

EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

5. sz. különjelentés

2010

ISSN 1831-0893

A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS
A VIDÉKFEJLESZTÉS
GYAKORLATÁBAN



HU



5 // 2010. sz. különjelentés

A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS A VIDÉKFEJLESZTÉS GYAKORLATÁBAN

(az EUMSz. 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése szerint)

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

5 // 2010. sz. különjelentés

Jelentős mennyiségű további információt talál az Európai Unióról az interneten.
Az információk az Europa szerveren, a következő címen állnak rendelkezésre: <http://europa.eu>

Katalógusinformáció a kiadvány végén található.
Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010

ISBN 978-92-9207-890-4
doi:10.2865/34270

© Európai Unió, 2010
A sokszorosítás a forrás megnevezésével engedélyezett.

Printed in Luxembourg

TARTALOMJEGYZÉK

Bekezdés

KIFEJEZÉSGYŰJTEMÉNY

I-X **ÖSSZEFOGLALÓ**

1-7 **BEVEZETÉS**

8-11 **AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE**

12-114 **ÉSZREVÉTELEK**

12-46 **HOGYAN ALKALMAZTÁK AZ AKCIÓCSOPORTOK A LEADER-PROGRAM TÖBBLETÉRTÉKET TEREMTŐ SAJÁTOSságAIT?**

12-46 AZ AKCIÓCSOPORTOK A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS GYAKORLATBA ÜLTETÉSE SORÁN CSAK KORLÁTOZOTTAN ÉRVÉNYESÍTETTÉK A LEADER-PROGRAM SAJÁTOSságAINAK ÉRTÉKNÖVELŐ POTENCIÁLJÁT, BÁR AZ ELLENŐRÖK TALÁLTAK KÖVETENDŐ PÉLDÁKAT IS

47-71 **MENNYIRE HATÉKONY ÉS EREDMÉNYES AZ AKCIÓCSOPORTOK PÉNZGAZDÁLKODÁSA?**

47-71 AZ AKCIÓCSOPORTOK NEM TARTOTTÁK ELÉGGE SZEM ELŐTT A HATÉKONYSÁG, ILLETVE A MÉLTÁNYOS ÉS ÁTLÁTHATÓ ELJÁRÁSOK SZÜKSÉGESSÉGÉT

72-93 **A LEADER-PROGRAMOK BIZOTTSÁGI ÉS TAGÁLLAMI IRÁNYÍTÁSA**

72-93 A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK NEM VOLTAK ELÉG SZIGORÚAK, ÍGY AZ AKCIÓCSOPORTOK MELLETT ŐK IS FELELŐSEK AZÉRT, HOGY A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS LEHETSÉGES TÖBBLETÉRTÉKE CSAK RÉSZBEN VALÓSULT MEG. NEM KORLÁTOZTÁK UGYANIS MEGFELELŐ INTÉZKEDÉSEKSEL A KÖLTSÉGEKET ÉS KOCKÁZATOKAT

94-114 **A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK ÁLTAL VÉGZETT MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉS**

94-114 A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK NEM TUDJÁK KIMUTATNI, HOGY MILYEN TÖBBLETÉRTÉKET HOZOTT A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS ALKALMAZÁSA, ÉS EGYELŐRE NEM ÉRTÉKELTÉK A JÁRULÉKOS KÖLTSÉGEKET ÉS A KOCKÁZATOKAT

115-126 **KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK**

MELLÉKLET – AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK LISTÁJA

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

KIFEJEZÉSGYŰJTEMÉNY

4. tengely: A 2007–2013-as programozási időszakban a vidékfejlesztés négy tengely mentén valósul meg, melyek mindegyike összefüggő intézkedéscsomagot alkot. A 4. tengely a Leader-megközelítés.

Célprogram: Egy szakpolitika gyakorlatba ültetését szolgáló támogatási rendszer. A célprogram határozza meg, hogy a projektek milyen szabályok mellett támogathatók.

EU: Európai Unió

Hatékony és eredményes pénzgazdálkodás: Az uniós költségvetés méltányos és átlátható kezelése, összhangban a költségvetési rendellel és különösen a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség költségvetési alapelveivel.

Helyi akciócsoport (HACS): A helyi akciócsoport a helyi köz- és magánszféra társulásaként jön létre, feladata a helyi fejlesztési stratégia előterjesztése, illetve projektek kiválasztása.

Holtteher: Olyan helyzet, amikor a támogatott projekt a támogatás nélkül is részben vagy egészében megvalósult volna.

Leader-megközelítés: Olyan módszer az uniós vidékfejlesztési politika céljainak megvalósítására, amely a hagyományos, fentről lefelé irányuló megközelítés helyett alulról felfelé építkezik. A LEADER francia mozaikszó, melynek jelentése: „közösségi kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztése érdekében”.

Leader-program: A Leader-megközelítés megtervezését és gyakorlatba ültetését szolgáló, a tagállam által előkészített és a Bizottság által jóváhagyott dokumentum. Az első Leader-programok 1991 és 1993 között zajlottak, ezeket a Leader II időszaka követte (1994–1999). Jelen ellenőrzés tárgya a Leader+ program (2000–2006), illetve a vidékfejlesztési programok részét képező Leader 4. tengely (2007–2013).

Programozási időszak: Az uniós szakpolitikák, például a vidékfejlesztési politika megtervezésének és végrehajtásának többéves keretrendszere; a jelenlegi időszak 2007-től 2013-ig tart.

Tagállam: Jelen ellenőrzés fogalomhasználatában „tagállam” alatt a Leader-programok irányításával megbízott hatóságok értendők, ti. a tagállamok e célból irányító hatóságot jelölnek ki. Egyes tagállamokban, például Németországban, Spanyolországban és Olaszországban minden régió külön-külön programmal és irányító hatósággal rendelkezik.

Többletérték, értéknövelő hatás: Jelen ellenőrzés fogalomhasználatában a Leader-megközelítésből származó hasznok, mint például az, hogy a helyi igények és helyi megoldások felmérése pontosabbá válik, a helyi érdekeltek elkötelezettsége nő, és bővülnek az innovációs lehetőségek.

Videkfejlesztési program: Az uniós vidékfejlesztési politika megtervezését és gyakorlatba ültetését szolgáló, a tagállam által előkészített és a Bizottság által jóváhagyott dokumentum.

ÖSSZEFOGLALÓ

I.

A Leader olyan módszer az uniós vidékfejlesztési politika céljainak megvalósítására, amely a hagyományos, fentről lefelé irányuló megközelítés helyett alulról felfelé építkezik. A Leader-megközelítés a finanszírozás hagyományos módszereihez képest magasabb költségekkel és nagyobb kockázatokkal jár, a végrehajtás ugyanis eggyel több szinten történik, az uniós költségvetés irányítását pedig sok helyi partnerség (HACS, helyi akciócsoport) veszi át.

II.

A Leader-módszer többletköltségét és hozzáadott kockázatait az alulról felfelé építkező, partneri szemlélettől várható többletérték indokolja, amely például abban nyilvánul meg, hogy pontosabbá válik a helyi igények és megoldások felmérése, a helyi érdekeltek elkötelezettsége nő, és bővülnek az innovációs lehetőségek.

III.

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Leader-megközelítést értéknövelő, ugyanakkor a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás kockázatait minimalizáló módon hajtották-e végre. Az ellenőrök értékelték, hogy az akciócsoportok milyen teljesítményt nyújtottak a 2000–2006-os Leader+ programok végrehajtása során, amelyek végső kiadásaira 2009-ben került sor. Megvizsgálták továbbá a csoportok 4. tengelyes stratégiáját, amely a 2007–2013-as időszak tekintetében meghatározza, hogyan tervezik a csoportok átültetni a gyakorlatba a Leader-megközelítést.

IV.

Az akciócsoportok a Leader-megközelítés gyakorlatba ültetése során csak korlátozottan érvényesítették a Leader-program sajátosságainak értéknövelő potenciálját, bár az ellenőrök találtak követendő példákat is. Az alulról felfelé építkező megközelítés kevésbé érvényesült azoknál az akciócsoportoknál, amelyek a legtöbb támogatást saját tagszervezeteiknek adták; a partnerségtől várható többletérték nem valósult meg ott, ahol a döntéshozatalt a helyi hatóságok uralták; kevés akciócsoport tudta kimutatni, hogy stratégiáját vagy projektjeit az innováció vagy az ágazatok közötti együttműködés fémjelzte. Az akciócsoportok nem fektettek hangsúlyt a helyi stratégia céljainak megvalósítására.

V.

A Számvevőszék hiányosságokat tárt fel az akciócsoportok pénzgazdálkodásának hatékonyságát és eredményességét illetően is, elsősorban azt, hogy az akciócsoportok hatékonyságra való tekintet nélkül adtak támogatásokat projekteknek. Az eljárások nem mindig voltak átláthatóak, és nem igazolták kellő mértékben az akciócsoport döntéshozatalának tárgyilagos és érdekmentes voltát. Ezek a hiányosságok egybecsengenek a Számvevőszék 2000. évi éves jelentésében megfogalmazottakkal.

VI.

A Bizottság és a tagállamok nem voltak eléggé szigorúak, így az akciócsoportok mellett ők is felelősek azért, hogy a Leader-megközelítés lehetséges többletértéke csak részben valósult meg. Nem korlátozták ugyanis megfelelő intézkedésekkel a költségeket és kockázatokat. Tíz évvel a Leader előző számvevőszéki ellenőrzése után továbbra is ugyanazok a hiányosságok állnak fenn.

ÖSSZEFOGLALÓ

VII.

A Bizottság egyelőre nem mutatta ki, hogy a kiadások eredményesek és hatékonyak-e, hogy a Leader-megközelítésnek köszönhetően létrejött-e többletérték, illetve hogy az ismert kockázatok mennyire jelentkeztek a gyakorlatban, és hogy a végrehajtás ténylegesen milyen költségekkel jár.

VIII.

Tekintettel a hiányosságok tartós fennállására, a Számvevőszék azt javasolja a Bizottságnak és a tagállamoknak, hogy tegyék egyértelművé és tartassák be a holtteher-kockázatot mérséklő előírásokat, valamint biztosítsák, hogy a projektkiválasztási eljárások tárgyilagosak és megfelelően dokumentáltak legyenek, s hogy a gyakorlatban is érvényesüljön a partneri szemlélet. A költségvetési rendelet betartása aprólékos eljárásokat követel meg az összeférhetlenség bármilyen kockázatának elkerülése érdekében. Ehhez szükséges érdekeltségi nyilatkozatok benyújtása, a projektértékelési és -kiválasztási eljárásoktól való távolmaradás, és az, hogy az esetleges összeférhetlenségi eseteket jelentsék az irányító hatóságnak.

IX.

A 2007–2013-as időszak hátralévő részében a Bizottság gondoskodjon róla, hogy a tagállamok tegyék kötelezővé az akciócsoportok számára olyan, az érintett térséghez kötődő, mérhető célok kitűzését, amelyeket a Leader-program révén el lehet érni. A tagállamok a maguk részéről írják elő az akciócsoportoknak, hogy számoljanak be helyi stratégiai céljaik eléréséről, arról, hogyan teremtettek többletértéket a Leader-megközelítés révén, valamint a támogatási kiadások és a működési költségek hatékonyságáról.

X.

A monitoring irányuljon inkább a Leader-megközelítésből származó többletérték, valamint a hatékonyság és eredményesség szempontjaira, és egészüljön ki a felügyeleti és kontrollrendszerekből származó adatokkal, hogy a Bizottság elegendő, megbízható és releváns adatokkal tudja bizonyítani, hogy a Leader-programok többletértéket teremtettek, és hogy a keretükben folytatott pénzgazdálkodás hatékony és eredményes volt.

BEVEZETÉS

1. A Leader-program az Unió „alulról felfelé” építkező módszerre a vidékfejlesztési politika végrehajtására. A módszert hét sajátosság jellemzi (lásd: **1. ábra**). Helyi akciócsoportok (röviden: HACS-ok, akciócsoportok) pénzügyi támogatást kapnak a helyi vidékfejlesztési stratégia – elsősorban helyi projektek támogatása révén történő¹ – megvalósításához (a támogatott projektekre a **melléklet** hoz példákat). Az akciócsoportok kisebb vidéki közösségek², amelyek a köz- és magánszféra (vagy a non-profit szektor) társulása révén jönnek létre.

¹ A támogatást az Unió és az adott tagállam közhatóságai közösen finanszírozzák. Az esetek többségében a támogatás csak részben fedezi a projekt összköltségét; a kedvezményezettnek is anyagi részt kell vállalnia. Az akciócsoportok működési költségeit az EU szintén közösen fedezi a nemzeti vagy regionális hatóságokkal.

² Értsd: vidéki közösségek legfeljebb 150 000 lakossal.

1. ÁBRA

A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS HÉT FŐ SAJÁTÓSÁGA



2. A szakpolitikai célokat és a jogszabályi keretet uniós előírások határozzák meg. A tagállamok nemzeti vagy regionális szintű programokat dolgoznak ki a Leader-megközelítés végrehajtásához, amelyeket a Bizottság jóváhagy. A potenciális akciócsoportok a nemzeti vagy regionális követelményekkel összhangban helyi stratégiát alakítanak ki, és forrásokat igényelnek az illetékes hatóságoktól. A tagállamok feladata az akciócsoportok kiválasztása, az uniós támogatás és a nemzeti társfinanszírozás kifizetése, valamint a megvalósítás figyelemmel kísérése és ellenőrzése. A finanszírozandó projekteket az akciócsoportok választják ki. Egyes tagállamokban az akciócsoportok egy éves keretösszeg erejéig kiválasztják a projekteket, a támogatási kérelmek feldolgozásáról és a támogatások kifizetéséről pedig a nemzeti vagy regionális hatóságok gondoskodnak. Más tagállamokban a folyamat egészét az akciócsoportok végzik; saját éves vagy többéves költségvetéssel rendelkeznek a támogatások folyósításához.

3. A Leader először „közösségi kezdeményezésként” indult 1991-ben, ezt követte a Leader II (1994–1999), majd a Leader+ (2000–2006)³. Bár a Leader+ időszaka 2006-ban névlegesen véget ért, a projektek végrehajtása és a kifizetések 2009 közepéig kitölthetnek. Az Unió 15 régi tagállamában 893, az új tagállamokban 281 Leader+ akciócsoport működött. Az Unió a Leader+ program keretében összesen körülbelül 2,1 milliárd EUR hozzájárulást fog nyújtani.

4. 2007-ben a Leader bekerült a vidékfejlesztési rendeletbe⁴, mint a szakpolitika három „bevett” tengelye céljainak megvalósítását szolgáló alternatív eszköz (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

³ Az új tagállamok 2004–2006-os vidékfejlesztési operatív programjukban egy ehhez hasonló intézkedést hajthattak végre.

⁴ A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról (HL L 277., 2005.10.21., 1. o.).

1. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

A 2007–2013-AS VIDÉKFEJLESZTÉSI POLITIKA NÉGY TENGYELYE

- 1. tengely:** a szerkezetátalakítást, a fejlesztést és az innovációt támogató intézkedések, melyek célja a mezőgazdaság és az erdészet versenyképességének javítása.
- 2. tengely:** tájgazdálkodást támogató intézkedések, melyek célja a környezet és a tájképi jelleg javítása.
- 3. tengely:** vidéki területeken az életminőség javítását, valamint a gazdasági tevékenység diverzifikálásának előmozdítását célzó intézkedések.
- 4. tengely:** a Leader-megközelítés alkalmazása az 1–3. tengely céljainak megvalósításához.

5. A Bizottság 2007-ben és 2008 elején jóváhagyta a 2007–2013-as nemzeti és regionális vidékfejlesztési programok többségét. 2009 végére a tagállamok a 4. tengely keretében több mint 2 000 akciócsoportot választottak ki. A Leader-tengely keretében tervezett uniós kiadások ebben a programozási időszakban 5,5 milliárd EUR-nak felelnek meg (lásd: **2. ábra**)⁵, ami a tagállami társfinanszírozás révén további 3,4 milliárd EUR összegű közforrással egészül ki.
6. A Leader-megközelítés alapvetése, hogy ez a módszer a végrehajtás hagyományos, felülről lefelé irányuló formájához⁶ képest többletértéket biztosít. Az alulról felfelé irányuló módszerek, valamint a különböző ágazatok közötti helyi együttműködés mozgósítja a helyi tartalékokat. A helyi csoportok helyzete a legalkalmasabb arra, hogy a helyi problémákra integratív és innovatív helyi megoldásokat találjanak, és a reagálóképességük is nagyobb lehet. A helyi döntéshozatalban való részvétel lelkesebb hozzáálláshoz vezet és növeli az elkötelezettséget, aminek következtében a helyi vidékfejlesztés javul és fenntarthatóbbá válik⁷. Az alulról felfelé építkező megközelítés révén elérhető közösségi részvétel olyan, kevésbé kézzelfogható hatásokkal is járhat, mint a „kapacitásfejlesztés” és a „helyi lakosság önállósítása”⁸ (lásd: **3. ábra**).

⁵ Az Unió 15 régi tagállamának vidékfejlesztési programjaiban a 4. tengely (Leader) a tervezett kiadások 5–11%-át teszi ki, az új tagállamok programjaiban ez az arány legalább 2,5%.

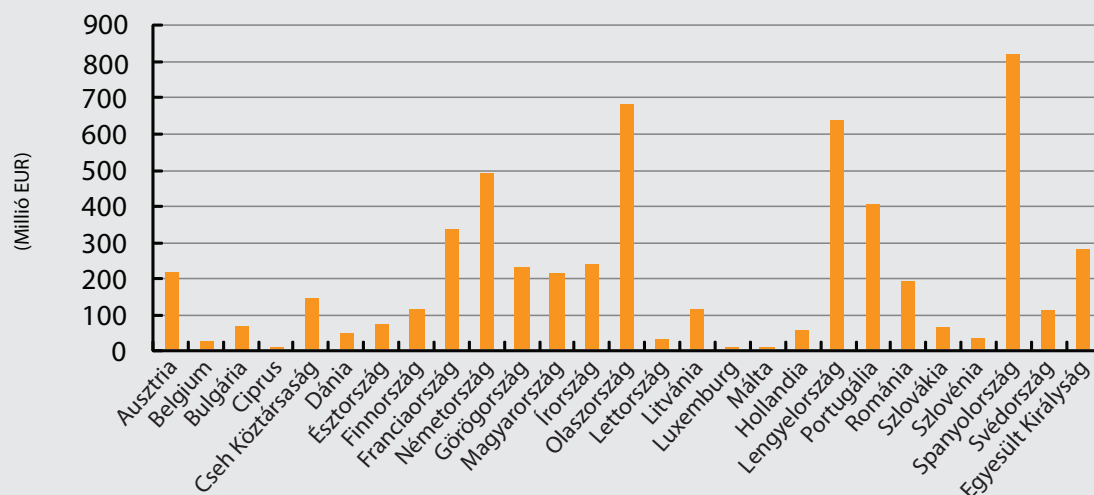
⁶ A „felülről lefelé” irányuló módszer értelmében a nemzeti vagy regionális hatóságok intézkedéseket és projekt kiválasztási szempontokat dolgoznak ki, munkatársaik pedig értékelik a projektjavaslatokat és határoznak az odaítélendő támogatásokról. Előfordulhat, hogy a nemzeti vagy regionális támogatási rendszerekhez kapcsolódó egyes feladatokat a helyi irodák munkatársai végzik el.

⁷ „A Leader-megközelítés mögött álló legfőbb elgondolás szerint [...] a fejlesztési stratégiák hatásosabbak és hatékonyabbak, ha a helyi szereplők helyi szinten hoznak döntést és hajtják végre azt.” *European Commission Fact sheet. A Leader-megközelítés.*

⁸ „A Leader révén elért kapacitásfejlesztés, illetve a helyi lakosság nagyobb önállósága olyasmiről, amit a vidéki közösség javára előállt többletértéknek kell tekinteni.” A Bizottság válasza a 2000. évi éves jelentésre.

2. ÁBRA

A 4. TENGELEK (LEADER, 2007–2013) KERETÉBEN PROGRAMOZOTT UNIÓS FORRÁSOK TAGÁLLAMONKÉNTI LEBONTÁSA



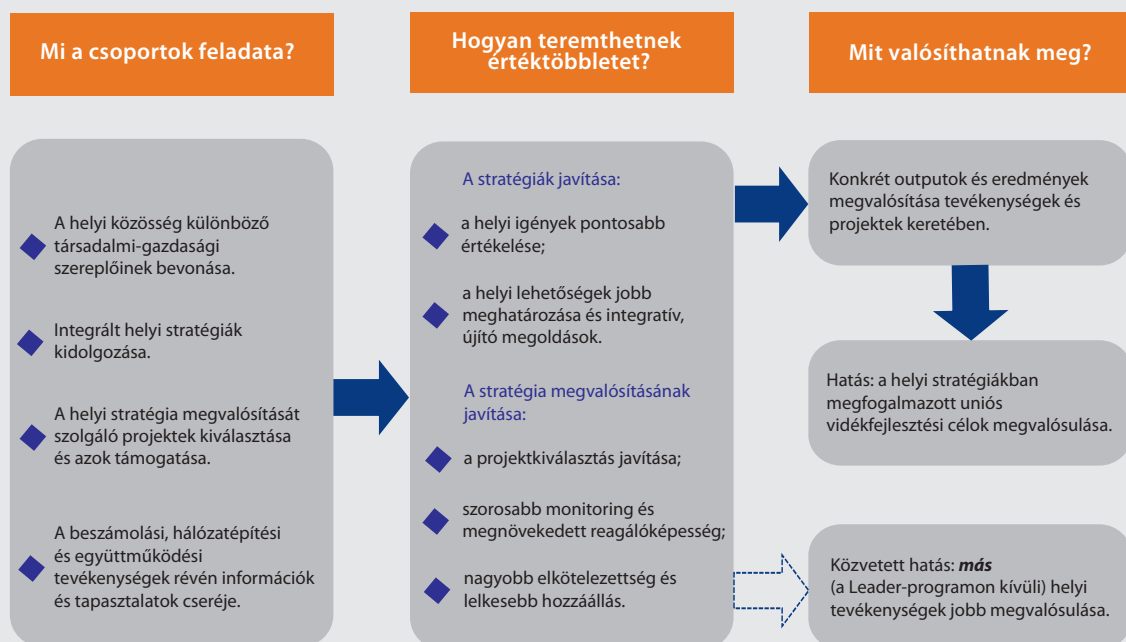
7. Az akciócsoportok révén egy újabb végrehajtási szint keletkezik, ami bizonyos költségekkel jár. Továbbá a döntéshozatal helyi partnerségekre való átruházása kockázatot jelent az uniós pénzeszközökkel való gazdálkodás megbízhatóságára nézve is mind a méltányosság, átláthatóság és elszámoltathatóság, mind a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség szempontjából. A Leader-program legutolsó, a 2000. évi éves jelentés⁹ keretében történő ellenőrzése során a Számvevőszék komoly hiányosságokat tárt fel az akciócsoportok pénzkezelésére vonatkozóan: bizonyos akciócsoportok holtteher kockázata mellett visszádatumoztak támogatásokat; a projektkiválasztás nem volt megfelelően átlátható; összeférhetlenség alakulhatott ki, magasak voltak a működési költségek, és elhúzódtak az eljárások. A Bizottság azt válaszolta, hogy tisztában van a kockázatokkal. Válaszlépése elsősorban abban állt, hogy útmutatások és az információcsere élénkítése révén erősítse a helyes gyakorlatot, illetve a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét¹⁰.

⁹ Lásd a 2000-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 3.96–3.112. bekezdését (HL C 359., 2001.12.15.).

¹⁰ Erről a témáról további információ található a 72–77., illetve 104–106. bekezdésben.

3. ÁBRA

AZ AKCIÓCSOPORTOK SZEREPE A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS MEGVALÓSÍTÁSÁBAN



AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

8. Amint a fentiekből kitűnik, a Leader-megközelítés a vidékfejlesztési politika hagyományosabb, központosított végrehajtási módszereihez képest további költségeket és kockázatokat von maga után, ugyanakkor hét sajátossága révén többletértéket is teremthet. Ez elvezet a Számvevőszék által feltett ellenőrzési kérdéshez: *Értéknövelő, ugyanakkor a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás kockázatait minimalizáló módon hajtották-e végre a Leader-programot?*
9. A Számvevőszék az alábbiakra alapozta ellenőrzését:
- o ellenőrzési kérdőívek kitöltetése 23 tagállam véletlenszerű mintába választott 202 akciócsoportjával;
 - o a minta 27 akciócsoportja esetében a rájuk vonatkozó dokumentáció felülvizsgálata;
 - o helyszíni ellenőrzések végzése és esettanulmány-minták bekérése a minta 13 akciócsoportja, illetve 60 olyan projekt esetében, amelyek jól tükrözték az őket finanszírozó akciócsoport projektjeinek jellegét (a projektek felsorolását lásd a **mellékletben**);
 - o a 2007–2013-as időszakra programozott uniós pénzeszközöknek együttesen több mint 40%-át lefedő 11 ellenőrzött Leader-program irányító hatóságainak ellenőrzése;
 - o a Bizottság Leaderrel kapcsolatos tevékenységeinek ellenőrzése.

Amikor 2009 első felében sor került az ellenőrzés helyszíni szakaszára, az akciócsoportok éppen befejezték 2000–2006-os Leader+ helyi vidékfejlesztési stratégiájuk végrehajtását¹¹, és a tagállamok már kiválasztották a következő akciócsoportokat az alapján, hogy a 2007–2013-as időszakra vonatkozó 4. tengelyes stratégiájukban hogyan tervezték a Leader-megközelítés alkalmazását. A 4. tengelyes stratégia végrehajtását az akciócsoportok – Németország és Aragónia (Spanyolország) kivételével – még nem kezdték meg.

