

**AZ ÚJ MAGYARORSZÁG VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAM MŰKÖDÉSI
ANOMÁLIÁI**
OPERATIONAL ANOMALIES OF THE NEW HUNGARY RURAL DEVELOPMENT
PROGRAM

Keszthelyi Krisztián

mestertanár

Szent István Egyetem, Gazdaság és Társadalomtudományi Kar

E-mail: keszthelyi.krisztian@gtk.szie.hu

Összefoglalás

Írásom célja, hogy rávilágítson a vidékfejlesztés hatásaira, azon belül pedig a támogatási rendszer meghatározó szerepére. Az agrár és vidékfejlesztés lehetőségeinek meghatározó eleme a releváns pályázati rendszerek hatékony működtetése. A tanulmány az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program működési sajátosságaira és azok hatásaira fókuszál, mely a befejezés előtt álló PhD dolgozatom egyik fontos részét alkotja.

Abstract

The aim of my paper is to highlight the effects of the rural development, particularly the main role of the subsidy system. The determining part of the agricultural and rural development is the relevant effective subsidy systems. The study is focusing on the New Hungarian Rural Development Programme operating specialities and influence, which are my PhD study main components.

Kulcsszavak: *agrártámogatások, vidékfejlesztés, gazdaságfejlesztés*

JEL besorolás: *H1, H75, R58*

LCC: *S1-972, S770-790.3*

Bevezetés

A politikai (a célok és irányok) sokfélék lehetnek, azokat döntően a vezetők szemlélete, gondolkodásmódja, ideológiája, a térbeli struktúrákról alkotott képe határozza meg, addig a fejlesztés, azaz a tényleges beavatkozások sorozata és technikája a területrendszer sajátosságaiból fakad. (Rechnitzer-Smahó, 2011 után Egyedné Gergely, 2015).

A kelet-közép-európai országokban 1990 után modellváltás zajlott le, a centralizált, államközpontú államigazgatást kellett demokratikus közigazgatással felváltani. Új alapokra kellett helyezni a központi és a helyi szervek kapcsolatát, s az állami és önkormányzati feladatok megvalósítását is. A régió államait folyamatos útkeresés jellemzi (Horváth M.-Józsa, 2016) Magyarország 2004-es csatlakozásával és már az előtt is jogosult volt az előcsatlakozási alapokhoz, mint az ISPA, SHAPARD, PHARE. Az EMOGA volt az egyetlen alap, amely a Közös Agrárpolitikát finanszírozta. 2006-ban két részre vált, egyik fele lett az EMGA, vagyis az Európa Mezőgazdasági és Garancia Alap és az EMVA, az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési alap. (Buday-Sánta, 2010; Dorgai – Udovecz, 2009; Fazekas, 2010) Kiemelt problémával küzd az elöregedő és népességvesztő társadalma miatt sok fejlett ország (Bourgeon – Chambers, 2000) és egész Magyarország, de leginkább a keleti területek. Ez a két pillér kiteszi az Európai Unió költségvetésének több mint egy harmadát. (Goda-Tóth, 2013)

A vidéki területek fejlődését nagyban befolyásolhatja a rendelkezésre álló pályázati forrásokhoz való hozzáférésük, pályázói képességeik, készségeik, (Ritter et al., 2013, valamint Kollár et al., 2009) valamint a kapcsolódó pályázati rendszer kialakítása és működtetésének sajátossága, melynek rövid áttekintésével foglalkozom a következőkben

Pályázati rendszerek értékelése, hatásvizsgálatok

Hatásvizsgálat kifejezés alatt valamilyen „beavatkozás”, „intézkedés” vagy „program” analízisét értjük. A vizsgálat mindent egybevetve lehet nagy általánosságban leíró jellegű is, amelyik a programban részt vevők bemutatását, a program kivitelezését és lebonyolítását mutatja be. A hatásvizsgálat kifejezést ennél szűkebb értelemben használják a programok által generált hatások azonosításának és mérésének módszereként, alapvető jellegzetessége tehát az, hogy oksági körülmények bebizonyítására irányul.

A különböző értékelések során program alatt általában a beavatkozások (cselekvési tervek, intézkedések, akciók stb.) olyan halmazát értik, amelyek a közreműködőkben valamilyen változást idéznek elő, azaz némely kihatásokkal járnak. A hatásvizsgálat éppen ezen változások mérésére irányul. A hatások mérése a bekövetkezett változás számszerűsítését jelenti és ebből fakadóan jellemző a statisztikai, ökonometriai eszközök alkalmazása a vizsgálatban. Az ökonometriai modellek egyik legfontosabb feladata a gazdasági változók előrejelzése. Az idősoros előrejelzés általában arra épít, hogy egy változó értékét saját múltbeli értékéből próbálja megbecsülni és előre jelezni. Az ökonometriai előrejelzés egy vagy több eredményváltozó és néhány magyarázóváltozó közötti összefüggés alapján regressziós modellt szerkeszt. Megállapíthatjuk, hogy az idősorlemzés legérdekesebb eleme az előrejelzés (forecast). Ennek két formája van, az egyik az „ex post” (hátratekintő becslés), amelynél a megfigyelési időszakra becslünk, ahol tényleges idősoros megfigyeléseink léteznek. A másik az „ex ante” (időben előrettekintő becslés), amikor a megfigyelési időszakon kívülre becslünk. (Nagy -Balogh, 2013) Tehát megkülönböztetünk utólagos (ex post) vagy előzetes (ex ante) hatásvizsgálatokat

Az előrejelzés elvi alapja az, hogy a vizsgált jelenség természetének ismeretében valami törvényszerűséget keresünk, ami szerint a jelenség alakul, és ezt változatlanul feltételezzük a megfigyelési időszakon kívülre is (Gujarati, 2003). Az előrejelzések készítésekor mindig lényeges szem előtt tartani azt, hogy nem (csak) formai szabályszerűségeket (pl. trend alakját) akarunk előrevetíteni, hanem az ezek mögött meghúzódó tényleges szabályszerűségeket.

