
| Születési dátumot megadott magánszemély, ebből: | 19 547 | 17 539 | 1 739 | 269 | - |
| *25 év alatt* | 449 | 428 | 18 | 3 | - |
| *25-40 év között* | 5 048 | 4 610 | 344 | 94 | - |
| *40-60 év között* | 9 797 | 8 792 | 856 | 149 | - |
| *60-80 év között* | 4022 | 3 504 | 496 | 22 | - |
| *80 év fölött* | 231 | 205 | 25 | 1 | - |

5. táblázat: E-monitoring adatok - korszerkezet

A Program szintén megcélozta a hátrányos helyzetű térségek fejlesztését. A bírálati szempontok preferálták a hátrányos helyzetű térségeket, amelynek eredményeképpen a forráslekötések jelentős része hátrányos, LHH vagy komplex LHH kistérségekbe irányult (lásd: ), így a program hozzájárul e kistérségek kedvezőtlen helyzetének javításához.

A Stratégia három szálon kívánja fejleszteni a gazdasági aktivitást (lásd előző oldalon), de ebből a vizsgált időszakban hangsúlyt inkább csak az első kapott, amely a „versenyképes” mezőgazdasági üzemek támogatását irányozta elő. A kihelyezett támogatások 69%-a ugyanis az I. tengelyben a kérelmezők 5%-ának jutott, amely jellemzően többször pályázó, nagygazdaságokat takar. Ezen üzemektől a Stratégia „*a térség kistermelőnek integrációját, a helyi társadalom formálását, aktivizálását”* várja el, de a kérelmekben foglalt vállalások elemzése azt mutatja, hogy a forrás jelentős részét lekötő nagygazdaságok jelentős létszámleépítést valósítottak meg a technológiafejlesztések keretében. Ez nehezen egyeztethető össze a fenti megfogalmazással, továbbá a hazai agrár-vidékfejlesztés legfontosabb feladataként kitűzött, az alacsony gazdasági aktivitásból, foglalkoztatási szintből fakadó feszültségek kezelésével.

A koncentrációt már az ex-ante értékelés is előrejelezte: *Az I. tengely esetében a kiválasztott stratégia indokoltsága nem támasztható alá a versenyképesség egyetlen, széles körben elfogadott fogalom-meghatározásával, miközben a nemzeti prioritások is a versenyképesség egyes elemeire hivatkoznak….. A termelés további koncentrációjára számítunk, a farmok számának csökkenésére, főleg családi farmoknál.*

A természeti sajátosságok, értékekhez való illeszkedést több térinformatikai elemzéssel vizsgáltuk. Az egyik vizsgálatnál az AKG támogatások területi megoszlását vizsgáltuk környezeti sérülékenység fényében. Ez alapján úgy látjuk, hogy azok a támogatások, amelyek elsősorban a környezet-, illetve természetvédelmi célját szolgálják, jól illeszkednek a környezeti, természeti adottságokhoz. Az illeszkedés kedvező mértéke elsősorban a zonális célprogramoknak köszönhetően. Az illeszkedés mértéke még nagyobb lehetett volna, ha az ilyen célú intézkedések (AKG, erdészeti jogcímek) forrásának nagyobb részét a zonális célprogramok használják fel a horizontálisak helyett

***Szinergia a Programon belül***

Az ÚMVST víziója az *„összehangolt, a forrásokat s a fejlesztési elképzeléseket integráló fejlesztést”* célozta meg, bár indikátorokat, számszerűsíthető célokat ezzel a témakörrel kapcsolatban nem határozott meg.

Ezt a témakört vizsgálja a következő két CMEF kérdés is:

* *A program milyen mértékben maximalizálta a tengelyek közötti szinergiákat?*
* *A program milyen mértékben járult hozzá a vidékfejlesztés integrált megközelítéséhez?*

Az intézkedések részletes értékelése alapján megállapítható, hogy az élelmiszergazdaság fejlesztésének (I. és II. tengelyek) nincs előírásokban megjelenő szinergikus kapcsolata a vidékfejlesztéssel (III-IV. tengelyekkel). A két fejlesztési irány egyértelműen lehatárolt tengelyekben történt, amelyek között érdemi kapcsolatot alig találtunk, míg a vidékfejlesztés céljaival ellentétes lehatárolási megoldást igen. Az ÚMVST-ben említett átfogó fejlesztési elvek kevéssé jelentek meg a bírálati szempontokban (kivéve az I. tengelyben a KAT, NATURA, AKG területekről pályázóknak járó többletpontok), vagy lebonyolítási megoldásban, illetve az előírásokban, noha a Stratégia szellemisége kifejezetten ezt igényelte volna: „*a megvalósuló fejlesztések mindenkor a térség környezeti, természeti értékeinek megóvásával kell, hogy párosuljanak”.*

Az integráció mértékét az előírások mellett a **több tengelyben is támogatott** kérelmezők arányának elemzésével is vizsgáltuk. Ebben a tekintetben érdemi kapcsolat csak az I. és II. tengely között tapasztalható. A négy tengelyben **összesen** **43 217 db támogatott kérelmező**[[13]](#footnote-13) található, ebből:

* **7086 db** azon támogatott kérelmezők száma, akik az **I. és a II. tengelyben** is részt vettek. A 7086 db támogatott kérelmező összesen 25 675 db jóváhagyott támogatási kérelmet nyújtott be, melyből 5761 db az AKG, 5 883 db a KAT-NATURA, valamint 6 901 db a Szaktanácsadás jogcímekhez kapcsolódik.
* 83 db kérelmező nyert támogatást az I. és a III. tengelyben is;
* 6 db kérelmező nyert támogatást az I. és IV. tengelyekben is;
* 135 db kérelmező nyert támogatást a II. és III. tengelyekben is;
* 11 db kérelmező nyert támogatást a II. és IV. tengelyekben is.

***Szinergia egyéb fejlesztési programokkal***

A vidékfejlesztés, a területi felzárkóztatás a releváns fejlesztési programok összehangolt működését igényli. Ebből a szempontból leginkább az Új Magyarország Fejlesztési Terv fejlesztéseivel való kapcsolatot, mert az ÚMFT képviseli a legjelentősebb fejlesztési forrást ma Magyarországon. Az ÚMFT-n belül a Regionális Operatív Programokat vizsgáltuk kiemelten, mert ezek célterületei sok hasonlóságot mutatnak az ÚMVP III. tengelyével.

Ezt a témakört vizsgálja a következő CMEF kérdés is: *A program milyen mértékben biztosította a program intézkedései és a Kohéziós Alap, az Európai Szociális Alap, az Európai Halászati Alap és az EMVA által finanszírozott tevékenységek közötti kiegészítő jelleget és összhangot?*

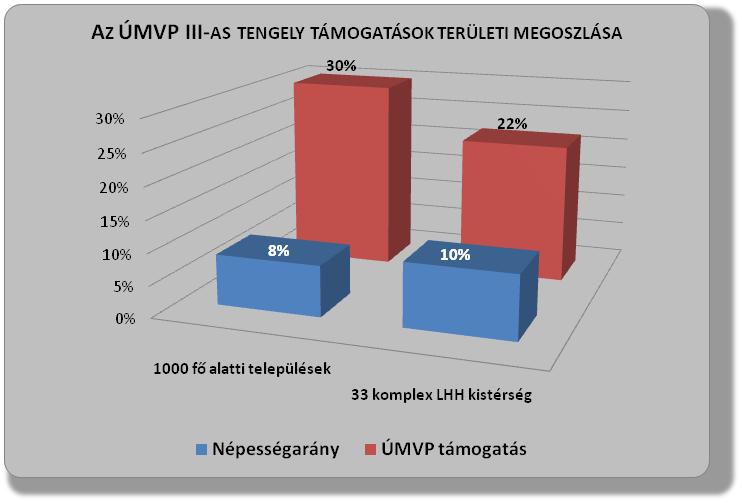
A már említett okból elsősorban az ÚMFT és az ÚMVP kapcsolatát vizsgáltuk.

Az ÚMVP ÚMFT közötti átjárhatóságot szigorú lehatárolási szabályok korlátozzák, megfelelve a közösségi iránymutatásnak, amely demarkációs határok kialakítását várja el. Emellett azonban nincs olyan előírás egyik fejlesztési Program előírásaiban sem, amely a szinergia elérését célozná. Ennek oka részben a lehatárolási kényszer, részben pedig az Irányító Hatóságok közötti operatív kapcsolatok hiánya.

A lehatárolás a gazdaságfejlesztést célzó fejlesztéseknél a tevékenységi kör alapján történt, míg a vidékfejlesztési/területfejlesztési támogatásoknál a települések létszáma, népsűrűsége volt a meghatározó.

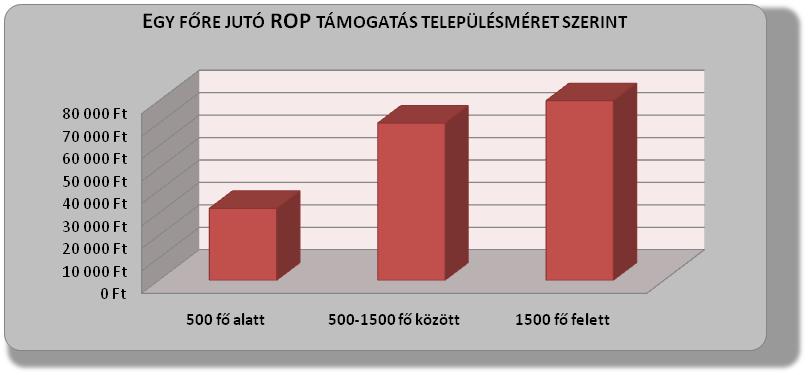
Utóbbi lehatárolási szabály érvényesítését szolgáló előírások és a forrásallokáció együttesen különösen a vidéki térségbe tartozó kistelepüléseket érintette hátrányosan. Az ÚMFT Regionális Operatív Programjainak (ROP) és a ÚMVP vidékfejlesztési támogatásainak (III. tengely) összehasonlító elemzése alapján megállapítható, hogy a lehatárolás következtében a kis létszámú vidéki települések a forráselosztásnál hátrányt szenvednek.

Míg az ÚMVP III. tengelye az 1000 fő alatti településeket és a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérséget is népességarányúknál magasabb mértékben támogatja, addig az ÚMFT inkább a városias térségeket preferálja. A kötelezettségvállalások alapján az állapítható meg, hogy az ÚMVP támogatásainak 30%-a jut el az 1000 fő alatti településekre, amelyek népességarányban 8%-ot képviselnek, míg a 33 leghátrányosabb kistérségbe 22%-a jut el a támogatásnak, ami több mint kétszerese a 10%-os népességaránynak.



4. ábra: Az ÚMVP-ben III. tengely támogatásainak megoszlása

Az ÚMFT kötelezettségvállalásaiból ellentétes tendencia olvasható ki. Ha az egy főre jutó támogatásokat vizsgáljuk, azt tapasztaljuk, az egy főre jutó támogatás a népességlétszámmal növekszik, ahogy ezt az alábbi ábra is bemutatja.



5. ábra: Az ÚMFT ROP egy főre jutó támogatása településméret szerint

Az ÚMFT Regionális Operatív Programjaiban kb. 1 170 mrd Ft. vehető igénybe 2007-2013 között, míg az ÚMVP III. tengelyéből csak kb. 188 mrd Ft. Mivel az ÚMFT ROP felhasználható forrása nagyságrenddel nagyobb az ÚMVP III. tengelyében erre a célra mozgósítható forrásnál, továbbá az ÚMFT Regionális Operatív Programjaiban a nagyobb létszámú települések jutottak relatív több forráshoz, a két programot vizsgálva a kisebb települések hátránya mutatható ki a fejlesztési források felhasználásában.

Ugyancsak hátrányt jelent a kisebb létszámú települések nem agrárjellegű vállalkozásai számára, hogy az ÚMVP mikrovállalkozásokat támogató intézkedése egyes jellemzőiben (pl.: előleg hiánya, 3 év helyett 5 éves vállalási időszak) kevésbé vállalkozóbarát, mint az ÚMFT hasonló intézkedése.

A szinergia a fenti adatokból kiolvasható gyengesége nem tervezett hatásokat indukálhat, elsősorban az elvándorlási nyomás erősítésével. A tapasztalatok az ex-ante értékelés következő megállapítását erősítik: *A vidéki gazdaság és társadalom, ideértve a mezőgazdaságot, nem határoz meg markánsan egy irányt, ezért a vidéki területek rendezett fejlődése mind gazdasági, környezeti és a vidéki életminőség szempontjából nem tűnik biztosítottnak. Ezt támasztja alá az a tény, hogy más nemzeti szabályozások olyan mértékben gyakorolhatnak hatást a vidéki életre, aminek az ellensúlyozására ezen Program intézkedései nem elegendők*

***Illeszkedés a közösségi prioritásokhoz***

A CMEF külön értékelési kérdésként írja elő annak vizsgálatát, hogy *a program milyen mértékben járult hozzá a növekedésre és a munkára vonatkozó megújult lisszaboni stratégia tekintetében a közösségi prioritások megvalósításához a következőket illetően: Foglalkoztatási lehetőségek létrehozása, A növekedési feltételek javítása.*

A programban alapvetően egymásnak ellentmondó célok fogalmazódtak meg a versenyképességet és a foglalkoztatást illetően. A versenyképesség növelése érdekében kitűzött korszerűsítési célok a hazai agráriumban jellemzően létszámcsökkentéssel járnak, hiszen a munkaerő-felhasználás mértéke meghaladja még több, fejlettebb európai ország adatát és jelentős lemaradásban vannak a magyar vállalkozások a gépesítés terén.

Az értékelés keretében elvégzett hatásvizsgálat alapján a technológiai fejlesztésektől a növekedési feltételek erős javulása várható, de a potenciálvizsgálatok alapján úgy látjuk, hogy ennek ára az általános trendnek megfelelő módon munkaerő-felhasználás további csökkenése lesz. Fontos rögzíteni, hogy ez leginkább a nagygazdaságokra és a szántóföldi növénytermesztésre igaz elsősorban, a kisebb gazdaságok és a munkaerőintenzív tevékenységet végzők inkább létszámbővítést terveztek.

A technológia korszerűsítés hatására a versenyképesség javul, a folyamat fenntarthatósága és a vidékfejlesztés céljainak való megfelelése azonban kérdéses, mert a foglalkoztatási szint csökkenése még inkább perifériára szoríthatja a magyar vidéket.

A növekedésnek további korlátot jelenthet a jövőben a magyar mezőgazdaság elöregedő korszerkezete, aminek megváltoztatására a 112/113 intézkedések önmagukban nem bizonyulnak egyelőre elég hathatós eszköznek[[14]](#footnote-14).

A magyar mezőgazdaság további növekedési feltétele lenne a termékszerkezet váltás: elsősorban a növénytermesztés és az állattenyésztés termelési értékben mért arányának megváltoztatása az állattenyésztés javára. A vizsgált időszakban a szántóföldi növénytermesztés dominanciája nem szűnt meg, a preferált szerkezetváltás csak nyomokban észlelhető. Az állattartó telepek a Programból finanszírozott korszerűsítése valószínűsíthetően nem fogja ezt az arány módosítani, mert elsősorban a környezeti szabályoknak (Nitrát Direktíva) való megfelelést szolgálta, és csekély jelentőséget kaptak az új férőhelyek a támogatott projektekben (24%[[15]](#footnote-15)).

A növekedés további kulcsa lehet a hozzáadott érték termelő képesség növekedése. Ilyen támogatásokat is biztosított a program, elsősorban a 123-as intézkedésen keresztül. A támogatások hatása ilyen tekintetben még nem vizsgálható.

A vidéki területek gazdasági teljesítményének növekedéséhez vezethetnének a III. tengely vállalkozásfejlesztési forrásai, de ezek mértéke csak töredéke az ehhez szükségesnek, ráadásul az ÚMFT-ÚMVP lehatárolás miatt a vidéki területek vállalkozásai hátrányosabb helyzetbe kerültek, mintha csak az ÚMFT-ből kaptak volna támogatást. A III. tengelytől növekedési, illetve foglalkoztatási hatás így csak korlátozottan várható, bár ez is hozzájárulhat az I tengelyben várható létszámcsökkenés részleges kompenzálásához. A IV. tengely a kihelyezett támogatás volumene és az eddig támogatott projektek jellege szempontjából sem a foglalkoztatás, sem a növekedés szempontjából nem releváns.

Szintén szükséges vizsgálni a vonatkozó CMEF kérdés alapján, hogy *a program milyen mértékben járult hozzá a gazdasági és társadalmi kohéziós politika célkitűzéseinek eléréséhez a következőket illetően:az EU polgárai közötti egyenlőtlenségek csökkentése, a területi egyensúlyhiányok csökkentése?*

Az esélyegyenlőség biztosítása igen komplex fejlesztési terület. Az ÚMVP ennek a komplex célkitűzésnek három elemét emelte ki. Egyrészt fejleszteni kívánta a vidéki területeken élők az alapszolgáltatásokhoz való hozzáférését, továbbá a nők és romák pozitív diszkriminációját vállalta fel. Az előbbi a III. tengely prioritásaiban, míg az utóbbi az I. és a III. tengely bírálati szempontjaiban jelent meg.

Amint azt a is szemlélteti, a támogatottak által szolgáltatott e-monitoring adatok alapján, a támogatott magánszemélyek között a preferencia ellenére a férfiak aránya a meghatározó, azonban ez a mezőgazdaság sajátosságait tekintve nem meglepő. A monitoring adatok korlátos elemezhetősége mellet megállapítható az is, hogy az arányok tengelyenként különböznek: míg a III. tengelyben nagyjából kiegyenlítettnek mondható az arány, addig az I. tengely (és a II. tengely) esetén jelentős a férfiak dominanciája (77%). Utóbbi szinte teljesen megegyezik a KSH felmérése alapján a mezőgazdaságban foglalkoztatottak között mért aránnyal (74%) A IV. tengelyről a mid-term értékelés összeállításáig nem érkezett érdemi monitoring adatszolgáltatás.

|  | ÚMVP | I. tengely | II. tengely | III. tengely | IV. tengely |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Jóváhagyott támogatási kérelmek száma | 82 237 | 33 494 | 42 991 | 5 301 | 531 |
| ebből e-monitoring adatszolgáltatást benyújtott | 41 590 | 30 457 | 6 802 | 4 221 | 92 |
| ebből magánszemélyekhez köthető, ebből: | 24 826 | 22 353 | 1 855 | 618 | - |
| *férfi* | 15 063 | 13 595 | 1 310 | 158 | - |
| *nő* | 4 466 | 3 934 | 422 | 110 | - |
| *nincs adat* | 5 297 | 4 824 | 123 | 350 | - |

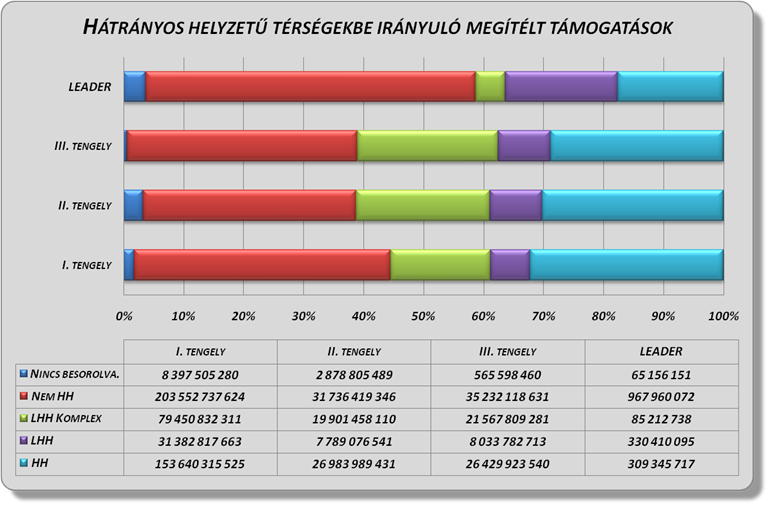
6. táblázat: E-monitoring adatok - nemek szerinti megoszlás

A roma támogatottak arányáról az e-monitoring adatszolgáltatás nem tartalmaz információt, a támogatási kérelmeken szereplő adatok megbízhatósága pedig kérdéses, ezért a preferencia érvényesülését nem javasolt ezen adatok alapján vizsgálni. Célszerű a valós hatást további, specifikus értékelésekkel feltárni.

A fent elemzett területeken az ex-ante értékelés sem várt jelentős előrelépést: „*Nem számítunk jelentős előrelépésre a vidéki nők, romák és más hátrányos helyzetű csoportok helyzetében”.*

A II. tengelyben a KAT intézkedés hat az esélyegyenlőség csökkentésére, hiszen kompenzációt kínál a hátrányos területen gazdálkodóknak. A KAT lehatárolás sikeressége ebből a szempontból sajnos vitatható (ez azonban EU szintű közös metodikán alapul). A lehatárolás felülvizsgálata a felmerült problémák alapján folyamatban van.

Ami a megítélt támogatások kistérségi megoszlását illeti, megállapítható volt, hogy a hátrányos helyzetű, LHH, illetve komplex LHH kistérségek aránya – örvendetes módon – viszonylag magas: a I. és II. tengely esetében ez az arány 60% fölötti, de még az I. tengelyben is több mint 50%[[16]](#footnote-16). A legkisebb (42% körüli) részaránnyal a LEADER tengely bírt, ennek azonban az alacsony pénzügyi előrehaladottság fényében nem szabad jelentőséget tulajdonítani, mert csak a HACS-ok eltérő aktivitásáról tanúskodik, ami idővel kiegyenlítődik majd.



5. ábra: Hátrányos helyzetű térségekbe irányuló megítélt támogatások[[17]](#footnote-17)

További CMEF kérdés vizsgálja, hogy *a program milyen mértékben tartalmaz környezeti célkitűzéseket és milyen mértékben járult hozzá a közösségi prioritások megvalósításához a következőket illetően*

* *a biológiai sokféleség hanyatlásának visszafordítására vonatkozó göteborgi kötelezettségvállalás?*
* *a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK irányelvben meghatározott célkitűzések?*
* *a kiotói jegyzőkönyv éghajlatváltozás enyhítésére vonatkozó céljai?*

A **biodiverzitás** hanyatlásának visszafordítása célként az ÚMST-ben, valamint az egyes intézkedések célrendszerében is megjelenik. A Göteborgi Minisztertanács (2001) munkáját követően a Lisszaboni stratégiába (Európai Fenntartható Fejlődés Stratégia) is beépült célkitűzés az élőhelyek és természetes rendszerek védelmét és helyreállítását, valamint a biodiverzitás csökkenésének 2010-ig történő megállítását irányozza elő[[18]](#footnote-18). A cél szempontjából releváns intézkedésnek tekintjük a II. tengely NATURA 2000 és AKG, továbbá erdészeti jogcímeit, továbbá a mezőgazdasági területek első erdősítését (MGTE) is. Ezen intézkedések közül az AKG és az MGTE kötött le jelentős mértékű forrást, ezért ezektől várható markáns hatás.

A biodiverzitással kapcsolatos célszinteket a Program 26. számú mellékletében 6 indikátor definiálja[[19]](#footnote-19). Megállapítható, hogy az intézkedések hatásaként minden indikátor tekintetében pozitív irányú változásra számítottak a programalkotók (indikátor értékének növekedése)..

A **Kiotó** **Jegyzőkönyv** szellemében az üvegház hatású gázok kibocsátásának csökkentése kiemelt szempontként jelent meg az ÚMVP dokumentumban, annak ellenére, hogy az általános stratégia leírásban megállapításra kerül, hogy hazánk már teljesítette a vállalt kötelezettségeket, továbbá nem szükséges különösebb erőfeszítés az eredmények megőrzéséhez. Az üvegház hatású gázok kibocsátása kapcsán relevánsnak az Állattartó Telepek Korszerűsítése, az Önálló, építéssel nem járó gépek, technológiai berendezések beszerzése, a Mezőgazdasági energiafelhasználás megújuló erőforrásokból történő előállítása jogcímek és az AKG, valamint az MGTE intézkedéseket találtuk, a többi jogcím forrásfelhasználása és jellege miatt nem fog markáns hatást kifejteni az ÜHG kibocsátásra.

Az éghajlatváltozással kapcsolatosan 4 tengely szintű indikátort határoz meg a Program[[20]](#footnote-20). A mutatók alapján a Program elvárt hatása az üvegházhatású gázok emissziójának csökkenése, valamint a megújuló energia termelés részarányának növelése (energianövények termelésén keresztül).

Az Európai Parlament és Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK Irányelve az európai közösségi intézkedések kereteinek meghatározásáról a **víz** **politika** területén (Víz Keretirányelv, továbbiakban: VKI) megteremti a jogi kereteket a vízkészletek (felszíni vizek, az átmeneti vizek, a tengerparti vizek és a felszín alatti vizek) védelmének megvalósításához. Mint azt a hazai állapotfelmérés leírja, a felszíni vizek esetében a szennyezési problémákat az esetek túlnyomó többségében a vizek szerves anyag és tápanyag terhelése okozza. A túlzott tápanyagterhelés 71%-a diffúz eredetű, melyből a mezőgazdaság közelítőleg 85% arányt képvisel. A felszín alatti vizeink nitrát szennyezettségi állapota - országos átlagban – jónak mondható, azonban a mezőgazdasági területeket elkülönítve vizsgálva megállapítható, hogy a leáramlási területeken a legnagyobb a szennyezettségi arány.

Az ÚMVP több intézkedése támogatja a vízpolitika terén tett vállalások teljesítését. Az öntözés, melioráció, területi vízgazdálkodási jogcím, az Állattartó telepek fejlesztése, valamint a II. tengely intézkedései egyértelműen pozitív potenciális hatással rendelkeznek, amennyiben a megvalósítás során a támogatottak az előírásoknak megfelelően járnak el. A hatásokat, mivel azok hosszabb időtávon jelentkeznek egyelőre mérni nem lehetséges.

A vízminőséggel kapcsolatosan a Program 26. számú melléklete összesen 5 indikátort alkalmaz a célszintek meghatározására[[21]](#footnote-21). A mutatók közül egy esetében (öntözött terület aránya) növekedésre, egy esetében változatlan állapotra (nitrát érzékenyként lehatárolt területek aránya) számított a programalkotó, míg a többiek esetében csökkenő értékekre (a csökkenés ez esetben javulást jelez a környezeti feltételekben). Bár közvetlenül nem kapcsolódik a vízminőség kérdésköréhez, nem kerülhetők meg a talajminőséggel kapcsolatos indikátorok sem, mivel a felszín alatti vízkészletek minőségére a talaj állapotának döntő jelentősége van. A Program 6 tengely szintű indikátort jelöl meg a talajminőséggel kapcsolatosan[[22]](#footnote-22): megállapítható, hogy – összhangban a vízminőséggel kapcsolatos indikátorokkal – általános cél a műtrágya-felhasználás (és szennyezés) csökkentése, a szervestrágya-használat javára, továbbá a talajminőséget pozitívan befolyásoló művelési ágak arányának növelése.

A fenti környezeti célkitűzések megvalósításához kapcsolódóan nehéz egyértelműen megállapítani, pontosan mennyi forrást rendelt a Program. A biodiverzitáshoz, a talaj- és vízvédelemhez a Program teljes keretének hozzávetőleg 40%-a[[23]](#footnote-23) kapcsolható, míg az éghajlatváltozás esetében nem tehetünk még becslést sem: célját tekintve egy sor intézkedés sorolható ide, azonban ezek töredéke irányult vélhetően valós mitigációs és/vagy adaptációs tevékenységekre.

***Multiplikáció***

A CMEF vonatkozó értékelési kérdése alapján szintén vizsgálni kell azt, hogy *a program-terv milyen mértékben volt sikeres a megsokszorozó hatások ösztönzése tekintetében.*

A megsokszorozó hatásokat a kérdés kapcsán a gazdasági multiplikációs hatással közelítettük. A gazdaságban multiplikatív hatással a hozzáadott értéket növelő (vagy vélelmezhetően növelő) jogcímek nyomán történt beruházások jelenhetnek meg, mint az élelmiszeripari beruházások (ÉLIP, Kertészeti üzem fejlesztése jogcímek), gépesítés (Önálló gépbeszerzés, Erdészeti gépbeszerzés, Kertészeti gépbeszerzés) vagy új állatférőhelyek létrehozása (Állattartó telepek korszerűsítése jogcím). Ezek a fejlesztési támogatások összességében 234 Mrd forint[[24]](#footnote-24) megítélt támogatási összeget jelentenek. Ez az I. (versenyképességi) tengelyben lekötött 476 Mrd forint megközelítően 50%-a. E beruházások output-növelő hatását (új állatok, nagyobb termény betakarítási hányad stb.), és megnövekedett input igényét (vetőmag, műtrágya, növényvédő szer igény) figyelembe véve beszélhetünk arról, hogy a támogatási összegek további többlet gazdasági tranzakciót vonnak maguk után, amiből végső soron a bruttó hazai termékben tükröződő eredményhez jutunk. Ennek egy közelítő becslését a módszertani kötetünk ökonometriai modellezést taglaló részében mutatjuk be: a modell alapján, hozzávetőlegesen 46 Mrd forintra tehető optimista forgatókönyv szerint a multiplikatív „többlet”.

**Hatékonyság**

Programszinten a hatékonyság témakörében leginkább a holtteher és az eltolódás elkerülésének sikerességét érdemes vizsgálni (összhangban a CMEF vonatkozó értékelési kérdésével).

A holtteher hatások jelenléte, valamint azok csökkentésére irányuló törekvés minden támogatáspolitikai mechanizmus számára alapvető kérdés. Az ÚMVP esetében kiemelt jelentősége lehet a kérdésnek, hiszen a döntési eljárás jellemzően normatív volt: a jogosultsági feltételeknek megfelelő kérelmező, szubjektív mérlegelés, valamint a projekt konkrét nemzetgazdasági relevanciáját vizsgáló elemzés nélkül támogatást nyerhetett. Mindez – elméletileg – egyszerűsítette a döntési eljárást, azonban vélelmezhetően jelentősebb holtteher veszteséget okozott, mint ha a döntéshozók több szempont segítségével mérlegelhették volna a projektek támogatási igényeit.

A holtteher veszteségnek egy elemét igyekeztünk számszerűsíthető módon is közelíteni. Azt vizsgáltuk, hogy a beruházási támogatásokat igénybevevő vállalkozások mennyire tudták volna megvalósítani a beruházást támogatás nélkül. A vizsgálatához az I. (versenyképességi) tengely kiemelt jogcímeire (intézkedéseire) beadott támogatási kérelem adatokat használtuk fel: ahol az az IIER rendszerből elérhető volt, megvizsgáltuk a kérelem mellékleteként benyújtott Standard Fedezeti Hányad (SFH) táblázatokat[[25]](#footnote-25). Az SFH értékek alapján számításokat végeztünk a kérelmezők gazdasági erejére vonatkozóan (kvartilisek képzésén keresztül), mely során megállapítható volt, hogy a támogatások közel 50%-a olyan vállalkozásokhoz került, akik egyébként is tőkeerősek, finanszírozási potenciáljuk pedig valószínűleg kielégítő lett volna beruházásaik végrehajtásához.

A programalkotók megítélésünk szerint sikerrel oldották fel az „eltolódás” problematikáját, vagyis azt, hogy a támogatottak a fejlesztési forrásokat a fejlesztéspolitikai célokhoz vélelmezhetően leginkább illeszkedő beszerzéseket végezzenek el. A jogcímrendeletek ugyanis pontosan meghatározták a támogatható tevékenységek körét, valamint a beszerezhető technológiai eszközöket, gépeket (Gépkatalógus), továbbá a beépített műtárgyakat, létesítményeket (Építési Normagyűjtemény).

**Kiemelt hatások elemzése**

A CMEF értékelési kérdései alapján néhány kiemelt hatást programszinten is szükséges vizsgálni.

*A program milyen mértékben célozta meg sikerrel a programozási terület különös helyzeteit, különösen az elnéptelenedést vagy a városi központok nyomását?*

Az I. tengely hatása vegyes az elvándorlás szempontjából. Bár a támogatások többsége itt is a hátrányos helyzetű településekre jutott (hátrányos helyzetű, LHH és komplex LHH kistérségek aránya 55% a támogatott fejlesztések között), de a nyertes projektek egyenlege a foglalkoztatás szempontjából negatív, ami inkább az elvándorlást erősíti.

A II. tengely intézkedései közül a KAT, illetve az erdészeti jogcímek hathatnak az elvándorlás ellen, hiszen az AKG, NATURA 2000 jogcímek környezeti teljesítményt kompenzálnak, nem területi hátrányt. A KAT és az erdészeti jogcímek esetében a felhasznált forrás kis mértéke miatt csak országos szinten egyelőre nem mérhető mértékű hatás várható.

Megítélésünk szerint a III-IV. tengely intézkedéseihez kapcsolódhatnak olyan jellegű fejlesztési projektek, melyek célja elsősorban a vidéki népesség megtartásának elősegítése, így a következőkben ezen intézkedéseket elemezzük részletesen. A III-IV. tengely támogatásai csökkentik a területi egyenlőtlenségeket, mert a legfejletlenebb régiókat lakossági arányukat meghaladó mértékben kedvezményezik. A támogatások területi eloszlásának legnagyobb nyertesei a dél-dunántúli és az észak-magyarországi régiók. Mindkét téregységben a fejletlenség egyik, bár nem a legfontosabb oka az elaprózott település szerkezet, ezért a kistelepülésekre irányuló fejlesztések növelték abszorpciós kapacitásukat (előbbi régió támogatásokból való részesedése 17%, utóbbié 20%, miközben az állandó népességnek csupán, sorrendben 10%-a ill. 13%-a él e két régióban). Kisebb mértékben, de a népességaránynál magasabb a támogatásokból való részesedés a nyugat-dunántúli és az észak-alföldi régióban (a régiók említett sorrendjében 13% és 19% a támogatásokból, 10% és 15% a népességből). A két arányszám nagyjából megegyezik a közép-dunántúli és a dél-alföldi régióban (10% és 14% a támogatásokból, 11% és 13% a népességből), míg mélyen a népességarány alatt marad a közép-magyarországi régióban (6%-os részesedés a támogatásokból, 28%-os népességből).

Ugyanez, vagyis a markáns területkiegyenlítő hatás állapítható meg, ha a leghátrányosabb helyzetű kistérségek két csoportjának részesedését nézzük a támogatásokból: a 33 komplex programmal segített kistérségben valósul meg a jóváhagyott fejlesztések 22%-a, ami több, mint kétszerese a szóban forgó kistérségek népességarányának (10%). Az ugyancsak halmozott hátrányokkal sújtott 14 kistérség esetében kisebb a pozitív eltérés, de így is jelentős (9% elnyert támogatás-arány és 5% népességarány).

A támogatások kedvezményezési mértékét településméret szerint vizsgálva azt mondhatjuk, hogy csak a legkisebb településkategória, az ezer fősnél kisebb települések részesedtek kisebb mértékben a megítélt támogatásokból (30%), mint amekkora a települési rendszerben elfoglalt részarányuk (54%). Ha viszont támogatottságukat népességarányukhoz viszonyítjuk (8%), négyszeres mértékről beszélhetünk.

Az ÚMVP III.-IV. tengelyeinek támogatásai a vizsgált periódusban a kistelepüléseket és a hátrányos helyzetű térkategóriákat népességarányuknál lényegesen nagyobb arányban kedvezményezték, ily módon felzárkóztató hatásuk nem vitatható.

A CMEF szintén rákérdez arra, hogy a *program milyen mértékben járult hozzá a vidéki területeken a fenntartható fejlődés elősegítéséhez, különös tekintettel a vidéki területeken a természeti erőforrások és a táj védelme és növelése terén a három prioritási területhez:*

* *biológiai sokféleség, valamint a magas természeti értékű mezőgazdasági és erdészeti rendszerek, illetve a tradicionális mezőgazdasági táj megőrzése és fejlesztése?*
* *víz?*
* *éghajlatváltozás?*

A **biodiverzitás**, valamint az MTÉT területekre gyakorolt potenciális hatás tekintetében elsősorban a *Natura 2000,* az *AKG, az MGTE* valamint a *Gyümölcsültetvények* korszerűsítése, telepítése jogcímeket találtuk relevánsnak. A Natura 2000 intézkedés előírásai, az értékelés megállapításai alapján alkalmasak a célok elérésére, az intézkedés által kezelt terület nagysága[[26]](#footnote-26) miatt azonban nem várható jelentős hatás. Az AKG intézkedésben a legnagyobb jelentőségű (az intézkedésben támogatott területek 53%-ával, a megítélt támogatás hozzávetőleg 70%-ával) célprogram, az *integrált szántó célprogram*, az értékelés megállapításai szerint vélelmezhetően közepes mértékben járul hozzá a célok eléréséhez, köszönhetően az előírások viszonylagos „gyengeségének”. Az AKG intézkedés többi célprogramja, bár magasabb prioritásként kezeli a biodiverzitás kérdését, a támogatottak számának „csekély” volta miatt valószínűleg szintén nem fog markáns hatást előidézni. Az MGTE intézkedés várhatóan kedvező hatású a biodiverzítás szempontjából azokban az esetekben, amikor intenzíven művelt szántók fásítása történik meg. Kiemelten kedvező hatás az aljnövényzet szempontjából kedvezőbb őshonos fafajok esetében várható. A gyümölcsültetvények esetében fenntarthatósági szempontból csak az integrált és az ökológiai gazdálkodási formák lehetnek kedvező hatásúak, azonban a támogatott projektek kis száma[[27]](#footnote-27) – jelenleg – nem gyakorolt kimutatható hatást a biológiai sokféleségre.

A **vízminőségre** alapvetően az *Állattartó telepek* korszerűsítése, az *Öntözés*, melioráció, területi vízgazdálkodás, a *Gyümölcsültetvények* korszerűsítése, telepítése jogcímek, és az *AKG* célprogramok és az MGTE intézkedés fejthetnek ki hatást. Az ÁTK jogcím esetében a környezeti megfelelést szolgáló technológiák a vízminőségre várhatóan pozitív hatással bírnak. Megjegyzendő, hogy ezen intézkedés kimagaslóan sok forrást kötött le, így joggal várható a pozitív vízminőségi hatás. Az Öntözés jogcím hatása nem dönthető el, azt csak a konkrét projektek részletes hatásmonitoringja alapján állapítható majd meg, mert a beszerzett eszközök használati módjától és az adott területek adottságaitól is függenek a hatások. Az integrált szántó (AKG) célprogram viszonylag enyhe előírásai vélelmezhetően nem teszik majd lehetővé az AKG vízminőség javítási céljainak elérését. Az MGTE intézkedés esetében kiemelten az őshonos fafajok tekinthetőek igazán pozitívnak a vízháztartás szempontjából. A Gyümölcs ültetvények jogcím esetében a magas vegyszerezési és öntözési igény miatt várhatóan nem számolhatunk pozitív irányú változással.

A félidei értékelés, jellegéből fakadóan nem alkalmas arra, hogy a vízminőségben történő változást értékelhesse: egyrészt a mérési adatok hiánya miatt (a megvalósítástól eltelt idő rövidsége okán), másrészt még nem valósult meg olyan számosságú fejlesztés, mely markáns, mérhető javulást okozott volna a mérési eredményekben.

Az **éghajlatváltozásra** gyakorolt hatás vizsgálata során mitigációs és adaptációs vizsgálatokat végeztünk. *Mitigáció* tekintetében az ÁTK biogáz technológiát megvalósító beruházásait tekinthetjük jelentősnek a megítélt támogatások tükrében (lekötött a 212 Mrd Ft 30%-a, vagyis összesen mintegy 63,6 Mrd Ft irányult a biogáz technológia fejlesztésére), míg az AKG intézkedésnél a nitrogén-dioxid kibocsátás csökkenését és a szénmegkötő képesség enyhe növekedését várjuk. Utóbbi hatás várható a Mezőgazdasági területek első erdősítése intézkedéstől is. Az ÁTK intézkedéstől pozitív változás várható, azonban ezt számszerűsíteni a kapacitás adatok hiányában nem lehetett. A mezőgazdasági és erdészeti gépbeszerzések hatására a Program megvalósításának jelenlegi fázisában nem lehet még egyértelmű választ adni, elsősorban a géphasználati szokások, valamint az emissziós adatok ismeretének hiányában. A Mezőgazdasági területek első erdősítése jogcím esetében a szénmegkötő képesség jelentős javulása várható lokálisan, azonban ennek mértéke az országos kibocsátáshoz mérve még nem jelentős az új telepítések relatív kis mértéke miatt. Mivel az AKG intézkedésben magas volt az integrált szántóföldi növénytermesztés célprogram aránya (az intézkedésben támogatott területek 53%-ával, a megítélt támogatás hozzávetőleg 70%-ával) és ettől a gazdálkodási gyakorlat megváltoztatása csak kisebb mértékben várható, ezért a nitrogén-dioxid kibocsátás csökkenését is csak kis mértékben valószínűsítjük. A kérdéskör részletes vizsgálata a további értékelésekben is indokolt.

Az *adaptáció* tekintetében, a szakképzési és szaktanácsadási intézkedések (111-es intézkedés: 5 568 113 634 Ft, 114-es intézkedés: 1 867 991 357 Ft megítélt támogatás) esetében vélelmezhető pozitív irányú változás, azonban vizsgálatunk feltárta, hogy ezen programok tematikájában sajnálatos módon viszonylag kis hangsúllyal szerepeltek az éghajlatváltozással kapcsolatos ismeretek. A Fiatal gazdák támogatása (2373 támogatott gazda, 24 455 969 000 Ft megítélt támogatás) és a Gazdaságátadás (37 támogatott gazda, 307 533 492 Ft megítélt támogatás) intézkedések várhatóan szintén alacsony hatással bírnak, lévén a források kis része irányult az adaptáció szempontjából pozitív extenzív gazdálkodási formák támogatására. A Gyümölcsültetvények támogatása jogcím, a magas beruházási igény, valamint a magas vegyszer- és energia-felhasználás miatt kedvezőtlen hatásúnak mondható.

A ***táj védelme*** szempontjából elsősorban a II. tengely KAT és AKG, valamint erdészeti jogcímei relevánsak. Az elkészített elemzések és esettanulmányok alapján úgy látjuk, hogy a KAT intézkedés kevéssé volt releváns a táj védelme szempontjából, mert csak kisebb mértékben érte el a termelési szerkezet megváltoztatását. Ráadásul mivel horizontális intézkedésről van szó (a lehatároláson belül), ezért a kérelmezőkre bízza az adott tájhoz illeszkedő művelési módok megválasztását, így az illeszkedés rendszerszinten nem biztosított. Ugyanez igaz az AKG horizontális célprogramjaira is, vagyis a tájhoz való illeszkedés itt sem biztosított, ezt a szempontot ezek a célprogramok a kérelmező egyéni mérlegelésére bízzák. Ez sajnos több esetben inkább negatív hatású, mert ha a támogatás előírása az adott tájon pont nem releváns (pl.: a támogatott gyümölcsfajta), még rossz irányú tájhasználati változást is eredményezhet. További probléma ezekkel a jogcímekkel, célprogramokkal kapcsolatban, hogy a döntési folyamat nem tartalmaz mérlegelési lehetőséget, és szakemberek nem vesznek benne részt, noha a tájhoz való illeszkedés nem képezhető le objektív szempontokkal. Ezzel ellentétben az AKG zonális célprogramjai jellemzően pozitív hatásúak, mert egy adott tájegységre szabott előíráskészlettel rendelkeznek, és lebonyolításukban az adott tájat jól ismerő Nemzeti Parkok munkatársai is aktívabban bekapcsolódtak.

A II. tengely erdészeti jogcímeinél vegyes a kép a táj védelme szempontjából. A Mezőgazdasági Területek Első Erdősítése intézkedés bírálati szempontjai pozitív módon ösztönözték a tájhoz illeszkedő fafajok telepítését, ugyanakkor az intézkedés keretében továbbra is történtek invazív fafajokkal telepítések, amely gyakorlat a táj szempontjából nem kedvező. Meg kell természetesen jegyezni, hogy a támogatás hatására az öshonos fafajok aránya magasabb volt a telepítésben, mint az egyébként szokásos és a bírálati szempontok a monokultúrás telepítés ellen is hatottak. Ugyanakkor nagyon magas a gazdasági rendeltetésű erdők aránya a telepítésekben, míg a táj szempontjából a többi hasznosítási mód lenne a kedvezőbb. A többi erdészeti intézkedés, jogcím hatása egyértelműen pozitív (mert például lehetővé teszik az állomány javítását, ezáltal természetesebb tájkép visszaállítását szolgálják), de a tényleges hatás a projektek csekély előrehaladottsága miatt még nem ítélhető meg.

* 1. Az I. tengely értékelése

Az ÚMVP I. tengelye (A mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének javítása) szolgál az ÚMVST-ben foglalt versenyképességi és szerkezetátalakítási célok elérésének támogatására.

Ennek érdekében tíz intézkedésre allokált forrást az ÚMVP, amelyek közül a vizsgált időszakban kilenc megnyitására került sor.

A hatásvizsgálatok eredményeinek megalapozása érdekében röviden jellemezzük az egyes intézkedések forrásfelhasználását és legfontosabb output mutatóit. Az egyes intézkedéseket eltérő részletezettséggel mutatjuk be, koncentrálva azokra, amelyek a hatásvizsgálatok szempontjából meghatározóak voltak.

A **Humán tőke fejlesztését és a tudás támogatását** szolgáló intézkedéscsoporttal a Program a gazdálkodók üzleti, piaci informáltságának bővítését, és a szakmai tudás fejlesztését, valamint a szektorra jellemző kedvezőtlen korszerkezet javítását célozta meg.

Az üzleti, piaci informáltság bővítését a 111. Szakképzési és tájékoztatási tevékenységek **111.1 Komplex tájékoztatási tevékenység: gazdálkodói információs szolgálat** jogcím szolgálta, 202 agrárkamarai tanácsadó szolgáltatásán keresztül. Az agrárkamarai tanácsadók korszerű infrastruktúra felhasználásával segítették a támogatási kérelmek benyújtását és látták el a jogszabályokkal, támogatásokkal, üzleti lehetőségekkel kapcsolatos információkkal a hozzájuk forduló, illetve megkeresett ügyfeleket, 2009-ben számszerűleg 64 038 gazdálkodót.

Hasonló célt töltött be **a 114-es** **szaktanácsadás** intézkedés, amelynek révén a gazdálkodók speciális szakértői segítséget vehettek igénybe a kölcsönös megfeleltetés előírásaival, a munkahelyi biztonsági előírások betartatásával, továbbá tevékenységük eredményességének növelésével kapcsolatban. Az intézkedés a szaktanácsadás költségét finanszírozta összesen 16 069 esetben, 1 867 991 357 Ft kötelezettségvállalással.

A szakmai tudás fejlesztését a **111.3 Mezőgazdasághoz és erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó képzések** alintézkedés szolgálta, amelynek keretében a képzéseket a Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet (VKSZI) által koordinált képzési központok bonyolították le. Összesen 39 képző intézmény képzéseiből választhattak a támogattak, akik 6001 esetben vettek igénybe képzést.

A korszerkezet javítását szolgálta a **112** **Fiatal gazdálkodók tevékenységének megkezdését** támogató intézkedés illetve a **Korengedményes nyugdíjazás** (113 intézkedés). Előbbi 24 455 969 000 Ft kötelezettségvállalást vállalt 2 373 kedvezményezett gazdálkodó beruházásaira, míg utóbbi 307 533 492 Ft támogatást jelentett 37 magánszemély felé. Fiatal gazdálkodók tevékenységének megkezdését a 67/2007 (VII. 26.) FVM és a 113/2009 (VIII. 29) FVM rendelet hirdette meg jövedelempótló támogatásként. A támogatás összege a négy éven belül elérni kívánt üzem méretre vonatkozó vállalástól függő összeg volt 20.000 EUR-tól (4-7 EUME) 40.000 EUR-ig (10 EUME feletti érték). A támogatást a jogcímrendeletben előírt agrár-végzettségű, 40 évnél fiatalabb magánszemélyek vehették igénybe, amennyiben a támogatással először váltak mezőgazdasági üzem vezetőjévé, illetve alapítottak, vagy vettek át. gazdaságot. A kérelmek száma mindkét benyújtási körben (2008, 2009) jelentős érdeklődésről adott számot. Az első körben a kérelmezők 58%-a, a másodikban 14% nyert. Az e-monitoring adatszolgáltatás adatai alapján az 1423 válaszadó kedvezményezett összesen 12 435 hektár saját tulajdonú, míg 21 367 hektár bérelt földet kezelt összesen. Az intézkedés output indikátora már meghaladta a tervezett értéket (2000 támogatott fiatal gazda), megnyitása mégis indokolt a jövőben is, mert a korszerkezet érdemi módosítása további fiatal gazdálkodók bevonását igényli. Az eddigi jelentkezési számok alapján igény is van a támogatás iránt.

A **Humán tőke fejlesztését és a tudás támogatását** szolgáló intézkedéscsoportra összesen 41 693 893 849 Ft kötelezettségvállalás született a vizsgált időszakban és összesen 88 518 gazdálkodót értek el a különböző intézkedések. Az intézkedéscsoport az intézkedések egyedi értékelése alapján releváns és szükséges.

Az intézkedéscsoport a gazdálkodók jövedelmezőségéhez, a gazdasági növekedéshez csak közvetetten járult hozzá, a munka termelékenységre az előzetes hatások becslésére alapozva pozitívan hatott, azonban ez a programvégrehajtás jelenlegi szakaszában még nem kvantifikálható. Az Éghajlatváltozás elleni küzdelemben ez az intézkedéscsoport nem képviselt hangsúlyos szerepet, mert nem célozta meg sem a képzések, sem a tanácsadáson keresztül a gazdálkodók felkészítését a változásra. A biológiai sokféléség csökkenése elleni küzdelem, a magas természeti értékű területek fenntartására, a vízminőség, a talajminőség javítására az intézkedéscsoporton belül a képzések, illetve az agrárkamarai ügyfélszolgálat tevékenysége hatott. Előbbi az Agrár-Környezetgazdálkodási Programban (AKG) résztvevők kötelező képzésén, utóbbi a tanácsadók, szintén az AKG-val kapcsolatos tanácsadási tevékenységén keresztül valósult meg.

Az egyértelműen kedvező összkép mellett ugyanakkor meg kell állapítani, hogy a képzések tartalma sok esetben felújításra szorul és sem a képzések, sem a tanácsadási hálózatok, sem a korszerkezet váltást támogató intézkedések nem szolgálták hangsúlyosan a Stratégia által megcélzott termék-szerkezetváltást, illetve az értéklánc mentén megvalósuló integrációt mert kevés üzleti orientációs elemet tartalmaztak.

A **Fizikai tőke fejlesztését, szerkezetváltását célzó intézkedéscsoport** a vidéki térségek gazdaságának megerősítését szolgálta. Ehhez kapcsolódva a Program három, egymásnak részben ellentmondó célt is kitűzött, amikor a versenyképes mezőgazdasági üzemek támogatását, a családi gazdálkodók, kisebb gazdaságok támogatását is felvállalja úgy, hogy közben a Program fő feladatának a vidéki lakosság alacsony foglalkoztatottságából adódó társadalmi feszültség kezelését tekinti. A fizikai tőke fejlesztését a Mezőgazdasági üzemek korszerűsítése (121), Erdők gazdasági értékének javítása (122), Mezőgazdasági és erdészeti termékek értéknövelése (123), Mezőgazdasági és erdészeti infrastruktúra (125) intézkedések keretében meghirdetett, összesen 14 jogcím szolgálja.

Az intézkedéscsoporton és az egész I. tengelyen belül meghatározó volt a **121-es (Mezőgazdasági üzemek korszerűsítése)** intézkedés szerepe, amely 76%-át teszi ki a tengelyen belül megítélt támogatásoknak.

Az intézkedésen belül kiemelt szerepe volt az **Állattartó Telepek Korszerűsítése (ÁTK)** jogcímnek, amelyre három alkalommal is lehetett kérelmet benyújtani. Összesen 212 042 027 803 Ft kötelezettségvállalás született 1761 nyertes felé. A kapott támogatás 24%-át a kedvezményezettek férőhelybővítésre, míg 34%-át környezetvédelmi célú beruházásra, többit pedig egyéb fejlesztésre fordították. A megvalósított beruházások hatására ezek a vállalkozások teljesítik a vonatkozó EU-s környezetvédelmi normákat és a férőhelybővítés hatására árbevételük várhatóan növekedni fog. Azonban ennek valószínűleg ára van, mert versenyképességük növekedését üzleti terveik szerint a nyertesek 1634 fő leépítésével fogják elérni. Érdemes ezeket a számokat szegmensek mentén külön is vizsgálni. Ha a vállalkozásokat gazdasági teljesítményük alapján méretkategóriákba soroljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy míg a mikro-, kis- és közepes méretű vállalkozások létszámbővítést (1283 fő), a nagy gazdálkodók létszámcsökkentést (-2917 fő) terveztek. A kettő eredője teszi ki a jogcím összességében várható negatív munkaerőpiaci hatását. Fontos még megjegyezni, hogy a már lezárt projektek vizsgálata a tervekkel ellentétes hatást (létszámbővítést) mutatott ki, igaz egy a teljes támogatott sokaságot nem jellemző mintán, továbbá a kérelmek egy részét a vállalkozások már a gazdasági válság időszakában nyújtották be. A jogcím további hatásának tekinthetjük a vízminőség közvetett javítását a trágyakezelés fejlesztésén keresztül és kismértékben az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését a biogáz beruházások megvalósításán keresztül (1382 támogatott, 72 mrd Ft értékű támogatást igényelt ezekre a tevékenységekre).

Az ÁTK jogcím mellett a **Gépbeszerzés** jogcím kapott még jelentős támogatást (76,7 mrd Ft támogatás, 7256 támogatott). Itt meghatározó volt az önjáró erőgépek beszerzése a támogatottak részéről (31,5%), amit a magajáró betakarító (20%) követett gyakoriságban. A támogatás révén korszerűsödött a gazdálkodók műszaki háttere, ugyanakkor ez is a foglalkoztatás rovására fog várhatóan történni, a benyújtott tervek szerint 3211 fős negatív egyenleggel (a nagygazdaságok 5412 fő leépítés, mikro, kis, középvállalkozások 1601[[28]](#footnote-28) fő bővítés). A jogcímnek lehet hatása az energiafelhasználásra és ezen keresztül az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértékére, ennek mértékét azonban kapacitáskihasználtságot jellemző adatok hiányában ma még becsülni sem lehet.

Az intézkedés további jogcímei kisebb forrást használtak fel. A **Szárítók támogatása** 30,4 mrd Ft forrást kötött le. Ezen beruházások révén a munkaegészségügyi és környezeti feltételek javulása mellett 691 gazdálkodó értékesítési lehetőségei bővültek a termények szárításával, 1299 fő létszámleépítését tervezve. A **Kertészeti üzemek korszerűsítése** 14,6 mrd Ft forrással 178 támogatott kérelemmel szolgálta a technológiai fejlesztést, ebben az esetben várhatóan létszámbővítést generálva (434 fő az üzleti tervek alapján). Az **Öntözés, meliorizáció, vízgazdálkodás** 8,3 mrd Ft értékben támogatott 268 projektet, 230 fős létszám-leépítési terv mellett.