¹¹ A lengyel akciócsoportok átmeneti Leader+ programokat hajtottak végre, amelyek nem vethetők össze a többi tagállaméival.

10. Bizottsági dokumentumok és kiadványok¹², illetve a szabályozás alapján a Számvevőszék kritériumrendszerrel dolgozott ki a „bevált gyakorlatra” vonatkozóan. Az ellenőrök megvizsgálták, hogy a kiválasztott akciócsoportok mennyire feleltek meg ezeknek a kritériumoknak a Leader+ időszakában, illetve a 4. tengelyes stratégiájuk elkészítésekor. Az ellenőrzésre az akciócsoportok székhelyén került sor, hogy át lehessen tekinteni a vonatkozó dokumentumokat, és hogy az akciócsoportok tagjaival meg lehessen vitatni a körülményeket és az alkalmazott stratégiát. A kiválasztott projekteket az ellenőrök szintén megvizsgálták a helyszínen, és elbeszélgettek a projektgazdákkal. Ahol hiányosságot vagy jól bevált gyakorlatot észleltek, ott megvizsgálták a kapcsolódó tagállami vagy regionális monitoringra, illetve értékelésre vonatkozó információkat, eljárásokat és kontrollrendszereket is, hogy ezáltal értékeljék, a megfigyelt gyakorlat tipikus-e. A Számvevőszék a tagállami, illetve regionális programok és működési szabályok, valamint ellenőrzési eredmények, végrehajtási jelentések és értékelések alapján mérte fel, hogy a Bizottság és a tagállamok milyen teljesítményt nyújtottak a Leader irányítása, monitorozása, értékelése és felügyelete során. Az ellenőrzés magában foglalta a vizsgált 11 vidékfejlesztési program 4. tengelyének Bizottság általi értékelését, valamint a 4. tengelyes akciócsoportok tagállamok általi kiválasztását is.

11. Az észrevételeket az alábbi főbb témakörök szerinti lebontásban közöljük:

- o hogyan ültették át a gyakorlatba a Leader-program sajátosságait az akciócsoportok;
- o mennyire hatékony és eredményes az akciócsoportok pénzgazdálkodása;
- o a Leader-programok bizottsági és tagállami irányítása;
- o a Bizottság és a tagállamok által végzett monitoring és értékelés.

¹² Lásd különösen: A Bizottság 2000. április 14-i közleménye a tagállamoknak a vidékfejlesztésről szóló közösségi kezdeményezésre (Leader+) vonatkozó iránymutatások meghatározásáról (HL C 139., 2000.5.18., 5. o.), valamint az 1698/2005/EK rendelet 61–65. cikke.

A 4. TENGELYES STRATÉGIA VÉGREHAJTÁSÁNAK KÖLTSÉGVETÉSE KIVÁLASZTOTT AKCIÓCSOPORTOKNÁL

(millió EUR)

Akciócsoport azonosítója	Tagállam (régió)	A 4. tengely költségvetése a 2007–2013-as időszakban ¹
DE-BY	Németország (Bajorország) ²	2,6
DE-MV	Németország (Mecklenburg–Előpomeránia) ²	5,4
IE	Írország	14,6
EL	Görögország	6,5
ES-A	Spanyolország (Aragónia)	7,1
ES-CM	Spanyolország (Castilla–La Mancha)	3,9
FR (PL)	Franciaország (Loire-mente)	1,5
FR (LR)	Franciaország (Languedoc–Roussillon)	3,2
IT-TOS	Olaszország (Toszkána)	7,6
HU	Magyarország	5,9
PL (WP)	Lengyelország (Pomeránia)	4,3
PL (WŚ)	Lengyelország (Świętokrzyskie)	2,1
PT	Portugália	6,0

¹ Nemzeti vagy regionális társfinanszírozással együtt.

² Indikatív összegek.

ÉSZREVÉTELEK

HOGYAN ALKALMAZTÁK AZ AKCIÓCSOPORTOK A LEADER-PROGRAM TÖBBLETÉRTÉKET TEREMTŐ SAJÁTOSÁGAIKT?

AZ AKCIÓCSOPORTOK A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS GYAKORLATBA ÜLTETÉSE SORÁN CSAK KORLÁTOZOTTAN ÉRVÉNYESÍTETTÉK A LEADER-PROGRAM SAJÁTOSÁGAINAK ÉRTÉKNÖVELŐ POTENCIÁLJÁT, BÁR AZ ELLENŐRÖK TALÁLTAK KÖVETENDŐ PÉLDÁKAT IS

ALULRÓL FELFELÉ ÉPÍTKEZŐ MEGKÖZELÍTÉS

- 12.** Az alulról felfelé építkező megközelítés célja a helyi vidékfejlesztésben való részvétel népszerűsítése a helyi közösség, a gazdasági és társadalmi érdekcsoportok, valamint az állami és magánintézmények képviselőinek bevonása révén: a helyi közösség vegyen részt az igényeknek legjobban megfelelő helyi stratégia kidolgozásában, illetve az abban megfogalmazott célokhoz szükséges tevékenységek (projektek) megvalósításában.

Valamilyen szinten mindegyik akciócsoport be tudta vonni a helyi közösséget, ám egyes akciócsoportok saját tagjaik szervezeteinek utalták ki a Leader+ támogatásainak többségét

- 13.** Az akciócsoportok többféle módon tájékoztatták a helyi közösséget a projekt-támogatási lehetőségekről: nyilvános találkozókön és rendezvényeken, szórólapok és kiadványok segítségével, illetve a csoport internetes honlapján vagy tagjain keresztül. Az akciócsoport így nem csupán a már meglévő támogatási igényekre reagált, hanem elvileg új befektetési vagy egyéb projektlehetőségek számbavételére ösztönzött további helyi szereplőket. A toszkán (Olaszország) akciócsoport például információs pultot állított fel a helyi kereskedelmi kamarában. A Leader-programokat a helyi lapok cikkei, valamint a projektek helyszínén kitett táblák is népszerűsítették. A magyar akciócsoport az egyes falvak határán kitett táblákkal is felhívta a figyelmet a Leader-programra.



1. kép – Magyarország – Jelzőtáblák mutatják, hogy a falu részt vesz a Leader-programban

14. Mindegyik akciócsoportnak voltak helyi irodái is, ahol személyzet segítette a projektgazdákat támogatási kérelmük elkészítésében¹³. Ez az „ingyenes tanácsadói szolgáltatás” serkentően hatott a támogatási kérelmek benyújtására, enélkül ugyanis – különösen kisebb projektek kezdő projektgazdáit – elriaszthatta volna az eljárások hosszadalmas és bonyolult volta (lásd: 70. bekezdés).
15. Sok projekt nem állt másból, mint beruházások, tanulmányok és rendezvények támogatásából, ám egyes akciócsoportok tevékenyen együttműködtek a helyi szereplőkkel abban, hogy a felmerülő ötleteket megvitassák és stratégiai jelleggel bíró projektté formálják. Mecklenburg–Előpomerániában (Németország) például az akciócsoport „innovációs teamnek” elkelesztett munkacsoportokat állított fel, hogy útmutatást és támogatást nyújtson az összetettebb projekteket megvalósító projektgazdáknak. Az ír akciócsoport „fejlesztési munkatársakat” alkalmazott arra, hogy a stratégiai célok megvalósítását elősegítő projektötleteket kutassanak fel és dolgozzanak ki (lásd: **2. háttérmagyarázat**).

¹³ Görögországban a nemzeti szabályozás értelmében ez a fajta segítségnyújtás tilos volt attól kezdve, hogy a hivatalos pályázati felhívás megjelent. A megkérdozett projektgazdák mindegyike szakértőt bízott meg támogatási kérelme elkészítésével, egyenként 1 200 és 3 500 EUR közötti összegért.

2. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

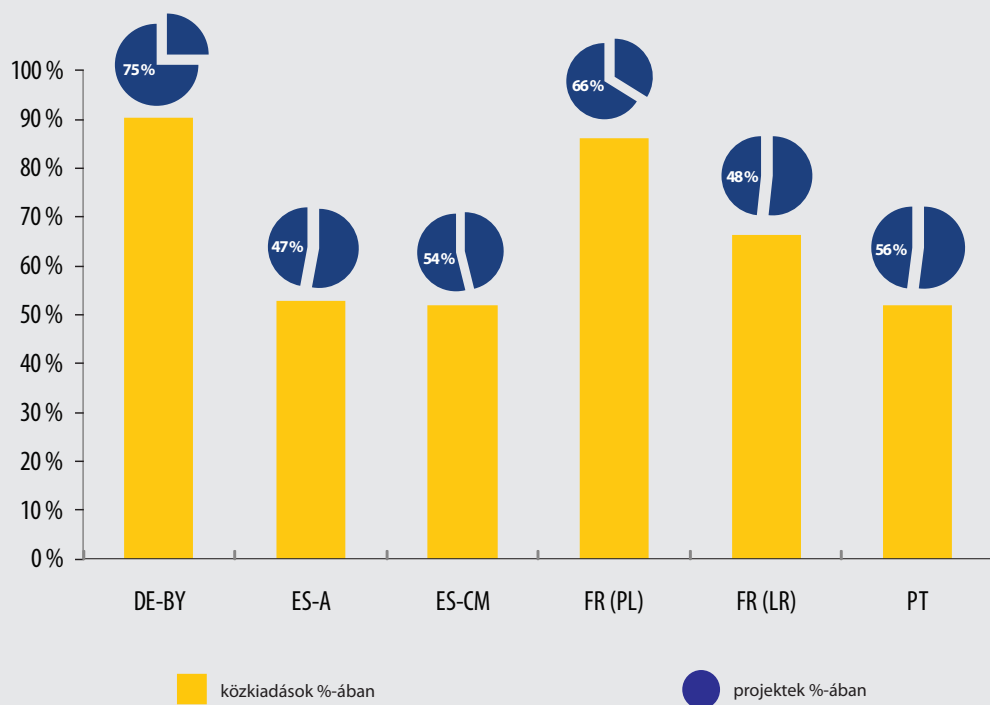
AZ ÍR AKCIÓCSOPORT PROJEKTFEJLESZTÉSI MUNKATÁRSAINAK FELADATKÖRE

A fejlesztési munkatársak feladatkörébe a következők tartoztak: tevékenységek és kezdeményezések elemzése, felkutatása és kidolgozása, ezek serkentése és népszerűsítése. Az „élelmiszer-ipari” felelős például a helyi élelmiszertermékek regionális márkáját fejlesztette és annak marketingjével foglalkozott, alternatív mezőgazdasági kezdeményezéseket dolgozott ki stb. A munkatárs aktív blogot tartott fenn; találkozót és rendezvényeket szervezett, illetve azokon részt vett; továbbá tevékenyen támogatta élelmiszer-ipari szakértők projektjeinek kidolgozását.

16. Az ellenőrzött akciócsoportok mindegyikénél előfordult, hogy a tagok szervezetei által pályázott projekteknek ítélték oda támogatásokat. A bajor (Németország) akciócsoport Leader+ programjában csupán 12 különböző projektgazda vett részt, közülük hatnak közvetlen kapcsolata volt az akciócsoporttal. A 11 Leader+ akciócsoportból hat esetében az ilyen támogatások aránya a teljes összeg 50%-a és több mint 90%-a között mozgott (lásd: **4. ábra**). A tágabb közösség számára ezért kevesebb támogatás állt rendelkezésre, így annak tagjai csak korlátozott mértékben tudtak projektekben részt venni és ezáltal bevonódni.

4. ÁBRA

AZ AKCIÓCSOPORTOK SAJÁT MAGUKNAK, ILLETVE TAGSZERVEZETEIKNEK ODAÍTÉLT TÁMOGATÁSAI¹



¹ Ideértve azon szervezeteket is, amelyekben a tagok közvetlen érdekeltséggel rendelkeztek. Aragónia esetében nem szerepelnek azok a támogatások, amelyeket olyan önálló kisvállalkozásnak nyújtottak, ahol a projektgazda az akciócsoport tagja volt. Az akciócsoportok tagsági politikája a közösség bevonására törekszik, ezért nem korlátozza a részvételt (lásd: 19. bekezdés).

- 17.** Valamilyen mértékben mindegyik akciócsoport bevonta a helyi közösséget a 4. tengelybeli stratégiák kidolgozásába. A francia (Languedoc–Roussillon) és bajor akciócsoport a résztvevőket bekapcsoló módon, tematikus műhelyek szervezésével mérte fel a kistérség erős és gyenge pontjait, az ott kínálkozó lehetőségeket, illetve fennálló veszélyeket (angol rövidítés-sel: SWOT). Így vitatták meg a stratégiát is. Valamennyi akciócsoport nyilvános üléseken ismertette a Leader-programot és fogadta az ötleteket, ám Toszkána, Írország, Portugália és Castilla–La Mancha esetében nem volt egyértelmű, hogy a konzultáció befolyásolta-e – s ha igen, hogyan – az akciócsoport SWOT-elemzését, illetve a helyi stratégiai célok meghatározását. A konzultáció elsősorban arra irányult, hogy felmérjék és fokozzák a különböző intézkedések iránti igényt és projekterveket gyűjtsenek.

HELYI KÖZ- ÉS MAGÁNSZFÉRABELI PARTNERSÉGEK

- 18.** A Leader-megközelítés egyik legfontosabb sajátossága, hogy a döntéseket nem közhivatalok, hanem egy tágabb körű helyi partnerség hozza, amelyben a helyi önkormányzat részt vesz, de nem rendelkezik többségi szavazattal¹⁴. A közösségi részvétel azzal lehet fokozni, ha minden érdekelt fél részt vehet az akciócsoportban, és ha abban az összes fontosabb helyi szereplő képviselve van.

¹⁴ Az 1698/2005/EK rendelet 62. cikke: Az akciócsoportok az érintett terület különféle helyi társadalmi-gazdasági ágazataiból való partnereket képviselik. Döntéshozatali szinten a gazdasági és szociális partnerek, valamint a civil társadalom, úgymint a mezőgazdasági termelők, a vidéki nők, fiatalok és egyesületeik képviselői a helyi partnerségi együttműködés legalább 50%-át kell, hogy alkossák.

Az akciócsoportok nem mindig tudtak eredményes partnerséget kialakítani a köz- és magánszféra között

19. A lengyel és az aragóniai akciócsoport nyitott tagsági politikát folytatott, vagyis minden érdeklődő helyi lakost és helyi szervezetet bátorítottak a belépésre. Az aragóniai csoportnak például megközelítőleg 500 tagja volt (lásd: **2. táblázat**). A görög csoport ezzel szemben kisebb, meghívásos alapú tagsággal rendelkezett, s abból így kiszorulhattak olyan helyi szervezetek és lakosok, akikkel a partnerség tovább gazdagodhatott volna (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

2. TÁBLÁZAT

A LEADER+ AKCIÓCSOPORTOK TAGSÁGA

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
Akciócsoport tagjainak száma										
20	13	16	15	484	46	78	49	15	41	22
Ebből a döntéshozatali bizottságban résztvevő tagok száma										
11	13	16	7	16	20	20	22	13	21	7

3. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

A GÖRÖG AKCIÓCSOPORT ÖSSZETÉTELE

A Leader+ akciócsoport meghívás útján alakította ki tagságát, amelyben kevés helyi szereplőnek jutott képviselő; a csoport szerkezete nem zárta ki, hogy a közszféra befolyásolja a döntéshozatalt. A csoportot 15 részvényesből álló céggé szervezték, amelynek törzstőkéjét 97%-ban a helyi önkormányzatok jegyezték. A legfontosabb önkormányzatok kilenc képviselőjéből (leggyakrabban a polgármesterekből) álló igazgatótanács bizottságot hozott létre a projektkérelmek elbírálására. A bizottság három önkormányzat, valamint a következő négy szervezet képviselőit tömörítette: a kereskedelmi kamara, egy biogazdálkodó egyesület, egy nőszervezet és egy kutatási szervezet.

- 20.** A tagság mindegyik ellenőrzött akciócsoporthoz több ágazat és csoport képviselőiből tevődött össze; legtöbbször a helyi hatóságok, az idegenforgalom, az agrárágazat, valamint a kisvállalkozások képviselőiből. A döntéshozatali bizottságnak mindegyik akciócsoporthoz voltak női tagjai. Miután a fiatalok az uniós vidékfejlesztési politika kiemelt célcsoportját képezik, a döntéshozatali folyamatba való bevonásuk szavatolható, hogy igényeiket és lehetőségeiket megfelelően számításba veszik, és hogy hozzájuk igazított megoldásokat dolgoznak ki. A fiatalok a 4. tengelybeli 13 akciócsoporthoz csupán hétnek a tagságában rendelkeztek képvisellel (a döntéshozatali bizottságban pedig csak a spanyol és magyar akciócsoporthoz esetében). A többi csoport azt állította, hogy területén nincsenek ifjúsági szervezetek, ám semmilyen konkrét lépést nem tett annak érdekében, hogy fiatalokat vonjon be a csoportba.
- 21.** Mindegyik akciócsoporthoz tartotta azt a rendelkezést, miszerint a döntéshozatali bizottság tagjai legfeljebb 50%-ban származhatnak a közszférából. Kizárólag a francia akciócsoporthoz írtak elő a belső szabályok „kettős határozatképességi feltételt”, vagyis azt, hogy a döntéshozatali üléseken a szavazatok legalább 50%-a a magánszférabeli tagoktól származzék (bár ezt a szabályt később nem mindig tartották be).
- 22.** A Számvevőszék több más esetet is talált, amikor a Leader alapelveit nem a kellő szigorral tartották be. Franciaországban (Languedoc–Roussillon) a Leader+ döntéshozatali bizottságban az elnöke volt a döntő szavazat, gyakorlatilag többséget biztosítva ezáltal a közszférának. A másik francia akciócsoporthoz (Loire-mente) a döntéshozatali bizottság magánszférabeli tagjai többségükben a helyi közhatalóságok által létrehozott egyesületekből kerültek ki (lásd: **4. háttérmagyarázat**). A döntéshozatali bizottság a helyi önkormányzatok közös testülete (Syndicat) elé terjesztette a projekteket, és a végső döntést ez hozta meg a projektek támogatásáról.

A FRANCIA AKCIÓCSOPORT (LOIRE-MENTE) TAGJAI

Az akciócsoporthoz belső értékelést végzett, s ennek beszámolója szerint „a döntéshozatali bizottság összetétele kétséget ébreszt arra nézve, hogy a helyi szereplők teljes köre képviselve van benne. A magánszférából gyakorlatilag csak olyan partnerek kerültek be a bizottságba, akik a Pays (helyi önkormányzatokból szervezett területi egység) egyesületeinek a tagjai. Az egyesületeknél az elnöki tisztelet önkormányzati testületi tagok töltik be. [...] Bármilyen alapos terepismerettel is rendelkeznek ezek az egyesületek [...], érdemes lett volna bevonni helyi vállalkozások vezetőit, illetve a Pays-n kívüli egyesületek képviselőit is. Nincs képviselve továbbá sem a kereskedelmi és ipari, sem a szakmai kamara, csupán a mezőgazdasági kamarának volt egy képviselője a döntéshozatali bizottságban.”

23. A portugál akciócsoport alkalmanként úgy hozott pár szavazaton alapuló döntéseket, hogy a szavazatok mind a helyi önkormányzatoktól származtak (lásd: **5. háttérmagyarázat**)¹⁵. Ilyenkor a partnerségtől várható többletérték nem valósulhatott meg a döntéshozatalban.

¹⁵ A bajor akciócsoport is hagyott úgy jóvá projektjavaslatokat, hogy csak kevés tag volt jelen (lásd: **14. háttérmagyarázat**).

TERÜLETALAPÚ HELYI FEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK

24. A területalapú megközelítés értelmében egy akciócsoport a területe sajátos helyzetére, erős és gyenge pontjaira alapozva dolgozza ki és valósítja meg a fejlesztési stratégiáját. Ezt a lehetőséget az akciócsoportok csak úgy használhatják ki teljesen, ha igényeikhez és adottságaikhoz mért helyi célokat tűznek ki, és stratégiájuk végrehajtásának középpontjába e célok megvalósítását helyezik.
25. Az akciócsoport célkitűzései határozzák meg pontosan, hogy a stratégiának milyen helyi eredményekre kell vezetnie, mert csak így biztosítható egyértelmű keret és útmutatás a program napi szintű irányításához, és ez szolgálhat alapul a teljesítményirányításhoz és az elszámoltathatósághoz.

PORTUGÁL AKCIÓCSOPORT: SZAVAZÁSI RÉSZVÉTEL

A csoport döntéshozatali bizottságában képvisellel rendelkezett a három önkormányzat (akik felváltva töltötték be az elnöki, elnökhelyettesi, illetve kincstárnoki tiszteket), egy kulturális egyesület, egy kisvállalkozásokat tömörítő egyesület, egy helyi iparegyesület, valamint egy mezőgazdasági egyesület.

A számvevőszéki ellenőrök megvizsgálták a nyolc ülés jegyzőkönyvét, amelyeken a kiválasztott projekteket jóváhagyták. Három ülésen egyforma számban jelentek meg az önkormányzati, illetve az egyéb szektorbeli tagok. A másik öt ülésen a három önkormányzat többségben volt. Két esetben az akciócsoport kizárólag a három önkormányzat szavazatai alapján választott ki projekteket.

Az akciócsoportok nem kezelték központi kérdésként a helyi (területalapú) stratégiai célok megvalósítását

- 26.** Az akciócsoportok Leader+ keretében kitűzött helyi stratégiai céljai nem voltak konkrétak, mérhetőek és adott időn belül megvalósíthatóak. Legtöbbjük olyan általános volt, hogy bármely vidéki térségre alkalmazni lehetett volna (lásd a példát a **6. háttérmagyarázatban**). Egyes célok, például „a vidékről való tömeges elvándorlás és a hagyományos gazdálkodás eltűnése elleni küzdelem” (portugál akciócsoport) mérhetőek lehetnek volna, ám a gyakorlatban mégsem voltak azok, mivel nem álltak rendelkezésre mutatók a kiindulási helyzetről, sem célszámok az elérni kívánt helyzetre vonatkozóan. A megfogalmazott célok híján voltak a konkrétumoknak. Példa erre „a terület hírnevének fokozása helyi termékek és szolgáltatások fejlesztése és népszerűsítése révén” célkitűzés (görög akciócsoport), amely az akciócsoport szándékait írja le, nem pedig azt, hogy milyen helyzetet kíván teremteni.
- 27.** Az akciócsoportok nem helyeztek kiemelt hangsúlyt a célok megvalósítására. Franciaországban (Languedoc–Roussillon) például a Leader+ keretében megfogalmazott stratégia központi célja az volt, hogy új technológiák bevetésével javítsák a vidéki térség versenyképességét. Amikor lehetőség nyílt arra, hogy egy nemzeti programból idegenforgalmi projektek jussanak társfinanszírozáshoz, az akciócsoport új kiadási jogcímet vezetett be olyan létesítmények finanszírozásához, mint például egy hegyikerékpár-központ.

6. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

A MECKLENBURG-ELŐPOMERÁNIAI AKCIÓCSOPORT: PÉLDA HELYI STRATÉGIAI CÉLOKRA

Négy célt határoztak meg:

- 1) a terület vonzerejének fokozása;
- 2) az idegenforgalmi régiók hálózatba szervezése;
- 3) új szolgáltatások és munkaerő-piaci tevékenységek;
- 4) a regionális gazdaság szerkezet javítása nyitottság, illetve új munkahely-teremtési lehetőségek támogatása révén.

Ezek mindegyikét egy „célkitűzés/stratégia” elnevezésű rész követte, amely a fennálló helyzetet és az akciócsoport tervezett lépéseit mutatta be olyan általános kifejezésekkel, mint pl. „nők és fiatalok képzésére és képezésére irányuló kezdeményezések támogatása”. A szövegben konkrétan nem szerepelt, hogy milyen eredményekre számítanak a stratégia megvalósításával. A stratégiai célokhoz nem tartoztak sem kiindulási adatok, sem célszámok.

28. A helyi stratégiai célok nem képeztek döntő szempontot a projekt kiválasztásnál (lásd: **7. háttérmagyarázat**). A portugál akciócsoport például olyan idegenforgalmi létesítményeket kívánt finanszírozni, amelyek „kapcsolódnak a stratégia tájjellegű témáihoz”, azaz ahhoz, hogyan befolyásolják a helyi kultúrát a folyók. A csoport egy gokart központnak nyújtott támogatást további gokartok és időmérő berendezések beszerzéséhez, noha ebbe igen nehéz bárminő tájjelleget belezárni.

7. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

PORTUGÁL AKCIÓCSOPORT: PROJEKT ÚTJELZŐ TÁBLÁK BESZERZÉSÉHEZ

Az akciócsoport többek között tematikus turistautak tanulmányozását, fejlesztését és népszerűsítését tűzte ki célul. A csoport a kapcsolódó jogcím költségvetéséből támogatást nyújtott az önkormányzatnak közúti jelzőtáblák, többek között stoptáblák és más közlekedési útjelzések beszerzéséhez, illetve ahhoz, hogy helyi utak közepén és parkolóknál fehér vonalakat fessenek fel. Egyes útjelző táblák csakugyan turistalátványosságok felé mutattak, ám tematikus turistautat a projekt nem hozott létre.