A hatásvizsgálatok rendszerint arra a kérdésre keresik a választ, hogy egy intézkedés vagy közpolitikai program valóban kiváltja-e a döntéshozó által előidézni kívánt hatásokat. Fontos mindjárt az elején leszögezni, hogy egyes résztvevőkre vonatkozóan a hatás sohasem azonosítható. Amire remény van, az az átlagos hatás mérése, ezt azonban ideális esetben nagyon is pontosan lehet mérni. A hatásvizsgálati eredmények érvényessége és megbízhatósága függ a program jellemzőitől (résztvevők kiválasztásának a módja), a rendelkezésre álló adatok mennyiségétől és minőségétől (beleértve a program keretében végrehajtott adatgyűjtést is), valamint a választott elemzési módszertől is. A jelen fejezetben mindegyik aspektusról lesz szó a megfelelő helyen. Az alapvető nehézséget az jelenti, hogy a közösségi vagy tagállami források elosztása piaci szereplők között többnyire pályázati rendszerekben történik. A pályázati rendszerek lényege, hogy az egyes benyújtott, vagy a továbbiakban tovább kidolgozandó fejlesztési elképzeléseket valamilyen módon rangsorolja.

A rangsorolás indoka, hogy a fejlesztési források szűkösén és időben korlátozott módon (programozási időszakhoz kötötten, vagy azon belül is korlátozva) állnak rendelkezésre, vagyis

minden fejlesztési elképzelés támogatására nincsen lehetőség, és a társadalmi szempontból ez nem is lenne indokolt, mivel a korlátlan támogatás az inputok piacán jelentős drágulást eredményezne.

A rangsorolás szükségességét emellett még a következők is indokolják:

1. A projektek összehasonlítását csak egy jól kidolgozott pontozási sorrend alapján lehet elérni.
2. A pályázati rendszerek során alkalmazandó alapelveket csak így lehet biztosítani.
3. A feldolgozás kapacitása – a támogatási kérelmek bírálata – korlátozott, bármilyen szabad szöveges rendszerben az egyes humán erőforrás igény jelentősen megnő, melynek jelentős költsége van. Ezért csak szigorú területi és tartalmi keretek között, az egyes projekt elképzeléseket megfelelő szempontok alapján összehasonlító pontozási rendszerek lehetnek működőképeseek.

A fentiek alapján megállapítható, hogy azok a pontozási rendszerek szolgálják megfelelő módon az érintett közösség érdekeit, melyek a legnagyobb haszonnal járó fejlesztési elképzeléseket támogatják, szemben a kisebb haszonnal járó projektekkel.

Pályázati alapelvek és a társadalmi haszon

Haszon alatt ebben az esetben nem az egy-egy piaci szereplő által elérhető hasznot, hanem a társadalmi hasznot értjük. Ennek mérése számos akadályba ütközik, és bár makro szinten a GDP, vagyis a hozzáadott érték helyett léteznek olyan mutatók, melyek az egyéb társadalmi hasznokat is figyelembe veszik, mikro szinten –az egy-egy projekt – megítélése esetében ez a feladat számos akadályba ütközik.

Ahhoz, hogy a társadalmi hasznot is figyelembe tudjuk venni, véleményem szerint a következő pályázati alapelvek számszerűsítésére, parametrizálására lenne szükség:

- partnerség – a finanszírozott piaci szereplő kivel működik együtt, helyi, régiós vagy országhatárokon átnyúló szinten, azaz a fejlesztési elképzelése, kinél jár még társadalmi haszonnal;
- programozás – egy fejlesztési elképzelés támogatása, hosszabb távon, azaz 5-7 éves periódusban milyen fejlesztési, növekedési elképzelésekhez járul hozzá;
- innovatív megközelítés – helyi, vagy régiós szinten az adott fejlesztési elképzelés mennyire mondható innovatívnak, mennyire lesz modellszerű elképzelés az egyes gazdasági szinteken, mások számára milyen további fejlesztési irányokat adhat meg a projektelképzelés;
- fenntarthatóság – ez egyrészt jelenti, hogy anyagi szempontból mennyire lesz fenntartható az elképzelés, leegyszerűsítve az amortizáció tétel-e, másrészt jelentheti azt, hogy környezeti szempontból is fenntartható-e a projekt, vagyis a felhasznált természeti erőforrások megújulnak-e a működtetés időszakában, harmad rész pedig jelentheti a társadalmi fenntarthatóságot is;
- társfinanszírozás – közösségi, állami források mellett a magán szereplők, a pénzügyintézetek mennyiben veszik ki a részüket a finanszírozásból, az adófizető forintok mellett, magán szereplők is kockáztatják-e forrásaikat, ezzel növelve elkötelezettségüket az anyagi fenntarthatóság érdekében;
- nyilvánosság – mennyire biztosítja a projekt az átláthatóságot, a társadalmi ellenőrzés lehetőségét, melyek ahhoz szükségesek, hogy az adófizetők rendszerbe vetett bizalma ne csökkenjen, a társadalmi támogatottsága az egyes pályázati rendszereknek megmaradjon;

- monitoring – milyen mértékben lesznek ellenőrizhetők az egyes eredmények a jövőben, ezek a monitoring mutatók mennyire lesznek összegezhető program szinten, alátámasztva a programok létjogosultságát
- multiplikátor hatás – milyen más piaci vagy társadalmi szereplőknél fog további haszonnal járni az adott fejlesztési elképzelés támogatása, akik fejlődése további piaci szereplők fejlődéséhez is hozzá fog-e járulni.

Mindezen alapelvek figyelembevételével, az egyes projektek értékelését úgy kell kialakítani, hogy a pontozási rendszerek a legjobb társadalmi haszonnal kecsegtető projekteket támogassák, vagyis a legjobb megoldások – idegen szókapcsolattal best practice – megkeresése a cél.

A társadalmi és magánhaszon megkülönböztetése ebből a szempontból kiemelt fontosságú. Piaci szereplők támogatása esetén realizálható magánhaszon hiányában társadalmi hasznot se lehet majd realizálni, mert egyes piaci szereplők nem fognak altruista módon úgy dönteni, hogy egy gazdasági szempontból nem fenntartható fejlesztést megvalósítsanak. A társadalmi haszon viszont az egész program indokoltságát támasztja alá az adófizetők szempontjából. A társadalmi szempontból haszonnal nem, vagy csak társadalmi költségekkel járó elképzeléseket nem lehet hosszú távon támogatni.