A **biomassza kazánok** támogatása (151 m Ft, 5 támogatott), az **Évelő, lágy és fás szárú energiaültetvények telepítéséhez nyújtandó támogatás** (487 m Ft, 72 támogatott), **(Gyümölcs)ültetvények korszerűsítéséhez, telepítéséhez nyújtott támogatások** (1,945 mrd Ft, 110 támogatott) jogcímek olyan kevés támogatást kötöttek le, hogy hatásuk tengelyszinten elenyésző, inkább csak pilot jelleggel lehet azokat értelmezni.

**Az intézkedésen belül meghatározó ÁTK és Gépbeszerzés jogcímek hatásai mellett a további jogcímek hatásai elenyésznek**. Ezt figyelembe véve az állapítható meg, hogy az intézkedést a műszaki kapacitások intenzív fejlesztése jellemezte, amely azonban jelentős létszámleépítéshez vezethet a nagyobb vállalkozásoknál, mert az állattartó telepeknél, illetve a gépbeszerzésben magasan reprezentált szántóföldi termesztésben a technológia-korszerűsítés létszámleépítést indukált. Ez akkor lesz igaz, hogy ha a támogatottak a benyújtott üzleti terveik szerint valósítják meg a projekteket. A már lezárt ÁTK-s projektekre lefolytatott, illetve az összes beruházási projektre elvégzett ökonometriai vizsgálataink nem mutattak ki változást a munkaerő-felhasználásban. A támogatott projektekben kisebb arányban található meg a kapacitás-bővítés, amelynek várható létszámbővítő hatását ellensúlyozza a technológia korszerűsítés várható foglalkoztatást csökkentő hatása. Meghatározó még az ÁTK beruházásoknak a vízbázisok védelmében kifejtett pozitív hatása és valószínűsíthető, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátását is csökkenti az intézkedés, az ÁTK biogáz fejlesztéseken keresztül. Az intézkedés releváns volt a jövedelmezőség növekedésében, bár a kapcsolódó ökonometriai modellek itt a már lezárt fejlesztések rövid működési időszaka miatt még jelentős bizonytalansággal tudják interpretálni az eredményeket. Az intézkedés szintén releváns volt a munkaerő-termelékenység növekedésében a bővülő bevétel és a csökkenő munkaerő-felhasználás eredőjeként. A biodiverzítás tekintetében az intézkedés fejlesztései semlegesnek tekinthetőek.

Az erdészeti alágazat fejlesztését célozta az **Erdők gazdasági értékének javítása** **(122)** intézkedés, amelyben a félidei értékelésig **Az erdészeti célra használt géppark fejlesztéséhez és korszerűsítéséhez nyújtandó támogatás jogcím** indult el. Ebben 4 586 432 127 Ft értékben történt kötelezettségvállalás 139 kedvezményezett felé, a többi gépbeszerzési támogatásra jellemző hatások mellett.

Az intézkedéscsoport másik meghatározó intézkedése a **Mezőgazdasági és erdészeti termékek értéknövelése (123)**. Ennek keretében 624 kérelmező 78 623 586 645 Ft támogatást használt fel a mezőgazdasági termékek feldolgozottsági szintjét növelő beruházásokra két jogcímben (Mezőgazdasági termékek értéknövelése és a Mezőgazdasági termékek értéknövelése félkész vagy végtermékek energiatermelési célú felhasználásra való előállításával). A beruházások összesen 446 fős munkahelybővítést mutatnak egyenlegként a tervek alapján. A projektek vegyesen terveztek létszámbővítést, vagy csökkentést, mert ez támogatási sikerességüket csak kis mértékben befolyásolta. A már lezárt beruházások ökonometriai vizsgálata nem mutatott szignifikáns növekedést az értékesítés nettó árbevételében. Az eredmény egyelőre az alacsony mintaszám és a rövid működési időszak miatt csak erős korlátozással értelmezhető.

A **Mezőgazdasági és erdészeti infrastruktúra (125)** intézkedés a 121 intézkedés keretében meghirdetett Öntözés, meliorizáció, vízgazdálkodás jogcímet finanszírozta.

Az I. tengely harmadik intézkedéscsoportját az Átmeneti intézkedések képezték. A tervezett két intézkedésből a **Termelői csoportok létrehozásához és működéséhez nyújtandó támogatások (142)** intézkedés megnyitása történt meg, amelynek keretében 59 termelői csoport részesült 1 740 000 000 Ft támogatásban. A működtetési támogatás hozzájárult a résztvevő gazdálkodók értékesítési lehetőségeinek bővítéséhez, ezen keresztül a jövedelmezőség javításához.

A teljes tengely értékeléséhez fontos még bemutatni a támogatások koncentrációjának mértékét: a támogatottak 5%-a kapta a támogatások 69%-át[[29]](#footnote-29). Ez az eredmény a 121-es intézkedés hatása (5% nyert el 60% támogatást), amit a 111 intézkedésből az Agrárkamarának megítélt támogatás torzít tovább.

**Hatáselemzés**

Az I. tengely a Közös Értékelési Módszertani Keret (CMEF) hét fő hatásindikátora mentén a következőkkel jellemezhető:

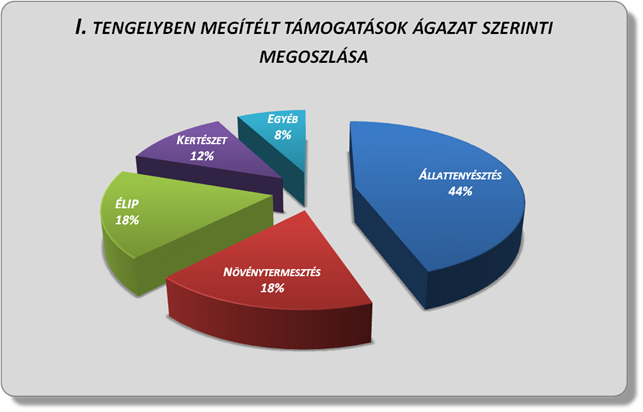
* a tesztüzemi rendszer (FADN) adataival végzett ökonometriai panelvizsgálat eredménye alapján, **az I. tengelyben nyertes mezőgazdasági üzemek számára már megítélt 355 mrd Ft kötelezettségvállalás legfeljebb 46,15 mrd Ft gazdasági növekedést (nettó hozzáadott érték növekedést) indukál várhatóan a fejlesztések lezárását követően évente.** Az eredményt a FADN-ban szereplő, az ÚMVP-ből beruházást megvalósító gazdaságok jövedelmezőségének vizsgálata alapján határoztuk meg**;**
* a munkaerő változása szempontjából releváns beruházási jogcímek tervezett létszámváltozásának összesítése alapján **5097 fő létszámcsökkenés várható a tengely beruházásai nyomán, ha a támogatottak a projekteket a terveik szerint valósítják meg.** Ez egybecseng az ex-ante értékelés előrejelzésével, miszerint: *A várhatóan csökkenő és öregedő vidéki népességen belül a foglalkoztatás csökkenését csak részben ellensúlyozza program, növekedés csak a nem-mezőgazdasági (tercier) foglalkoztatottságban várható.* Egyelőre az ökonometriai vizsgálatok valós hatásként nem igazolták vissza a munkaerő-felhasználás csökkenését, ehelyett **változatlan munkaerő-felhasználást mutatott a hatásvizsgálat eredménye a lezárt projektek esetében**;
* **a munkaerő termelékenysége a tengely fejlesztései hatására várhatóan növekedni fog a létszámcsökkenés miatt**, de ezt a már lezárt projektek ökonometriai vizsgálata egyelőre nem tudta megerősíteni;
* **a tengely intézkedései közül egyedül a 111 Szakképzési és tájékoztatási tevékenységek hatott a biológiai sokfélelég csökkenése ellen**, az AKG jogcímez kapcsolódó képzésekkel és tanácsadással, azonban ez a hatás közvetett jellege miatt nem kvantifikálható;
* **a tengely intézkedései nem relevánsak a Magas Természeti Értékű Területek fenntartása szempontjából**, mert nem területek, hanem pontszerű fejlesztések támogatása volt a jellemző;
* **a vízminőség javítását célozta a tengelyben 72 mrd Ft értékű beruházás az ÁTK jogcímen belül, de a valós hatás csak majd a hatásmonitoring által feltárt adatok segítségével lesz visszaigazolható**.
* **az éghajlatváltozás elleni küzdelmet elsősorban az ÁTK jogcím biogáz 72 mrd Ft értékű beruházásai szolgálták az üvegházhatású metán kibocsátásának csökkentésén és a fosszilis energiahordozók CO2 kibocsátásának kiváltása révén**.

A tengely értékeléséhez hozzátartozik a 2010.06.30-án már benyújtott kérelmek jellemzése is. A . tábla mutatja be a kérelmek megoszlását. Mint látható az I. tengelyben sorban álló 188 mrd Ft kérelem jelentős része (125 mrd Ft) az ÁTK III. jogcímhez kapcsolódik. A kérelmek adatainak összesítése alapján ezektől a fejlesztésektől is létszámcsökkentés (683 fő) várható, amennyiben minden kérelem támogatást nyer. A bírálati folyamat hatására természetesen a várható hatás módosulhat, mert a bírálati szempontok a létszámbővítést preferálják. Az egyenleg a nagy gazdálkodók 1165 fős „vállalásából” és a mikro, kis, közepes gazdálkodók létszámbővítési terveiből áll össze. Egyéb tekintetben az ÁTK III. jogcímtől is a korábbi ÁTK jogcímek hatásai várhatóak.

A tengely értékelése kapcsán válaszoljuk meg a CMEF vonatkozó kérdéseit is.

*A program milyen mértékben járult hozzá a mezőgazdasági ágazat szerkezetátalakításához és korszerűsítéséhez?*

Az értékelés megállapításai alapján, az intézkedések nagymértékben hozzájárultak a mezőgazdasági üzemek korszerűsítéséhez. Az IIER kötelezettségvállalási adatai azt mutatják, hogy a forráslekötések majdnem fele (355 Mrd Ft) a 121. intézkedést érintette, ezen belül is a környezeti előírásoknak és korszerű technológiáknak való megfelelést célul kitűző jogcímeket (pl.: Állattartó telepek korszerűsítése – 212 Mrd Ft, Gépbeszerzés – 76,7 Mrd Ft, Szárítók – 30 Mrd Ft, Kertészeti üzem fejlesztése – 14,6 Mrd Ft, Kertészeti gépek beszerzése – 10 Mrd Ft).



7. ábra: Az I. tengely megítélt támogatásainak ágazati megoszlása

Amint a fenti ábra is szemlélteti, a megítélt támogatások 53%-át lekötő I. (versenyképességi) tengely legnagyobb támogatási összeget az állattenyésztésre nyújt (állattartó telepek korszerűsítése), míg a szerkezetváltást még támogató kertészeti és élelmiszeripari szektorok a források egyharmadát birtokolják.

A mezőgazdasági üzemek korszerűsítésére (121. intézkedés) kihelyezett nagymértékű forrás csak korlátozott mértékben járult hozzá a szerkezetátalakításhoz. Ahogy korábban is jeleztük, az állattenyésztés termelési értékében inkább csak szinten tartás várható, mivel elsősorban környezetvédelmi és korszerűsítési beruházások valósultak meg, bővítés csak a felhasznált forrás 24%-ára jellemző. A kertészet, erdőgazdálkodás fejlesztésére csak kisebb forrást jutott, ezért ilyen irányban sem valószínű a termelési szerkezet elmozdulása.

*A program milyen mértékben járult hozzá a magas minőségű és értéknövelt termékek továbbfejlesztéséhez?*

Az ÚMVP program elsődlegesen a fizikai erőforrások fejlesztését szolgáló intézkedéseivel célozta meg a magas minőségű és értéknövelt termékportfólió kialakítását.

Az egyes intézkedések közül a 121. intézkedésen belül különösen a gépbeszerzés, az állattartó telepek korszerűsítése, az ültetvénytelepítés[[30]](#footnote-30), a 123. intézkedés (megítélt támogatás 78 623 586 645 Ft) célkitűzése kapcsolódik a minőség emeléséhez és az értéknöveléshez.

Továbbá a 142. intézkedés belső szabályozásában előírja a termelői csoportok számára, hogy működési programjuk határozza meg a termékminőség javításával kapcsolatos feladatukat.

Az FVM (VM) által az 1997. évi CXIV tv. előírása szerint évente elkészítendő - az agrárgazdaság helyzetéről szóló, a Parlamenthez benyújtásra kerülő - éves jelentése évről évre megállapítja, hogy az ágazati árbevételben az alacsony hozzáadott értékű termékek dominálnak. Azt, hogy e negatív tendenciát mennyiben képes megfordítani a program, a megvalósuló fejlesztések e szempont szerinti monitoringja, adatszolgáltatása nélkül nehéz meghatározni. Tekintettel arra, hogy a monitoring adatszolgáltatás a fejlesztés ilyen jellegű hatásaira nem terjedt ki, a program hatása csak a jövőben, célirányosan gyűjtött és feldolgozott monitoring adatokkal állapítható meg.

Ugyanakkor megállapítható, hogy bár a termelési alapok és technológiák 121. intézkedésből megvalósuló fejlesztése önmagában minőségjavulást és ezzel együtt értéknövelést eredményez, tudatos ösztönzést, illetve preferenciát e szempont érvényesítése érdekében az adott intézkedést meghirdető FVM rendelet lényegében nem tartalmaz. (Ugyan értékelési szempont volt az, hogy a beruházás, fejlesztés egy komplex stratégia része, ám ez még önmagában nem jelent minőségfejlesztést vagy értéknövelést). Ez alapján a hatás mértéke kérdéses ezen intézkedés kapcsán.

*A program milyen mértékben járult hozzá egy erős és dinamikus európai mezőgazdasági élelmiszeripari ágazat előmozdításához?*

A program elsősorban a mezőgazdasági termékek értéknövelése (123. intézkedés, illetve 121.5 intézkedés /diverzifikáció/, 78 623 586 645 Ft megítélt támogatás – ez az I. tengely megítélt támogatásainak a 16%-a) és a termelői csoportok támogatása (142. intézkedés 1 740 000 000 Ft megítélt támogatás) jogcímeken keresztül kívánta elősegíteni az erős és dinamikus mezőgazdasági élelmiszeripari ágazat kialakítását. A cél elérése a termékpálya mentén történő harmonikus együttműködést feltételezi, ennek kialakulását ugyanakkor az intézkedésekben foglalt preferenciák csak kevéssé voltak képesek ösztönözni.

A mezőgazdasági termékek értéknövelése intézkedés 2008. évi indítása következtében a hatás mérésére kevés adat áll rendelkezésre. Az agrárágazat 2009. évi helyzetéről szóló VM jelentés tükrében a program hatása ellentmondásosnak tűnhet, hiszen a preferált ágazatok egy részében (bor, keverék-takarmány, húsfeldolgozás, malomipar) növekedés történt, más iparágakban (tej, baromfi- és húskészítmények, gyümölcs- és zöldségfeldolgozás) csökkenést regisztráltak. Ugyanakkor a jelentés a költségszerkezet elemzése során megállapítja, hogy a mezőgazdasági alapanyag költségek csökkenése az élelmiszeripar eredményének javulásában alapvető elem. Ez semmiképpen nem támasztja alá annak következetes érvényesülését, amit az intézkedés értékelési rendszere azzal sugallt, hogy a termékpálya mentén történő együttműködést az üzleti terv jelentős (9%-os) súllyal vette figyelembe, és a feldolgozónak az értékesítés árbevételével összhangban lévő mezőgazdasági alapanyag hátterének bemutatását a mezőgazdasági termelők piaci helyzetének javításával együtt kellett bemutatni.

A 121.5 intézkedés a diverzifikációval, a 142. intézkedés pedig elvileg a termelői csoportok megerősítésén keresztül elősegítheti a mezőgazdasági érdekeltségen alapuló élelmiszeripari ágazat megerősödését. Az intézkedések ugyanakkor ezt a célt nem tudták előmozdítani, amiben egyfelől szerepet játszik az, hogy a diverzifikációs jogcímnél a termelői csoportok az értékelésnél hátrányban voltak a tagjaikkal szemben, illetőleg a 142. intézkedés forrásai jelentősebb értéknövelést célzó beruházás önerejéhez kevés volt. Ezért a termelői csoportok meghatározó hányada a termény nagykereskedelmi funkció teljesítésére képes csak.

*A program milyen mértékben járult hozzá az európai mezőgazdasági-élelmiszeripari ágazatban az innováció elősegítéséhez?*

A program, általános céljaival, valamint az ÚMVST céljaival összhangban, a szellemi és fizikai erőforrások fejlesztése révén segítheti elő az innovációt. A fizikai erőforrások fejlesztése, a műszaki-technológiai fejlesztések mindenképpen a mezőgazdasági ágazat innovációját képviselik. Ugyanakkor a program intézkedéseiben elsősorban már meglévő, és máshol megvalósult gépek, berendezések beszerzésére, technológiai fejlesztések megvalósulására, alkalmazására került sor. Ezt a jogcímeket meghirdető jogszabályok azzal is befolyásolták, hogy egyfelől az innováció és K+F hasznosítás a mezőgazdasági termékek értéknövelése és a nyersszesz intézkedéseket leszámítva egy intézkedésnél sem szerepelt szempontként, másfelől a többi beruházási intézkedésnél gépkatalógus alkalmazásával meglévő berendezések beszerzésére késztették a pályázókat, hiszen a gépkatalóguson kívüli eszközök elismertetése kockázatot jelentett a pályázónak.

* 1. A II. tengely értékelése

**Az ÚMVP II. tengelye (A környezet és a vidék fejlesztése) a vidéki környezet javítását célozta a megfelelő földhasználat támogatásán keresztül.**

A tengely a fenntartható gazdálkodás elterjedését kívánta ösztönözni, amely alatt az ÚMVST szerint a természeti erőforrásokhoz, a tájhoz, az élőhelyekhez, a környezet adottságaihoz és korlátaihoz, minőségük javításához illeszkedő földhasználati rendszer megvalósítását kell érteni. A támogatások hatásaként a Stratégia a biológiai sokféleség, a kiemelt természeti értékek védelmének tovább erősítését, mindezeken keresztül pedig a vidéki térségek vonzerejének növekedését is várja.

A Stratégia továbbá kimondja, hogy „a Program biztosítja Víz Keretirányelv megvalósulását”.

A célokat a Program 11 intézkedésen keresztül valósítja meg, amelyből 2010.06.30-ig kilenc intézkedésben nyíltak meg jogcímek.

A hatásvizsgálatok eredményeinek megalapozása érdekében röviden jellemezzük az egyes intézkedések forrásfelhasználását és legfontosabb output mutatóit. Az egyes intézkedéseket eltérő részletezettséggel mutatjuk be, koncentrálva azokra, amelyek a hatásvizsgálatok szempontjából meghatározóak voltak.

A II. tengelyben a legnagyobb forrást a **214 Agrár-környezetvédelmi kifizetések intézkedés** kötötte le, 228 343 334 978 Ft kötelezettségvállalással. Ez meghaladja az intézkedés indikatív keretét, elsősorban azért, mert a kötelezettséget a 2009-ben induló intézkedés öt éves időtartamra vállalta. A különbözetet a 2014 ben induló új költségvetési időszak EU-s forrásai finanszírozhatják majd EMVA determinációként. Erre az előkészítési tárgyalások alapján remény van, sőt a környezeti, természeti értékek megőrzését szolgáló támogatási programok súlyának növekedése várható.

Az intézkedés 21 célprogramot hirdetett meg, amelyekből 9 az ország teljes területén (horizontális célprogram), 12 pedig csak kijelölt területeken volt elérhető (zonális célprogram). Az intézkedés összesen 1 151 100 hektárnyi területet támogatott. Látható, hogy az új program több mint 40%-os forráslebővítés mellett 12 %-al kevesebb területi érintettséget, illetve 32%-al kevesebb gazdálkodó bevonását eredményezte mint a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (NVT) hasonló programja. Ezek az eredmények három okból adódnak, egyrészt egyes korábbi célprogramok más forrásból kerültek finanszírozásra, másszről a támogatások mértéke fajlagosan nőtt, harmadrészről pedig a támogatás egyértelműen koncentráltabban jelenik meg kevesebb gazdálkodónál, vagyis jelentősen kisebb területen sokkal nagyobb forrás kerül felhasználásra. Ez részben a birtokméretek növekedésével, részben pedig a kisebb méretű gazdaságoknak - a komoly adminisztratív kötelmek miatti - kiesésével magyarázható. A Program környezeti hatása – alapvetően amiatt, hogy 2010. 08. 31-én zárult le az UMVP-AKG első éve – jelenleg még nem értékelhető. Mindazonáltal a környezeti hatásoknak a program befejezésekor történő értékelési lehetőségét meglehetősen problémásnak látjuk amiatt, hogy kifejezetten az AKG környezeti hatásait monitorozó rendszer még nem működik, és még a szükséges alapállapot-felvételezések sem történtek meg. A területek csökkenése abban az esetben mondható pozitív változásnak, amennyiben mérhető lenne, hogy a kisebb területen hatékonyabb környezeti hasznosulást ér el a Program.

Legmeghatározóbb az intézkedésen belül az Integrált szántóföldi növénytermesztési célprogram volt, amely több mint 25,5 milliárd Ft forrást köt le évente és 615 328 hektárra terjed ki. Ez az intézkedés keretében támogatott területek 53,5%-ának felel meg. Ezt követte méretben az extenzív Gyepgazdálkodási célprogram 4,4 milliárd Ft/év lekötött forrással, 169 041 hektárnyi területtel (14,7%), a Gyepgazdálkodás túzok élőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram 3 milliárd Ft/év lekötött forrással 78 229 hektár területtel (6,8%), az Integrált gyümölcs és szőlőtermesztés célprogram 8,8 milliárd Ft/év kötelezettségvállalással (63 587 hektár, 5,52%), illetve a Szántóföldi növénytermesztés túzok élőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram (60 594 hektár, 5,26%). A többi célprogram által támogatott területek az intézkedés által támogatott területek 20%-ánál kisebb területét érintette, és részesedésük területben egyenként is 5% alatt maradt.

A célprogramok által támogatott területek arányát a következő táblázat mutatja be:

| **Célprogram neve** | **A célprogram elérhetősége** | **Támogatott terület (hektár)** | **A támogatott terület aránya az intézkedésen belül.** |
| --- | --- | --- | --- |
| AA) Integrált szántóföldi növénytermesztési célprogram | horizontális | 615 328 | 53,46% |
| BA) Extenzív gyepgazdálkodási célprogram | horizontális | 169 041 | 14,69% |
| BC1) Gyepgazdálkodás túzok élőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram | zonális | 78 229 | 6,80% |
| CA) Integrált gyümölcs és szőlőtermesztés célprogram | horizontális | 63 587 | 5,52% |
| AD1) Szántóföldi növénytermesztés túzok élőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram | zonális | 60 594 | 5,26% |
| AC) Ökológiai szántóföldi növénytermesztési célprogram | horizontális | 43 313 | 3,76% |
| AD3) Szántóföldi növénytermesztés madár- és apróvad élőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram | zonális | 33 083 | 2,87% |
| BB) Ökológiai gyepgazdálkodási célprogram | horizontális | 28 682 | 2,49% |
| BC2) Gyepgazdálkodás élőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram | zonális | 26 154 | 2,27% |
| DA) Nádgazdálkodás célprogram | horizontális | 7 302 | 0,63% |
| AE2) Szélerózió elleni célprogram | zonális | 6 485 | 0,56% |
| CB) Ökológiai gyümölcs és szőlőtermesztés célprogram | horizontális | 4 617 | 0,40% |
| BD2) Természetvédelmi célú gyeptelepítés célprogram | zonális | 3 294 | 0,29% |
| BD1) Környezetvédelmi célú gyeptelepítés célprogram | zonális | 3 188 | 0,28% |
| AE1) Vízerózió elleni célprogram | zonális | 2 804 | 0,24% |
| AD4) Szántóföldi növénytermesztés kék vércse élőhelyfejlesztési előírásokkal célprogram | zonális | 2 168 | 0,19% |
| AB) Tanyás gazdálkodás célprogram | horizontális | 1 711 | 0,15% |
| CC) Hagyományos gyümölcstermesztés célprogram | horizontális | 1 201 | 0,10% |
| AD2) Szántóföldi növénytermesztés vadlúd- és daruvédelmi előírásokkal célprogram | zonális | 288 | 0,03% |
| DB) Természetes vizes élőhelyek mocsarak, zsombékok, sásos területek gondozása célprogram | zonális | 26 | 0,0022% |
| DC) Vizes élőhelyek létrehozása és kezelése célprogram | zonális | 7 | 0,0006% |

7. táblázat: Az AKG intézkedés célprogramjai

**Az intézkedés legfőbb célja a környezeti állapot, a természeti értékek megőrzése, javítása volt.** Ezt a mezőgazdasági földhasználat megváltoztatását célzó előírásokkal és a változások miatt kieső jövedelem kompenzálásával igyekezett elérni. Mindehhez nyilvánvalóan szükséges feltétel a gazdálkodók együttműködése is, lévén önkéntes rendszerről van szó.

Az intézkedés keretében két típusú célprogram volt elérhető. Az első fő típust az úgynevezett horizontális vagy országos célprogramok alkotják, amelyek a hazai mezőgazdasági földhasználat teljes területére kiterjednek. Ezen programok célkitűzése az, hogy támogatást nyújtsanak a különféle földhasználati ágakban a környezetbarát termelési, gazdálkodási eljárásoknak, rendszereknek, elősegítve ezzel a magyar agrárgazdaság új, hosszú távon is fenntartható és versenyképes fejlődési modelljének kialakulását. Ennek érdekében különböző támogatási programok révén segíti a környezeti szempontokat is figyelembe vevő gazdálkodás elterjedését, az integrált növény- és gyümölcs­termesztés, az ökológiai gazdálkodás terjedését, a gyepterületek és vizes élőhelyek ökológiai feltételeknek megfelelő hasznosítását, valamint a környezetbarát állattenyésztés kialakulását. Az új programban a területi kiterjedés vonatkozásában egyértelműen kijelenthető, hogy az integrált szántóföldi célprogram tekinthető a legnagyobb sikerűnek, látható, hogy a várakozásoknak megfelelően a megszűnt alapszintű szántóföldi célprogram alternatívájának tekinthető. A szántóföldi ökogazdálkodási célprogram 40%-al, mintegy 12 000 hektárral nőtt az új program tekintetében. **Így is alig több mint 40 000 hektár van ökológiai ellenőrzés alatt a több mint 600 000 hektár integrált szántóhoz képest. Erre az eredményre valószínűleg a célprogramok kifizetési mértékeinek a vállalásokhoz mért aránytalansága vezetett (az ökológiai programok kifizetései csekély mértékben magasabbak csak).**

A célprogramok másik fő típusát a zonális vagy térségi célprogramok adják, amelyek az adott térség környezet- és természetvédelmi szempontú mezőgazdasági földhasználatát segítik, hozzájárulva az egyes térségek adottságaikhoz illeszkedő gazdálkodási formák elterjedéséhez, a tájgazdálkodás kialakulásához, a terület környezeti, természeti értékeinek megőrzéséhez és fejlesztéséhez. Ezen programok célterületei közé olyan térségek tartozhatnak, amelyek első sorban természetvédelmi, fajvédelmi, vagy élőhelyvédelmi, illetve talajvédelmi és/vagy vízvédelmi szempontok miatt valamilyen speciális hasznosítást igényelnek. A térségenként kidolgozott földhasznosítási formák, gazdálkodási módszerek alkalmazását támogatják az egyes célprogramok. A Magas Természeti Értékű Területekre (MTÉT) kidolgozott célprogramok esetében elmondható, hogy a programba vont terület az UMVP alatt 210 000 hektárra bővült, ami az NVT-ben elért területnek közel a kétszerese.

Az AKG forrásainak legnagyobb része az integrált szántóföldi növénytermesztési célprogramhoz kötődik, mely alapvetően az NVT szántóföldi alapprogramját felváltva, egyfajta „belépő szintű” előírásrendszer révén lehetőséget adott a gazdálkodóknak a földterület igényeihez és a természeti értékekhez illeszkedő, korlátozott vegyszerhasználat mentén történő gazdálkodási mód kialakítására.

Az előírások szakértői elemzése és a támogatottak körében végzett kérdőíves felmérés eredménye alapján megállapítható, hogy **az Integrált szántóföldi növénytermesztési célprogram a tervezetnél kevésbé jelentett valós korlátozást a gazdálkodók számára, ezzel szemben a zonális célprogramok jelentős korlátozást gyakorolnak**. **Ennek következtében az integrált szántóföldi növénytermesztési célprogramtól várt hatások a talajminőség, vízminőség javítása, a biodiverzitás megőrzése területén csak korlátozottan várhatóak**. A különböző szintű vállalásokkal alapvetően nincs szakmai probléma, viszont a támogatott összterületek aránytalanságaiból adódóan egyértelműen érződik, hogy míg a magas környezeti vállalású célprogramokat elsősorban a vállalások tudatában igénylik a földhasználók, addig az integrált célprogramot azért, mert plusz bevételt jelent a célprogram. Ennek a problémának a gyökere vélhetően a kompenzációs kifizetések számítási aránytalanságában rejlik.

A többi célprogram hatása a vizsgálatok alapján a tervezettnek megfelelően alakult, azonban e célprogramok iránt az érdeklődés kisebb volt a vártnál, így a támogatott területek arányában az Integrált szántóföldi növénytermesztési célprogram vált fajsúlyossá. Ezt az okozta, hogy a meghirdetéskor a célprogramok „versenyeztek egymással” (hiszen ugyanazon a területen többféle célprogramot is fel lehetett venni), emiatt sok esetben még MTÉT területen is az integrált céprogram lett a „nyertes”. Mindez annak ellenére történt, hogy a pontozási rendszer egyértelműen arra ösztönözte a gazdálkodókat, hogy MTÉT területen MTÉT programokat vegyenek fel. Az, hogy ennek ellenére viszonylag sokan nem a racionálisan elvárható döntést hozták, abban nagy szerepe lehetett a gazdák egyes célprogramokkal kapcsolatos téves informáltságnak is (nem tudhatták például, hogy a pontozás végül csak az integrált esetében fog működni, de ott – a tetemes túligénylés miatt – igen meghatározó módon).

Az ökológiai gazdálkodási célprogram esetében is – az elért környezeti teljesítményhez képest – alacsony a kifizetés nagysága, alapvetően amiatt, mert a kifizetési összeg számításakor csak a jövedelem-kiesést lehetett figyelembe venni, a környezetre gyakorolt pozitív externális hatásokkal azonban nem lehetett számolni. A jövőben ezért – különösen azoknál a célprogramoknál, melyektől nagyobb környezeti teljesítményt várunk - célszerű lenne alkalmazni valamilyen mértékű ösztönzőt is (akár más tengely forrásából), mely a célpogramok közötti versenyzést a nagyobb környezeti hatással bíró célprogramok irányába mozdítaná el. Emellett természetesen a számítható jövedelem-kiesés meghatározását is célszerű lenne az eddigieknél alaposabb számításokkal alátámasztani.

Előbbiekkel ellentétben sikeresnek mondható az MTÉT programok működése. Annak ellenére, hogy az MTÉT célprogramok nehéz, bonyolult előírássorokat tartalmaznak, a pályázóknak több, mint fele ezeket választotta. Elgondolkodtató ugyanakkor az a tény, miszerint a 340 352 ha támogatható MTÉT területből 76 189 ha-on az MTÉT-en is felvehető Integrált szántóföldi növénytermesztési célprogramot igényelték, melynek környezeti hatása ezen kiemelten értékes területeken nyilvánvalóan nem ugyanakkora, mint az MTÉT célprogramoké. Ugyanakkor az sem kétséges, hogy a program önkéntességét sértené, ha az MTÉT-eken mindenki csak MTÉT célprogramot választhatna.

Sok esetben az intézkedés amiatt nem tud jelentős pozitív hatást gyakorolni a talajminőségre és a vízminőség javítására, mert az előírások a szerhasználatban, műtrágya használatban nem jelentettek valódi kötöttséget. Azonban hazánkban a jelenlegi adatok mentén látható, hogy nem a tápanyag-kijuttatás további korlátozása lenne a cél, mivel sok területen a szükséges mérték sem kerül a talajba. Ez részben érezteti hatását a gyenge terméshozamokban, illetve hosszú távon a talajok termő hiányossága az, hogy ennek a folyamatnak a megállításához nem biztosít megfelelő eszközt.

Az intézkedés hatásosságát jelentős mértékben befolyásolták a lebonyolítás eljárásrendi és szervezési anomáliái. Az intézkedés támogatási logikája és a nehezen áttekinthető előírásrendszer elfedte a gazdálkodók előtt a valódi célokat és ezért - élve a lehetőségekkel - a gazdálkodók a bevétel-költség arány mentén mérlegelve választották a számukra legkedvezőbb támogatási portfóliót. A természetvédelemi célok szempontjából kedvezőtlen hatású az, hogy az ellenőrzés során az egyedi mérlegelés lehetősége a konkrét természetvédelmi szempontok figyelembevétele tekintetében csekély, így a merev előírások sokszor életszerűtlen megoldásokhoz vezetnek. A támogatható területek merev definiciókészlete is oda vezet, hogy a gazdálkodók inkább érdekelté válnak egy-egy, a biodiverzitás miatt értékes terület (pl.: mezsgyék, időszakos vizes élőhelyek) „felszámolásában” annak elkerülése érdekében, hogy a helyszíni ellenőrzések során ne teremtődjön olyan helyzet, ami – a támogatott terület csökkenése miatt – a támogatási összeg csökkenését eredményezné számukra. Érdemes még megállapítani, hogy az intézkedés keretében a támogatottak 5%-a kapta meg a támogatások 52%-át. Ez jelentős mértékű kifizetés koncentrációt jelent, vagyis látható, hogy a Programban való részvétel elsősorban a nagygazdálkodóknak kedvez. Ezt alátámasztják a bonyolult adminisztrációs terhek is, melyeken a kisgazdálkodók általában csak külső szakértő segítségével tudnak úrrá lenni, míg a nagygazdák saját alkalmazottaikra támaszkodhatnak.

**Összességében az AKG intézkedésről megállapítható, hogy – még kevésbé sikeres célprogramjai esetében is – jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a környezeti szempontok fontossága széles körben elfogadottá váljon.** Tíz évvel az első agrár-környezetvédelmi program (NAKP) elindulása óta azt tapasztalhatjuk, hogy a környezet „ügye” immáron szinte minden gazdálkodó gondolkodásának részét képezi. Fontos lenne ugyanakkor a jövőben annak bemutatására törekedni, hogy a gazdálkodók által betartott előírások nem voltak hiábavalóak és legkevésbé sem csupán jogcímek arra, hogy támogatáshoz jussanak. Ehhez elsősorban a (terepi) monitoring rendszer mielőbbi elindítása szükséges, ami elengedhetetlen alapját képezi annak a szemléletváltásnak, hogy a Program nem a mezőgazdasági tevékenységekből származó jövedelem-hiányt, hanem a gazdák környezeti szolgáltatásait célozza és fizeti ki.

Második legnagyobb forrást a II. tengelyben a **Kifizetés kedvezőtlen adottságú területen gazdálkodók részére** intézkedés igényelte 17 110 556 381 Ft lekötésével. Az intézkedés fő céljai a termőhelyi adottságoknak megfelelő termelési szerkezet kialakítása, az extenzív kultúrák (gyep- és takarmánynövények) termelésének előmozdítása az érzékeny természeti területeken, a környezettudatos gazdálkodás és fenntartható táj-használat erősítése. További célként jelöli meg az intézkedés a vidéki foglalkoztatási és jövedelemszerzési lehetőségek bővítését és javítását, új, alternatív, a környezetvédelem követelményeinek megfelelő vidéki gazdasági környezet kialakítását.

Az intézkedés várható hatását leginkább az értékelési projekt keretében lebonyolított kérdőíves felmérés alapján lehet mérni. Eszerint **a termelési szerkezet megváltoztatásával kapcsolatos eredmények csak korlátozottan várhatóak, mivel a válaszadók többség azt válaszolta, hogy azért veszi fel a támogatást, mert annak előírásait eleve is teljesítette. A környezettudatos gazdálkodás erősítése sem igazolható vissza, mivel az intézkedés nem ír elő többet a SAPS támogatás által eleve megkövetelt helyes mezőgazdasági és környezeti állapotfenntartására vonatkozó előírásoknál**. A fenntartható tájhasználat erősítése és a vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése szempontjából pozitívumként értékelhető, hogy a támogatás hatására a gazdálkodás olyan területeken is fennmaradt, ahol a gazdálkodók a termelés feladását tervezték. A válaszok alapján, a támogatott területek 30%-ában állt fent ez a helyzet, míg 10%-nál a támogatás hatására újították fel a művelést. Ugyanakkor az intézkedés forrásai markáns változást a vidéki jövedelemszerzés javításában nem tudtak elérni, amit mutat az intézkedés kötelezettségvállalási összege (17 110 556 381 Ft), továbbá az, hogy az igénylések csak a lehatárolt területek 25,8%-át érintették.

A NATURA 2000 intézkedés 1 428 790 492 Ft forrást kötött le. A támogatást csak a NATURA 2000 gyepterületeken gazdálkodók vehették igénybe egyfajta többletkompenzációs jelleggel. Tekintettel arra, hogy a NATURA 2000-es területeken a vonatkozó előírásokat amúgy is be kell tartani, a támogatástól leginkább csak a természet tudatosság terén várunk hatásokat. Ezzel együtt releváns az intézkedés, hiszen az előírások jövedelem kiesést okozhatnak a közcél elérésre érdekében, amit érdemes kompenzálni.

A Nem termelő beruházások intézkedésben összesen 934 483 103 Ft kötelezettségvállalás történt kisléptékű, elsősorban természetvédelmi célú fejlesztésekre. A kisebb forrásra tekintettel a jogcím részletes értékelésétől itt eltekintünk.

Az erdészeti jogcímekben (221, 222, 225, 226, 227 ) 2010.06.30-ig 19 666 277 842 Ft kötelezettséget vállalt a Program. Ezek közül a Mezőgazdasági területek első erdősítése (221) volt a legjelentősebb 17 226 077 899 Ft-os kötelezettségvállalásával[[31]](#footnote-31). A támogatás célja a mezőgazdasági szerkezet-átalakítás elősegítése, az ország erdőterületének növelése, a vidéki térségek természeti és táji örökségének fenntartása, a lakosság életkörülményeinek, valamint a vidéki foglalkoztatottsági viszonyok javítása és az erdők közérdekű védelmi funkciójának fejlesztése. A támogatást telepítésre, ápolásra és jövedelempótlásként lehetett igényelni. A jogcím keretében első három évében mintegy 2.500 támogatási kérelemben szereplő közel 20.000 ha erdő telepítése került jóváhagyásra, melyből 2008 – 2009. években 12.000 ha erdő telepítése meg is történt (2010. évi adatok jelenleg feldolgozás alatt állnak). Az erdőtelepítések döntő többsége (több mint 80%) magánszemélyekhez köthető, a benyújtott támogatási kérelmek töredékét adják az egyéb gazdálkodó szervezetek, önkormányzatok, erdőbirtokossági társulatok. A leggyakoribb telepítésre tervezett fafaj az Akác (32,4%), amit követ a tölgy (29,5%) és a hazai nyár (21,9%). Örvendetes a tölgy magas aránya, ugyanakkor az akác további telepítése nem kedvező (a bírálati szempontrendszer se preferálta), mivel invazív fafajról van szó.

A II. tengely hatásai tekintetében, az Agrár-környezetgazdálkodási kifizetések intézkedés célprogramjai és az MGTE intézkedés voltak a meghatározóak.

**Hatáselemzés**

Az II. tengely, a Közös Értékelési Módszertani Keret (CMEF) hét fő hatásindikátora mentén, a következőkkel jellemezhető:

* A II. tengely kompenzációs támogatásainak gazdasági jellegű hatásai (gazdasági növekedés), a kifizetések csekély előrehaladottsága miatt, egyelőre még nem értékelhetőek.
* **A munkaerő-felhasználás és a munkaerő-termelékenység szempontjából a II. tengely intézkedései nem relevánsak**, ilyen célokat nem is fogalmaztak meg.
* A tengely intézkedései közül a Natura 2000, a nem termelő beruházások és az AKG, az MGTE várhatóan mind hatottak **a biológiai sokfélésségre. Az AKG zonális célprogramjai (216 319 hektár) esetében markáns hatás pozitív várható, míg az integrált szántóföldi növénytermesztés, ami a tengely legjelentősebb forrását lekötő célprogramja (615 327 hektár), várhatóan korlátozottan eredményez valóban mérhető pozitív hatást, az előírások gyengesége miatt. Az MGTE intézkedés várhatóan szintén pozitív hatást gyakorol azokon a területeken, ahol intenzív szántóterületeket fásítottak.** A biodiverzításra gyakorolt hatást potenciálvizsgálatokkal is vizsgáltuk. Ezek alapján megállapítható, hogy az AKG támogatásai jól illeszkednek a biodiverzítás potenciálhoz, elsősorban a zónális célprogramok miatt. Amennyiben ezek aránya még magasabb lett volna, a hatáspotenciális is még nagyobb lenne.
* **A Magas Természeti Értékű Területekre gyakorolt hatás tekintetében, az előző programozási időszakhoz képest, jelentős pozitív előrelépés tapasztalható**. Az AKG programba vont MTÉT területek nagysága megkétszereződött, és megközelíti a 210 000 hektárt, a Natura 2000 program pedig beindításra került, egyelőre gyep művelésű területeken. Az agrár-környezetgazdálkodási program további fejlesztésével, illetve a Natura 2000 kifizetés kiterjesztésével úgy gondoljuk, hogy fontos lenne a biodiverzitás védelmét a jelenleginél is hatékonyabban érvényesíteni a programban.
* A vízminőség javítását elsősorban vízgyűjtő-gazdálkodási terveken keresztül lehetne érvényesíteni, azonban ez sem kidolgozva, sem integrálva nincs a jelenleg működő támogatásokba. **A vízminőség szempontjából kedvező hatású lenne az AKG, mert csökkenti a talajvízbe jutó mezőgazdasági eredetű vegyszer szennyezést.** A hatás egyelőre még nem mérhető. **A hatáspotenciállal az AKG esetében főleg az ökológiai gazdálkodást preferáló célprogramok rendelkeznek, mert a többi célprogram előírásai gyengék, vagy irrelevánsak ebből a szempontból.** A vízháztartásra még az MGTE intézkedés gyakorolhat pozitív hatást a vízvisszatartó képesség növelésével. Ebből a szempontból is az őshonos fafajok telepítése preferálandó.
* **Az éghajlatváltozás elleni küzdelem szempontjából, szintén a szántóföldi művelést érintő célprogramok, továbbá területhasználati váltást előidéző jogcímek voltak relevánsak.** Előbbieknél a műtrágya kihelyezés korlátozása okozhatna csökkenést az üvegházhatású gázok kibocsátásában, de mivel ezen a területen ezek a célprogramok csak gyenge korlátozást jelentettek, a kibocsátás csökkenése sem várható. A gyepesítést előidéző célprogramok miatt várható kibocsátás csökkenés mértéke, a becslési számítások szerint, a kis területi lépték miatt a becslési hibahatáron belül van. Az MGTE intézkedés hatása ellenben becsülhető. A már megítélt támogatásokból várhatóan telepített új erdőrészletek szénmegkötési potenciálja 2015-re meghaladja a 200.000 t CO2-t, míg 2035-re eléri az 1.400.000 t CO2-t. Ez jelentős mértékben növeli az agrárium szénmegkötő képességét.
  1. A III. tengely értékelése

**Az ÚMVP III. tengelye (A vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása) egyszerre tűzte ki célként a vidéki gazdaság diverzifikációját valamint a vidéki területeken az életminőség javítását.**

Az ÚMVST egyben azt is rögzíti, hogy „*A III. Intézkedéscsoport megvalósítása során a partnerségen alapuló LEADER megközelítés jelentős mértékben érvényesül majd*”, illetve a „*A cél, hogy integrált gazdaságfejlesztési tervekre alapozva megerősödjenek a vidéki vállalkozók összefogásán alapuló szerveződések, ún. vidékfejlesztési klaszterek*” alakuljanak ki.

A III. tengely intézkedéseinek megvalósítása az ÚMVP 22. sz. melléklete alapján két fő végrehajtási mechanizmus mentén történt:

**Horizontálisan megvalósított intézkedések** a III. tengely azon intézkedései, amelyek nem szerepelnek a helyi fejlesztési stratégiákban, végrehajtásuk a helyi programozási folyamattól függetlenül és a LEADER helyi akciócsoportok bevonása nélkül, központi kérelemkezeléssel történik. A horizontális intézkedések csoportjába az alábbi intézkedések tartoznak:

* + 311 Nem mezőgazdasági tevékenységekké történő diverzifikálás (nem került még meghirdetésre);
  + 321 A gazdaság és a vidéki népesség számára nyújtott alapszolgáltatások;
  + A 323-as intézkedés Natura 2000-es fenntartási/fejlesztési tervek elkészítését célzó alintézkedése (nem indult el);

**A LEADER helyi akciócsoportok bevonásával valósulnak meg az alábbi III. tengelyes intézkedések:**

* + 312 Mikrovállalkozások létrehozásának és működtetésének támogatása;
  + 313 Turisztikai tevékenységek ösztönzése;
  + 331 Képzés és tájékoztatás[[32]](#footnote-32);
  + 322 A falvak megújítása és fejlesztése;
  + 323 A vidék örökségének védelme és fenntartható fejlesztése (kivéve a Natura 2000-es fenntartási/fejlesztési tervek elkészítését célzó alintézkedés);

**A 341 Készségek elsajátítása, ösztönzés és a helyi vidékfejlesztési stratégiák kidolgozása és végrehajtása** című intézkedés, mivel tartalmát tekintve épp a LEADER helyi akciócsoportok megalakulását és a tervezési folyamatot hivatott segíteni (működési jellegű támogatás), nem tartozik egyik kategóriába sem.

A hatásvizsgálatok eredményeinek megalapozása érdekében röviden jellemezzük az egyes intézkedések forrásfelhasználását és legfontosabb output mutatóit. Az egyes intézkedéseket eltérő részletezettséggel mutatjuk be, koncentrálva azokra, amelyek a hatásvizsgálatok szempontjából meghatározóak voltak.

A horizontálisan megvalósított intézkedések közül a lekötött forrás tekintetében a legjelentősebb **A vidéki gazdaság és lakosság számára nyújtott alapszolgáltatások (321)** című intézkedés , összesen 33 247 120 744 Ft összeggel. Az intézkedés keretében két aljogcím került meghirdetésre.

Az **„Integrált közösségi és szolgáltató tér”** jogcím többfunkciós szolgáltató intézmények kialakítására és működtetésére nyújtott támogatást. A jogcím elsősorban felújításra szoruló épületek műszaki korszerűsítésével számolt és egy új szolgáltatásszervezési modellt valósít meg. Ennek keretében a helyi lakosság számára fontos (köz)szolgáltatások egy épületben való, költségkímélő működtetését tervezte a jogcím, a foglalkoztatási, vállalkozásfejlesztéshez kötődő, gyermek és ifjúsági, oktatási, képzési, közművelődési, szociális és lakossági, ügyfélszolgálati jellegű szolgáltatások összefogásával.

Támogatott kategóriában 554 db, a függőben lévő, tartalmi ellenőrzésre illetve jogorvoslatra váró kategóriában 194 db projektet találtunk. A támogatott projektek 69%-át önkormányzatok, 26%-át civil szervezetek, 5%-át egyéb szervezetek jegyzik.

A kialakított szolgáltatások sorrendje (az infrastruktúra fejlesztést is végző szervezetek között): tanácsadás (534 db), könyvtár (530 db), internet hozzáférés (475 db), ifjúsági programok (399 db), MNVH végpont (378 db), közösségi fejlesztés (310 db), egészség fejlesztés (299 db), Állami Foglalkoztatási Szolgálat végpont (263 db), E-közigazgatás-közháló (196 db), tanfolyam (152 db), üzlethelyiségek (116 db), Biztos Kezdet Pont (100 db), falugazdász ügyfélszolgálat (95 db), tanoda program (52 db), posta (23 db), egyéb (24 db).

**A jóváhagyott kérelmek tartalmának háromnegyede meglévő épületek felújítását szolgálja, egynegyede bővítést támogat. Összesen 90 használaton kívül álló, s mintegy 460 (részlegesen) használt épület bővülhet, újulhat meg a 2010 áprilisában elnyert támogatásokból, elsősorban közművelődést szolgáló intézmények, művelődési házak, könyvtárak, teleházak.**

Az intézkedés az ÚMVP fejlesztési jogcímei közül egyedüliként, a szakértői mérlegelés érdemi lehetőségének megteremtésével, kétfordulós pályáztatási eljárással került lebonyolításra. Az első fordulót a VKSZI bonyolította le, ekkor az IKSZT címet lehetett megszerezni, majd a címbirtokosok nyújthattak be támogatáskérelmet beruházási, illetve működési támogatásra. A támogatási kérelmek elbírálásának folyamata csak 2010 áprilisában zárult le, ezért a beruházások a félidei értékeléssel együtt indultak meg. A várható hatásokat így csak becsülni lehet.

Vizsgálatunk szerint az intézkedés jó eséllyel hozzájárul a vidék vonzerejének erősítéséhez, mert elsősorban a kétezer fő lélekszám alatti településeket preferálta (54%), amelyek esetében az intézmények bezárása valós kockázatot jelent. Továbbá a területi kiegyenlítődés irányába is hatni fog, mert a hátrányos helyzetű régiók támogatási részesedése magas.

**Szintén várható 300-350 munkahely megtartása és legalább 200-250 munkahely létrejötte, bár ezek többsége további támogatást fog igényelni a három éves, degresszív módon támogatott fenntartási időszak utáni fennmaradáshoz. Az aljogcím hozzájárul 100-120 üzlethelyiség létrehozásához is, ami a gazdaságfejlesztéshez tartozó eredmény lesz.**

A nyertesek mellett kérdéses, hogy mi lesz a támogatás nélkül maradt címbirtokosokkal. Mivel az intézkedésre allokált forrás 90%-ban lekötésre került, mintegy 400 címbirtokos vagy beruházási támogatás nélkül fogja megvalósítani szakmai programját vagy kénytelen lesz elállni attól.

Az intézkedés másik aljogcíme a „**Kistérségi közlekedési szolgáltatások fejlesztése”** címet viselte, amelynek célja a kistelepülések, külterületek vagy egyéb belterületek, lakott tanyák hátrányainak mérséklése, az életminőség és a közszolgáltatások elérhetőségének javítása, az alapvető szociális szolgáltatások fejlesztése volt. A jogcím a már működő tanya- és falugondnoki szolgálatok járműparkjának korszerűsítését, új tanya- és falugondnoki szolgálatok **indítását** célozta, emellett – egyéni szakmai tervek alapján – teret adott olyan, „kistérségi” járműfejlesztéseknek is, amelyekkel önkormányzatok vagy civil szervezetek végeznek a lakosság igényeit kielégítő, hiánypótló szolgáltatásokat.

Az intézkedés keretén belül jóváhagyott kérelmek 93%-a önkormányzatoktól vagy önkormányzati hivataloktól érkezett, amely a támogatásokat 93%-os mértékben kötik le.

**A támogatások eredményeképpen a tanya- és falugondnoki szolgálatok gépjármű állományának közel fele megújult.** Ezt szolgálta a finanszírozott gépjármű-vásárlások 50%-a, összesen 549 új, korszerűen felszerelt járművet jelent. **Ezen felül úgy becsüljük, hogy mintegy 200 új tanya- és falugondnoki szolgálat indulhatott el**, ennyivel bővült azon települések köre, ahol a falu- és tanyagondnokságra jellemző, rugalmas és személyre-, közösségre szabott módon, jól felszerelt gépjárművekkel juthat a lakosság a szolgáltatáshiányos településekről a vidéki (kis)központokba, külterületről belterületre, illetve a lakosság mobilitása lényegesen javult, a kedvezményezett települések lakói könnyebben juthatnak a közösségi alap és egyéb szolgáltatásokhoz.

Az aljogcím kedvezményezettjei az intézményekkel közepesen vagy rosszul ellátott - túlnyomórészt kisméretű – települések önkormányzatai, ezért a támogatásnak a területi és települések közötti egyenlőtlenségeket mérséklő hatása van. A támogatottak között a kedvezőtlen társadalmi helyzetű községek vannak többségben.

Ami a foglalkoztatást illeti, beszélhetünk közvetlen hatásról: a jogcím keretében nyújtott támogatás a tanya- és falugondnoki szolgálatok mintegy harmadát mentette meg a működésképtelenné válástól, s ezzel 300-350 falugondnok munkahelyének megtartásához járult hozzá. Ezt tetézi a kétszázra becsült új szolgálat ugyanennyi munkába álló főállású falu- vagy tanyagondnokkal. A kistérségi közlekedési szolgáltatásokról nincs információnk, de ha a járműveket vezetők fele-harmada álláshoz jut**, a jogcím becsült közvetlen foglalkoztatási hatása körülbelül 600 közösségi álláshely.**

Ugyanakkor a járművek működtetésének közvetett hatásai is rendkívül fontosak, hiszen a falu- és tanyagondnoki szolgálatok egy része a közösségi közlekedési útvonalakra „ráhordó” feladatokat is teljesít, s az ilyen funkciót ellátó „járatok” a kistérségi közlekedési szolgáltatásokat nyújtók között is megjelennek. Ez a funkció azért különösen fontos, mert a kistelepülések foglalkoztatási kapacitása rendkívül gyenge, az ott élő aktív korú népesség túlnyomó többsége ingázik. A közösségi közlekedés azonban csak a főútvonalak/vasutak mentén elhelyezkedő települések lakói számára biztosít viszonylag könnyű bejárást, az ezektől távolabbra elhelyezkedők számára nem. Ilyen körülmények között játszhatnak fontos, közvetve a foglalkoztatásra ható szerepet a „ráhordó” feladatokat teljesítő járművek, akár kistérségi szolgáltatás, akár tanya- vagy falugondnoki szolgálat keretében.

A Helyi Akciócsoportok bevonásával végrehajtott intézkedések közül forrásban a **legjelentősebb a falvak megújítása fejlesztése (322)** című volt 15 308 214 323 Ft lekötött kerettel. Az intézkedés célja a településkép, a vidéki lakókörnyezet és a közösségi terek (beleértve a játszótereket), közterületek állapotának javítása, valamint a helyi piacok létrehozásának és fejlesztésének támogatása volt. Mindezzel az intézkedés a vidéken élő emberek jobb életminőségéhez, ezáltal az elvándorlás, valamint a kedvezőtlen gazdasági és társadalmi tendenciák, illetve a vidék elnéptelenedésének visszafordításához kívánt hozzájárulni.

Az intézkedés keretén belül jóváhagyott kérelmek 71%-a önkormányzatok által kezdeményezett fejlesztés, amely a jóváhagyott támogatás 67%-át köti le. A támogatott beruházások 36%-a (450 db) parkosítás, 35%-a (437 db)piactér, 31%-a (378 db) játszótér, míg 30%-a (366 db) épület külső felújítása. A kedvezményezettek többsége (71%) önkormányzat. A civil szervezetek (9%) és az egyház (5%) aránya jóval alacsonyabb.