- 29.** A görög, toszkán és spanyol akciócsoportok¹⁶ országos szinten kijelölt „jogcímek” keretében hajtotta végre stratégiáját, kategóriákba sorolva ezzel a költségvetési gazdálkodás és beszámolás szempontjából hasonló projekteket. A görög akciócsoport egyik jogcíme például a „*vállalkozóknak nyújtandó beruházási támogatás*” volt, amelyet tovább osztottak „*falusi turizmushoz kapcsolódó projektekre*”, „*modern technológiát bevezető projektekre*” stb. Ez utóbbiak mindegyikét további „akciókra” bontották fel, mint például „*turistaszállás biztosítása*”. Ez megkönnyíti az akciócsoport tevékenységeinek monitorozását és ellenőrzését, ugyanakkor azt a kockázatot vonja maga után, hogy az akciócsoport a kiadási jogcímeiket a helyi stratégiai célokat figyelmen kívül hagyva (a projekteket támogathatóságuk szerint értékelve és kiválasztva) hajtja végre.
- 30.** Az akciócsoportok ajánlattételi felhívásai inkább egy adott jogcím támogatási feltételeinek, mintsem a helyi stratégia valamely konkrét céljának megfelelő projektjavaslatokra irányultak. Azt ugyan megvizsgálták az akciócsoportok, hogy a beérkezett projektjavaslatok „összhangban vannak-e” avagy „összeegyeztethetőek-e” a stratégiával, de ennyire általánosan megfogalmazott célok mellett gyakorlatilag csak a jogcím túligénylése esetén lehetett elutasítani valamely egyébként támogatható projektet. A csoportok a végeredményre vonatkozó célszámok teljesülése után is folytatták a támogatásnyújtást¹⁷.
- 31.** A monitorozási és beszámolási rend is a jogcímközpontúságot erősítette: az akciócsoportok monitorozták az egyes kiadási jogcímek kapcsán megvalósult projekteket, elemezték azokat és beszámoltak róluk, a helyi stratégiai célok megvalósulásáról azonban nem gyűjtöttek adatokat, és nem is értékelték azt.
- 32.** Az ír akciócsoport például a Leader+ program lezárultával értékelést tett közzé eredményeiről. Az értékelés „Ígéreteink” című része a stratégiai célok felsorolását tartalmazta. A következő, „Eredményeink” című rész a megvalósult projekteket mutatta be. Ez utóbbiakat jogcímek szerint csoportosították, mint például „képzési projektek”. Azt nem állapították meg, hogy milyen lépéseket tettek – vagy milyen eredményeket mutathatnak fel – a stratégiai célok megvalósulásával kapcsolatban. A francia és német akciócsoportok, melyeket nem kötöttek nemzeti vagy regionális jogcímek, a célok megvalósulása helyett szintén a végrehajtott projektekre alapozták beszámolóikat¹⁸.

¹⁶ És kisebb mértékben az ír akciócsoportok is.

¹⁷ Egy turistaszállásokra vonatkozó ajánlattételi felhívást követően például a görög akciócsoport az új turistaszobákra vonatkozó célszámot 20%-al túlteljesítő projekteknél nyújtott támogatást. Sőt, a nagy keresletre való tekintettel a csoport újabb ajánlattételi felhívást is közzétett turistaszállásokra.

¹⁸ Ez alól részben kivétel a bajor akciócsoport, amely szakmai műhelyt szervezett annak megvitatására, hogy teljesültek-e a Leader+ stratégia céljai.

33. Az ellenőrzés időpontjában az akciócsoporthoz többsége még nem határozta meg, milyen projektértékelési szempontokat, illetve monitoring- és értékelési rendszereket fog alkalmazni a 2007–2013-as programozási időszakban, jelentősebb változásokat azonban – a rendelkezésre álló adatok alapján – a csoportok nem terveznek. 4. tengelyes stratégiájukban emellett nem konkretizáltak elegendő helyi célt sem, és egy kivétellel mindegyik tagállam közös jogcímelek használatát írta elő (lásd: 84. bekezdés).

INNOVATÍV ÉS MULTISZEKTORÁLIS MEGKÖZELÍTÉSEK

34. A Leader szándéka szerint innovatív megközelítés. Az akciócsoporthoz olyan stratégiákat kellene kidolgozniuk és végrehajtaniuk, amelyek újító szellemben nyúlnak a vidék régi és újabb keletű gondjaihoz, s ezáltal mozgósítják és kiaknázzák a helyi vidékfejlesztési lehetőségeket. A csoportok értéknövelő hatása abból adódhat, ha a többi programhoz vagy a helyi hatóságok feladataihoz képest valami újat valósítanak meg. A helyi hatóságok rendes tevékenységeihez tartozó, illetve más programokból támogatható projektek finanszírozása tehát csak olyan kivételes esetben történhet Leader-programok keretében, ha ezt valamilyen konkrét stratégiai igény kellően indokolja.
35. A Leader-megközelítés másik sajátossága a stratégia *multiszektorális* tervezése és végrehajtása, amely a helyi gazdaság különböző ágazatainak szereplői és projektjei közötti kölcsönhatáson alapul.

Az akciócsoporthoz nem igazán tudtak innovációt, illetve ágazatközi együttműködést felmutatni stratégiájukban vagy projektjeikben. Olyan projekteket finanszíroztak, amelyek vagy alig különböztek más uniós programok projektjeitől, vagy részét képezték a helyi hatóságok rendes feladatainak.

36. Ahogy azt a 18–23. bekezdésben leírtuk, a különböző ágazatok szereplői együttműködtek az akciócsoporthoz által létrehozott partnerségen belül, de a csoport stratégiáira és projektjeire ez már sokkal kevésbé volt jellemző. Egyes akciócsoporthoznál akadtak példák együttműködésre, az írországi stratégia jegyében például a termelők és forgalmazók mellett az idegenforgalmi ágazat is beszállt a helyi termékek értékesítésébe. A legtöbb akciócsoporthoz azonban a projektgazdák megszokott tevékenységeit támogatta különálló projektek finanszírozásával (lásd: *melléklet*).

- 37.** A Leader+ keretében a legtöbb akciócsoport konkrét szempontok alapján értékelte, hogy a projektjavaslatok mennyire innovatív, illetve kísérleti jellegűek (lásd: **3. táblázat**)¹⁹. Ám e szempontoknak fittyet hányva a csoportok olyan projekteket is jóváhagytak, amelyek nem voltak kifejezetten újító jellegűek. Görögországban például a támogatáskérelmezési űrlap felsorolta a tervezett éttermi, vendégházi, fémüzemi, borászati stb. beruházások újító vagy kísérleti jellemzőit, ám ezek a jellemzők a gyakorlatban nem léteztek (lásd: **8. háttérmagyarázat**).
- 38.** A toszkán akciócsoport a „gyártási és termékinnovációs támogatás vállalkozásoknak” elnevezésű jogcím keretében tett közvé felhívást projektjavaslatok benyújtására. Egy almatermelő olyan projektre nyújtott be javaslatot, amely jobbadán csak szokványos gyümölcsládák beszerzéséből állt. Ezt a csoport „a termelési költségek csökkentését, illetve a szüretelés és csomagolás egyszerűsítését szolgáló újító befektetésként” könyvelte el, tekintve, hogy „ennél a cégnél ez újítás”. Ezzel a besorolással a projekt az innovatív jellegre legfeljebb adható tíz pontból hetet megkapott. A magyar akciócsoport a projektjavaslatok „innovatív és újszerű” jellegét értékelte, és maximális pontszámot adott a megvizsgált hat projekt mindegyikének. Az egyik projekt egy vendégház létesítményeinek korszerűsítésére irányult, ideértve kerékpárok beszerzését a vendégek számára, ami az adott kistérségben új szolgáltatásnak számított. Nem így az a projekt, amelynek keretében a projektgazda szőlőskertjéhez vezető földút leburkolását tervezték volna meg, sem az, amely egy plébánia megsüllyedt falait célozta megerősíteni.

¹⁹ A projektjavaslatok akciócsoportok általi értékelését az 58. bekezdés tárgyalja.

3. TÁBLÁZAT

INNOVÁCIÓS PROJEKTEK KIVÁLASZTÁSA

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
Az akciócsoport konkrét szempontok alapján értékelte, hogy a projekt mennyire újító vagy kísérleti jellegű										
Nem	Nem	Igen	Igen	Igen	Igen	Nem	Nem	Igen	Igen	Igen
Az innovációs kritérium súlyozása az összesített értékelésben (%)										
n. a. ¹	n. a. ¹	n. a. ¹	13	7	4	n. a. ¹	n. a. ¹	10–19	8	10

¹ A francia és német akciócsoportok nem dokumentálták a projektek ezen kiválasztási szempont szerinti értékelését. Az ír csoport dokumentálta, de nem osztott ki pontokat.

39. A 2000. évi éves jelentésében a Számvevőszék észrevételezte, hogy olyan projektek is kaptak támogatást az akciócsoportoktól, amelyek más programokból is finanszírozhatóak lettek volna. A Bizottság válasza szerint „[...] bizonyos egyedi, önmagukban véve a hagyományos programokból is támogatható projekteknel elfogadható lehet a Leader keretében való finanszírozás, ha ezek a projektek valamely helyi akciócsoport innovációs fejlesztési programjának megvalósulásához nélkülözhetetlenek”.
40. A legtöbb támogatást kis projektek kapták, megkülönböztetve ezzel a Leadert a többi uniós finanszírozási programtól. Az ír akciócsoport által nyújtott támogatások összege például 1 000 EUR-nál kevesebbtől legfeljebb 65 000 EUR-ig terjedt. A Leader+ 11 akciócsoportjából nyolc mégis 200 000 EUR-s vagy annál is nagyobb összköltségű projekteket finanszírozott (a projektek felsorolását lásd a **mellékletben**). A borászatokba, olívasajtoló üzemekbe, falufelújítási projektekbe stb. eszközölt beruházások más uniós finanszírozási programokból is támogathatóak lettek volna. Ezekben az esetekben az akciócsoportok ki tudták mutatni, hogy a projektek *összhangban* vannak a stratégiával, ám konkrét helyi célok híján (lásd: 26. bekezdés) nem tudták alátámasztani azok *nélkülözhetetlenségét*.

A GÖRÖG AKCIÓCSOPORT ÁLTAL JÓVÁHAGYOTT PROJEKTEK „KÍSÉRLETI JELLEGE”

Az ellenőrzés alá vett hat magánszektorbeli projektnél a kérelmezési űrlapok minden esetben hálózatépítési tevékenységekből vezették le a projektjavaslatok újító jellegét. Az űrlapokat pályázatírók töltötték ki. A megkérdezett projektgazdák azonban nem vettek részt ilyen tevékenységben. A fémüzemi projekt gazdája például nem ismerte a helyi kisvállalkozói hálózatot, és nem tudta, hogy projektjavaslata szerint ő abban részt vesz.

A támogatási kérelme szerint emellett a projekt összhangban van az akciócsoport helyi stratégiájával, hiszen hagyományos kovácsoltvas termékeivel a projektgazda segít megőrizni a helyi épületek hagyományait és arculatát. A gyakorlatban azonban a kérelmező vállalkozása jóformán csak korszerű alumíniumtermékeket állított elő.

41. Emellett a Leader-megközelítés értéknövelő erejét csökkenti, ha az csupán kiegészítő finanszírozási forrássá válik a helyi önkormányzatok szokásos tevékenységeihez. Bár az olyan kötelező feladatokat, mint az oktatás, elvileg kizárták, az ír akciócsoport kivételével mégis valamennyi csoport nyújtott támogatást a helyi önkormányzatok által előterjesztett projekteknek (lásd: **9. háttérmagyarázat**, a projektek felsorolását lásd a **mellékletben**). E projektek némelyike már a Leader-támogatás kérelmezése előtt befejeződött (lásd a **10. háttérmagyarázat** példáját), így ilyenkor a támogatással pusztán a helyi önkormányzatok költségvetése gyarapodott.

9. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

PÉLDÁK HELYI ÖNKORMÁNYZATOKNAK NYÚJTOTT LEADER+ TÁMOGATÁSOKRA

Castilla–La Mancha-i akciócsoport: az akciócsoport egyik tagja, egy helyi önkormányzat, projekt keretében kerített körbe egy játszóteret. A projekt során rusztikus stílusú téglafalat építettek, a tetején fémkerítéssel. A költségek 36 000 EUR-t tettek ki (ebből 26 500 EUR Leader támogatás az Uniótól, illetve 500 EUR nemzeti és regionális hatóságoktól).

Görög akciócsoport: az akciócsoportban részt vevő egyik önkormányzat projektet terjesztett be a városközpont csatornarendszerének, utcáinak és útburkolatának felújítására. A Leader+ támogatás (211 000 EUR) egy kis terület költségeit fedezte. Az önkormányzat összesen 1,4 millió EUR értékű állami támogatást szerezve a fennmaradó utcákra is kiterjesztette a projektet.

10. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

PÉLDÁK ELKÉSZÜLT PROJEKTEK TÁMOGATÁSÁRA

Toszkán akciócsoport: „a lakosságnak és a környező térségnek nyújtott szolgáltatások” projekt. A csoport 2004 májusában ajánlattételi felhívást tett közzé, majd 2004. július 12-i ülésén 121 470 EUR összegű támogatást ítél oda egy önkormányzatokból álló konzorciumnak (amely egyébként tagja volt a csoport döntéshozatali bizottságának). A támogatási megállapodáson dátumként 2004. szeptember 20. szerepelt. A 24 órás állatorvosi közszolgálatot, valamint vadászattal, halászással és gombaszedéssel kapcsolatos tájékoztatást és engedélykiadást megvalósító projekt 2001 februárjában kezdődött, a végszámla 2004. július 5-én kelt.

Francia akciócsoport (Loire-mente): egy önkormányzatokból álló csoport (melynek elnöke tagja volt az akciócsoportnak) projektje könyvtári nyilvántartások számítógépre vitelére és hálózatba szervezésére irányult. A kifizető ügynökség helyszíni jegyzőkönyve szerint „a projektkérelm benyújtásának időpontjában [...] a számítógépes felszereltség már majdnem teljes volt, a katalogizálás befejeződött, és már folyamatban volt az alkalmazottak betanítása az új szoftver használatára. Abban az időpontban, amikor az akciócsoport kiválasztotta a projektet, már csak egy 91,20 EUR összegű számla maradt kifizetetlen.”

- 42.** Az ellenőrzés időpontjában a vizsgált akciócsoportok többségénél még nem kezdődött meg a 4. tengely végrehajtása. Stratégiáikban azonban kevés az olyan előirányzat, amelyet konkrétan innovációs célokra vagy az ágazatközi párbeszéd kialakítására különítettek el.

HÁLÓZATÉPÍTÉSI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI PROJEKTEK

- 43.** A hálózatépítés tapasztalatcserét eredményez, célja a bevált gyakorlat átadása, az innováció terjesztése és a levont tanulságok felhasználása. A két vagy több akciócsoportot bevonó együttműködési projektek további többletértéket teremthetnek, hiszen a kritikus tömeg és a kiegészítő jelleg olyan tényezők amelyek révén az akciócsoportok által egyedül el nem érhető eredmények is lehetővé válnak.

Nem mindegyik akciócsoport vett teljes körűen részt hálózatépítési és együttműködési projekteken

- 44.** Annyi legalább elmondható, hogy az akciócsoportok az országos és regionális hálózatokon belül mind találkoztak egymással, habár ezeken az üléseken leginkább szervezeti kérdések kerültek terítékre. Különösen az ír akciócsoport vett részt aktívan szemináriumokon, keresett fel és fogadott más tagállamokbeli csoportokat. A mecklenburg-előpomerániai, ír és portugál akciócsoportok projekt tapasztalataikról beküldött példákkal gazdagították a témába vágó uniós kiadványokat és adatbázisokat.
- 45.** A magyar akciócsoport kivételével valamennyi csoport részt vett együttműködési projekteken. A francia, toszkán és görög csoport – elsősorban a különböző regionális és nemzeti Leader-programok eljárásbeli különbségeiből adódó – szervezési nehézségekkel szembesült. A finanszírozás néha nem közös projekt megvalósításra, hanem látogatásszervezésre, cse-reprogramokra és konferenciákra vonatkozott. A Castilla-La Mancha-i akciócsoport az együttműködési projektek költségvetéséből fedezte az akciócsoportok regionális hálózatának tagdíját, illetve a 2007–2013-as időszakra való felkészülésként egy iratkezelési rendszer kialakítását. Ezeket a kiadásokat a csoport működési költségvetésének kellett volna finanszíroznia.

- 46.** Castilla–La Mancha, Magyarország és Portugália kivételével az akciócsoporthoz 4. tengelyes stratégiája részletesen leírta a tervezett együttműködési projekteket. A hálózatépítési tevékenységek terveiben kevés konkrétum szerepelt.

MENNYIRE HATÉKONY ÉS EREDMÉNYES AZ AKCIÓCSOPORTOK PÉNZGAZDÁLKODÁSA?

AZ AKCIÓCSOPORTOK NEM TARTOTTÁK ELÉGGÉ SZEM ELŐTT A HATÉKONYSÁG, ILLETVE A MÉLTÁNYOS ÉS ÁTLÁTHATÓ ELJÁRÁSOK SZÜKSÉGESSÉGÉT

A TÁMOGATÁSI KIADÁSOK HATÉKONYSÁGA

- 47.** Miután az akciócsoporthoz uniós pénzből támogatnak projekteket, biztosítaniuk kellene, hogy a támogatások a közfinanszírozás lehető leghatékonyabb módját képviseljék²⁰.

Az akciócsoporthoz nem törekedtek a támogatási kiadások hatékonyságának maximalizálására

- 48.** A támogatási program hatékonyságát mindig veszélyezteti az a kockázat, hogy a projektgazda esetleg amúgy is, a támogatás nélkül is megvalósította volna a projektjét, s így a támogatás nem fejt ki többelhatást. Ilyenkor beszélünk holtteherhatásról. Terepismeretüknek és a projektgazdával a támogatási kérelem elkészítésekor kialakított kapcsolataiknak köszönhetően az akciócsoporthoz elvileg jobban meg tudják ítélni a holtteherkockázat fennállását, mint a „fentről lefelé” végrehajtott programok irányítói.
- 49.** Erősen gyaníthatóan holtteherről van szó akkor, ha a projektgazda már a támogatás odaítélésére vonatkozó akciócsoporthoz döntés meghozatala előtt megkezdte a projektjét. Németország kivételével valamennyi akciócsoporthoz adott támogatást ilyen projekteknél. Az érintett projektgazdák vagy eldöntötték, hogy a projektet akár támogatás nélkül is végrehajtsák (ez esetben holtteherről beszélhetünk), vagy már a projekt elbírálását és az arra vonatkozó határozathozatalt megelőzően ígéretet kaptak a támogatásra.

²⁰ A költségvetési rendelet előírja, hogy az uniós költségvetést a hatékonyság elvével összhangban kell felhasználni, hatékonyság alatt az igénybe vett források és az elért eredmények közötti legkedvezőbb arányt értve.

- 50.** Csak az ír akciócsoportnak voltak eljárásai a projektjavaslatok holtteherkockázatának értékelésére (bár elvégzett ellenőrzéseiket ők sem dokumentálták megfelelően). A többi csoport egyszerű támogathatósági szempontként kezelte a projektek kezdődátumát.
- 51.** Valamennyi tagállam eltérő támogathatósági szabályokat alkalmazott. Görögországban, Írországban, Spanyolországban és Magyarországon a projektek a támogatási kérelem dátumától kezdve voltak támogathatóak. Portugáliában a projektek már 90 nappal a kérelem benyújtása előtt megkezdődhettek. Franciaországban és Toszknában a szabályok csak azt írták elő, hogy a projektek a támogatási kérelem benyújtásáig nem *fejeződhetnek be*²¹. Az akciócsoportok értelmezésében mindaddig ez volt a helyzet, amíg a projektgazda ki nem fizette a projekt-költségekre vonatkozó utolsó számlát, akkor is, ha a projekt fizikailag már elkészült (lásd: **10. háttérmagyarázat**).
- 52.** A francia és toszkán akciócsoport amúgy nyíltan előnyben részesítette a már elkészült projekteket, ezekenél ugyanis a támogatást rövid időn belül, késedelmi kockázat nélkül jóvá lehetett hagyni és ki lehetett fizetni (lásd: **11. háttérmagyarázat**). Az akciócsoportok így elkerülhették a költségvetési kötelezettségvállalások visszavonását, azt az eljárást, amelynek keretében egyes tagállamok az akciócsoportok költségvetésének év végén fennmaradó egyenlegét törölték.

²¹ Kivéve a vállalkozásoknak nyújtott támogatásokat, amelyek esetében az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok az irányadóak.

PÉLDÁK ARRA, HOGYAN RÉSZESÍTETTEK ELŐNYBEN AKCIÓCSOPORTOK MÁR BEFEJEZETT PROJEKTEKET

Toszknán akciócsoport: A csoport „falvak felújítására és fejlesztésére” adott ki ajánlattételi felhívást, s az ebben meghatározott projektbírálati szempontokra összesen 30 pontot oszthatott ki. Az egyik szempont a projekt „elkészültsége” volt, erre legfeljebb 12 pont volt adható akkor, ha a projektgazda a projektjavaslat benyújtásától számított 30 napon belül rendezni tudta a projekt záró kifizetéseit.

Francia akciócsoport (Languedoc–Roussillon): Egy egyetemi egyesületnek (a csoport tagjának) a projektje egy régi arborétum felújítására és a nyilvánosság előtti megnyitására irányult, s az utolsó kiadásokra 2008 augusztusában került sor. Az akciócsoport 2008. szeptember 16-án választotta ki a projektet, a támogatási szerződést október 1-jén írták alá. A csoport üléséről készült jegyzőkönyv szerint a Leader+ megmaradt költségvetésének elköltése érdekében már megvalósult projekteket kellett kiválasztani, hogy a támogatásokat október vége előtt ki lehessen fizetni.

- 53.** Hatékonysági kockázat az is, hogy a projektgazdák a projektvégrehajtás során nem feltétlenül törekszenek az elvárt minőség lehető legalacsonyabb költségek melletti megvalósítására. Ez a kockázat tovább nő, ha a támogatások a projektköltségek magas hányadát fedezik (egy csoportok a projektköltségek 80%-át vagy akár 100%-át fedező támogatásokat²² is adtak). Fennáll az a kockázat is, hogy a számlaösszegeket mesterségesen megnövelik. Csak az ír, a görög és a toszkán akciócsoport rendelkezett megfelelő eljárásokkal a köz- és magánszférabeli projektköltségek ésszerűségének értékelésére.
- 54.** Egy támogatás akkor a leghatékonyabb, ha összege annak a lehető legalacsonyabb összegnek felel meg, amely már szavatolja a projekt életképességét és a kívánt eredmények megvalósulását. Sok akciócsoport azonban a projekt várható jövedelmezőségétől vagy más pénzforrások rendelkezésre állásától függetlenül mindegyik projektnél ugyanazt az (akár az elszámolható összeg maximumáig terjedő) támogatási arányt alkalmazta²³.
- 55.** A francia akciócsoport (Loire-mente) a Leader+ időszakának vége felé növelte a támogatási arányt, hogy sikerüljön elköltetnie a teljes költségvetést. Ennek például az lett az eredménye, hogy egy helyi önkormányzat, amely 12 000 EUR támogatást kért könyvtári nyilvántartások számítógépesítéséhez és hálózatba szervezéséhez, végül ugyanarra a projektre több mint 25 000 EUR támogatást kapott.

MÉLTÁNYOS ÉS ÁTLÁTHATÓ ELJÁRÁSOK

- 56.** Az akciócsoportok közpénzek terhére vállalnak kötelezettséget a projektek kiválasztásakor, ugyanakkor nem tartoznak a demokratikusan elszámoltatható közhatóságok közé. Ezért nagyfokú átláthatóság kell, a csoportoknak pedig be kell tudniuk bizonyítani, hogy eljárásaik megfelelőek voltak és azokat következetesen alkalmazták.

Az eljárások nem enyhítették kellően a döntéshozatali jogkör akciócsoportokra való ruházásából fakadó konkrét kockázatokat

- 57.** Csak a mecklenburg-előpomerániai, valamint a francia (Loire-mente) akciócsoport tette közzé honlapján a projektkiválasztó ülések jegyzőkönyveit. A program végéig azonban a legtöbb akciócsoport tett közzé listákat vagy valamilyen információt a megvalósult projektekről vagy azok egy részéről.

²² A nemzeti társfinanszírozást is beleértve.

²³ Ennek az az előnye, hogy egyszerű és átlátható, ám nem feltétlenül jelenti az uniós költségvetés leghatékonyabb felhasználását.

58. A német és francia akciócsoporthoz nem rendelkeztek hivatalosan dokumentált projektbírálati eljárásokkal. A döntéshozatali bizottságok jegyzőkönyvei esetenként rövid összefoglalót adtak a megvitatott kérdésekről, de nem jegyezték fel rendszeresen, hogy melyek voltak a figyelembe vett tényezők. A görög, portugál, spanyol, magyar és toszkán akciócsoporthoz egymással összehasonlítva értékelték a projekteket úgy, hogy a projektjavaslatokat egységes projekt kiválasztási ismérvek alapján pontozták. Ez helyes gyakorlatnak számít, az esetek többségében azonban nem jegyezték fel, hogy a pontozás min alapult, és akadtak nyilvánvaló ellentmondások (lásd: **12. háttérmagyarázat**). Egyetlen akciócsoporthoz sem dokumentálta a projektértékelési és -kiválasztási eljárásait olyan mélységben, hogy annak alapján meg lehetett volna ítélni a döntések megalapozottságát.
59. Az akciócsoporthoz helyi érdekeltségéből adódóan a hatékonyságra, a Leader-programok többletértékére és az Unió tekintélyére nézve az egyik legjelentősebb kockázat az, hogy összeférhetetlenség alakul ki, ha egy projektgazda saját javára próbálja befolyásolni a projekt kiválasztási döntéseket. Ez a kockázat – mint fentebb is jeleztük – fokozottan jelentkezik az olyan akciócsoporthoz, amelyek nem rendelkeznek átlátható, tárgyilagos és jól dokumentált eljárásokkal.

12. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

HOGYAN ÉRTÉKELTE A PORTUGÁL AKCIÓCSOPORT A PROJEKTEK FOGLALKOZTATÁSI HATÁSÁT?

A csoport mindegyik projektjavaslatnál pontozta, de egyszer sem dokumentálta az olyan projektbírálati szempontokat, mint például „munkahelyek teremtése és megtartása”. Ezért nem is tudott magyarázatot adni a nyilvánvaló ellentmondásokra. A „mézcsomagoló üzem támogatására” irányuló projektjavaslat például két új állás teremtését helyezte kilátásba. A foglalkoztatási szempont keretében ez a pályázat a csoporttól öt pontot kapott.

Két másik (a csoport tagszervezetei által beadott) pályázat szintén öt-öt pontot kapott: a „videokamera és projektor beszerzése kulturális egyesület számára” projekt állítólag hozzájárult egy már meglévő munkahely megtartásához, míg a községi útjelzőtábla-projekt (lásd: **7. háttérmagyarázat**) nem eredményezte munkahelyek teremtését vagy megtartását.

- 60.** A kockázat legközvetlenebbül akkor nyilvánul meg, ha a projektgazda tagja a csoport döntéshozatali bizottságának. Kisebb akciócsoportokban a tagok akkor is befolyásolni tudják a döntéseket, ha nem vesznek részt a szavazásban. A görög hatóságok megtiltották, hogy a csoportok saját alkalmazottaiknak, tagjaiknak, az érdekeltségi körükbe tartozó természetes és jogi személyeknek, házastársaknak vagy első fokú rokonoknak ítéljenek oda támogatásokat. Egyetlen másik akciócsoportnál sem létezett ilyen szabály. A görög szabály alól mentesültek az állami vagy non-profit szervezetek képviselőiben eljáró tagok, bár az ilyen eseteket a csoport költségvetésének 25%-ára korlátozták.
- 61.** Valamennyi ellenőrzött akciócsoport adott támogatásokat saját tagszervezeteinek (lásd: 24–33. bekezdés). Az ilyen támogatások nem képezték külön elbánás tárgyát. Az egyes csoportok döntéshozatali bizottságaik számára különböző belső szabályokat állapítottak meg (lásd: **13. háttérmagyarázat**), amelyek nem feleltek meg az uniós költségvetési rendelet előírásainak²⁴. Különösen, hogy egyes akciócsoportoknál a szabályok csak a projekteket közvetlenül előterjesztő tagokra vonatkoztak, és akkor is csak a szavazástól való távolmaradást írták elő számukra.

²⁴ Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet, 52. cikk (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.).
(1) Minden pénzügyi szereplőnek meg kell tiltani bármely olyan, a költségvetés végrehajtására vonatkozó intézkedés meghozatalát, amely saját érdekeit a Közösségek érdekeivel szembeállíthatja. Ha ilyen eset áll elő, úgy a szóban forgó szereplőnek tartózkodnia kell az ilyen intézkedésektől, és az üggyel az illetékes hatósághoz kell fordulnia.
(2) Összeférhetetlenség áll fenn, ha a költségvetés végrehajtásában részt vevő személy vagy egy belső ellenőr funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlása családi, érzelmi okok, politikai vagy nemzeti hovatartozással kapcsolatos, illetve gazdasági érdek vagy bármely más, a kedvezményezettrel közös érdek miatt veszélyeztetve van.

13. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

AZ AKCIÓCSOPORTOK ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG ELKERÜLÉSÉT CÉLZÓ ELJÁRÁSAINAK ÉRTÉKELÉSE (LEADER+)

Háttér:

A döntéshozatali bizottság tagjai nem ítélnék oda támogatást abban az esetben, ha a költségvetési rendelet 52. cikkének (2) bekezdése szerinti „közös érdek” fűzi őket a projektgazdához.

Közös érdek kialakulása elsősorban azoknál a projekteknél valószínűsíthető, amelyeket az akciócsoport vezetői karának vagy döntéshozatali bizottságának tagjai terjesztenek elő, a projektjavaslat értékelésekor ugyanis az akciócsoportot (akár öntudatlanul is) befolyásolhatja a projekt előterjesztőjével ápoltság. Ez attól függetlenül is érvényes, hogy a csoporttag személyes minőségében vagy egy állami, illetve non-profit szervezet képviselőjeként pályázik a projekttel.

Értékelési kritériumok:

1. Amennyiben az akciócsoport projektértékelő bizottságának vagy projekt kiválasztásért felelős döntéshozatali bizottságának valamely tagját szakmai vagy személyes kapcsolatok fűzik a projektgazdához, illetve szakmai vagy személyes érdekek fűzik a projekthez, akkor ennek a kapcsolatnak/érdeknek a mibenlétéről írásos nyilatkozatot kell adnia, s ezt csatolni kell a projektmappához. Bármilyen érdekegyezésről nyilatkozni kell, ideértve a költségvetési rendelet szerinti családi, érzelmi kötődésből fakadó, politikai vagy gazdasági érdeket.
2. Az érintett tag semmilyen módon nem vehet részt az értékelési és kiválasztási folyamatban, és nem lehet jelen a projektjavaslat megvitatásakor. Ezt a jegyzőkönyvben dokumentálni kell.
3. Ha „közös érdek” esete áll fenn, akkor az akciócsoportnak az üggyel – a költségvetési rendeletnek megfelelően – az irányító hatósághoz kell fordulnia.

13. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

Helyi akció csoport	Érdekltségi nyilatkozat és a szavazástól való tartózkodás	Az ügygel az irányító hatósághoz fordultak	Megjegyzések
DE-BY	●	●	A működési szabályok előírták, hogy az akció csoport projektben érdekelt tagjai nem vehetnek részt a vitában és nem szavazhatnak, és hogy ezt dokumentálni kell. Az ülések jegyzőkönyveiből nem mindig derült ki, hogy ki volt jelen és ki szavazott. Az irányító hatóság szerint a szabályok nem vonatkoznak projektgazdaként fellépő közszférabeli szervezetek képviselőire.
DE-MV	●	●	Az akció csoportok szabályzata előírta, hogy a csoport valamely projektben érdekelt tagjai nem vehetnek részt annak vitájában és nem szavazhatnak. Az ülések jegyzőkönyve nem rögzítette az ilyen távolmaradást, illetve nem szavazást.
IE	●	●	Az akció csoport szabályzata értelmében a tagoknak el kell hagyniuk az ülést, amikor olyan projektjavaslat megvitatására kerül sor, amelyben érdekeltek, illetve amelynek előzetes értékelésében részt vettek. A csoport emellett nyilvántartást vezetett a tagok érdekltségeiről, és a tagok rotációs rendszerben váltották egymást. A nemzeti szabályok előírták, hogy a tagok vagy munkatársak érdekltségi körébe tartozó projekteknél a meghozott döntésről a projekt hivatalos jóváhagyása előtt tájékoztatni kell az irányító hatóságot. Megjegyzés: ennek az eljárásnak a működését ellenőrzésünk nem vizsgálta.
EL	●	●	A csoport döntéshozatali bizottságának és vezetői karának tagjai és azok első fokú rokonsága magánszemélyként vagy üzleti érdekeltként nem javasolhatott Leader-projektet. Ez azonban nem vonatkozott a csoport non-profit szervezetek képviselő tagjaira, akik a szavazásban is részt vehettek.
ES-A	●	●	A csoportok szabályzata szerint a projekteken közvetlen vagy közvetett érdekltséggel rendelkező tagok nem vehetnek részt a vitában és nem szavazhatnak. Megjegyzés: ennek az eljárásnak a működését ellenőrzésünk nem vizsgálta.
ES-CM	●	●	Az akció csoportok szabályzata előírta, hogy a projektben érdekelt tagok nem vehetnek részt a vitában és nem szavazhatnak, ez azonban csak a személyes vagy gazdasági érdekre vonatkozott. Az ülések jegyzőkönyveiből nem derült ki, hogy a helyi önkormányzatok képviselői projektjeik kapcsán tartózkodtak-e szavazástól.
FR (PL)	●	●	A csoport szabályzata értelmében a projektet közvetlenül előterjesztő tag nem vehet érdemben részt a vitában, de nem kell elhagynia a termet. A döntéshozatali bizottság üléseinek jegyzőkönyvéből látható, hogy a projektgazdák részt vettek a vitában, és egyes esetekben – arról, hogy a projektgazda tartózkodott-e, nem esik szó – egyhangú döntés született. A szabály nem vonatkozott azon tagokra, akik nem saját maguk által előterjesztett projekteken voltak érdekeltek.
FR (LR)	●	●	A csoport nem rendelkezett hivatalos szabályokkal. A jegyzőkönyvek szerint előfordult, hogy a projektgazda részt vett a vitában és szavazott.
IT-TOS	●	●	A csoport az irányító hatóság előírása ellenére nem rendelkezett hivatalos szabályokkal.
HU	●	●	A szabály csupán a projektjavaslatban személyesen érdekelt tagokra vonatkozott, akiknek az ülést megelőzően nyilatkozniuk kellett érdekltségükről, és nem vehettek részt a vitában, illetve a szavazásban.
PT	●	●	A projektjavaslatban érdekelt tagok nem szavazhattak, ugyanakkor nem kellett elhagyniuk a termet és részt vehettek a vitában. Az ülések jegyzőkönyveiből nem mindig derült ki, hogy a helyi hatóságok képviselői tartózkodtak-e a projektjeikkel kapcsolatos szavazás során.

Megállapítások: ● A kritérium teljesült ● A kritérium nem teljesült ● A kritérium nem képezte vizsgálat tárgyát

- 62.** A 11 Leader+ akciócsoporthól öt nem dokumentálta megfelelően a szavazást, a döntéshozatali bizottság jegyzőkönyvei ugyanis nem mindig tüntették fel, hogy ki volt jelen és ki szavazott (lásd: **13. háttérmagyarázat**). A bajor, toszkán és francia akciócsoporthoz tartozó jegyzőkönyvek szerint előfordult, hogy a projektgazda részt vett a projektjavaslat megvitatásában és szavazott (lásd: **14. háttérmagyarázat**).
- 63.** Ebben a jelentésben olyan projektekre hozunk példákat, amelyek a stratégiai célokhoz csak lazán kapcsolódnak, illetve amelyek már befejeződtek, vagy amelyek révén a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó tevékenységek jutottak támogatáshoz. E projektek többségét az akciócsoporthoz tartozó tagok javasolták (lásd: **7., 9., 10., 11., 12. és 14. háttérmagyarázat**). Az észlelt hiányosságok példázatként mutatják, milyen kockázattal jár, ha akciócsoporthoz tartozó tagok közvetlenül vagy közvetve, az uniós költségvetés eredménytelen vagy nem hatékony felhasználását eredményező módon befolyásolhatták a döntéseket.

14. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

BAJOR AKCIÓCSOPORT: A SZAVAZÁSRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK BE NEM TARTÁSA

A fürdő létrehozására irányuló projekt 150 000 EUR-s Leader-támogatással szerepelt a csoport stratégiájában.



A ténylegesen folyósított Leader-támogatás 1,03 millió EUR-t tett ki, majdnem 50%-át a csoport teljes költségvetésének. Bár a csoport eljárási szabályzata szerint a döntéshozatalhoz legalább hat tagra volt szükség, a dokumentumok szerint a projekt jóváhagyásakor csupán négyen szavaztak. A jelenlévők közül csak az akciócsoporthoz tartozó elnök nevének rögzítették, aki a projektet előterjesztő város polgármestere volt. Bajorországban a Leader+ működési szabályai előírták, hogy a projektben érdekelt csoporttagok a projektről szóló vitában és szavazásban nem vehetnek részt, és távolmaradásukat dokumentálni kell. A Számvevőszék észrevételére a bajor hatóságok azt válaszolták, hogy szerintük a polgármester részvétele elfogadható, mivel nem személyesen érdekelt a projektben.

MŰKÖDÉSI HATÉKONYSÁG

- 64.** Az akciócsoportoknál működési költségek merülnek fel: személyi kiadások, irodák, utazás, reklám, stb. A hatékonyság érdekében ezeket a költségeket az irányító hatóságok által jóváhagyott költségvetés határain belül kell tartani. Ha helyi irodákban helyi alkalmazottak kis számú projekttel foglalkoznak, akkor az akciócsoportok reagálóképessége nagyobb lesz, mint egy nemzeti vagy regionális szinten irányított program esetén lehetne. Ennek köszönhetően a támogatási és kifizetési kérelmeket is gyorsabban lehet feldolgozni, és kevesebb bürokratikus eljárásra lehet szükség.

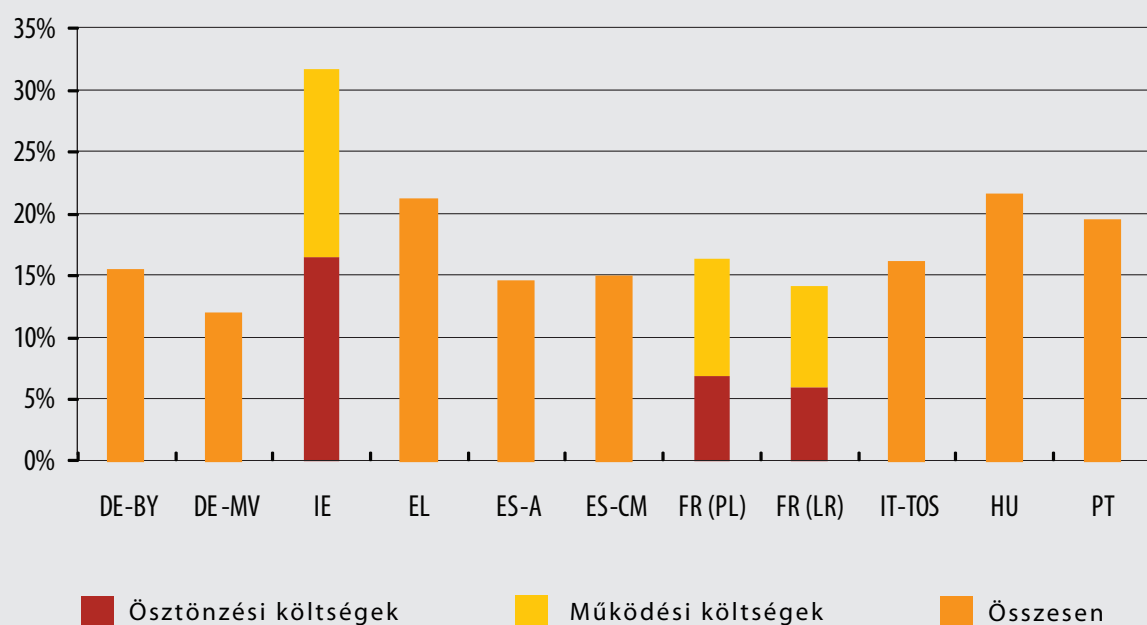
A helyi szintű adminisztratív követelmények jelentős mértékben növelték a működési költségeket, a papírmunka mennyiségét és a késéseket

- 65.** A vizsgált akciócsoportok nem projekt jellegű költségei a Leader+ közfinanszírozású kiadásainak 12%-a és 32%-a között ingadoztak. A 2007–2013-as programozási időszakra az akciócsoportok 6%-tól 28%-ig terjedő nagyságú költségeket irányoztak elő (lásd **5. és 6. ábra**).
- 66.** A fenti adatokba beleértendő az akciócsoportok „területösztönzési”²⁵ (a helyi érdeklődés felkeltésével kapcsolatos) költségei. Az akciócsoportok általában az „ösztönzés” címszó alá sorolták be munkatársaiknak a pályázati kedv ösztönzése terén végzett munkáját. Néhány akciócsoport „ösztönzésként” tartotta számon az azzal töltött időt is, hogy munkatársaik projektgazdák támogatási kérelmeinek megírását segítették, valamint a projekt végrehajtását monitorozták, illetve beszámoltak arról. Több akciócsoport nem tett különbséget ösztönzési költségek, illetve adminisztrációs és irányítási költségek között, míg más akciócsoportok saját elképzelésük szerint osztották be, hogy a munkatárs munkaideje melyik tevékenységi körhöz tartozik.
- 67.** A legtöbb akciócsoport névlegesen a Leader+ keretében előirányzott üzemeltetési költségeken belül maradt, bár az akciócsoportokat – többek közt Magyarországon – jellemző alacsony végrehajtási szint miatt ez az összkiadásnak az eredetileg tervezettnél nagyobb hányadát jelentette. Az ír akciócsoport kimerítette működési költségvetését, így költségeit csak az ösztönzési költségvetésből és az irányító hatóság kiegészítő támogatásából tudta fedezni. A Castilla-La Mancha-i akciócsoport az együttműködési költségvetésből fedezte működési költségeit (lásd: 43–46. bekezdés). Más akciócsoportok saját pénzeszközeiket voltak kénytelenek felhasználni.

²⁵ A rendelet meghatározása szerint: az érintett területre vonatkozó tanulmányok, tájékoztatás és promóciós rendezvények, stb.

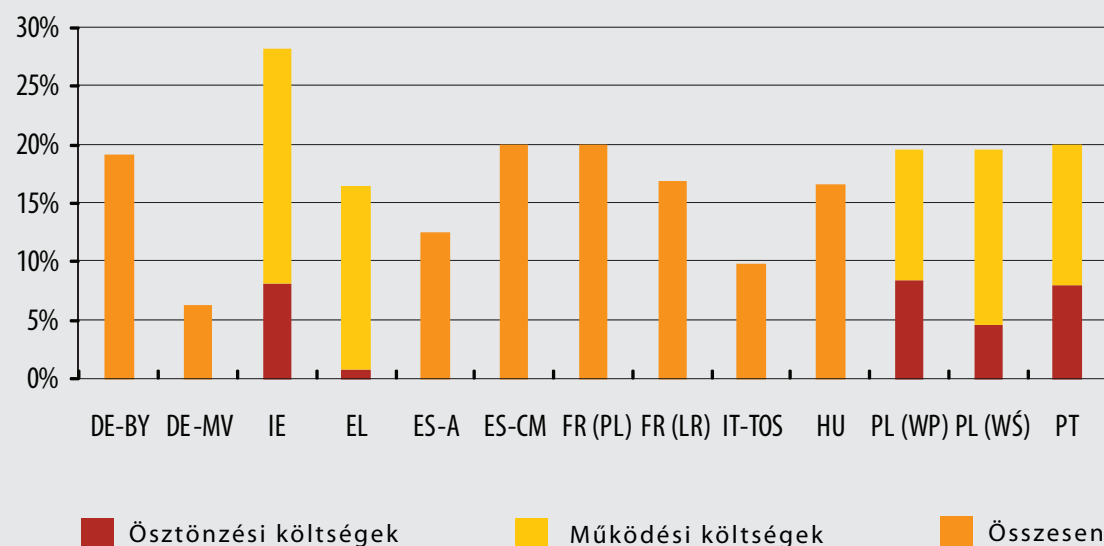
5. ÁBRA

NEM PROJEKT JELLEGŰ KÖLTSÉGEK A LEADER+ KÖZFINANSZÍROZÁSÚ KIADÁSAINAK SZÁZALÉKÁBAN (ÖSZTÖNZÉSSEL EGYÜTT)



6. ÁBRA

NEM PROJEKT JELLEGŰ KÖLTSÉGEK AZ AKCIÓCSOPORTOK 4. TENGELYES KÖLTSÉGVETÉSÉNEK SZÁZALÉKÁBAN (ÖSZTÖNZÉSSEL EGYÜTT)



- 68.** A működési költségeket nem kell feltétlenül eredménytelen kiadásnak elkönyvelni. Az ír akciócsoport például azért költött sokat ösztönzésre, mert ebből a keretből foglalkoztatott 2,5 teljes munkaidő értékben projektfejlesztési munkatársakat, akik igen tevékenyen kivették részüket a helyi vidékfejlesztés élénkítéséből (lásd: 15. bekezdés).
- 69.** A fenti kérdések mellett azt sem szabad elfelejteni, hogy ezen adatok alapján nem lehet különböző programok hatékonyságát összehasonlítani, mivel az egyes akciócsoportok eltérő feladatkört látnak el a projekt támogatási kérelmek és kifizetések feldolgozásában. A magyar akciócsoportnak például semmilyen hivatalos szerepe nem volt a folyamatban azon túlmenően, hogy továbbítsa a javasolt projektek jegyzékét az irányító hatósághoz, s aztán már ez utóbbi felelt a jogosultság, illetve a támogatási döntés és megállapodás ellenőrzéséért, valamint a projekt megvalósítás nyomon követésének, a beszámolásnak és a kifizetésnek minden szakaszáért. Ezzel szemben az ír akciócsoport a teljes folyamatért felelt, a projekt kidolgozásától a végrehajtás ellenőrzéséig és a támogatások kifizetéséig.
- 70.** A gyakorlatban a Leader+ végrehajtása túl bürokratikusnak bizonyult: a legtöbb akciócsoport még a legkisebb projektek esetében is hosszú és részletező támogatási igénylőlapok kitöltését követelte meg, számos melléklettel és alátámasztó dokumentummal (lásd: **15. háttérmagyarázat**); megjegyzendő azonban, hogy az eljárásokat szinte mindig a tagállami hatóságok határozták meg, nem pedig az akciócsoportok. Az akciócsoportok munkatársai támogatták a projektgazdákat az adminisztratív eljárás során, de a francia (Languedoc–Roussillon-i) akciócsoport felmérése szerint a felelősök 47%-a még e segítség mellett is „viszonylag nehéznek” találta a támogatásigénylési eljárást.
- 71.** A támogatási kérelmek és a kifizetések jóváhagyásához szükséges időről nem álltak rendelkezésre teljes körű és egységes adatok, de a meglévő adatok szerint a legtöbb akciócsoportnál hónapokig tartott a dossziék feldolgozása²⁶. Ezzel szemben Írországból megemlíthető az is, hogy az akciócsoport egyazon napon kapta meg és dolgozta fel a kifizetési kérelmet, sőt a kifizetést is még aznap teljesítette a projektgazda felé. Magyarországon a késéseket a projektjóváhagyási és kifizetési kérelmek hiányos vagy pontatlan volta okozta, ami talán arra utal, hogy az eljárásrendszer túl bonyolult a sikerült ahhoz képest, hogy a támogatások kisebb léptékű helyi projekteket céloztak meg.

²⁶ Egyes tagállamokban ezeket az eljárásokat az országos és regionális hatóságok végzik, és ez is hozzájárul a folyamat elhúzódtásához.

PÉLDÁK TÚLSÁGOSAN BÜROKRATIKUS ELJÁRÁSOKRA

Görög akciócsoport: Bármely potenciális projektgazdának egy kb. 22 oldalas kérelem kitöltése után 15 különböző dokumentummal kellett igazolnia többek között az életkorát, azt, hogy eleget tett a hadkötelességnek, hogy nem volt köztisztviselő, hogy nem vonult vissza egészségügyi okból, stb. A hiányos pályázatokat elutasították. A projektgazdák részére 32 oldalas kifizetési kérelmi útmutató készült.

Magyar akciócsoport: A „plébániaprojekt” 4 500 EUR-s támogatására összesen 60 oldalas kérelmet nyújtottak be. Egy másik pályázat esetében a támogatás összege mintegy 5 400 EUR volt, a pályázat oldalszáma 126.



Az akciócsoportnak hét hónapjába telt, míg a regionális kifizető ügynökségnek ellenőrzésre és jóváhagyásra továbbította a pályázatokat. A hat megvizsgált projekt esetében a pályázat benyújtásától a szerződés aláírásáig eltelt idő 11 és 16 hónap között volt.

A LEADER-PROGRAMOK BIZOTTSÁGI ÉS TAGÁLLAMI IRÁNYÍTÁSA

A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK NEM VOLTAK ELÉG SZIGORÚAK, ÍGY AZ AKCIÓCSOPORTOK MELLETT ŐK IS FELELŐSEK AZÉRT, HOGY A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS LEHETSÉGES TÖBBLETÉRTÉKE CSAK RÉSZBEN VALÓSULT MEG. NEM KORLÁTOZTÁK UGYANIS MEGFELELŐ INTÉZKEDÉSEKKEL A KÖLTSÉGEKET ÉS KOCKÁZATOKAT

BIZOTTSÁGI ÉS TAGÁLLAMI ELŐÍRÁSOK A LEADER+-SZAL KAPCSOLATBAN

- 72.** A Leader-megközelítés többletértékét nem a Bizottság vagy a tagállamok, hanem az akciócsoportok tevékenysége hozza létre. Ugyanígy a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elsődleges felelőssége is az akciócsoportokat terheli, hiszen ők hozzák az uniós költségvetés kiadási döntéseit. A Bizottság és a tagállamok az akciócsoportoknak adott iránymutatással biztosíthatják, hogy a szabályozás, a működési szabályok és irányítási rendszerek megszabják a minimumstandardokat, melyek megfelelően ösztönzik az akciócsoportokat, hogy többletértékét hozzanak létre, hatékony és eredményes pénzgazdálkodást folytassanak, s elkerüljék az akadályokat és hátráltató tényezőket.