A társadalmi haszon vizsgálata során is felmerülhetnek problémák, például, hogy melyik hasznot milyen módon értékeljük, lehet-e például támogatni egy munkahelyteremtő beruházást, melynek jelentős környezeti károsítása van, vagy fordítva, például lehet-e támogatni egy olyan precíziós fejlesztést, melynek eredményképpen a munkavállalók száma csökken, de a kijutatott vegyszer mennyisége is.

Anyag és módszer

Vizsgálataim kezdetétől mind a hazai mind a nemzetközi szakirodalmak tanulmányozását elvégeztem, amelynek csak töredékét mutatom be ebben az írásomban.

Kiegészítő kutatásaim során összegyűjtöttem minden olyan számomra elérhető információt, amely a mezőgazdasági pályázatírás nemzetközi gyakorlatával kapcsolatos.

A hazai és külföldi tanulmányutak során mindig nagy hangsúlyt fektettem az agrár és vidékfejlesztési vállalkozások pályázati rendszerekhez kapcsolódó véleményére. Pályázatírói tevékenységem során több száz vállalkozással ismerkedtem meg valamint a majd ötszáz megírt pályázat és a meglévő majd 15 éves speciális szakmai tapasztalat is kellő alapot nyújt a következtetéseim megalapozottságához.

Eredmények

Kis bevezető után rátérek a vizsgálati eredményeim bemutatására, melyekben rendszerezem és összegzem a gyakorlati tapasztalataim és a feldolgozott irodalmak alapján összegyűlt ismereteket.

Nem megfelelő értékelés kockázatai

Amennyiben a már említett célt – azaz nem a legjobb megoldásokat támogatja a rendszer –, akkor a következő kockázatokkal kell számolni:

- a támogatott fejlesztési elképzelés – például az önerő hiánya miatt – meg sem valósul, ezzel jelentős időre leköti a rendelkezésre álló forrásokat, vagyis a társadalmi haszon, a hozzáadott érték növekedése egyáltalán nem vagy csak később jelentkezik;

- az alapelveket nem teljesítő projektek uniós finanszírozása ellehetetlenül, ehelyett tagállami adófizetői forintokból kell helyt állni;
- a megvalósult projekt bár a piaci szereplő szintjén hozzáadott érték növekedéssel jár, de helyi, vagy régiós szinten a projekt megvalósítása visszalépést eredményez, például csökken a felhasznált munkaerő;
- a támogatott projekt nem jelent előrelépést sem vállalkozás, sem helyi szinten, csak egy meglévő és elavult üzleti modell fenntartásához járul hozzá, ahelyett, hogy kellően innovatív lenne;
- a pályázati rendszerek olyan projekteket támogatnak, melyek nem kellően kidolgozottak, csak a már odaítélt támogatás esetén derül fény a költségek jóval magasabb szintjére, vagy arra, hogy az adott projekt a piaci szereplő hosszú távú elképzelésébe nem is illeszkedik igazán;
- a pályázatok előkészítése és bírálata mind a piaci szereplők, mind az állami szereplők szempontjából, jelentős költséggel és időráfordítással jár. A támogatott, de meg nem valósuló projektek esetében a piaci szereplők elveszítik az előkészítésre fordított pénzüket, ezzel erőforrást vonva el a normál napi működésről. Az állami szereplők pedig az egy-egy kérelemre jutó időráfordítást veszítik el, vagyis a többi támogatott kérelem bírálatának és projektmenedzsmentjének időigénye jelentősen nő, ami a piaci szereplő szintjén is további költségráfordítást eredményez, például az input anyagok piacán.

Pontozási szempontok értelmezése

A tisztánlátás érdekében a következőkben az ÚMVP és a VP pontozási rendszereit fogom áttekinteni, és csoportosítani az egyes pontozási szempontokat. A kertészeti beruházásokhoz kapcsolódó pontozást vizsgálva megállapítható, hogy jelentős eltérés a két programozási időszak között nem volt. A szempontok a következők szerint alakultak:

Szakmai szempontok – azon vizsgálati elemeket soroljuk ide, amit a szakma a saját szereplőitől elvár, vagyis úgy tekint rá, hogy a szakmán belül azok lehetnek a példaként szolgáló piaci szereplők, akik ezeket a szempontokat teljesítik. Az ÚMVP keretében ide sorolandó volt a termelői szervezeti tagság, valamint az agrárkörnyezet-gazdálkodásban való részvétel. Míg előbbi a szakmai képviselet, valamint a csekély mezőgazdasági piaci alkuképesség ellensúlyozására irányul, utóbbi kifejezhető abban, hogy magasabb környezetvédelmi elvárásokat teljesítő szereplők vehetnek részt benne. Ez utóbbi szempont a VP-ben kiegészült a minőségi rendszerben való részvétellel, ami nem a minőségi biztosítási rendszer meglétét, hanem az elismert magyar minőségi rendszerekben való részvételt jelentette.

Energetikai és környezeti szempontok – Már az ÚMVP-ben is megjelenő, de a VP-ben még nagyobb jelentőséget kapó energetikai szempontok tartoznak ebbe a csoportba. Ezek a projekthez kapcsolódnak, a megvalósított projektet jellemzik. Az uniós adófizetők elvárása az, hogy pazarló, a környezeti szempontokat hátrасoroló fejlesztéseket ne támogassanak közösségi forrásból. Amíg az ÚMVP-ben csak a megújuló energia használata jelentett pontot, addig a VP-ben ez a szempont további finomításra került, azaz a megújuló energia használata mellett, víztakarékosság, vagy szennyvíztakarékosság, a légszennyezés kibocsájtás csökkenése, vagy a keletkező hulladék csökkenés is megjelent, mint pontozási szempont. Emellett a VP-ben a fajlagos felhasznált energiacsökkentést is három ponttal honorálták, a százalékos megtakarítás függvényében. Sem a VP-ben sem az ÚMVP egyéb projekthez kapcsolódó szempont nem került vizsgálatra.

Ügyfél szempontok – ide sorolandók azok a szempontok, melyek az ügyfeleket jellemzik. Ezek többnyire adottságok a pályázók részéről, amin a beadást megelőzően már változtatni nem tudnak. Ebbe a szempontba sorolom a megvalósítási hely szerinti értékelést, aminek lényege az lenne, hogy a gazdaságilag hátrányosabb helyzetű településeken megvalósuló fejlesztések kerüljenek inkább támogatásra. A másik idetartozó szempontban lényeges változás volt a két programozási időszak között, míg az előbbiben a hátrányos helyzetű munkavállalót vagy ügyfélt honorálták, utóbbi programban a KKV besorolás szerinti státusz került pontozásra igen jelentős súllyal.