Tekintettel arra, hogy a vizsgált időszak végéig csupán 71 db fejlesztés esetén történtek kifizetések, leginkább az intézkedés várható hatásairól alakult ki kép a kedvezményezettek véleményének megismerésén keresztül. A félidei értékelés keretében végzett felmérés szerint a válaszadók 61%-a úgy vélte, hogy a fejlesztés jelentős mértékben hozzájárul a helyben élő emberek életminőségének javulásához, 25%-a ugyanezt kis mértékűnek jelezte. Ugyancsak 61% szerint nőtt a település vonzereje mind a turisztikai, mind pedig a lakóhely funkció tekintetében.

Két intézkedés közvetlenül is szolgálta a gazdaságfejlesztési célokat. A **mikrovállalkozások létrehozása és fejlesztése (312)** a vidéki területek vállalkozásainak fejlesztésén keresztül kívánt hozzájárulni a vidéki munkahelyteremtéshez, ezen keresztül pedig a vidéki területeket sújtó elvándorlás mérsékléséhez.

Az intézkedésre pályázók száma és a lekötött keret is nagy szórást mutatott a HACS-ok között. Az akciócsoportok által lekötött legalacsonyabb összeg mindössze 2,1 millió forint, a legmagasabb pedig 575,1 millió Ft. Az egyes akciócsoportok területén a jóváhagyott határozatok száma 1 és 36 db között alakul.

**A támogatási összeg többsége (69,2%) nem a leghátrányosabb helyzetű kistérségekbe, hanem a jobb helyzetűekbe érkezett, ahol mérsékeltebb a munkanélküliség**. Ennek valószínűsíthető oka, hogy ezekben a térségekben több olyan mikrovállalkozás működik, amelyeknél a fejlesztések előfinanszírozása és az önerő megteremtése nem jelent eleve kizáró feltételt. Hozzá kell tenni, hogy az elutasított kérelmek nagyobb hányada (75,1%) is azon ügyfelektől érkezett, melyek székhelye nem hátrányos helyzetű térségben található, azaz a döntési folyamat során némileg jobb pozíciót értek el a hátrányos helyzetű térségek vállalkozásai. A pályázók közel fele (49%) korlátolt felelősségű társaság, 36%-a magánszemély, 12%-a betéti társaság, az összes többi együtt pedig 1,2%-ot tesz ki.

**A támogatással megvalósult fejlesztések jellemzően kisléptékűek:**

* vendéglátó ipari létesítmények (cukrászdák, éttermek, falatozók, kocsmák);
* szolgáltatók (fodrász, szépségszalon, egészségügy, járműjavító, villanyszerelő);
* illetve kiskereskedelmi (vegyesbolt, tüzép, szakboltok) egységek

megújulásához, fejlődéséhez kapcsolódnak, minimális foglalkoztatási hatás mellett. Jóval ritkábban, de megjelennek a munkahelyteremtő fejlesztések is, pl.: fémmegmunkáló cég üzemcsarnok építése, CNC megmunkáló központ beszerzése, vagy éppen varroda fejlesztése.

A támogatási kérelmek költségszerkezetének adatai alapján az intézkedés megvalósításához felhasznált támogatási összeg legnagyobb arányban építési tevékenységre (43,3%), illetve eszközbeszerzésre (38,7%) került felhasználásra. Ezen túlmenően fontos szerepet játszott a gépkatalógusból végzett gépbeszerzés, amelyre a felhasznált támogatási összeg 12,1%-át fordították.

Az intézkedés foglalkoztatási hatásának megítélését nehezíti, hogy a már lezárt – fenntartási szakaszban lévő– projektek száma rendkívül alacsony (50 db) és a monitoring adatok is csupán az első körben támogatott projektekre állnak rendelkezésre ezzel szemben támogatási döntések már a második körben is megszülettek. Ebből adódóan az intézkedés átcsoportosítások utáni, csökkentett forráskeretének 38,4%-os a lekötése után, a célként megfogalmazott 3500 új munkahelyből a monitoring adatok szerint mindössze 318, azaz 9% jött létre. A jóváhagyott támogatási kérelmeket rögzítő adattábla alapján a helyzet ennél azért kedvezőbb, a támogatási kérelemben az ügyfelek ugyanis 1563 fős létszámbővítést terveztek (44%), ami alapján a célérték teljesítése megvalósítható, bár a válság hatását nehéz előre jelezni.

A másik, a gazdaság fejlesztését célzó intézkedés **a turisztikai tevékenységek ösztönzése (313)** címet viselte. Célja a falusi szálláshely, gyermek- és ifjúsági turizmushoz kapcsolódó minőségi szálláshelyek fejlesztése, kialakítása, a hozzá kötődő szolgáltatások, illetve a szálláshelyhez nem kötődő vonzerők fejlesztése volt a vidéki munkahelyek létrehozása vagy megőrzése érdekében. Utóbbiak esetében a vidéki települések természeti erőforrásaira, mezőgazdasági, erdő-, vad- és halgazdálkodási adottságaira, közösségi-kulturális és gasztronómiai örökségére, nemzeti tájházakra, skanzenekre, borpincékre, mint vonzerőre épülő - minőségi és komplex agro- és ökoturisztikai szolgáltatások kiépítése, a már működő szolgáltatások bővítése, korszerűsítése, marketingjének kialakítása, fejlesztése volt a cél.

A kiválasztott fejlesztésekre 14 247 490 414 Ft-ot kötött le az intézkedés.

**A nyertes pályázatok közül 335 személy, és 343 szervezet volt.** Szinte minden lehetséges szervezeti forma megjelent, de jellemezően Kft.-k (30%), egyesületek (12%), önkormányzatok (5%) pályáztak. Míg a magánszemélyek átlagosan 16 millió forintos támogatást kaptak, a szervezetek esetében átlagosan 26 millió forintos hozzájárulás jutott egy-egy fejlesztésre. Több célterületre lehetett pályázni, akár egyszerre többet is megjelölve. **A 3. célterületre, azaz a turisztikai szolgáltatások létesítésére érkezett a legtöbb pályázat. 603 kérelemben szerepelt valamelyik szolgáltatási forma: falusi szálláshely létesítésére 574 esetben pályáztak, míg a gyermek és ifjúsági szálláshely létesítése 125 kérelemben szerepelt célterületként.**

A kiadási tételek többsége valamilyen építéshez kötődő számla, de természetesen eszközbeszerzést is megvalósítottak a pályázók, valamint jelentős tételt fordítottak pályázatírókra.

A tengelyen belül a legkisebb forrást, 10 182 975 868 Ft-ot a **vidéki örökség megőrzése (323)** intézkedés kötötte le. Az intézkedés célja a kulturális örökség fenntartása, helyreállítása, korszerűsítése a vidéki térség településein, ezen belül a településkép és a környezet állapotának javítása, az épített, természeti és kulturális örökség, valamint a helyi identitás megőrzése, megújítása, és ezáltal a települések vonzerejének növelése volt.

Az intézkedés két jogcíme közül **a kulturális és természeti örökség támogatásának lehetősége** nyílt meg eddig a kedvezményezettek számára, a NATURA 2000 területek fenntartási tervei elkészítésének támogatását szolgáló jogcímet az Irányító Hatóság nem indította el.

Mind kérelemszámban, mind értékben **az egyházi szervezetek nyerték az intézkedésre eddig lekötött források több mint felét (57%), őket az önkormányzatok (23%) majd az egyéb kategória (12%) követi.**

**A fejlesztések hozzávetőlegesen 64%-a templomok, imaházak, haranglábak, parókiák, templomkertek és egyházi műemlékek felújítására irányul, míg 29%-ot képviselnek az egyéb épített örökségek**, pl.: malmok, kúriák, pincesorok felújítása, közösségi házak, tájházak, múzeumok kialakítása , de akár önkormányzati vagy egyéb hivatali funkciónak otthont adó védett épületek (óvoda, rendőrség stb.) külső felújítása. Csupán 7%-ot tesznek ki azok a fejlesztések, amelyek természeti értékek bemutatását szolgálják, pl.: tanösvények, kilátók, fasorok, kertek, vagy zöld területek rehabilitációját tartalmazzák.

A kedvezményezettek körében készített kérdőíves felmérés alátámasztja, hogy az intézkedésnek nincs jelentős közvetlen munkahelyteremtő hatása. A válaszadóknak csak 19%-a remél jelentősebb továbbgyűrűző gazdasági hatást a felújításoktól. A válaszadók többsége (68%) úgy véli, hogy a fejlesztésnek a kulturális örökség megőrzésében volt leginkább jelentős szerepe.

**A készségek elsajátítása és ösztönzése (341)** intézkedés **célja a LEADER helyi akciócsoportok kialakításának és az integrált vidékfejlesztési stratégiák kidolgozásának segítése** a helyi önkormányzati érdekeltek, illetve az üzleti és a civil szféra bevonásával. Ezt a programok megfelelő megalkotásához és végrehajtásához szükséges helyi erőforrások feltárásával és az együttműködési törekvések ösztönzésével kívánták elérni a tervezők.

A támogatásra jogosultak voltak:

* az IH által pályázati úton kiválasztott ún. címbirtokos szervezetek;
* az IH által kiadott elismerő határozattal és jogi személyiséggel rendelkező LEADER HACS-ok. 2008. szeptember 26-án 96 akciócsoport kapott LEADER HACS minősítést.

A támogatható tevékenységek a következők voltak:

* az érintett területre vonatkozó tanulmányok;
* a területre és a helyi fejlesztési stratégiára vonatkozó tájékoztatásra irányuló intézkedések;
* a helyi fejlesztési stratégia előkészítésében és végrehajtásában közreműködő személyzet képzése;
* promóciós rendezvények és vezetőképzés;
* egy vagy több intézkedést magában foglaló helyi fejlesztési stratégia köz- és magánszféra partnersége révén történő végrehajtása.

Az Irányító Hatóság a fenti feladatok ellátását egy központilag létrehozott, irányított, ellenőrzött és finanszírozott irodahálózat kialakításával kívánta biztosítani. A Helyi Vidékfejlesztési Irodák (HVI) hálózata 2007-ben jött létre.

Az intézkedés a HVI-k és később a HACS-ok működésének finanszírozására szolgált.

A HVI-k fő tevékenysége az akciócsoportok megalakulásával és a tervezéssel kapcsolatos tájékoztatás, fórumok tartása, a potenciális helyi akciócsoportok regisztrálása, majd a helyi vidékfejlesztési stratégia tervezésének támogatása volt.

**Az intézkedési keretből kerül finanszírozásra a helyi akciócsoportok III. tengelyes intézkedéseinek végrehajtására delegált feladatok működési költsége.** Ennek mértéke HACS-onként és összességében nem haladhatja meg a III. tengely jogcímeire allokált forrás 15%-át.

Mivel az intézkedés a felkészítés és ösztönzés keretén belül csupán a HVI-k működési költségeit finanszírozta, ezért a megalakuló félben lévő potenciális akciócsoportoknak az intézkedés nagyon korlátozott mértékben (400 ezer Ft) biztosított lehetőséget a HVI-n felül más külső szakértők bevonására, vagy olyan, adott problémára szabott szakértelem alkalmazására, amelyre az adott alakulófélben lévő akciócsoport a partnerség kialakítása és a stratégia tervezése során igényt tartott volna. Sem a speciális körülmények kezelésére (pl.: konfliktuskezelés), sem pedig a speciális célok kidolgozásával kapcsolatos szakértelem bevonására (pl.: megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos fejlesztések) nem volt mód.

A potenciális akciócsoportok felkészülését befolyásolta az illetékes HVI munkatársának felkészültsége, együttműködési készsége. A HVI-s munkatársak alkalmatlansága esetén a Tervezést Koordináló Csoportok maguk oldották meg a tervezési feladatot, vagy amennyiben módjukban állt (önerőből), piacról vásároltak külső segítséget.

A HVI volt a helyi vidékfejlesztési stratégia tervezésével és az akciócsoport megalakulásával kapcsolatos központi információk szinte egyetlen forrása. A HVI-k kistérségi szinten egyablakos ügyfélkapuként és információs pontként szolgáltak az ÚMVP-vel kapcsolatos tájékoztatásban, és a helyi vidékfejlesztési stratégiák tervezésében egyaránt.

A HVI-k munkájának megítélése vegyes volt a megkérdezettek körében. Ennek oka, hogy a HVI-k felkészültsége és hozzáállása is nagyon különböző volt. Annyi azonban bizonyos, hogy az irodák által végzett mozgósítás és tájékoztatás sikeres volt. A LEADER akciócsoportok megalakulása és az, hogy ezek a partnerségek az ország csaknem teljes vidékinek minősülő részét lefedik, azt mutatják, hogy ez az intézkedés a mozgósításban és tájékoztatásban elérte célját.

**Összességében megállapítható, hogy a tengely intézkedései a vidéki lakosság problémái közül többet is felvállaltak, ugyanakkor természetesen egyik problémakör teljeskörű megoldása sem volt lehetséges a rendelkezésre álló források korlátossága és a megvalósítás elhúzódása miatt.**

A tengely értékelése kapcsán fontos jellemezni az eljárásrendet is, mert a vidékfejlesztés esetén a támogatások tényével egyenértékű hatást vált ki azok megvalósításának módja.

A III. tengely végrehajtása során a HACS-ok közreműködésével megvalósuló intézkedések tekintetében az akciócsoportok döntési autonómiája korlátozott mértékben érvényesült. A döntési jog a III. tengely esetén a következőkben volt biztosított: az egyes jogcímekre fordítható összes forrás meghatározása, a HVS-hez való illeszkedés vizsgálata (20 pont), jogcímenként és benyújtási időszakonként a támogatható fejlesztések minimum pontszámának meghatározása, majd a második meghirdetési körtől a támogatás maximum értékének meghatározása jogcímenként.

A HACS-ok minimális mozgásterét a helyi információk, értékelési szempontok megjelenítésére az a 20 adható pont jelentette, amelynek keretében az akciócsoportok a HVS-hez való illeszkedést értékelhették. Ugyanakkor ezen a 20 ponton belül is adottak voltak részszempontok, amelyek korlátozták az akciócsoportokat a helyi szempontok érvényesítésében. A normatív eljárásrendből adódóan amennyiben bármely pályázat megfelel az általánosan megfogalmazott támogatási feltételeknek, akkor a helyi akciócsoport annak ellenére sem jogosult azt elutasítani, ha a helyi ismerete alapján azt indokoltnak tartja[[33]](#footnote-33). Ugyanígy fordítva, ha valamely kérelem, vagy pályázat bizonyos eleme nem teljes egészében elégíti ki a normatív feltételeket, akkor az abban az esetben sem támogatható, ha az a helyi közösség, vagy a térség egészének fejlődését segítené elő. Hiányzik tehát az az elem a döntéshozásban, amely ezekben a speciális esetekben megfelelően alátámasztott és átlátható módon a helyi partnerség javaslatát érvényesíttetné. Így több esetben előfordulhatott, hogy olyan fejlesztések kaptak támogatást, amelyek egyrészt aránytalanul nagy részét használták fel a térség erőforrásainak, illetve helyi szinten tudottan nem azt a szemléletet és tartalmat testesítették meg, amelyet a partnerség a HVS-ben megfogalmazott. Az akciócsoportok körében készített kérdőíves felmérés és a csoportos és személyes beszélgetések alapján megállapítható, hogy a HACS-ok és a HVS szempontjai érvényesítésének mértéke nőtt a III. tengely első és második körös kérelemkezelését egymáshoz viszonyítva.

A megvalósítás rendszere a központosított irányításra, az intézmények közötti hierarchikus viszonyra és a normatív kontrolra épül. Hiányzik belőle a partnerségi és a bizalmi elv.

A kérelemkezelés elhúzódása, az előlegfelvétel és a fejlesztés mérete szerinti differenciált kérelemkezelés lehetőségének hiánya növeli a fejlesztések költségeit, megvalósítási kockázatát, kizárja a támogatásra valóban rászorulókat a fejlesztési források igénybevételétől.

Az elfogadhatatlanul hosszúra nyúló kérelemkezelés több tényezőre vezethető vissza, amelyek közül a legfontosabbak:

1. A LEADER helyi akciócsoportok nem a program végrehajtási kapacitásaik alkalmassága, a korábbi tapasztalataik és a helyi fejlesztési terveik minősége alapján kerültek kiválasztásra, hanem felsővezetői döntés eredményeképpen minden potenciális partnerség megkapta a jogot arra, hogy LEADER akciócsoportként kezdje el működését. A munkaszervezetek kialakítására csak jóval a támogató döntés után került sor. Ennélfogva az akciócsoportok felkészültsége a kezdetetektől fogva jelentős különbségeket mutat.
2. A munkaszervezetek többségénél a frissen felvett munkatársak a legtöbb esetben nem rendelkeztek kérelemkezelési tapasztalatokkal, annak begyakorlására nem kaptak időt. Az akkreditációs folyamatra mindössze három hónap állt rendelkezésre. Az MVH regionális kirendeltségei tartottak ugyan kötelező rövid képzéseket az ügyintézők számára, de a gyakorlatban történő felkészítésre a többi jogcím kérelmeinek kezelése mellett nem, vagy csak jelentős nehézségek felvállalása árán volt lehetőség Nem állt rendelkezésre az IIER felület a felkészüléshez, rögtön élesben kellett alkalmazni a rendszert. Az újonnan megalakult partnerségeknek nem egész egy év alatt kellett „felnőni” a partnerség kialakítás, az integrált térségi tervezés, animáció, konfliktuskezelés, stb. majd később a kérelemkezelés feladatához.
3. Gyakori probléma – részben a szabályozás ponttalanságából eredően – a feltételrendszer benyújtást követő megváltoztatása, további nehézségeket okozva a HACS-oknál és az MVH-nál egyaránt. Ezekben az esetekben nem csak a kialakított folyamatokat, eljárásrendeket kell újraértelmezni, hanem az addig elvégzett bírálati műveleteket is újra végre kell hajtani.
4. Általános elvként megállapítható, hogy a jelenlegi normatív kontrol elvének alkalmazása a III. és IV. tengely működtetésénél nem életszerű. A túlságosan konkrét szintű, ÉNGY kódokhoz, VTSZ és SZJ számokhoz mereven kötött szabályozás jelentősen megnehezíti a fejlesztések ésszerű és hatékony megvalósítását, de a munkaszervezetek racionális működtetését isA végrehajtó szervezetek munkáját nehezíti, hogy a különböző jogcímekre a kérelmek benyújtásának időszakai időben egybeesnek, így jelentős munkacsúcsok alakulnak ki.
5. A kérelmek feldolgozásának idejét nyújtja, hogy az IIER-ben az egyszerű ügyintézői hibák korrigálása is fejlesztői közreműködést igényel. A kérelemkezelési folyamat során észlelt rendszerhibák kezelése szintén jelentős időt vesz igénybe.

**Hatáselemzés**

Az III. tengely a Közös Értékelési Módszertani Keret (CMEF) hét fő hatásindikátora mentén a következőkkel jellemezhető:

* A tengely esetében kiválasztott beruházások előrehaladása még csekély, mivel a támogatást legtöbben 2009-ben illetve 2010-ben nyerték el, ezért **a gazdasági növekedést jelen értékelésben nem lehet még mérni. A gazdaságfejlesztésre megítélt támogatás relatíve csekély (28,5 mrd Ft), ezért jelentős mértékű ilyen hatás nem is várható a tengelytől.**
* **A munkaerő felhasználás várhatóan növekszik majd a tengely fejlesztései kapcsán. a fejlesztések közvetlen hatásaként összesen 3200-3500 munkahely létrehozása, illetve megőrzése várható.** Ebből kb. 2000 esetében lehet beszélni fenntartható gazdasági tevékenységről, a többi közszolgáltatásnak tekinthető és közösségi/központi forrásokat fog a jövőben is igényelni.
* **A munkaerő-termelékenység indikátor még nem mérhető** a lezárt fejlesztések kis száma miatt.
* **A tengely eddig elindított intézkedései közül csak a vidéki örökség megőrzése intézkedés keretében támogatott természeti örökség projektjei relevánsak a biodiverzitás megőrzése szempontjából, ezek száma azonban csekély.** A többi megvalósuló fejlesztés többsége belterületet érint. A biodiverzitás megőrzésére a még el nem indított, a természeti örökség megőrzésének és fejlesztésének támogatását célzó jogcím hatna közvetlenül. További hatás lenne várható a HACS-ok vidék- és közösségfejlesztő munkájától, azonban ez a tevékenység egyelőre háttérbe szorult a kérelemkezelési feladatok mellett és saját szakértelem hiányában, a HACS-ok többsége nem is tud a természetvédelem területén önállóan előrelépni.
* A magas természeti értékű területek megőrzése szempontjából is a biológiai diverzitás kapcsán leírt megállapítások a mérvadók.
* **A vízminőség javítása szempontjából a tengely eddigi intézkedései nem relevánsak**. Itt is a HACS-ok vidékfejlesztő, képző, információnyújtó szerepét lehetne kihasználni, de erre még a HACS-ok nem állnak készen és ilyen irányú fejlesztésük eddig nem volt cél.
* **Az éghajlatváltozás elleni küzdelem szempontjából kifejezetten markáns hatása lehetne a HACS-oknak a helyi közösségekben,** főleg a lokális gazdaság és az adaptáció kapcsán az ismeretterjesztésben. Jelenleg ismeretek, információk hiányában ez legfeljebb esetlegesen történik meg.

**A helyi akciócsoportok mozgósításban betöltött szerepe a III. tengely HACS-ok közreműködésével megvalósuló fejlesztései esetén is nagyon jelentős volt.** A kedvezményezettek többsége az akciócsoportoktól szerzett tudomást a fejlesztési lehetőségekről, illetve fontosnak és jó színvonalúnak ítélte a HACS-ok segítségét a kérelmek elkészítésében és a megvalósításban egyaránt. Ennek főként a vállalkozók mozgósításában van meghatározó szerepe.

* 1. A IV. tengely értékelése

**A IV., LEADER tengely legfőbb célja az ÚMVST szerint a térségi szintű vidékfejlesztési koncepciók kialakításának, illetve azok helyi fejlesztési stratégiába való beillesztésének és megvalósításának ösztönzése.** Ezáltal a tengely támogatása elősegíti az összes intézkedéscsoport intézkedéseinek összevonását és területi koherenciáját, és ösztönzi a helyi vidékfejlesztési stratégiák kialakításához és megvalósításához szükséges helyi humán kapacitás fejlesztését.

A LEADER tengely megvalósítása a 96 db kiválasztott helyi akciócsoport közreműködésével történik. **A IV. tengelyes fejlesztésekre beérkező pályázatok teljes körű feldolgozását – az összeférhetetlenség alapján a kifizető ügynökség által bírált pályázatokon kívül - a delegált feladatok keretén belül az akciócsoportok végzik.**

A potenciális helyi akciócsoportok regisztrációja 2007 szeptemberében kezdődött. 2008 augusztusára az előzetesen elismert akciócsoportok nagy többsége jogi személyiséggel rendelkező szervezetekké alakultak. A helyi közösségek nyilvántartásba vétele két szakaszból állt. Az első szakasz az alakuló ülés volt, ahol a jelenlévők (legalább 20 fő) az illetékes helyi vidékfejlesztési irodánál kezdeményezték a nyilvántartásba vételi eljárást. Ezt követte a második szakasz, ahol a tagok egyszerű többsége dönthetett új tagok felvételéről.

A kérdőívek alapján az akciócsoportok partnerszervezeteinek száma 17-től 278-ig változik. A döntéshozó testületek taglétszáma 5-53 főig terjed.

**Az akciócsoportok partnerségeinek taglétszámában csökkenés, illetve a tagok cserélődése tapasztalható.** Ennek oka egyrészt az, hogy a kezdeti nem megfelelő kommunikáció miatt a csatlakozók nem voltak tisztában a LEADER céljával, szemléletével, a helyi akciócsoportnak a térség fejlesztésében betöltendő szerepével, az akciócsoport várható feladataival és döntési mechanizmusaival. Elterjedt, hogy csakis azok juthatnak forrásokhoz, akik az akciócsoport tagjaivá válnak. Sokan csakis a saját szervezetük számára történő forrásszerzés vagy a források feletti diszponálás céljából csatlakoztak a partnerséghez. A működés során ezek a tagok sok esetben passzivizálódtak, kiléptek a partnerségekből.

A taglétszám csökkenésének másik jelentős oka a megvalósítás nehézkessége és korlátai miatt bekövetkezett csalódottság, bizalomvesztés. A HACS tagoknak érthető módon nehézséget jelent szembenézni a hosszú kérelemkezelés következtében nehéz helyzetbe került helybéli vállalkozókkal, civil szervezetekkel. Ugyanezen okok miatt nehézséget jelent a további projektek generálása, a szereplők mozgósítása.

A HACS partnerségek gyakran a működőképesség határát súroló taglétszáma az akciócsoportok létrehozásának szabályaiból is következett, miszerint az egyes települések legalább az önkormányzat, vagy lakosságszám alapján kettő, vagy három civil szervezet illetve vállalkozó képviseletével válhatnak taggá. Emellett a partnerségben is biztosítani kellett a közszféra, valamint a civil és vállalkozói szféra 40-60%-os arányát.

**A kérdőíves válaszadók 58%-a szerint a HACS tagságának 20%-ára jellemző, hogy aktívan részt vesz a munkában**, eljár az ülésekre, befelé és kifelé népszerűsíti a HACS munkáját és a LEADER-t, pályázik, másokat is erre biztat, erősíti a térség kohézióját, az együttműködést, hálózatosodást, „oszlopos tag” stb. A válaszadók 70%-a szerint a HACS tagság 20%-ával a taggá válás óta nincs kapcsolat. **Becslések szerint a 89 válaszadó akciócsoportban 4890 fő vesz részt aktívan a munkában.** (beleértve a munkacsoporton és az aktív tagságon kívül azokat is, akik nem tagok, de tevékenységükkel szorosan kapcsolódnak az akciócsoport fejlesztő tevékenységéhez). Ez csoportonként átlagosan 58 embert jelent, jelentős szórással (12-700) amely a kérdés különböző értelmezéséből adódhat.

**Arra a kérdésre, hogy a tagokon kívül részt vesznek-e más térségi szereplők a HACS munkájában, a válaszadók 67%-a válaszolt igennel.** A legkülönbözőbb szereplőket sorolták fel a kérdőívben példaként. A leggyakrabban az NFÜ kistérségi koordinátorai, kistérségi társulások munkatársai, nem tag civilek, magánszemélyek, vállalkozók, a pályázatokkal foglalkozó önkormányzati munkatársak, pályázatírók, falugazdászok, fiatal gazdák, tanácsadók stb. szerepelnek a megemlítettek között.

A kérdőív alapján **a partnerségek összetételben az alábbi arányok alakultak ki: az önkormányzatok és az egyéb közszférát képviselők átlagosan 33%-át teszik ki a HACS partnerségeket alkotó szervezeteknek**. Ez az arány a valóságban valószínűsíthetően magasabb, hiszen sok polgármester vállalkozóként, vagy civil szervezet képviselőjeként tagja a partnerségnek annak érdekében, hogy a jogszabályban előírt köz–, civil-, és magánszféra aránya teljesülhessen. **A vállalkozók és a civilek aránya 35% illetve32%, magánszemélyek 1%-ban vesznek részt a partnerségekben. A gazdálkodók és a hátrányos helyzetű csoportok képviselete 3%-os.**

A HACS-ok döntéshozó testületeiben a kérdőíves válaszok alapján a köz-, magán- és civilszféra, valamint a magánszemélyek aránya nagyjából megfelel a partnerségben feltárt arányokkal (rendre 32%, 30%, 31%, 8%). A nők részvétele a döntéshozó testületben 15%-os. Nincsenek jelen a 25 év alattiak (0%) és nagyon alacsony arányt képviselnek a hátrányos helyzetű csoportok (2%).

A HACS-ok által megfogalmazott helyi vidékfejlesztési stratégiák megvalósításának jogszabályi hátterét a 122/2009. (IX. 17.) FVM rendelet adja, amely a stratégiákban megtervezett fejlesztési területek általános támogatási feltételeit határozza meg. A jogszabályi kereteken belül meghatározott fejlesztési területek részletes szabályozását az országosan meghirdetett Pályázati útmutató ismerteti. Az egyes HACS-ok területén meghirdetett célterületek támogatási feltételeinek részleteit a HACS-ok által a helyi vidékfejlesztési stratégiákhoz kidolgozott Helyzet – Probléma – Megoldás – Eredmény (HPME) katalógusok keretében definiálták.

**Alapvető különbséget jelent, hogy a IV. tengely vonatkozásában lehetőség nyílt pályázati felhívások közzétételére és kérelmek helyett pályázatok benyújtására.** Ennek egyik oka az volt, hogy terjedelmi okok miatt a jelentős számú HPME célterületet nem lehetett jogszabályban rögzíteni,. Teljes körű jogszabály hiányában viszont célszerűbb volt a pályázati forma kereteit alkalmazni, melynek konkrét elemei kizárólag webes felületen voltak elérhetők, megismerhetők. A pályázati keretek a jogszabályokhoz képest elvileg nagyobb rugalmasságot is hordozhatnak magukban.

A IV. tengely esetén az akciócsoportok szabadon határozhatták meg a támogatandó célokat, tevékenységeket, az értékelési szempontokat, a támogatások minimum és maximum értékhatárait és a támogatás intenzitását. Ez jelentős szabadságot adott a helyi szempontok érvényesítéséhez. Az eddigi egyetlen LEADER pályázati körben azonban a kiválasztási kritériumok megfelelő, körültekintő meghatározására nem volt elegendő idő, tapasztalat.

A LEADER helyi akciócsoportoknak nem volt joga a megvalósítás eljárásrendjének megválasztásához. Ugyanazt a központilag meghatározott normatív kontrollt kellett alkalmazniuk a delegált feladatok ellátására, amely a többi tengelyre kötelezően alkalmazandó. Ennek következménye, hogy bár a IV. tengely megvalósításánál a helyi akciócsoportok döntéshozatali jogosítványa a pályázatok értékelését tekintve jóval szélesebb, mint a III. tengely intézkedéseinek esetében, hiszen az értékelési kritériumokat a helyi akciócsoport vezetése határozza meg és az IH hagyja jóvá, amennyiben bármely pályázat megfelel az általánosan megfogalmazott támogatási feltételeknek, a helyi akciócsoport nem jogosult azt elutasítani. Ebben az esetben csak akkor nem részesülhet támogatásban bármely kérelem vagy pályázat, ha nem éri el azt a minimális pontszámot, amit a HACS meghatározott. Ugyanígy fordítva, ha valamely kérelem vagy pályázat bizonyos eleme nem teljes egészében elégíti ki a normatív feltételeket, az abban az esetben sem támogatható, ha az a helyi közösség, vagy a térség egészének fejlődését segítené elő. **Hiányzik tehát az az elem a döntéshozatalban, amely ezekben a speciális esetekben megfelelően alátámasztott és átlátható módon a helyi partnerség javaslatát érvényesíthetné**.

A tengely megvalósítását három intézkedés finanszírozta.

A **helyi vidékfejlesztési stratégiák intézkedés (411-413)** célja **az integrált szemléletű helyi vidékfejlesztési stratégiák megvalósításán és széleskörű partnerség működtetésén keresztül** a belső erőforrások fenntartható és innovatív hasznosításának, valamint a vidéki életminőség helyi megoldásokon alapuló javításának elősegítése a Tanács 1698/2005/EK rendelet, 61. cikk a) - g) pontjában meghatározott valamennyi szempont érvényesítésével.

Ezt a célt a következő akciók megvalósításával tervezte elérni:

* fenntartható és versenyképes újszerű helyi eljárások ösztönzése a mezőgazdaság, az erdőgazdálkodás, az élelmiszeripar területén;
* a vidéki gazdasági potenciál megerősítése;
* a kulturális és természeti értékek fenntartható hasznosítása;
* a humán szolgáltatások és helyi közösségek fejlesztése.

A támogatható tevékenységeket az akciócsoportok határozták meg a helyi vidékfejlesztési stratégiáik LEADER fejezetében. A részleteket ezen belül a HPME katalógus tartalmazza. A HVS-ekben megtervezett HPME-k alapján az azonos típusú fejlesztések összesítéséből alakultak ki a 122/2009. (IX. 17.) FVM rendeletben felsorolt alábbi jogcímek:

* LEADER közösségi célú fejlesztés;
* LEADER vállalkozási alapú fejlesztés;
* LEADER rendezvény;
* LEADER képzés;
* LEADER térségen belüli együttműködés;
* LEADER térségek közötti és nemzetközi együttműködés;
* LEADER tervek és tanulmányok.

A meghirdetett HPME-kre az ország három legkevésbé fejlett régiójából, Észak-Alföldről, Észak-Magyarországról és a Dél-Dunántúlról) érkezett a legtöbb pályázat. A forrásigényeket tekintve a három régió mellé felzárkózott a Közép-Magyarországi Régió. A jóváhagyott kérelmek számát, mivel az értékelés még zajlott a lekérdezés időpontjában, jelentősen befolyásolta az egyes akciócsoportok és regionális kirendeltségek gyorsasága, így ez az adat a fejlesztések területi kiegyenlítő hatása vonatkozásában egyelőre nem értelmezhető.

A támogatott 434 db projekt 2010.06.30-ig 1 758 084 773 Ft-ot kötött le.

A 71 db értékelhető kérdőíves válasz alapján ezeknél az akciócsoportoknál az eredetileg tervezett HPME-k száma 3266 db. A csoportok a kitöltött kérdőívek alapján átlagosan 46 db HPME-t terveztek (amelynek szórása igen jelentős, 7-184- ig terjed). A meghirdetett HPME-k száma az MVH adatszolgáltatása alapján 1006 db, amelynek csoportonkénti átlaga 10,5 db (a szórás itt is nagy, 3 db és 27 db között mozog).

**A jóváhagyott pályázatok forrásigényében a közösségi célú fejlesztéseknek (55%), a vállalkozások fejlesztésének (29%) és a rendezvényeknek (9%) van a legnagyobb súlya. A többi kategória 5% alatti értéket ért el:** tervek, tanulmányok (3%), térségen belüli együttműködés (2%), térségek közötti együttműködés (1%), képzés (1%).

Az intézkedés megvalósításának kezdeti stádiuma miatt egyelőre nincsenek realizált eredmények, hatások és erre vonatkozó monitoring adatok.

**A HACS-ok körében készített felmérés alapján a tengely foglalkoztatásra gyakorolt hatása a válaszadók 78%-a szerint mérsékelt, vagy annál alacsonyabb.** Csupán 19% prognosztizált közepesnél jelentősebb foglalkoztatási hatást. Ennek elsődleges okai a támogatott projektek jellegéből fakadnak: rendezvények, közösségi célú fejlesztések magas aránya, amelyek közvetlen foglalkoztatási hatása csekély. A vállalkozások támogatása főként a IV. tengely vonatkozásában kis léptékű fejlesztések megvalósítására nyújt lehetőséget, amely szintén nem járul hozzá jelentősen új munkahelyek teremtéséhez, bár az akciócsoportok többsége a megtartott munkahelyeket, az önfoglalkoztatás lehetőségének megteremtését is jelentős eredménynek értékelte, jogosan. Sok esetben a foglalkoztatás-teremtéssel járó gazdasági jellegű HPME-k meghirdetése még nem történt meg.

**Az eddig támogatást nyert fejlesztések (beleértve a III. tengelyes fejlesztéseket is) várható hatásait tekintve a HACS kérdőívek alapján a legjelentősebb eredmény a térség turisztikai vonzerejének fejlesztését, a kulturális (és épített) örökségének megóvását és kulturális életének, vonzerejének élénkülését érintően várható.**

**Csekélyebb fejlődés prognosztizált a térség környezeti értékeinek (biodiverzitás, tájkép, tiszta környezet stb.) megóvása, fejlesztése, a vállalkozói képességek, készségek, rugalmasság és innovativitás fejlődése, a vállalkozói jövedelmek növekedése és a helyben hozzáadott érték arányának növekedése tekintetében.**

**Alacsony a Program prognosztizált hatása a környezettudatosság fejlődése, az új környezeti szolgáltatások kialakulása, vagy meglévő ökológiai szolgáltatások fejlődése, a lakossági elégedettség növekedése az infrastruktúrával, szolgáltatások elérhetősége és mobilitás növekedése, az izoláltság csökkentése tekintetében.**

Arra a kérdésre, hogy milyen mértékben járult hozzá a LEADER a térségek specifikus karakterének erősödéséhez, egységes térségként történő felismeréséhez (pl.: térségi termék, szolgáltatás megjelenése, tematikus útvonalak kialakítása stb.) a válaszadók 38%-a választotta a „közepes mértékben” kategóriát, míg 42% szerint ez a hatás jelentős, meghatározó. A legtöbben a program kezdeti szakasza miatt inkább az egységes identitás kialakulásának ehetőségét érzékelik, amelyhez megtették az első fontos lépéseket. Elsősorban a turizmusban, a helyi termékfejlesztésben, a térség kulturális és természeti örökségének bemutatásában, térségi marketing kialakításában, rendezvények szervezésében, kiállítási megjelenésekben látnak lehetőségeket. Emellett **jelentősnek érzik a Program közösségformáló erejét, a szereplők közeledését, a közös gondolkodás gyakorlatának terjedését**.

A LEADER hatását az eddig egymástól függetlenül működő szereplők, tevékenységek összekapcsolására, a kapcsolatok erősítésére a válaszadók szintén 38%-a értékelte közepesnek, 56% szerint viszont a Program hatása az együttműködések fejlődésére jelentős mértékű. Ebben közrejátszott a közös tervezés, a több kistérségből álló akciócsoportok esetén a kistérségek közötti újonnan kialakult együttműködések. Több csoport megjegyzi, hogy a delegált feladatok hátráltatják ezt a folyamatot, valamint szükségét látják a kölcsönös tanulási folyamat lehetőségének biztosítását a kapcsolatok fejlesztése, a hálózatépítés terén.

A HPME-k kidolgozása (a HVS alapján), azok informatikai felületre történő rögzítése szoros központi irányítással történt. Ehhez egyrészt nagyon rövid idő állt rendelkezésre, másrészt az iránymutatások sem segítették minden esetben kellő mértékben a munkát. Ennek következtében gyakori a hibás adatrögzítés, amely komoly problémákat okoz a lebonyolításban.

A közvetlenül központilag irányított tervezési folyamat, a számítógépes sablon alapján történő tervezés, később pedig a delegált feladatokból származó jelentős leterheltség nagymértékben rontotta a LEADER alap szempontjainak megvalósulását: a multi-szektorális fejlesztések és az innovatív szemlélet kialakulásának esélyeit.

A **421-es számú, a térségek közötti együttműködés intézkedés célja** a 1698/2005/EK Rendeletének 61. cikkének a)-g) pontjában meghatározott szempontok érvényesítésével **a régiók közötti hazai és nemzetközi együttműködés elősegítése és megvalósítása, a tapasztalatok, a know-how, legjobb gyakorlatok megosztásának, közös akciók, projektek kidolgozásának, közös szerveződések kialakításának ösztönzése**, ezáltal az innováció, a helyi kapacitás és a helyi fejlesztési folyamatok erősítése. Az intézkedés hozzájárul a LEADER-stratégiákban meghatározott célkitűzések teljesítéséhez.

Az együttműködés lehetséges szintjei: (1) az országon belüli együttműködési projektek; (2) az EU-n belüli együttműködési projektek; (3) együttműködési projektek harmadik országok LEADER-szerű csoportjaival.

Az intézkedés keretein belül kizárólag a következő tevékenységek támogathatók: tapasztalatcsere, know-how megosztása, közösen előkészített és végrehajtott tevékenységek, közös akciók, amelyeknek konkrét, jól körülhatárolt eredményeit mindkét (illetve valamennyi) résztvevő régió élvezi, közösen működtetett szervezetek, az együttműködési projektek előkészítő tevékenységei (a partnerség létrejöttét megelőző személyi és dologi költségek), közös szerveződések kialakítása, a partnerek közötti animáció és koordináció támogatható (a partnerség működtetését biztosító személyi és dologi költségek).

A vizsgált időszakban az intézkedés pénzügyi keretének a terhére nem nyújtottak be kifizetési kérelmet, a rendelkezésre álló forrásból kifizetés nem történt.

**Az intézkedés a gyakorlatban az előzetes elképzelésekhez és az EU-s normákhoz képest is jelentős eltérésekkel működött.**

**Az egyik legnagyobb eltérés a finanszírozás mértékében és elérhetőségében van.** Az európai gyakorlatban két rendszer terjedt el. Egyes országokban (pl. Spanyolországban) a térség- és nemzetközi együttműködésre szánt pénz nagy része külön, nemzeti, vagy regionális szintű költségvetésben van, amire a HACS-ok az IH által kiírt feltételekkel pályázhatnak. Más országokban (pl. Svédország) a pénz többsége benne van a HACS-ok költségvetésében, emellett központi forrásból a kapcsolatfelvételre, könnyen és gyorsan elérhető kisebb összegeket biztosítanak. Magyarországon az együttműködésre szánt forrásokat a HACS-oknak be kellett építeniük a IV. tengely költségvetésébe. A tervezés időszakában azonban nem volt központi iránymutatás arra nézve, hogy ilyen tevékenységekre mennyi forrást javasolt tervezni. Így az eredetileg is nagyon szűkös, majd később, már a tervezés folyamán majdnem felére olvadó LEADER forrás terhére a HACS-ok többsége szerény (vagy éppen semmilyen) forrást tervezett együttműködésre. A HACS kérdőívek szerint nagyon nagy volt a szórás az egyes akciócsoportok között. **Az eredeti HVS-ben az értékelhető választ adó HACS-ok 28%-a nem allokált forrást együttműködésre,** 20%-uk viszont jelentős, 40 millió Ft feletti összeget szánt erre, míg az átlagos együttműködésre szánt forrás 18 millió forint körül volt.

A másik jelentős finanszírozási problémát az jelentette, hogy a vizsgált időszakban még a HACS-ok költségvetésében meglévő forrás is gyakorlatilag elérhetetlen volt, nem történt forrás felhasználás. A HACS-oknak eddig mindössze egyetlen alkalommal, a 2009 őszi IV. tengelyes pályázati körben volt lehetőségük arra, hogy e forrás elérésére saját magukhoz „pályázzanak”. Ezek a pályázatok a szokásos eljárásrend alapján kerültek elbírálásra, ennek megfelelően hosszú átfutással és szigorú elszámolási szabályokkal lehetett a pénzhez hozzáférni. Mivel konzorciumi pályázatra (ahol több HACS egy közös projektre közösen pályázhatott volna) nem volt lehetőség, ráadásul a LEADER pályázatok feltételrendszere HACS-onként különbözik, igazi együttműködési pályázatokat nem lehetett beadni, legfeljebb külön-külön lehetett látogatásokra, kisebb projektekre pályázni, ezeket próbálták a HACS-ok összehangolni. Külön nehézséget jelentett, hogy a két árajánlatos rendszer és a pályázat részleteinek megváltoztathatatlan volta miatt a projektek tervezése és majdani elszámolhatósága is bizonytalan.

**A kérdőívek, interjúk és esettanulmányok alapján azt mondhatjuk, hogy** a központi iránymutatások és a felkészítés hiánya nem ösztönözte az együttműködések kialakítását. Az együttműködések megvalósítását szabályozó eljárásrend hiányosságai nem biztosították az intézkedés egyszerű és hatékony megvalósulását. Nincsenek segítő intézmények, nem voltak országos fórumok, ahol a HACS-ok jó példákat láthattak, participatív munkamódszerekkel dolgozhattak volna. Az együttműködés támogatására hivatott MNVH ezen a téren gyakorlatilag nem működött.

A vizsgált időszakban csak a szűkös működési költségek terhére volt lehetőség együttműködésre, hálózatépítésre. Nem volt lehetőség olyan konzorciumi pályázatok benyújtására, amely egy fejlesztés több HACS által történő közös megvalósítását biztosítaná egy pályázaton belül. A HACS-ok közti együttműködésben a projekt menedzsment, a konzorciumvezetés, koordinációs pluszköltségei (munkabér, rezsi, eszközök, szakértői díjak) jelenleg nem elszámolhatók a projekt terhére. A külföldön felmerült költségek elszámolása problematikus.

A jelenlegi magyar szabályok és finanszírozási viszonyok között nagy nemzetközi programokban magyar akciócsoportok nem tudnak részt venni (pedig ez EU-s követelmény, a LEADER egyik ’lába’) a források korlátossága és elérhetőségük nehézkessége miatt, Így a hazai HACS-ok kimaradnak a vidékfejlesztés európai vérkeringéséből, elmulasztják a tanulás és a közös lobbizás lehetőségét is, és nem tudnak segíteni a környező országok magyar vidéki közösségeinek megerősítésében sem.

A tengelyen belül a **431 A LEADER Helyi Akciócsoportok számára nyújtott támogatások intézkedés** célja az ÚMVP alapján „megfelelő pénzügyi és szakmai háttér biztosítása a helyi akciócsoportok számára a helyi vidékfejlesztési stratégiák hatékony végrehajtása érdekében.

**Az intézkedés gyakorlatilag a HACS működési (bérek, rezsi, dologi kiadás) és belső fejlesztési költségeit (képzés) költségeit fedezte a 341-es intézkedés keretével összevonva**. A 147/2007. FVM rendelet tartalmazza tengelyenként az egyes akciócsoportok által felhasználható fejlesztési forrásokat. A helyi akciócsoportok működési költségeikre az IH döntése alapján az adható maximum arányt allokálták, amely a III. tengelyes fejlesztési források 15%-a, és a IV. tengelyes fejlesztési források 20%-a.

A 15% biztosításához azonban a 341-es intézkedésben az eredeti allokáció szerint sem volt elég forrás. A HVI-k működtetéshez felhasznált forráskeret után viszont a rendelkezésre álló maradék összeg   
(26 679 007 euró) messze elmarad a III. tengely HACS-ok által megvalósított intézkedésekre allokált összeg 15%-ától (72 608 561 euró), tehát a 147-es rendelet 1. számú mellékletében szereplő „HVK működési forrás euróban” oszlopra nem volt meg a fedezet.

A 147/2007-es FVM rendelet a III. tengely HACS-ok releváns intézkedéseire allokált forrásoknak csupán a 80%-áról, a IV. tengelyre allokált forrásoknak pedig csupán 67%-áról rendelkezik. A fennmaradó tartalék felhasználásáról még nincs döntés.

Az egyes helyi akciócsoportok működési forrásainak lekötöttségi aránya nagyon változó. Az MVH átadott monitoring adatai alapján, a 147/2007-es HACS-ok közötti forrásallokációs arányokkal kalkulálva, valamint figyelembe véve, hogy az eddig kifizetett költségek 47%-a terheli a 431-es intézkedést, a többit a 341-es intézkedés keretei fedezték, elmondható, hogy **1 HACS a 431-es intézkedésben elvileg rendelkezésére álló keret 105%-át lekötötte. 38 HACS esetén a felhasználás aránya meghaladja az eltelt idő arányát (24%), tehát azonos arányú forrásfelhasználást feltételezve, esetükben a források semmiképp sem tartanak ki 2015 végéig. A legalacsonyabb felhasználás 11%-os**. Megjegyzendő azonban, hogy a fenti kalkulációhoz a 341-es intézkedésből felhasznált forrás csak intézkedés szinten állt rendelkezésre, a HACS-ok szerinti forrásfelhasználást erre az intézkedésre nem ismerjük, csupán arányosítani tudtunk.

A feltáró munka tapasztalata szerint **a pályázatkezelés feladatainak HACS-okra delegálásával az akciócsoportok erőforrásainak jelentős részét a kérelem- és pályázatkezelési feladatok ellátására fordították. A helyi akciócsoportok nagy része helyi kis MVH-ként kezdett működni, eltekintve a valós kifizetések lebonyolításától. A Programban foglaltakkal ellentétben az akciócsoportoknak rendkívül kevés energiája, ideje és figyelme maradt az előrehaladási folyamatban történő önértékelésre, a HVS mentén történő valós fejlesztő tevékenységekre, ösztönző és hálózati feladatok teljesítésére, a partnerség aktivizálására, a passzívabb társadalmi csoportok bevonására, a LEADER kulcsszempontjait magukon hordozó projektek generálására stb[[34]](#footnote-34).**

A HACS-ok körében végzett kérdőíves felmérés keretében 89 akciócsoport adott értékelhető választ, amely alapján **88-és 94% között van azon akciócsoportok aránya, amelyek a munkaszervezetük teljes kapacitásának kevesebb, mint 10%-át tudják az alábbi tevékenységekre fordítani:**

* a partnerség működtetése, aktivizálása;
* projektgenerálás és térségi animáció;
* kommunikációs, promóciós tevékenységek;
* monitoring és értékelés.

A fent felsorolt tevékenységek alacsony súlya nemcsak a delegált feladatok miatt történő leterheltségből adódik. A fókuszcsoportok és személyes interjúk tanulsága szerint a felkészítés során nagyon gyengén valósult meg a HACS-ok valódi feladataival kapcsolatos „társadalmi tanulás”, hiányoztak az ezekre a tevékenységekre irányuló képzések, összejövetelek, szemléletformálás. Az akciócsoportok többségénél a mindennapi kötelező feladatok ellátása mellett nem élvez prioritást az ilyen, vagy ehhez hasonló tevékenységek megvalósítása. Azoknál a csoportoknál tapasztaltunk kérelemkezelés mellett jelentősebb fejlesztési aktivitást, ahol olyan emberek dolgoznak a munkaszervezetekben, akik korábban is fejlesztő tevékenységet végeztek. Ezek az akciócsoportok sérelmezik a leginkább a delegált feladatokból adódó túlzott kapacitás lekötést.

A kérelemkezelésre fordított erőforrások aránya a kérdőívben választ adó akciócsoportok csaknem felénél (45%) meghaladja a kapacitások 40%-át. A kérdőíves felmérés eredményének némileg ellentmond a személyes beszélgetések és fókuszcsoportok alapján kialakult sokkal magasabb, 80-90%-os arány.

**További probléma, hogy az akciócsoportok jelentős része pénzügyi problémákkal küld.** A legtöbb HACS négy havi, van olyan HACS, amely hat havi működési költséget görget maga előtt. Az alapvető gondot az jelenti, hogy a 2008. októberi megalakulást követően a helyi akciócsoportok semmiféle pénzügyi segítséget nem kaptak működésük elindításához. A zömében egyesületi formát választó szervezetek tagdíjakból származó minimális saját tőkéje mellé a működés kezdeti szakaszában hitelfelvételre kényszerültek, amelyek kamatai nem elszámolható költségek. A helyi akciócsoportok működési költségeiket utófinanszírozással, kéthavonkénti elszámolással kapják meg. A kérdőív eredménye alapján átlagosan négy hónapot vesz igénybe a kifizetés, de esetenként akár fél évig is elhúzódhat.

A problémát súlyosbítja a jelenleg alkalmazott szankcionálási rendszer, illetve a szankciók sokszor indokolatlanul merev alkalmazása, valamint az MVH és az akciócsoportok között a partnerség helyett a hierarchikus hatóság – ügyfél viszony fenntartása.

További problémát jelent az elismerhető működési költségek VTSZ és SZJ számokhoz igazított pozitív listaszerű meghatározása (tehát az, hogy nem az elszámolásból kizárt, hanem az elszámolható költségek vannak megadva, ráadásul pontos kód szerint). Ez mind az európai, mind pedig a más, hazai programoktól gyökeresen eltérő, a gyakorlatban rengeteg problémát okozó rendszer. Mindig van olyan jogosan felmerülő költség, amelyet a fenti lista nem tartalmaz, ezeket a költségeket a büntetésekkel egyetemben a csoportnak az általában igen limitált saját forrásaikból kellene kigazdálkodnia. Tovább mélyíti a problémát, hogy a jogosan felmerülő működési költségekkel folyamatosan bővülő, de még most sem teljes (soha nem lehet az) listára utólag felkerült tételek visszamenőleg nem számolhatók el.

**A jelenlegi rendszer nem preferálja a vállalkozói tevékenységet.** A jövedelemtermelő tevékenységek árbevétele a működési költségekből levonásra kerül. A kérdőívre válaszolók szerint a delegált feladatok ellátása teljesen igénybe veszi valamennyi munkaerőt, emiatt egyéb, vállalkozói feladatok elvégzésére nagyon szűkösen áll rendelkezésre humán kapacitás. A nem támogatható költségeket (banki költségek, büntetések, egyéb) ugyanakkor a HACS-ok nem tudják kitermelni, amely súlyosbítja a pénzügyi problémákat. 88 válaszból négy csoport jelezte, hogy alkalmanként, vagy rendszeresen végez vállalkozói tevékenységet más operatív programokhoz pályázatírói, közbeszerzési tanácsadói tevékenységet, egyéb tanácsadói és marketing tevékenységet említenek. Több csoport megjegyezte, hogy a pénzügyi fenntarthatóság és a több lábon állás biztosítása végett szívesen végezne jövedelemtermelő tevékenységet, ha nem látná emiatt veszélyben a működési költségeinek finanszírozását.

A 87 db választ adó akciócsoport 68%-a (59 db) egy irodát működtet, 25% (22 db) két helyen tart ügyfélfogadást. Három irodát 4 akciócsoport működtet, és 1-1 csoport működtet 4 illetve 5 ügyfélszolgálati helyet. A válaszok alapján két HACS működtet két akkreditált irodát.

A munkaszervezetekben foglalkoztatottak számát illetően a 89 akciócsoport által adott válaszok alapján 8 szervezet foglalkoztat 3 főállású alkalmazottat. Az átlagos főállású foglalkoztatott létszám 5 fő. Mindössze 26 irodában vannak 5-nél többen. A legnagyobb iroda 13 fős.

Az akkreditáció következményeként 129 főállású és 9 részmunkaidős foglalkoztatottat kellett felvenniük a HACS-oknak, amely csoportonként 1,5 plusz foglalkoztatottat jelent.

A főállású foglalkoztatottak 63%-a nő. A 89 irodában összesen 27 fő részmunkaidős munkavállalót alkalmaznak, akiknek 70%-a nő.

A foglalkoztatottak 76%-a rendelkezik felsőfokú végzettséggel.

A monitoring adatok összhangban vannak a kérdőíves felmérés eredményeivel. **A 2010. június 30-i állapot alapján a létrehozott és megtartott munkahelyek száma 583 db, amelyből a női foglalkoztatottak aránya 60%.**

A válaszadók 93%-a (69 db) a hét minden napján, heti 40 órában nyitva áll az ügyfelek számára. A kirendeltségeket működtetők 90%-a (29 db) tart heti 40 órás ügyfélszolgálatot.

A kérdőívek alapján a válaszadók 98%-a vett részt kérelemkezeléssel kapcsolatos képzésen, amelynek a színvonalát a válaszadók 28%-a (24 db) közepesre, 46% (40 db) pedig közepesnél jobbnak értékelte. Ezeknek a hasznosságát 29% (25 db) ítélte közepesnek, és 54% (47 db) közepesnél jobbnak. Az ilyen témájú képzéseken a 89 válaszadó alapján 391 fő vett részt. A képzések célja az ügyintézés elősegítése. Tartalmi jellegű kérdések megtárgyalására nem volt mód.