A tagállamok a Bizottság ösztönzése ellenére sem szabtak meg, illetve tartattak be eredményes minimumkövetelményeket a Leader-megközelítés és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás viszonylatában

- 73.** A hatékony és eredményes pénzgazdálkodást hátráltató azon kockázatok, amelyeket ez a jelentés leír, már jól ismertek, nem utolsósorban a Számvevőszék 2000. évi éves jelentéséből, amely hasonló hiányosságokat állapított meg: akciócsoportok holtteherkockázatot okozva visszamenőleg ítélték meg támogatásokat; a projektkiválasztás nem volt megfelelően átlátható; összeférhetetlenség alakulhatott ki, magasak voltak a működési költségek, és elhúzódtak az eljárások.

74. A Bizottság akkor a következőket válaszolta a Számvevőszék észrevételeire: a Bizottság „ösztönzi a nyílt és átlátható eljárások alkalmazását”; „pártolja, hogy az akciócsoportok az egyes projekteket a körülményeknek megfelelő szinten támogassák”; már „felvetette a fizetési késedelmek kérdését a tagállamoknak”; „felkérte” a tagállamokat, hogy a Leader+ működési költségeit korlátozzák az akciócsoportok teljes költségvetésének 15%-ára; a válasz szerint a strukturális alapok végrehajtási rendeletének rendelkezései már korlátozzák annak lehetőségét, hogy a támogatási kérelem benyújtását megelőzően befejezett projektek kapjanak támogatást.
75. A Bizottság felállított egy kapcsolattartó ponttal is rendelkező Leader+ megfigyelőközpontot, amely szemináriumokat szervezett és támogatott, kiadványokat adott ki és adatbázisokat tartott fenn. E tevékenységek célja az volt, hogy kölcsönösen megismertesse az akciócsoportoknál bevált gyakorlatot, és támogassa az irányító hatóságokat és nemzeti vagy regionális hálózatokat.
76. Uniós szinten kevés jogszabályi előírás vonatkozik a Leader+-ra a strukturális alapok kiadásaira általában is érvényes általános jogosultsági feltételeken, beszámolási és ellenőrzési rendszereken túl. A tagállamok (vagy a régiók) maguk dolgozták ki saját intézkedéseiket és működési szabályait, s ezeket a Bizottság a Leader+ időszak kezdetén jóváhagyta.
77. Az egyes tagállamok különböző követelményeket írnak elő az akciócsoportoknak (lásd: **16. háttérmagyarázat**). Az ír hatóságok például kötelezik az akciócsoportokat, hogy értékeljék a projektjavaslatokat holtteher és kiszorító hatás szempontjából, míg más irányító hatóságok nem írják elő ezt. Ha a tagállam nem írt elő követelményeket, vagy ha azokat nem felügyelte és nem tartatta be megfelelően, akkor az akciócsoportok gyengén teljesítettek (lásd: 12–71. bekezdés). Ilyenkor az akciócsoportok néhány kivételtől eltekintve többé-kevésbé csak követték a tagállamok által megszabott eljárásokat. Az akciócsoportok nem aknázták ki a Leader-megközelítés minden előnyét, és nem tettek önálló erőfeszítéseket a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás érdekében.

- 78.** A tagállami szabályozás valójában szemet hunyt afölött, hogy a pénzügyi irányítás alacsony színvonala okán olyan projektek is részesülhettek támogatásban, amelyek már akkor megkezdődtek, amikor az akciócsoporthoz még nem is döntött a támogatási kérelem sorsáról. A szabályok ugyan nem *kötelezték* az akciócsoporthoz, hogy utólag adjanak támogatást, de azt sugallták, hogy elfogadható eljárásról van szó.
- 79.** A Leader végrehajtása valamennyi tagállamban csorbát szenvedett azáltal, hogy a tagállamok nem tették felelőssé az akciócsoporthoz a helyi stratégiájuk keretében kitűzött céljaik eléréseért. Az akciócsoporthoz Leader+ stratégiáit a tagállamok általános jellegű, konkrétumok híján lévő célokkal hagyták jóvá, és vagy nem írták elő, hogy az akciócsoporthoz kísérjék figyelemmel stratégiai céljaik megvalósulási folyamatát, értékeljék azt és számoljanak be róla, vagy nem szereztek érvényt előírásaiknak.

KÜLÖNBÖZŐ MEGVALÓSÍTÁSI KÖVETELMÉNYEK

Toszkánában előírták, hogy a legfontosabb helyi szereplők képviselve legyenek az akciócsoporthoz.

Írországban az akciócsoporthoz tagjai kijelölésének, illetve a tagságról való döntésnek a folyamatát igyekeznek szabályokkal méltányossá és átláthatóvá tenni.

A francia szabályozás az akciócsoporthoz döntéshozatali bizottságában „kettős határozatképességi feltétel” megszabásával ösztönöz az aktív partnerségre.

Görögországban, Magyarországon és Toszkánában az irányító hatóság azt írta elő az akciócsoporthoz, hogy minden projektjüket pontozzák egy közös objektív kritériumrendszer szerint.

Görögországban az irányító hatóság 25%-ban szabta meg azt a határt, amely alatt az akciócsoporthoz saját tagszervezeteiknek is odaítélhetnek támogatást, s ezzel rászorította a csoportokat, hogy szélesebb körben bevonják a helyi közösséget a stratégia megvalósításába.

Írországban a működési szabályok kikötötték, hogy „ha egy projekt más rendszerek és programok keretében is részesülhet támogatásban, akkor főszabályként nem jogosult Leader-támogatásra”.

BIZOTTSÁGI ÉS TAGÁLLAMI ELVÁRÁSOK A 4. TENGELLYEL KAPCSOLATBAN

- 80.** A Bizottságnak és a tagállamoknak le kellett volna vonniuk a Leader korábbi programozási időszakainak tanulságait, hogy a 2007–2013-as idősakra már készen álljanak a megfelelő iránymutatások és előírások.

A 2007–2013-as időszakban a legnagyobb változás az, hogy a tagállamok többnyire a vidékfejlesztési program bevett intézkedéseinek végrehajtását követelik meg az akciócsoportoktól

- 81.** A 2007–2013-as programozási időszakot illetően a jogi kereteket a vidékfejlesztési rendeletek adják meg. A Leader+-hoz hasonlóan kevés a külön a Leaderre vonatkozó jogi előírás. A rendeletek ugyan 20%-os korlátot szabnak az akciócsoportok működési költségeinek, de ez a küszöb magasabb, mint a Leader+ esetében volt, és a szabály is kijátszható úgy, ha valamely költséget a nem limitált „ösztönzés” kategóriába sorolnak. A strukturális alapokhoz képest a vidékfejlesztési rendeletekben változás az a követelmény, hogy ellenőrizni kell a projektköltségek megalapozottságát.
- 82.** A Bizottság útmutatást tett közzé a tagállamok számára a 4. tengelyre való felkészülésről, és a vidékfejlesztési programok jóváhagyásával ténylegesen jóváhagyta a nemzeti és regionális Leader-programokat. A bizottsági támogatás azóta is folyamatos volt, elsősorban az Európai Vidékfejlesztési Hálózat révén.
- 83.** A tagállamok az ellenőrzés időpontjáig még nem véglegesítették működési szabályaikat²⁷, így ezeket nem lehetett értékelni. A rendelkezésre álló információk alapján az ebben a jelentésben feltárt hiányosságok várhatóan továbbra is fenn fognak állni.

²⁷ Németország és Aragónia irányító hatóságainak kivételével.

- 84.** A 2007–2013-as programozási időszakban várhatóan az eddiginél is kevesebb figyelem irányul majd a helyi stratégiáknak megfelelően kitűzött célok elérésére, mivel a bizottsági iránymutatással ellentétben²⁸ (a bajor hatóság kivételével) most már valamennyi ellenőrzött irányító hatóság előírja az akciócsoportoknak, hogy a vidékfejlesztési programokban egységesen előírt jogcímekeket kövessék.
- 85.** Egyes tagállamok a Leader-programokat tovább szűkítették egyes jogcímekekre, jellemzően a 3. tengely jogcímeire²⁹. Az akciócsoportok így annál kevésbé tudtak a vidékfejlesztési programok 1. és 2. tengelyének fő céljaihoz kapcsolódóan a versenyképességgel, illetve a mezőgazdaság és az erdészet környezeti hatásaival kapcsolatos helyi stratégiákat javasolni (lásd: **17. háttérmagyarázat**).
- 86.** Mivel az egyes jogcímekek előírják, hogy milyen projektek, illetve kedvezményezettek támogathatóak, az akciócsoportok vajmi kevésbé dolgozhatnak ki kifejezetten helyi érvényességű innovatív és multiszektorális megoldásokat. A végrehajtandó projektek az egyes tagállamok valamennyi akciócsoportja esetében hasonló jellegűek, és rendszerint a bevett jogcímtípusokhoz rendelhetőek, mivel a vidékfejlesztési program jogcímeit a legtöbb esetben elsősorban a hagyományos „felülről lefelé” megközelítés jegyében hajtják végre.

²⁸ A 4. tengely végrehajtásáról kiadott bizottsági útmutató leszögezi: fontos, hogy a vidékfejlesztési program jogcímeinek nem megfelelő műveleteket is támogatni lehessen, mert így tartható fenn a Leader újító jellege.

²⁹ Az ír, portugál és lengyel akciócsoportok csak a 3. tengely jogcímeit alkalmazhatták (és ezen kívül Lengyelországban egy „kis projektekhez” kötődő jogcímet). A görög akciócsoportok ezen kívül egy 1. tengelyes jogcímet is alkalmazhattak. Az aragóniai és toszkán akciócsoportok két 1. tengelyes jogcímet alkalmazhattak. Castilla-La Manchában és Magyarországon az akciócsoportok előtt bármely vidékfejlesztési jogcím nyitva állt.

PORTUGÁL AKCIÓCSOPORT: AZ AKCIÓCSOPORTOK ÁLTAL ALKALMAZHATÓ JOGCÍMEK KEVÉSSÉ FELELTEK MEG A HELYI MEZŐGAZDASÁGI ÁGAZATOK IGÉNYEINEK

Az akciócsoportok stratégiai célul tűzték ki a vidékről való tömeges elvándorlás és a hagyományos gazdálkodás eltűnése elleni küzdelmet, de e cél érdekében csak a vidékfejlesztési program 3. tengelyének jogcímeit vethették be. Ez gátolta, hogy helyi megoldások révén javíthassák az olajbogyó- és a borágazat versenyképességét, pedig a vidéki gazdaság számára ezek igen fontos ágazatok. A helyi mezőgazdaságban a biológiai sokféleséggel és az éghajlat-változási kérdésekkel kapcsolatos környezetvédelmi jogcímekek nem tartoztak a Leader-program hatálya alá, sem az erdészeti jogcímekek.

A LEADER A 2007–2013-AS IDŐSZAKBAN VÉGREHAJTÓ AKCIÓCSOPORTOK KIVÁLASZTÁSA

- 87.** A Leader eredményessége érdekében, és hogy a végrehajtásától többletérték legyen várható, a tagállamoknak csak minőségi stratégiával rendelkező, kompetens akciócsoportokat kellene kiválasztaniuk.

A tagállamok gyenge stratégiával rendelkező akciócsoportokat is kiválasztottak

- 88.** Az akciócsoportok kiválasztásának folyamatába az ellenőrzött tagállamokban alig vagy egyáltalán nem vittek be versenyelemeket, pedig a rendelet ezt kifejezetten előírja.
- 89.** A legtöbb irányító hatóság a vonatkozó kritériumokkal összevetve értékelte az akciócsoportok javasolt stratégiáját, majd a minimális pontszámot elérő (jellemzően 50% fölötti) valamennyi akciócsoportot kiválasztotta³⁰. A mintában vizsgált valamennyi irányító hatóság elfogadott minden olyan akciócsoportot, amely érvényes kérelmet nyújtott be (egypár kivételtől eltekintve, ahol egyazon területen ketten pályáztak). A dolog természetéből adódóan az alacsony pontszámú akciócsoportok jóval elmaradtak a szakértelemnek és a stratégiai minőségnek attól a szintjétől, amelyet az irányító hatóságok szerint az akciócsoportoknak el kellene tudniuk érni. Egy francia régióban például az irányító hatóság annak dacára választott ki egyes akciócsoportokat, hogy a pályázatuk minősége nem felelt meg az értékelésnél (lásd: **18. háttérmagyarázat**).

³⁰ Ez alól kivétel Toszkána, ahol nem történt pontszámös értékelés.

AKCIÓCSOPORT-KIVÁLASZTÁS A FRANCIA IRÁNYÍTÓ HATÓSÁGNÁL

A pályázat szerint a pályázati felhívást követően a felvételi bizottság 10–12 akciócsoportot választ ki, átlagban 1,5 millió EUR dotációval. A 18 pályázat közül az irányító hatóság kettőt talált jó minőségűnek, nyolcat közepesnek, nyolcat nem megfelelőnek. Végül mind a 18 pályázat kiválasztásra került, az átlagos dotációt pedig ennek arányában 1,1 millió EUR-ra csökkentették.

- 90.** Az ellenőrzés konkrét megállapítása szerint az akciócsoportok 4. tengelyes stratégiája igen kidolgozatlan volt, hiányoztak a konkrét célok, nem volt egyértelmű a támogatások logikája, és a csoportok nem vagy alig gondoskodtak monitoringról és értékelésről. Az akciócsoportok stratégiáinak értékelését követően kevés tagállam írt elő intézkedéseket a feltárt hiányosságok orvoslására. Más szóval az akciócsoportok azért kaptak jelentős összegeket az uniós költségvetésből, hogy egy hétéves időszak során gyenge stratégiákat hajtsanak végre.

A 2007–2013-AS VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAMOK BIZOTTSÁGI JÓVÁHAGYÁSA

- 91.** A Bizottság elsősorban akkor tudta alakítani a 4. tengely tagállamok általi végrehajtását, amikor jóváhagyta a nemzeti és regionális vidékfejlesztési programokat. A Bizottságnak biztosítania kellene, hogy a programok megteremtik a szükséges feltételeket, és biztosítékként szolgálnak a Leader-megközelítés többletértékét veszélyeztető ismert kockázatok előfordulásával szemben.

A Bizottság túl elnéző volt, amikor jóváhagyta a vidékfejlesztési programokat

- 92.** A vidékfejlesztési programok magas szintű dokumentumok, amelyeknek csak kis részét képezi a 4. tengely. A legtöbb dokumentum kevés konkrétummal szolgált a Leader-megközelítés tényleges végrehajtásáról. A tagállamok a Leaderrel kapcsolatban számos részletet csak a programok jóváhagyása után dolgoztak ki.

- 93.** A Bizottság túlságosan elnéző volt, amikor jóváhagyta a vidékfejlesztési programokat. Az ebből adódó helyzetet a 80–90. bekezdés írja le. A Bizottság elfogadott olyan programokat, amelyek: nem vittek be versenyelemeket az akciócsoportok kiválasztásába (pedig a rendelet ezt előírja); arra szűkítették a csoportok tevékenységét, hogy nemzeti szinten előírt jogcímeket hajtsanak végre (pedig a bizottsági útmutatás azt tanácsolja, hogy az akciócsoportok ne előre meghatározott jogcímcsoomagokat kövessenek); nem voltak konkrét innovációs, illetve a különböző ágazatok közötti együttműködést előmozdító terveik (pedig a Bizottság értékelési utasításai szerint az innovációnak elsőbbséget kell élveznie), sem monitoring- és értékelési terveik (pedig a Leader+ félidős értékelésének következtetései szerint ezeket kezdettől fogva be kell építeni a programokba). A Bizottság nem értékelte a Leader-megközelítés többletértékének olyan kulcsfontosságú elemeit, mint például az akciócsoportok összetételére és nyitottságára vonatkozó tagállami előírások.

A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK ÁLTAL VÉGZETT MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉS

A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK NEM TUDJÁK KIMUTATNI, HOGY MILYEN TÖBBLETÉRTÉKET HOZOTT A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS ALKALMAZÁSA, ÉS EGYELŐRE NEM ÉRTÉKELTÉK A JÁRULÉKOS KÖLTSÉGEKET ÉS A KOCKÁZATOKAT

A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS EREDMÉNYESSÉGÉNEK NYOMON KÖVETÉSE ÉS ÉRTÉKELÉSE

- 94.** A Bizottságnak és a tagállamoknak az irányítási rendszerek révén, az akciócsoportok ellenőrzésével, a monitoringmutatók és éves jelentések útján kellene nyomon követniük a Leader-programok eredményeit és hatásait. Ez nemcsak időben meghozott korrekciós intézkedéseket tenne lehetővé, hanem az értékeléshez is megfelelő, megbízható és releváns bizonyítékokat szolgáltatna, valamint bizonyossággal szolgálna a Leader-megközelítés eredményességét és többletértékét illetően.

Az akciócsoportok, a tagállamok és a Bizottság nyomon követte a Leader-programok végrehajtását

- 95.** A Leader+ programok végrehajtásának nyomon követése sokakat mozgósított. Az akciócsoportok és az irányító hatóságok projektenként rögzítették az odaítélt támogatások és kifizetések adatait. Az irányító hatóságok előírták az akciócsoportoknak, hogy éves végrehajtási jelentésben ismertessék tevékenységüket, és monitoringmutatók kidolgozásához adatokat állítottak össze. Ezek a mutatók elsősorban a projektek számára vonatkoztak, valamint a kedvezményezett és a kiadási terület típusa szerint csoportosították a támogatási összegeket. Az irányító hatóságok éves végrehajtási jelentéseket nyújtottak be a Bizottságnak.
- 96.** 2003-ban valamennyi irányító hatóság „félidős” értékelést készített a Leader+-ról, majd azt 2005-ben frissítette. A Bizottság külső céggel készíttetett összefoglaló jelentést.

...de kevés a bizonyíték arra, hogy a Leader-programok eredményesen segítették a vidékfejlesztési célok elérését, illetve a Leader-megközelítés többletértékének létrehozását

- 97.** Ám hiába a sok erőfeszítés, ha az akciócsoportok nem értékelték a helyi stratégiai célok elérését, illetve nem készítettek arról beszámolót: így ugyanis nem lehet kimutatni, hogy a Leader-programok kiadásai mit eredményeztek és hogyan hatottak a vidékfejlesztésre. Nem áll rendelkezésre információ arról, hogy a Leader-programok hatására csökkent-e (s ha igen, mennyire) az elvándorlás az érintett vidéki területekről, több lehetőség teremtődött-e a fiatalok számára, változatosabbá vált-e a vidéki gazdaság, stb.
- 98.** Részleges kivételt jelentettek a Leader-projektek által létrehozott vagy megőrzött munkahelyek: itt a Bizottság a strukturális alapok valamennyi programját illetően monitorozásra ösztönözte a tagállamokat. A Számvevőszék megállapítása szerint azonban itt sem egységes fogalmakkal dolgoztak, az adatok pedig – ezeket az irányító hatóságok legtöbbször nem ellenőrizték – nem voltak megbízhatóak és hitelesek.

- 99.** A 2003-as értékelés még azelőtt történt, hogy a legtöbb akciócsoport megkezdte volna a Leader-programok végrehajtását, az aktualizálásra pedig korábban került sor, mintsem jelentős költségek merültek volna fel. Az értékelésen belül sok kérdésre vagy nem érkezett válasz, vagy olyanok véleménye befolyásolta azt, akik maguk is hasznot húztak a programból.
- 100.** Adatok hiányában (illetve megbízhatatlan adatok alapján) nehéz megállapítani, hogy a Leader-programok mennyire eredményesen járultak hozzá a vidékfejlesztés teljesítményéhez, akár abszolút értékben, akár más módszerek (elsősorban a bevett programok) eredményességéhez képest.
- 101.** A Leader-megközelítés lehetséges többletértéke nem csupán a látható eredményekből és hatásokból (Leader támogatással megvalósított projektek) adódik össze. Az alulról felfelé építkező megközelítés révén elérhető közösségi részvétel olyan, kevésbé kézzelfogható hatásokkal is járhat, mint a „kapacitásfejlesztés” és a „helyi lakosság önállósítása”. A 4. tengelyre vonatkozó stratégiai iránymutatások értelmében a Leader hivatása, hogy „fontos szerepet játsszék az irányítás javítását célzó horizontális prioritás megvalósításában”.
- 102.** Azt, hogy a Leader-megközelítés révén lehetséges ilyen hatásokat elérni, példákkal szemléltetik a kapcsolattartó pontnak a követendő példákat bemutató kiadványai, az értékelések és különböző tanulmányok. Mivel azonban az akciócsoportok e területeken elért eredményeit nem követték rendszeresen figyelemmel és nem számoltak be róluk, így a példák is elszigetelt esetek maradnak. Megbízható és megfelelő bizonyítékok híján az értékelések nem tudták kimutatni az ilyen hatások gyakoriságát és mértékét.

A KÖLTSÉGEK ÉS KOCKÁZATOK MONITORINGJA ÉS ÉRTÉKELÉSE

- 103.** A monitoringnak és az értékelésnek emellett a Leader-megközelítés költségeiről és kockázatairól is megbízható bizonyítékokkal, illetve kimutatásokkal kellene szolgálnia.

A Bizottság és a tagállamok nem kísérték figyelemmel és nem értékelték a többletköltségeket és kockázatokat

- 104.** A Számvevőszék 2000-es éves jelentésében feltárt hiányosságokat illetően a Bizottság azt válaszolta, hogy az ott említett kockázatok legtöbbje a Leaderhez hasonló decentralizált program természetes velejárója, s „a Bizottság és a tagállamok e kockázatok tudatában kísérik figyelemmel a programokat, ellenőrizve, hogy végrehajtásuk során tiszteletben tartják a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét”.
- 105.** A Bizottság ellenőrzi a jogszabályoknak való megfelelést, és esetleg pénzügyi korrekciókat javasol. A Leader+ időszakban végzett ellenőrzések 2005-ös portugál és francia programokra is vonatkoztak. A bizottsági szolgálatok megállapításai szerint hiányoztak a formális projektkiválasztási szempontok, nem voltak megfelelőek az összeférhetetlenségi eljárások, az akciócsoportok úgy hoztak döntéseket, hogy nem feleltek meg a „kettős határozatképességi feltételnek”, és nem voltak eljárásaik az előirányzott projektköltségek megalapozottságának ellenőrzésére. A bizottsági részlegek ajánlásokkal látták el az érintett tagállamokat, de nem tartották indokoltnak, hogy pénzügyi korrekciókat javasoljanak³¹. A Bizottság részlegei ellenőrizték a visszamenőleges támogatások és a támogatási arányok szabályszerűségét is, de nem vizsgálták sem a holtteher, sem a hatékonyság kérdését.
- 106.** A Bizottság ellenőrzései igazolták a 2000. évi éves jelentésben (és jelen ellenőrzésünk során) feltárt kockázatok valóságát, ám ezen ellenőrzések alapján nem állapítható meg, hogy milyen az említett kockázatok mértéke és hatása az érintett tagállamokban, illetve uniós szinten³².
- 107.** Az akciócsoportok műveleteire vonatkozó (a Leader+ kiadásainak legalább 5%-ára kiterjedő) tagállami vizsgálatok alkalmat adtak ellenőrizni, illetve beszámolni róla, hogy a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vonatkozásában mely kockázatok jelennek meg. A vizsgálatok azonban – egyes tagállamok kivételes eseteitől eltekintve – nem terjedtek ki az akciócsoportok projektkiválasztási eljárásainak méltányos és átlátható voltára, a projektjavaslatok értékelésének megalapozottságára és dokumentációjára, a szavazási nyilvántartásra, illetve az összeférhetetlenségi politika helyes működésére.

³¹ Az ilyesféle ajánlások eredményességét megkérdőjelezzik az ezekről a tagállamokról tett számvevőszéki észrevételek, amelyek szerint a hiányosságok 2009-ben továbbra is fennálltak.

³² Megjegyzendő, hogy a Bizottság ellenőrzéseinek ez nem is céljuk.

- 108.** A tagállamok sem irányítási rendszerük, sem az akciócsoportok éves végrehajtási jelentései révén nem ellenőrizték az akciócsoportok döntéshozatali folyamatának méltányos és átlátható voltát, azt, hogy milyen arányban kaptak támogatásokat az akciócsoportok tagjai, sem az odaítélt támogatások, illetve az akciócsoportok eljárásai és működési költségei hatékonyságát. Franciaországban az irányító hatóság figyelemmel kísérte az akciócsoportok tevékenységét, amennyiben megfigyelőként részt vett a csoport ülésein, de a jelek szerint szemet hunyt afelett, hogy csoporttagok saját projekteket mutattak be, projekteknél visszamenőlegesen ítélték oda támogatást, vagy a költségvetés teljes elköltése érdekében növelték a támogatás mértékét (lásd pl.: 55. bekezdés).
- 109.** Amikor az akciócsoportok maguk kérdezték meg erről a projektgazdákat, akkor a rendelkezésre álló információ szerint a holtteher jelentős kockázatként jelentkezett³³. Az uniós szintű értékelések nem szolgáltak információval a holtteherrel, illetve a visszamenőleges támogatás mértékét illetően³⁴.
- 110.** Ugyanígy az akciócsoportok eljárásainak méltányos és átlátható voltát illetően az értékelések például rámutatnak, hogy gondok vannak a projektkiválasztás objektivitásával, ám nem tájékoztatnak a gond nagyságáról és kihatásáról (lásd: **19. háttérmagyarázat**).

³³ Például egy francia (Loire-mente) felmérés szerint, melyet az akciócsoport készített projektgazdákkal, azok 71%-a Leader támogatás nélkül is belevágott volna a projektjébe.

³⁴ A Leader+ végleges értékelésével megbízott vállalkozót a Bizottság ugyan felkérte arra is, hogy értékelje a holtteher jelentőségét, de a Leader+ időszakban nem került sor erre vonatkozó monitoringra vagy adatgyűjtésre.