Munkahelyteremtés és -megőrzés – amíg az ÚMVP-ben volt lehetőség arra, hogy az ügyfél – bár pontot veszítve – csökkentse a munkavállalói létszámát, addig a VP-ben kötelező a megtartás, ezért utóbbi szempont nem is került honorálásra a 2020-ig tartó időszakban.

A fenti szempontok alapvetően kellően objektívek és áttekinthetők, azonban az látszik, hogy az összes pontszámon belül a súlyuk közel felét teszik ki a bírálati szempontoknak csak. Mind az ÚMVP mind pedig a VP esetében az üzleti és pénzügyi terv jelentős súllyal került bírálatra, azonban az ehhez kapcsolódó bírálati szempontok nem minden esetben voltak előre megismerhetők, és nem is voltak kellően objektív módon meghatározva.

1. táblázat: A VP és az ÚMVP Kertészet korszerűsítéséhez kapcsolódó pályázatok során alkalmazott pontozás

Szempont	ÚMVP (2007-2013)		VP (2014-2020)	
	Kedvezményezett	Max. pontszám	Kedvezményezett	Max. pontszám
I. Szakmai:	Termelői csoport vagy termelői szervezet tagja	10 pont	Termelői csoport vagy termelői szervezet tagja	4 pont
	AKG programban való részvétel	4 pont	Ökológiai gazdálkodás	3 pont
			Minőségrendszerben való részvétel	4 pont
II. Energetikai és környezeti szempontok:	Megújuló energiaforrás	10 pont	Megújuló energiaforrás	3 pont
			Környezeti szempontok érvényesítése	3 pont
			Energia hatékonyság javítása	3 pont
III. Ügyfél:	Nő, roma származású, csökkentett munkaképességű	6 pont	Mikro- vagy kis vállalkozás	15 pont
	Megvalósítási hely	2 pont	Megvalósítási hely	5 pont
IV. Munkahely teremtés:	Megtartás	6 pont	Létrehozás	6 pont
	Létrehozás	12 pont		
V. Pénzügyi terv:		20 pont		-
VI. Üzleti terv:		30 pont		55 pont
VII. Összesen:		100 pont		100 pont
	Kommunikációs terv	(+) 5 pont		-
	A vállalkozás társadalmi felelősségvállalása	(+) 5 pont		-
VIII. Max.		110 pont		100 pont

Forrás: saját szerkesztés 2019.

Üzleti és pénzügyi terv szempontok

Amint az előző táblázatból is látható, jelentős súllyal szerepelt mindkét programozási időszakban az üzleti és pénzügyi terv az értékelési szempontok között. Mindkét időszakban a két rész az üzleti és a pénzügyi terv rész „külön életet élt”, azaz az egyik vizsgálata, pontozása, nem befolyásolta a másik részre adható pontszámot. Kicsit kifordítva ezt a gondolatot egy kertészeti vállalkozás pénzügyi tervét benyújtva, a szöveges részeknél egy állattartó telepet bemutatva is maximális pontszámot lehetett kapni az értékelés során.

Ennek eredményeképpen felmerül, hogy valós üzleti és pénzügyi tervek készültek-e, vagy csak készült egy-egy egyszerűsített pénzügyi tábla, egy szöveges leírás mellett.

Mind az ÚMVP, mind a VP gyakorlatában a szöveges részek tartalmazták a következőket:

- Megalapozottság rész - pályázó és tevékenységének bemutatása, vevők és beszállítók részletezése bemutatása, egyszerűsített SWOT analízis
- Fenntarthatósági rész – beruházás bemutatása, elérni kívánt célok, a forrásösszetétel, hatások bemutatása, kockázatok.
- Innovatív tartalom – termék és technológiai innováció bemutatása.
- Költséghatékonyság – a beruházás takarékos jellegének bemutatása.

A szöveges részekről elkülönülten a kérelmezők készítettek pénzügyi tervet is, azonban nem volt arra pontozási szempont vagy előírás, mely a két rész közötti összefüggést vizsgálta volna.

Például a pénzügyi tervek vizsgálata során a naturáliák, az anyag és személy jellegű költségek nem kerültek vizsgálatra, azaz, ha az ügyfél arról írt, hogy megtízszerezi az üvegházi paradicsom termelését, akkor az a pénzügyi tervben nem került keresztellenőrzésre, hogy ennek a növekedésnek a személy- és anyagjellegű ráfordításban és a bevételekben van-e nyoma. Hasonlóan a mérleg terv részek sem kerültek ellenőrzésre, a beruházás, az adott támogatás, a tervezett tőkeemelés, vagy forrásbevonás megjelenik-e a pénzügyi terv megfelelő sorai között.

A fentiek helyett a pénzügyi terv pontozása során csak olyan szempontok kerültek vizsgálatra, hogy növekszik-e az árbevétel, mindig pozitív-e az adózás előtti eredmény, és hogy a tervezett beruházási támogatás meghaladja-e az előző lezárt év árbevételének a tízszeresét.

A pénzügyi terv vizsgálat nem mindig így történt. Az ÚMVP indulásakor 2007-ben és 2008-ban volt kísérlet arra, hogy a pénzügyi terv a fentiektől eltérően, szofisztikáltan kerüljön értékelésre, erről a jó gyakorlatok során fogok írni.

Egyéb lényeges, de nem értékelt szempontok

Mind az ÚMVP mind pedig a VP esetében a következő szempontok nem kerültek értékelésre, vagy nem megfelelő mértékben:

Ezek közül az általam legfontosabbnak vélt szempont az *előkészítettség vizsgálata*. A bírálatok során egyik programozási időszakban sem értékelték azt, hogy például az ügyfél rendelkezik-e már jogerős építési engedéllyel, vagy ezen túl rendelkezik-e például kiviteli tervekkel vagy nagyobb beruházások esetén környezet használati engedéllyel. Mindkét program esetében az ügyfelek részéről elegendő volt azt alátámasztani, hogy az engedélyezést az ügyfél elindította, ezért sok ügyfél élt azzal a lehetőséggel, hogy a támogatási kérelme benyújtását követően a költséges engedélyezési eljárást leállította addig, míg a támogatói döntést meg nem kapta. Ez együtt járt azzal, hogy nem kellően átgondolt, már engedélyezett projektek kerültek

támogatásra, ezzel olyan projektek kötöttek le forrást, melyeket például a kiszemelt területen nem is lehetett megvalósítani.