A válaszadók fele vett részt stratégiai tervezés témájú képzésen, amelynek minőségét a válaszadók 51%-a (23 db) közepesnek, 42% (19 db) pedig jónak minősített. A hasznosságát tekintve ezek a képzések szintén közepes vagy annál jobb minősítést kaptak (91%, 41 db). Az ilyen témájú képzéseken a 89 válaszadó alapján 99 fő vett részt.

A képzéseket túlnyomó részben az MVH, az IH és a VKSZI munkatársai tartották.

Az akciócsoportok elenyésző aránya vett részt egyéb témájú képzéseken.

**Hatáselemzés**

**Az IV. tengely a Közös Értékelési Módszertani Keret (CMEF) hét fő hatásindikátora mentén csak korlátozottan jellemezhető**, hiszen ennek a tengelynek egy része elsősorban a többi tengely hatásainak erősítését szolgálta a finanszírozott HACS-okon keresztül.

* **A gazdasági növekedést jelen értékelésben nem lehet még mérni**, mert a vállalkozásfejlesztési projektek előrehaladása ehhez csekély. A gazdaságfejlesztésre megítélt támogatás relatív csekély (kb 500m Ft) ezért a jelentős mértékű ilyen hatás nem is várható a tengelytől.
* A munkaerő felhasználás növekedett a HACS-ok működése kapcsán. Ahogy ezt a 341-es intézkedés kapcsán is feltüntettük, 583 fő dolgozik a munkaszervezeteknél teljes munkaidőben. A létszámnövekedés kapcsán rögzíteni kell, hogy csak a támogatás biztosításával tarthatók fent ezek az állások. **A vállalkozásfejlesztési projektek már a tervek szintjén is inkább munkahelymegtartásra fókuszáltak**.
* **A munkaerő termelékenysége indikátor még nem mérhető ki lezárt vállalkozásfejlesztési projektek hiányában. A fejlesztések többsége irreleváns is ebből a szempontból.**
* **A tengely eddig elindított intézkedései közvetlenül nem relevánsak a biológiai diverzitás szempontjából.** A hatás (ahogy ezt a III. tengelynél is jeleztük) a HACS-ok vidék- és közösségfejlesztő munkájától, illetve a több HACS által említett ilyen témájú együttműködésektől (pl.: natúrpark projektekben) lenne várható, azonban ez a tevékenység a legtöbb esetben egyelőre háttérbe szorult a kérelemkezelési feladatok mellett, és saját szakértelem hiányában, önállóan a HACS-ok többsége nem is tud a természetvédelem területén előrelépni. Ilyen képzés nem volt jellemző a vizsgált időszakban.
* A magas természeti értékű területek megőrzése, a vízminőség, és az éghajlatváltozás elleni küzdelem szempontjából is a biológiai diverzitás kapcsán leírt megállapítások a mérvadóak.

A tengely értékelése kapcsán érdemes megválaszolni a következő kettő CMEF kérdést is.

*A program milyen mértékben erősítette a regionális, nemzeti és európai szintek közötti partnerségi megállapodásokat?*

A regionális, nemzeti, európai szintek közötti partnerség fejlődését a LEADER tengely releváns intézkedésétől, illetve a Magyar Nemzeti Vidékfejlesztési Hálózat (MNVH) tevékenységétől vártuk volna. Mivel az együttműködések ösztönzése a LEADER tengelyen belül főleg eljárásrendi okokból korlátozott működésre volt csak képes, és az MNVH is csak 2010-től jelent meg értékelhető aktivitással a programban, az értékelés megkezdésének időpontjáig érdemi partnerségi megállapodások létrehozására nem került sor.

*Az európai vidékfejlesztési hálózat milyen mértékben járult hozzá a helyes vidékfejlesztési 35 gyakorlat létrehozásához?*

Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat (EVH) tevékenysége, illetve a rajta keresztül elérhető szolgáltatások alig ismertek a magyar LEADER HACS-ok körében. Az EVH a Magyar Nemzeti Vidékfejlesztési Hálózaton keresztül juthatott volna el a HACS-okhoz, ez utóbbi szervezet azonban önálló költségvetés és elfogadott cselekvési terv hiányában hosszú ideig nagyon alacsony hatékonysággal működött (lásd az MNVH működését bemutató értékelést), így az EVH-t sem sikerült eredményesen összekötni a magyar vidékfejlesztési elképezlésekkel. Az egyetlen kézzelfogható eredmény, amivel a mid-term értékelés során találkoztunk, hogy 3 HACS jelezte, hogy az EVH honlapján működő partnerkereső szolgáltatás segítségével talált külföldi partnert.

A tengely értékelés kapcsán érdemes még idézni az ex-ante értékelést, amely több a jelen értékelésben is feltárt problémát már előre jelzett: *A LEADER megközelítésnek hatalmas lehetőségei vannak a magyar vidékfejlesztés terén, mégis a megközelítés nincs túl hangsúlyosan megjelenítve a Programban. Van némi bizonytalanság a pénzügyi források tekintetében, a nemzeti vidékfejlesztési intézetekkel lévő kapcsolat és néha túl szigorú központi adminisztráció és irányítás csökkentheti az átfogó pozitív hatásokat. A jelenlegi LEADER rendszer nem járul hozzá megfelelően egy olyan fejlődési rendszerhez mely a helyi erőforrásokra építve a helyi problémákat hivatott integráltan megoldani.*

* 1. Intézményi keretek

Egy fejlesztési programot kidolgozó, működtető intézményrendszer mindig jelentős tényezője egy program sikereinek vagy kudarcainak. Különösen igaz ez az EU támogatások elosztását irányító intézményekre, amelyek a mai napig a folyamatos fejlődés, átalakulás időszakában vannak.

A fentiek okán az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program félidei értékelése során is érdemes vizsgálni az intézményrendszer működését.

A vizsgálat kiterjedt az Irányító Hatóságra, mint koordinátorra, a Kifizető Ügynökségre, a VKSZI-re, a HACS-okra mint végrehajtókra, továbbá a támogató funkciókra (falugazdász hálózat, HACS-ok,HVI-k, GSZI).

A szervezetek funkcionális elemezése alapján az állapítható meg, hogy minden funkció működőképes, ugyanakkor egyes funkciók hatékonyságát érdemes fokozni. Ilyennek találta az értékelési projekt a monitoring adatgyűjtési és ongoing értékelési tevékenységet, amelyek szervezeti és szervezési háttere szintén kiépült, de amelyek más felsővezetői prioritásokkal szemben (pl. gyors forrásalokáció) a vizsgált időszakban háttérbe szorultak. Az eljárásrendek és az egyes intézmények együttműködésének fejlesztése is elengedhetetlen, hiszen mindkettő okozott problémákat az elmúlt években.

Nyilvánvaló elvárás az intézményrendszerrel szemben, hogy az eredményeket arányos ráfordítások mentén hozza, továbbá ne lépje túl a 1698/2005 EK rendeletben meghatározott limitet, vagyis a Programra jóváhagyott összeg 4%-ában maximalizált Technikai Segítségnyújtás (a továbbiakban TS) keretet. Ezért értékelni kell a TS keret felhasználását és lehetőség szerint a felhasználás költséghatékonyságát is.

Az intézményi keretek bemutatása kapcsán először a résztvevők szervezeteket és feladatkörüket jellemezzük röviden.

Az ÚMVP intézményrendszerében az **Döntéshozó, koordináló funkcióhoz** a következő szervezetek sorolhatóak:

**Irányító Hatóság**

Az Irányító Hatóság vezetője a minisztérium vezetője, aki ezt a feladatot delegálhatja. A vizsgált időszakban az Irányító Hatósági feladatköröket a **Vidékfejlesztési Minisztérium (korábban Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium) Agrár és Vidékfejlesztési Főosztálya**[[35]](#footnote-35) látta el, a kijelölt szakállamtitkár vezetésével, aki egyben a minisztertől az IH vezetői feladatokat is átvette.

Az Irányító Hatóság feladatait elsősorban a 1698/2005/EK Rendelet[[36]](#footnote-36) írja elő. Ez alapján **az Irányító Hatóság *felelős a program hatékony, eredményes és szabályszerű módon történő irányításáért és végrehajtásáért*** *és különösen:*

* a támogatási rendszer a vidékfejlesztési programhoz illeszkedő működtetéséért;
* a monitoring és értékelési rendszerhez szükséges adatokat biztosító informatikai háttér biztosításáért;
* az értékelések lebonyolításáért;
* a támogatottak a támogatásból fakadó kötelezettségeiről való tájékoztatásáért;
* a monitoring bizottság információkkal való ellátásáért;
* a program nyilvánosságának (transzparenciájának) biztosításáért;
* a Brüsszel felé benyújtandó jelentések elkészítéséért;
* a Helyi Akciócsoportok adminisztratív és pénzügyi működtetését lehetővé tevő rendszer kialakításáért;

A fentieken túl a Vidékfejlesztési Minisztériumnak kötelező ellátnia a tagország további, a 1698/2005/EK Rendelete által előírt feladatait, úgymint:

* a közösségi rendeletekben foglalt előírások érvényesítése;
* a programozás (tervkészítés) feladatai;
* a program felülvizsgálatainak feladatai;
* partnerség elvének érvényesítése;
* a támogatási feltételek részletes meghatározása (a hazai megoldásban ennek felelt meg a jogcím rendeletek kodifikálása);
* az irányítási és ellenőrző rendszerek létrehozását, biztosítva az Irányító Hatóság és az egyéb szervek között a funkciók egyértelmű megosztását és elválasztását.

Ezeket a feladatokat is a Vidékfejlesztési Minisztérium (továbbiakban VM) Agrár és Vidékfejlesztési Főosztálya látta el, továbbá ez a szervezeti egység képviselte az ÚMVP rendszerét a magyar közigazgatás egyeztetési és döntéshozatali rendszerén belül.

A Helyi Akciócsoportokhoz rendelt intézkedések kivételével az Irányító Hatóság dönthetett a rangsorba állított kérelmek/pályázatok alapján az adott döntési körben megítélhető támogatás mértékéről is. A III. tengely egyes intézkedéseinél és a IV. tengelyben a Helyi Akciócsoportok határozhatták meg, hogy az adott megnyitási körben mekkora forrást lehet szétosztani a bírálat során kialakult sorrend alapján.

**Monitoring Bizottság**

A Monitoring Bizottság a Tanács 1698/2005/EK Rendelete alapján köteles meggyőződni a vidékfejlesztési program végrehajtásának eredményességéről. Ezen kötelessége teljesítése érdekében konzultációs joggal rendelkezik a projektek kiválasztási szempontjaival kapcsolatban és minden egyéb módon jogosult a végrehajtás eredményességét ellenőrizni. Kötelezettsége a Bizottság felé benyújtandó Éves jelentéseket, valamint a Zárójelentést megfontolni és a kiküldést megelőzően jóváhagyni.

A **Végrehajtó funkcióhoz** az alábbi intézmények tartoznak:

**Kifizető Ügynökség illetve Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Támogatási Szerv**

**A Kifizető Ügynökségi feladatkört a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (továbbiakban MVH) látta el a vizsgált időszakban.** A Kifizető Ügynökség feladatait átfogóan a 1290/2005 EK[[37]](#footnote-37) rendelet írja le. Eszerint az Ügynökségnek kell garantálnia, hogy

* csak olyan kifizetés történjen EMVA forrásból, amelyet a közösségi és hazai jogszabályoknak megfelelő kiválasztási eljárás során, a jogszabályoknak megfelelő célra ítéltek meg;
* a teljesített kifizetések könyvelése pontosan és teljes körűen történik;
* végrehajtják a közösségi jogszabályokban meghatározott ellenőrzéseket;
* a kifizetésekhez szükséges dokumentumok benyújtására a közösségi szabályokban megállapított határidőn belül és formában kerül sor;
* a közösségi felülvizsgálatokhoz szükséges formában a kifizetési dokumentációt megőrzik.

A fenti előírásoknak megfelelően az MVH végzi a támogatott projektek ellenőrzését és a kifizetési folyamat lebonyolítását.

**A leírtakon túl az MVH több olyan feladatkört is ellát, amelyek a program lebonyolításához szükségesek, de nem kapcsolódnak közvetlenül és feltétlenül a Kifizető Ügynökségi szerepkörhöz** (a közösségi szabályozásban sem). Ezeket a feladatokat 2007 évi XVII. törvény[[38]](#footnote-38) és a 256/2007. (X. 4.) Korm. rendelet[[39]](#footnote-39) alapján látja el az MVH, mint a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv. **Ezek a feladatok jelentős mértékben megegyeznek az ÚMFT-ben Közreműködő Szervezetként tevékenykedő intézmények feladataival.**

Közreműködői minőségében az MVH látja el a kiválasztási eljárás lebonyolítását:

* a kérelmek/pályázatok befogadását;
* a kérelmek/pályázatok adminisztratív ellenőrzését (befogadhatóság megállapítása);
* a kérelmek/pályázatok hiánypótoltatását;
* előzetes helyszíni szemle lebonyolítását;
* döntés előkészítését;
* a támogatási határozat kibocsátását;
* a kérelmezővel/pályázóval/támogatottal folytatott levelezés lebonyolítását.

A Hivatal működteti továbbá az ÚMVP nyilvántartásainak informatikai hátterét adó IIER rendszert, amely célja szerint egyszerre szolgálná ki az MVH Kifizető Ügynökségi és egyéb feladatait, továbbá az Irányító Hatóság és a Vidékfejlesztési Minisztérium egyéb információs igényeit.

Továbbá a Hivatal dolgozta ki az elszámolások alapját képező szabályrendszer részleteit (legtöbbször MVH közlemény formában).

Szintén az MVH dolgozta ki a kérelmek benyújtásához szükséges formanyomtatványokat. Az MVH munkatársai továbbá az IH egyedi felkérése alapján részt vettek az egyes jogcímrendeletek kidolgozásában is.

Fontos még rögzíteni, hogy az MVH látja el az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (közvetlen agrártámogatások) esetében a Kifizető Ügynökségi, Európai Halászati Alap esetében a Közreműködő Szervezeti, továbbá a nemzeti hatáskörbe tartozó mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési támogatásokkal összefüggő végrehajtási feladatokat. Ezeken túl egyedi kormány határozatok mentén a Hivatal további nyilvántartási és piacszabályozási feladatokat is ellát.

**A Kifizető Ügynökségi (a kifizetések kivételével) és egyéb feladatok átruházhatóak más intézményekre is.** A magyar intézményrendszer is élt ezzel és a MVH a 2007. évi XVII. törvény adta felhatalmazással és delegálási megállapodást kötött a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatallal (MGSZH), a korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Természet- és Környezetmegőrzési Szakállamtitkársággal, a Földmérési és Távérzékelési Intézettel, a Mezőgazdasági Gépesítési Intézettel, továbbá a Helyi Akciócsoportokkal (HACS).

Az MGSZH a II. tengelyben egyes intézkedései kapcsán működik közre a kiválasztási, kifizetési eljárásban, továbbá lát el ellenőrzési feladatokat.

A korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Természet- és Környezetmegőrzési Szakállamtitkárságán keresztül a Nemzeti Parkok szakemberei támogatást nyújtottak, illetve ellenőrzésekben működtek közre a II. tengely intézkedéseinek természetvédelmi célú előírásai tekintetében.

A Földmérési és Távérzékelési Intézet a MEPAR[[40]](#footnote-40) rendszer üzemeltetése és fejlesztését és a távérzékelési feladatokat látta el delegálási szerződés keretében.

A Mezőgazdasági és Gépesítési Intézet a Környezetvédelmi, állatjóléti és higiéniai előírások megfeleléshez kapcsolódó jogcímek esetében nyújtott szakértői támogatást az MVH számára az ellenőrzési metódus kialakításához, továbbá kialakította a Mezőgazdasági Gépkatalógust, ami több jogcím is alkalmaz a referenciaárak meghatározására.

A Helyi Akciócsoportok a kérelemkezelésben kaptak szerepet, mint „az MVH helyi irodái”. A III. tengely egyes intézkedéseinél, illetve a IV. tengely összes kérelmét a HACS-okhoz kellett benyújtani. Ezeket a kérelmeket első lépésben a HACS-ok dolgozták fel.

**Vidékfejlesztési Képzési és Szaktanácsadási Intézet**

Egy támogatási program lebonyolítása több olyan feladatkör ellátását is szükségessé teszi, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a kérelmek/pályázatok kiválasztásához, elbírálásához. Ezek a feladatkörök az Irányító Hatósághoz rendelt, de jellemzően operatív feladatokat foglalják magukba, amelyeket szinte minden támogatási rendszerben egy közigazgatási háttérintézmény (az ÚMFT terminológiáját átvéve Közreműködő Szervezet) lát el. Az ÚMVP intézményrendszerében ezeket a feladatokat a Vidékfejlesztési Képzési és Szaktanácsadási Intézet (VKSZI) látta el.

A VKSZI bonyolította le a tájékoztatás és nyilvánosság ellátásával (kommunikáció) kapcsolatos tevékenységeket, leginkább a kapcsolódó közbeszerzések lebonyolítását és a szerződések működtetését.

A VKSZI továbbá ellátja az ÚMVP 111-es intézkedéséhez (Szakképzési és tájékoztatási tevékenységek) kapcsolódó képzőhelyek és képzések akkreditációs, nyilvántartási feladatait is.

Szintén a VKSZI működtette a Regionális Szaktanácsadási Központokat, továbbá biztosította a Magyar Nemzeti Vidékfejlesztési Hálózat hátterét szolgáltató titkárságot és a szükséges támogató funkciókat (pl.: nyilvántartások vezetése).

A VKSZI továbbá szerepet kapott a 321-es intézkedés (A vidéki gazdaság és lakosság számára nyújtott alapszolgáltatások) lebonyolításában az első körös pályázatok elbírálásában. Ez a pályázati kör az Integrált Közösségi Szolgáltató címre méltó szervezetek kiválasztását szolgálta, akik később pályázhattak infrastrukturális és működési támogatásra az ÚMVP-ben.

**Agrárgazdasági Kutató Intézet**

Az Agrárgazdasági Kutató Intézet (AKI) a Vidékfejlesztési Minisztérium háttérintézményeként működött közre. Az Intézet saját adatközlése szerint az ÚMVP lebonyolításában az első és második tengelyéhez kapcsolódó tervezés, megvalósítási, monitoring és értékelési feladatokat végzett. Eseti feladatként az AKI a Bizottság észrevételeire adott válaszok, magyarázatok megalapozását, előkészítését, valamint a programmal kapcsolatos kiegészítő elemzések, indoklások elkészítését is vállalta.

Az AKI működteti továbbá a FADN (tesztüzemi) adatbázist, ami az Intézet szerint reprezentatívnak tekinthető, arra a 90 ezer árutermelő üzemre az agráriumból, melyek az AKI megközelítése szerint valós hozzáadott értékkel hozzájárulnak az ország GDP-jéhez. A FADN alapján az AKI az üzleti tervek elbírálásához benchmark adatokat szolgáltatott az MVH számára.

Az AKI jellemzően monitoring, illetve szakértői feladatok elvégzése tárggyal kapott TS forrást és adatközlése alapján a következő feladatokat látta el[[41]](#footnote-41):

**2007 év:**

* közreműködés az ÚMVP tervezői munkacsoportjaiban;
* az intézkedéseket megalapozó elemzések elkészítése, frissítése;
* adatok biztosítása a tervezési folyamathoz;
* az EU által előírt kötelező (bázis) és kiegészítő (nemzeti, addicionális) indikátorok rendszerének kialakítása, az indikátorok kiindulási és célértékeinek meghatározása;
* az intézkedések alkalmazásához kapcsolódó jogszabály-tervezetek véleményezése, összevetése a programban szereplő intézkedések leírásával, az esetleges eltérések kiszűrése;
* az egyes tengely forrásallokációjának meghatározása, indoklása;
* a jogosultsági feltételek és a támogatási összegek meghatározásában való közreműködés „A közösségi jogszabályokon alapuló előírások betartása” és az „Állatjóléti kifizetések” vidékfejlesztési intézkedéseknél.
* a jogcímek bírálati szempontjaihoz segédanyagok, útmutatók elkészítése a tesztüzemi adatokra alapozva.

**2008 év:**

* közreműködés az ÚMVP éves előrehaladási jelentésének elkészítésében;
* továbbra is megjelenik feladatként az EU által előírt kötelező (bázis) és kiegészítő (nemzeti, addicionális) indikátorok rendszerének kialakítása, az indikátorok kiindulási és célértékeinek meghatározása;
* egyes intézkedések szakmai elbírálását segítő további eljárások kidolgozása;
* a vidékfejlesztési intézkedésekhez kapcsolódó szakértői anyagok készítése;
* a kifizetett támogatásokkal kapcsolatos értékelő feladatok ellátása;

**2009 év:**

* közreműködés az ÚMVP éves előrehaladási jelentésének elkészítésében;
* a Bizottság észrevételeire (informális és hivatalos) adott válaszok, magyarázatok megalapozása, előkészítése, a programmal kapcsolatban, szükség szerinti kiegészítő elemzések, indoklások elkészítése;
* a kifizetett támogatásokkal kapcsolatos értékelő feladatok ellátása;
* a Standard Fedezeti Hozzájárulás (SFH) értékeinek frissítése;
* a Közös Agrárpolitika felülvizsgálatával kapcsolatos elemzések, javaslatok a magyar álláspont kialakításához;
* az ÚMVP terület- és állatlétszám alapú támogatásai (II. tengely) és az SPS kapcsolatának vizsgálata;
* a Közös Agrárpolitika egészségügyi felülvizsgálata („health check”) és az Európai Gazdaságélénkítő Csomag (EERP) által szükségessé tett ÚMVP módosítás (állatjóléti támogatások) kidolgozása, szakmai támogatása;
* a tejpiacon tapasztalható zavarok kiküszöbölésében az ÚMVP eszközei hatékonyságának felmérése és helyzetjelentésekbe, elemzésekbe, előrejelzésekbe való beépítése;
* a 2014-2020. közötti Közös Agrárpolitika kialakításával kapcsolatos javaslatok a magyar álláspont kialakításához.

2010 évben a korábban is elvégzett alapfeladatok (pl.: éves jelentés, adatszolgáltatás) mellett további a KAP-hoz és a vidékfejlesztési beavatkozásokat megalapozó tanulmányok elvégzése is megjelent.

Az ÚMVP intézményrendszerében a független **ellenőrzési funkciót az Igazoló Szerv látja el**. A 1290/2005 EK rendelet értelmében az Igazoló Szerv az akkreditált kifizető ügynökségek számláit igazolja, a valódiság, teljesség és pontosság szempontjából, az ügynökség által bevezetett irányítási és ellenőrzési rendszer figyelembevételével. Ezt a feladatkört a KPMG Hungária Kft. látta el 2007-től 2010. első feléig, amikor is a szerződése lejárt.

A támogatási rendszerek sikerességének egyik fontos eleme a potenciális pályázók támogatása információkkal és projektfejlesztési tanácsadással. Ez különösen igaz az agrárszektor és a vidéki területek fejlesztésében, hiszen a potenciális támogatottak információhoz jutása itt a leginkább nehézkes, mert sok olyan magánszemély, szervezet van, akik felkészültsége hiányos a fejlesztések előkészítéséhez, lebonyolításához. Más támogatási rendszerekben (pl.: ÚMFT) nem, vagy csak kivételes esetben jelennek meg magánszemélyek kedvezményezettként, míg az agrár- és vidékfejlesztésben hangsúlyos célcsoportot jelentenek. Továbbá az ÚMVP mind az agráriumban, mind a vidéki területek fejlesztésében szerkezetváltást irányozott elő, ami leginkább projektgenerálással, projektfejlesztési tanácsadással, információnyújtással érhető el. Egyéb támogatási rendszerek tapasztalatai alapján kimondható, hogy a források elosztása menedzsment segítség nélkül önmagában nem jelent megoldást, komplex szerkezetátalakítási célok eléréséhez.

Ezért az ÚMVP intézményrendszere is több olyan **támogató funkciót** alakítottki, amely a különböző célcsoportok tájékozódását és a kérelmek/pályázatok benyújtását segítette elő. Az ÚMVP rendszerében több szervezet töltötte be ezt a szerepkört.

**Helyi Akciócsoportok**

A 96 Helyi Akciócsoport a LEADER céljai szerint is a helyi közösségek fejlesztéseinek sikerességéért jött létre, ezért alapfeladatuk a tájékoztatás, projektgenerálás, projekttámogatás a III.és IV. tengely kapcsán. Sőt a HACS-ok elvileg az I-II. tengelyre és az ÚMFT-re is figyelemmel készítették el Helyi Vidékfejlesztési Stratégiájukat, bár ezen források részleteiről csak a publikusan elérhető információk álltak rendelkezésükre. A támogató funkciót a HACS-ok mind területileg, mind időben eltérő módon oldották meg, de mindegyiknél megjelent ez a tevékenység, mind passzív (ügyfélszolgálat rendelkezésre állása), mind aktív (pl.: előadások) formában[[42]](#footnote-42).

**Agrárkamara**

Az Agrárkamara Gazdálkodói Információ Szolgálat irodáinak munkatársai ügysegédként segítik a kérelmezőket a kérelem benyújtásában, ehhez sokszor informatikai hátteret is biztosítva. Emellett hangsúlyos feladata a tanácsadóknak, hogy a jogszabályi, támogatási aktualitásokat a gazdálkodók felé közvetítsék. A gazdálkodók az ÚMVP támogatásait érintő kérdéseikkel is fordulhatnak az irodákhoz. Tevékenységét az Agrárkamara két forrásból, az ÚMVP 111-es intézkedése keretében, illetve Technikai Segítségnyújtásból is finanszírozta.

**Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal**

Az MGSZH a 2008-as évtől lát el ügyfélszolgálati feladatokat az ÚMVP kapcsán, amely elsősorban a falugazdász hálózat működésén keresztül valósul meg. A falugazdászok ügysegédként támogatják a kérelmezőket/pályázókat a kérelmek benyújtásában, továbbá kérésre információkkal, tanácsokkal is ellátják a gazdálkodókat a jogcímek, célprogramok kapcsán.

**Helyi Vidékfejlesztési Irodák**

Az irodák további ügyfélszolgálati pontokat biztosítottak a III., IV. tengely potenciális pályázói számára és aktív részesei voltak a HACS-ok megalakításának. Az irodákból és a regionális koordinátorokból álló hálózat a megszüntetéséig az Irányító Hatóság egyik kommunikációs és koordinációs csatornájaként is működött a Helyi Akciócsoportok felé.

A továbbiakban a Technikai Segítségnyújtás keret felhasználásának arányait mutatjuk be.

**Az MVH-tól kapott adatok alapján 2010 szeptemberében a 53 266 059 414 Ft TS keret terhére  
48 275 752 043 Ft (91%) kötelezettségvállalás történt, és 28 962 805 433 Ft (54,4%) kifizetésére került sor.** Az intézményrendszer funkció közül a legtöbbet természetes módon a végrehajtás igényli, de magas arányban részesülnek a támogató funkciók is.

7. ábra: Az ÚMVP-ben 2010.06.30-ig megtett kötelezettségvállalások és a benyújtott kérelmek forrásigényének aránya a kerethez képest

A szervezeteket vizsgálva a sorrend: MVH, VKSZI, MGSZH, MNVH, IH, AKI, FÖMI, míg a többi szervezet összesen 2%-ot igényelt.

8. ábra: A TS kötelezettségvállalások megoszlása az egyes intézmények között[[43]](#footnote-43)

9. ábra: A TS kötelezettségvállalások megoszlása az egyes intézmények között[[44]](#footnote-44)

A lekötések mellett érdemes vizsgálni a felhasználás mértékét is. Ezt mutatja be a következő ábra.

10. ábra: A TS keretek kihasználtsága[[45]](#footnote-45)

A kapott adatok alapján három kategóriába sorolhatóak az intézmények. A megítélt forrás jelentős részét felhasználta már a VKSZI, az MGSZH, az AKI és a FÖMI, időarányos felhasználást mutat az MVH és az IH, míg az MNVH az adatok szerint még a forrás felhasználásának elején tart.

Külön vizsgáltuk a lekötések tevékenységek szerinti megoszlását, amelyet a következő két ábra jellemez.

11. ábra: A TS kötelezettségvállalások megoszlása tevékenységek szerint[[46]](#footnote-46)

Az intézményi keretek értékelése kapcsán érdemes megválaszolni a következő CMEF kérdést: *A technikai támogatás milyen mértékben növelte az irányító hatóságok és a vidékfejlesztési programok végrehajtásába, irányításába, ellenőrzésébe és értékelésébe bevont más partnerek kapacitásait?*

Az ÚMVP Technikai Segítségnyújtási kerete összesen 53 266 059 414 Ft (272,1 Ft/EUR árfolyamon számolva) előirányzatot tartalmaz a 2007-2013. közötti időszak feladataira, melyből 2010 szeptemberéig 48 275 752 043 Ft összeg került lekötésre (91%), és 28 962 805 433 Ft-ot fizettek ki ténylegesen (54,4%). Az intézményrendszeri funkciók közül a végrehajtás kötötte le a kötelezettségvállalások döntő többségét (80%), míg a támogató funkció 13%-os, a döntéshozó funkció 6%-os, az ellenőrző funkció 1%-os részarányt képvisel. A lekötött pénzek felhasználására, a támogatott tevékenységek szempontjából a következő arányok jellemzőek: a kötelezettségvállalás 54%-át a működtetési kiadások tették ki, míg 19-19%-át a kommunikációs kiadások, valamint a delegált feladatokkal kapcsolatos költségek. Egyéb feladatokra összesen 8%-os keret irányult.

Az ÚMVP végrehajtásában, irányításában, ellenőrzésében és értékelésében részt vevő szervezetek kapacitásai, az értékelés megállapítása alapján jelentős mértékben növekedtek. A Program lebonyolításához szükséges struktúrák mind kiépültek, és működőképességük sem vitatható.

1. Az értékelési kérdésekre adott válaszok

A továbbiakban az intézkedés szintű értékelési kérdéseket válaszoljuk meg. A program és tengely szintű kérdésekre a korábbi fejezetekben már választ adtunk. A válaszadás során felhasználtuk az intézkedések értékelési eredményeit, amelyeket az ismétlések elkerülése érdekében a válaszokban csak meghivatkozunk.

Versenyképességre vonatkozó kérdések (I. tengely)

A szakképzési, tájékoztatási, valamint a tudományos ismeretek és az innovatív gyakorlat terjesztésével összefüggő tevékenységek milyen mértékben javították a munka termelékenységét és/vagy a versenyképességhez kapcsolódó egyéb elemeket a mezőgazdasági, élelmiszer- és erdészeti ágazatban? (111. intézkedés)

A szakképzési jogcím 2009 év végén indulhatott el ténylegesen, így az első, nagyobb érintetti kört megcélzó képzések csak a 2010-es évben történtek meg. A humánerőforrás fejlesztési beruházások jellemzően középtávon fejtik ki a hatásukat mikroszinten – makroszinten (az agrárium versenyképességére gyakorolt hatást) érzékelhető változást ennél még nagyobb időtávon remélhetünk.

Ezért a kérdésben érintett hatások mérése egyelőre nem lehetséges. Ugyanakkor az már felmérhető, hogy a résztvevőknek csak kisebb része vesz részt versenyképességi témájú képzéseken.

A szakképzési tevékenységek milyen mértékben járultak hozzá a fenntartható termőföld-hasznosításhoz, beleértve a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodást? (111. intézkedés)

A szakképzési jogcím 2009 év végén indulhatott el ténylegesen, így az első, nagyobb érintetti kört megcélzó képzések csak a 2010-es évben történtek meg. A humánerőforrás fejlesztési beruházások jellemzően középtávon fejtik ki a hatásukat mikroszinten – makroszinten érzékelhető változást ennél még nagyobb időtávon remélhetünk.

Bár a képzési statisztikák alapján megállapítható, hogy a hallgatóság 55%-a vett részt AKG és NATURA 2000 képzésen, a képzési tematika csak közvetett módon tárgyalta a klímaváltozással és a fenntarthatósággal kapcsolatos témákat. Mindezek alapján vélelmezhetően a jelenlegi gyakorlat **csak kismértékben** **lesz** **alkalmas** a kérdésben szereplő **cél** **elérésére**.

A támogatott szakképzések milyen mértékben felelnek meg a szükségleteknek, és milyen mértékben illeszkednek a program egyéb intézkedéseihez? (111. intézkedés)

Az előző két kérdésre adott válasz alapján megállapítható, hogy az intézkedés a versenyképességgel és fenntartathatósággal kapcsolatban **kitűzött** **célokat** várhatóan nem, vagy csak **kis** **mértékben** képes **teljesíteni**. A képzési portfólió **részben** **illeszkedik** az **ÚMVP** intézkedéseihez: az AKG hallgatósági aránya leképezi a Programban elfoglalt arányát, a NATURA 2000 képzés azonban mind a Programban szereplő kötelezettségvállalás (jóváhagyott támogatási összeg), mind a jóváhagyott kérelmek arányához képest felülreprezentált.

A támogatás milyen mértékben könnyítette meg a fiatal mezőgazdasági termelők (férfiak és nők) tartós elindítását? (112. intézkedés)

A támogatás céljaiban megfelelő volt. A megítélt támogatás valós hatása tekintetében kétségek merülnek fel, mert a feltételrendszer lehetővé tette olyanok számára is a támogatás igénybevételét, akik nem kezdtek valós gazdálkodásba. Emellett az allokált forrás mértéke is kevésnek bizonyult a markáns korszerkezetváltási hatás eléréséhez, ahogy ezt a részletes értékelésnél bemutatjuk.

A fiatal mezőgazdasági termelők számára kezdeti letelepedésük után a támogatás milyen mértékben könnyítette meg gazdaságaik szerkezeti kiigazítását? (112. intézkedés)

A független (nem egy családi gazdaságból kiinduló) kedvezményezett számára az elnyerhető maximális támogatási összeg mértéke (10 millió Ft) **nem tett lehetővé meghatározó szerkezeti kiigazításokat**.

A támogatás milyen mértékben járult hozzá a mezőgazdasági ágazatban az emberi erőforrás fejlesztéséhez? (112. intézkedés)

Az intézkedésben előírt képzettségi követelmények és az ehhez kötődő képzés alacsony színvonala (főként a második, könnyített pályázati körben) **nem jelentett számottevő emberi erőforrás fejlesztést**. Főképpen igaz ez a megállapítás akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a képzések nem érintettek olyan alapvető kérdéseket, mint a társadalmi, környezeti és gazdasági fenntarthatóság (lásd a 111-es intézkedésre adott válaszunkat).

A támogatás milyen mértékben járult hozzá a mezőgazdasági ágazat versenyképességének javításához? (112. intézkedés)

Megítélésünk szerint a támogatások **javították** a kedvezményezett gazdaságok életképességét, **de** a tényleges versenyképesség javító hatás az alábbiak miatt **nem** **számottevő**:

* a kedvezményezettekre jellemző átlagos ágazati üzemméretek intenzív gazdálkodási formák esetén csak alacsonyabb költséghatékonyságot engednek meg;
* az elnyerhető támogatás mértéke komolyabb hatékonyságot eredményező beruházásokat nem tett lehetővé;
* a kedvezményezettek túlnyomó részben a nemzetközi piaci trendeknek kiszolgáltatott terményeket, ún. „commodity” árukat előállító szántóföldi növénytermesztő gazdaságok, amelyek versenyképességét ez a kitettség és a teljes mértékű importfüggőség eleve behatárolja;
* a kedvezményezett pályázatok nagy része semmilyen hozzáadott érték előállítást, piacra jutást segítő elemet nem tartalmaz.

A korai nyugdíjba vonulás támogatása milyen mértékben járult hozzá a gazdaságok szerkezeti változásához, különösen az egyéb intézkedésekkel való szinergia nyomán? (113. intézkedés)

A konstrukcióval szembeni érdektelenség miatti **sikertelenség** (100 alatti kedvezményezett) minden ilyen hatást lehetetlenné tett, amit tovább fokozott az a tény, hogy ez a néhány gazdaság átadás is szinte kizárólag családon belül történt meg.

A támogatás milyen mértékben járult hozzá a mezőgazdasági ágazatban az emberi erőforrás fejlesztéséhez? (113. intézkedés)

Megállapítható, hogy a konstrukció sikertelensége és a fiatal gazdálkodóknál előírt alacsony képzettségi követelmények miatt az emberi erőforrás fejlesztő hatás **alacsony** **mértékű**.

A támogatás milyen mértékben járult hozzá a mezőgazdasági ágazat versenyképességének javításához? (113. intézkedés)

Megítélésünk szerint egyrészt a konstrukció általános sikertelensége, másrészt a 112-es intézkedés versenyképességre gyakorolt hatásait akadályozó tényezők miatt (lásd a 112-es intézkedés versenyképességre vonatkozó kérdésnél adott válaszunkat), az intézkedés tényleges **versenyképesség javító hatása elenyésző**.

A rendszer milyen mértékben javította a mezőgazdasági üzemek és az erdőgazdaságok gazdálkodását és gazdasági teljesítményét (114-es intézkedés)? Az alábbiak részletezésével:

* ***gyártási technológiák***
* ***minőségi előírások***
* ***munkahelyi biztonsági feltételek***
* ***a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás.***

Az intézkedés 2007. évi indulása óta, a mid-term értékelés összeállításáig hozzávetőlegesen 40,5 ezer tanácsadási szolgáltatás nyújtása történt meg. A szaktanácsadás témáját tekintve 62%-ban az agrárgazdálkodáshoz[[47]](#footnote-47), 19%-ban az ÚMVP-hez kapcsolódó pályázati lehetőségekhez, 10%-ban a hazai szabályozási környezet bemutatásához, míg 9%-ban általános üzemviteli (üzleti) ismeretekhez kapcsolódó szaktanácsadási események történtek. A szaktanácsadási szolgáltatások – a folyamatosan frissülő tájékoztató anyagok, a tanácsadók rendszeres képzése és vizsgáztatása (e-learning) segítségével - a várhatóan **lehetővé** **teszik**, hogy a gazdálkodók naprakész információkat kapjanak a legmodernebb gyártási, minőségi előírásokról, továbbá a természeti erőforrások fenntartható felhasználásáról[[48]](#footnote-48). A szaktanácsadási rendszer tehát megteremti az elvi lehetőséget a kérdésben szereplő **célok** **eléréséhez**. A humánerőforrás fejlesztési intézkedések sajátosságai miatt (a hatások mérhetőségéhez szükséges idő és a képzési események száma – „kritikus tömege”, továbbá a humán faktor – a megszerzett tudás későbbi gyakorlati alkalmazásának megvalósulása) az intézkedés keretén belül nyújtott tanácsadási tevékenységek közvetlen hatását a gazdasági teljesítményre visszaigazolni jelenleg statisztikai módszerekkel nem lehet.

A rendszer milyen mértékben járult hozzá a mezőgazdasági ágazatban az emberi erőforrás fejlesztéséhez? (114. intézkedés)

Ahogy az előző kérdésre adott válaszunkban kifejtjük, megítélésünk szerint az intézkedés jelenlegi megvalósulása **lehetővé** **teszi** a célul kitűzött humánerőforrás **fejlesztést**.

A rendszer milyen mértékben járult hozzá a mezőgazdasági ágazat versenyképességének javításához? (114. intézkedés)

A szaktanácsadási intézkedés lehetővé teszi a humánerőforrás fejlesztést, ezáltal közvetett módon potenciálisan versenyképesség növelő hatást fejt ki. A mid-term értékelés időhorizontja, valamint az a tény okán, hogy a versenyképességre hatást gyakorló faktorok közül a humánerőforrás fejlesztés csak egy faktor, jelenleg statisztikailag kimutatható versenyképesség növekedésről nem számolhatunk be.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a mezőgazdasági üzemekben a termelési tényezők jobb felhasználásához? Különösen a támogatott beruházások milyen mértékben könnyítették meg az új technológiák és az innováció bevezetését? (121. intézkedés)

Az **Évelő fás szárú energetikai ültetvények telepítése jogcím** a 72/2007. (VII.27.) FVM rendelet alapján történt. Az értékelés időpontjáig mindössze 72 db jóváhagyott támogatási kérelem született, amelyek területe mindössze 3.000 hektár. A fás szárú energetikai ültetvények **hozzájárulása** a termelési tényezők jobb felhasználásához a mezőgazdasági üzemekben **minimálisnak mondható**. Kivételt képeznek ez alól talán a Baranya és Somogy megyékben megvalósult nagyobb arányú beruházások, amelyek a már meglévő felvásárlói kapacitások okán jöhettek létre.

A (Gyümölcs)**ültetvények** **korszerűsítéséhez**, **telepítéséhez** nyújtott támogatások jogcím során a korszerűtlen ültetvények cseréje **hatékonyan** szolgálta a termelési tényezők jobb felhasználásának célját. Különösen a második fordulóban alkalmazott szigorúbb követelmények miatt a termés és termelésbiztonságot fokozó innovatív technológiák (jégvédelem, mikroöntözés) kötelezővé váltak, így ezen technológiák bevezetésének célját a jogcím tökéletesen szolgálta.

Az **Öntözés, melioráció, területi vízgazdálkodás jogcím** keretén belül beérkezett támogatási kérelmek elbírálásoknál kiemelt szempont volt a korszerűbb technológiák támogatása. Ezen belül is elsősorban a korszerűbb mutatókkal rendelkező gépek beszerzését és rendszerbe állítását támogatják a jóváhagyott kérelmeknél. Az e-monitoring adatszolgáltatás adatai alapján[[49]](#footnote-49) a beruházás során bevezetett új technológiák[[50]](#footnote-50) és a bevezetett új termékek száma[[51]](#footnote-51) meglehetősen alacsony, ami vélelmezhetően kimutatható mértékben nem gyakorolt hatást a termelési tényezők jobb felhasználásához.

Az **Önálló, építéssel nem járó gépek, technológiai berendezések beszerzésével javult** a mezőgazdasági gépállomány korösszetétele, továbbá a környezetbarát gépek és technológiai berendezések beszerzésével hozzájárult az energiatakarékos és környezetbarát gazdálkodáshoz. A kifizetett 65,5 milliárd forint kötelezettségvállalás mintegy 240 milliárd forintos beruházási színvonal megvalósítását tette lehetővé.

A **kertészeti gépek, technológiai berendezések** vonatkozásában ugyanez elmondható és a kifizetett 6,6 milliárd forint kötelezettség vállalás közel 20 milliárd forintos beruházási színvonal megvalósítását tette lehetővé.

Az **Állattartó telepek korszerűsítése** jogcím megvalósulásával az állattartó telepek megfelelnek a trágyaelhelyezéssel kapcsolatos előírásoknak, javul az állattartó telepek takarmányozási, illetve műszaki színvonala, állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági helyzete, infrastruktúrája, valamint az állattartó telepeken dolgozók munkakörülménye és munkahatékonysága. Az eddig kifizetett 75,5 milliárd forint kötelezettségvállalás közel 120 milliárd forintos beruházási színvonalat prognosztizálhatunk, azonban ez változhat annak függvényében, hogy hány beruházás valósul meg. Az eredetileg a jogcímre allokált forrás 400 Mrd Ft-os beruházási színvonalat is lehetővé tett volna.

**A kertészet korszerűsítése** jogcím megteremtette a lehetőségét a termelőtevékenység folytatásához és a megtermelt áru tárolásához szükséges korszerű épületállomány létrehozásának, a korszerű technológiák alkalmazásának. A válság okozta tőkehiány miatt azonban az előzetes érdeklődéshez képest a ténylegesen leadott kérelmek száma és a fejlesztések volumene lényegesen elmaradt a szakmai várakozásoktól. A helyzetet tovább súlyosbította, hogy a kérelmek befogadása és elbírálása a jogszabályban előre rögzített határidőkhöz képest több hónapot csúszott, sőt kritikus esetekben a leadási dátumtól számított egy év múlva sem volt bírálati eredmény. A gazdasági válság és az ezzel összefüggő finanszírozási nehézségek a már leadott kevés számú pályázat megvalósulási esélyeit is nagyban csökkentették, így a fejlesztési program alapvető célkitűzései kerültek veszélybe. A kifizetett 2,4 Mrd Ft támogatási összeg közel 5 Mrd Ft-os beruházási színvonal megvalósítását szolgálhatja. Tekintettel arra, hogy a második körben meghirdetett intézkedés keretében megítélt támogatások nagy részének a lehívása még nem történt meg, a támogatás-felhasználási arány jelentős növekedése várható.

**A Növénytermesztés korszerűsítése** jogcím lehetővé tette a post-harvest fázis stabil gépeinek korszerűsítését, új gépek beszerzését, illetve a meglévő eszközök rekonstrukcióját, ezen belül a terményszárítók és –tisztítók korszerűsítését, a kapcsolódó majori létesítmények, a létesítményeket összekötő majoron belüli infrastruktúra, valamint a terménytárolók létrehozását, felújítását. A korszerűtlen berendezések rekonstrukciójával, cseréjével csökkent a por- és zajkibocsátás, az energiafogyasztás, valamint a termények kíméletesebben kezelhetőek, ami jobb minőséget eredményez.

**A biomassza energetikai alkalmazása** a mezőgazdaság területén hozzájárul az országos célkitűzések teljesítéséhez (a megújuló energia arányának növeléséhez). Mivel az alapanyag a mezőgazdasági üzemekben, vidéki térségekben önköltségi, vagy kedvezőbb áron elérhető, ezért csökkenthetőek az energiaköltségek, növelhető a versenyképesség.

A támogatott beruházások milyen mértékben növelték a mezőgazdasági üzemek piacra jutását és piaci részesedését? (121. intézkedés)

Az **Évelő fás szárú energetikai ültetvények telepítése jogcím** keretén belül megvalósult fejlesztések minimális mértékben növelték a mezőgazdasági üzemek piacra jutását és piaci részesedését. Ennek oka, hogy Magyarországon jelenleg a biomassza-feldolgozó kapacitások szerény mértékben adnak lehetőséget a termelők számára a megtermelt biomassza értékesítésére. A nagyobb mértékű saját hasznosítás szintén nem jellemző még a hazai mezőgazdasági üzemekre.

A (**Gyümölcs**)**ültetvények** korszerűsítéséhez, telepítéséhez nyújtott támogatások jogcímben összesen 110 db kedvezményezett támogatása történt meg. Az értékelés során megállapítható volt, hogy a fejlesztés releváns igényre reagált, mely összhangban áll a piaci kereslettel, valamint a hazai agrárpolitika stratégiai törekvéseivel. A nyújtott támogatások megítélésünk szerint jelentősen hozzájárultak a támogatottak piacra jutásához. Sajnálatos, hogy ezen jogcímre viszonylag kevés forrás állt rendelkezésre (1,95 Mrd Ft kötelezettségvállalás).

Az **Öntözés**, melioráció, területi vízgazdálkodás jogcím megítélésünk szerint szintén elősegítheti a mezőgazdasági üzemek piacra jutását. A jogcím jellemzően a forrásigényes beruházásokat támogatta, melyek megvalósítását támogatás nélkül a kedvezményezettek nem vállalták volna. A kiépített korszerű technológia magasabb hozamot és termésbiztonságot tesz lehetővé, ami mindenképpen pozitív hatással bírhat az termésbiztonságra.

A **technológiai** beruházások (kertészeti üzemek fejlesztése, növénytermesztés korszerűsítése, biomassza energetikai alkalmazása, kertészeti gépek beszerzése, önálló gépek beszerzése) az üzemek általános technológiai színvonalának jelentős javítása mellett, várhatóan csökkenő fajlagos költségeket eredményeznek, melyek megteremtik a lehetőséget, hogy minőségi, árban versenyképes termékekkel lépjenek a piacra a hazai gazdálkodók. Ezen hatást a mid-term értékelés keretén belül statisztikai eszközökkel mérni még nem lehetett (jellemzően a fejlesztések megvalósítása óta eltelt idő rendkívül rövidsége miatt), azonban a helyszíni mélyinterjúk és a kedvezményezetti kérdőíves felmérés információi alátámasztják ezen véleményünket.

Az **Állattartó** **telepek** korszerűsítése jogcím a technológiai beruházásokkal kapcsolatban leírtakkal jellemezhető, ismételten kiemelve, hogy a beruházások előrehaladása még nem teszi lehetővé a vélelmezhető hatások objektív alátámasztását.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a mezőgazdasági üzemek tartós és fenntartható tevékenységéhez? (121. intézkedés)

Az **Évelő fás szárú energetikai ültetvények telepítése jogcím** keretén belül megvalósult fejlesztések minimális mértékben járultak hozzá a mezőgazdasági üzemek tartós és fenntartható tevékenységéhez. Ennek oka, hogy Magyarországon jelenleg a biomassza-feldolgozó kapacitások szerény mértékben adnak lehetőséget a termelők számára a megtermelt biomassza értékesítésére.

Az **Öntözés, melioráció, területi vízgazdálkodás jogcím** keretében megvalósult fejlesztések esetében jelen értékelés elkészültéig nem történt kimutatható változás sem az árbevétel, sem a bruttó hozzáadott érték, sem a foglalkoztatás, sem a vizsgált környezeti jellemzők értékében.

A **technológiai beruházások** (kertészeti üzemek fejlesztése, növénytermesztés korszerűsítése, biomassza energetikai alkalmazása, kertészeti gépek beszerzése, önálló gépek beszerzése), az ültetvények fejlesztése, valamint az állattartó telepek korszerűsítése jogcímek esetében az értékelés során készített ökonometriai modell enyhe pozitív hatást mutatott ki a támogatások és az üzemek jövedelmezősége (nettó hozzáadott értékkel számoltunk, mert ezt kevésbé torzítja az adóelkerülés hatása és ezzel a magánszemélyek és a társas vállalkozások is együtt kezelhetőek), továbbá a munkatermelékenység között. Fontos hangsúlyoznunk, hogy a beruházások lezárulta óta eltelt rövid idő miatt a modellek egy része nem is szignifikáns, másik része is csak gyenge szignifikancia szintet mutat, így a modell eredményeinek interpretálása során megfelelő óvatossággal kell eljárni. Javasolt a mid-term értékelés keretében elvégzett modellezés megismétlése az ex-post értékelésben.

A környezeti hatások tekintetében jelenleg nem állnak rendelkezésre adatok, ezért valós hatásokat nem tudtunk mérni. A technológiai fejlesztés nyilvánvalóan csökkentette a fajlagos energiafelhasználást, azonban nem ismertek a technológia energetikai paraméterei és kihasználtsági foka, ezért még becsléseket sem lehetett a környezeti hatásról készíteni.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a mezőgazdasági ágazat versenyképességének javításához? (121. intézkedés)

A versenyképesség változását leggyakrabban az értékesítés nettó árbevételében, vagy a jövedelmezőség terén tapasztalt változással közelítik a vizsgálatokban, azt feltételezve, hogy a beruházás hatására az értékesítési lehetőségek bővültek és/vagy a költségek csökkentek. Ökonometriai vizsgálatunkban a nettó hozzáadott értéket vizsgáltuk több módszerrel. Azért ezt a mutatót választottuk, mert ezt kevésbé torzítja az adóelkerülés és ezzel a magánszemélyek és a társas vállalkozások is együtt kezelhetőek. Több modellt is kipróbáltunk. A legtöbb modellünkben az egy időszakkal megelőző beruházási támogatások gazdasági hatása még nem mutatható ki. Az egyik erősebb magyarázóerejű modellünk szerint még enyhén csökkenti is a beruházás átlagosan az üzemek nettó hozzáadott értékét. Egy másik erős modell specifikáció enyhén pozitív hatást mutat ki a nettó hozzáadott értékre nézve, ez legfeljebb 130 forint nettó hozzáadott érték többletet mutat 1000 forint támogatási összegenként átlagosan, minden más változatlanságát feltételezve.

Hipotéziseink alapján ez utóbbi modell eredményét fogadjuk el, ismételten felhívva a figyelmet az óvatos interpretáció szükségességére, hiszen a beruházások lezárulta óta eltelt rövid idő miatt a modellek egy része nem is szignifikáns, másik része is csak gyenge szignifikancia szintet mutat.

Ugyanezekben a modellekben vizsgáltuk a munkaerő felhasználás és a munka-termelékenység változását is. A munkaerő felhasználásra és termelékenységre nézve az ökonometriai modellek még nehezebben eldönthető álláspontot mutatnak: egymásnak ellentmondó előjelet tulajdonítanak a munkakapacitásra gyakorolt előző időszaki beruházási hatásoknak. E tekintetben mérhető hatást tehát még nem lehet kimutatni. A munka-termelékenységre nézve csak az egyik ökonometriai modellünk a mérvadó, ahol enyhe pozitív hatást tapasztaltunk a beruházási támogatásoknak köszönhetően.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá az erdőgazdaságokban a termelés diverzifikálásának növeléséhez? (122. intézkedés)

Az intézkedés értékelése során megállapítottuk, hogy a támogatási jogcím első meghirdetési köre, a pályázati feltételek kedvezősége miatt, vonzóvá tette az intézkedést a mezőgazdasággal foglalkozók számára is, akiknek nem okozott gondot az erdőgazdálkodásra vonatkozó pályázati feltételek teljesítése sem. A jogcím második meghirdetési körében az Irányító Hatóság korrigálta a támogatási rendelet hibáját, így az már valóban csak az erdőgazdálkodók számára nyújtott valódi lehetőséget. A két meghirdetési körben, a géppark fejlesztésének támogatása a mid-term értékelés időpontjáig 139 erdőgazdálkodó számára 427 db erőgép és 1658 db munkagép beszerzését tette lehetővé. Magyarországon napjainkban mintegy 35.000 közösségi- és magántulajdonban lévő erdőterületre bejegyzett erdőgazdálkodó van. Mindezek alapján megállapítható, hogy a támogatott erdőgazdálkodók alacsony száma miatt a támogatott **beruházások** jelentős része **nem** az **erdőgazdaságok** termelési **diverzifikációjához** **járult** **hozzá**.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá az erdőgazdaságok piacra jutásának és piaci részesedésének növeléséhez az olyan ágazatokban, mint a megújuló energia ágazata? (122. intézkedés)

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program az intézkedésen belül két tevékenységet irányzott elő:

* A fakitermelési szakaszig használatos erdészeti célú gépek vásárlása;
* A fiatal erdőállományok támogatása az első gyérítésig az erdőgazdálkodási tervek alapján.

A fentiek közül jelen értékelés készítéséig csak az első tevékenység támogatása valósult meg (144/2008 (XI.7.) FVM rendelet, amelynek célja az erdészeti géppark fejlesztése és korszerűsítése, ideértve további gépek és berendezések vásárlását is. Amint azt az előző kérdésre adott válaszunkban kifejtettük, a beszerzett **gépek** viszonylag **kis** **hányada** szolgálja az **erdőgazdálkodás** **céljait**, ezek elsősorban a fakitermelési tevékenységben vesznek részt. A **piacra jutást és a piaci részesedés növelését** alapvetően ezek a beruházások **nem befolyásolják** a megújuló energia ágazatában sem.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a fenntartható erdőgazdálkodás megtartásához vagy javításához? (122. intézkedés)

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program az intézkedésen belül két tevékenységet irányzott elő:

* A fakitermelési szakaszig használatos erdészeti célú gépek vásárlása;
* A fiatal erdőállományok támogatása az első gyérítésig az erdőgazdálkodási tervek alapján.