RÉSZLET A LEADER+ FÉLIDŐS ÉRTÉKELÉSI JELENTÉSEINEK ÖSSZEFOGLALÁSÁBÓL

„Ha az akciócsoporton belül a partneri viszony vagy az erőviszonyok kiegyensúlyozatlanok, akkor gyakran megesik, hogy a nem megfelelő projektkiválasztás valamely közszférába tartozó intézményt részesít előnyben. Az akciócsoportok összetétele gyakran kiegyensúlyozatlan, és a közszféra dominál bennük.”

„Az [értékelő] jelentésekben és az esettanulmányokban szereplő információ inkább olyan területekre összpontosított, mint a bürokrácia, az irányító hatóságok és az akciócsoportok közötti viszony, a finanszírozás, vagy a kellő autonómia hiánya az akciócsoport szintjén. Az akciócsoportok szintjén ennél alapvetőbb olyan irányítási kérdéseket, mint a struktúrák, az irányítási rendszerek, a tervezés és az ellenőrzés, a jelentések nem tárgyaltak kiemelten. A kérdésre adott válaszok egyáltalán nem utaltak a [döntéshozó bizottságoknak] a programirányításban játszott szerepére sem.”

- 111.** Amint arra a 64–71. bekezdésben már utaltunk, a Leader működési költségeire vonatkozó információk nem összehasonlíthatóak, nem megbízhatóak és elsősorban nem teljes körűek, mivel egyes tagállamokban számos funkciót az irányító hatóságok láttak el. Az értékelések a Leader+ „nehézkés bürokráciájáról” számoltak be³⁵, de nem értékelték annak költségeit. Ebből következően a Leader-megközelítés hatékonyságát nem lehet meghatározni.

MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉS A 2007–2013 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN

- 112.** A Bizottságnak és a tagállamoknak le kellene vonniuk a Leader három korábbi programozási időszakának tanulságait, hogy a 2007–2013-as időszakban a Leader-megközelítés monitoringja és értékelése hatékonyan és eredményesen folyjék.

A 4. tengely végrehajtásának beindításakor az ellenőrzési és értékelési rendszerben alapvető elemek nem működtek

- 113.** A Leader+ félidős értékelését összefoglaló jelentés nyomtatékosan ajánlotta, hogy a monitoring- és értékelési rendszereket tökéletesítsék és a 2007–2013-as programozási időszak kezdetétől fogva alkalmazzák³⁶. A Bizottság közös monitoring- és értékelési keretrendszert (CMEF) vezetett be a vidékfejlesztési programokra vonatkozóan. A keretrendszer ugyan megfogalmazott néhány konkrét, értékelő jellegű kérdést a Leader értéknövelő hatására, az irányítás javulására és az eredményesség növekedésére vonatkozóan, ugyanakkor csökkentette a Leader külön monitoringmutatóinak számát: már csak az akciócsoportok számát és a Leader területein élő lakosság számát kell nyilvántartani, a Bizottság szerint ugyanis ezek szolgálnak alapvetően az irányítási célkitűzés méréséhez. A keretrendszer lehetővé teszi az irányító hatóságok számára, hogy további mutatókat dolgozzanak ki, a Leader esetében azonban az ellenőrzött irányító hatóságok egyike sem élt ezzel a lehetőséggel. Mi több, egy ellenőrzött akciócsoport, illetve irányító hatóság sem tett lépéseket a Leader-megközelítés költségeire, kockázataira, hatékonyságára és többletértékére vonatkozó információ összegyűjtésére és az arról való beszámolásra.

³⁵ A Leader+ értékelésének összefoglalása: „a félidős értékelő jelentések mindújra a következőkre mutatnak rá: (i) nehézkes bürokrácia; (ii) az egyrészt az irányító és egyéb érintett hatóságok, másrészt az akciócsoportok és a projektgazdák közötti kapcsolatok bonyolultsága; (iii) társfinanszírozási gondok; (iv) késedelmes finanszírozás; (v) az akciócsoportok viszonylagos önállótlanága. E hiányosságokból kifolyólag csökken az irányítás hatékonysága. A projektek finanszírozását késleltető legfőbb irányítási problémának a nehézkes bürokrácia tekinthető, ez gátolja azok hatását, elannyira, hogy annak már a Leader+ más vonzó tulajdonágai látják kárát”.

³⁶ „A tervezési szakasz során nem gondoskodtak előre a Leader+ program értékeléséről, és nem vettek kellően figyelembe alapvető értékelési szempontokat, például a kiindulási adatokkal való összevetést”. Ajánlás: „Az akciócsoportok mellé szükség van a külső értékelések és a támogatott önértékelés valamilyen elegyére is, amelyet meg kell tervezni és bele kell foglalni a programba”.

- 114.** 2009 végén a Bizottság az Európai Vidékfejlesztési Értékelő Hálózaton keresztül szakosított munkacsoportot állított fel a Leaderre vonatkozóan, amely többek között a tagállamok által tapasztalt következő nehézségekkel foglalkozik: aggodalmak merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a közös monitoring- és értékelési keretrendszer mutatói és gazdasági adatkérései nem fogják megfelelően tükrözni a Leader által kifejtett hatást; a Leader helyi jellegéből jelentős módszertani kihívások adódnak; fontos módszertani kihívást jelent az irányítás, a részvétel és a kapacitások vidéki közösségekben való értékelése; és nehéz mennyiségi statisztikákat biztosítani a Leader-program hasznának értékeléséhez. 2010 közepén a munkacsoport előzetes munkadokumentumot tett közzé a Leader hatásainak felméréséről. A csoport munkáját azonban a félidős értékelésekhez már nem lehet felhasználni (az értékeléseket ugyanis 2010-ben be kell fejezni), és az a 4. tengely értékeléséhez is csak korlátozottan lesz felhasználható, a vonatkozó adatokat ugyanis az akciócsoportok szintjén nem gyűjtik, illetve azokról nem számolnak be (lásd: 113. bekezdés).

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

AZ AKCIÓCSOPORTOK A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS GYAKORLATBA ÜLTETÉSE SORÁN CSAK KORLÁTOZOTTAN ÉRVÉNYESÍTETTÉK A LEADER-PROGRAM SAJÁTOSságAINAK ÉRTÉKNÖVELŐ POTENCIÁLJÁT, BÁR AZ ELLENŐRÖK TALÁLTAK KÖVETENDŐ PÉLDÁKAT IS

- 115.** Az ellenőrzött akciócsoportok a Leader+ időszakban mintegy 1 000 projektet hajtottak végre a helyi vállalkozások és az érintett közösségek javára. A Leader azonban ennél többre törekszik: a külön Leader-megközelítésnek köszönhetően a hagyományos programokhoz képest többletértéket képvisel. Amennyiben a Leader-megközelítés alapvető jellemzőit nem tartják tiszteletben, nem valósítható meg a megközelítéstől várható többletérték.
- 116.** Az alulról felfelé építkező megközelítés kevésbé érvényesült azoknál az akciócsoportoknál, amelyek a legtöbb támogatást saját tagszervezeteiknek adták; a partnerségtől várható többletérték nem valósult meg ott, ahol a döntéshozatalt a helyi hatóságok uralták; kevés akciócsoport tudta kimutatni, hogy stratégiáját vagy projektjeit az innováció vagy az ágazatok közötti együttműködés fémjelezte. Mindazonáltal arra is akadt példa, hogy az akciócsoportok alaposan bevonták munkájukba a helyi közösséget, és „ösztönzési” tevékenységük révén sikeres helyi projekteket kezdeményeztek.
- 117.** A Leader-megközelítés középpontjában épp hogy a helyi stratégiáknak kellene állniuk, hiszen ezek adják a partnerségek létjogosultságát, és többletértékkel éppen a helyi vidékfejlesztési célok megvalósítása végett a helyi körülményekhez szabott megoldások kecsegtetnek. Valójában a stratégiáknak szinte semmi jelentőségük nem volt, s legfeljebb arra szolgáltak, hogy rájuk hivatkozva lehessen támogatásért fordulni az irányító hatósághoz. Egyik csoport sem monitorozta, illetve nem számolt be róla, hogy mennyiben érte el stratégiai céljait.

AZ AKCIÓCSOPORTOK NEM VOLTAK KELLŐ TEKINTETTEL A MÉLTÁNYOS ÉS ÁTLÁTHATÓ ELJÁRÁSOK, ILLETVE A HATÉKONYSÁG SZÜKSÉGESSÉGÉRE

- 118.** Az akciócsoportok nem kezelték kellő komolysággal az átláthatóságnak, illetve a projektértékelési és kiválasztási döntések dokumentálásának kérdését, valamint a közvetlen vagy közvetett érdekütközés minden kockázatának elkerüléséhez szükséges eljárások témáját. Ezzel nemcsak annak a kockázata nő, hogy a támogatási döntéseket a hatékonyságra való kellő tekintet nélkül hozzák meg, hanem az Unió tekintélyvesztésének kockázata is fennáll. Többek között az a gyakorlat, hogy egyes akciócsoportok a támogatási döntéseket szűk körben, bennfentes szervezetek javára hozzák meg, nemhogy jót tenne a helyi irányítás ügyének, sokkal inkább árt neki.
- 119.** Sok akciócsoport figyelmen kívül hagyta a hatékonyság szempontját, különösen amikor a támogatási döntés megszületésekor már folyamatban lévő vagy éppen befejezett projekteknek ítelt meg támogatást. Néha egyenesen úgy tűnt, hogy ilyenkor nem a maximális eredmény elérése, hanem a maximális összeg elköltése volt a céljuk.
- 120.** A Leader végrehajtási költségeit jelentősen megnöveli a hozzáadódó végrehajtási szint: e költségek a helyi akciócsoport költségvetésének akár egyharmadára is rúghatnak, és még ehhez jön az, amibe az irányító hatóságoknak és a kifizető ügynökségeknek a feldolgozás, a monitoring és az ellenőrzés kerül. A hatékonyságot csökkentették a késedelmek és az eljárások – még nagyon kis projekteknél is tapasztalható – rugalmatlansága is, bár e tényezők jobbára a tagállamok előírásaiból következtek.

A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK NEM VOLTAK ELÉG SZIGORÚAK, ÍGY AZ AKCIÓCSOPORTOK MELLETT ŐK IS FELELŐSEK AZÉRT, HOGY A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS LEHETSÉGES TÖBBLETÉRTÉKE CSAK RÉSZBEN VALÓSULT MEG. NEM KORLÁTOZTÁK UGYANIS MEGFELELŐ INTÉZKEDÉSEKKEL A KÖLTSÉGEKET ÉS KOCKÁZATOKAT

- 121.** A Leader többletértékének megvalósításáért és a megbízható pénzügyi gazdálkodásért elsősorban az akciócsoportok felelősek, de ez jól ismert kockázatokkal jár. A Bizottság és a tagállamok közös feladata, hogy felügyeljék az akciócsoportok teljesítményét és biztosítsák, hogy azok a Leader-megközelítés szellemében eljárva tartósan megfeleljenek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás legmagasabb követelményeinek. Gyenge teljesítmény e téren nem fogadható el, még a Leadert először végrehajtó tagállamok esetében sem, hiszen a korábbi programozási időszakok tanulságait ők is levonhatták.
- 122.** Meg kell azonban állapítani, hogy tíz évvel a Leader előző számvevőszéki ellenőrzése után ugyanazok a súlyos hiányosságok továbbra is fennállnak. A Bizottság a Számvevőszék 2000-es éves jelentésében foglalt észrevételeire azzal válaszolt, hogy „ösztönzést”, útmutatást és ajánlásokat fogalmazott meg a tagállamok részére. Ennek azonban nem lett fogadatja.

1. AJÁNLÁS

Tekintettel a hiányosságok tartós fennállására, a **Bizottság** biztosítsa, hogy a szabályozás kellő egyértelműséggel rendelkezzen a konkrétan a Leader esetében érvényes előírásokról. Néhány egyszerű uniós szintű előírás elkerülhetővé tenné, hogy programonként eltérő működési szabályokat kelljen alkotni, egyszerűsítsen az eljárásokat, egységesítően hatna, és egyértelmű ellenőrzési normákat hozna be a következő területeken:

- a) a támogatási döntés megszületése előtt megkezdett projektek kizárása, amivel jelentős hatékonysági kockázat szűnne meg (holtteher);
- b) az akciócsoportok olyan dokumentált értékelések alapján választják ki a projekteket, amelyek egységes és releváns kritériumok révén igazolják a döntés megalapozottságát és a méltányosságát;
- c) szabályok biztosítják, hogy a partnerség keretében nem a helyi hatóságoké a döntő szó a projektkiválasztási üléseken.

Ezen felül a **tagállamok** biztosítsák, hogy az ebben a jelentésben feltárt hiányosságokra vonatkozóan hatékony eljárásokat vezetnek be, és hogy ezek helyes működésére felügyelnek.

- 123.** Külön említendő, hogy a Bizottság és a tagállamok elnézték, hogy az akciócsoportoknak nem voltak hatékony eljárásaik az összeférhetetlenség elkerülésére. Az észlelt hiányosságok rámutatnak annak kockázatára, hogy akciócsoporttagok közvetlenül vagy közvetve befolyásolhatták a döntéseket, ami az uniós költségvetés eredménytelen vagy nem hatékony felhasználását eredményezhette.

2. AJÁNLÁS

A költségvetési rendelet megtilt minden olyan intézkedést, amely összeférhetetlenséget eredményezhet. Erre való tekintettel a **Bizottság és a tagállamok** léptessenek életbe hatékony óvintézkedéseket, és ellenőrizzék, hogy azok megfelelően működnek. Az akciócsoportok projektértékelő és döntéshozó bizottságainak azon tagjai, akiknek bármi személyes, politikai, szakmai vagy üzleti érdekük fűződik egy projektpályázathoz, tegyenek erről írásban érdekeltségi nyilatkozatot. Ők tartsák távol magukat a projekttel kapcsolatos minden vitától, értékeléstől és döntéstől. Az Irányító Hatóságot a költségvetési rendelettel összhangban értesíteni kell az ügyről.

124. A Leader alapvetően arra ösztönöz, hogy a helyi problémákat – alulról építkező módon – helyileg oldják meg. A 2007–2013-as időszakban az ellenőrzött irányító hatóságok egyetlen kivétellel *de facto* mégis felülről lefelé működtették a rendszert. Ezek az irányító hatóságok azt írják elő az akciócsoportoknak, hogy a bizottsági útmutatással ellentétben a vidékfejlesztési program közös jogcímeit hajtsák végre. Ez egyrészt ugyan megkönnyítheti a Leader ellenőrzését, másrészt azonban újtját állja a *helyi* innovatív stratégiáknak, csökkentve ezzel a Leader-megközelítés jogosultságát igazoló többletértéket³⁷.

3. AJÁNLÁS

A **Bizottság** tekintse át a **tagállamokkal** együtt, hogy korlátozzák-e a meglévő intézkedések az akciócsoportokat abban, hogy a vidékfejlesztési politika 1–3. tengelyének céljaira irányuló innovatív, multiszektorális, *helyi* stratégiákat tudjanak megtervezni és végrehajtani. A **tagállamok** szükség szerint módosítsák a szabályokat úgy, hogy az akciócsoportok a vidékfejlesztési program jogcímein kívül eső megoldásokat is kidolgozhassanak.

125. Megosztott irányítás esetén nem a Bizottságnak kell jóváhagynia a nemzeti és regionális végrehajtási rendelkezések összes részletét, ám a 2007–2013-as programok jóváhagyása előtt a Bizottságnak meg kellett volna győződnie arról, hogy a Leader sikerét szavatoló fő tényezők (lásd alább) működnek. A tagállamok gyenge stratégiával rendelkező akciócsoportokat is kiválasztottak. Ebből következően az uniós költségvetés végrehajtása a 2007–2013-as időszakban a lehetségesnél kevésbé hatékonyan, kevésbé eredményesen és kevesebb potenciális többletértékkel történik.

³⁷ Ennek fontosságát hangsúlyozza a Leader-megközelítésnek a Bizottság tájékoztatójában olvasható meghatározása is: „ez a módszer nem előre meghatározott intézkedések sorának végrehajtását jelenti, hanem a vidékfejlesztés előmozdítását és megvalósítását a helyi közösségek javára”.

4. AJÁNLÁS

A **Bizottság** hasson oda, hogy a **tagállamok** felülvizsgálják az akciócsoportok 2007–2013-as időszakra vonatkozó stratégiáit, megkövetelve tőlük olyan, az érintett térséghez kötődő, mérhető célok kitűzését, amelyeket a Leader-program révén az időszak hátralévő részében el lehet érni. A **tagállamok** a maguk részéről írják elő az akciócsoportoknak, hogy számoljanak be helyi stratégiai céljaik eléréséről, arról, hogyan teremtettek többletértéket a Leader-megközelítés révén, valamint a támogatási kiadások és a működési költségek hatékonyságáról.

A **tagállamok** vizsgálják meg továbbá, hogy az ekképp javuló elszámoltathatóság, illetve hatékonyabb és eredményesebb pénzgazdálkodás lehetővé teszi-e a meglévő irányítási, felügyeleti és ellenőrzési rendszerek egyszerűsítését, s kevésbé lesz-e így szükség az egyes jogcímek jogosultsági feltételei meglétének ellenőrzésére.

5. AJÁNLÁS

Tekintettel azon felelősségére, hogy biztosítsa az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodását, a **Bizottság** megfelelő részletességgel ellenőrizze a jövőbeli programok azon konkrét elemeit, amelyek alapvető fontosságúak a többletérték, a hatékonyság és a Leader szempontjából.

A **tagállamok** a jövőben biztosítsák, hogy az akciócsoportok stratégiai és végrehajtási tervei a kiválasztási folyamatban megállapított hiányosságok orvoslása után megfeleljenek a legmagasabb elvárásoknak.

A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK NEM TUDJÁK KIMUTATNI, HOGY MILYEN TÖBBLETÉRTÉKET HOZOTT A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS ALKALMAZÁSA, ÉS NEM ÉRTÉKELTÉK A JÁRULÉKOS KÖLTSÉGEKET ÉS KOCKÁZATOKAT

- 126.** Az Unió költségvetéséből eddig több mint két milliárd EUR hozzájárulást ítéltek meg a Leader+-nak, a 2007–2013-as időszakra pedig több mint öt milliárdot irányoztak elő. A Bizottság egyelőre nem mutatta ki, hogy a kiadások eredményesek és hatékonyak-e, hogy a Leader-megközelítésnek köszönhetően létrejött-e többletérték, illetve hogy az ismert kockázatok mennyire jelentkeztek a gyakorlatban, és hogy a végrehajtás ténylegesen milyen költségekkel jár. A tagállamok nem gyűjtötték össze és nem ellenőrizték le a szükséges információkat, így hiányzik az elegendő ismeretanyag az értékeléshez. Az ellenőrzés kimutatta, hogy a Leader esetében nem lehet magától értetődőnek tekinteni a többletértéket, illetve a pénzgazdálkodás hatékony és eredményes voltát.

6. AJÁNLÁS

A **Bizottság** sürgősen tegyen lépéseket annak érdekében, hogy ki tudja mutatni a Leader többletértékét, illetve a pénzgazdálkodás hatékony és eredményes voltát.

A monitoring irányuljon inkább a Leader-megközelítés többletértékének, hatékonyságának és eredményességének mutatóira, semmint pusztán a Leader végrehajtására. Az adatokat a forrásuknál ellenőrizték, legalább szűrőpróbaszerűen. Tekintettel a Leader terjedelmére és jellegére, valamint a releváns, összevethető és megbízható adatok beszerzésével kapcsolatos eddigi nehézségekre, a Bizottság mérlegelje hatékonyabb és eredményesebb módszerek alkalmazását, amelyen például az akciócsoportok statisztikailag érvényes mintájának részletes monitoringja mutatók, helyszíni vizsgálatok és strukturált esettanulmányok révén, úgy, hogy az adatokat független értékelő ellenőrzi megfelelő módon.

A **Bizottság** egyeztessen a **tagállamokkal** annak érdekében, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek biztosítékot nyújtsanak az eljárások méltányos és átlátható voltára, összevethető adatokat szolgáltatassanak a költségekről, és kiegészítsék az eredményesség és hatékonyság monitoringját.

Ezt a jelentést Michel CRETIN számvevőszéki tag elnökletével az I. kamara a 2010. július 21-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

A Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK LISTÁJA¹

(EUR)

Projekt megnevezése	Projektgazda besorolása	Összes elszámolható költség	Leader támogatás ²
DE-BY			
Fürdő építése	Helyi közsféra	2 063 969	1 031 984
Vasúti mozdony beszerzése	Magánszektor	396 403	74 325
Gyümölcszüretelő és feldolgozó berendezés beszerzése	Egyesület	30 293	3 787
DE-MV			
Templomfelújítás, a hozzá tartozó idegenforgalmi létesítményekkel együtt	Egyházi hatóság	165 016	111 386
Műszaki múzeum koncepciójának kidolgozása	Egyesület	131 498	88 106
Lakóövezeti ápolóotthon demenciában szenvedőknek	Egyesület	1 063 000	154 000
Tanácsadói tanulmány: utasszállító hajóutak összehangolása	Helyi közsféra	11 265	5 914
IE			
Falusi leállósáv közvilágítása	Egyesület	6 959	3 476
Megvalósíthatósági tanulmány és honlap városfejlesztési projekthez	Egyesület	17 969	14 375
Húsfeldolgozó berendezés	Magánszektor	34 485	14 250
Folyópart menti ösvény kialakítása	Egyesület	40 937	31 377
EL			
Kocsma építése és berendezése	Magánszektor	414 712	228 091
Városközpontban található utcák újraburkolása	Helyi közsféra	210 942	210 942
Lepárló üzem építése és berendezése	Magánszektor	254 154	127 077
Étterem építése és berendezése	Magánszektor	367 421	202 081
Borászat építése és berendezése	Magánszektor	387 480	193 740
Vendégszállás építése és berendezése	Magánszektor	334 436	181 799
Fémfeldolgozó üzem új telephelyének építése	Magánszektor	202 087	111 147

¹ A Számvevőszék olyan projekteket választott ki, amelyek a projektgazda típusát, a projekt jellegét (befektetés, tanulmány, rendezvény stb.) és a projekt pénzügyi volumenét tekintve jól tükrözték az adott akciócsoport által finanszírozott projekteket. Előnyt élveztek a 2006–2008 között befejezett projektek.

² Az Unió által finanszírozott rész, kivéve Írországot, Görögországot és Magyarországot, amelyek esetében az összeg a nemzeti társfinanszírozást is tartalmazza.

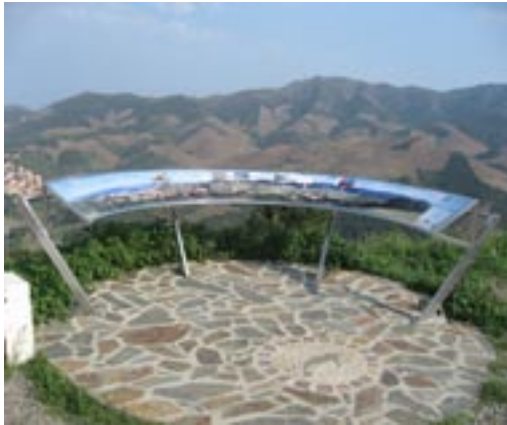
(EUR)

Projekt megnevezése	Projektgazda besorolása	Összes elszámolható költség	Leader támogatás ²
ES-A			
Óvodai berendezések beszerzése (I)	Egyesület	29 910	14 955
Óvodai berendezések beszerzése (II)	Egyesület	39 000	19 500
Vízkezelő üzem felszerelése	Magánszektor	369 000	30 050
Házak felújítása falusi turizmus céljaira	Magánszektor	222 597	30 051
Vízügyi tájékoztatósi központ berendezése	Helyi akciócsoport	180 000	60 000
Földalatti hotel építése	Magánszektor	277 187	30 051
Ökopékség berendezéseinek beszerzése	Magánszektor	189 599	25 596
ES-CM			
Olívaolaj-feldolgozó berendezés	Magánszektor	78 993	28 437
Vidéki hotel építése	Magánszektor	617 026	98 130
Falusi tér felújítása	Helyi közszéfera	30 450	8 583
Községi játszótér rehabilitációja	Helyi közszéfera	36 096	26 532
Élelmiszer-feldolgozó üzem kibővítése	Magánszektor	409 179	69 050
Idegenforgalmi látványosságoknál kihelyezett információs táblák	Helyi akciócsoport	254 847	150 254
Vidéki turistaszállások építése	Magánszektor	245 061	40 012
FR (PL)			
Kortárs zenei rendezvény	Egyesület	59 994	21 997
Színház igazgatási költségek és munkabérek	Helyi közszéfera	219 272	91 950
Mezőgazdasági témájú távoktatási tanfolyam kidolgozása	Egyesület	16 070	7 794
Könyvtári nyilvántartások számítógépre vitele és hálózatba szervezése	Helyi közszéfera	50 312	25 156
Kulturális egyesület internetes honlapjának fejlesztése	Egyesület	4 097	3 277
Helyi vállalkozás számítógépes rendszerének korszerűsítése	Magánszektor	51 227	7 684
FR (LR)			
Helyi önkormányzat számítógépes rendszere	Helyi közszéfera	80 830	40 415
Történelmi emléképület felújítása	Helyi közszéfera	393 803	129 360
„Bor és tenger” turistaútvonal	Helyi közszéfera	162 014	81 007
Arborétum helyreállítása és megnyitása a nagyközönségnek	Egyetem	33 626	14 757
Tanulmány készítése üresen álló ingatlanokról és adatbázis létrehozása	Egyesület	12 507	5 865
Nyilvános internet-hozzáférés	Helyi közszéfera	327 900	120 431
Mountain bike pályák építése, biciklikölcsönző felszerelése	Helyi közszéfera	107 281	32 845

(EUR)

Projekt megnevezése	Projektgazda besorolása	Összes elszámolható költség	Leader támogatás ²
IT-TOS			
Szövöszték beszerzése	Magánszektor	120 000	18 000
Higienizáló berendezés élelmiszer-feldolgozó üzem számára	Magánszektor	90 000	13 500
Falusi utcák újraburkolása	Helyi közszféra	293 438	33 609
Gyümölcsládák beszerzése és az öntözőrendszer korszerűsítése	Magánszektor	30 970	4 646
Traktor beszerzése	Magánszektor	37 000	13 218
Famegmunkáló berendezés beszerzése	Magánszektor	63 000	9 450
Utazó fotókiállítás ³	Helyi akciócsoport	101 894	30 670
Lakossági szolgáltatások (állatorvosi szolgálat és tájékoztatás) ³	Helyi közszféra	243 000	52 232
HU			
Kézműves közösségi alkotóműhely	Helyi közszféra	10 514	7 980
Borospince felújítása	Magánszektor	20 962	9 433
Építési munkálatok egy plébánia épületének megerősítésére	Egyházi hatóság	6 009	4 506
Vendégházi szolgáltatások (kültéri jacuzzi, biciklik és biciklitároló stb.)	Magánszektor	2 760	2 361
Sítúrák és sífelszerelés iskolai tanulóknak	Helyi közszféra	10 507	7 880
Szőlőültetvényekhez vezető földút burkolásának megtervezése	Magánszektor	2 960	2 516
PT			
Kivetítő berendezés beszerzése	Egyesület	7 000	5 250
Olívaolaj-feldolgozó berendezés beszerzése	Magánszektor	199 500	69 825
Mézfeldolgozó és -forgalmazó berendezés beszerzése	Magánszektor	39 600	13 860
Borospince korszerűsítése ³	Magánszektor	100 000	35 000
Kiegészítő gokartfelszerelés beszerzése	Magánszektor	24 922	8 723
Útjelző táblák	Helyi közszféra	92 048	69 036
Vidéki terményeket forgalmazó bolt létrehozása	Helyi akciócsoport	136 067	102 050

³ Csak a projektakták vizsgálatára került sor.