Egyik programozási időszakban sem került értékelésre a *finanszírozási források megléte*. Vagyis az engedélyek hiánya mellett sok esetben olyan projektek is támogatásra kerültek, melyekhez a szükséges önerő sem a pályázat benyújtásának, sem az odaítélés pillanatában nem állt rendelkezésre. Ezekben az esetekben sok pályázó abból indult ki, hogy a szükséges idegen forrásnak majd csak akkor jár utána, ha a támogatási kérelme nyert. Emellett voltak olyan kérelmezők is, akik abban a feltételezésben bíztak, hogy a fejlesztés jelentős túlárzásával, így a fajlagos támogatás jelentős – ámbár tiltott megnövelésével, majd maguk tudják a beruházást finanszírozni. Ezen okok miatt sok piaci szereplő olyan mértékű beruházást tervezett meg, mely a vállalkozás jelenlegi helyzetében indokolatlan, nagyságrendileg túlzó volt.

Az ÚMVP és a VP keretében benyújtott kérelmek esetében a korábbi *projektmenedzsment tapasztalatok* szintén nem vagy nem kellő mértékben kerültek értékelésre. Azok a vállalkozások, melyek már hajtottak végre beruházást, jóval nagyobb tapasztalatokkal rendelkeznek egy-egy projekt buktatóinak elkerülése terén. Bár érheti ezt a szempont rendszert az a bíráló, hogy akkor megint annak adunk támogatást, aki már korábban is kapott, és elszámolt vele, de ha az a kormányzati szempont, hogy a közösségi forrásokat minél hamarabb a tagország lehívja, akkor a bíráló során ezt is figyelembe kellett volna venni.

Az előző aspektus mellett szintén nem kerültek értékelésre azok a szempontok, hogy az előkészítésbe, a tervezésbe és a megvalósításba milyen kvalifikáltsággal rendelkező, a belső projektmenedzsmentet támogató *külső szakértők* kerültek bevonásra, és ők milyen projektmenedzsment tapasztalatokkal rendelkeznek. A korábbi évek egyik jelentős hibájának tartom, hogy a pályázat író vállalkozásokkal szemben támasztott kritériumok nem kerültek meghatározásra. Ennek eredményeképpen ezt nem is lehet jelenleg kellően objektív módon értékelni, de biztosan kijelenthető, hogy egy pénzügyi, közbeszerzési, tervezési, költségvetés-készítő tapasztalattal is rendelkező pályázati tanácsadó vállalkozás projektbe való bevonása, mind az előkészítést, mind a végrehajtást jelentős gyorsítja, hozzájárul a sikeres megvalósításhoz.

A pályázatok során szintén nem került értékelésre, hogy *milyen hosszú ideje működnek* a vállalkozások. A hosszú működési idő a tulajdonosok részéről mindig magasabb elkötelezettséget jelent. Ezek a tulajdonosok a fejlesztéseiket jobban átgondolják, és nem vágnak olyan fejlesztésbe, mely a vállalkozás hosszú távú fennmaradását fenyegetné.

A fenti szempontok mellett még sok más *egyéb szempontot* meg lehetne határozni, mint például a vállalkozás menedzsmentjének, tulajdonosainak kapcsolatrendszere, egyéb szervezetekben betöltött szerepkör (gazdakör, termelői csoport, érdekképviselet, kamara, stb.) a banki finanszírozási múlt és így tovább, mely szempontok biztosan pozitívan hatnak egy-egy beruházás megvalósítására, azonban ezeket a szempontokat nehéz számszerűsíteni, ezért a pontozásba való bevonásuk sem biztos, hogy indokolt.

A pontozási rendszerek során elkövetett leggyakoribb hibák

Mind a Vidékfejlesztési Program, mind az azt megelőző ÚMVP program számos pontozási hibát hordozott magában, mely egyes támogatási igénylőket hátrányosan érintett, ezekből – a teljesség igénye nélkül – szemezgetek néhányat, annak érdekében, hogy a pontozási problémákra felhívjam a figyelmet.

Vállalkozásra gyakorolt hatás helytelen vizsgálata

Ahogy az előző táblázatból is látható, a megújuló energiára és az energiahatékonyság javítására a VP-ben 3-3 pontot lehetett kapni. Az elsőnek feltétele volt, hogy legyen a kérelemben megújuló energia, de annak a vállalkozás méretére gyakorolt hatása már nem került vizsgálatra. Így ha pl. az ügyfél egy minimális napelemes rendszerre pályázott 1-2kW-os teljesítménnyel, akkor is kaphatott rá ugyanannyi pontot, mintha ha a teljes elektromos áram igényét fedezte volna fotovoltaiikus rendszerrel. Ugyanígy a megtakarítás esetében elegendő volt 10%-os energia megtakarítást elérni, de ennek bázisa már nem került egyértelműen definiálásra, hogy ezt épületenként, telephelyenként vagy kérelmezőként kell-e értelmezni. Így ha pl. az ügyfél egy 10 m²-es portaépület energetikai korszerűsítését tervezte, akkor ugyanannyi pontot kaphatott, mintha, egy 2000 m²-es baromfi istállót szigetelt volna le.

Egyes szempontok közötti helytelen súlyozás

A VP esetében a vállalkozás mérete 5/15 ponttal volt honorálható, ha a létszám nem érte el az 50 főt, vagyis a vállalkozás nem volt középvállalkozás. Ez a 15%-os súly gyakorlatilag meghatározta a VP szarvasmarhatelepek korszerűsítése, vagy Kisméretű terménytároló, -szárító és -tisztító építése, korszerűsítése jogcímenek belül a nyertesek körét. Akik az előbbi esetben 50 fő feletti létszámmal, vagy utóbbi esetben 10 fő feletti létszámmal rendelkeztek, azok már csak gyenge esélyekkel indultak, mivel a -10 vagy -15 ponttal már biztosan vonal alá kerültek a bírálat során.