A fentiek közül jelen értékelés készítéséig csak az első tevékenység támogatása valósult meg (144/2008 (XI.7.) FVM rendelet, amelynek célja az erdészeti géppark fejlesztése és korszerűsítése, ideértve további gépek és berendezések vásárlását is. Mivel jelen értékelés készítésének időpontjáig a „Fiatal erdőállományok támogatása az első gyérítésig az erdőgazdálkodási tervek alapján” támogatás nem valósult meg, ezért **a kérdés nem válaszolható meg teljes körűen**.

A géppark fejlesztésének támogatása az értékelés időpontjáig 139 erdőgazdálkodó számára 427 db erőgép és 1658 db munkagép beszerzését tette lehetővé. Magyarországon napjainkban mintegy 35.000 közösségi- és magántulajdonban lévő erdőterületre bejegyzett erdőgazdálkodó van. Jellemzően az átlagosan kezelt területek nagysága 17-19 ha/erdőgazdálkodó, ami alapvetően nehézzé teszi a fenntartható erdőgazdálkodás követelményeinek megtartását, illetve javítását.

A fenntartható erdőgazdálkodás követelményeinek szempontjából viszonylag megfelelő üzemmérettel rendelkező (120-220 ha/gazdálkodó) mintegy 1000 erdőbirtokossági társulat és erdőszövetkezet összesen 18 kérelmet nyújtott be, melyből mindössze 7 került jóváhagyásra.

A fentiek alapján, valamint az intézkedéshez kapcsolódó korábbi kérdésekre adott válaszaink alapján alapján (zömében mezőgazdasági célokat szolgáló erőgépek beszerzése) a **támogatás alacsony mértékben járult hozzá** a fenntartható erdőgazdálkodás megtartásához, javításához.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá az erdőgazdaságok versenyképességének növeléséhez? (122. intézkedés)

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program az intézkedésen belül két tevékenységet irányzott elő:

* A fakitermelési szakaszig használatos erdészeti célú gépek vásárlása
* A fiatal erdőállományok támogatása az első gyérítésig az erdőgazdálkodási tervek alapján

A fentiek közül jelen értékelés készítéséig csak az első tevékenység támogatása valósult meg (144/2008 (XI.7.) FVM rendelet, amelynek célja az erdészeti géppark fejlesztése és korszerűsítése, ideértve további gépek és berendezések vásárlását is. Mivel jelen értékelés készítésének időpontjáig a „Fiatal erdőállományok támogatása az első gyérítésig az erdőgazdálkodási tervek alapján” támogatás nem valósult meg, ezért a kérdés nem válaszolható meg teljes körűen.

A géppark fejlesztésének támogatása az értékelés időpontjáig 139 erdőgazdálkodó számára 427 db erőgép és 1658 db munkagép beszerzését tette lehetővé (forrás: interjú). Magyarországon napjainkban mintegy 35.000 közösségi- és magántulajdonban lévő erdőterületre bejegyzett erdőgazdálkodó van. Jellemzően az átlagosan kezelt területek nagysága 17-19 ha/erdőgazdálkodó (forrás: MGSZH adatok), ami egyértelműen megnehezíti a versenyképesség növelését. A versenyképesség szempontjából viszonylag megfelelő üzemmérettel (120-220 ha/gazdálkodó) rendelkező mintegy 1000 erdőbirtokossági társulat és erdőszövetkezet összesen 18 kérelmet nyújtott be, melyből mindössze 7 került jóváhagyásra. Jól látható tehát, hogy a közösségi és magánszférában található erdőgazdaságok esetében a támogatás elenyésző mértékben javította a versenyképességet.

A fentiek alapján, valamint az intézkedéshez kapcsolódó korábbi kérdésekre adott válaszaink alapján (zömében mezőgazdasági célokat szolgáló erőgépek beszerzése) a támogatás **alacsony mértékben járult hozzá** az erdőgazdaságok versenyképességének növeléséhez.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá az új technológiák és az innováció bevezetéséhez? (123. intézkedés)

A 123. intézkedés értékelési szempontrendszerében az innovációs és K+F eredmény megvalósítása - a nem mezőgazdasági termelők pályázatánál kiemelten - többlet pontot eredményezhetett. Ehhez csatolni kellett az állítást igazoló dokumentum másolatát (pl.: együttműködési megállapodás, szerződés stb.). A támogatási kérelemhez csatolt igazolás minősítéséhez ugyanakkor objektív értékelési szempontok nem készültek, a szempont érvényesülését a kérelem elbírálását követően külön nem követte nyomon az MVH. Tekintettel arra, hogy a gépek beszerzésénél a gépkatalógus alkalmazása kedvező volt a kérelem elkészítésénél, így a kérelmezők **elsősorban már másutt alkalmazott technológiát és eszközöket alkalmaztak**.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a mezőgazdasági és erdészeti termékek minőségének javításához? (123. intézkedés)

Az intézkedés vizsgálata során megállapítottuk, hogy a minőség javításával leginkább összefüggő célterületre (2. célterület – élelmiszerbiztonság) a támogatási kérelmek mintegy 20%-a irányult (azon kérelmeket is tartalmazza ez az arány, amelyek az élelmiszerbiztonság célterület mellett mást is megjelöltek). A beruházások megvalósítása jelenleg **nem tart olyan szakaszban** (összesen 40 lezárt beruházást találtunk az értékelés összeállításáig), ami **statisztikailag** is **kimutatható** hatást gyakorolt volna a kérdésben szereplő cél elérésére.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a mezőgazdasági és erdészeti termékek feldolgozása és piaci értékesítése terén a hatékonyság javításához? (123. intézkedés)

Tekintettel arra, hogy a jogcím meghirdetése 2008-ban történt és azóta még nincs reprezentatív adatforrás a fejlesztés eredményeiről, a piaci értékesítés helyzetéről, így ezen kérdés **értékelését** a mid-term értékelés keretein belül megalapozottan elvégezni nem lehetett.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a mezőgazdasági üzemek és az erdőgazdaságok piacra jutásának és piaci részesedésének növeléséhez, beleértve az olyan ágazatokat, mint a megújuló energia ágazata? (123. intézkedés)

Tekintettel arra, hogy a jogcím meghirdetése 2008-ban történt és azóta még nincs reprezentatív adatforrás a fejlesztés eredményeiről, a piaci értékesítés helyzetéről, így a szempont értékelése az ex-post értékelésben lehetséges. A jogcímen belül a mezőgazdasági termékek energetikai célú felhasználására benyújtott kérelmek elbírálása megtörtént, ám a beruházások megvalósítására még nem került sor, így ennek értékelése ezen **értékelés** során **nem** **lehetséges**.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének javításához? (123. intézkedés)

Tekintettel arra, hogy a jogcím meghirdetése 2008-ban történt és azóta még nincs reprezentatív adatforrás a fejlesztés eredményeiről, a versenyképesség beruházások által generált változásáról, így ezen kérdés **értékelését** a mid-term értékelés keretein belül megalapozottan elvégezni nem lehetett.

A rendszer az infrastruktúrák javításán át milyen mértékben járult hozzá a fizikai erőforrások szerkezetátalakításához és fejlesztéséhez? (125. intézkedés)

A jogcímet relevánsnak találtuk a megfogalmazott célok szempontjából, mert az öntözés korszerűsítése során modern technológiájú eszközök beszerzése és üzembe helyezése történt meg. A támogatott projektek száma (268 db) már meg is haladja az ÚMVP-ben a vízgazdálkodásra kitűzött 250-es értéket.

A rendszer az infrastruktúrák javításán át milyen mértékben támogatta a mezőgazdasági üzemek és az erdőgazdaságok versenyképességét? (125. intézkedés)

A jogcímet relevánsnak találtuk a megfogalmazott célok szempontjából, mert az öntözés korszerűsítése egyszerre javíthatja a versenyképességet és csökkentheti a fajlagos vízfelhasználást. A támogatott projektek száma (268 db) már meg is haladja az ÚMVP-ben a vízgazdálkodásra kitűzött 250-es értéket.

A FADN adatbázisára épülő ökonometriai modellünkben a jövedelmezőség változásában enyhe pozitív irányú elmozdulást tapasztaltunk, továbbá a munka-termelékenységre vonatkozó vizsgálat is hasonló változást jelzett. Ismételten fel kell azonban hívnunk a figyelmet az óvatos interpretáció szükségességére, hiszen a beruházások lezárulta óta eltelt rövid idő miatt a modellek egy része nem is szignifikáns, másik része is csak gyenge szignifikancia szintet mutat.

A támogatás milyen mértékben segítette az új tagállamokban a félig önellátó gazdaságok tartós szerkezeti kiigazítását? (141. intézkedés)

Az ÚMVP keretén belül az intézkedés nem került meghirdetésre: a kifizetések NVT determinációból származnak. Az ÚMVP mid-term értékelés mindezek miatt nem releváns az intézkedésre.

A támogatás milyen mértékben könnyítette meg az új tagállamokban a félig önellátó gazdaságok piacra való belépését? (141. intézkedés)

Az ÚMVP keretén belül az intézkedés nem került meghirdetésre: a kifizetések NVT determinációból származnak. Az ÚMVP mid-term értékelés mindezek miatt nem releváns az intézkedésre.

A támogatás milyen mértékben csökkentette az új tagállamok mezőgazdasági ágazata és az EU-15-höz tartozó tagállamok mezőgazdasági ágazata közötti szerkezeti különbséget? (141. intézkedés)

Az ÚMVP keretén belül az intézkedés nem került meghirdetésre: a kifizetések NVT determinációból származnak. Az ÚMVP mid-term értékelés mindezek miatt nem releváns az intézkedésre.

A támogatás milyen mértékben járult hozzá az új tagállamokban a mezőgazdasági ágazat versenyképességének javításához? (141. intézkedés)

Az ÚMVP keretén belül az intézkedés nem került meghirdetésre: a kifizetések NVT determinációból származnak. Az ÚMVP mid-term értékelés mindezek miatt nem releváns az intézkedésre.

A támogatás milyen mértékben javította az új tagállamokban a termelés piaci követelményekhez való igazítását? (142. intézkedés)

A termelői csoportok állami elismerésének alapfeltétele a működési terv, amelyben meghatározó követelmény, hogy a termelői csoport tegyen intézkedéseket a tagjai termelésének a piaci mennyiségi és minőségi követelményeinek igazítása érdekében. Ezért, tagságuk és szervezetük érdekében, valamint a támogatotti körből való kiesés kockázata miatt a termelői csoportok a piaci követelményekhez való igazodást kiemelten kezelik, lényegében valamennyi elismert szervezet tevékenységének középpontjában áll e feladat teljesítése. A termelői csoport e tevékenysége ugyanakkor csak a termelői kör általa integrált hányadára terjed ki, és mivel a termelői szervezettség általánosan alacsony, így **hatása viszonylag szűk kört érint**.

A támogatás milyen mértékben csökkentette az új tagállamok mezőgazdasági ágazata és az EU-15-höz tartozó tagállamok mezőgazdasági ágazata közötti szerkezeti különbséget? (142. intézkedés)

Az új tagországok és az EU-15-ök közötti szerkezeti különbség elsősorban a birtokszerkezetben és a termelői szervezettség szintjében mutatkozik meg. A **birtokszerkezetre** az **intézkedés** csak **közvetett** **hatást** gyakorolhat a sikeres termelői együttműködésben résztvevők egyéni fejlődésén keresztül. Az intézkedésnek az NVT-ben megindult lendülete lelassult (az elismert termelői csoportok száma a monitoring indikátorok értéke szerint alig változott), ami azt mutatja, hogy az **együttműködésre** kész tudatos gazdálkodói **réteg** **nagysága** **korlátozott**. Az intézkedés jogi hátterének 2009-ben történt módosítása (65/2009(VI.4.) FVM rendelet) ugyanakkor új érdekeltségi elemek beépítésével elősegítette a termelői szervezettség iránti hajlandóság fokozását.

A támogatás milyen mértékben járult hozzá az új tagállamokban a mezőgazdasági ágazat versenyképességének javításához? (142. intézkedés)

A támogatás versenyképességi hatásának mérése nehezen választható el a makrogazdasági adatoktól. Így jóllehet az intézkedések keretében támogatott termelői csoportok fejlődésük érdekében szervezettséggel, a piaci igényekhez való alkalmazkodást szolgáló eszközökkel, a minőség- és a környezettudatos fejlesztésekkel kívánják elősegíteni saját és tagságuk versenyképességét, a csekély piacbefolyásoló képességük, a szabályozási és általános gazdasági feltételek következtében ennek **hatása kevéssé mérhető**. Jól mutatja ezt az agrárgazdaság helyzetéről szóló 2009 évi jelentés, amelyben a látszólag kedvező arányú termelői szervezettség mellett is az ágazat jelentős veszteséget szenved el.

Agrár-környezet Gazdálkodásra (AKG) vonatkozó kérdések (II. tengely)

A kompenzációs támogatás milyen mértékben segítette a hegyvidéki területeken kívüli hátrányos helyzetű területeken a folyamatos termőföld-hasznosítás biztosítását? (212. intézkedés)

Önmagában a Természeti hátrány, nem hegyvidék intézkedés (KAT) hozzájárulását a folyamatos termőföld-hasznosításhoz, megítélésünk szerint objektíven nem lehet vizsgálni. Az intézkedés kifizetéseit a támogatottak jellemzően más jogcímek kifizetései mellett veszik igénybe (minden KAT támogatott érintett legalább a SAPS kifizetésekben is). A mid-term értékelés során a kedvezményezettekkel folytatott mélyinterjúk, valamint az on-line kérdőívek adatai alapján megállapítható volt, hogy mind a területalapú támogatások, mint a KAT támogatás a gazdálkodás fenntartásának elengedhetetlen részévé vált, így elmondható, hogy a KAT kifizetések is jelentős mértékben hozzájárulnak a hasznosítás fenntartásához.

A kompenzációs támogatás milyen mértékben járult hozzá a hegyvidéki területeken kívüli hátrányos helyzetű területeken az életképes vidéki közösség fenntartásához? (212. intézkedés)

Az intézkedés jellegéből adódóan nem alkalmas vidéki közösségek fenntartására, mivel az eszközrendszere egyéni gazdálkodók jövedelem kiegészítésére alkalmas, vagyis közösségépítő, fenntartó funkciókat a jogcím nem tud betölteni. A támogatások egyéni szintű hatásai elsősorban a föld művelésben tartásánál, illetve a mezőgazdasági tevékenység folytatásánál jelennek meg.

A rendszer milyen mértékben járult hozzá a fenntartható gazdálkodási rendszerek megőrzéséhez vagy elősegítéséhez? (212. intézkedés)

A mid-term értékelés során, on-line kérdőíves felméréssel összesen 4316 támogatott gazda véleményét kérdeztük meg a II. tengely intézkedéseiről. A KAT intézkedésben 974 kedvezményezett volt érintett – a válaszadók több mint kétharmadának a támogatás nem hozott érdemi változást. A kérdőíves válaszokból az is kirajzolódott, hogy a gazdák döntő többségét nem az intézkedésben elnyerhető támogatás motiválja a gazdálkodás fenntartására: a relatív többség több jogcímen is felvesz támogatást, melyek együttesen már fenntarthatóvá teszik a gazdálkodást. A hatás minimális mértékét a gyenge igénylési szint is alátámasztja, hiszen csupán a támogatható terület 25%-ára nyújtottak be kérelmet a gazdák. Bár a jelentősebb támogatással járó lehatárolás (KAT19) esetében a területi arány több mint 10%-al magasabb, azonban megállapítható, hogy még a 20 000 Ft/ha összegű támogatás mellett is inkább megéri a megszokott, „piacképes” vetésszerkezetet fenntartani, semmint áttérni fenntarthatóbbnak tekinthető, extenzívebb gazdálkodásra, vagy takarmánytermesztésre (ez utóbbi nyilván csak állattenyésztés mellett képzelhető el, aminek a bővülését viszont a takarmánytermesztés támogatásán keresztül nem lehet megvalósítani). Ez alapján vélelmezhető, hogy KAT támogatást elsősorban azok veszik igénybe, akik a gazdálkodásuk szerkezetéből adódóan megfelelnek a program előírásainak.

A rendszer milyen mértékben járult hozzá a vidék megőrzéséhez és a környezet javításához? (212. intézkedés)

Az on-line kérdőíves vizsgálatban résztvevő 974 kedvezményezett 80%-a 50 hektár alatt gazdálkodik, így a program vélhetően elsősorban a kisgazdálkodóknak jelent támogatást. Ezt erősíti a támogatás mértéke mellett meghatározott degresszív kifizetési rendszer, ami szintén ezt a méretkategóriát helyezi előtérbe. Ennek alapján úgy gondoljuk, hogy a támogatás elsősorban a kisgazdálkodók jövedelemszerzési lehetőségeihez járul hozzá.

Az intézkedés nem tartalmaz olyan előírásokat, melyek a környezettudatosság fejlesztését célozzák meg: jelenleg a SAPS területalapú támogatásának az alapfeltétel rendszerét veszi át, így megállapítható, hogy a KAT vonatkozásában nincsenek olyan előírások megfogalmazva, amelyek nem vonatkoznának a programon kívül, de SAPS támogatásban részesülő gazdálkodókra. Mivel azonban a kölcsönös megfeleltetés alapvető célja a támogatási feltételek folyósítása fejében alapvető környezeti célok teljesítése, elmondható, hogy ez a KAT támogatást igénylőkre is vonatkozik.

Megállapítható továbbá, hogy az intézkedés nem tesz megállapításokat a táji adottságok szerinti differenciált gazdálkodási modellek megerősítésére vonatkozóan, továbbá, mivel országos szinten került kidolgozásra, a tájhasználat erősítésére vonatkozó célokat nem lehetett vizsgálni.

A kompenzációs támogatás milyen mértékben járult hozzá a Natura 2000 területeken a fenntartható termőföld-hasznosításhoz? (213. intézkedés)

A NATURA 2000 intézkedésben kompenzációs kifizetés jelenleg csak a gyepterületekre vonatkozóan indult meg. A szántó- és erdőművelés esetében jelenleg nem kapcsolódik kifizetés, ezeken a területeken nem vonatkoznak kötelező előírások a gazdálkodók számára. A kijelölt közel 2 000 000 hektárhoz képest jelenleg 172 000 hektáron került igénybevételre a kifizetés[[52]](#footnote-52): figyelembe véve, hogy az összterületből hozzávetőlegesen 250 000 hektár gyepterület van magán (nem állami) használatban, a kompenzációs terület mértéke nem tekinthető alacsonynak. Ugyanakkor a szántó- és erdőművelési ágú NATURA területek kedvezőbb termőföld hasznosítása – kompenzáció hiányában – még nem megoldott.

A kompenzációs támogatás milyen mértékben járult hozzá a 2000/60/EK irányelv által érintett vízgyűjtő területeken a hatékony termőföld-hasznosításhoz? (213. intézkedés)

Az UMVP keretén belül nem került kidolgozásra olyan kifizetési rendszer, ami ösztönözné a fenntartható termőföld hasznosítást a vízgyűjtő területeken. A Vízkeret Irányelvben megfogalmazott elvárásoknak megfelelő területhasználati módok, és ehhez kapcsolódó támogatási rendszerek alapjait a vízgyűjtő gazdálkodási tervek fogalmazzák meg. Ennek kidolgozása 2010-ben zárult, ebből adódóan az UMVP tervezési időszakában nem állt rendelkezésre megfelelő ismeret ahhoz, hogy az UMVP-nek is részét képezzék az akkor még meg nem fogalmazott célok.

A kompenzációs támogatás milyen mértékben járult hozzá ezeken a területeken a gazdálkodás megőrzéséhez? (213. intézkedés)

A NATURA 2000 területeken az elsődleges cél nem a gazdálkodás fenntartása, hanem az értékes élőhelyek és fajok megőrzése és fejlesztése a gazdálkodók bevonásán keresztül. Az IIER rendszerben rögzített, igényelt területek arányában elmondható, hogy a kifizetés hozzájárult ahhoz, hogy ezek a területek művelésben maradjanak.

A kompenzációs támogatás milyen mértékben járult hozzá a vidék megőrzéséhez és a környezet javításához? (213. intézkedés)

Megfelelő hatást egy fenntartási terveken alapuló kifizetési rendszer működtetése jelenthetné, mivel azonban jelenleg ennek a feltételei nem adottak, a kifizetésnek nincs mérhető eredménye a vidék megőrzésével, illetve a környezet javításával kapcsolatban. A környezet javítására vonatkozó hatás megítéléséhez a környezetben bekövetkezett változások mérésére, monitorozására volna szükség, ez jelenleg a támogatással érintett NATURA 2000 gyepterületeken nem történik, vagy nincs összekötve a kifizetési rendszerrel, ezért a támogatás hatásait a környezetre vonatkozóan nem lehet megítélni. Az is elmondható azonban, hogy a félidős jelentés vizsgálati időszaka (3 év) alatt nem elvárható, hogy szignifikáns eredmények jelentkezzenek a környezeti állapot javulása tekintetében. A vidék megőrzéséhez kapcsolódóan a területalapú kifizetések elsősorban a művelésben tartás okán játszhatnak szerepet a vidék fenntartásában, és ebből adódóan önmagában nem értelmezhető ennek a jogcímnek a hatása a vidék megőrzésében, figyelembe véve a vidék fogalmának sokrétűségét. Mindemellett úgy ítéljük meg, hogy ez a kérdés a NATURA 2000 céljai között nem is szerepel prioritásként az Uniós jogszabályokban.

Az agrár-környezetvédelmi intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a fenntartható gazdálkodási rendszerek megőrzéséhez vagy elősegítéséhez? (214. intézkedés)

A kérdés megválaszolása előtt tisztázni kell a fenntarthatóság és a fenntartható gazdálkodási rendszer fogalmát. Előbbihez a H. Daly-féle „erős” fenntarthatósági koncepciót használjuk, mely szerint a fenntarthatóság három pillére (környezet-társadalom-gazdaság) egymásba ágyazottan működik úgy, hogy a természeti tőke nem helyettesíthető más tőke-javakkal és értéke időben nem csökkenhet. Ebben a koncepcióban tehát a gazdaság és a társadalom mozgásterét a környezet határozza meg, aminek véges határa miatt a gazdaság és a társadalom környezeti fogyasztása csak korlátozott mértékű lehet. Fenntartani tehát a környezetet kell és a társadalomra hárul az a feladat, hogy a környezeti fenntarthatóságban alapvetően ellenérdekelt “gazdaság” ne kövessen el jóvátehetetlen hibákat.

E koncepció alapján fenntarthatónak azokat a gazdálkodási rendszereket tekinthetjük, melyek a környezeti adottságokból indulnak ki és a környezethez való alkalmazkodás képezi stratégiájuk alapját. Olyan tehát a fenntartható gazdálkodás, ahol az értékes beltartalmú, szermaradvány-mentes, egészséges és biztonságos termékek előállítása mellett alapvető cél a meg nem újítható nyersanyagok és energia takarékos felhasználása, a talajt, vizeket, levegőt érintő környezetterhelés csökkentése, illetve elkerülése, a kultúrtáj ápolása és a biodiverzitás fenntartása valamint a vidék kulturális és agrikulturális értékeinek megőrzése úgy, hogy mindezekkel a feladatokkal munkalehetőség és elfogadható jövedelem képződjön a lehető legtöbb ember számára.

Nem kétséges, hogy ezen fenntarthatósági elvek megvalósulásában az agrár-környezetvédelmi intézkedéseknek a kiemelt szerepük van, hiszen éppen a fenntarthatóság „alappillérét” kívánják erősíteni. Mindazonáltal rendkívül nehéz megítélni, hogy az egyes intézkedések milyen hatást gyakorolnak egy gazdálkodási stratégiára, hiszen a támogatások, melyeket a gazdálkodók igényelnek, nem különülnek el a bevételi oldalon. Mivel a gazdálkodók több támogatást is felvesznek, így csupán ezek együttes hatását lehet vizsgálni. Kérdőíves elemzéseink rámutattak arra, hogy a támogatások a jelenlegi piaci körülmények között a gazdálkodás fenntartásában alapvető fontosságúak, ezek nélkül számos mezőgazdasági szereplő válna működésképtelenné (a megkérdezettek kétharmada vélekedett úgy, hogy a támogatások nélkül nem tudna eredményesen gazdálkodni, és már felszámolta volna a gazdálkodást). Az elvándorlás csökkentésében a támogatásoknak azonban már nincs egyértelmű hatása, mivel azt jelezték vissza a válaszadók, hogy bár támogatások nélkül felhagynának a gazdálkodással, mégsem költöznének el jelenlegi lakóhelyükről. Ez nyilván annak is köszönhető, hogy a mezőgazdaságból élők számára nincsenek egyéb megélhetési alternatívák a lakóhelyükön kívül.

Összességében az AKG intézkedésről megállapítható, hogy – még kevésbé sikeres célprogramjai esetében is – jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a környezeti szempontokat érvényesítő, fenntartható gazdálkodási rendszerek fontossága széles körben elfogadottá váljon. Tíz évvel az első agrár-környezetvédelmi program (NAKP) elindulása óta azt tapasztalhatjuk, hogy a környezet „ügye” immáron szinte minden gazdálkodó gondolkodásának részét képezi.

Az agrár-környezetvédelmi intézkedések milyen mértékben járultak hozzá az élőhelyek és a biológiai sokféleség megőrzéséhez vagy javításához? (214. intézkedés)

Az előző tervezési időszak ÉTT zónarendszeréhez képest a jelenlegi programban immár MTÉT-nek nevezett zónák jelentős mértékben növekedtek, és az ezen területre kidolgozott zonális célprogramok területi lefedettsége is jelentősen nőtt. Ennek eredményeként 200 000 hektáron kifejezetten természetvédelmi szempontú gazdálkodási módszereket alkalmaznak a gazdálkodók.

A Magas Természeti Értékű Területek a biodiverzitás megőrzésében potenciálisan jelentős szerepet játszanak. Ezt támasztja alá az a tény, hogy az ország területének összesen 13%-át lefedő Magas Természeti Értékű Területeken az agrártájak természet közeli élőhelyeinek döntő többsége az országos elterjedéséhez viszonyítva ennél lényegesen nagyobb arányában van jelen.

A különböző célprogram közül az agrártájak természetes és természet közeli élőhelyeinek megóvásában a legnagyobb potenciális hatással jelenleg a gyepgazdálkodási célprogramok rendelkeznek, ugyanis a gyepgazdálkodási célprogramok által támogatott parcellákban, vagy azok közelében egyes élőhelyeknek nagyobb arányban találjuk a magas természetességű állományait, mint amilyen ezen állományok országos aránya. A gyepgazdálkodási programoknak tehát nagy szerepük van abban, hogy a szikes élőhelyek, mocsarak, mocsárrétek, magassásosok és sztyepprétek legjobb állapotban levő, kimagasló biodiverzitással rendelkező állományai megőrizzék kedvező ökológiai állapotukat.

Bizonyos élőhelyek tekintetében (pl.: szikesek) a szántóföldi növénytermesztési célprogramok is potenciálisan számottevő jelentőséggel bírhatnak, mert szikes tájakban viszonylag nagy gyakorisággal került sor arra, hogy a gazdálkodó a parcellájával valamely szántóföldi növénytermesztési célprogramba belépett. Ugyanakkor a gyepgazdálkodási, a gyeptelepítési vagy a vizes élőhely (többnyire nádgazdálkodás) célprogramokban részt vevő, adott méretű parcella a körülötte elhelyezkedő (vagy a területén előforduló) természetes és természet közeli élőhelyeknek ötször-tízszer akkora hányadára hathat kedvezően, mintha a szántóföldi vagy a gyümölcs- és szőlőtermesztési célprogramokban venne részt.

Összességében elmondható, hogy az agrár-környezetgazdálkodási program jelenlegi szerkezetét figyelembe véve a faj és élőhelyvédelmi zonális célprogramokhoz kapcsolt kifizetések hasznosulása tekinthető a leghatékonyabbnak.

Az agrár-környezetvédelmi intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a vízminőség megőrzéséhez vagy javításához? (214. intézkedés)

A mezőgazdasági eredetű szennyezés csökkentését a tápanyag utánpótlás, illetve a növényvédőszer használat korlátozásán keresztül kívánta a program biztosítani. A kérdőívezés során megállapítható volt, hogy a legnagyobb területi lefedettséggel bíró integrált szántóföldi növénytermesztési célprogram esetében minimális korlátozást jelentettek az előírások, vagyis ebből adódóan a hatás is csekélynek tekinthető. Azt is meg kell említeni, hogy hazánkban a tápanyag-kijuttatás rendkívül alacsony szintje miatt, illetve amiatt, hogy szennyvíz, szennyvíziszap rendkívül kevés esetben kerül kijuttatásra, elsősorban nem ilyen általános korlátok meghatározásával lehet a vízminőséget megőrizni, hanem olyan speciális intézkedéseken keresztül (pl.: partmenti területeken pufferzónák kialakításával), melyek működési alapját elsősorban a Vízgyűjtő Gazdálkodási Tervek hivatottak megteremteni.

Az MTÉT gyepterületeken kialakuló belvizek megőrzése, vizes élőhelyek kialakítása pozitív eredménynek tekinthető, illetve a vizes élőhelyek kialakítására, illetve megőrzésére irányuló célprogramok szintén pozitív hozadékkal bírhatnak, azonban az utóbbi két célprogram – csekély területi kiterjedésük miatt – országos szinten is mérhető hatást nem tud elérni.

Általánosságban elmondható, hogy az AKG jogcím alatt igényelt területek jól korrelálnak azokkal a területekkel, amelyek valamilyen szempontból sérülékenyek. A nitrát érzékeny területeken és a sérülékeny vízbázis védelmi területeken közel azonos a lefedettség (25,3% és 24,4%), azonban a területi kiterjedésben nagyságrendi eltérés van: a nitrát érzékeny területeken 553 507 hektár AKG terület van, az SVBVT-en ennek alig egyötöde: 94 839 hektár. Az árvízzel veszélyeztetett területek a folyók parti sávjában helyezkednek el. Itt a lefedettség 28,2%, aminek kisebb hányada, 11 472 hektár gyepterület és nagyobb része, 17 988 hektár szántó. Ezeken a területeken kívánatosabb lenne a gyepterületek növelése a szántók rovására.

Az agrár-környezetvédelmi intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a talajminőség megőrzéséhez vagy javításához? (214. intézkedés)

Amiatt, hogy jelenleg még nem működik az agrár-környezetvédelmi programok környezeti hatásait monitorozó rendszer, az intézkedések talajminőségre gyakorolt hatása nem mérhető, csak becsülhető. A szántóföldi kultúrák esetében a zöldtrágya növény termesztése, a középmély lazítás elvégzése, illetve az erózióvédelmi célprogramok pozitív hatást jelenthetnek. Jelenleg a program a tápanyag-kijuttatás szabályozását korlátozáson keresztül kívánja megvalósítani. Figyelve a statisztikai adatokat az látszik, hogy hazánkban jelenleg a növények megfelelő hozamát biztosító tápanyag-kijuttatás sem történik meg, ezért indokoltabb lenne olyan előírások kidolgozása, melyek az okszerű – a környezeti terhelést elkerülő, de a talaj tápanyag-tartalmát legalább szinten tartó - tápanyag-gazdálkodást ösztönzik.

Az agrár-környezetvédelmi intézkedések milyen mértékben járultak hozzá az éghajlatváltozás enyhítéséhez? (214. intézkedés)

Az AKG intézkedés két módon is hozzájárul az éghajlatváltozás-enyhítéséhez, bár ezek egyelőre még nem mérhetőek. Egyfelől a résztvevő gazdálkodók az adott terület ökotípusának jobban megfelelő gazdálkodást folytatnak, ami kisebb alkalmazkodási kényszert indukál az éghajlatváltozás hatásainak lekezeléséhez. Másrészt a környezetkímélő gazdálkodás egyben kisebb vegyszerhasználatot jelent, ami a műtrágyahasználat csökkentésén keresztül csökkenti az ÜHG kibocsátást is. Mindkét szempontból a zonális célprogramok a kedvezőbbek, mert szigorúbb kötöttségeket tartalmaznak. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a földekre kijutatott tápanyag már így is a szükséges mérték alatt van, vagyis a talajminőség és az éghajlatváltozás elleni küzdelem ezen előírás kapcsán konfliktusba kerül.

Az agrár-környezetvédelmi intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a táj és annak jellemzői megőrzéséhez vagy javításához? (214. intézkedés)

A legnagyobb számban támogatott integrált szántóföldi és növénytermesztési célprogram a táj szerkezetét, képét nem változtatja meg a támogatás előtti állapothoz képest. Hatása negatív, mert konzerválja a szántó területhasználatot, amelyet országosan csökkenteni kellene.

A gyepgazdálkodási, gyeptelepítési célprogramok a tájhasználatot és tájképet pozitívan alakítják, újra használatba kerültek a rétek. A gyep területhasználat országos szintű növekedése további vizsgálatot kíván, mert nem egyértelmű a növekedés a gyepfelszántások miatt. Cél, hogy a gyepek területe növekedjen.

A szőlő- gyümölcstermesztés célprogramok közül a hagyományos szőlő-gyümölcstermesztésnek vannak a táj értékeit növelő hatásai, míg az intenzív, ökológiai gazdálkodás ugyanazt a szintet tartja, mint a támogatás előtti tevékenység.

A vizes célprogramok az ország medence jellegéből fakadóan igen fontosak, a tájat pozitívan befolyásolják, azonban a támogatható területek szűk behatárolása miatt (VTT=7 település, nádas művelési ág) csekély a támogatottság, és országosan nem értékelhető.

A legfontosabb konklúzió a táj szempontjából, hogy a beavatkozásokat minél inkább zonális (lokális) szinten kell megtervezni és felügyelni, mert a táj csak az adott területre értelmezhető. A horizontális célprogramok tájhoz való illeszkedése rendszerszerűen nem biztosítható.

Az agrár-környezetvédelmi intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a környezet javításához? Tegyen különbséget a végrehajtott agrár-környezetvédelmi intézkedések, mint fokozott követelményeket támasztó, területhez kötődő intézkedések és a kevesebb követelményt támasztó, szélesebb körben elterjedt intézkedések között. (214. intézkedés)

Összefoglalva az agrár-környezetgazdálkodási program értékelését, fontos hangsúlyozni, hogy a program eddig eltelt időszaka alatt nem várható el mérhető környezeti hatás. Ebből adódóan az értékelés során nem a hatásokat vizsgáltuk, hanem indirekt módszerrel (potenciálvizsgálattal) az előírásokon keresztül azt próbáltuk mérhetővé tenni, hogy a program érhet-e el hatást a jövőben? Nagy hiányosságnak tartjuk azonban, hogy a hatások vizsgálatát szolgáló monitoring rendszer nincs a programhoz rendelve, ami pedig az eredményesség mérése szempontjából alapvető fontosságú lenne.

A vizsgálataink alapján megállapítható, hogy az integrált szántóföldi célprogram környezetre gyakorolt hatása megkérdőjelezhető, illetve a hozzá rendelt kifizetés nem tekinthető arányosnak. A természetvédelmi zonális célprogramok szigorú előírásai vélhetően pozitívan fognak hatni a biodiverzitásra. A szél és vízeróziós célprogramok, illetve a vizes élőhelyek megőrzéséhez kapcsolódó célprogramok látványosan kis területi lefedettségűek, ezért bár környezeti hatásuk lehetne, nagy jelentőségűnek a program ideje alatt nem tekinthetők. Ez elsősorban a program szerkezetéből, illetve a célprogramok közötti kifizetési aránytalanságnak köszönhető. Az integrált célprogram előírásai egyes területeken megkérdőjelezhető hatást gyakorolnak, helyenként akár hátrányosan is érinthetik a környezeti erőforrásokat.

A gyepgazdálkodás esetében sok terület az állatlétszámhoz kötött jogosultság miatt esett ki a programból. Ez – megítélésünk szerint – negatív környezeti hatást eredményez, hiszen olyan értékes gyepek is kieshettek ezáltal a programból, melyek megőrzése indokolt és fontos lehet.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá az agrár-környezetvédelmi célkitűzések eléréséhez? (216. intézkedés)

A jogcímek jogosultsági alapon kerültek összekapcsolásra, vagyis AKG, vagy NATURA 2000 programban résztvevő gazdálkodók pályázhattak a nem termelő beruházásokra. Ezen kívül a tervezés során kiemelt szempont volt a speciális területeken (lejtős területek, MTÉT, sérülékeny ivóvízbázis védőterületei stb.) nem termelő beruházás támogatása. Az AKG estében a tájhasználat váltást célzó gyeptelepítési célprogramok, valamint az ültetvény célprogramok esetében a madárodú kihelyezése tekintetében a nem termelő beruházások a kialakításhoz szükséges forrást biztosítják, ebből kifolyólag elmondható, hogy a két támogatás egymásra épülése

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a Natura 2000 területek és/vagy más magas természeti értékű területek közjóléti értékének növeléséhez? (216. intézkedés)

A projektek megvalósításának csekély előrehaladottsága miatt a kérdés jelen értékelés keretében nem válaszolható meg.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a vidék megőrzéséhez és a környezet javításához? (216. intézkedés)

Az on-line kérdőíves felmérés eredményei alapján elmondható, hogy a vidék megőrzéséhez a program hozzájárul, azonban fontosnak tarjuk megemlíteni, hogy mivel ez a cél a többi II. tengelyes intézkedés esetében is megfogalmazásra került, nehéz az intézkedések hatását egymástól elkülönülten értelmezni. Összességében megállapítható, hogy az intézkedések pozitív változást hoztak a vidék, vidéki tájkép megőrzésében.

Az intézkedés milyen mértékben járult hozzá jelentős erdős területek környezetvédelemmel összhangban történő kialakításához? (221. intézkedés)

A támogatás segítségével megvalósuló erdőtelepítések mérete és megoszlása mutatja az intézkedés hozzájárulását az erdőterületek kialakításához:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Megye | Terület (ha) | Arány (%) | Megye | Terület (ha) | Arány (%) |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg | 5418,76 | 26,9 | Baranya | 453,68 | 2,3 |
| Bács-Kiskun | 4210,76 | 20,9 | Nógrád | 427,72 | 2,1 |
| Csongrád | 2094,54 | 10,4 | Tolna | 312,27 | 1,6 |
| Pest | 1578,96 | 7,9 | Győr-Moson-Sopron | 279,11 | 1,4 |
| Somogy | 1554,02 | 7,7 | Zala | 167,21 | 0,8 |
| Borsod-Abaúj-Zemplén | 906,92 | 4,5 | Heves | 125,35 | 0,6 |
| Hajdú-Bihar | 903,73 | 4,5 | Vas | 93,74 | 0,5 |
| Békés | 616,62 | 3,1 | Fejér | 24,82 | 0,1 |
| Jász-Nagykun-Szolnok | 478,92 | 2,4 | Komárom-Esztergom | 2,3 | 0,0 |
| Veszprém | 462,89 | 2,3 | ***Összesen*** | ***20112,32*** | ***100,0*** |

8. táblázat: Erdőtelepítések mérete

Magyarországon erdő telepítése a hatályos jogszabályok értelmében kizárólag a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Erdészeti Igazgatósága által jóváhagyott erdőtelepítési terv birtokában végezhető. Védett természeti területek esetében a jóváhagyó Erdészeti Igazgatóság az illetékes hatóság szakhatósági állásfoglalásának megfelelően engedélyezi erdő telepítését védett területen. Az intézkedés során a jóváhagyott erdőtelepítések töredéke került csak természetvédelmi területre.

| Terület védettsége | Terület (ha) |
| --- | --- |
| Nem védett terület | 20008,91 |
| Védett természeti terület | 103,41 |
| Összesen | **20112,32** |

9. táblázat: Védettség

Natura 2000 területek esetében nem került sor erdőtelepítésre. Ennek oka, hogy a támogatási rendelet értelmében Natura 2000 területen erdő telepítésére csak a külön jogszabályban előírt fenntartási/fejlesztési tervek elkészítését követően lehetséges támogatás odaítélése, ezek a tervek azonban még nem készültek el.

Az intézkedés milyen mértékben járult hozzá olyan fenntartható gazdálkodású erdős területek létrehozásához, amelyek hozzájárulnak az erdők ökológiai funkciójának megőrzéséhez és a természeti kockázatok és tüzek megelőzéséhez? (221. intézkedés)

A támogatási határozatokban jóváhagyott telepítendő erdők fafajának megválasztását több szempont befolyásolja. A jóváhagyott erdőtelepítési kiviteli terv termőhelyi, és gazdálkodói szempontok figyelembevételével határozza meg a telepíthető fafajokat. A támogatott erdőtelepítések célállomány-típusonkénti megoszlása az alábbi táblázat:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Célállomány típus csoport | Terület (ha) | Arány (%) |
| Akác | 6516,63 | 32,4 |
| Tölgy | 5942,31 | 29,5 |
| Hazainyár, egyéb lágylomb | 4407,7 | 21,9 |
| Nemesnyár, nemesfűz | 2187,62 | 10,9 |
| Egyéb keménylomb | 944,59 | 4,7 |
| Fenyő | 113,47 | 0,6 |
| Összesen | **20112,32** | **100,0** |

10. táblázat: Támogatott erdőtelepítések célállomány-típusonkénti megoszlása

A támogatott erdőtelepítések jelentős része, 56,1%-a őshonos fafajokkal valósult meg, amelyek hozzájárulnak az erdők ökológiai funkciójának megőrzéséhez, és a természeti kockázatok mérsékléséhez. A támogatás elbírálása érdekében létrehozott pontozási rendszer jelentősen támogatta az erdők elegyes telepítését (7 pont a lehetséges 100-ból).

Az erdőtüzek megelőzése érdekében a támogatott erdőrészletek tűzveszélyességi besorolását mutatja az alábbi táblázat:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Tűzveszélyesség | Terület (ha) | Arány (%) |
| Kismértékben tűzveszélyes | 18945,68 | 94,2 |
| Nagymértékben tűzveszélyes | 1149,08 | 5,7 |
| Nem besorolt | 17,56 | 0,1 |
| Összesen | **20112,32** | **100,0** |

11. táblázat: Tűzveszélyességi adatok

A támogatott erdőrészletek jelentős része kismértékben tűzveszélyes besorolást kapott, mindössze 5,7%-a került nagy mértékben tűzveszélyes kategóriába.

A korábbi időszakkal (Nemzeti Vidékfejlesztési Terv) szemben az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program nem támogatta tűzvédelmi pászták létrehozását az erdőtelepítéssel összefüggésben.

Az intézkedés milyen mértékben járult hozzá a vidék megőrzéséhez és a környezet javításához? (221. intézkedés)

A támogatott erdőrészletek elsődleges rendeltetés szerinti megoszlása az alábbi táblázat.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Elsődleges rendeltetés | Terület (ha) | Arány (%) | Elsődleges rendeltetés | Terület (ha) | Arány (%) |
| Faanyagtermelő | 19059,76 | 94,8 | Partvédelmi | 26,18 | 0,1 |
| Talajvédelmi | 638,48 | 3,2 | Vízvédelmi | 23,76 | 0,1 |
| Mezővédő | 111,49 | 0,6 | Parkerdő | 14 | 0,1 |
| Természetvédelmi | 103,41 | 0,5 | Kísérleti | 11,4 | 0,1 |
| Vadaskert | 46,22 | 0,2 | Tanerdő | 4,55 | 0,0 |
| Településvédelmi | 38,8 | 0,2 | Tájképvédelmi | 4,1 | 0,0 |
| Faültetvény | 30,17 | 0,2 | **Összesen** | **20112,32** | **100,0** |

12. táblázat: Elsődleges rendeltetés szerinti megoszlás

A támogatott erdőrészletek jelentős része (94,8%) gazdasági, faanyagtermelő rendeltetéssel telepített erdő. A különböző védelmi rendeltetésű erdőrészletek aránya viszonylag alacsony, legjelentősebb a talajvédelmi rendeltetés (3,2%). A közjóléti rendeltetésű erdők aránya elhanyagolható a támogatott erdőrészletek között.

A telepített erdők tehát elsősorban gazdasági funkciójuknál fogva támogatták a vidék megőrzését, ugyanakkor az erdők hármas funkciójukon keresztül a gazdasági funkció mellett védelmi- és közjóléti feladatokat is ellátnak.

A kérdőívek kiértékelése során a sajnálatosan kevés válasz is a fentieket erősíti meg:

* Arra a kérdésre, hogy „***Ön szerint hozzájárult-e a támogatással létrejött erdőtelepítés a vidéki környezet megőrzéséhez?***”, a 26 válaszadóból 22-en válaszoltak igennel, míg négy válaszadó nem tudott állást foglalni ebben a kérdésben.
* Az „Ön szerint javította-e a vidéki környezetet a támogatással létrejött erdőtelepítés?” kérdés esetében a válaszadók jelentős része szerint az erdőtelepítés javította a vidéki környezetet. Mindössze öt válaszadó nem tudott állást foglalni ebben a kérdésben, a többiek véleménye határozott igen.

Az agrár-erdészeti rendszerek milyen mértékben járultak hozzá a magas minőségű/értékű erdészeti termékek termelésének növeléséhez? (222. intézkedés)

Az agrár-erdészeti rendszerek létrehozásának célja fás legelők létesítésére és hasznosítására, a hagyományos, tájjellegű gazdálkodás fenntartására, a mozaikos tájszerkezet kialakítására irányul. Ennek megfelelően az agrár-erdészeti rendszerek elsősorban legeltetés céljára létrehozott területek. Magyarországon a vizsgált időszakban benyújtott támogatási kérelmek száma 48 db, amely összesen 1.162,49 hektár területet fedett le. A jóváhagyott támogatási kérelmek száma 38 db. A létrehozott agrár-erdészeti rendszerek a fentiek alapján tehát alapvetően nem az erdészeti termékek termelésének növeléséhez, hanem a hagyományos, tájjellegű gazdálkodás fenntartásához, a mozaikos tájszerkezet kialakításához járulnak hozzá.

Az agrár-erdészeti rendszerek milyen mértékben járultak hozzá olyan fenntartható gazdálkodású területek létrehozásához, amelyek javítják az érintett területek ökológiai rendszereit? (222. intézkedés)

Az agrár-erdészeti rendszerek létrehozásának célja fás legelők létesítésére és hasznosítására, a hagyományos, tájjellegű gazdálkodás fenntartására, a mozaikos tájszerkezet kialakítására irányul. Ennek megfelelően az agrár-erdészeti rendszerek elsősorban legeltetés céljára létrehozott területek. Magyarországon a vizsgált időszakban benyújtott támogatási kérelmek száma 48 db, amely összesen 1.162,49 hektár területet fedett le. A jóváhagyott támogatási kérelmek száma 38 db. A létrehozott agrár-erdészeti rendszerek a hagyományos, tájjellegű gazdálkodás fenntartásán, a mozaikos tájszerkezet kialakításán keresztül járultak hozzá az érintett területek ökológiai rendszereinek javításához.

Az agrár-erdészeti rendszerek milyen mértékben járultak hozzá a vidék megőrzéséhez és a környezet javításához? (222. intézkedés)

Az agrár-erdészeti rendszerek létrehozásának célja fás legelők létesítésére és hasznosítására, a hagyományos, tájjellegű gazdálkodás fenntartására, a mozaikos tájszerkezet kialakítására irányul. Ennek megfelelően az agrár-erdészeti rendszerek elsősorban legeltetés céljára létrehozott területek. Magyarországon a vizsgált időszakban benyújtott támogatási kérelmek száma 48 db, amely összesen 1.162,49 hektár területet fedett le. A jóváhagyott támogatási kérelmek száma 38 db. A létrehozott agrár-erdészeti rendszerek a hagyományos, tájjellegű gazdálkodás fenntartásán, a mozaikos tájszerkezet kialakításán keresztül járultak hozzá az érintett területeken a vidék megőrzéséhez és a környezet javításához.

Az erdő-környezetvédelmi kifizetések milyen mértékben őrizték meg vagy javították a nagy értékű erdei ökoszisztémákat? (225. intézkedés)

Az erdő-környezetvédelmi intézkedésekhez kapcsolódó kifizetések 9 (11) célprogramon keresztül fejtették ki hatásukat. Az ezekhez a célprogramokhoz benyújtott kérelmek számának és területének megoszlása az alábbi:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Célprogram | Érintett erdőrészletek száma (db) | Érintett terület (ha) |
| 1. agresszíven terjedő, idegenhonos fa- és cserjefajok visszaszorítása | 57 | 910,79 |
| 2. szálaló erdőgazdálkodás | 55 | 2531,90 |
| 3. erdőállományok kézimunka igényes ápolása | 41 | 501,76 |
| 4. őshonos erdőállományok tarvágásos felújításának visszaszorítása | 10 | 93,97 |
| 5.A. mikroélőhelyek kialakítása, fenntartása | 47 | 950,96 |
| 5.B. a véghasználat során facsoportok visszahagyása | 18 | 238,02 |
| 5.C. erdőfelújítás sikerességét biztosító cserjeszabályozás | 39 | 607,00 |
| 6. véghasználat elhalasztása talaj- és élőhelyvédelem céljából | 17 | 221,67 |
| 7. közjóléti célú erdők fenntartása | 18 | 622,88 |
| 8. erdei tisztások fenntartása | 21 | 205,83 |
| 9. természetkímélő anyagmozgatási módszerek alkalmazása | 174 | 4184,90 |
| *Összesen* | ***497*** | ***11069,68*** |

13. táblázat: Célprogramok érintettsége

Az értékelés megállapítás alapján valamennyi célprogram hozzájárul a nagy értékű erdei ökoszisztémák megőrzéséhez vagy javításához.

Az erdő-környezetvédelmi kifizetések milyen mértékben járultak hozzá a biológiai sokféleség megőrzéséhez vagy javításához? (225. intézkedés)

Az erdő-környezetvédelmi intézkedésekhez csatlakozó kifizetések 9 (11) célprogramon keresztül fejtették ki hatásukat. A biológiai sokféleség megőrzéséhez vagy javításához a ban bemutatott célprogramok járultak hozzá.

Az erdő-környezetvédelmi kifizetések milyen mértékben járultak hozzá a vízminőség fenntartásához vagy javításához? (225. intézkedés)

Az erdő-környezetvédelmi intézkedésekhez csatlakozó kifizetések 9 (11) célprogramon keresztül fejtették ki hatásukat. A vízminőség fenntartásához vagy javításához a ban bemutatott célprogramok közül a 2., 4. és 6 célprogramok járultak hozzá.

A kérdés további, részletes elemzéséhez rendelkezésre álló adatok száma kevés, vélhetően az ex-post értékelés teremt majd alkalmat a kérdés részletes megválaszolására.

Az erdő-környezetvédelmi kifizetések milyen mértékben járultak hozzá a talajerózió megelőzéséhez? (225. intézkedés)

Az erdő-környezetvédelmi intézkedésekhez csatlakozó kifizetések 9 (11) célprogramon keresztül fejtették ki hatásukat. A talajerózió megelőzéséhez a ban bemutatott célprogramok közül a 2., 4. és 6 célprogramok járultak hozzá.

A kérdés további, részletes elemzéséhez rendelkezésre álló adatok száma kevés, vélhetően az ex-post értékelés teremt majd alkalmat a kérdés részletes megválaszolására.

Az erdő-környezetvédelmi kifizetések milyen mértékben járultak hozzá az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez? (225. intézkedés)

Az erdő-környezetvédelmi intézkedésekhez csatlakozó kifizetések 9 (11) célprogramon keresztül fejtették ki hatásukat. Az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez a ban bemutatott célprogramok közül a 2., 4. és 6 célprogramok járultak hozzá.

A véghasználatok elhalasztása, a tarvágásos felújítás visszaszorítása és a szálaló erdőgazdálkodás bevezetése minden esetben az erdők szén-megkötésének javításán keresztül járul hozzá az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez. A kérdés további, részletes elemzéséhez rendelkezésre álló adatok száma kevés, vélhetően az ex-post értékelés teremt majd alkalmat a kérdés részletes megválaszolására.

Az erdő-környezetvédelmi intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a táj és annak jellemzői megőrzéséhez vagy javításához? (225. intézkedés)

Az erdő-környezetvédelmi intézkedésekhez csatlakozó kifizetések 9 (11) célprogramon keresztül fejtették ki hatásukat. A táj és annak jellemzői megőrzéséhez vagy javításához a ban bemutatott célprogramok közül a 1., 2., 4., 5.B., 6., 7. és 8. célprogramok járultak hozzá.

Valamennyi célprogram, amely a tájkép megőrzését szolgálja a drasztikus beavatkozások (tarvágás) visszaszorításával, vagy annak hatásainak mérséklésével (véghasználat során facsoportok visszahagyása), hozzájárult a táj és annak jellemzői megőrzéséhez vagy javításához.

Az erdő-környezetvédelmi kifizetések milyen mértékben járultak hozzá a környezet javításához? (225. intézkedés)

Az erdő-környezetvédelmi intézkedésekhez csatlakozó kifizetések 9 (11) célprogramon keresztül fejtették ki hatásukat. A környezet javításához a ban bemutatott célprogramok járultak hozzá.

Az intézkedés céljaiból fakadóan valamennyi célprogram a környezet javítását szolgálta az erdei ökoszisztémák gazdagabbá tételén keresztül.

A támogatott intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a károsított erdőkben az erdészeti potenciál helyreállításához? (226. intézkedés)

Az IIER adatai alapján megállapítható, hogy az intézkedés során 2008-ban 2375,20 hektár területre ítéltek meg támogatást. A 2009-es esztendőre egyelőre megítélt támogatással nem rendelkezünk, így elmondható, hogy potenciálisan (a benyújtott kérelmek alapján) 800,08 hektár területtel bővül a támogatott erdőterületek száma.

A bevezetett megelőző intézkedések milyen mértékben járultak hozzá az erdők megőrzéséhez? (226. intézkedés)

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programban meghatározott célokkal szemben az értékelés készítéséig megjelent támogatási rendelet nem tartalmazza a megelőző intézkedések (tűzpászta, erdőtűzvédelmi monitoring rendszer stb.) támogatását, kizárólag a bekövetkezett károk felszámolására fókuszál. Ennek megfelelően megelőző intézkedések bevezetésére nem kerülhetett sor.

A támogatott intézkedések milyen mértékben járultak hozzá az erdészeti területek fenntartható gazdálkodásának növeléséhez? (226. intézkedés)

Az IIER adatai alapján megállapítható, hogy az intézkedés során 2008-ban 2375,20 hektár területre ítéltek meg támogatást. A 2009-es esztendőre egyelőre megítélt támogatással nem rendelkezünk, így elmondható, hogy potenciálisan (a benyújtott kérelmek alapján) 800,08 hektár területtel bővül a támogatott erdőterületek száma.

A támogatott intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a környezet javításához? (226. intézkedés)

Az IIER adatai alapján megállapítható, hogy az intézkedés során 2008-ban 2375,20 hektár területre ítéltek meg támogatást. A 2009-es esztendőre egyelőre megítélt támogatással nem rendelkezünk, így elmondható, hogy potenciálisan (a benyújtott kérelmek alapján) 800,08 hektár területtel bővül a támogatott erdőterületek száma.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a fenntartható erdészeti rendszerek megőrzéséhez vagy elősegítéséhez? (227. intézkedés)

Az intézkedés célja (részcélja) az erdők természetességének, biológiai sokféleségének, egészségi állapotának javításához kapcsolódó nem termelő beruházások támogatása a leromlott szerkezetű, vagy idegenhonos fafajokból álló erdőtársulások tájhonos, adott termőhelynek megfelelő természetes erdőtársulásokká történő átalakítása, a megfelelő szintű elegyesség, illetve több szintes állományszerkezet kialakítása révén.