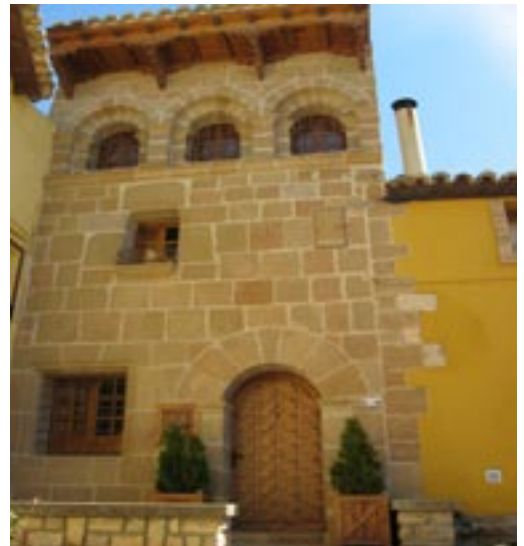
2. kép – Franciaország – „Bor és tenger” turista-útvonal



3. kép – Németország (Mecklenburg–Előpomeránia) – Templomfelújítás, a hozzá tartozó idegenforgalmi létesítményekkel együtt



4. kép – Olaszország (Toszkána) – Gyümölcsládák beszerzése



5. kép – Spanyolország (Aragónia) – Házak felújítása falusi turizmus céljaira



6. kép – Franciaország (Languedoc-Roussillon) – Nyilvános internet-hozzáférés



7. kép – Görögország – Lepárló üzem építése és berendezése



8. kép – Portugália – Kiegészítő gokartfelszerelés beszerzése



9. kép – Görögország – Kocsmá építése és berendezése

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

I.

A Leader-módszer olyan szakpolitikai eszköz, amely – jellegzetes „alulról felfelé építkező” megközelítésének köszönhetően – a helyi szereplőket közösségük fejlesztésébe aktívan bevonja, és szerepvállalásra ösztönzi.

A Leader-program fontos szerepet tölt be a vidéki térségek civil társadalmának megerősítésében. Immár több mint 2 000 helyi akciócsoporthat működik, és ezek az uniós vidékfejlesztési támogatást a helyi vidékfejlesztési stratégiák megvalósításához használják fel.

A Leader-program a 2007–2013-as vidékfejlesztési politika szerves részét képezi.

A Bizottság nem ért egyet a Számvevőszék azon megállapításával, hogy a helyi akciócsoporthat újabb szintet jelentenek a rendszerben. A vidékfejlesztési politika – a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával – a Bizottság és a tagállamok közötti megosztott irányítás keretein belül valósul meg. A Leader-program végrehajtása külön kötelező elemmel egészül ki, nevezetesen azzal, hogy az irányítási feladatok jelentős részét helyi szintre delegálják.

Költségeit tekintve a helyi akciócsoporthat által a működési költségekre, valamint az ösztönzésre fordítható költségvetésük keretén belül kidolgozott tevékenységek a helyi szereplők kapacitásépítését elősegítő, illetve a lehetséges projektgazdák támogatását célzó horizontális prioritáshoz kapcsolódnak.

Ami a Leader-megközelítés jelenlegi programozási időszakban történő végrehajtását illeti, a Bizottság átfogó intézkedéscsomagot vezetett be, amely a bevált gyakorlat és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás további ösztönzésére irányul.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

II.

A helyi kapacitások megteremtésének köszönhetően megélnék a helyi fejlesztési tevékenységek, egyesítik a helyi erőforrásokat, hálózatépítés kezdődik, ami kölcsönös tanulási lehetőségeket tesz lehetővé, továbbá kialakul az összetett társadalmi és gazdasági kérdések egységes szemléletű megközelítése. Mindez jelentős szerepet tölt be az irányítás javításának horizontális vidékfejlesztési prioritásában.

IV.

A helyi akciócsoportok tagjai jelentős szerepet játszanak a vidéki térségek fejlődésében. A Leader-program alulról felfelé építkező jellegét olyan módon kell alkalmazni, hogy a helyi szervezetek, illetve azok a magánszemélyek, akik valamelyik helyi akciócsoport tagjai, fontos szerepet tölthessenek be.

A helyi akciócsoportokat arra ösztönzik, hogy innovatív helyi fejlesztési stratégiákat dolgozzanak ki, de az innováció csak egy a kiválasztási szempontok közül. Egy helyi fejlesztési stratégia nem foglalkozhat kizárólag innovatív megközelítésekkel.

Az integrált projektekkel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a legtöbb helyi stratégia számos intézkedést foglal magában, és azokat több ágazatra és intervenció területre alkalmazzák. Vanak különféle bevált gyakorlatok az egységes szemléletű megközelítést bevezető programok esetében. Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat (EVH) terjeszteni fogja ezeket a bevált gyakorlatokat.

V.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a megosztott irányítás keretén belül ne legyen összeférhetlenség. A helyi akciócsoportok által alkalmazandó döntéshozatali eljárások és kiválasztási szempontok nem képezik a program részét, hanem a helyi végrehajtás körébe tartoznak, melyet az irányító hatóság a helyi akciócsoportok kiválasztásakor értékelt. A tagállamok nemzeti szintű közös szabályokat is alkalmazhatnak az akciócsoportok vonatkozásában.

A Bizottság nem csak az ellenőrzései során fordít különös figyelmet a projekt-kiválasztás folyamatára, az átláthatóságra, az összeférhetetlenségre stb. A 2000–2006-os programozási időszakban a 73 Leader+ programból 37-nél végzett ellenőrzést, 13 program esetében többször is.

VI.

A jelenlegi 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó szükséges jogi rendelkezéseket az EMVA-rendelet¹ és végrehajtási szabályai² tartalmazzák.

A Bizottság ezenkívül a programtervezés és -jóváhagyás időszakában a „Guide on the application of the Leader axis” (Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához) című kiadvány útján iránymutatásokat adott a tagállamok számára. A kiadvány a Leader-program lehetséges többletértékével kapcsolatosan tartalmaz konkrét javaslatokat (pl. valamennyi tengely ismertetése, innováció, integrált és területi megközelítés).

A Bizottság emellett kérte, hogy a nemzeti stratégiai tervek tartalmazzák a Leader-program stratégiai megközelítését. A tagállamok – a helyi akciócsoportok konkrét tapasztalatainak, valamint az elemzéseikben megállapított szükségleteknek megfelelően – ugyanakkor szabadon dönthettek a Leader-módszer alkalmazási köre tekintetében.

¹ Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap.

² A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról (HL L 277., 2005.10.21., 1. o.), továbbá a Bizottság 1974/2006/EK rendelete (2006. december 15.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról (HL L 368., 2006.12.23., 15.o.).

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság – tanácsadással és iránymutatással, továbbá az ellenőrzései révén szerzett tapasztalatokon alapuló ajánlásaival, illetve adott esetben pénzügyi korrekciók alkalmazásával – folyamatosan hozzájárul a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszereinek fejlesztéséhez.

VII.

A Leader+ program folyamatban lévő utólagos értékelése, amelyről a zárójelentés 2010 vége felé készül el, vizsgálja a programmal összefüggő kiadások hatékonyságát és eredményességét. A szakpolitikai eszközök hatékonyságának és eredményességének utólagos értékelése általános gyakorlat. Ez az értékelés része a megszokott szakpolitikai értékelési ciklusnak, és az ütemezését az a tény befolyásolta, hogy a Leader+ programban szereplő negyven projekt 2009 júniusában még folyamatban volt.

A Bizottság (az Európai Vidékfejlesztési Értékelési Hálózat tematikus munkacsoportja) a közelmúltban jelentette meg a Leader-program hatásainak értékeléséről szóló, iránymutatásokat tartalmazó dokumentum végleges tervezetét³.

VIII.

Az Európai Unió általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendelettel összhangban az összeférhetetlenség kockázatának elkerülésére irányuló eljárások végrehajtása a tagállamok feladata.

³ A Leader-program, valamint a vidéki térségek életminőségének javítására irányuló intézkedések hatásai), 2010. június 21-i munkadokumentum-tervezet, Európai Értékelési Hálózat a Vidékfejlesztésért.

A Bizottság mérlegeli az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány projektkiválasztás tekintetében történő felülvizsgálatát annak érdekében, hogy tovább pontosítsa a főbb alapelveket – pl. átláthatóság, egyenlő bánásmód, objektív kiválasztási szempontok alkalmazása, illetve jelentéstétel a határozatokról – tiszteletben tartó hatékony és eredményes eljárások követelményét.

IX.

A Bizottság biztosítja, hogy a helyi akciócsoportok szintjén meghatározott mutatók támogatják a programszintű célkitűzéseket annak érdekében, hogy a Leader-tengely szintjén összesített adatok álljanak rendelkezésre.

A helyi stratégiák célkitűzéseit lehetőség szerint a SMART-kritériumokkal (konkrét, mérhető, elérhető, időalapú) összhangban kell megállapítani.

X.

A közös monitoring- és értékelési keret-szabályozás (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF)⁴ a Leader-program által megteremtett többletértékre, azaz annak hatásaira összpontosít. A Leader-program által megteremtett többletértéket azonban nehéz mérni, mivel az többnyire a helyi kapacitásépítéssel (társadalmi tőkével) függ össze, és hajtóereje a helyi fejlesztési folyamat. A tagállamok biztosítják, hogy a megfelelő monitoringadatok rendelkezésre álljanak.

⁴ A közös monitoring- és értékelési keret-szabályozás (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF) a 2007–2013-as programozási időszakban egységes keretrendszert biztosít valamennyi vidékfejlesztési támogatás ellenőrzésére és értékelésére. A CMEF megteremti az eszközöket a teljesítmény javítására, a programok elszámoltathatóságának biztosítására, valamint a meghatározott célkitűzések elérésének értékelésére.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A közös monitoring- és értékelési keret-szabályozás tartalmaz kifejezetten a Leader-programra vonatkozó értékelési kérdéseket, melyek az irányítás javítására, a rendszerből eredő fejlődési potenciál mozgósítására, a multiszektorális megközelítésre és együttműködésre, valamint az egyéb tengelyek prioritásaihoz való hozzájárulásra vonatkoznak.

BEVEZETÉS

6. A helyi kapacitások megteremtésének köszönhetően felélénkülnek a helyi fejlesztési tevékenységek, egyesítik a helyi erőforrásokat, hálózatépítés kezdődik, ami kölcsönös tanulási lehetőségeket tesz lehetővé, továbbá kialakul az összetett társadalmi és gazdasági kérdések egy-egy szemléletű megközelítése. Mindez jelentős szerepet tölt be az irányítás javításának horizontális vidékfejlesztési prioritásában⁵.

⁵ A 2006. február 20-i 2006/144/EK tanácsi határozatban foglaltak szerint a 2007–2013 közötti programozási időszakra vonatkozó közösségi stratégiai útmutatások negyedik prioritása.

7. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a helyi akciócsoportok nem jelentenek újabb szintet a rendszerben. A vidékfejlesztési politika – a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával – a Bizottság és a tagállamok közötti megosztott irányítás keretein belül valósul meg. A Leader-program végrehajtása külön kötelező elemmel egészül ki, nevezetesen azzal, hogy az irányítási feladatok jelentős részét helyi szintre delegálják. Ez nem feltétlenül jelent párhuzamos munkavégzést.

Költségeit tekintve a helyi akciócsoportok által a működési költségekre, valamint az ösztönzésre fordítható költségvetésük keretén belül kidolgozott tevékenységek hozzájárulnak a helyi szereplők kapacitásépítését elősegítő és a projektgazdák támogató horizontális prioritáshoz. Ezek messze túlmutatnak azon, amit a nemzeti és regionális hatóságok a fentről lefelé irányuló támogatási rendszerekben nyújtanak.

Ami a Leader-megközelítés jelenlegi programozási időszakban történő végrehajtását illeti, a Bizottság átfogó intézkedéscsomagot vezetett be, amely a bevált gyakorlat és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás további ösztönzésére irányul:

- a Leader-megközelítés legfontosabb alapelveit a vonatkozó jogi keretrendszerben határozták meg;
- a programtervezés és -jóváhagyás időszakában az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány révén iránymutatásokat biztosított;

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

- az Európai Vidékfejlesztési Hálózat Leader-albizottságán belül – a végrehajtási kérdések ellenőrzésével megbízott – „fókuszcsoportokat” állítottak fel. Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat ezt követően megosztja az eredményeket, a tapasztalatokat és a szakértelmet a Leader-megközelítés végrehajtásában érintett szereplőkkel, amint az már a Leader II és a Leader+ programok prioritásai között is szerepelt (ezután az Európai Leader II és Leader+ megfigyelőközpontokkal).

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

- 8.**
Lásd a Bizottság 7. bekezdésre adott választát.
- 9.**
2009-ben a legtöbb Leader+ helyi stratégia lezárult, a 2007–2013-as időszak helyi stratégiái – általában alacsony aktivitás mellett – pedig még el sem kezdődtek.

ÉSZREVÉTELEK

A 13–15. bekezdésekre és a 2. háttérmagyarázatra adott együttes válasz

A Bizottság üdvözli, hogy a Számvevőszék elismeri a helyi akciócsoportok bevált gyakorlatait a helyi közösségek bevonásának és részvételének támogatásával kapcsolatban.

- 16.**
A folyamatorientált Leader-megközelítés általában véve együtt jár azzal, hogy a helyi közösségeket is bevonják a stratégia kidolgozásába és végrehajtásába.

A helyi akciócsoportok tagjainak szervezetei a vidéki térségek reprezentatív és tevékeny helyi szervezetei. A Bizottság Leader+ programmal kapcsolatos közleménye⁶, amely a nemzeti és regionális Leader+ programok referenciadokumentuma volt, 12. pontjában megállapítja, hogy: „A helyi akciócsoportokat az érintett terület különböző társadalmi-gazdasági ágazatainak partnerei kiegyensúlyozott és reprezentatív arányban kell, hogy alkossák”. A partnerek között megtalálhatók a közintézmények és a civil társadalom képviselői. Legnagyobb részben ezek a partnerek dolgozzák ki a stratégiákat, és ezek a legtöbb esetben a terület lakosságának többségét képviselik. Ezért teljesen természetes, hogy a projektek egy része a tagszervezetektől származik. A helyi akciócsoportok tagjai fontos szerepet játszhatnak a helyi fejlesztési stratégia végrehajtásában. Ki kell emelni ezenfelül, hogy a térség egyéb szereplőinek a helyi stratégia végrehajtásában való eredményes részvétele jelentős mértékben függ a helyi viszonyoktól. A jelenlegi időszakban például a görög akciócsoportok tagjai lehetnek kedvezményezettek, és a helyi stratégia közkiadásainak 30%-a értékében valósíthatnak meg projekteket. A helyi akciócsoportok sokfélesége miatt nehéz lenne uniós szinten meghatározni, hogy a projektek hány százaléka származhat más szereplőktől. A tagállamoknak biztosítaniuk kell a közösség széles rétegei számára a részvétel lehetőségét.

⁶ A Bizottság 2000. április 14-ig közleménye a tagállamok részére a vidékfejlesztésről szóló közösségi kezdeményezésre (Leader+) vonatkozó iránymutatások meghatározásáról.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

19.

A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a nyílt tagsági politika folytatása követendő példa, és a 2013-at követő időszakra vonatkozó szakpolitika kidolgozásakor ezt fontolóra veszi.

3. háttérmagyarázat

A Számvevőszék által ellenőrzött görög akciócsoport összetétele megfelel az érvényben lévő uniós szabályozási keretrendszernek. A projektek kiválasztása a különleges döntéshozatali bizottság hatáskörébe tartozik, amelyben a partnerek fele a magánszférából származik.

20.

A Leader+ program félideős értékelésének összefoglalójából kiderül, hogy a fiatalok ritkán vesznek részt állandó jelleggel a döntéshozatali szervek munkájában. Ez abból adódhat, hogy a helyi ifjúsági szervezetek felépítése nem megfelelő, és ilyen szervezetek nem is gyakoriak a vidéki térségekben.

21.

A 21–22. bekezdésekre adott együttes válasz

A Bizottság a 2007–2013-as időszakra vonatkozó vidékfejlesztési programok elfogadását megelőző tárgyalások idején megvizsgálta, hogy az 1698/2005/EK rendelet 62. cikke (1) bekezdésének b) pontja által előírtaknak megfelelően a programokban szerepel-e az az alapelv, hogy a partnerségeket legalább 50%-ban a civil társadalom képviselői alkossák. Ez a követelmény a döntéshozatali szintre vonatkozik.

A Bizottság mindazonáltal – a félreértések elkerülése érdekében – fontolóra veszi a jelenlegi iránymutatások felülvizsgálatát.

4. háttérmagyarázat

Lásd a Bizottság 21–22. bekezdésekre adott válaszát.

23.

Lásd a Bizottság 21–22. bekezdésekre adott válaszát.

5. háttérmagyarázat

Lásd a Bizottság 21–22. bekezdésekre adott válaszát.

25.

A kereteket a tagállamoknak kell pontosan meghatározniuk, amit aztán az adott terület konkrét helyi viszonyaihoz lehet alakítani.

26.

A helyi fejlesztési stratégiák célkitűzéseit lehetőség szerint a SMART kritériumokkal (konkrét, mérhető, elérhető, időalapú) összhangban kell megállapítani.

A vidékfejlesztési támogatások a segítségnyújtásra és a képzési tevékenységekre irányulnak a programhatóságok által a „készségek elsajátításával” vagy a nemzeti vidéki hálózatokkal kapcsolatban meghozott alintézkedések révén.

Bizonyos forgatókönyvek hosszú távú tendenciákra utalnak, amelyeket nem lehet a helyi fejlesztési stratégiák hétéves időkeretébe szorítani, amint azt a Számvevőszék által említett példa: „a vidékről való tömeges elvándorlás és a hagyományos gazdálkodás eltűnése” is tükrözi.

6. háttérmagyarázat

Lásd a Bizottság 26. bekezdésre adott válaszát.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

27.

A Bizottság nem feltétlenül ért egyet a Számvevőszék azon következtetésével, hogy a hegyikerékpár-központ nem járult hozzá a helyi fejlesztési stratégiában meghatározott, a térség versenyképességének javítására irányuló célkitűzéshez.

28.

A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban a vonatkozásban, hogy a projektek összességének a helyi stratégiai célkitűzéseket kell szolgálnia. Annak mértékét viszont, hogy az említett projekt mennyire illeszkedjen a szélesebb körű területi stratégiába, az akciócsoportnak helyi szinten kellett meghatároznia. A projektek szintén gazdagíthatják többletértékkel a területi törekvéseket azáltal, hogy a stratégia általános célkitűzéseire járulnak hozzá.

7. háttérmagyarázat

A Bizottság osztja azt a nézetet, hogy a Leader-programnak nem a helyi hatóságok kötelező előírásokból eredő tevékenységeit kell támogatnia. A Leader-program keretében viszont támogatni kell a helyi önkormányzatok által megvalósított olyan projekteket, amelyek szélesebb körű regionális elképzelés részei, és hozzájárulnak a helyi fejlesztési stratégia célkitűzéseéhez.

29.

Egy stratégia végrehajtása a jogcímek szempontjából nem feltétlenül jelenti azt, hogy a projekteket ne lehetne a helyi stratégiai célkitűzésekre való tekintettel értékelni és kiválasztani. A programok a helyi stratégiák tekintetében olyan általános szerkezetről rendelkeznek, ami mindkét szemponttípus tiszteletben tartását biztosítja, és ezt a spanyol példa is jól tükrözi.

30.

Az ajánlattételi felhívások közzétételét és a projektek tényleges kiválasztását – a támogathatósági feltételek és a stratégia célkitűzései közötti összhang biztosításával – helyi szinten az akciócsoportoknak kell elvégezniük.

31.

A Leader+ programban a helyi fejlesztési stratégia monitoringja és értékelése tekintetében a Leader+ értékelésre vonatkozó iránymutatások tartalmaznak javaslatokat. Ezen túlmenően a helyi akciócsoportok szintjén elvégzett értékelési tevékenységek társfinanszírozásra is jogosultak voltak.

32.

A nyilvánosság tájékoztatása céljából közzétett „eredményértékelést” nem szabad összetéveszteni a helyi stratégia teljes körű értékelésével.

A projektek megvalósítása a helyi akciócsoportok tevékenységének azonnali eredménye. A hatások mérése gyakran igen nehéz, mivel nagyon sok projekt a fejlesztési folyamatokhoz kapcsolódik (kapacitásépítés stb.).

33.

A Leader-tengely megvalósítása az ellenőrzés idején a Számvevőszék által felkeresett tagállamok többségében még alig kezdődött el.

Arra vonatkozóan, hogy „nem konkretizáltak elegendő helyi célt”, lásd a Bizottság 26. bekezdésre adott válaszát. A „közös jogcímek tagállamok általi használatával” kapcsolatban pedig lásd a Bizottság 84. bekezdésre adott válaszát.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

34.

Az innováció a Leader-tengely egyik jellegzetessége (az 1698/2005/EK rendelet 61. cikkének e) pontja), de ez a helyi akciócsoportok szintjén nem kötelező (az 1698/2005/EK rendelet 62. cikke (1) bekezdésének a) pontja). A helyi akciócsoportokat innovatív helyi fejlesztési stratégiák előterjesztésére ösztönzik, az innováció azonban csak egy a kiválasztási szempontok közül. Az innovációnak ezért nem kell feltétlenül megjelennie minden egyes támogatott projektben.

A helyi fejlesztési stratégiák egy adott programcsomag által elérendő fejlesztési célok széles körére terjednek ki. Néhány projektet nem lehet innovatívnak tekinteni, megvalósításuk azonban a stratégia végrehajtása szempontjából mégis szükséges, és azokat a Leader-program keretében támogatni kell. A stratégia irányításáért felelős helyi szereplőknek a támogatási lehetőségeket illetően szükségük van némi rugalmasságra.

36.

A helyi akciócsoportoknak biztosítaniuk kell a térségben a projektek egyidejű működését, szinergiáját és kiegészítő jellegét.

Bár a helyi stratégiának valóban integrálnak kell lennie, és a különböző ágazatok közötti együttműködésről kell rendelkeznie, az egyes projekteknek nem kell így működniük.

37.

A Leader+ program keretében a helyi akciócsoportokat innovatív helyi fejlesztési stratégiák előterjesztésére ösztönözték, az innováció azonban csak egy a kiválasztási szempontok közül.

Az innovációt nem lehet abszolút értelemben értékelni. Innovatívnak azt kell tekinteni, ami újdonságot jelent az érintett területen, illetve egy olyan módszert, amit először vezetnek be.

38.

Lásd a Bizottság 37. bekezdésre adott válaszát.

A Bizottság két pontot emel ki:

- egy projekt innovatív jellegét nem lehet csak azért kizárni, mert szokványos termékek beszerzésére irányul. A projekt jelenthet innovációt egy adott szektorban, és jelenthet eljárási innovációt a forgalombahozatali rendszerben;
- azt a két magyar projektet, amelyek „újszerűségével” kapcsolatban a Számvérvőszéknek kétségei vannak, a konkrét helyi viszonyoknak megfelelően kell értékelni.

A megosztott irányítás keretén belül a Bizottság egyébként sem felelős a támogatásra kerülő projektek kiválasztásáért.

40.