Helytelen parametrizálás

A VP esetében a munkahelyek létrehozására összesen 6 pont volt adható, mely pontokat az alábbiak szerint lehetett megkapni:

<i>Több mint 50 millió Ft / új munkahely</i>	<i>0</i>
<i>10 – 50 millió Ft / új munkahely</i>	<i>3</i>
<i>Kevesebb, mint 10 millió Ft / új munkahely</i>	<i>6</i>

Egy maximális támogatási igényű állattartó telep esetén (500 millió forint) összesen 51 főt kellett volna a vállalkozásnak vállalnia a 6 pontért. Ma egy nagy létszámú baromfi vagy sertés telep 4-5 fő állandó munkavállalóval ellátható, így ez irreális elvárás volt a kiíró részéről. A 3 pontért is legalább 11 főt kellett volna vállalni.

Ennek eredményeképpen sokan ezt a 6 pontot inkább „elengedték”, vagyis létszámot nem vállaltak, annak ellenére, hogy 3-4 fő felvétele vállalható lett volna részükről is.

Értelmetlen pontozási szempont

A VP esetében már a programba bekerült – jelzem hibásan – hogy a kérelmek pontozása során többlet pontot ér, ha az ügyfél minőségi rendszerben részt vesz (4 pont). Azonban a VP 2016-os indulásakor és a 2017-es pályázati dömpingben elfogadott és működő minőségi rendszer Magyarországon nem volt, csak 2018 végén jelent meg az az AM rendelet, mely ezek létrehozását szabályozza. Ennek megfelelően erre a szempontra senki sem kaphatott pontot.

Egyes kérelmezőket hátrányos érintő pontozás

Az ÚMVP program keretében a romák foglalkoztatását még előnyben részesítette a pontozási rendszer – de nem mindegyik ügyfél esetében. Amennyiben az ügyfél jogi személy volt, akkor

elegendő volt vállalni, hogy roma származású személyt fog a vállalkozás alkalmazni, azonban természetes személyek esetében (egyéni vállalkozók, őstermelők) csak abban esetben járt erre a szempontra pontszám, ha maga az ügyfél volt romaszármazású – függetlenül attól, hogy hány romát foglalkoztat, vagy tervez a fejlesztést követően felvenni.

Hasztalan szempontok

Üzleti terv és pénzügyi terv pontozásánál már jeleztem, hogy az, hogy az ügyfél felsorol-e három kockázatot és három kezelési módot, vagy a pénzügyi tervben az árbevétele folyamatosan növekszik-e, nem megfelelő szempontok egy 500 millió forintot elérő támogatás megítélésékor. Ekkora támogatási összeg lekötésekor jóval kidolgozottabb, akár bankok által is alkalmazott értékelési szempontokat kellene alkalmazni, annak elkerülése céljából, hogy a megítélt támogatások egy banki finanszírozás elmaradása miatt ne kerüljenek feleslegesen hosszú időre lekötésre.

Jó vagy jobb megoldások a bírálati rendszerekben

A fentiekben elég sor bírálattal illettem mind a VP, mind az ÚMVP pontozási rendszerét, de egy előnyüket mindenképpen ki kell emelnem az AVOP programhoz képest, hogy nagy számú támogatási kérelmet lehetett velük viszonylag kevés időráfordítással értékelni. Igaz ez az időbeli nyereség a VP esetében az egyéb adminisztrációs igények miatt elveszett, de ha ezek a bürokratikus akadályok leépülnének, a fenti pontozások lehetővé tennék a gyors bírálatot.

Pest megye pályázatok

Természetesen a többi operatív program mellett számos pontozási rendszer létezik. Eddigi szakmai tapasztalatom alapján a Pénzügyi Minisztérium által működtetett Pest megye pályázat pontozási rendszerét tartom az egyik legletisztultabb értékelési rendszernek.

Az egyes értékelési szempontok között itt egyértelműen megjelenik a céges múlt pontozása, mely a projektcégeket – vagyis csak a támogatás felvételére alakult cégeket – jelentősen alul pontozza. A pénzügyi mutatók, mint az eredményesség, az árbevétel arányos beruházás (az se jó, ha túl alacsony, az se ha túl magas) a növekedési potenciál és az eszközarányos beruházás a kérelmezők által is jól áttekinthető módon megjelennek, így az egyes kérelmezők az általuk elérhető pontszámokat előre becsülhetik.

Az előkészítettség is pontot ér, így aki a kérelmét alaposan előkészíti, minden ajánlatot beszerez, az maximális pontot kaphat, szemben azzal az VP-s gyakorlattal, hogy az ajánlatokat elegendő volt a hiánypótlásra a kérelmezőknek produkálni, így az is ugyanolyan eséllyel indult, aki a támogatási kérelmét sebtében – kevésbé átgondoltan állította össze.

A fenti szempontok mellett ebben a pontozásban is megjelenik a programozás elve – komplexitás címszó alatt. Így ha az ügyfél igazolta, hogy a fejlesztés kapcsolódik egy korábban már megkezdett fejlesztéshez, akkor szintén plusz pontot kaphatott.

Pénzügyi tervek értékelési rendszere az ÚMVP program indulásakor

A Szent István Egyetem és az Agrárgazdasági Kutató Intézet munkatársaival közösen 2007-ben kidolgozásra került egy olyan pénzügyi terv bírálati rendszer, mely az egyes kérelmezők és az egyes jogcímek sajátosságait figyelembe vette.

Az akkori rendszer kidolgozásának indoka az volt, hogy az előző AVOP program esetében alkalmazott pénzügyi bírálati rendszerek értékelése nagyon sok időt és energiát vett igénybe, és ezzel együtt nem volt kellően objektív és szakmai.