A benyújtott támogatási kérelmek a fenti cél megvalósítását szolgálták, összesen mintegy 3126,73 hektár területen.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá az erdőterületek közjóléti értékének növeléséhez? (227. intézkedés)

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programban meghatározott célokkal szemben az értékelés készítéséig megjelent támogatási rendelet nem tartalmazza a közjóléti beruházások támogatását, kizárólag a szerkezetátalakítás támogatására fókuszál. Ennek megfelelően közjóléti célú intézkedések bevezetésére nem kerülhetett sor.

A támogatott intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a környezet javításához és a vidék megőrzéséhez? (227. intézkedés)

Az intézkedés célja (részcélja) az erdők természetességének, biológiai sokféleségének, egészségi állapotának javításához kapcsolódó nem termelő beruházások támogatása a leromlott szerkezetű, vagy idegenhonos fafajokból álló erdőtársulások tájhonos, adott termőhelynek megfelelő természetes erdőtársulásokká történő átalakítása, a megfelelő szintű elegyesség, illetve több szintes állományszerkezet kialakítása révén.

A benyújtott támogatási kérelmek a fenti cél megvalósítását szolgálták, összesen mintegy 3126,73 hektár területen.

Helyi közösségekre vonatkozó kérdések (III. tengely)

A támogatott beruházások milyen mértékben segítették elő a mezőgazdasági háztartások tevékenységének nem mezőgazdasági tevékenységgé történő diverzifikálását? (311. intézkedés)

Az intézkedés megvalósítására a vizsgált időszakban nem került sor.

A támogatott beruházások milyen mértékben segítették elő a mezőgazdasági háztartások számára a mezőgazdasági ágazaton kívüli foglalkoztatási lehetőségeket? (311. intézkedés)

Az intézkedés megvalósítására a vizsgált időszakban nem került sor.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a diverzifikálás javításához és a vidéki gazdaság fejlődéséhez? (311. intézkedés)

Az intézkedés megvalósítására a vizsgált időszakban nem került sor.

A támogatott beruházások milyen mértékben járultak hozzá a vidéki területeken az életminőség javításához? (311. intézkedés)

Az intézkedés megvalósítására a vizsgált időszakban nem került sor.

A támogatás milyen mértékben járult hozzá a diverzifikálás és a vállalkozói kedv ösztönzéséhez? Az elemzést a legfontosabb tevékenységekre összpontosítsa. (312. intézkedés)

A regisztrációs adatok, a monitoring adatok, valamint a kérdőíves felmérés is azt támasztja alá, hogy az intézkedésnek köszönhetően nagy számban jöttek létre új mikro vállalkozások. A 933 jóváhagyott támogatási kérelemből 227 induló vállalkozáshoz fűződik. Az induló vállalkozások relatíve magas száma különösen annak fényében értékelendő, hogy ez a gazdasági válság mélypontjára esett, amikor minden korábbinál több vállalkozás szűnt meg. A gazdasági válság következtében megugró munkanélküliség (munkanélküli ráta 7%-ról 10%-ra emelkedett) ösztönzőleg hatott az önálló vállalkozás beindítására, ám kérdéses, hogy az effajta kényszervállalkozások miként tudnak helytállni a piaci versengésben, amikor tapasztalt vállalkozók hagynak fel a működéssel. A vállalkozói kedv ösztönzésében jelentős szerepet vállaltak fel az intézkedés megvalósításába bekapcsolódó LEADER helyi akciócsoportok, amelynek tagjai, munkatársai személyes kapcsolatok mentén is erőteljes tájékoztató, meggyőző munkát folytattak, munkájuk nélkül jóval alacsonyabb lett volna az induló vállalkozások száma.

Diverzifikációra vonatkozóan csupán a kérdőíves felmérés eredményeire hagyatkozhatunk, hiszen a többi adatforrás erre vonatkozóan adatokat nem tartalmaz. A kérdőívet a támogatottak 13 százaléka töltötte ki, amely alapján azt mondhatjuk, hogy a diverzifikáció nem jellemző, a 122 értékelhető választ adó 26 százaléka mondta azt, hogy a támogatott tevékenység számára új, ilyen tapasztalatokkal nem rendelkezik. Az új tevékenységbe fogó vállalkozások (32 db) közt döntő többséget alkotnak az induló vállalkozások (22 db), a már működési tapasztalattal bíró vállalkozások alig 10 százaléka döntött a tevékenység diverzifikálása mellett, köreikben sokkal inkább a már meglévő tevékenység erősítése, fejlesztése a jellemző. Elgondolkodtató, hogy az induló vállalkozások közül csupán egyetlen egy mondta magáról, hogy a támogatott tevékenységben már rendelkezik munkatapasztalattal, a támogatott induló vállalkozások 95 százalékáról ez nem mondható el. Egy 13 százalékos mintából, ilyen alacsony esetszám (122) mellett messzemenő következtetéseket levonni nem szabad, a kapott eredmények azonban arra mutatnak, hogy az induló vállalkozások tapasztalat nélkül vágnak bele a gazdálkodásba, ami valószínűsíti az átlagnál magasabb megszűnésüket.

A támogatás milyen mértékben segítette elő a vidéki területeken a pótlólagos foglalkoztatási lehetőségeket? (312. intézkedés)

Az intézkedés megvalósításának jelenlegi szintje mellett – 50 db lezárt fejlesztés– a kérdés érdemben nem vizsgálható. A helyi akciócsoportoknál lefolytatott terepkutatás, a kérdőíves adatfelvétel eredményei alapján azonban tehetünk megállapításokat a várható eredményekre. Az érintettek – MVH, IH jogcímfelelősök, HACS tagjai, támogatott kérelmezők– egybehangzó véleménye szerint szinergikus hatások a megvalósítással rendkívül korlátozottan ébrednek. A kérdőívet kitöltők 95,8 százaléka azt jelezte, hogy fejlesztése egyetlen más fejlesztéshez sem kapcsolódik. Különösen fontos, hogy ilyesfajta kapcsolódások a turizmus-épített örökség védelme kapcsán sem jelentkeznek, pedig ezen a téren vannak–illetve lehetnek– természetes kapcsolódási pontok. Hozzá kell tenni, hogy az ügyfelek sok esetben nem tudnak egymás tervezett fejlesztéseiről, csak azok megvalósítása után, a fenntartási szakaszban alakulnak ki ezek a szinergikus, foglalkoztatást bővítő hatások. Mivel jelenleg a támogatott projektek döntő része még a megvalósítási fázisban van, ezen jövőbeli esetleges kapcsolódások sikeressége és hatása a foglalkoztatás bővülésére nem megítélhető.

Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a válaszadók 45,9 százaléka vélte úgy, hogy az uniós támogatásokban részesülő vállalkozások hatására a piaci versenyhelyzet fokozódik és ennek hatására a többi, támogatásban nem részesült vállalkozás helyzete romlik.

A támogatás milyen mértékben járult hozzá a diverzifikálás javításához és a vidéki gazdaság fejlődéséhez? (312. intézkedés)

A támogatott fejlesztések döntő többsége a megvalósítási fázisban tart, csupán 50 fejlesztés zárult le 2010.06.30.ig, így az intézkedés megvalósításának hozzájárulása a gazdasági fejlődéshez érdemben nem vizsgálható. A támogatottak terveit, üzleti elképzeléseit jelzi, hogy a kérdőívet kitöltők (122 fő) a bruttó hozzáadott érték tekintetében 44 százalékos bővülést terveznek 2013-ig. Ezen tervek megalapozottsága, megvalósulásának valószínűsége megkérdőjelezhető, most mindenesetre jelzi a kedvezményezettek fejlődési várakozását.

A bruttó hozzáadott érték növekedésére a monitoring adatbázis nem tartalmaz adatot, így ez a kérdés ebből a forrásból nem vizsgálható. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból támogatott intézkedések monitoring adatszolgáltatási rendjére vonatkozó 18/2009. (III. 6.) FVM rendelet ezen mutatót nem rendeli monitoring adatszolgáltatás körébe.

A támogatás milyen mértékben járult hozzá a vidéki területeken az életminőség javításához? (312. intézkedés)

Az intézkedés megvalósítása az életminőség emelkedéséhez két területen járul hozzá. Elsődleges hatásnak a munkahelyteremtés tekinthető, amely a monitoring adatok alapján 318 fő számára teremtett megélhetési lehetőséget. Hozzá kell tenni, hogy ezek a számok még félrevezetőek, hiszen a projektek döntő része még a megvalósítási szakaszban tart, a fejlesztések révén létrehozott munkahelyekről majd csak ezek fenntartási szakaszba kerülése után lehet beszélni. A jóváhagyott támogatási kérelmet benyújtott 931 ügyfél összesen 1563 fős létszámbővítést tervezett a támogatási kérelem benyújtásakor, ami azért jelentősen meghaladja a monitoring adatok közt szereplő 318 új munkahelyet. A tervezett és ténylegesen megvalósult munkahelyteremtés természetesen el fog térni egymástól, a tendenciákat érzékelteti, hogy a kérdőívet kitöltők válaszai alapján egy támogatott fejlesztés 1,01 munkahelyet teremtett, szemben jóváhagyott támogatási kérelmekben szereplő 1,67-es átlagos foglalkoztatási hatásával.

A külső gazdasági környezetben bekövetkező pozitív irányú változás, a gazdasági fellendülés bekövetkezése várhatóan a támogatott fejlesztések foglalkoztatási hatásait növelni fogja, hiszen a támogatás révén jönnek létre azok foglalkoztatási kapacitások, amelyek révén gyorsan bővíthető lesz a foglalkoztatottak köre.

A támogatás másik fontos életminőség javító szerepe a vidéken élők ellátási helyzetének javulásához kapcsolódik. A támogatás révén ugyanis megújulnak, bővülnek a kiskereskedelmi egységek (boltok, szakboltok) és új szolgáltatások válnak helyben is elérhetővé (magánszolgáltatások széles köre).

Az intézkedés milyen mértékben járult hozzá a turisztikai tevékenységek növeléséhez? Tegyen különbséget a mezőgazdasági üzemekben végzett tevékenységek és az egyéb tevékenységek között. (313. intézkedés)

A turisztikai tevékenységre jelentős számú – 2543 db – pályázat érkezett, 55 901 533 705 Ft támogatási igény mellett, melyből 14 247 490 414 Ft igényt hagytak jóvá a vizsgálat befejezésének időpontjáig. Ez a forrás hozzájárul a turisztikai tevékenységek növeléséhez. A még le nem kötött források esetén a források annyiban járulhatnak hozzá az ÚMVP-ben megfogalmazott célok megvalósításához, ha nem pontszerű, koncentrált, térségi hatást nélkülöző fejlesztéseket támogatnak, hanem szélesebb körű, ám csekélyebb nagyságú támogatásokat biztosítanak a fejlesztési célok megvalósítása érdekében.

A támogatás feltétele, volt, hogy a kérelmező kevesebb, mint 50%-os mezőgazdasági árbevétellel rendelkezzen. Így a mezőgazdasági üzemek érdemben nem kapcsolódhattak be e cél megvalósításába.

Az intézkedés milyen mértékben segítette elő a vidéki területeken a kiegészítő foglalkoztatási lehetőségeket? (313. intézkedés)

Az intézkedésre beérkezett kérelmek 38%-át természetes személyek nyújtották be. A természetes személyek a turisztikai tevékenységet – az empirikus vizsgálatok alapján – nem főállású tevékenységként, hanem kiegészítő foglakoztatás keretében, pontosabban kiegészítő jövedelem szerzés céljából folytatják. Így a pályázók legnagyobb csoportja esetén a kiegészítő foglakoztatási hatás egyértelműen kimutatható. A további pályázók esetén a kérdés megválaszolásához az ex-post értékelés idejére állhatnak rendelkezésre értékelhető adatok.

Az intézkedés milyen mértékben járult hozzá a diverzifikálás javításához és a vidéki gazdaság fejlődéséhez? (313. intézkedés)

A vidéki gazdaság fejlődéséhez való hozzájárulás a vizsgálat időszakában nem mérhető, mivel a beruházások többsége folyamatban volt.

A támogatás feltétele, volt, hogy a kérelmező kevesebb, mint 50%-os mezőgazdasági árbevétellel rendelkezzen. Így a mezőgazdasági üzemek érdemben nem kapcsolódhattak be e cél megvalósításába, a diverzifikáció így nehezen mérhető.

Az intézkedés milyen mértékben járult hozzá a vidéki területeken az életminőség javításához? (313. intézkedés)

A jogcímrendeletben meghatározott célterületek alapján, valamint az egyes célterületekre (*alkalmi falusi, agroturisztikai szolgáltatások, falusi szálláshelyfejlesztés, erdei turisztikai szolgáltatások; gyermek és ifjúsági turisztikai szálláshely, borturisztikai szolgáltatások, vadászati turisztikai szolgáltatások, vízi turisztikai szolgáltatások*) benyújtott és támogatott kérelmek alapján megállapítható:

* az intézkedés jelentős mértékben hozzájárul az életminőség mind infrastrukturális értelemben vett javításához, mind pedig a humánszolgáltatások minőségibb, szélesebb kör számára biztosítható elérhetőségéhez.

További következtetések levonása az ex-post értékelés időszakára kimutatható hatások és rendelkezésre álló adatok alapján lehetséges.

A nyújtott szolgáltatások milyen mértékben járultak hozzá a vidéki területeken az életminőség javításához? Tegyen különbséget a különböző érintett ágazatok között (mint például kereskedelem, egészségügyi szolgáltatások, közlekedés, informatika). (321. intézkedés)

Az **IKSZT** alintézkedés hatásai csak becsülhetők tekintettel arra, hogy 2010. június 30-ig egyetlen kifizetés sem történt. A kötelezően előírt szolgáltatások, amelyek lehetővé teszik a kistelepülések közművelődési intézményeinek megújulását és az információkhoz való hozzáférés jelentős javulását (Internet hozzáférés, tanácsadói hálózatok számára biztosított ügyfélszolgálati pontok, (falugazdászok, ÁFSZ, MNVH), nagyban hozzájárulnak majd a vidéki területen élők életminőségének javulásához. A választható szolgáltatások egy része is, közvetve vagy közvetlenül, hat az életminőségre (pl. egészségfejlesztés, közösségfejlesztés), ott, ahol a vállalt opcionális feladatok között ezek is szerepelnek, átfogó javulás várható.

A **tanyabusz** alintézkedés esetében az életminőséget javító hatásra a kulcsinformátorokkal készült interjúk, az MVH-tól kapott adatokból kaphatunk érvényes információkat. Az MVH adatok alapján a nyertesek szinte mindegyike javítja a humán közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, ezen belül is az egészségügyi, a közművelődési, a szabadidő-eltöltési, a szociális és étkeztetési szolgáltatásokhoz, de ugyanilyen mértékű a lakossági szolgáltatások igénybevételének biztosítása is. Nagyon jelentős a személyre szabott szolgáltatások aránya a tanya- és falugondnoki szolgálatok kínálatában, mint amilyen a gyógyszerek kiváltása vagy az ügyintézés lehetővé tétele. Mindezek életminőséget javítóhatása nem kétséges az érintett lakosság egészének körében, de szinte nélkülözhetetlen az idős emberek esetében.

A nyújtott szolgáltatások milyen mértékben növelték az érintett területek vonzerejét? Tegyen különbséget a különböző érintett ágazatok között (mint például kereskedelem, egészségügyi szolgáltatások, közlekedés, informatika). (321. intézkedés)

Az **IKSZT** alintézkedés esetében csak becsülhetők a hatások. A kötelező és a választott szolgáltatások helyben történő biztosítása és az Internet-hozzáférés, továbbá a tájékozódási lehetőségek javítása szűkíti a vidéki és a városi emberek életminősége közti távolságot, amely főképpen a földrajzi perifériák kistelepülésein szakadékszerű. Az aljogcím a kistelepülések kedvezményezésével és az egymásba fonódó társadalmi és kulturális hátrányok mérséklését célzó szolgáltatások integrálásával (gyermekek napközbeni programjai a Biztos Kezdet vagy a Tanoda programok keretében, ÁFSZ végpont) a területi egyenlőtlenségeket mérséklő hatással bír. Mindez együtt fokozza a kedvezményezett települések és környezetük megtartó erejét és hozzájárul a vonzerő fokozásához is.

A **tanyabusz** alintézkedés esetében az érintett területek vonzerejének alakulására vonatkozólag konkrét adatok nem állnak rendelkezésre, az csak a közlekedési lehetőségek javulása eredményeképpen szolgáltatások könnyebb elérhetősége alapján becsülhető. A vidéki tanyás térségek lakói által rendszeresen igénybevett szolgáltatások köre nő, az adott térség lakói könnyebben érik el az egészségügyi és szociális szolgáltatásokat, szervezett módon jutnak el a hagyományos közlekedési eszközök útvonalára és csatlakozási pontjaihoz, amely mind a munkavállalás, mind a köz- és személyi szolgáltatások elérése szempontjából kulcsfontosságú. A tanyás és aprófalvas térségek lakóinak nagy része napi ingázással éri el munkahelyét, a falu- és tanyagondnoki szolgálatok az ő számukra is megkönnyítik a munkába járást. A gyermekek oktatási intézményekbe történő szállítása pedig nagyban hozzájárul az iskolahiányos területek taszító erejének csökkentéséhez. A fentiekben tárgyalt dimenziók erősítik e térségek vonzerejének növekedéséhez, amelynek hatására a beköltözők száma is emelkedhet.

A nyújtott szolgáltatások milyen mértékben járultak hozzá a vidék gazdasági és társadalmi hanyatlási és elnéptelenedési folyamatának visszafordításához? (321. intézkedés)

**IKSZT:** Az alintézkedés vonatkozásában csak becsléseink lehetnek, eszerint az alintézkedés közvetlen gazdasági hatásai mérsékeltnek mondhatók, mintegy 100-120 üzlethelyiség kialakítására nyújtottak be kérelmet az ügyfelek, vagyis ez a szegmens nem tartozik az IKSZT erős tartópillérei közé. Ennél jelentősebb a foglalkoztatási hatás, amennyiben kötelező egy főállású alkalmazott foglalkoztatása, ez az átfedésekkel számolva mintegy 300-350 munkahely megtartását és legalább 200-250 munkahely keletkezését vonja maga után, amelyhez – ha hozzáadjuk az üzleti szolgáltatásokban megjelenő önfoglalkoztatókat /alkalmazottakat –, összesen mintegy 700 munkahelyről, köztük 350-400 új munkahelyről beszélhetünk. Közvetve azonban többszöröse a támogatás munkahelymegőrző szerepe, amelyet a fejlesztés nélkül működésképtelenné váló közművelődési intézmények megújításával nyújt. Az IKSZT-k jelentékeny szerepet tölthetnek be a vidéki térségekben zajló demográfiai és intézményi erózió megállításában különösen a fiataloknak szóló, és így a fiatalok elvándorlását csökkentő funkciók játszhatnak e téren döntő szerepet.

A **tanyabusz** alintézkedés közvetve úgy játszik szerepet az érintett települések gazdasági és társadalmi hanyatlásának megállításához, hogy hozzájárul a helyi szolgáltatók vevői körének megmaradásához. Ugyancsak fontos a foglalkoztatásban játszott közvetlen és közvetett szerepe. Előbbit az új szolgálatok révén teremtett és a már működő szolgálatokban megőrzött munkahelyek (mintegy 600 álláshely), utóbbit a ráhordó vagy/és munkásjáratok üzemeltetése révén biztosítja (mintegy 850 „járat”).

Az intézkedés milyen mértékben járult hozzá a vidéki területeken az életminőség javításához? Tegyen különbséget a különböző érintett ágazatok között (mint például kereskedelem, egészségügyi szolgáltatások, közlekedés, informatika, környezet). (322. intézkedés)

Az intézkedés keretén belül a vizsgált időszakban 1052 db támogatási határozat született, viszont csupán 71 db fejlesztés esetén kezdődtek meg a kifizetések, tehát konkrét megvalósult hatásokról igen korlátozott mértékben beszélhetünk. Az alábbi válaszok az intézkedés keretén belül finanszírozott beruházások inkább várható, mint már realizált hatásait szemléltetik.

Az intézkedés keretében nagyjából hasonló nagyságrendben történt települési zöldterületek fejlesztése (450 db), településkép szempontjából meghatározó épületek külső felújítása (366 db) és játszóterek kialakítása, fejlesztése (378 db). Jóval kisebb számban jöttek létre helyi piacok (35 db), amelyek a helyben megtermelt mezőgazdasági termékek értékesítését szolgálják. Az intézkedés fenti tartalmánál fogva nincs közvetlen hatással az egészségügyi szolgáltatásokra, közlekedésre és az informatikai szolgáltatásokra és alacsony a helyi termékek kereskedelmére gyakorolt hatása.

Az életminőségre gyakorolt hatást négy összetevő várható változásán keresztül vizsgáltuk: 1) megélhetés; 2) az épített és természeti környezet állapota; 3) „élhetőség”: szolgáltatások és infrastruktúra elérhetősége; 4) társadalmi tőke: helyi identitás, közösségi kapcsolatok (lásd 2.4.18. kérdésre adott válasz);

*Az intézkedés hatása a megélhetésre*

Az intézkedés a monitoring adatok alapján már a program jelenlegi stádiumában is jóval túlteljesítette az elvárt foglalkoztatási hatásokat. A monitoring adatbázisban szereplő 924 fejlesztés keretén belül 249,5 db munkahely jött létre, amelynek 46%-a nők, 17%-a fiatalok, 14%-a romák, további 17%-a fogyatékkal élők által betöltött munkahely.

A kedvezményezettek kérdőíves megkérdezése alapján a 170 válaszadó összesítve 137 teljes munkaidős és 31 db részmunkaidős munkahelyet teremtését jelezte, amelynek 66%-át női, 13%-át hátrányos helyzetű, 8%-át 25 éven aluli, 24%-át 55 éven felüli munkavállaló tölt be. A megvalósulás alatt lévő fejlesztések határára várhatóan 26 új teljes munkaidős munkahely jöhet létre.

Önmagában véve a néhány százas nagyságrend nem mondható jelentős foglalkoztatási hatásnak ugyanakkor tekintettel az intézkedés jellegére, jelentős eredménynek értékelhető.

A kedvezményezettekkel készített kérdőíves felmérés 170 válaszadójából 70% úgy ítélte, hogy a fejlesztések eredményeképpen nem jön létre új gazdasági tevékenység. 22% szerint a fejlesztés kis mértékben, 8% szerint pedig jelentős mértékben elősegíti új gazdasági tevékenységek beindulását. A válaszok alapján a fejlesztések a település gazdasági helyzetének javulását közvetett módon eredményezik. A településkép javításával hozzájárulnak az idegenforgalmi vonzerő növeléséhez, az emiatt létrejövő növekvő keresletnek köszönhetően a meglévő gazdasági szervezetek fenntartásához, valamint vonzóvá válhat a település új vállalkozások számára is. Ezen felül a támogatott beruházások megvalósítása a beruházást elvégző helyi vállalkozásoknál jövedelmet és foglalkoztatást generál. A fókuszcsoportokon és a személyes interjúkban is körvonalazódott, hogy – részben a HACS-ok által – terjed az a szemlélet, hogy a támogatott beruházások helyi vállalkozások közreműködésével, lehetőség szerint helyi alapanyagok felhasználásával valósuljanak meg.

*Az intézkedés hatása az épített és természetes környezet állapotára*

Az intézkedés hatása a térség épített, természeti és kulturális örökségének megóvására és fenntartható hasznosítására a kedvezményezettekkel készített felmérés alapján a válaszadók 57%-a szerint jelentős, 18% szerint kismértékű, közvetett. A fejlesztések több esetben műemlékek közelében lévő területek megújítására irányulnak, hozzájárulva a vidéki örökség megőrzéséhez, hasznosításához. A felújított játszóterek, parkok általában korábban elhanyagolt közterületeken jönnek létre, így a fejlesztések hatására ezek a területek biztonságos, kulturált szociális térré válnak. Az intézkedés közvetett hatásaként a válaszadók gyakran említik, hogy a fejlesztés eredményeképpen kialakított esztétikus, gondozott környezet hatására az emberek saját környezetükkel szemben táplált igényessége nő. A főutca támogatásból történő megújulását a mellékutcákban a lakosság saját erőből próbálja követni. Többen említik, hogy a fejlesztés hatására érezhetően csökkent a szemetelés, rongálás.

*Az intézkedés hatása az „élhetőségre”*

A szociális, kulturális, egyéb közösségi és szabadidős tevékenységek/szolgáltatások létrejöttéhez a válaszadók 38%-a szerint a fejlesztések közvetlenül, jelentős mértékben hozzájárulnak. 27% szerint kismértékű, közvetett hatás mutatható ki. A támogatott fejlesztések elsősorban a kulturált helyszínek kialakításával járulnak hozzá a közösségi, kulturális és szabadidős tevékenységek lehetőségéhez.

A 170 válaszadó 61%-a jelezte, hogy a fejlesztés hozzájárulása összességében a helyi lakosság életminőségének javulásához jelentős mértékű. 25% prognosztizált alacsony mértékű hozzájárulást. A kialakított játszóterek közösségi térként szolgálnak minden korosztály számára. A helyi piac egyrészt kulturált bevásárló és szociális tér, másrészt a helyi termelők számára nyújt kiegészítő jövedelmet. Igényes szabadidő eltöltésére szolgáló terek jöttek létre, biztonságosabb közlekedés vált lehetővé.

Az intézkedés milyen mértékben javította a vidéki területek vonzerejét? Tegyen különbséget a különböző érintett ágazatok között (mint például kereskedelem, egészségügyi szolgáltatások, közlekedés, informatika, környezet). (322. intézkedés)

A kedvezményezettek körében készített kérdőíves felmérés alapján a 170 válaszadó 61%-a szerint a fejlesztés hatására jelentős mértékben nőtt az érintett települések vonzereje mind a turisztikai mind pedig a lakóhely funkciót illetően. 26% válaszolta, hogy a hatás elenyésző mértékű. A fejlesztések alapvetően a turizmus és a mindennapos élet alapfeltételeinek megteremtéséhez, a kulturált lakókörnyezethez, biztonságos közlekedéshez, a gyermekek igényes környezetben töltendő szabadidejéhez járulnak hozzá.

Az intézkedés milyen mértékben járult hozzá a vidék gazdasági és társadalmi hanyatlási és elnéptelenedési folyamatának visszafordításához? (322. intézkedés)

Az intézkedés várhatóan közvetve járul hozzá a negatív migrációs trend csökkentéséhez: foglalkoztatás-teremtő hatása nem számottevő, ugyanakkor jelentős hatása van a helyi identitás, a közösségi összetartás erősödésére, ezáltal növeli a helyben maradás esélyét. Ez a hatás természetesen csak a megélhetési viszonyok párhuzamos fejlődésével realizálódhat.

*Az intézkedés hatása a helyi identitásra, kötődésre*

A támogatások hatását a térségben élők térséghez kötődésének, identitástudatának, közösségi érzésének erősödésére a 170 válaszadó 61%-a jelentősnek ítélte, további 30% szerint a fejlesztés kis mértékben járul hozzá a helyi kötődés és térségi azonosság erősödéséhez. A fejlesztések a közösségi kötődés erősödését oly módon segítik, hogy a megújult épületek és környezetük méltó helyet teremtenek a közösségi tevékenységekhez, rendezvényekhez, a szabadidő kulturált eltöltéséhez. Az emberek büszkék a megújuló településeikre, középületeikre, parkjaikra, templomaikra, játszótereikre és vigyáznak a fejlesztések eredményeire. Ez minden bizonnyal hat.

Az intézkedés milyen mértékben tartotta fenn a vidéki területek vonzerejét? (323. intézkedés)

Az intézkedés keretén belül a vizsgált időszakban 475 db támogatási határozat született, viszont csupán 14 db fejlesztés esetén kezdődtek meg a kifizetések, tehát konkrét megvalósult hatásokról igen korlátozott mértékben beszélhetünk. Az alábbi válaszok az intézkedés keretén belül finanszírozott beruházások inkább várható, mint már realizált hatásait szemléltetik.

A fejlesztések hozzávetőlegesen 64%-a templomok, imaházak, haranglábak, parókiák, templomkertek és egyházi műemlékek felújítására irányul. 29%-ot képviselnek az egyéb épített örökségek, pl malmok, kúriák, közösségi házak, tájházak, múzeumok, pincesor, de akár önkormányzati vagy egyéb hivatali funkciónak otthont adó védett épületek (óvoda, rendőrség, stb.). Csupán 7%-ot tesznek ki azok a fejlesztések, amelyek természeti értékek bemutatását szolgálják, pl. tanösvények, kilátók, fasorok, kertek, vagy zöld területek rehabilitációját tartalmazzák.

A monitoring adatbázis 416 db kitöltött rekordja alapján a támogatásban részesülő műemléki és természeti helyszínek száma 638 db, amely a források 40%-ának felhasználásával is jóval meghaladja a tervezett értéket. Ennek 32%-a (203 db) veszélyeztetett műemlék kategóriába tartozik.

Az intézkedés milyen mértékben járult hozzá a Natura 2000 területek vagy más magas természeti értékű területek fenntartható kezeléséhez és fejlődéséhez, valamint a vidéki lakosság környezettudatosságához? (323. intézkedés)

Az intézkedés második alintézkedése, a NATURA 2000 fenntartási tervek elkészítésének támogatása a vizsgált időszakban nem indult el.

A támogatott fejlesztéseknek csupán 7%-át teszik ki azok, amelyek természeti értékek bemutatását szolgálják, pl. tanösvények, kilátók, fasorok, kertek, vagy zöld területek rehabilitációját tartalmazzák.

A kedvezményezettek körében készített kérdőíves felmérésben a fejlesztések hozzájárulását a térség természeti öröksége állapotának megőrzéséhez, javításához a 111 válaszadóból 35% jelentősnek, 21% pedig kis mértékűnek értékelte. A direkt erre a célra irányuló beruházásokon felül (amelyek aránya a támogatott fejlesztésekben 7%, a beérkezett kérdőívekben 9%) elsősorban a védett, megújított épületek környékének rendbetételével, karbantartásával valósul meg a fenti cél.

A válaszadók csupán 29%-a értékelte úgy, hogy a fejlesztésnek jelentős hatása van a környezettudatos szemléletmód erősödésére. 27% szerint ez a hatás alacsony. A szöveges válaszok alapján a zöld terület növekedése, növények telepítése, energiatakarékos megoldások alkalmazása, a településkép rendezetté tétele hat a lakosság környezettel kapcsolatos szemléletére.

A fejlesztésnek közvetett pozitív hatásai tapasztalhatók, amely főként a lakosság környezetével szemben táplált igényességének növekedésében testesül meg.

Az intézkedés milyen mértékben járult hozzá a vidéki területeken az életminőség javításához? (323. intézkedés)

Az intézkedés életminőségre gyakorolt hatását négy összetevő várható változásán keresztül vizsgáltuk: 1) megélhetés; 2) az épített és természeti környezet állapota; 3) „élhetőség”: szolgáltatások és infrastruktúra elérhetősége; 4) társadalmi tőke: helyi identitás, közösségi kapcsolatok;

*Az intézkedés hatása a megélhetésre*

A kedvezményezettek körében készített kérdőíves felmérés alátámasztja, hogy az intézkedésnek nincs jelentős közvetlen munkahelyteremtő hatása. A 111 válaszadó szerint a fejlesztések 9 db teljes munkaidős foglalkoztatott és 22 db részmunkaidős foglalkoztatott alkalmazását eredményezik.

Az intézkedés hatása a kapcsolódó gazdasági tevékenységeknél (pl vendéglátás) munkahelyek teremtéséhez szintén csekély. A válaszadók csupán 6%-a szerint van jelentős, 28% szerint pedig csekély munkahelyteremtő hatása van a fejlesztéseknek, főként a környező szállásadók és vendéglátók körében.

Arra a kérdésre, hogy hozzájárul-e és ha igen, milyen mértékben a támogatott fejlesztés a kedvezményezett település/közösség gazdasági tevékenységeinek fenntartásához, fejlesztéséhez, újak kialakulásához? (Elősegítette-e a beruházás gazdasági pl. turisztikai tevékenységek beindulását, növekedését?) 19% válaszolta, hogy a fejlesztésnek jelentős gazdasági hatása lehet, főként az idegenforgalom és vendéglátás terén. Ezt a megújult műemlékek és rendezvény helyszínek generálhatják. 35% prognosztizál alacsony gazdasági hatást.

*Az intézkedés hatása a természeti és épített környezetre*

Az intézkedés természeti környezetre gyakorolt hatását a 2.4.20. kérdés tartalmazza.

A kedvezményezettek körében kitöltött kérdőíveknek arra a kérdésére, hogy milyen mértékben és milyen módon járul hozzá a támogatott fejlesztés a térség kulturális öröksége állapotának megőrzéséhez, javításához, a válaszadók 68%-a azt válaszolta, hogy a fejlesztés hatása ezen a téren jelentős, 14% szerint pedig kis mértékű. Az intézkedés elsősorban műemlék épületek (főként templomok) felújításával, tájházak kialakításával, a térség kulturális értékeinek bemutathatóvá tételével éri el a kitűzött célt.

*Az intézkedés hatása az „élhetőségre”*

Az intézkedés főként kulturális és egyházi szolgáltatások elérését teszi lehetővé azok helyszíneinek megújítása révén. A lelki (romos műemlék templomok) és fizikai élettér megújulása a válaszadók szerint fontos, ezekre a megújult helyszínekre rengeteg kulturális eseményt terveznek, illetve már jelenleg szerveznek (templomi hangversenyek, karének, kismesterségek ápolása, szakkörök, egyéb rendezvények).

*Az intézkedés hatása a helyi identitásra, kötődésre*

Arra a kérdésre, hogy a támogatásból megvalósult fejlesztés milyen mértékben és hogyan járul hozzá a térségben élők térséghez kötődésének, identitástudatának, közösségi érzésének erősödéséhez, a válaszadók 56%-a felelte, hogy a fejlesztés hatása jelentős, 17% szerint kismértékű ugyan, de van. A szöveges válaszok alapján a helyiek büszkék a fejlesztésekre. A megújított műemlékek a közösségi tevékenységek színvonalas helyszínéül szolgálnak.

A támogatott képzési és tájékoztatási tevékenységek milyen mértékben javították a vidéki lakosság emberi erőforrását annak érdekében, hogy tevékenységét a nem mezőgazdasági tevékenységek irányába diverzifikálja? Az elemzést a legfontosabb tevékenységekre összpontosítsa. (331. intézkedés)

Az intézkedés megvalósítására a vizsgált időszakban nem került sor.

A támogatott képzési és tájékoztatási tevékenységek nyomán nyert ismereteket milyen mértékben használták az érintett területen? (331. intézkedés)

Az intézkedés megvalósítására a vizsgált időszakban nem került sor.

A támogatott képzési és tájékoztatási tevékenységek milyen mértékben járultak hozzá a vidéki területeken az életminőség javításához? (331. intézkedés)

Az intézkedés megvalósítására a vizsgált időszakban nem került sor.

A támogatott tevékenységek milyen mértékben növelték a vidéki gazdasági szereplőknek a vidékfejlesztés területén a helyi fejlesztési stratégiák és intézkedések előkészítését, fejlesztését és végrehajtását célzó kapacitásait? (341. intézkedés)

Az intézkedés keretében történt a mozgósítása a helyi akciócsoportok megalakítására, a csoportok regisztrációja és a helyi vidékfejlesztési stratégiák elkészítésének támogatása. A monitoring adtabázis összesített adatai a helyi fejlesztési stratégia előkészítésébe és megvalósításába bevont munkatársak képzésének száma 700 db. A képzéseken résztvevők száma ugyanezen adatbázis alapján 2861 fő.

A Helyi Vidékfejlesztési Irodák által végzett mozgósítás, promóciós tevékenységek, adatszolgáltatás és képzések száma, valamint az ezeken az akciókon résztvevő emberek száma jóval meghaladta a tervezett értéket. A LEADER akciócsoportok megalakulása és az, hogy ezek a partnerségek az ország csaknem teljes vidékinek minősülő részét lefedik, azt mutatják, hogy ez az intézkedés a mozgósításban és tájékoztatásban elérte a célját.

A helyi akciócsoportok körében végzett kérdőíves felmérés alapján a Tervezést Koordináló Csoportokban résztvevők száma hozzávetőlegesen 1249 fő.

A kérdőív válaszai szerint a kérőívet kitöltő 89 akciócsoport fele vett részt stratégiai tervezés témájú képzésen, amelynek minőségét a válaszadók 51%-a (23 db) közepesnek, 42% (19 db) pedig jónak minősített. A hasznosságát tekintve ezek a képzések szintén közepes vagy annál jobb minősítést kaptak (91%, 41 db). Az ilyen témájú képzéseken a 89 válaszadó alapján 99 fő vett részt.

A válaszadók 98%-a vett részt kérelemkezeléssel kapcsolatos képzésen, amelynek a színvonalát a válaszadók 28%-a (24 db) közepesre, 46% (40 db) pedig közepesnél jobbnak értékelte. Ezeknek a hasznosságát 29% (25 db) ítélte közepesnek, és 54% (47 db) közepesnél jobbnak. Az ilyen témájú képzéseken a 89 válaszadó alapján 391 fő vett részt. A képzések célja az ügyintézés elősegítése. Tartalmi jellegű kérdések megtárgyalására nem volt mód.

Az akciócsoportok elenyésző aránya vett részt egyéb témájú képzéseken.

A fókuszcsoportok és személyes beszélgetések tanulsága szerint a feladatok ellátásához – legyen az delegált feladat, hálózatépítés, tervezés vagy projektgenerálás – az akciócsoportoknak szükségük van rendszeres (tovább)képzésekre, továbbá a társadalmi tanulást segítő akciókra, tapasztalatcserékre (HACS-ok egymás között és más szervezetekkel), valamint igény szerinti, tematikus képzésekre (beleértve a vezetői készségek fejlesztését, konfliktuskezelést, animációt, stb.)

A vizsgált időszakban a tervezéssel kapcsolatos megbeszélések és a kérelemkezeléssel kapcsolatos képzések mellett erre nem alakult ki gyakorlat.

A támogatott tevékenységek milyen mértékben járultak hozzá a szélesebb értelemben vett vidéki gazdaságra és lakosságra irányuló intézkedések közötti területi koherencia és szinergia megerősítéséhez? (341. intézkedés)

Az intézkedés támogatásával alakultak meg a helyi akciócsoportok, ebből történt a segítségnyújtás finanszírozása a helyi fejlesztési stratégiák elkészítéséhez, valamint részen a helyi akciócsoportok működési költségeinek finanszírozása. Ezzel közvetetten ugyan, de az intézkedés hozzájárult az intézkedések közötti területi koherencia és szinergia megteremtéséhez.

A támogatott tevékenységek milyen mértékben járultak hozzá a vidéki területeken az életminőség javításához? (341. intézkedés)

Az intézkedésnek nem volt közvetlen hatása a vidéki területeken élők életminőségére.

LEADER-rel kapcsolatos kérdések (IV. tengely)

A LEADER-megközelítés milyen mértékben járult hozzá a vidéki területeken a helyi kormányzás javításához? (41. intézkedés)

A HACS-ok körében készített kérdőíves felmérés és a fókuszcsoportok vizsgálták, hogy milyen mértékben járult hozzá a LEADER megközelítés alkalmazása a helyi döntéshozási és végrehajtási mechanizmusok átláthatóságának javításához, az érintett társadalmi és gazdasági szereplőinek a döntéshozási folyamatba történő bevonásához, így a helyi kormányzás demokratikusabbá válásához. A válaszadó 88 HACS 39%-a jelzett jelentős pozitív hatást. 42%-a szerint közepes, 19% szerint alacsony jelentőségű a Program hatása a helyi döntéshozatali mechanizmusok átláthatóbbá, demokratikusabbá válására.

A válaszadók 70%-a esetén a szűkebb döntéshozó testület (elnökség, vezetőség) ülésein részt vehetnek az abban szavazati joggal nem rendelkező térségi szereplők. 84%-ban a HACS illetve a szűkebb döntéshozó testület üléseinek jegyzőkönyvei, emlékeztetői elérhetők a térségi szereplők számára.

A fókuszcsoportok, interjúk, esettanulmányok alapján azt mondhatjuk, hogy a LEADER típusú vidékfejlesztés bevezetése a HACS-ok jelentős részét elindította ugyan a jól működő helyi kormányzás kialakulásához vezető úton, de még rengeteg a tennivaló. Ennek az okai egyrészt a hazai politikai és vitakultúra alacsony szintjében, a civil szféra gyengeségében, másrészt az autonómia hiányában keresendő. Az, hogy a HACS-ok kialakítása, a HVS megírása során nagyon szorosak voltak a határidők, hogy a HACS-ok sem a program előkészítése, sem a végrehajtás során nem kaptak valódi autonómiát, hogy végig szoros irányítás alatt álltak („fogták a kezüket”) talán megelőzött bizonyos hibákat és szabálytalanságokat, de végső soron komoly akadályt jelentett az önállósodás, az önszerveződés és az egész rendszer fejlődésének útjában.

A LEADER-megközelítés milyen mértékben járult hozzá a vidéki területek helyi kezdeményezésen alapuló fejlesztési potenciáljának mozgósításához? (41. intézkedés)

A HACS-ok a tervezési folyamat során, és a stratégia elfogadása után is folytatták a lakossági fórumok tartását, elsősorban a meghirdetett jogcímekkel kapcsolatos tájékoztatás céljából. A kérdőíves felmérés alapján a 88 választ adó HACS összességében 1224 nyitott lakossági fórumot tartott, átlagosan 14-et (a szórás itt is jelentős, 3-tól 160-ig terjed). A fórumok 66%-ban 11-20 fő, 29%-ban 21 és 50 fő részvételével zajlottak.

A lakossággal történő kapcsolattartásra és a Program ismertségének növelésére a csoportok többségénél általánosan alkalmazott és fontosnak minősített eszköz a folyamatosan frissített honlap, a HACS képviselete a társadalmi eseményeken, rendezvényeken, valamint 55 csoport esetén a potenciális pályázók személyes megkeresése, 39 csoportnál hírlevelek terjesztése. Ritkán alkalmazott eszköz, de előfordult képzés és szakmai kirándulás.

A kedvezményezettek által beküldött kérdőívekből kiviláglik a munkaszervezetek jelentős szerepe mind a tájékoztatásban, mind a támogatási kérelmek elkészítésében való segítségnyújtásban. A LEADER tengely forrásaira pályázók 86%-a az akciócsoporttól értesült a pályázati lehetőségről, 89%-uk pedig az akciócsoporttól kapott segítséget a pályázat elkészítéséhez. A segítségnyújtás túlnyomó többségében a tartalmi és formai követelmények értelmezésére irányult. A válaszadók 58%-a szerint a HACS jelentős előnyöket jelentett a pályázás során, 31% szerint voltak előnyei a HACS közreműködésének. Csupán 1% ítélte úgy, hogy a HACS közreműködése hátrányos volt. A HACS-ok által nyújtott segítséget a pályázók 92%-a jónak, vagy teljes mértékben kielégítőnek találta.

A helyi akciócsoportok mozgósításban betöltött szerepe a III. tengely HACS-ok közreműködésével megvalósuló fejlesztései esetén is nagyon jelentős volt. A kedvezményezettek többsége az akciócsoportoktól szerzett tudomást a fejlesztési lehetőségekről, illetve fontosnak és jó színvonalúnak ítélte a HACS-ok segítségét a kérelmek elkészítésében és a megvalósításban egyaránt. Ennek főként a vállalkozók mozgósításában van meghatározó szerepe.

A HACS-ok ilyen irányú tevékenységét nehezítette (főként a vállalkozók esetén), hitelüket rontotta az elfogadhatatlanul hosszú és bonyolult pályázati ügyintézés, az előleg hiánya, amely a vállalkozók számára rendkívül kockázatossá tette a fejlesztések megvalósítását.

A LEADER-megközelítés milyen mértékben járult hozzá a multiszektorális megközelítés bevezetéséhez és a vidékfejlesztési programok végrehajtására irányuló együttműködés elősegítéséhez? (41. intézkedés)

*A multiszektorális megközelítés érvényesülése*

A LEADER megközelítés Magyarországon alkalmazott normatív eljárásrenden alapuló gyakorlata nem segítette a több szektort érintő, komplex fejlesztések kialakítását. A tervezés során kezdetben a kialakuló fejlesztési elképzeléseket, maga tervezői felület akadályozta, mivel a fejlesztéseket TEAOR kódokhoz kellett kötni, amely gyakorlatilag kizárta a multiszektoralitás elvének érvényesülését. A későbbiekben ez a szigor a III. tengelyes intézkedéseknél maradt meg, a IV. tengelynél a leginkább jellemző tevékenység lapján kellett TEAOR kód alá besorolni a célterületet.

A helyi akciócsoportok körben végzett felmérés alapján a válaszadók 65%-a szerint a IV. tengelyes fejlesztések 50% feletti aránya egyetlen szektort érintő. 57%-uk szerint 9% alatt van a három, vagy több szektort érintő fejlesztés. A valós integrált területi fejlesztések aránya a válaszadók 78%-a szerint szintén 9% alatti.

A felmérés tanulsági szerint a csoportok jelentős aránya nem is igazán érti (már a feltett kérdést sem) ezt a LEADER kulcsszempontot és annak megvalósításának lehetőségeit (pl hogy a csoport által generált több szektort érintő fejlesztéseknek nem feltétlenül kell kizárólag LEADER forrásból, illetve egyetlen pályázat keretében megvalósulniuk). Ebben jelentős szerepe van annak a sokszor említett problémának, hogy a csoportok nem láttak jó példákat, nem volt alkalmuk a társadalmi tanulás folyamata révén ötleteket, innovatív megoldásokat és önbizalmat nyerniük az ilyen típusú fejlesztésekhez.

Problémát jelentet a potenciális szereplők közötti bizalmatlanság, az együttműködések és a kreatív, közös munka szemléletének, az összefogásnak a hiánya. Ennek oldásához a HACS-oknak időre, kapacitásokra és felkészültségre van szüksége, amely az eddigi időszakban erősen korlátosan állt rendelkezésre. A HACS-ok más feladatokból eredő leterheltsége miatt kevésbé tudták megteremteni a jó projektötletek találkozási lehetőségeit, nem, vagy csak kevés esetben tudták betölteni a koordinációs szerep funkcióját, a hálózatok, együttműködések csíráinak megtalálását, megszervezését.

A programon belül a több szektort érintő fejlesztések megvalósítását jelentősen nehezíti a kötött központi szabályozás, az egyes célterületek jogosultsági feltételeinek kötöttségei, azok szigorú lehatárolása, a célterületek támogatási intenzitásai közötti különbségek, a konzorciumként történő pályázás lehetőségének kizárása, az alacsony támogatási összegek. A jelenlegi rendszerben a 4. tengelyen belül összességében támogatható komplex projekt megvalósítása nem egy "fejlesztés" és pályázat keretében valósulhat meg, hanem 2-3 projektet kell egymásba kapcsolni, ami dupla-tripla adminisztrációt jelent.

*A vidékfejlesztési programok végrehajtására irányuló együttműködés elősegítése*

A III. tengely négy nem horizontális intézkedésének és a IV. tengely megvalósítása jelentős mértékben hozzájárult a vidékfejlesztési program végrehajtására irányuló együttműködések elősegítéséhez. A HACS-ok körében készített kérdőíves felmérés és a személyes beszélgetések az alábbiakkal támasztják alá a fenti megállapítást:

1. 96 helyi partnerség szerveződött. A tervezés folyamatában 1249 szervezet/személy vett részt. Az akciócsoportok partnersége összesítve 8000 tagot számlál. Az akciócsoportok döntéshozásában a válaszadók szerint 1005 szervezet/személy vesz részt.
2. A kérdőíves válaszadók 58%-a szerint a HACS tagságának 20%-ra jellemző, hogy: aktívan részt vesz a munkában, eljár az ülésekre, népszerűsíti a HACS munkáját és a LEADERT befelé és kifelé, pályázik, másokat is erre biztat, erősíti a térség kohézióját, az együttműködést, hálózatosodást, 'oszlopos tag' stb.. A válaszadók 70%-a szerint a HACS tagság 20%-ával a taggá válás óta nincs kapcsolat. A 89 válaszadó akciócsoportban becslések szerint csaknem 5000 fő vesz részt aktívan az akciócsoport munkájában (beleértve a munkacsoporton és az aktív tagságon kívül azokat is, akik nem tagok, de tevékenységükkel szorosan kapcsolódnak az akciócsoport fejlesztő tevékenységéhez). Ez csoportonként átlagban 58 embert jelent, jelentős szórással (12-700) amely a kérdés különböző értelmezéséből adódhat.
3. Arra a kérdésre, hogy a tagokon kívül részt vesznek-e más térségi szereplők a HACS munkájában, a válaszadók 67%-a válaszolt igennel. A legkülönbözőbb szereplőket sorolták fel a kérdőívben példaként. A leggyakrabban NFÜ kistérségi koordinátorai, kistérségi társulások munkatársai, nem tag civilek, magánszemélyek, vállalkozók, a pályázatokkal foglalkozó önkormányzati munkatársak, pályázatírók, falugazdászok, fiatal gazdák, tanácsadók, stb. szerepelnek a megemlítettek között.

Az akciócsoportok partnerségeinek taglétszámában csökkenés, illetve a tagok cserélődése tapasztalható. Ennek oka egyrészt az, hogy a kezdeti nem megfelelő kommunikáció miatt a csatlakozók nem voltak tisztában a LEADER céljával, szemléletével, a helyi akciócsoportnak a térség fejlesztésében betöltendő szerepével, az akciócsoport várható feladataival és döntési mechanizmusaival. Elterjedt, hogy csakis azok juthatnak forrásokhoz, akik az akciócsoport tagjaivá válnak. Sokan csakis a saját szervezetük számára történő forrásszerzés vagy a források feletti, diszponálás céljából, csatlakoztak a partnerséghez. A működés során ezek a tagok sok esetben passzívizálódtak, kiléptek a partnerségekből.

A HACS-ok 96%-ának van kapcsolata más HACS-okkal. A válaszadók több mint fele szerint ez a kapcsolat főként rendszeres e-mailes, telefonos kommunikációból, viszonylag rendszeres személyes találkozásokból, egy-egy közös projektből és rendezvényből áll. Jelentős arány jelezte, hogy a kapcsolata más HACS-okkal szórványos, főként e-mailen, néha személyesen egyes problémák megbeszélésére szorítkozik. A csoportok kevesebb, mint negyede válaszolta azt, hogy szoros, napi munkakapcsolatban áll más HACS-okkal, rendszeres a kölcsönös segítségnyújtás, a találkozók, megbeszélik az aktuális problémákat, tennivalókat, vannak közös projektjeik, rendezvényeik.

A feltáró munka során egyértelműen kiderült, hogy nem volt elég alkalom az ún. társadalmi tanulást segítő találkozásokra, akciókra. A csoportok alacsony aránya (körülbelül annyi, amennyi a kérdőívben a szoros kapcsolatokat jelölte meg) érzékeli az ebben rejlő lehetőségeket és próbálnak eszerint működni (szomszédol, tanulmányutakat szervez, nemzetközi projektben vesz részt, informálisan szervezi a HACS-ok közötti információáramlást, stb..), de a külső körülmények nem igazán kedveznek az ilyen tevékenységeknek (pl. a szűkös működési keretek).

A LEADER-megközelítés milyen mértékben járult hozzá az 1., 2. és 3. tengely prioritásaihoz? (41. intézkedés)

Az intézkedés keretében a vizsgált időszakban nem kezdődött el a fejlesztések megvalósulása, így eredmények és hatások még nem realizálódtak.

Annyi ugyanakkor megállapítható, hogy az elsődleges adatforrások alapján a mezőgazdaság, a gazdálkodók képviselete a HACS partnerségekben alacsony. Az a tény, hogy a IV. tengelyre nem pályázhatnak azok, akiknek a mezőgazdasági tevékenységből származó árbevétele meghaladja az 50%-ot, jelentősen csökkenti a LEADER hozzájárulását az I. tengely céljainak megvalósulásához.

A támogatás milyen mértékben járult hozzá az együttműködés elősegítéséhez és a legjobb gyakorlat átadásának ösztönzéséhez? (421. intézkedés)

A kérdőívek, interjúk és esettanulmányok alapján azt mondhatjuk, hogy a vizsgálati időszakban láthatóan nem volt politikai akarat a térségek közti és a nemzetközi együttműködés támogatására. Nem volt központi iránymutatás, képzés, nem volt finanszírozás és nem voltak megfelelően kidolgozva az együttműködést lehetővé tevő eljárásrendi szabályok (pl. konzorciális pályázat) sem. A kifejezetten az együttműködés támogatására hivatott MNVH gyakorlatilag nem működött, a két, elvileg érdekvédelmi célzattal működtetett szervezet (a LEADER Szövetség és az Egyesület) szintén nem funkcionált. Az IH és az MNVH által szervezett országos rendezvényeken találkoztak ugyan egymással a csoportok, de ezeken a mindig nagyon zsúfolt program, a csúszások és a rossz szervezés miatt gyakorlatilag alig volt lehetőség kapcsolatépítésre. Vagyis a rendszer inkább akadályozta, de semmi esetre sem segítette a térségek közötti együttműködések és hálózatok kialakulását.

A LEADER-megközelítésen alapuló együttműködési projektek és/vagy legjobb gyakorlat átadása milyen mértékben járult hozzá a többi tengely közül az egyik vagy több tengely célkitűzéseinek jobb eléréséhez? (421. intézkedés)

A vizsgált időszakban a 421. intézkedésből nem volt kifizetés, így ez alapján nem valósultak meg együttműködési projektek. A munkaszervezeti költség, más hazai és EU-s támogatások valamint és önkéntes munka segítségével megvalósuló együttműködési projektek, akciók eredményei mégis azt mutatják, hogy rendkívül nagy szükség lenne az ilyen típusú tevékenységek tervszerű és hatékony anyagi és szakmai támogatására.

* Az együttműködés (ahol megvalósult) nagymértékben hozzájárult a LEADER-szerű fejlesztés céljainak, működési módjának megértéséhez, a ’valódi vidékfejlesztési célok’ megvalósításához (pl. a NATURAMA Szövetség tagjainál).
* Ugyanakkor az együttműködés jelentősen segítette a résztvevő HACS-okat a kérelem- és pályázatkezeléssel, elszámolásokkal, az akkreditációval és más adminisztratív nehézségekkel kapcsolatos nehézségek megoldásában.
* A szoros, bizalmi alapra épülő együttműködés fontos ’pszichológiai eredménye’, hogy a személyes találkozások, a hálózati munka, a többletinformáció és az egymásra való támaszkodás lehetősége a résztvevő munkaszervezet-vezetőknek nagy segítséget jelentett a rájuk nehezedő nyomás elviselésében, a problémák pro-aktív, innovatív és sikeres megoldásában.

A támogatás milyen mértékben növelte a helyi akciócsoport és a helyi fejlesztési stratégiák végrehajtásába bevont más partnerek kapacitásait? (431. intézkedés)

Az intézkedés keretén belül nem volt erre irányuló tevékenység.

A támogatás milyen mértékben járult hozzá a LEADER végrehajtásához szükséges kapacitás növeléséhez? (431. intézkedés)

A helyi akciócsoportok között készített kérdőíves felmérés keretén belül a 89 válaszadó 98%-a vett részt kérelemkezeléssel kapcsolatos képzésen, amelynek a színvonalát a válaszadók 28%-a (24 db) közepesre, 46% (40 db) pedig közepesnél jobbnak értékelte. Ezeknek a hasznosságát 29% (25 db) ítélte közepesnek, és 54% (47 db) közepesnél jobbnak. Az ilyen témájú képzéseken a 89 válaszadó alapján 391 fő vett részt. A képzések célja az ügyintézés elősegítése. Tartalmi jellegű kérdések megtárgyalására nem volt mód. A kérelemkezeléssel kapcsolatos képzések nélkülözhetetlenek voltak a delegált feladatok ellátásához. Mind a HACS-ok, mind pedig az MVH regionális kirendeltségeinek válaszai alapján egyértelmű, hogy ezek a képzések nem voltak és nem is lehettek elegendőek a HACS-ok delegált feladatok ellátásához történő felkészítéséhez. Az MVH és a HACS-ok közötti együttműködés régiónként és HACS-onként is jelentős különbségeket mutat. Ahol minkét fél részéről a pozitív, együttműködő hozzáállás érvényesült, ott megvalósulhatott a folyamatba épített „B” ügyintézés, vagyis a HACS-ok folyamatosan kérdeztek, az MVH pedig a tőle telhető legteljesebb körben segített a problémák megoldásában, ott a tanulás folyamatos volt, ugyanakkor jelentős kapacitást igényelt (az MVH részéről).

Az akciócsoportok elenyésző aránya vett részt egyéb témájú képzéseken.

A fókuszcsoportok és személyes beszélgetések tanulsága szerint a feladatok ellátásához az akciócsoportoknak szükségük van rendszeres (tovább)képzésekre, főként a gyakorlatban, konkrét kérelmek feldolgozásán keresztül történő oktatásra. Ezt az új jogcímek esetén és a jogszabály változások esetén is mindenképpen biztosítani kell. A vizsgált időszakban a tervezéssel kapcsolatos megbeszélések és a kérelemkezeléssel kapcsolatos rövid képzések mellett erre nem alakult ki gyakorlat.

Versenyképességre vonatkozó további értékelői kérdések (I. tengely)

A mögöttes intézményrendszer (TSZK-k, Regionális központok) mennyiben segítették a lebonyolítást és a kifizetést? (114. intézkedés)

Az intézkedés értékelése során megállapítást nyert, hogy szaktanácsadási szolgáltatást több, egymással tematikájában és szolgáltatási területében is részben átfedő „hálózat” nyújt. A lebonyolítás a jelenlegi eljárási rend szerint túlzottan bonyolult, adminisztratív, amire a legjobb indikátor a támogatási kérelmet benyújtók számának drasztikus csökkenése az intézkedés első meghirdetésétől az értékelés összeállításának időpontjáig. Megítélésünk szerint az eljárásrend neuralgikus pontja a lebonyolításban résztvevő szervezetek száma, a felesleges ellenőrzési pontok megléte, valamint az adatszolgáltatási (ügyféltől az MVH felé) és információ-visszacsatolási (MVH-tól az ügyfél felé) csatornák hossza.

Milyen elemzések alapján született döntés arról, hogy az intézkedést nem indították el jogcímként az ÚMVP-ben? (141. intézkedés)

A 141. intézkedés el nem indítása mögött az rejlik, hogy nem feltétlenül volt komoly szándék folytatni az NVT-ben elkezdett félig önellátó gazdaságok megerősítését. Az NVT ex-post értékelése alapján nem volt egyértelműen pozitív az intézkedés megítélése, és a jogi feltételek sem ösztönözték a jogcím megnyitását, mivel nem volt könnyű egy kevéssé transzparensen működő, nagyságrendben százezres számossággal rendelkező halmazt megfelelő státusszal ellátni. Az Standard Fedezeti Hozzájárulás rendszere sem volt kellőképpen cizellált és testreszabott az intézkedés megfelelő beindításához.

Mennyiben sikerült az intézkedéssel a termelői szervezetek integrátoroktól való gazdasági függetlenségét elősegíteni? (142. intézkedés)

A termelői szervezetek integrátoroktól való gazdasági függetlenségének lehetősége jogi és pénzügyi feltételektől függ. A jogi feltételeket az elismerés rendjét szabályozó - 81/2004(V.4.) FVM rendeletet módosító- 65/2009 (VI.4.) FVM rendelet teremtette meg azáltal, hogy a gazdasági összeférhetetlenségről rendelkezett. Atermelői szervezetek integrátoroktól való függetlenedésének pénzügyi feltételeire kormányzati elképzelések fogalmazódtak meg, amelyek részletes kidolgozásuk után várhatóan a 2011-es évben nyílhatnak meg.

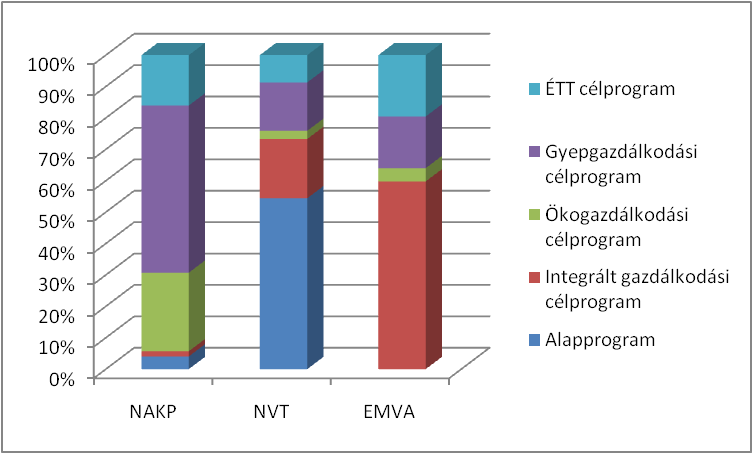
Az Agrár Környezet Gazdálkodásra (AKG) vonatkozó további értékelői kérdések (II. tengely)

Az invazív növényfajok terjedésének mérsékléséhez hogyan és milyen mértékben járult hozzá? (216. intézkedés)

A program a művelésben tartáson keresztül hozzájárul az invazív növények visszaszorításához, bár erre kifejezetten nincsen kidolgozott előírás. Natura 2000 területek esetében az invazívok visszaszorítása megjelenik kötelező feladatként a földhasználók számára. Megítélésünk szerint a jogcímek megfelelően hozzájárulnak az invazív növények visszaszorításában, azonban az intézkedések önmagukban nem elégségesek ezen növények teljes mértékű visszaszorításában, illetve vannak olyan növények (pl.: Asclepias) melyek kiirtása komoly költségekkel, jelentős munka mellett tisztítható ki, aminek a finanszírozása jelenleg nem megoldott. Javaslatunk szerint ezen invazívok visszaszorítását érdemes lenne kiemelten ösztönözni, hatékony technológiák támogatásával.

Megvalósult-e a horizontális jellegű intézkedésektől a hatékonyabb zonális beavatkozások felé való súlyeltolódás? (216. intézkedés)

Az NVT időszak agrár-környezetgazdálkodási programjához képest, az ÚMVP-ben a zonális programok nagyobb területi arányban szerepelnek a horizontális programokhoz képest. Azonban az integrált szántóföldi célprogram aránytalansága még mindig jelentősnek mondható a programon belül (lásd következő ábra).



12. ábra: Célprogramok megoszlása a különböző AKG programokban

A támogatottak kiválasztása hatékonyan követte-e az ökológiai rászorultságot (területérzékenységet)? (216. intézkedés)

Az agrár-környezetgazdálkodási kifizetés kedvezményezettjeinek kiválasztása pontozásos rendszerben történik. A pontozási rendszerben a területi szempontok több szinten kiemelésre kerültek. A Natura 2000, a nitrát érzékeny területek, a sérülékeny vízbázis, valamint az MTÉT, a VTT MePAR lehatárolt blokkjai előnyben részesültek az értékelés során. Figyelembe véve azt, hogy kizárólag az integrált szántó esetében „működött” a pontozási rendszer, ezért ebben az esetben fontos lenne egy monitoring rendszeren keresztül megvizsgálni, hogy az integrált szántóföldi növénytermesztési célprogram milyen hatást eredményez ezeken a több más lehatárolással is érintett területeken.

A szaktanácsadási /tájékoztatási rendszer hatékonyan közreműködött az ösztönzésben? (216. intézkedés)

A gazdálkodók a kérelem beadásához, a gazdálkodási napló kitöltéséhez, valamint a tápanyag utánpótlási terv készítéséhez igényelték elsősorban külső tanácsadói segítséget.

Az alábbi ábra azt mutatja be, hogy a különböző tanácsadó szervezetek hálózatok milyen arányban kerültek bevonásra a programba a gazdálkodók által. Fontos megjegyezni, hogy bár a kérdőíves elemzés nem volt alkalmas ilyen részletességű vizsgálat elvégzésére, azonban valószínűleg eltérő témában kerültek a különböző hálózatok bevonásra, és amíg a falugazdász hálózat és az agrárkamarák főként a kérelem beadásával kapcsolatban kerülnek megkeresésre, a VKSZI és a külső tanácsadók segítségét inkább a tápanyag gazdálkodási terv készítésében, valamint a gazdálkodási napló kitöltésében kérik a gazdálkodók.

13. ábra: Igénybe vett tanácsadó hálózatok

Az odúknál nem előírás a tisztíthatóság és a felületkezelés, így tartósnak tekinthető-e a hatásuk? (216. intézkedés)

A madárodúk kihelyezése jelentős természeti és környezeti haszonnal járhat. A kihelyezés módja és a megfelelő karbantartás azonban elengedhetetlen. A jelenlegi jogszabályok sajnos nem biztosítanak kellő alapot ahhoz, hogy egy gazdálkodó megfelelő odúkiválasztás mellett megfelelő telepítést meg tudja tenni. Megítélésünk szerint azonban ezt nem is jogszabályokban kellene rögzíteni, hanem egy olyan működő tanácsadó hálózat bevonásával kellene támogatni, ami megfelelő szaktudást biztosít annak érdekében, hogy az odúk el tudják érni a kívánt hatást.

A talajvizsgálati eredmények használható adatot biztosítanak e a további számításokhoz? A mintavételezés módszerének betartása biztosított volt-e? (214. intézkedés)

A talajminta vételi adatokra alapul az AKG tápanyag kijuttatási szabályozása, továbbá ezek az adatok jelentik a legfontosabb indikátorokat a környezetterhelés csökkentésével/talajállapot javulásával kapcsolatos célkitűzések értékeléséhez. Rendkívül fontos ezért a megbízható, standard módszerekkel történő, összehasonlítható mintavétel és a talajminták szakszerű vizsgálata.

A beérkezett válaszok alapján mindössze a talajminták 3-10%-a esetében állítható biztosan, hogy azok megfelelnek a fenti kritériumoknak, a minták döntő többségét a gazdálkodók végzik, kisebb százalékban „vállalkozót bíztak meg” a mintavételezéssel és a laborok által végzett mintavétel (mint szakmailag a leginkább indokolt forma) volt a legkisebb arányú. Ezek alapján nem túlzó az az állítás, hogy a mintavételezés a jelenlegi módon megbízhatatlan adatokat szolgáltat, így az erre alapozott tápanyag gazdálkodási tervek pontossága, megfelelősége is megkérdőjelezhető.

14. ábra: Talajminta vétel módja

A tápanyag utánpótlási terv milyen adatforrásokat használ, és azok megfelelnek-e a környezetvédelmi szempontoknak? (214. intézkedés)

A fenti kérdésre adott válasz vonatkozik az adatforrás megbízhatóságára is, azonban a tápanyag gazdálkodási terv készítésének másik alapvető adatforrását a növény igényeire vonatkozó adatbázisok jelentik, melyek együttes ismeretében lehet megfelelő minőségű tápanyag gazdálkodási tervet készíteni. Jelenleg Magyarországon több elfogadott mérlegszámítás létezik, melyek eltérő adatokat mutatnak a szükséges tápanyagokra vonatkozóan. Bár mindegyik tudományos alátámasztott, ebből adódóan megfelelőnek tekinthető, mégis ellentmondást jelent a gyakorlatban, hogy a különböző modellek különböző eredményeket mutatnak. Ebből kifolyólag javasoljuk ezek megvizsgálását, harmonizálását annak érdekében, hogy a gazdálkodó számára egyértelmű szakmai javaslatot tudjon a program biztosítani.

A vetésváltási szabályok milyen szintű szigorítást jelentenek? (214. intézkedés)

A megkérdezett gazdálkodók fele változtatott a korábbi vetésszerkezeten a célprogramok előírásainak következtében – kivételt képez az ökológiai szántó célprogram, amelyben csupán a válaszolók harmada, 31%-a nyilatkozott úgy, hogy változtatnia kellett.

A vetésszerkezet megváltoztatása általános megfogalmazás, ez célprogramonként különböző mértékű korlátozást jelent – ennek mértékét a jövedelemkieséssel értékeltük. Ennek alapján a szántóföldi természetvédelmi zonális (MTÉT) célprogramok jelentik a legnagyobb mértékű változást, illetve bevételkiesést: az ilyen célprogramban gazdálkodók 2/3-a számára volt ez valamilyen szinten érzékelhető.

A korlátozott vegyszerhasználat valós korlátozást jelent-e? (214. intézkedés)

A gazdálkodók válaszai alapján összességében megállapítható, hogy az AKG – célprogramtól függetlenül - az esetek több, mint 50%-ában nem jelentett változást a növényvédőszer-használatban; a célprogramokban megfogalmazott előírások a növényvédelemben nem jelentenek valódi korlátozást, a gazdálkodók egyébként is az előírt vegyszereket használják. Jelentős változtatási kényszerről a gazdák átlagosan kevesebb, mint 10%-a számolt be, a legnagyobb mértékben az ökológiai szántó célprogramban résztvevőknek kellett módosítaniuk gazdálkodásuk ezen aspektusán (16%), vélhetően az újonnan belépők miatt.

A növényvédőszerek használatának kismérvű változtatása következtében az előírások többletköltséget sem jelentettek a gazdálkodók nagy részének – átlagosan a válaszadók kevesebb, mint 15%-a számolt be 10%-feletti költségnövekedésről.

A növényvédőszer-váltás okozta hozamkiesés, a fentieknek megfelelően minimális – ilyet legnagyobb arányban az MTÉT területeken zajló zonális célprogramok, és az ültetvényes célprogramok esetében észleltek a gazdálkodók: itt 20% feletti volt azon válaszadók aránya, akik mérhető hozamkiesést jelöltek meg. A hozamkiesés mértékével kapcsolatos gazdálkodói válaszok jól visszaigazolják a célprogramokkal kapcsolatos elvárásokat: jelentősebb mértékű hozamkiesés az erősebb korlátozásokkal bíró ökológiai szántó és MTÉT célprogramok esetében tapasztalható.

Az alkalmazott növényvédelmi előrejelző rendszer mennyiben alkalmas a parcellaszintű adatok biztosítására? (214. intézkedés)

Rendelkezésre állnak olyan előrejelző rendszerek, amelyek alkalmasak parcella szintű adatok biztosítására, azonban nem lehet vizsgálni, hogy a gazdálkodók milyen előrejelző rendszert használnak. Az előrejelző rendszernek elsősorban az ültetvények esetében lehet nagyobb jelentősége, a szántóföldi kultúrák esetében csekélyebb jelentőséggel bír.

Történt-e valós parcellaméret változtatás azoknál a gazdálkodóknál, akik beléptek a tanyás célprogramba? (214. intézkedés)

A kérdésre nem lehet pontos választ adni, mivel a parcellaméret évente is változhat. Azonban a 2 hektáros parcella mérete minden esetben egy mozaikos táj fenntartásához járul hozzá, ami a tájkép kialakításában jelentős szerepet játszik. A tanyás gazdálkodás esetében a fő cél ennek a fajlagosan nagyobb emberi erőforrás-igényű tájhasználat fenntartásának ösztönzése.

Megfelelően került lehatárolásra a célprogram területe? (214. intézkedés)

A kérdés a zonális célprogramok esetében releváns. Az MTÉT célprogramok esetében elmondható, hogy a nemzeti parkok bevonásával, többszintű szakmai egyeztetések alapján kerültek lehatárolásra a területek. A szélerózió elleni célprogram esetében talajtani adatbázisok alapján kerültek lehatárolásra a támogatható zónák. Vízerózió elleni célprogram esetében azonban csak a VTT tározók területei kerültek kijelölésre. Utóbbi esetében indokoltnak tartanánk egy valóban a vízerózióval veszélyeztetett egyéb területekkel bővíteni a lehatárolt területet.

Hogyan hatnak a célprogramok egymásra egy adott területen? (ÉTT) (214. intézkedés)

A program szerkezeti felépítése lehetővé teszi, hogy egy adott területen, a művelési ágon belül több célprogramot felvehessen a gazdálkodó, vagyis választási lehetősége nyílik arra vonatkozóan, hogy milyen környezeti vállalást kíván érvényesíteni a területén. A gyakorlatban azonban, ahogy a kérdőíves elemzés is bemutatja, elsősorban a támogatásra optimalizálnak a kedvezményezettek, vagyis a célprogramok „versenyeznek”: melyik biztosít fajlagosan legtöbb „nettó bevételt”. Ebből kifolyólag a célprogramok kifizetési mértékeinek egymáshoz viszonyított aránya jelentősen befolyásolja a gazdálkodói döntést. Többek között ezzel magyarázható az integrált szántóföldi növénytermesztési célprogram aránytalan túlsúlya.

Milyen adatok alapján kerültek a területek kiválasztásra? (212. intézkedés)

A KAT intézkedés célja a kedvezőtlen termőhelyi adottságokból származó jövedelem-szerzési hátrányok kompenzálása úgy, hogy elősegítse ezeken a területeken az adottságoknak megfelelő termelési szerkezet kialakítását. Az EMVA rendelet alapján lehetséges terület-lehatárolási lehetőségek közül Magyarország a rendelet 19. és 20. cikkében meghatározott módszereket alkalmazta, az alábbiak szerint:

19. cikk: alacsony hozamú, nehezen művelhető földterület, az átlagnál alacsonyabb termésátlagok; alacsony népesség és magas mezőgazdasági foglalkoztatottsági arány

20. cikk: agronómiai korlátozó tényezők: a talajok nagymérték savanyúsága, extrém sótartalma, extrém vízgazdálkodása, extrém fizikai jellemzők.

Milyen számítások alapján került a KAT kifizetés mértékének megállapítása? (212. intézkedés)

Magyarország a „Kedvezőtlen adottságú területek támogatása” programot az 1257/1999/EK rendelet 19. és 20. cikkében előírt feltételekkel összhangban valósítja meg. Az ÚMVP-n belül az Európai Bizottság által 2004. július 20-án elfogadott Nemzeti Vidékfejlesztési Terv 4.2 fejezetét alkotó „Kedvezőtlen Adottságú Területek” (továbbiakban KAT) intézkedés folytatásaként, azt továbbfejlesztve kerül megvalósításra. Ennek megfelelően az UMVP keretében nem történt új kifizetési összeg megállapítása, az NVT-ben meghatározott összegek szerint a 19. cikk szerint lehatárolt területeken 85,9 euró/ha, a 20. cikk szerint lehatárolt területeken pedig 10,94 euró/ha a kifizetés mértéke (területi átfedés esetén a 19. cikk szerinti kifizetést kell alkalmazni).

Helyi közösségekre vonatkozó kérdések (III. tengely)

Milyen mértékben járult hozzá a támogatás a tevékenységi körök valós bővítéséhez, a mezőgazdasági és élelmiszeripari vállalkozások több lábon álláshoz (és mennyiben váltotta fel az eredeti tevékenységet)?

A konkrétan erre a célra irányuló intézkedés, a „mezőgazdasági tevékenységek diverzifikációja” a programidőszak eddigi szakaszában nem indult el.

A mikro vállalkozások fejlesztése kapcsán, a több lábon állás lehetőségének megteremtésére vonatkozóan csupán a kérdőíves felmérés eredményeire hagyatkozhatunk, hiszen a többi adatforrás erre vonatkozóan adatokat nem tartalmaz. A kérdőívet a támogatottak 13 százaléka töltötte ki, amely alapján azt mondhatjuk, hogy a diverzifikáció nem jellemző, a 122 értékelhető választ adó 26 százaléka mondta azt, hogy a támogatott tevékenység számára új, ilyen tapasztalatokkal nem rendelkezik. Az új tevékenységbe fogó vállalkozások (32 db) közt döntő többséget alkotnak az induló vállalkozások (22 db), a már működési tapasztalattal bíró vállalkozások alig 10 százaléka döntött a tevékenység diverzifikálása mellett, köreikben sokkal inkább a már meglévő tevékenység erősítése, fejlesztése a jellemző. Elgondolkodtató, hogy az induló vállalkozások közül csupán egyetlen egy mondta magáról, hogy a támogatott tevékenységben már rendelkezik munkatapasztalattal, a támogatott induló vállalkozások 95 százalékáról ez nem mondható el. Egy 13 százalékos mintából, ilyen alacsony esetszám (122) mellett messzemenő következtetéseket levonni nem szabad, a kapott eredmények azonban arra mutatnak, hogy az induló vállalkozások tapasztalat nélkül vágnak bele a gazdálkodásba, ami valószínűsíti az átlagnál magasabb megszűnésüket.

LEADER-rel kapcsolatos kérdések (IV. tengely)

Decentralizáció mértéke (multi-level governance): Milyen mértékben és milyen módon járult hozzá az intézkedés megvalósítása a decentralizációhoz? (41. intézkedés)

A decentralizáció mértéke a III. és IV. tengelyt tekintve eltérő, ezért a kérdés megválaszolása is két részből áll.

A **III. tengely** végrehajtása során a HACS-ok közreműködésével megvalósuló intézkedések tekintetében az akciócsoportok döntési autonómiája, a valós decentralizáció minimális mértékben érvényesült.

Az akciócsoportok helyi vidékfejlesztési stratégiái tartalmazzák a III. tengely nem horizontálisan megvalósuló intézkedéseinek céljait, az azok megvalósítására vonatkozó tevékenységeket, az akciócsoport által meghatározott tartalommal, mivel a tervezési folyamat kezdetekor még nem volt egyértelmű, hogy a III. tengelyes intézkedésekre központilag megalkotott támogatási rendeletek feltételrendszerei alapján lehet kérelmeket benyújtani.

A kérelmek kezelésének eljárásrendje és az értékelési rendszere szintén központilag lett leszabályozva. A HACS-ok minimális mozgásterét a helyi információk, értékelési szempontok megjelenítésére az a 20 adható pont jelentette, amelynek keretében az akciócsoportok a HVS-hez való illeszkedést értékelhették. Ugyanakkor ezen a 20 ponton belül is adottak voltak részszempontok, amelyek korlátozták az akciócsoportokat a helyi szempontok érvényesítésében. Így több esetben előfordulhatott, hogy olyan fejlesztések kaptak támogatást, amelyek egyrészt aránytalanul nagy részét használták fel a térség erőforrásainak, illetve helyi szinten tudottan nem azt a szemléletet és tartalmat testesítették meg, amelyet a partnerség a HVS-ben megfogalmazott.

Az akciócsoportok körében készített kérdőíves felmérés és a csoportos és személyes beszélgetések alapján megállapítható, hogy a HACS-ok és a HVS szempontjai érvényesítésének mértéke jelentősen nőtt a III. tengely első és második körös kérelemkezelését egymáshoz viszonyítva. Az első körös eljárásrenddel kapcsolatosan a HACS-ok 17%-a vélekedett úgy, hogy egyáltalán nem tudott „beleszólni” a kiválasztásba, 30% szerint ez a jogkör elégtelenül alacsony volt. Csupán 18% ítélte ezt a szempontot megfelelőnek.

Ehhez képest a második körben már csak 4% vélekedett úgy, hogy egyáltalán nem tudja érvényesíteni a helyi szempontokat a kiválasztásban, 17% szerint ez a mérték még mindig elégtelenül alacsony. Ebben a körben viszont már 43% vélekedett úgy, hogy megfelelő mértékben érvényesíthetők a HACS és a HVS szempontjai a támogatások odaítélése során.

Arra a kérdésre, hogy végrehajtás jelenlegi hazai rendszerében összességében mekkora az akciócsoportok autonómiája, a decentralizáció mértéke, vagyis milyen mértékben érvényesülnek a helyi szándékok a program működtetését illetően a III. tengely első körére vonatkozóan a válaszadók 17%-a jelezte, hogy egyáltalán nem beszélhetünk decentralizációról, a csoportok a központi irányítás maradéktalan végrehajtására kötelezettek. További 34% szerint a csoportok autonómiájának szintje nagyon alacsony. 18% szerint a biztosított mozgástér és önállóság szintje megfelelő, 2% szerint kiváló.

A III. tengely második körét vizsgálva a válaszok pozitívabbak, egyértelmű elmozdulás tapasztalható a decentralizáltabb működés irányába. 7% szerint egyáltalán nem érvényesül a csoportok autonómiája, további 19% szerint ez a szint nagyon alacsony. Ebben a körben már a válaszadók 33%-a döntött úgy, hogy a biztosított mozgástér és önállóság szintje megfelelő, 4% szerint kiváló. A IV. tengely vonatkozásában jóval magasabb szintű autonómia és nagyobb mozgástér biztosítása valósult meg.

*A* **IV. tengely** esetén az akciócsoportok szabadon határozhatták meg a támogatandó célokat, tevékenységeket, az értékelési szempontokat, a támogatások minimum és maximum értékhatárait és a támogatás intenzitását. Ez jelentős szabadságot adott a helyi szempontok érvényesítéséhez

A LEADER helyi akciócsoportoknak nem állt jogukban a megvalósítás eljárásrendjének megválasztása. Ugyanazt a központilag meghatározott normatív kontrolt kell alkalmazniuk a delegált feladatok ellátására, amely a többi tengelyre kötelezően alkalmazandó. Ennek következménye, hogy bár a IV. tengely megvalósításánál a helyi akciócsoportok döntéshozatali jogosítványa a pályázatok értékelését tekintve jóval szélesebb, mint a III. tengely intézkedéseinek esetében, hiszen az értékelési kritériumokat a helyi akciócsoport vezetése határozza meg és az IH hagyja jóvá, mégis amennyiben bármely pályázat megfelel az általánosan megfogalmazott támogatási feltételeknek, akkor a helyi akciócsoport nem jogosult azt elutasítani. Ebben az esetben csak akkor nem részesülhet támogatásban bármely kérelem, vagy pályázat, ha nem éri el azt a minimális pontszámot, amit a HACS meghatározott. Ugyanígy fordítva, ha valamely kérelem, vagy pályázat bizonyos eleme nem teljes egészében elégíti ki a normatív feltételeket, akkor az abban az esetben sem támogatható, ha az a helyi közösség, vagy a térség egészének fejlődését segítené elő. Hiányzik tehát az az elem a döntéshozásban, amely ezekben a speciális esetekben megfelelően alátámasztott és átlátható módon a helyi partnerség javaslatát érvényesíttetné.

Arra a kérdésre, hogy milyen mértékben lehetett érvényesíteni a HACS és a HVS szempontjait a támogatások odaítélése (pontozás) során, az értékelhető választ adó 84 db HACS 78%-a (66 db) választotta az ötös skálán a két legmagasabb fokozatot, és csupán 3% választotta a két legalacsonyabb kategóriát. Ez jelentős mértékű döntéshozói autonómiára utal.

Arra a kérdésre, hogy összességében mekkora az akciócsoportok autonómiája, a decentralizáció mértéke a teljes működést tekintve, vagyis milyen mértékben érvényesülnek a helyi szándékok a program működtetését illetően (pl. forrásátcsoportosítás, munkaszervezeti kérdések, költségvetés stb.) a válaszok alapján már kevésbé kedvező a kép. A legtöbben (42%, 36 db) a négyes kategóriát választották. Összesen 60% (52 db) válaszadó szerint pozitív, vagyis a közepes mértékűnél kedvezőbb megítélésű a működtetés az autonómia szintjét illetően. 29% (25 db) választotta a hármas kategóriát az ötös skálán, és 10% (9db) szerint jelentős változtatások szükségesek az önálló, decentralizált döntéshozás biztosítása, a csoportok mozgásterének növelése szempontjából.

Az akciócsoportok autonómiájának és a decentralizáció szintjének a program megvalósítása során történő változására 53% (45 db) válaszolta azt, hogy kedvező folyamatokat tapasztalt, 42% (36 db) szerint nem változott a helyzet a megvalósítás kezdete óta és csupán 5% (4 db) válaszolta azt, hogy az önálló döntések alapján történő működtetés lehetősége csökkent.

Meg kell jegyezni, hogy mind a csoportos és személyes beszélgetések, mind pedig a kérdőívek tapasztalata azt mutatja, hogy a felkészítés során a HACS-oknak nem volt lehetőségük széles körben tájékozódni arról, hogy más tagállamokban hogyan működik a LEADER program, milyen lehetőségek és variációk léteznek a decentralizált irányításra. Az akciócsoport szemléletét különböző mértékben ugyan, de még mindig befolyásolja a régi beidegződés miszerint az a természetes, ha a központi szintről mindent a részletekig leszabályoznak, így nem terhel az önálló döntések felelőssége, van mindek megfelelni, hiszen ezek alapján kapják a működési forrásokat. Ehhez járult hozzá a csoportok delegált feladatok ellátásával járó „funkcióváltása”, miszerint központból irányított kis közreműködő szervezetként működnek, amely egyes akciócsoportok felfogásában természetes. Ezek befolyásolhatták az autonómiával kapcsolatos vélemények képét.

A különböző döntéshozói szintek közötti koordináció mértéke (multi-level governance): Milyen mértékben alakultak ki és erősödtek a különböző intézményi szintek közötti vertikális koordinációs mechanizmusok a döntéshozásban és irányításban? (41. intézkedés)

Az intézmények közötti együttműködés vizsgálata mind a kérdőíves felmérés, mind a csoportos és személyes beszélgetések részét képezte.

A helyi akciócsoportok körében készített kérdőíves felmérésben a HACS-ok és az IH kapcsolatát a 87 db értékelhető válaszból 41%-a értékelte jónak, 38% közepesnek, 21% pedig gyengének ítélte. A szöveges indoklások során többen kiemelték az IH részéről tapasztalt segítőkészséget, viszont érzékelték az IH munkatársainak leterheltségéből és irányítói feladatköréből fakadó korlátokat.

Többen jelezték a nehézkes kapcsolattatásból (nincs kontaktember, elérhetőség), az egyoldalú kommunikációból eredő hátrányokat. Jelentősen csökkenti a rendszer jobbítására tett erőfeszítések eredményességét és az ezért tenni hajlandó emberek motivációját, hogy az akciócsoportok a javaslataikra ritkán kapnak választ, azok figyelembevétele, a rendszerbe történő átvezetése, vagy az elutasítás indoklása ritka.

Az IH szerepének megítélésében összességében kirajzolódott a felülről történő direkt irányítás, a szankcionálás, ezért a partnerség helyett a kiszolgáltatott hatóság – ügyfél viszony megvalósulása azzal a kiegészítéssel, hogy az ügyintézőkkel folytatott személyes kapcsolattartásban általános tapasztalat volt konstruktív hozzáállás és segítőkészség.

Az IH munkatársai körében felmerült az igény az akciócsoportokkal történő gyakoribb találkozásra, egy-egy akciócsoport munkájának, munkatársainak, a fejlesztések eredményeinek és a működés körülményeknek jobb megismerésére. A **kölcsönös tanulás** érdekében szükség lenne arra, hogy a csoportok is jobban megismerjék az IH munkáját, a döntési helyzeteket, korlátokat.

A HACS-ok MVH-hoz fűződő viszonyát 82 csoport válasza alapján értékeltük. A két intézmény közötti viszonyt a válaszadók 52%-a értékelte jónak, 29% közepesnek, 18% pedig gyengének. Az akciócsoportok megítélése szerint az MVH-hoz fűződő kapcsolatában is a bürokratikus, hierarchikus alárendeltségi viszony érvényesül. Az MVH mint intézmény szemlélete előtérbe helyezi a normatív kritériumoknak minden áron történő megfeleltetést a LEADER szerinti szakmai elvek megvalósításával szemben. Ezek módosítására, a rendszer rugalmasabbá és hatékonyabbá tételére az MVH munkatársai is számtalan javaslatot készítettek, amelyre ők ugyanúgy nem kapnak visszajelzést, mint maguk a HACS-ok. Ez arra enged következtetni, hogy a fő probléma az MVH belső működési mechanizmusában, illetve az IH-val működtetett kommunikációjában van. Ezt támasztja alá az az általános vélemény, hogy a regionális szinttel többnyire kifogástalan a kapcsolata a HACS-oknak, számítanak és számíthatnak az MVH-s kollégák segítségére, ugyanakkor a rendszer hatékonysága mégsem javul, vélhetően a központ rugalmatlansága okán. A HACS-ok kiemelték, hogy a rendszer adta lehetőségekhez képest, főképp a személyes kapcsolatok miatt korrekt a segítségnyújtás. Ez azonban gyakran ügyintéző-függő.

A rendszer nem használja ki azokat az eszközöket, amelyek alkalmazásával a két intézmény közötti együttműködés javítható lenne, pl. megfelelő képzés és felkészülési idő biztosítása új jogcímek esetén, nyílt kommunikáció, az MVH iránymutatásainak a HACS-ok számára történő elérhetővé tétele, a kérelemkezeléssel kapcsolatos nyilvános „gyakran ismételt kérdések” felület működtetése, vegyes munkacsoportok létrehozása, stb..

A HACS-ok a közvetlen feladatleosztáson és a pénzügyi szankcionáláson keresztül nagyon szoros, állandó kontrol alatt állnak, nem (vagy csak nagyon alacsony szinten) indult be közöttük a hálózatosodás, együttműködés, nincs hathatós érdekvédelem, amely képes lenne összehangolni a HACS-ok sokszor eltérő érdekeit, javaslatait. Nagyon gyenge a rendszer különböző szintjei közötti, de maguk az akciócsoportok közötti szolidaritás. Mindemellett a rendszer rugalmatlanságából és szemléletéből adódóan nem, vagy alig van lehetőség a társadalmi tanulásra, az egész rendszer, vagy egyes részletek javítására.

A megvalósítás rendszere a központosított, normatív kontrolra épül, és szinte teljesen hiányzik belőle a partnerségi, bizalmi elv. A feladatok és a kontroll nyomása, az autonómia alacsony szintje, a képzés, tapasztalatcsere elmaradása következtében a HACS-ok jelentős része nem tudott felnőni a feladathoz, nem vált önálló, proaktív, partnerségi alapon működő helyi fejlesztési ügynökséggé. Ehelyett sok helyi akciócsoport és a hozzá tartozó munkaszervezet az önkormányzatok által dominált, az IH és az MVH által irányított, egyszerű, reaktív végrehajtó szervezet maradt, az MVH helyi lába, amivel a helyi fejlesztési kapacitás létrehozása, és ezzel a LEADER típusú fejlesztés egyik legfőbb célkitűzése esett kútba.

A kormányzás minősége (local governance): Milyen mértékben járult hozzá az intézkedés a helyi döntéshozási és végrehajtási mechanizmusok átláthatóságának javításához? (41. intézkedés)

Erre a kérdésre elsősorban az esettanulmányok és a fókuszcsoportok alapján alakult ki az a következtetés, miszerint erőteljesen eltér az egyes akciócsoportok körül kialakult konfliktushelyzetek gyakorisága, mélysége és gyökere.

A konfliktusok már a HACS-ok létrehozásának időszakában megjelentek. A rendkívül rövid határidő, a HACS-ok méretét befolyásoló központi nyomás mind fokozták a helyi feszültségeket. Néhány kivételtől eltekintve azonban ezek a kezdeti konfliktusok hosszú távon megoldódtak és mára a megkérdezett HACS-ok túlnyomó többsége elégedett a kialakult területtel. A tervezés, és főleg a források allokálása során ugyancsak adódtak konfliktusos helyzetek, (A források korlátossága, illetve az a téves információ, hogy a források felett az akciócsoportok dönthetnek, szintén a helyi érdekellentétek felszínre kerülését eredményezte) ezeket a helyzeteket azonban a TKCS-k illetve a HVK-k vezetőségei többnyire sikeresen kezelni tudták. Sokhelyütt a konfliktusok főként a vidéki társadalom erős politikai megosztottságából erednek. Ez a probléma az ország keleti, nehezebb helyzetben lévő részében erőteljesebben jelentkezik.

A partnerségek működésével erősödött a térségi szemlélet, a polgármesterek a saját településük képviselete mellett nagyobb hajlandóságot mutatnak a tréség fejlődése érdekében ésszerű kompromisszumok megkötésére, a térségi egyensúly nevében. Mindebben nagyon jelentős szerepe van a programhoz kapcsolódó különféle intézményeknek, főként a munkaszervezetnek. A konfliktusok felszínre kerülésének és esetleges megoldásának terepe elsősorban a HACS döntéshozó szerve (jellemzően az egyesület elnöksége) volt. Az elnökség általában viszonylag gyakran összeült, és ezeken az üléseken ideális esetben a munkaszervezet szakmai irányításával zajlott a vita. Egyrészt az a tény, hogy a döntések meghozását így egy viszonylag független szakmai szervezet készítette elő és menedzselte, már önmagában is komoly segítséget jelenthetett a konfliktusok megoldásában. Másrészt maga a kommunikáció, illetve a program első sikeres megvalósult projektjei ugyancsak csökkentették a feszültségeket.

A kormányzás minősége (local governance): Milyen mértékben járult hozzá az intézkedés a helyi konfliktusok felszínre hozásához és feloldásához? (41. intézkedés)

A HACS-ok körében készített kérdőíves felmérés alapján az akciócsoportok partnerszervezeteinek száma 17-től 278-ig változik. A döntéshozó testületek taglétszáma 5-től 53-ig terjed.

A megalakulás és a tervezés során a TKCS-k jelentős erőfeszítéseket tettek a lakosság mozgósítására, projekt ötletek és vélemények gyűjtésére. A csoportok átlagosan 17 db lakossági fórumot tartottak a tervezés során, amely 2 alkalomtól egészen 80 alkalomig szór. Ezeken a fórumokon a lakossági részvétel csupán 8%-ban volt 20 fő alatt, 48%-ban 21-50 fős, 43%-ban pedig 50 fő feletti volt, tehát jelentős mértékű mozgósítás történt.

A kérdőív alapján a partnerségek összetételben az alábbi arányok alakultak ki: az önkormányzatok és az egyéb közszférát képviselők átlagban 33%-át teszik ki a HACS partnerségeket alkotó szervezeteknek. Ez az arány a valóságban valószínűsíthetően magasabb, hiszen sok polgármester vállalkozóként, vagy civil szervezet képviselőjeként tagja a partnerségnek annak érdekében, hogy a jogszabályban előírt köz–, civil-, és magánszféra aránya teljesülhessen. A vállalkozók és a civilek aránya 35% és 32%, magánszemélyek 1%-ban vesznek részt a partnerségekben. A gazdálkodók és a hátrányos helyzetű csoportok képviselete 3%-os.

A HACS-ok döntéshozó testületeiben a kérdőíves válaszok alapján a köz-, magán- és civilszféra, valamint a magánszemélyek arányai nagyjából megfelelnek a partnerségben feltárt arányokkal (32%, 30%, 31%, 8%). A nők részvétele a döntéshozó testületben 15%-os. Nagyon alacsony arányt képviselnek a 25 év alattiak (0%) és a hátrányos helyzetű csoportok (2%).

Vizsgáltuk, hogy mennyire reprezentálja az akciócsoportban szereplő partnerek összetétele a területen élők jellegzetes csoportjait, a helyi táradalom összetételét. A válaszadók 79%-a (69 db) az ötös skálán a két magasabb kategóriába sorolta a reprezentativitás mértékét. Csupán 21% (28 db) adott közepes osztályzatot és senki nem értékelte ezt a szempontot közepesnél rosszabbra. Főként az alábbi hiányosságok merültek fel: „A HACS alakulásakor az az információ volt a meghatározó, hogy csak az "pályázhat", aki belép az akciócsoportba, így közel 200 fős tagsággal alakult meg a szervezet. Az aktívabb önkormányzatok szinte az összes helyi vállalkozójukat beléptették, akik az elhúzódó pályáztatás láttán fokozatosan hagyták el a szervezetet. Jelentős aktivitás mutatkozott a megalakuláskor a civil szervezeteknél is, de rövid időn belül itt is visszarendeződés volt tapasztalható. (Azok maradtak, akik egyébként is magas közéleti és pályázati aktivitással rendelkeztek.)”. Többen említették a hátrányos helyzetű csoportok és a fiatalok alulreprezentáltságát. Ezeknek a csoportoknak a mozgósításához, a folyamatban történő bent tartásához nem állt rendelkezésre elég idő és kapacitás. A beszélgetések során és a kérdőív szöveges válaszai között is felmerült a vállalkozói réteg alulreprezentáltsága, amely nem feltétlenül a bevont vállalkozók számából adódik, hanem inkább azok alacsony aktvitásából. Természetes módon a vállalkozói réteg kevésbé vesz részt a közösségi, térségi folyamatok alakításában, de passzivizálódásukhoz nagymértékben hozzájárult a rendszerre jellemző túlzott bürokrácia és nehézkesség. Többen említették azt az anomáliát, miszerint a térségben domináló mezőgazdaság képviselete nagyon alacsony az akciócsoportokban. Ez abból fakad, hogy a III. és IV. tengely fő profiljába nem tartozik bele a mezőgazdasági és élelmiszeripari ágazat fejlesztése. Ugyanakkor a IV. tengely céljai között szerepel az I. és II. tengely céljaihoz történő hozzájárulás, amelyhez szükséges a partnerségek gazdálkodók képviseletével történő egyensúlyba hozása. Bár többen említenek hiányosságokat a társadalom reprezentációjával kapcsolatban, de a hiányok említése mellet szinte mindenütt olvasható, hogy nem működik olyan szerveződés, amely a HACS partnerségnél jobban reprezentálná a helyi közösségek összetételét.

A helyi szereplők "felhatalmazása" és a partnerség összetétele (local governance): Milyen mértékben járult hozzá az intézkedés a célterület érintett társadalmi és gazdasági szereplőinek a döntéshozási folyamatba történő bevonásába? (41. intézkedés)

A helyi akciócsoportok körében végzett kérdőíves felmérés válaszadóinak csupán 20%-a értékelte az intézkedés hatását jelentősnek az akciócsoportok HACS-on felüli szintek döntéshozatalába történő „beépülésébe”. Ugyanakkor a válaszadók 70%-a jelezte, hogy a program hatására létrejöttek a HACS tagságán kívüli, a helyi közösség életének szervezésében aktív együttműködések.

Az esettanulmányok során és a kérdőívekből is kiderült a HACS-ok és az ÚMFT-s kistérségi megbízottak közötti rendszeres operatív együttműködés.

A HACS-ok szerepvállalásának megítélése a térségi érdekek egyeztetésében, a térség közös jövőjének alakításában, az akciócsoportok csaknem fele úgy vélekedett, hogy a csoport a részvételi demokrácia lényeges színhelyeként a konfliktuskezelés, érdekegyeztetés, a stratégiai gondolkodás és a térségi együttműködés jól működő színterévé vált. Csupán 14% szerint nincs előrelépés ezen a téren és a csoport jobbára csak a kérelemkezelés és pályázati döntéshozás egységeként működik.

A fenti hatást rendszeres nyilvános fórumok szervezésével és egyéb információnyújtással, informális és formális hálózatépítéssel, más szervezetek (pl kistérségi társulás) munkájában való közreműködéssel, különböző közös projektmegvalósítással, a három szféra együttműködésének működtetésével érik el. Ugyanakkor csaknem minden válaszadó megemlítette, hogy a delegált feladatellátás miatt nem jutott elég erőforrás az ilyen jellegű, a fejlesztés és hálózatépítés szempontjából kulcsfontosságú tevékenységekre.

A helyi szereplők "felhatalmazása" és a partnerség összetétele (local governance): Milyen mértékben járult hozzá az intézkedés olyan döntéshozási és végrehajtási struktúrák, szélesebb körű fenntartható partnerségek létrejöttéhez, amelyek a HACS-on felüli szintek (pl regionális) döntéshozatalában és programjaik megvalósításában is kompetensek? (41. intézkedés)

Az intézkedés keretein belül nem voltak a vezetési készségek javítására irányuló akciók.

A helyi szereplők "felhatalmazása" és a partnerség összetétele (local governance): Voltak-e visszajelzések és tanulási mechanizmusok, és ha igen, ezek milyen mértékben járultak hozzá a helyi partnerség tagjai vezetési készségeinek fejlesztéséhez és vezetett a helyi partnerség professzionálisabb vezetéséhez? (41. intézkedés)

Mivel az intézkedésen belül konkrét fejlesztések még nem valósultak meg, ezért a társadalmi tőke erősödéséhez egyelőre a LEADER program alapja, az önkormányzati, civil és vállalkozói együttműködések kialakítása és működtetése járult hozzá.

A vizsgálat alapján azt mondhatjuk, hogy az intézkedés a HACS-ok jelentős részénél a végrehajtás nehézségei ellenére is nagymértékben hozzájárult a helyi együttműködések kialakulásához, a bizalom erősödéséhez, a hálózatosodáshoz és az információcseréhez, vagyis a társadalmi tőke gyarapodásához. Talán a legfontosabb és legpozitívabb eredmények a tervezés időszakában születtek. A rövid határidők, a szigorú és alkalmanként értelmetlen követelmények egyrészt akadályozták a munkát, másrészt viszont rövid időre koncentrálták az erőfeszítéseket és végső soron jellemzően jelentős energiákat hoztak a felszínre. Egyes HACS-ok területén soha nem látott társadalmi mozgás indult meg, bár ez természetesen nem mindenhol történt így. A tervezés és később a végrehajtás során a HACS területén belüli, de egymástól távolabbi települések is kezdtek megismerkedni egymással, és végeredményben sokszor még olyan a területeken is kialakulóban van valamiféle helyi LEADER kistérségi identitás, ahol ennek semmilyen történelmi gyökere nem volt. Több olyan HACS-al találkoztunk a kvalitatív vizsgálat során, ahol a két vagy több résztvevő statisztikai kistérségnek a múltban szinte semmilyen kapcsolata nem volt egymással, és mára a LEADER eredményeként az önkormányzatok, a civilek és a vállalkozások szintjén is kialakulóban vannak a kölcsönös előnyökkel járó együttműködések. A térségeken belül közös rendezvényeket szerveznek, előretört a lokálpatriotizmus, a civil és gazdasági hálózatok és az egyes szektorok között is sok helyen megfigyelhető az együttműködés erősödése. Ennek oka nemcsak a LEADER metodológiában, hanem egyes speciális hazai körülményekben is kereshető. Például az önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködését jelentősen segítette az a momentum, hogy az önkormányzatok nem tudták a pályázatoknál visszaigényelni az ÁFA-t, a civil szervezetek viszont igen. Így az önkormányzatok a civil szervezettel partnerségben való pályázás világos anyagi előnyökkel járt. Ugyancsak jellemző példa, hogy önkormányzatok, vagy önkormányzatok és civilek közösen szereztek be valamilyen eszközt (pl. rendezvénysátor), vagy végeztek közös beruházást, ami szintén előremozdíthatja az együttműködést más területeken is.

A más területeken is felbukkanó, a decentralizáció és a bizalom hiányából, a szoros központi kontrollból, a rendszer lassúságából és pontatlan működéséből adódó gondok azonban a  társadalmi tőkével kapcsolatban is éreztették negatív hatásukat. A hosszú átfutás miatt nehéz volt a vállalkozók bent tartása a folyamatban. Általában véve a végrehajtás problémái, a bonyolult pályázati és elszámolási rendszer miatt sokan csalódtak a programban, nagymértékben visszaesett a helyi aktivitás. A delegált feladatok és a működési költség elszámolása sok HACS esetében jelentős mértékben lekötötték a munkaszervezet kapacitását, így nem, vagy alig maradt idő a plusz, önként vállalt feladatnak számító vidék és társadalomfejlesztési munka elvégzésére. Ez oda vezetett, hogy ma egyes HACS-oknál kevés az elképzelés arról, hogy ha a delegált feladatok visszakerülnek az MVH-hoz, akkor mihez kezdhetnének a munkaszervezet felszabaduló kapacitásaival. (Ugyanakkor olyan véleményt is hallottunk, hogy az IH-val és az MVH-val való huzakodás olykor össze is tudta kovácsolni a helyi közösségeket.) Mindezt a képzés, együttműködés, hazai és nemzetközi tapasztalatcsere, vagyis a társadalmi tanulás eszközei segítségével és nyílt kommunikációval lehetne helyrehozni.

Helyi identitás és koherencia erősödése (társadalmi tőke): Milyen mértékben növelte az együttműködés és a hálózati kapcsolatok a térség gazdasági teljesítményét? (41. intézkedés)

Az eddig megvalósult III. és IV. tengelyes intézkedések közül a mikro vállalkozások és a turizmus fejlesztésére irányuló két intézkedés célcsoportjai vidéki vállalkozások. A helyi akciócsoportok keretében működtetett partnerség, főként annak munkaszervezete a széleskörű tájékoztatással elősegítette a vállalkozók információhoz jutását a pályázati lehetőségekről. A kedvezményezetek körében készített felmérés válaszai alapján a vállalkozók több, mint 65%-a értesült első körben a HACS-tól a támogatási lehetőségről.

A pályázat elkészítése során még jelentősebb volt a HACS-ok szerepe. A válaszadók többsége (65%; 73%) nyilatkozott úgy, hogy a HACS-októl kapott segítséget, míg a maradék körülbelül 1/3 a HVI-től és az MVH-tól.

Legfőbb előnyt a közvetlen kommunikáció, a gyors tájékoztatás, valamint a pályázat elkészítéséhez nyújtott ingyenes segítség jelentett. A támogatottak részére ugyanis jelentős problémát jelentett a jogcímrendelet értelmezése, a szabályozásban bekövetkezett változások nyomon követése, a támogatási kérelmek tartalmi és formai szempontoknak megfelelő kitöltése. Az adatok szerint a segítségre nem csupán azok szorultak rá, akik önállóan készítették a pályázatokat, hanem azok is, akik részben, vagy teljes egészében külső szekértővel készíttették el a kérelmeiket. Ebből egyúttal a pályázatok egyszerűségi-bonyolultsági fokára is lehet következtetést levonni.

Az elvégzett segítő munka megítélésénél a HACS-ok egyértelműen a legjobban szerepeltek. A válaszadók csaknem 90%-a a segítséget jónak, vagy kiválónak értékelte. (A másik két fontos szervezet esetében a megelégedettségi mutató ennél szignifikánsan alacsonyabb.) A vizsgálatba bevont négy helyi akciócsoportnál elvégzett terepkutatás ezt annyiban egészíti ki, hogy a helyi akciócsoportok bevonásával a vidéki gazdasági szereplők elérése, tájékoztatása nem csupán megvalósult, de a személyes kapcsolatoknak, példának, esetenként rábeszélésnek köszönhetően mozgósító jelleget is kapott, olyanok is kedvet kaptak a támogatással történő fejlesztésre, akik korábban ezzel nem éltek.

A kérdőíves felmérés válaszai szerint a kedvezményezett vállalkozások többsége (turizmus: 60%, mikro vállalkozások fejlesztése: 80%) kifejezetten előnyösnek tartja a helyi akciócsoport bevonását a megvalósításba.

Ezzel a szerepvállalással az akciócsoportok jelentős mértékben hozzájárultak a (leginkább a jövőben) megvalósuló fejlesztésekhez, azok gazdasági teljesítményéhez.

Hálózati kapcsolatok és nyitottság előmozdítása (társadalmi tőke): Milyen mértékben segítette elő az intézkedés a helyi szereplők kapacitását az új ötletek azonosítására és kidolgozására, és innovációvá történő átfordítására? (41. intézkedés)

A IV tengelyben még nincsenek megvalósult fejlesztések, ezért azok innovatív jellegét még nem lehetett értékelni.

Az innovativitásnak, mint a LEADER egyik kulcsszempontjának megvalósulásáról az elsődleges adatforrásokból szerzett információk alapján elmondható, hogy sem a tervezés alkalmazott módszere, sem pedig a HACS-ok működési környezete nem segítette az újszerű ötletek azonosítását, a kreatív megoldások megvalósulását. Ennek okait a megkérdezettek főként az alábbiaknak tulajdonították:

* A rendkívül szoros és központilag ütemezett tervezési folyamat (4-6 hónap), valamint kötött tervezési felület ellene hatott az újszerű ötletek tervezési szakaszban való azonosításának, innovációvá történő átfordításának. Általános vélemény szerint a sablonszerű tervezési folyamat során elvesztek a helyi specialitások, az egyediség, a rendhagyó ötletek, megvalósítási módok.
* A megvalósítási szakaszban a HACS-ok kérelemkezelésből eredő leterheltsége miatt kevés figyelmet és energiát tudtak fordítani az új ötletek azonosítására, innovációvá történő átfordítására.
* Akadályozta az innovativitás szempontjának megvalósulását az a többször említett probléma, hogy a csoportok többségének nem volt alkalma jó példákat megismerni, működő hálózatokon, különböző programokon keresztül megvalósuló társadalmi tanulás folyamata révén ötleteket, újszerű megoldásokat és önbizalmat nyerniük az ilyen típusú fejlesztésekhez.
* Az innovatív fejlesztések, újszerű módszerek megvalósítását jelentősen nehezíti a kötött központi szabályozás, az egyes célterületek jogosultsági feltételeinek kötöttségei, azok szigorú lehatárolása.

Azok a HACS-ok, akik nemzetközi kapcsolatokkal rendelkeznek, illetve önkéntes kötelékeken belül rendszeresen találkoznak nemcsak a működésük problémáinak megbeszélésére, de a fejlesztési folyamatokkal kapcsolatos elképzeléseik megosztására, közös projektek kialakítására, új eszközök kipróbálására, ezt a fajta kölcsönös tanulást meghatározónak tartják az innovatív szemlélet kialakulása

1. Következtetések és javaslatok

A félidei értékelés szerepe kettős. Egyrészt független, külső szemlélőként az adatok összegyűjtésén, feldolgozásán keresztül „tükröt” tart az adott fejlesztési program tervezői, lebonyolítói számára – ezzel segítve a problémák, tanulságok, fejlesztési szükségletek felismerését, artikulálását. Ezt a célt szolgálták a Zárójelentés korábbi fejezetei.

Másrészt **az értékelés célja az is, hogy a független szakértők hasznosítható javaslatokat fogalmazzanak meg, amelyek az összegyűjtött információk alapján kialakított következtetéseken alapulnak. Jelen fejezet ennek megfelelően az értékelési munka során a bevont szakértők által megfogalmazott következtetéseket és javaslatokat mutatja be**.