A pontozási rendszer öt szempont csoportból tevődött össze. Az első a beruházás éveire vonatkozó koherencia vizsgálat volt, melyekre összesen 4 pont volt adható az alábbiak szerint:

1. *A befektetett eszközök növekménye mínusz az azévi amortizáció értéke megegyezik a beruházási összeg +5, -10 százalékaival, akkor 1 pont*
2. *A saját tőke növekménye egyenlő a vissza nem térítendő támogatások és az adott évi mérleg szerinti eredmény összegével. Ha az eltérés +/-10% 1 pont.*
3. *Az értékcsökkenési leírás növekménye megegyezik a beszerzett (beszerzendő) eszközökre jutó kalkulált amortizáció +-20%-val, akkor 2 pont, ha a +-40%-val, akkor 1 pont, különben 0 pont.*

A második szempont a működtetés éveire vonatkozó koherencia vizsgálat volt, a következők szerint:

4. *A saját tőkének növekedni kell az adott évi mérleg szerinti eredménnyel is. Ha az eltérés +-5 %-on belül van, akkor 2 pont, különben 0 pont.*

Mindkét koherencia vizsgálatnak a célja az volt, hogy az alapvetően a pénzügyi tervezési szabályokat a pénzügyi terv készítésekor figyelembe vették-e, vagyis a pénzügyi terv kellően megalapozott szabályok szerint vagy csak ad-hoc módon beállított számok alapján született-e.

A harmadik szempontcsoportot a bázis adatok értékelése jelentette. Ennek keretében az előzetesen tipizált üzem alábbi bázis értékei összevetésre került az AKI tesztüzemi rendszerében megtalálható mintaüzemek standardizált értékeivel.

1. *1 EUME-re jutó mezőgazdasági szolgáltatások nélkül számított termelési érték (eFt/EUME),*
2. *1 EUME-re jutó adózás előtti eredmény (eFt/EUME)*
3. *Mezőgazdasági szolgáltatással korrigált termelési-értékarányos jövedelmezőség (%)*

Amennyiben a kérelmező mutatója az alsó és a felső negyed átlaga között van, akkor 1 pontot, ha a mutató felső negyed és a felső negyed +30% közé esik, akkor 2 pont, azaz maximális 6 pontot kapott a kérelmező.

A negyedik szempontcsoportot a pénzügyi terv valóságtartalma jelentette, itt az előző pontban bemutatott mutatók kerültek vizsgálatra, de nem a bázis, hanem a működtetés negyedik évében. Amennyiben az üzem mutatója kisebb, mint a referencia adatok alsó negyede, vagy ha nagyobb, mint a felső negyede és +30%-a, akkor 0 pontot kapott a kérelmező, vagyis a pontozás szerint a terv irreálisan alacsony vagy magas volt. De ha a mutató az alsó negyed és a felső negyed +30% közé esett, akkor 1 pontot lehetett szempontonként kapni.

Az utolsó vizsgálati szempont az üzem növekedése volt:

Az üzem mezőgazdasági területe a 4. évre nézve nő, akkor 5 százalékpontonkénti növekedésre 1 pont adható, de maximális 5 pontot lehet adni.

Így az 5 szempontcsoportra összesen 20 pontot kaphatott a kérelmező. A rendszer előnyei a következők voltak:

- Az értékelés teljesen objektív volt, a benyújtott üzemméret tábla és pénzügyi terv alapján a pontozás elvégezhető volt automatizált módon.
- Az üzem egyes mutatói nem egy előre önkényesen meghatározott értékkel, hanem ténylegesen létező Magyarországon működő hasonló ágazatban és méretben gazdálkodók értékeivel kerültek összevetésre.
- A rendszer tartalmazott „nyeregponot”. Tehát sem az alultervezett, sem a túlságosan optimista, irreális magas árbevételt, vagy eredményt vállaló kérelmezők nem kaptak maximális pontot.
- Standardizált értékeket vizsgált a rendszer, így az üzemméretből adódó különbségek az egyes kérelmezők között szűrhetőek voltak.

Mint minden pontozási rendszernek ennek is akadtak problémás elemei:

- A referencia értékek – bár azokat az AKI az adatközléseiben közzé tette – sokak számára nem voltak ismertek, ezért a kérelmezők az általuk elérhető pontszámot nem tudták előre. (Ha viszont tudták volna, akkor a valóságtartalom vizsgálatnak nem lett volna értelme)
- A rendszer bonyolult előzetes programozási igénnyel járt, de ezt követően már gyorsan lehetett vele pontozni.
- Az egyéni vállalkozóknak és az őstermelőknek is a kettős könyvvitelű szemléletben kellett tervezni az összehasonlíthatóság érdekében, ami sok ügyfélnek további kihívást jelentett.

Következtetések, javaslatok

A különböző típusú és különböző ágazatokhoz kötődő pályázati rendszerek vizsgálata hosszú múltra tekint vissza, (Guth et al. 2000) melyet nagyban befolyásoltak a gazdasági, természeti és emberi erőforrások mennyiségi és minőségi kérdései, valamint a kapcsolódó politikai akaratok folytonos változásai, de a kérdéskör vizsgálata nem kerül le a napirendről a társadalmi és gazdasági folyamatokra gyakorolt komplex hatása okán sem.

Az eddig a témában született vizsgálatok nagyobb része a pályázati rendszerek többségét érintő problémahalmazok feltárására irányultak. A vizsgálatok tárgyát számos esetben a sérülékeny gazdasági szerkezet, a kedvezőtlen társadalmi és demográfiai folyamatok, az előregedés, elvándorlás, munkanélküliség és az ágazati hatékonyság növelés képezték. Feltárássra kerültek az ok-okozati tényezők mellett a történelmi sajátosságokon alapuló átfogó folyamatok is. Összességében az a kép rajzolódott ki, hogy a hazai mezőgazdasági támogatási rendszer hatékonyabb működtetésére igen nagy szükség mutatkozik, valamint igen nagy tartalékok mutatkoznak a hatékonyság növelhetőségének szempontjából.

Vizsgálatom elkészítését alapvetően az motiválta, hogy megvizsgáljam a magyar mezőgazdasági pályázatok rendszerének működését, mivel ezen kérdéskör alapos elemzése után számos módosító javaslattal szándékozom hozzájárulni a rendszer további fejlesztéséhez, épüléséhez, megítélésem szerint hatékonyabb működésének elősegítése érdekében.

A projektciklus menedzsment egyik fő jellemzője abban rejlik, hogy a korábbi projektek során szerzett tapasztalatokat az új projektekbe beépítjük. Ez alapvetően nem csak projektszinten, hanem a programozás szintjén is működhet, azaz az ÚMVP végrehajtása során szerzett pontozási tapasztalatokat fel lehetett volna használni a VP során is, bár erre kevés szándék volt,

és nem állt kellő mértékű erőforrás sem rendelkezésre, hogy a keletkezett rengeteg adat feldolgozásra kerüljön, hogy azokból következtetéseket lehessen levonni.

Alapvető feladat egy dinamikus értékelési rendszer működtetése lenne, mely azt az értékelési rendszert jelenti, mely adatbázisba rendezi a korábbi értékelés és végrehajtások sajátosságait, ezeket a kapott adatokat elemzi, és ezek alapján a pontozási rendszereket finom hangolja. Ezt a rendszert nevezem én dinamikus értékelési rendszernek.

Dinamikus értékelési rendszer sajátosságai a következők:

- előző programozási időszak, vagy a félidei felülvizsgálat eredményeiből indul ki;
- a sikeres projektek eredménymutatóit gyűjti, pl. létszám, képzettség, gyakorlat, múlt, innováció, pénzügyi adatok, ismertség alapján;
- a fenti adatok mellett az elutasított kérelmek, a támogatott, de meg nem valósított kérelmek, valamint a megvalósított, de nem működő kérelmek adatait is összegzi;
- a kapott adatok alapján történik meg a szempontok „finomhangolása”.

Figyelembe véve az előző részekben vizsgált szempontokat és ismertetve az elkövetett hibákat az egyes bírálati szempontok során, továbbá bemutatva a lehetséges jó vagy a jelenleginél jobb megoldásokat, a bírálati szempontokkal támasztott követelményeket a következő szerint lehet meghatározni:

1. A pontozási rendszerek kellő mértékben objektívek, és ezek az egyes objektív szempontok előre meg is ismerhetők, azaz a piaci szereplők tisztában lehetnek vele, hogy hozzávetőleg mekkora esélyük is van elindulni.
2. Az egyes szempontok ellenőrzése biztosított, az nem jár jelentős idő vagy költség igényel egyik szereplő számára sem.
3. Az egyes szempontok a súlyuknak megfelelően kerülnek értékelésre.
4. A pontozás nem tartalmaz logikai bukfenceket, összeadási, számszerűsítési hibákat.
5. Nem kerülnek olyan szempontok meghatározásra, melyeket minden kérelmező, vagy egyik kérelmező sem tud teljesíteni.
6. A szempontok úgy kerülnek meghatározásra, hogy az egyes értékelt projektek által elért pontszámok jelentősen szóródjanak, vagyis a támogatott és nem támogatott kérelmek között egyértelmű határt lehessen kijelölni.
7. A pontozási szempontok és az azokhoz kapcsolódó eljárásrendek vitathatatlannak és objektívek, nem adnak lehetőséget a megtámadásra.
8. Minden piaci szereplő esetében legyen elméleti lehetőség arra, hogy a pontozási szempontokat vállalni vagy teljesíteni tudja, a szempont ne határozzon meg irreális elvárást.
9. A pontozási szempont vegye figyelembe a célcsoport adottságait.
10. A pontozás jelentsen szelektálást, vagyis azoknak a pontozási rendszereknek nincsen értelme és jelentősége, ahol minden kérelem elutasításra vagy egységesen támogatásra kerül.
11. Kapcsolódjon hozzá reális szankció rendszer.
12. A pontozási rendszerek legyenek dinamikusak, vagyis az előző pályázati időszakokban felhalmozott tapasztalatok kerüljenek beépítésre a következő időszakokban, vagy programozási időszakokban, ugyanazt a hibát több alkalommal ne kövessük el.

Az imént megfogalmazott, a bírálati szempontokkal szemben támasztott követelmények gyakorlati alkalmazásával foglalkozó javaslataim figyelembevételével, számos jelenleg a rendszer működését gátoló, lassító és egyéb problémát lehetne megszüntetnie, mely

véleményem szerint egy igen markáns javulást eredményezhetne a vizsgált pályázati rendszer működtetése során.

Irodalomjegyzék

1. Bourgeon J-M. – Chambers R. G. (2000): Stop-and-Go Agricultural Policies, *American Journal of Agricultural Economics*, 82.1, 1-13 p.
2. Buday-Sántha A. (2010): Vidékfejlesztés, *Gazdálkodás*, Budapest, 54. 7. 792-798 p.
3. Dorgai L. – Udovecz G. (2009): A közvetlen agrártámogatások feltételezett csökkentésének becsült hatásai Magyarországon, *Gazdálkodás*, 53. évfolyam, 2. szám 128-137.
4. Egyedné Gergely, J. (2015). Az önkormányzatok lehetőségei a szuburbanizációs folyamatok alakításában. A szuburbanizációs hatások térbeli megjelenése és a különbségek mögötti lehetséges okok vizsgálata a Budapesti Agglomeráció példáján (Doctoral dissertation, Budapesti Corvinus Egyetem). DOI: 10.14267/phd.2015013
5. Fazekas S. (2010): A magyar vidék talpra állításáért! *Gazdálkodás*. 54. 6. 583-586.
6. Goda P., Tóth T. (2013): Pókháló- entrópia, mint új rendszervizsgálati megközelítés a területi elemzésekben. In: *Területi Statisztika*, 53 (2) pp. 169-189. DOI: 10.15196/TS560101
7. Gujarati D. N. (2003): *Basic Econometrics*. McGraw-Hill Higher Education.
8. Guth L. ; Káposzta J. ; Kapronczai I. ; Lehota J. ; Molnár J. ; Péter B.; Puskás, J.; Szénay L. ; Tóth T. ; Villányi, L. ; et al. *Agrárgazdaságtan Budapest, Magyarország : Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó (2000) , 242 p.*
9. Horváth, M.-Józsa Z. (2016): "Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrátum." 564-582. DOI: 10.14232/phd.3950
10. Kollár K., Goda P., Tóth T. (2009): The Main Dimensions of the Regional Competitiveness *Delhi Business Review* 10:(2) p. 109.
11. Nagy L. - Balogh P. (2013): *Ökonometria*, Debreceni Egyetem, Debrecen 160 pp.
12. Ritter K. - Nagy H. - Tóth T. (2013): Hátrányos helyzetű vidéki térségek és helyi fejlesztési lehetőségeik egy Észak-magyarországi példán keresztül. pp. 224-242. In: Lukovics M. - Savanya P. (szerk.) (2013): *Új hangsúlyok a területi fejlődésben*. Szeged: JATE Press