A következtetéseket úgy fogalmaztuk meg, hogy terjedelmük könnyen befogadható legyen, ezért a következtetések megalapozásánál csak hivatkozunk az értékelés megállapításaira, adataira, itt azokat részletesen nem mutatjuk be. Ezek a részletek a Zárójelentés negyedik fejezetében és annak mellékleteiben megtekinthetőek.

* 1. Következtetések

1. **Átfogó következtetés 1.: Az ÚMVP 2007-2010.06.30 közötti időszaka a kötelezettségvállalások, illetve a kihelyezett támogatások mértékének tekintetében jelentős előrehaladást mutat. A kedvező abszorpciós teljesítmény azonban jelentősen korlátozza a Program 2010-2013 időszakára vonatkozó intézkedések mozgásterét.**

**Következtetés 1.1:** Az ÚMVP forrásai a félidei értékelés megkezdéséig nagymértékben lekötésre kerültek. 2010.06.30-ig a teljes keret 69,7%-74,2%-a került kötelezettségvállalásra, a beérkezett igények teljes körű kielégítése pedig 90,1%-95,9%-ra növelné a megítélt támogatások mértékét.

**Következtetés 1.2:** A Program várható hatásait érdemben befolyásolni képes változtatások mozgásterét a jelenlegi bírálati folyamatok lezárása után lehet majd megállapítani. Ezt a mozgásteret a bírálati folyamat során meghozott forrásallokációs döntések érdemben befolyásolhatják. A 2010.06.30-ig már benyújtott kérelmek forrásigénye több mint 271 mrd Ft. A korábbi években a magyar mezőgazdaság súlyos tőkehiányára, illetve sürgető ágazati fejlesztési kényszerekre (pl.: nitrát-direktíva) való tekintettel, továbbá a gazdasági válság hatásainak kompenzálása érdekében az ÚMVP I-II. tengelyében a jogosult kérelmezők többsége támogatásban részesült. Abban az esetben, ha a jelenleg bírálat alatt álló kérelmek többsége támogatásra jogosult , a fennmaradó forrás az I- II. tengely tekintetében csak technikai korrekciókra lenne elegendő. Amennyiben az I. tengelyben már benyújtott kérelmek a korábbi években alkalmazott támogatási arányoknál kisebb mértékben kapnak most támogatást, a pénzügyi mozgástér elérheti a 240 - 310 mrd Ft-os nagyságrendet., amely már jelentősebb mozgásteret biztosít a várható hatások korrekciójához.

1. **Átfogó következtetés 2.: A Program környezetének vizsgálata alapján úgy véljük, hogy az ÚMVST élelmiszergazdaságot, erdőgazdálkodást érintő céljai továbbra is relevánsak. A magyar agro-business[[53]](#footnote-53) helyzetének vizsgálata azt mutatta, hogy az ÚMVP tervezésekor fennálló szerkezet, strukturális problémák kezelése továbbra is aktuális, sőt még inkább indokolt.**

**Következtetés 2.1:** A magyar élelmiszergazdaság hozzáadott érték teremtő képessége összességében alacsony. A kedvezőtlen teljesítményt tovább rontja, hogy az élelmiszeripar 1990. óta tapasztalt visszaesése miatt a magyar mezőgazdasági termékek feldolgozottsága többségében alacsony, többnyire árutőzsdei alapanyagokat exportálunk. A magyar agro-business ily módon történő integrációja az Európai gazdaságba oda vezetett, hogy a mezőgazdaság input importigénye nagyobb, mint az output exportja, és az élelmiszerpiaci keresleti-kínálati ingadozások közvetlenül és nagymértékben hatnak a magyar gazdálkodók többségére. Az alapanyag-termelésre továbbá fokozattan igaz, hogy a nemzetközi versenyben csak folyamatos technológiai korszerűsítéssel (és még nagyobb energiafüggőséggel) lehet megőrizni a versenyképességet, ami egyben folyamatos létszámleépítéssel jár. Ezt támasztják alá a csökkenő foglalkoztatási mutatók, amelyek mind a fizetett, mind a nem fizetett munkaerő terén megmutatkoznak.

**Következtetés 2.2:** A mezőgazdaságban továbbra is fennáll a növénytermesztés, és az állattenyésztés kedvezőtlen aránya. Az állattenyésztés részarányának csökkenése szintén a rendszerváltás óta jelentkező trend. Az elmúlt években a relatív arányt tovább rontotta a szántóföldi növénytermesztés termelési értékben tapasztalható erősödése. A munkaerő-intenzívebb állattenyésztés térvesztése a gyenge fajlagos munkaerő-igényű szántóföldi növénytermesztés javára egyszerre csökkenti a foglalkoztatottak körét, illetve időről időre kínálati válságokat okoz a növénytermesztési alágazatban.

**Következtetés 2.3:** A magyar agráriumban az elmúlt évek kedvező tendenciái ellenére még mindig nem meghatározó a gazdasági szereplők együttműködése sem a vertikális, sem a horizontális integráció területén. Ez oda vezet, hogy a termelők (főleg kistermelők) értékesítési lehetőségei sokszor kiszámíthatatlanok, illetve kedvezőtlenül alakulnak, valamint az erőforrások (pl.: gépek) kihasználtsága sem optimális.

1. **Átfogó következtetés 3.: A Program környezetének vizsgálata alapján úgy véljük, hogy az ÚMVST a vidéki gazdaságot érintő céljai továbbra is relevánsak. A munkaerőpiaci helyzetkép vizsgálata azt mutatta, hogy az ÚMVP tervezésekor fennálló, a vidéki gazdaságot jellemző foglalkoztatási problémák továbbra is fennállnak, kezelésük még inkább indokolt.**

**Következtetés 3.1:** A vidéki gazdaság az ÚMVP tervezése óta eltelt időszakban sem tudott kedvező fejlődési pályára lépni, a foglalkoztatási lehetőségek a legtöbb vidéki területen szűkültek, sok helyen a stagnálás is már pozitívumnak tekinthető. Az álláskeresők között továbbra is sok a mezőgazdasági szegmensből kikerült személy, akinek nem sikerült más szegmensben munkát találnia.

**Következtetés 3.2:** Várhatóan a vidéki települések problémáin az Új Magyarország Fejlesztési Terv támogatásai sem változtatnak markánsan, mert az ÚMFT forrásainak többsége a központi infrastruktúrát, a városokat fejleszti. A lehatárolási szabályok miatt az ÚMVP III-IV. tengelye támogatja csak az 5000 fő alatti településeket, azonban az erre felhasználható forrás nagyságrendileg kevesebb, mint az ÚMFT megfelelő forrásai. Bár az ÚMVP önmagában kedvezően hat a területi egyenlőtlenségek csökkentése szempontjából, az ÚMFT jelentősen nagyobb forrásaival összevezetve csak csekély hatást tud kifejteni. Így a forráselosztás fajlagos különbségei várhatóan nem csökkenek a jelenlegi tervezési ciklus végéig.

1. **Átfogó következtetés 4.: Az ÚMVP eddig megítélt támogatásai az ÚMVST releváns céljai ellenére várhatóan nem tudnak jelentős változást elérni a magyar vidék életképességének növelésében, valamint a kedvezőtlen társadalmi, gazdasági tendenciák megfordításában.**

**Következtetés 4.1:** A potenciál vizsgálatok alapján azt valószínűsítjük, hogy az I. tengelyben már megítélt támogatások hatására a nyertes vállalkozások hatékonysága (versenyképessége) növekedni, ugyanakkor foglalkoztatási potenciáljuk csökkeni fog. A III-IV. tengely eddig megítélt támogatásainak összhatása a legjobb esetben is csak ellensúlyozni tudja a korszerűsítések miatti munkahely csökkenést, míg a II. tengelytől érdemi hatást ezen a téren nem várunk. A vidéki lakosság körében tapasztalható társadalmi feszültségek csökkenése ennek megfelelően nem várható, sőt, a városokhoz gyenge szálakkal kötődő, periférikus helyzetű vagy/és csekély gazdasági erővel bíró városok környezetében elhelyezkedő vidéki térségekben a feszültségek tovább erősödhetnek. Ez a probléma kiterjedt alföldi, észak-magyarországi, és dél-dunántúli területeket érint.

1. **Átfogó következtetés 5.: Az ÚMVP tervezése óta eltelt időszak kutatásai az éghajlatváltozás bekövetkezési valószínűségének növekedését mutatják. A modellek többsége a legnagyobb területekkel rendelkező növényi kultúrák, és az állattenyészés szempontjából is kedvezőtlen időjárási változásokat valószínűsít.**

**Következtetés 5.1:** Az előre látható károk elkerülése érdekében az éghajlatváltozás várható hatásaira való felkészítés fontos szerepet kell, hogy kapjon a mezőgazdaságot, erdőgazdálkodást támogató képzési, szaktanácsadói rendszerek tevékenységében.

1. **Átfogó következtetés 6.: Az ÚMVP-ben adott volt a lehetőség, hogy a rögzült mezőgazdasági termékszerkezeten változtasson, de a támogatott projektek a vártnál kevésbé szolgálják ezt a célt.**

**Következtetés 6.1:** Az I. tengelyben a beérkezett kérelmek túlnyomó többsége támogatást kapott a magyar mezőgazdaság tőkehiányának, és a pénzügyi válság hatásainak ellensúlyozása érdekében. Ez jelentős mértékben lecsökkentette egyes intézkedések (kiemelten ÁTK, Gépbeszerzés) orientációs hatását. A támogatott projektek viszont a tervezettnél kevésbé szolgálták a termékszerkezet váltást. Bár az állattenyésztési fejlesztések az I. tengely kötelezettségvállalásában 44%-ot tettek ki, ezeknek csak 24%-át fordították férőhelybővítésre, így jelentős pozitív elmozdulás a termelési értékben nem várható. A támogatások ugyanakkor segítettek megőrizni az állattenyésztés részarányát, mivel a fejlesztésekkel elkerülhetővé vált a korszerűtlen állattartó telepek bezárása, amit az EU csatlakozással bevezetett szigorúbb környezetvédelmi normák tettek volna szükségessé.

**Következtetés 6.2:** Az ÚMVP első két és fél évében a vártnál kevesebb projekt érkezett be a kertészeti területről. Emiatt, és a relatíve szigorú támogatási feltételrendszer következtében az első tengelyben felosztott forrás mindössze 12%-at fordították ilyen típusú fejlesztésekre. Így várhatóan a termékszerkezetben ezen a téren sem következik majd be jelentős elmozdulás. A tervezett támogatni kívánt 3400 kertészeti vállalkozás helyett eddig csak 2142 kapott támogatást. Ezzel szemben szántóföldi növénytermesztésben a tervezett 4200 helyett már 6444 vállalkozás nyert el fejlesztési forrást az I. tengelyből.

**Következtetés 6.3:** Az ökológiai gazdálkodás nem jelent meg hangsúlyosan az ÚMVP-ben eddig támogatott projektekben. Erre leginkább az Agrár-Környezetgazdálkodási intézkedés adott volna lehetőséget, de a kérelmezők inkább az ökológiai szempontból kevésbé releváns integrált szántóföldi célprogramot választották, így pozitív elmozdulás az ökológiai gazdálkodás előretörésében sem várható.

1. **Átfogó következtetés 7.: A 2008-as évtől a pénzügyi válság jelentős mértékben korlátozta a mezőgazdasági beruházások bővítését. Erre a mezőgazdasági támogatáspolitika a támogatások kihelyezésének felgyorsításával reagált. A feszített ütemű forráskihelyezés nem várt hatásokat okozott, amelyek miatt egyes területeken az ÚMVP egyelőre alulteljesít az indikátorok időarányos értékéhez képest.**

**Következtetés 7.1:** A vállalkozásbarát feltételek és a beérkezett igények magas színvonalú kielégítését szolgáló döntések a támogatások jelentős mértékű koncentrációját eredményezték. Az I. tengelyben a támogatottak 5%-a nyerte el a források 66%-át, míg a II. tengelyben a felső 5% a támogatások 55%-át kapta meg. (A III.s és IV. tengelyben a koncentráció nem kirívó mértékű). A koncentráció kialakulásához hozzájárult az eljárásrend néhány átgondolandó eleme is (rövid benyújtási időszakok, nehezen áttekinthető jogszabályi háttér, stb.).

**Következtetés 7.2:** A koncentrált kihelyezések miatt az I. tengelyben a 6200 állattenyésztő gazdaság helyett csak 2055 kapott támogatást, és a megújuló energia beruházások számára tervezett 8100 db-os értéktől is messze van az ilyen tárgyú projektek száma.

**Következtetés 7.3:** Mivel az I. tengely kerete közel van a kimerüléshez, a hivatkozott indikátorok arányainak célértékekhez történő érdemi közelítésére már kevés a forrás, főleg ha a már benyújtott projektek is az értékelt időszakot jellemző sajátosságokat mutatják.

1. **Átfogó következtetés 8.: A relatíve megengedő előírások az elvárt természetvédelmi, környezetvédelmi, szerkezetváltási hatások ellen hatnak a II. tengely egyes intézkedéseiben**

**Következtetés 8.1:** Az integrált szántóföldi célprogram a többi célprogramhoz képest kedvezően megfogalmazott előírásrendszere az AKG intézkedésen belül e célprogram súlyának növekedéséhez vezetett. Mivel ez a célprogram tartalmazza a legkevésbé szigorú előírásrendszert a környezet-, természet-, tájvédelem szempontjából, a várható hatások is ennek megfelelően alakulnak. Emiatt a környezet-, természet, tájvédelem szempontjából az AKG intézkedés teljes hatása a tervezéskor várttól valószínűleg elmarad.

**Következtetés 8.2:** A KAT intézkedésen belül a kérelmezők jelentős része nem változtat gazdálkodási szerkezetén. Ehelyett akkor kérelmezi a támogatást, ha az előírásoknak eleve megfelel. Emiatt a tervezett szerkezetváltási cél várhatóan nem teljesül majd maradéktalanul.

1. **Átfogó következtetés 9.: A pénzügyi válság a vállalkozó kedv, a vállalkozói fejlesztések visszaszorulásához vezetett. Ez a III. tengelyben a vállalkozásfejlesztési projektek számának csökkenését okozta, amit fokoztak egyes eljárásrendi elemek is.**

**Következtetés 9.1:** A mikrovállalkozások létrehozása és fejlesztése intézkedéstől várható létszámbővítés (318 fő) jelentősen elmarad a tervezett értéktől (3500 fő).

**Következtetés 9.2:** A III. tengelyben várhatóan létrejövő új munkahelyek (1600-1700 fő) többsége (1000-1100) közösségi célú, amelyeknek fenntartása közösségi finanszírozást igényel majd a továbbiakban is.

1. **Átfogó következtetés 10.: Az I. tengely nyertes projektjeire, fejlesztéseire az ÚMVST célkitűzésével ellentétben csak kevés esetben volt jellemző az innovatív, marketing-orientált jelleg.**

**Következtetés 10.1:** A projektek többségében alig volt innovatív fejlesztés, ami részben annak tudható be, hogy a bírálati szempontrendszer nem helyezett hangsúlyt erre a szempontra.

**Következtetés 10.2:** Nem volt olyan szereplő a Program intézményrendszerében, aki a tanácsadási, piackutatási, marketing, K+F+I tevékenységeket összefogta volna, és mindezekkel komplex módon támogatta volna a kedvezményezetteket. Iránymutatás nélkül a nyertesek kevésbé fókuszáltak az új piacok megnyitására, inkább jelenlegi termelési szerkezetüket korszerűsítették.

1. **Átfogó következtetés 11.: A II. tengelyben a területalapú támogatások szegmentáltsága elfedi a gazdálkodók elől a támogatások valódi céljait, és a támogatási lehetőségek „versenyében” a nehezebben megérhető, „szokatlanabb”, de természeti, környezeti hatásai miatt kívánatosabb támogatási formák hátrányba kerülnek az igénylésekben.**

**Következtetés 11.1:** Vannak olyan területek, ahol a gazdálkodók akár négy-öt különböző területalapú támogatásban is részesülhetnek. Ennyi lehetőség eleve nehezen tekinthető át, és a vizsgált időszakban nem sikerült a gazdálkodók információhiányát feloldani. Így a kérelembenyújtáskor a gazdálkodók, az egyszerűbb, könnyebben érthető, de természeti, környezeti szempontból kevésbé erős támogatási formákat preferálták.

1. **Átfogó következtetés 12.: Erősíteni kell a HACS-ok közösségfejlesztő, projektgeneráló, a helyi gazdaságot fejlesztő tevékenységét, és ennek keretében érdemes felülvizsgálni a HACS-ok kifizető ügynökségbe történt integrációjának gyakorlatát**

**Következtetés 12.1:** Felmérésünk szerint a HACS-ok a tervezettnél kevesebb időt fordítottak közösségfejlesztési, projektgenerálási, gazdaságfejlesztési tevékenységre. A HACS-ok véleménye szerint ennek oka részben a kérelemkezelési feladatok idő, és munkaigénye volt, amely elvonta ezektől a feladatoktól a kapacitásaikat, részben pedig az orientáció, és a képzések hiánya okolható ezért.

**Következtetés 12.2:** A HACS-ok felkészítésének hiánya, és technikai feltételeikben tapasztalható szűk keresztmetszetek lebonyolítási anomáliákat okoztak a kérelemkezelés során, ami részben többleterőforrást igényelt az MVH-tól, részben hosszú átfutási időt eredményezett.

1. **Átfogó következtetés 13.: Bár a kialakított eljárásrend hatékony volt a forráskihelyezés szempontjából, de nem volt differenciált kellőképpen az eltérő fejlesztés típusok szerint.**

**Következtetés 13.1:** Az ÚMVP I. tengelyében relatív nagy léptékű, komplex projektek is megvalósultak (100 m Ft. költségvetés felett, pl.: 121, 123-as intézkedések). Az eljárásrend ezeknél sem biztosította a szakértői mérlegelést. A projektek egymáshoz történő hasonlítása vélhetően növelte volna a projektek hatását, különösen, ha a támogatottak körét a döntések leszűkítik a program szempontjából hatékonyabb projektekre.

**Következtetés 13.2**: A III. tengely nem horizontális intézkedéseinek és a IV. tengelynek a megvalósítás rendszere a központosított, normatív kontrolra épül, hiányzik belőle a partnerségi és a bizalmi elv. A feladatok, és a kontroll nyomása, az autonómia alacsony szintje, a képzés, tapasztalatcsere elmaradása következtében a HACS-ok jelentős része nem vált önálló, proaktív, partnerségi alapon működő helyi fejlesztési ügynökséggé. Ehelyett sok helyi akciócsoport és a hozzá tartozó munkaszervezet az önkormányzatok által dominált, az IH és az MVH által irányított, reaktív végrehajtó szervezet maradt.

**Következtetés 13.2.**: A HACS-ok teljesítményértékelési, szankcionálási és finanszírozási rendszere a csoportok egy részénél jelentős pénzügyi nehézséget okozott, illetve a jelenlegi feladatelosztásban korlátozott mértékben tette lehetővé a valós fejlesztési tevékenységek végzését, az önfejlesztést, a tapasztalatcserét, és a térségek közötti, illetve nemzetközi együttműködések kialakítását.

**Összegzés: Az ÚMVST céljai továbbra is relevánsak, az ÚMVP tervezése óta eltelt időszak tendenciái csak megerősítik az eredeti célok indokoltságát.** Az ÚMVP-ben megnyitott intézkedések mind relevánsak a célok teljesítése szempontjából. A vizsgált időszakban domináns volt az ÚMVP lebonyolítását jellemző döntésekben a magyar mezőgazdasági vállalkozások gyors megsegítését célzó törekvések súlya. Ennek nem várt hatása, hogy **az ÚMVP tervezésekor megcélzott egyes indikátorok tekintetében jelenleg alulteljesítés érzékelhető, ami a 2010-2013 időszakban kezelést igényel**. Ez leginkább a munkahelyteremtés, illetve a támogatott ágazatok megoszlására igaz. A korrekcióhoz a most még bírálat alatt álló projektek bírálata után megmaradó keret biztosíthatja a forrást. Valószínűsíthető ugyanakkor, hogy egyes indikátorok célértékeinek teljesítését biztosító korrekcióhoz így sem lesz elégséges a felhasználható keret.

* 1. Javaslatok

1. **Átfogó javaslat 1.: Az ÚMVP célértékeinek elérése érdekében az I. tengely fejlesztési prioritásainak átalakítása javasolt az egyes célok, indikátorok tekintetében tapasztalt alulteljesítés kompenzálására. Ehhez a lehetőség szerinti legtöbb forrást kell biztosítani az I. tengelyben folyamatban lévő bírálati döntések megalapozott előkészítésével.**

**Javaslat 1.1:** Az I. tengelyben jelenleg elbírálás alatt lévő kérelmek esetében a Forrásallokációs Bizottságnak alapos hatáselemzés alapján célszerű meghoznia döntését. Vizsgálni javasolt a benyújtott kérelmek terveit az adott intézkedés output, és eredmény indikátorai, továbbá a munkahelyteremtés szempontjából. Erre a benyújtott kérelmek üzleti terv adatai lehetőséget is adnak. A benyújtott kérelmeket olyan mértékig célszerű kielégíteni, amíg az ÚMVP kapcsolódó indikátorainak teljesülését támogatják, illetve a munkahelyteremtés célját szolgálják. A döntéskor arra kell törekedni, hogy minél nagyobb forrás maradjon a 2010-2013-as évre a várható hatások tekintetében szükséges korrekciók finanszírozása érdekében.

**Javaslat 1.2:** Mivel a bírálati szempontrendszerben magas arányban szerepel a munkahelymegtartás, munkahelyteremtés szempontja az I. tengelyben, ezért valószínűsíthetően az ilyen hatást vállaló projektek kerülnek előre a bírálat során. A minimum pontszámot úgy érdemes meghatározni, hogy a munkahelycsökkentést tervező projektek jellemzően ne kapjanak támogatást. Így javítható a Program foglalkoztatási egyenlege, és a fennmaradó forrás a korrekciók szolgálatába állítható. Nem a bírálati szempontok módosítását (erre valóban nincs jogi lehetőség) javasoltuk, hanem a következő lépéssorozatot.

* a bírálat során kialakuló rangsorban kerüljön feltüntetésre a döntéshozók számára az egyes projektek foglalkoztatási vállalása. Mivel a létszámbővítés preferált szempont a bírálati szempontrendszerben, ezért várakozásunk szerint a rangsor elején a bővítést vállaló projektek fognak sorakozni, míg a csökkentést vállaló projektek hátrasorolódnak.
* A ponthúzásnál úgy kell a minimum pontot (az allokált forrást) meghatározni, hogy a létszámcsökkenést tervező projektek már ne kapjanak támogatást.

Természetesen erre csak akkor van lehetőség, ha beigazolódik feltevésünk a bírálati szempontok rangsorra gyakorolt hatásáról.

**Javaslat 1.3:** Az I. tengely jogcímeinél az ÚMVP céljainak teljesítése érdekében a jövőben preferálni kell azokat a projekteket, amelyek

* érdemi mértékben munkahelyeket teremtenek;
* érdemi integrációt képviselnek az értéklánc (termékpálya) mentén, és biztosítják a termékek minél magasabb feldolgozottságát, és értékesítését;
* az állattenyésztési, illetve a kertészeti termelési érték növelését célozzák;
* korszerű, innovatív termékek előállítását célozzák meg;
* a fenntartható gazdálkodási formákat képviselik.

**Javaslat 1.4:** A fenti célok preferálásával a Program alulteljesítése csökkenhető, és ezek a célok a stratégiai értékelésekből kiolvasható kitörési pontoknak is jobban megfelelnek. Az I. tengelyben javaslatunk szerint olyan komplex, új fejlesztési jogcímek felelhetnek meg, amelyek a kertészeti, illetve az állattenyésztés értékláncokat (termékpályákat) célozzák meg, és:

* közepes léptékű projekteket finanszíroznak, mert ezeknél tapasztalható a legnagyobb munkahelyteremtő potenciál;
* az ökológiai, vagy extenzív gazdálkodást preferálják, így hozzájárulhatnak a természeti, környezeti hatásindikátorok javításához;
* támogatják a termékek feldolgozását, az értékesítési csatornák fejlesztését, valamint a marketing tevékenységet is a technológiai korszerűsítés mellett;
* az előállítandó termékre, annak üzleti lehetőségeire fókuszálnak a bírálat során;
* kiemelten támogatják a helyi gazdaság számára (is) termelő kapacitások fejlesztését (hozzájárulnak a helyi termelési – fogyasztási rendszerek kialakításához, vagy megerősítéséhez);
* az összes szükséges fejlesztési tevékenységet (technológia fejlesztés, ültetvény korszerűsítés, megújuló energetikai beruházás, IT fejlesztés, stb.) tartalmazzák. Az egyes tevékenységeket a különböző intézkedések finanszírozhatják egy jogcímen belül, ahogy erre a vizsgált időszakban is volt példa. A megoldás előnye lenne, hogy a gazdálkodóknak nem kellene több jogcímre optimalizálniuk egyszerre, és adminisztratív terheik is csökkennének.

**Javaslat 1.5:** Javasoljuk a fiatal gazdálkodók induló támogatása intézkedés megnyitását, a szükséges forrás más intézkedésről történő átcsoportosításával. Az új meghirdetés során ennél az intézkedésnél is preferálni kell a kertészeti, állattenyésztési fejlesztéseket a bírálati szempontrendszeren keresztül. Ezen fejlesztések esetében az elnyerhető keretet is célszerű megemelni, hogy a magasabb értékű kezdő beruházások finanszírozhatóak legyenek.

1. **Átfogó javaslat 2.: Az ÚMVP célértékeinek elérése érdekében a nyertes projektek hatásosságát is érdemes növelni a támogató tevékenységek fejlesztésén keresztül**

**Javaslat 2.1:** A Gazdálkodói Információs Szolgálat, a szaktanácsadók, falugazdászok képzésének megújításával szükség lenne a fenntarthatósági, természetvédelmi, környezetvédelmi szempontok érvényesülésének erősítésére ezen támogató hálózatok munkájában. Érdemes lenne a hálózatokat képzéssel felkészíteni az éghajlatváltozással kapcsolatos kihívások kapcsán a gazdálkodás adaptációjának támogatására. További szerepet kaphatnának ezek a hálózatok a termelési szerkezet módosítása kapcsán, ha üzleti információkkal, tanácsadással tudnák segíteni a gazdálkodókat ezen a téren is. A támogató hálózatok kapcsolatrendszere jó alapot szolgáltat a nyertes gazdálkodók elérésére, és üzleti, környezeti orientációjuk megváltoztatására, de a kívánt hatás eléréséhez ezen hálózatok tevékenységét ilyen szempontból is össze kell hangolni az ÚMVP intézményrendszerével.

**Javaslat 2.2:** A szakképzések tematikájában adaptációs képesség növelése érdekében célszerű erősíteni az éghajlatváltozásra történő felkészülés ismeretanyagát,.

**Javaslat 2.3:** Direkt kommunikációs kampánnyal javasolt újra tájékoztatni az AKG-ban nyertes gazdálkodókat az általuk választott célprogramoktól várt hatásokról annak érdekében, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi tudatosságuk erősödjön.

**Javaslat 2.4:** Az AKG intézkedés kapcsán elindítani javasolt környezeti, természeti hatásmonitoring eredményeit a gazdálkodókat közvetlenül megcélzó kampány segítségével kell tudatosítani. Az érdemi visszajelzések a tudatosság további növekedését eredményeznék.

**Javaslat 2.5:** Javasolt létrehozni egy olyan koordinációs funkciót a Vidékfejlesztési Minisztériumban, amely összefogja a VM háttérszerveinek munkáját a piackutatások, marketing, K+F+I, külkereskedelem területén, és az így kialakított komplex szolgáltatáscsomagokat eljuttatja az ÚMVP-ben nyertes vállalkozásokhoz. Az eddigi támogatási döntések jellemzően a vállalkozások csak bizonyos részeinek technológiai korszerűsítésére koncentráltak. A tapasztalatok szerint valódi változást a vállalkozások fejlődésében a komplex fejlesztések okoznak, amennyiben a termelési kapacitás bővítése a piaci lehetőségek növelésével is együtt jár. Ezért kiemelten fontos a nyertes gazdálkodókat marketinggel és szervezési megoldásokkal is segíteni üzleti lehetőségeik bővítésében. Ehhez jó lehetőséget kínálhatnak az MNVH még fel nem használt forrásai.

**Javaslat 2.6:** Felmérésünk szerint a HACS-ok többsége alig végez hálózatfejlesztő, projektgeneráló tevékenységet, aktivitásuk a helyi gazdaság szervezésében, fejlesztésében alacsony mértékű. Ennek részben oka az, hogy minden Helyi Vidékfejlesztési Közösség megkapta a HACS státuszt, munkaszervezeteiket csak a cím elnyerése után alakították ki, így a tapasztalat, és felkészültség szintje jelentős eltéréseket mutatott, részben pedig a vizsgált időszakban alig volt lehetőségük a HACS-oknak érdemi képzéseken, tapasztalatcseréken, szemléletformálásban részt venni. Ezért szükségesnek látjuk a HACS-ok ilyen irányú közös tanulásának, és egyéni fejlődésének biztosítását. A közös tanulás szintereinek, és gyakorlatának kialakulása, illetve a HACS-ok készségeinek, képzettségének megerősítése után a csoportok érdemi segítséget jelenthetnek a már támogatott projekteknek is a továbbfejlesztésben, az együttműködéseken, hálózaton alapuló marketingtevékenység és új üzleti lehetőségek feltérképezésében.

1. **Átfogó javaslat 3.: A 2014-2020-as fejlesztési időszak sikereinek megalapozása érdekében javasolt pilot projektekkel kipróbálni olyan új támogatási konstrukciókat, amelyek hangsúlyt kaphatnak 2014-től**

**Javaslat 3.1:** Javasoljuk, hogy 2014-től a területalapú támogatások logikájában az eddigiektől eltérő megközelítés érvényesüljön. A különböző közösségi jogszabályokban szabályozott intézkedéseket egységesen kellene megjeleníteni a gazdálkodók felé, az adott terület adottságaihoz igazodva. Ennek érdekében a kiválasztott gazdálkodók területét komplex módon felmérve kellene a természeti, környezeti értékeket meghatározni, és a támogatás mértékét ezekhez igazítani.

Ennek előkészítése érdekében egy olyan pilot jogcím elindítását javasoljuk a II. tengelyben, amely a KAT, NATURA intézkedéseket és az AKG jogcímeit integrálja egy támogatási megoldásba, kiküszöbölve ezzel a jelenlegi megoldás rossz ösztönzőit. A pilot (pl. „Komplex tájgazdálkodás” elnevezésű) jogcímben javaslatunk szerint a jelentkező gazdálkodók területének komplex felmérése alapján, egyedileg történne az adott gazdaságra vonatkozó előíráscsomag összeállítása és ezzel együtt a támogatás mértékének a meghatározása. Így a jelenlegi rendszerhez képest sokkal jobban lehetne az adott terület természeti, környezeti értékei alapján meghatározni a valóban szükséges előírásokat. Kétségtelen, hogy a javasolt rendszer működéséhez nélkülözhetetlen a terület természeti értékeit, a térség jellemző gazdálkodási gyakorlatát és magát a gazdálkodót is egyaránt jól ismerő tanácsadó közreműködése. Az sem kétséges ugyanakkor, hogy javaslatunk megvalósításával közelebb kerülhetünk ahhoz, hogy a környezeti, természeti értékek fenntartását és növelését célzó intézkedések ne csupán hivatkozási alapok („jogcímek”) legyenek támogatás igénybevételére, hanem valós közcélokat megvalósító „tájfenntartó” szolgáltatások lehetőségeit biztosítandó működjenek.

**Javaslat 3.2:** Fontosnak tartjuk a LEADER elv, és a HACS-ok szerepének erősítését, mert 2014-től várhatóan nagyobb szerepet kap majd ez a rendszer a KAP lebonyolításában. A HACS-ok Helyi Vidékfejlesztési Stratégiájuk megalkotásakor az I. és II. tengely céljaival, továbbá az ÚMFT-hez került fejlesztésekkel számoltak. A HACS-ok helyi kapcsolatai a III-IV. tengely tapasztalatai alapján alkalmasak a helyi vállalkozások mobilizálására, helyismeretük pedig segítheti a valós fejlesztési hatású projektek kiválasztását. Ezért javasoljuk, hogy a HACS-ok kapjanak szerepet az I. tengely egyes intézkedéseinél a kérelmezők előszűrésében. Ennek szükségességét és lehetőségét a fiatal gazdálkodók induló támogatása intézkedés esetében, valamint a lokális gazdasághoz köthető kisléptékű élelmiszer-feldolgozói kapacitások bővítésénél látjuk. Ezeknél az intézkedéseknél a HACS-ok mozgósító, szervező, támogató kapacitását is érdemes kihasználni a sikeresség növelése érdekében. Ennek természetesen feltétele az egyes HACS-oknál tapasztalt anomáliák megszüntetése, illetve a rendszer konszolidálása.

1. **Átfogó javaslat 4.: A 2014-2020-as fejlesztési időszak sikereinek megalapozása érdekében meg kell őrizni a kialakított vidékfejlesztési struktúrák működőképességét, mert a leépülés és a felfejlesztés időigénye újabb támogatási holtidőszakot okozhat**

**Javaslat 4.1:** Az ÚMVP forrásai olyan mértékben kerültek lekötésre, ami a 2010-2013. években a vidékfejlesztési támogatások drasztikus visszaesését okozza majd. Így ugyan a fejlesztések gyorsabban valósulnak meg a tervezettnél, de nehezebb lesz a 2010-2013. időszak kihívásaira, igényeire reagálnia a vidékfejlesztési politikának ebben az időszakban. Ennek fényében érdemes már a 2014-2020. időszakra való felkészülésre fókuszálni. Meg kell teremteni annak minden feltételét, hogy 2014. elejétől az új KAP források a kulcsterületeken, lebonyolítási kompromisszumok nélkül felhasználhatók legyenek.

**Javaslat 4.2:** A 2014. utáni időszak lebonyolításának kulcselemei lehetnek a HACS-ok. Azonban a HACS-ok beavatkozás hiányában érdemi feladatok nélkül maradnak 2014-ig, mivel a fejlesztések támogatására felhasználható forrásaik a legtöbb esetben 2011-2012-ben kimerülnek. Amennyiben a HACS-ok érdemi mozgástér nélkül maradnak a támogatások felosztásánál, a lassan megindult folyamat visszafordulhat, és a helyi kormányzás jelentősége újra csökkenni fog. Javasolt ezért az ÚMFT intézményrendszerével egyeztetni annak lehetőségéről, hogy a HACS-ok közvetetett támogatásokért pályázhassanak az ÚMFT számukra elkülönített keretére, hogy aztán az elnyert forrást saját eljárásrend kialakítása mellett a hozzájuk benyújtott fejlesztések finanszírozására fordíthassák. Ezzel párhuzamosan felül kell vizsgálni az ÚMFT, és az ÚMVP lehatárolását, hogy a vidéki területek hátrányát a forrásallokációban csökkenteni lehessen.

**Javaslat 4.3:** A III. tengely végrehajtásánál indokolt a horizontális lebonyolítású intézkedések körét felülvizsgálni, és ahol lehetséges, a HACS-ok helyismeretére, projektgeneráló tevékenységére támaszkodni. Az Integrált Közösségi Szolgáltató Terek, illetve a Diverzifikáció intézkedésnél a HACS-ok szerepvállalása mindenképpen indokolt lenne.

**Javaslat 4.4:** Javasoljuk egy olyan TS finanszírozási terv elkészítését, amely feltárja a várható reális költségeket 2013-ig, és rendezi az egyes intézmények megmaradó/hiányzó kereteinek sorsát. Ezáltal elkerülhető, hogy az ÚMVP lebonyolításában résztvevő szervezetek tapasztalt munkatársai elhagyják az intézményrendszert a 2014-es új tervezési ciklus előtt.

1. **Átfogó javaslat 5.: Az eljárásrend részleges átalakításával a jövőben az egyes fejlesztéstípusokhoz jobban igazodó bírálati eljárásokat kell alkalmazni**

**Javaslat 5.1:** A nagyléptékű beruházásoknál (100 m Ft felett) indokolt az üzleti terv, építési tervdokumentáció, technológiai terv szakértői bírálatát minden intézkedésnél a bírálat részévé tenni. Ehhez minden, ezt a nagyságrendet meghaladó projektnél az ÚMVP eredeti előírásainak is jobban megfelelő komplex üzleti tervet, az építési beruházásokhoz részletesebb tervdokumentációt, a technológia korszerűsítéshez technológiai leírást kell bekérni.

**Javaslat 5.2:** A komplex területfejlesztési projektek (III-IV. tengely) bírálatánál csökkenteni kell a normatív szempontok arányát, és növelni kell azokat, melyek segítségével a helyismerettel rendelkező HACS-ok területfejlesztési szempontjai érvényesülhetnek.

**Javaslat 5.3:** A LEADER tengely pályázatainak eljárásrendjét (főleg az elszámolható költségek szabályozását) rugalmasabb, az egyedi, innovatív projektek igényeihez igazodó új szabályozással kell kiváltani a LEADER projektektől elvárható komplex helyi közösség, és gazdaságfejlesztés megvalósulása érdekében.

**Javaslat 5.4**: A HACS-ok teljesítményértékelési, szankcionálási és finanszírozási rendszerének átalakítása az akciócsoportok pénzügyi mozgásterének növelése (valós fejlesztési tevékenységekhez kapacitás, tapasztalatcsere, önfejlesztés, stb.) érdekében.

**Javaslat 5.5.:** Az átfutási idők és a kapacitások rendszeres monitoringján keresztül szükséges biztosítani az információs hátteret azokhoz a kapacitásallokációs döntésekhez, amelyekkel az elmúlt időszak jelentős határidőcsúszásai kiküszöbölhetőek.

1. **Átfogó javaslat 6.: A HACS-ok közösségfejlesztő, projektgeneráló, helyi gazdaságfejlesztő tevékenységének megerősítése szükséges. Ennek keretében érdemes felülvizsgálni részvételük mértékét a kérelemkezelési eljárásban.**

**Javaslat 6.1:** Az MNVH-n képzési tevékenységén és a HACS munkaszervezete és partnersége által igénybe vehető testre szabott képzések finanszírozási lehetőségének megteremtésén keresztül meg kell erősíteni a HACS-ok ismereteit, és készségeit a vidékfejlesztés szempontjából fontos területeken és segíteni kell a tevékenységüket elsősorban a helyi gazdaság (LEADER-szerű) fejlesztéséhez szükséges információkkal, mentorálással.

**Javaslat 6.2:** A HACS-ok bevonásával kell döntést hozni a HACS-ok kérelemkezelésben betöltött szerepéről, megvizsgálva azt is, hogy képes-e az MVH átvenni a feladatokat. Bármilyen megoldás is szülessen ezen a téren, arra kell törekedni, hogy a HACS-ok döntési jogköre bővüljön (a kérelemkezelés nem egyenlő a döntéssel), illetve a HACS-ok vidékfejlesztés céljaira mozgósítható erőforrásai (létszám, költségkeret) ne csökkenjenek.

1. **Átfogó javaslat 7.: A III., IV. tengelyben fokozottabban kell támaszkodni a HACS-ok helyismeretére a projektek relevanciájának növelése érdekében**

**Javaslat 7.1:** A III. tengely jogcímeinél növelni kell a HACS-ok döntési mozgásterét, hogy helyismeretük segítségével prioritást élvezzenek azok a kérelmek, amelyek valóban illeszkednek a Helyi Vidékfejlesztési Stratégiához, nem csak szövegükben utalnak arra. Ez megvalósulhat a HACS-ok által befolyásolt bírálati pontszámok emelésével, illetve a HACS-ok támogató nyilatkozatának magas arányú figyelembevételével a bírálat során.

1. **Átfogó javaslat 8.: A monitoring rendszer megerősítése a bírálati döntések megalapozottsága, továbbá az ex-post értékelés sikeressége érdekében**

**Javaslat 8.1:** Szükséges a már benyújtott monitoring adatok felülvizsgálata, a konzisztencia, és az adatok megbízhatóságának növelése érdekében. Ehhez egy külön projekt keretében meg kell határozni az egyes indikátorok lehetséges szélsőértékeit, és az ezekből „kilógó”, illetve hiányos adatokat újra be kell gyűjteni.

**Javaslat 8.2:** Bővíteni kell az adatszolgáltatók körét a közigazgatási adatgazdákkal, mert a nyertes projektek adatszolgáltatása nem minden esetben megbízható. Lehetőséget látunk a gazdasági adatok jelentős körének átvételére az APEH adatbázisaiból, illetve a biodiverzitás adatok átvételére a Magyar Madártani Egyesület Mindennapi Madaraink Monitoring adatbázisából (ehhez a mintavételi pontok részleges módosítása, kibővítése is szükséges). Intézményesíteni kell emellett az adatszolgáltatást azon szervezetekkel, amelyek adatai eddig is felhasználásra kerültek (KSH, VÁTI, AKI, MGSzH, FÖMI, KÖH, stb.)

**Javaslat 8.3:** A megfelelő forrás allokálásával el kell indítani a hatásmonitoringot az AKG támogatások tekintetében, hogy a valós hatások megismerhetőek legyenek, és az ex-post értékelésnél már ezekre lehessen támaszkodni.

1. **Átfogó javaslat 9.: A megfelelő forrás allokálásával meg kell erősíteni az értékelési funkciót a Programban**

**Javaslat 9.1:** A 2010-es évtől már jelentős számban válnak értékelhetővé projektek. A megmaradó, korlátozott nagyságrendű forrás megfelelő allokálásához a már támogatott projektek eredményeinek, hatásainak ismerete hozzájárulhat. Az értékelések növelnék továbbá a 2014-es tervezés sikerességét. Ezért a megfelelő forrás allokálásával a 2014-től várhatóan hangsúlyos intézkedéseknél, illetve az addig meghirdetni tervezett intézkedéseknél független (on-going) értékelésekkel kell feltárni a fejlesztések eredményességét, hatásosságát a félidei értékelésben kialakított módszertanokra alapozva.

**Javaslat 9.2:** Meg kell erősíteni az IH kapacitásait egy olyan belső elemző csapattal, akik megteremtik a monitoring rendszerből, illetve az IIER-ből elérhető adatok elemzésének feltételeit, és képesek külső segítség nélkül is egy-egy döntés előtt a várható hatások egyszerűsített előrejelzésére.

1. **Átfogó javaslat 10.: Megfelelő forrás allokálásával el kell indítani a 2014-2020-as időszak tervezését**

**Javaslat 10.1:** Jelenleg erre a célra nem allokáltak sem pénzügyi, sem humán erőforrást. A félidei értékelés tapasztalatai a nemzetközi szakirodalommal összhangban azt mutatják, hogy a vidékfejlesztésben az integrált, és komplex megközelítés hozhat eredményt, ami az ÚMVP eddigi időszakában kevésbé volt jellemző. A 2014-2020 időszak programjának előkészítése során erre nagyobb hangsúlyt kell helyezni. Integrált, átgondolt program elkészítéséhez viszont a programozást már 2011-től meg kell kezdeni.

1. Az ÚMVP tervezéséhez használt 272,1 Ft/EUR árfolyammal számolva [↑](#footnote-ref-1)
2. a *pesszimista forgatókönyv* a 2007-2010 MNB havi átlagárfolyamával számolt (263,09 Ft/euró) az *optimista forgatókönyv* 280,00 Ft/euró árfolyammal számolt. [↑](#footnote-ref-2)
3. Kötelezettségvállalásként az MVH Szervezési és Koordinációs Főosztályától 2010.08.06-án kapott ún. „tételes lista” adatait vettük figyelembe: azon rekordok kerültek bele a számításba, melyeknél az „Egységes státusz” oszlopban a „Jóváhagyott” érték szerepelt. Egyes jogcímek (intézkedések) esetén, ahol az IIER nem szolgál aktuális kötelezettségvállalási adattal az Irányító Hatóság, vagy az MVH jogcímfelelősök közvetlen adatszolgáltatását vettük figyelembe. [↑](#footnote-ref-3)
4. NVT kötelezettségvállalás és NVT determináció nélkül. [↑](#footnote-ref-4)
5. Az IH által 2010.10.27-én átadott *Teljes\_forrástábla.xls* f oszlopainak összesítése alapján [↑](#footnote-ref-5)
6. Az I. tengely esetében 67,9%-kal, a III. tengely esetében 60,3%-kal, a IV. tengely esetében 46,8%-kal számoltunk. A II. tengely esetében 100%-kal számoltunk. [↑](#footnote-ref-6)
7. Pl.: árfolyamkockázat, túlvállalás, fellebbezések miatti pótlólagos kifizetések stb. [↑](#footnote-ref-7)
8. Közösségi Stratégiai Iránymutatások [↑](#footnote-ref-8)
9. 1698/2005 EK rendelet [↑](#footnote-ref-9)
10. Az e-monitoring adatok alapján a jogcímben támogatott kérelmezők koreloszlása a következő: 25 év alattiak - 18%, 25-30 év között - 34%, 30-35 év között - 32%, 35-40 év között - 13%, 40 év felett - 3% (1423 kedvezményezett válasza alapján). [↑](#footnote-ref-10)
11. A 36 kedvezményezett közül összesen 23-an adtak monitoring adatszolgáltatást, mely alapján megállapítható, hogy az átadó gazdák átlagéletkora 60 év (az egyes értékek 57 és 63 év között szóródnak). [↑](#footnote-ref-11)
12. 114, 121, 122, 123, 212, 213, 214, 216, 221, 222, 313, 411-413 intézkedések. Az összevezetést az ügyfél regisztrácisó szám alapján végeztük el, a jóváhagyott státuszú támogatási kérelmekre. [↑](#footnote-ref-12)
13. Forrás: MVH Szervezési és Koordinációs Főosztálytól, 2010.08.06-án kapott „tételes lista” adatai alapján A regisztrációs számokat vizsgáltuk (1 db regisztrációs szám = 1 db kérelmező) a támogatotti körben (azon beérkezett támogatási kérelmeket vettük figyelembe, melyeknél az egységes státusz „Jóváhagyott” állapotban volt). [↑](#footnote-ref-13)
14. Az intézkedések fontosabb jellemzői: 112 – Fiatal gazdálkodók támogatása: 2373 fő támogatott gazda, 24 455 969 000 Ft megítélt támogatás, koreloszlás (az e-monitoring adatok alapján) - 25 év alattiak - 18%, 25-30 év között - 34%, 30-35 év között - 32%, 35-40 év között - 13%, 40 év felett - 3%. 113 – Mezőgazdasági termelők gazdaságátadása: 37 fő támogatott, 307 533 492 Ft megítélt támogatás, az átadó gazdák átlagéletkora 60 év (az egyes értékek 57 és 63 év között szóródnak, az e-monitoring adatszolgáltatás adatai alapján). [↑](#footnote-ref-14)
15. Lásd a költségszerkezeti táblázatok technológiai felbontását. [↑](#footnote-ref-15)
16. Forrás: MVH Szervezési és Koordinációs Főosztályától 2010.08.06-án kapott ún. „tételes lista”. [↑](#footnote-ref-16)
17. Forrás: MVH, településsoros megítélt támogatási adatok (kötelezettségvállalás) [↑](#footnote-ref-17)
18. Elnökségi Konklúziók, Göteborg, 2001. június 15. és 16. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ezek: Biodiverzitás: védett erdők (11. számú), Biodiverzitás: mezőgazdasági területen fészkelő vadon élő madarak állománya (17. számú), Biodiverzitás: mezőgazdasági hasznosítású magas természeti értékű területek (18. számú), Biodiverzitás: fafajösszetétel (19. számú), Érzékeny természeti terület (28. számú) és Érzékeny természeti terület (28. számú). [↑](#footnote-ref-19)
20. Ezek: Éghajlatváltozás: mezőgazdaságból és erdészetből származó megújuló energia termelése (25. számú), Éghajlatváltozás: megújuló energia termelésére hasznosított mezőgazdasági terület (25. számú), Éghajlatváltozás/levegőminőség: mezőgazdaság üvegház hatású gáz és ammónia kibocsátása (26. számú), Éghajlatváltozás mérséklése (26. számú). [↑](#footnote-ref-20)
21. Ezek: Vízminőség (14. számú), Vízfelhasználás (15. számú), Vízminőség: bruttó tápanyagegyensúly (20. számú), Vízminőség: bruttó tápanyagegyensúly (20. számú) és Vízminőség: nitrát- és növényvédőszer terhelés (21. számú). [↑](#footnote-ref-21)
22. Ezek: Talajerő-visszapótlás (7. számú), Talaj- és vízbázisvédelem szempontjából védett erdők (16. számú), Talaj: erózióval veszélyeztetett területek (22. számú), Talaj: ökológiai gazdálkodás (23. számú). [↑](#footnote-ref-22)
23. KAT, NATURA 2000, AKG, ÁTK, Mezőgazdasági és erdészeti infrastruktúra intézkedésekkel számolva. Forrás: ÚMVP, 7. verzió, indikatív forráselosztás. [↑](#footnote-ref-23)
24. ÁTK – Új férőhelyek: 50,3 Mrd, ÉLIP: 78 Mrd, Erdészeti gép: 4,5 Mrd, Gépbeszerzés: 76,7 Mrd, Kertészeti gép és üzem: 24,5 Mrd. [↑](#footnote-ref-24)
25. A vizsgált jogcímek: Öntözés, melioráció, területi vízgazdálkodás, Állattartó telepek korszerűsítése, Önálló, építéssel nem járó gépek beszerzése, Kertészeti gépbeszerzés. [↑](#footnote-ref-25)
26. Nem rendelkezünk pontos adattal azzal kapcsolatban, hogy mekkora a Natura 2000 hálózat magyarországi támogatható területe, azonban tudjuk, hogy 2010-ben 172 452,98 hektár területen igényelték a Natura 2000 támogatást. A Natura 2000 blokkok összterületét összevetve a Corine 50 adatbázis gyepterületeivel úgy becsüljük, hogy ez az összes Natura 2000 gyepterületnek kb. 39 %-a. [↑](#footnote-ref-26)
27. Eddig összesen 110 támogatott projektről tudunk. [↑](#footnote-ref-27)
28. 600 fő létszámleépítést – az SFH értékek hiánya miatt - nem lehetet méretnagysághoz sorolni. [↑](#footnote-ref-28)
29. Megítélt támogatási összegek szerint rendezett felső 5%-a. [↑](#footnote-ref-29)
30. Megítélt támogatások rendre: 76 784 719 852 Ft, 212 042 027 803 Ft, 1 945 113 954 Ft. [↑](#footnote-ref-30)
31. A 2010. novemberében megindult a 2010. évi MgTE támogatási kérelmek vonatkozásában meghozott határozatok közlése, emiatt a kötelezettségvállalás folyamatosan növekszik. [↑](#footnote-ref-31)
32. Az ÚMVP 22. sz. mellékletében ez az intézkedés nem szerepel a horizontálisan megvalósuló intézkedések között, végrehajtására ugyanakkor az eredeti elképzelések szerint nem a HACS-ok, hanem a HVI-k közreműködésével került volna sor. Az intézkedés megvalósítására nem kerül sor, forrásai a vidéki gazdaság és lakosság számára nyújtott alapszolgáltatások intézkedésre lettek átcsoportosítva. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ebben az esetben a HACS-ok a minimum ponthatárnak felemelésével tudták elutasítani a helyi információk alapján nem támogatandó pályázatokat, amelynek következtében azonban az összes alacsonyabb ponttal rendelkező pályázat elutasításra került. [↑](#footnote-ref-33)
34. „Az alakulás óta futottunk a feladatok után… Nincs is a fejünkben, hogy ilyen tevékenységeket kellene csinálnunk a kérelemkezelés mellett…” [↑](#footnote-ref-34)
35. A főosztály 2010 augusztusában a kormányváltás miatt bekövetkező átszervezés során három főosztályra vált szét. [↑](#footnote-ref-35)
36. A Tanács rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról (2005.09.20) [↑](#footnote-ref-36)
37. A Tanácsa rendelete a a közös agrárpolitika finanszírozásáról (2005.06. 21) [↑](#footnote-ref-37)
38. Törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről [↑](#footnote-ref-38)
39. A Kormány rendelete a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalról [↑](#footnote-ref-39)
40. Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer [↑](#footnote-ref-40)
41. Az AKI-tól 2010.11.18-án kapott TS beszámoló alapján készített kivonat. [↑](#footnote-ref-41)
42. A HACS-ok támogató tevékenységét részletesen az III-IV. tengely értékelése kapcsán elemezzük. [↑](#footnote-ref-42)
43. Az MVH-tól kapott TS adatlapok 20100910+tárgy.xls állomány Finanszírozási kérelem összege (nettó) oszlop értékeinek összegzése a Kedvezményezett/támogatott megnevezése oszlopban szereplő szervezetekre [↑](#footnote-ref-43)
44. Az MVH-tól kapott TS adatlapok 20100910+tárgy.xls állomány Finanszírozási kérelem összege (nettó) oszlop értékeinek összegzése a Kedvezményezett/támogatott megnevezése oszlopban szereplő szervezetekre [↑](#footnote-ref-44)
45. Az MVH-tól kapott TS adatlapok 20100910+tárgy.xls állomány Kifizetett/kifizetésre engedélyezett összeg oszlop és a Finanszírozási kérelem összege (nettó) oszlop értékeinek összevetése alapján [↑](#footnote-ref-45)
46. Az MVH-tól kapott TS adatlapok 20100910+tárgy.xls állomány Finanszírozási kérelem összege (nettó) oszlop értékeinek összegzése saját besorolás alapján [↑](#footnote-ref-46)
47. Növénytermesztési és állattenyésztési, földhasználathoz kapcsolódó szaktanácsadás. [↑](#footnote-ref-47)
48. Pl.: tápanyag-gazdálkodási terv készítés, jó mezőgazdasági gyakorlat, trágyakezelés, vízgazdálkodás, környezetterheléssel kapcsolatos tanácsadás, termőhely-feltárás, környezetvédelmi terv készítés, talajjavítás, földvédelemmel kapcsolatos tanácsadás, energetikai terv készítés, erózióvédelem stb. [↑](#footnote-ref-48)
49. A 268 db kedvezményezett közül összesen 246-an adtak monitoring adatszolgáltatást. A vizsgált kérdésekre 168-168 db kedvezményezett válaszolt. [↑](#footnote-ref-49)
50. 246 adatszolgáltató közül 78-an nem adtak választ erre a kérdésre, 87-en „0”, 74-en „1”, 5-en „2”, továbbá 1-1 adatszolgáltató „7” és „8” választ adott. [↑](#footnote-ref-50)
51. 246 adatszolgáltató közül 78-an nem adtak választ erre a kérdésre, 138-an „0”, 17-en „1”, 4-en „2”, 3-an „3” választ adott. „4” érték fölött összesen 6-an adtak választ. [↑](#footnote-ref-51)
52. Forrás: MVH Szervezési és Koordinációs Főosztályától 2010.08.06-án kapott ún. tételes lista. [↑](#footnote-ref-52)
53. A legutóbbi kutatások, tanulmányok már az agro-business fogalmát használják, amely magában foglalja a mezőgazdaságot, élelmiszeripart, erdőgazdálkodást, és az ezeket kiszolgáló szolgáltatások körét is, mint például finanszírozás és logisztika. [↑](#footnote-ref-53)