Az a tény, hogy a Leader keretében támogatott egyedi projektek más uniós támogatásra is jogosultak, nem kérdőjelezi meg a Leader keretében nyújtott támogatások jogszerűségét és szabályszerűségét. Továbbá az akciócsoport feladata, hogy a helyi viszonyok között eldöntse: egy projekt többletértékkel járul-e hozzá a stratégia megvalósításához. Nem kell minden projektnek azonos mértékben hozzájárulnia a stratégia célkitűzéseéhez, mivel néhányuk egy tágabb általános célkitűzéshez való hozzájárulása révén teremt többletértéket egy konkrét területi programban.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

41.

A Bizottság egyetért a Számvevőszék azon véleményével, hogy a Leader programnak alapvetően nem a helyi önkormányzatok szokásos tevékenységét kell támogatnia. Mindazonáltal bizonyos önkormányzati projektek a helyi fejlesztési stratégia szerves részét képezik, mivel az önkormányzatok a helyi fejlesztési folyamatok alapvető részesei. Amennyiben ezek az önkormányzati projektek a helyi fejlesztési stratégiába tartoznak, vagy legalábbis a célkitűzéseik egybeesnek a stratégia céljaival, úgy nincs ok az azt feltételezni, hogy a Leader-megközelítés értéknövelő ereje csökken.

Az életminőség javítása, valamint a vidéki örökség megőrzése terén (mindkettő a Leader+ és a 3. tengely prioritásai közé tartozik) a helyi hatóságok a leggyakrabban támogatók. Ráadásul néhány tagállamban, például Spanyolországban, az önkormányzatok olyan kicsik, hogy – gyakran megfelelő magánszektorbeli projektgazda híján – ők bizonyulnak a helyi projektkezdeményezések ideális gazdájának.

A Bizottság egyetért a Számvevőszék azon véleményével, hogy a projekteknek nem lett volna szabad a Leader-támogatás kérelmezését megelőzően lezárulniuk. Lásd a Bizottság 9. és 10. háttérmagyarázatára adott válaszát.

9. háttérmagyarázat

Lásd a Bizottság 41. bekezdésre adott válaszát.

Az önkormányzatok infrastruktúrával kapcsolatos projektjei nem tartoznak azok eleve kötelező feladatai közé.

Amennyiben az ilyen típusú falufelújítási tevékenységek a helyi stratégia részét képezik és a lakosság részt vesz a projektek kidolgozásában, nem indokolt az effajta projektek Leader-támogatásból történő kizárása.

10. háttérmagyarázat

Toszkán akciócsoport. A Bizottság – a megosztott irányítás keretében nyújtott közösségi támogatások harmonizált megközelítésére irányuló igény figyelembevételével – alaposan meg fogja vizsgálni, hogy a projektek milyen kezdő időponttal jogosultak a támogatásra.

A toszkán akciócsoport esetében a Leader+ programmal kapcsolatban a helyzet a következő volt: a Leader+ program előkészítése során széles körű konzultációk folytak a helyi partnerekkel. A Leader-programban érintett területek egy része ezenkívül már korábbi közösségi kezdeményezésekben is részt vett. A program jóváhagyását követően az akciócsoportok joggal számíthattak arra, hogy projektjeiket támogatásban részesítik, mivel a program megvalósításához szükséges valamennyi eljárási intézkedést megtették.

Ebben a konkrét esetben hosszú ideig nem állt az akciócsoportok rendelkezésére olyan ajánlattételi felhívás, amelynek keretében a stratégiák végrehajtása elindulhatott volna. Az akciócsoportoknak a helyi stratégiáik hatékony végrehajtása érdekében akkor kellett jóváhagyniuk a hatóságok helyi stratégiák végrehajtása szempontjából fontos, nem kereskedelmi célú projektjeinek elindítását, amikor még nem állt rendelkezésükre a támogatásról szóló döntés. Ellenkező esetben a helyi fejlesztési stratégiákkal kapcsolatos lényeges intézkedések támogatása legalább három évre megszakadt volna. Természetesen ezeknél a projekteknél is tiszteletben tartották a helyi stratégiák kiválasztási szempontjait, és ezeknek a projekteknek is meg kellett felelniük a vonatkozó uniós előírásoknak.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Francia akciócsoport (Loire-mente). A Bizottság – a megosztott irányítás keretében nyújtott közösségi támogatások harmonizált megközelítésére irányuló igény figyelembevételével – alaposan meg fogja vizsgálni, hogy a projektek milyen kezdő időponttal jogosultak a támogatásra.

42.

Az innováció a tengely jellegzetessége, de a helyi akciócsoportok szintjén nem kötelező. A vidékfejlesztési program monitoringbizottsága a program jóváhagyását követően meghatározza, hogy az akciócsoportok egyes kiválasztási szempontjai, ideértve az innovációt is, milyen súllyal esnek latba (az 1698/2005/EK rendelet 78. cikkének a) pontja). A helyi akciócsoportokat innovatív helyi fejlesztési stratégiák előterjesztésére ösztönzik, az innováció azonban csak egy a kiválasztási szempontok közül.

A Bizottság – az Európai Vidékfejlesztési Hálózat Leader-albizottságának fókuszcsoportján keresztül – felhívta a tagállamok figyelmét az innovatív projektek megvalósításával kapcsolatban esetleges felmerülő problémákra. A fókuszcsoport igyekszik iránymutatást adni arra vonatkozóan, hogy az innováció megvalósulása hogyan biztosítható.

45.

A Leader+ Megfigyelőközpont monitoringja azt mutatta, hogy a területek közötti együttműködésben a Leader+ akciócsoportok 83%-a, míg a transznacionális együttműködésben az akciócsoportok 68%-a vett részt.

A hálózatépítési tevékenységekben és az együttműködési projekteknél leginkább a leggyakorlottabb akciócsoportok vesznek részt. Az újonnan létrehozott akciócsoportok inkább a helyi fejlesztési stratégiáik helyi megvalósítására összpontosítanak. A program általános fejlettsége szintén olyan tényező, amely megkönnyíti a hálózatépítést és az együttműködést.

Az együttműködési projektek megvalósítása a szokványos helyi projektnél jóval összetettebb (együttműködő partnert kell találni, együttműködési megállapodást kell kötni, minden egyes akciócsoportnak támogatást kell szereznie a saját programjából stb.). Ehhez szükség van a programhatóságok technikai segítségnyújtására, ami sajnos nem áll(t) kellő mértékben rendelkezésre valamennyi program esetében.

A látogatásokkal, csereprogramokkal és konferenciákkal összefüggő Leader+ tevékenységeket az „együttműködési” intézkedés keretében lehetne finanszírozni. Egy másik akciócsoport felkérése az első lépés egy együttműködési projekt elindításánál. Nem mindig sikerül azonban megállapodást eredményező együttes fellépés kidolgozása. Egyes tagállamok az előkészítő tevékenységekre külön támogatást nyújtottak.

46.

A hálózatépítés a Leader-megközelítés olyan eleme, amelyet leginkább a nemzeti és az európai hálózatok irányítanak. Az egyes akciócsoportok stratégiái talán ezért nem tartalmaztak konkrétumokat a tervezett hálózatépítési tevékenységekkel kapcsolatban.

48.

A Bizottság álláspontja szerint a legfontosabb szempont annak eldöntésekor, hogy egy projekt kaphat-e Leader-támogatást, az, hogy a projekt milyen mértékben járul hozzá a helyi fejlesztési stratégia célkitűzéseéhez.

A holtteher tekintetében lásd a 109. bekezdésre adott választ.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A 49–52. bekezdésekre adott együttes válasz

A Bizottság – a megosztott irányítás keretében nyújtott közösségi támogatások harmonizált megközelítésére irányuló igény figyelembevételével – alaposan meg fogja vizsgálni, hogy a projektek milyen kezdő időponttal jogosultak a támogatásra.

11. háttérmagyarázat

Lásd a Bizottság 49. bekezdésre adott válaszát.

53.

A 2007–2013-as programozási időszakban kötelező vizsgálni a projektköltségek indokoltságát (az 1975/2006/EK rendelet 26. cikkének d) pontja).

54.

Figyelembe véve a Leader-projektek sokszínűségét, nehézséget okozhat a jövedelmezőség mértékének és más előzetes tényezőknek a megítélése, és ezzel egyidejűleg a kívánt eredmények megvalósulásának a biztosítása.

56.

Az akciócsoportokban képviselt hatóságok (önkormányzatok), amelyek az akciócsoportok tagságának felét képviselik, maguk is demokratikusan elszámoltathatók. Az akciócsoportok ráadásul néhány tagállamban (pl. Franciaországban) állami szervnek számítanak.

Továbbá az 1698/2005/EK rendelet 62. cikkének 2. pontja alapján a jelenlegi programozási időszakban a helyi akciócsoportoknak képesnek kell lenniük közpénzek kezelésére.

A Bizottság egyetért azzal, hogy nagyfokú átláthatóságra van szükség, és az akciócsoportoknak be kell tudniuk bizonyítani, hogy eljárásaik megfelelőek voltak, és azokat következetesen alkalmazták.

A legtöbb tagállamban olyan, a döntéshozatali eljárások átláthatóságára vonatkozó belső eljárási szabályokat fogadtak el, amelyek az összeférhetlenség elkerülésére irányulnak. Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat Leader-albizottságának az „alulról felfelé építkező megközelítéssel” foglalkozó fókuszcsoporthoz ilyen típusú eljárásokat gyűjt össze egy jelentéstervezetben, amelyet a közeljövőben hoznak majd nyilvánosságra.

Az 57–58. bekezdésekre adott együttes válasz

A Bizottság fontolóra veszi az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány felülvizsgálatát abban az értelemben, hogy az összegyűjtött bevált gyakorlatok alapján tovább pontosítsa a projektkiválasztás alapelveinek (átláthatóság, egyenlő bánásmód, objektív kiválasztási szempontok alkalmazása, jelentéstétel a határozatokról) tiszteletben tartását.

59.

Lásd a Bizottság 56. bekezdésre adott válaszát.

60.

Lásd a Bizottság 16. és 56. bekezdésekre adott válaszát.

A valódi összeférhetlenség elkerülése érdekében megfelelő eljárásokra van szükség. A Bizottság fontolóra veszi, hogy az összeférhetlenségre vonatkozó szabályokkal kapcsolatban további iránymutatásokat adjon az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadványban.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

61.

Lásd a Bizottság 60. bekezdésre adott választát.

A helyi akciócsoporthoz tagjai a vidéki térségek reprezentatív és tevékeny helyi szervezetei, ezért teljesen természetes, hogy a projektek egy része a tagok szervezeteitől származik. Az ilyen projektek támogatásból történő kizárása jelentős akadályokat gördítene a helyi fejlesztési stratégia sikeres végrehajtásának az útjába.

A tagállamoknak mindazonáltal biztosítaniuk kell, hogy ne legyen összeférhetetlenség.

13. háttérmagyarázat

A Bizottság egyetért azzal az alapelvvel, hogy a döntéshozatali bizottság tagjai ne vehessenek részt a döntéshozatalban abban az esetben, ha „közös érdek” fűzi őket a projektgazdához.

Lásd továbbá a Bizottság 60. bekezdésre adott választát.

14. háttérmagyarázat

A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy az összeférhetetlenséggel kapcsolatban egyértelmű szabályozásra van szükség, amelyet a projektfinanszírozások odaítélésekor követni kell.

63.

A Leader+ programot 15 tagállamban vezették be, a Leader+ típusú intézkedéseket pedig további 6 tagállamban. A megvalósítás formái tagállamonként jelentősen eltérnek.

Egy stratégia jellegéből (célkitűzések meghatározása, prioritások, monitoring és értékelés) adódóan óhatatlanul felmerülhetnek összeférhetetlenségi helyzetek. A Bizottság az előző (56–61.) pontokra adott válaszában már említette, hogy a helyi akciócsoporthoz esetében – a stratégia végrehajtási mechanizmusának részeként – szükség van összeférhetetlenségre vonatkozó szabályozásra.

64.

A működési költségek általában korlátozottak, és a helyi fejlesztési stratégiára nyújtott állami támogatások 15%-át teszik ki. Ez nem éri el az 1974/2006/EK rendelet 38. cikkében megállapított 20%-os felső határt.

Az, hogy a helyi irodákban helyi alkalmazottak dolgoznak, nem feltétlenül jelenti azt, hogy a projektek értékelését gyorsabban el lehet végezni. A helyi alkalmazottak munkavégzése ezenkívül nem teszi szükségtelessé az adminisztrációs eljárásokat: azokra a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás érdekében továbbra is szükség van.

65.

A helyi programok működése a végrehajtás javítására irányul (pl. a támogatandó célok jobb kiválasztása, a kedvezményezetteknek nyújtandó segítség). A lehetséges kedvezményezetteket segítő és tájékoztató akciócsoporthoz közelsége lerövidíti a támogatási kérelmek elkészítéséhez szükséges időt.

A helyi akciócsoporthoz feladatai nem jelentenek további feladatokat vagy párhuzamos munkavégzést: az akciócsoporthoz felhatalmazáson alapuló feladatokat látnak el, amelyeket nem a programok szintjén végeznek (ellenőrzés, projektkiválasztás és bizonyos vidékfejlesztési programok esetében a kifizetések). A helyszíni ellenőrzésekkel kapcsolatos költségeket csökkentheti, ha az ellenőrzést helyi szervezetek vagy személyek végzik.

Nincs kellőképpen alátámasztva az a megállapítás, hogy a Leader-módszer alkalmazása késedelmeket okoz. A Leader-módszer végrehajtási formái eltérőek az Unióban: az alapvető projektkiválasztási feladatokon (projektek jóváhagyása és/vagy a támogatás kifizetése a jelenlegi 39 program esetében) túlmenően az akciócsoporthoz további feladatokat is elláthatnak. A pénzügyi és közigazgatási autonómiával rendelkező akciócsoporthoz általában rövidebb eljárási határidővel dolgoznak.

Lásd még a Bizottság 64. bekezdésre adott választát.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

66.

A Leader+ esetében nem kellett különbséget tenni az ösztönzési és az adminisztrációs költségek között, a jelenlegi időszakban viszont igen. A további pontosításra kerülő „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány meghatározza az ösztönzés és a készségek elsajátításának a fogalmát.

67.

A 67. bekezdésben foglalt észrevételt a működési költségekkel kapcsolatosan a 68. bekezdésben említett követendő példa fényében kell átgondolni.

A 2004–2006-os Leader+ keretében működő magyar akciócsoportok a kapacitásteremtésre helyezték a hangsúlyt, mivel a Leader-megközelítés ebben az országban még újnak számít.

69.

A tagállamok a szubszidiaritás elvének megfelelően maguk határozzák meg a helyi akciócsoportok feladatkörét, amelyet aztán a közigazgatási rendszerükhöz és gyakorlatukhoz igazítanak. A Leader-módszer végrehajtási formái eltérőek az Unióban: az alapvető projektkiválasztási feladatokon (projektek jóváhagyása és/vagy a támogatás kifizetése a jelenlegi 39 program esetében) túlmenően az akciócsoportok további feladatokat is elláthatnak.

70.

Lásd a Bizottság 64. bekezdésre, valamint a következő alcímre adott válaszait.

A Bizottság tudatában van annak, hogy vannak olyan esetek, ahol a tagállamok által előírt pályázati követelmények nincsenek ésszerű összhangban egy projekt méretével és az elszámoltathatóság iránti igényvel. A tagállamok a jelenlegi programozási időszakban már felvetették ezt a problémát, és a Bizottsággal együtt közösen keresik a megfelelő megoldást ezekre az esetekre.

A Bizottság szintén támogatja a bevált gyakorlatok megosztását ezen a téren, nevezetesen az Európai Vidékfejlesztési Hálózat Leader-albizottságának keretein belül.

A Bizottságnak és a tagállamoknak mindazonáltal biztosítaniuk kell a programok végrehajtásának hatékony és eredményes irányítását, ami a helyi akciócsoportok vonatkozásában elkerülhetetlenül bizonyos mértékű adminisztratív terhet jelent majd.

15. háttérmagyarázat

Magyar akciócsoport. A Leader+ (Leader+ típusú intézkedések) idején a Leader-megközelítés alkalmazása teljesen új volt Magyarországon.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

71.

Lásd a Bizottság 64–70. bekezdésekre adott válaszait.

Elteltekintve attól, hogy a tagállamok miként határozzák meg az akciócsoportok konkrét feladatkörét, a dokumentáció helyi akciócsoportok által végzett feldolgozását a kapacitásteremtési eljárások fényében kell vizsgálni. Minél több lehetőséget biztosítanak a tagállamok a helyi akciócsoportoknak a képzés terén, annál könnyebb lesz a hatóságokkal való együttműködés.

Az akciócsoportok mellett bizonyos mértékig a Bizottság és a tagállamok is felelősek – engedékenyséjük miatt – azért, hogy a Leader-megközelítés lehetséges többletértéke csak részben valósult meg, hiszen nem korlátozták megfelelő intézkedésekkel a költségeket és kockázatokat

A jelenlegi 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó szükséges jogi rendelkezéseket az EMVA-rendelet⁷ és végrehajtási szabályai tartalmazzák.

⁷ Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap.

A Bizottság ezenkívül a programtervezés és -jóváhagyás időszakában az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány révén adott iránymutatókat a tagállamok számára. A kiadvány a Leader-program lehetséges többletértékével kapcsolatosan konkrét javaslatokat tartalmaz, pl. valamennyi tengely ismertetése, innováció, integrált és területi megközelítés.

A Bizottság a nemzeti stratégiai tervek keretében is kérte a Leader-program stratégiai megközelítését. A tagállamok ugyanakkor – a helyi akciócsoportok konkrét tapasztalatai, valamint az elemzéseikben megállapított szükségleteknek megfelelően – szabadon dönthettek a Leader-módszer alkalmazási köre tekintetében.

A Bizottság – tanácsadással és iránymutatással, továbbá az ellenőrzései révén szerzett tapasztalatokon alapuló ajánlásaival, illetve adott esetben pénzügyi korrekciók alkalmazásával – folyamatosan hozzájárul a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszereinek a fejlesztéséhez.

A Bizottság – az erre irányuló igényt alátámasztó valamennyi tényező figyelembevételével – továbbra is megteszi a szükséges kezdeményezéseket a Leader-módszer végrehajtásának javítására.

Lásd továbbá a Bizottság 7. bekezdésre, illetve a 65. bekezdést megelőző címre adott válaszát.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

72.

A Leader többletértékét erősen befolyásolják a programhatóságok, amelyek legfontosabb feladata a Leader-megközelítésben alkalmazott szabályok meghatározása, a helyi akciócsoportok képzése a szükséges készségek elsajátítása érdekében, valamint a Leaderben rejlő lehetőségek kiaknázására való ösztönzésük.

A Leader-tengely – az innovatív, integrált és területi projektek támogatása érdekében – leginkább sajátos támogathatósági szabályokat igényel.

A Bizottság és a tagállamok (az irányító hatóság és a helyi akciócsoportok) a jelenlegi időszakban széles körű felülvizsgálatot végeznek annak érdekében, hogy jobban meghatározzák a helyi akciócsoportok feladatkörét, a kapacitásépítés szerepét, illetve a támogathatósági szempontokat, továbbá hogy egyértelműen megosszák a feladatokat az irányító hatóság és a helyi akciócsoportok között. Ez a folyamat építő jelleggel és együttműködésben zajlik az Európai Vidékfejlesztési Hálózat (a Leader-albizottság fókuszcsoportjai) keretén belül.

Számos programhatóság nyújtott már be (vidékfejlesztési programmódosítások révén) lényeges módosításokat tartalmazó javaslatokat a vidékfejlesztési programjukban szereplő Leader-tengely felépítésére vonatkozóan. Ezek a módosítások azoknak a hiányosságoknak a kijavítására irányulnak, amelyeket a Számvérvőszék az ellenőrzött vidékfejlesztési programokban észrevételezett.

73.

A Leader-program egészét tekintve a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás az egyik legfontosabb vizsgálandó alapelv. A Bizottság a 2000–2006-os programozási időszakban a 73 Leader+ programból 37 esetében végzett ellenőrzéseket. Általános ellenőrzési programja keretén belül a Leader+ és a Leader-intézkedéseket vizsgálja, figyelembe véve azok sajátos kockázatait, szükség esetén ajánlásokat tesz, illetve indokolt esetekben pénzügyi korrekciókat alkalmaz.

Az a környezet, amelyben a Leader-program bevezetésre került, illetve kerül – javarészt a különböző támogatási időszakok sokszínű bevezetési formáinak köszönhetően – 2000 óta sokat fejlődött. Ez azt eredményezte, hogy számos tagállamnak a közigazgatási szerkezetét a Leader végrehajtásához kellett igazítania.

A Bizottság – az erre irányuló igényt alátámasztó valamennyi tényező figyelembevételével – továbbra is megteszi a szükséges kezdeményezéseket a Leader-módszer végrehajtásának javítására.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

76.

A Bizottság, az 1260/1999/EK rendelet 21. cikkének (1) bekezdése szerint eljárva, a Leader+ vidékfejlesztési kezdeményezésre vonatkozóan 2000. április 14-én iránymutatásokat dolgozott ki, amelyekben meghatározta a célokat, az alkalmazási területet és a végrehajtás megfelelő módját. Ezeket az iránymutatásokat a programok jóváhagyásánál referenciadokumentumként alkalmazták.

77.

Az a tény, hogy a tagállamok néhány konkrét szempont vonatkozásában nem írtak elő követelményeket a helyi akciócsoportok számára, nem feltétlenül eredményezi azt, hogy az akciócsoportok gyengén teljesítenek. Néhány akciócsoport a helyi stratégia végrehajtásával kapcsolatban meghatározta ezeket a követelményeket, ami az irányító hatóság fokozott ellenőrzése nélkül is remek teljesítményhez vezetett.

A Bizottság – a Számvevőszék által említett kockázatok elkerülése érdekében – további iránymutatásokat ad majd.

78.

Lásd a Bizottság 49. bekezdésre adott választát.

79.

A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a helyi fejlesztési stratégiák minőségének javítása érdekében erőfeszítéseket kell tenni.

A helyi akciócsoportok eredményeinek monitoringja és értékelése néhány tagállamban kényes terület. A probléma gyökere a Leader hagyományos végrehajtási módszerekhez viszonyított megkülönböztető jellegében keresendő.

A Bizottság konkrétabb iránymutatásokat ad majd a tagállamok számára arra vonatkozóan, hogy hogyan ellenőrizzék és értékeljék eredményesebben, illetve hogyan fejlesszék a helyi akciócsoportok stratégiáit, valamint azok eredményeit.

80.

Az új támogatási időszak előkészítését már akkor el kellett kezdeni, amikor a Leader+ programok, illetve a Leader+ típusú intézkedések végrehajtása számos tagállamban még nem volt elég elterjedt.

Ezenfelül az innovatív közösségi kezdeményezések érvényesítésének gyakorlata teljesen új volt mind a Bizottság, mind a tagállamok számára. A Leader-módszer érvényesítése olyan folyamat, amelyben csökken a Bizottság befolyása a programok tartalmára, és amelyben a programirányítás szintjén a sajátos helyi megközelítési kísérleteket a szokásos közös szabályokkal kell ötvözni.

A Bizottság – a monitoringbizottságokban, a vidékfejlesztési bizottságban, illetve az Európai Vidékfejlesztési Hálózatban való részvétele révén – figyelemmel kíséri az erre irányuló eszmecserét. Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat egyik fő feladata ezzel kapcsolatban az, hogy levonja az érvényesítés, az akadályok meghatározása, illetve a bevált gyakorlatok tanulságait.

81.

A korábbi időszakok tanulságai alapján, illetve a Leader-módszer sokszínű megvalósítási formáinak figyelembevételével a jelenlegi programozási időszakra vonatkozó jogi szabályozásban előírták, hogy a működési költségek a helyi fejlesztési stratégiákhoz nyújtott állami támogatások legfeljebb 20%-át tehetik ki.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A támogatható költségeket az 1698/2005/EK rendelet 59. cikke, illetve 63. cikkének c) bekezdése határozza meg. Az 1974/2006/EK rendelet II. mellékletének 5.3.4.3. pontja úgy rendelkezik, hogy a vidékfejlesztési programoknak el kell készíteniük azon kiadások indikatív becslését, amelyeket a működési költségekre, a készségek elsajátítására, valamint ösztönzésre használnak fel, ami lehetővé teszi ezeknek a költségeknek a pénzügyi ellenőrzését.

A működési költségek a programok alapvető ügyviteléhez és pénzügyi irányításához kapcsolódnak, és azokat egyértelműen el kell különíteni az ösztönzési, valamint a készségek elsajátításával kapcsolatos tevékenységektől. Az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány szerint az ösztönzés olyan további erőforrásokat és kommunikációs készségeket igényel, amelyek eltérnek azoktól, amelyek a pénzügyi és ügyviteli funkciókhoz szükségesek.

A helyi akciócsoportok a jelenlegi programozási időszakban a működési költségeket a 20%-os felső határ ellenére átlagosan a helyi fejlesztési stratégiákhoz nyújtott állami támogatások mindössze 15%-ában határozták meg.

A Bizottság mérlegeli a működési költségek és az ösztönzési költségek egyértelmű elkülönítésének további pontosítását, valamint – az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány korszerűsítése révén – az indokoltság alapvének alkalmazására vonatkozóan további iránymutatás biztosítását.

82.

Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat a vidékfejlesztési politika hatékony végrehajtásának, valamint a Leader-tengely általános teljesítménye javításának mozgatórugója. A Bizottság szerint a hálózat a legmegfelelőbb eszköz arra, hogy az elemzések, az információcserék, a bevált gyakorlatok összegyűjtése, illetve az értékelést segítő tevékenységek révén előrelépést lehessen elérni (az 1698/2005/EK rendelet 67. cikke).

83.

A Bizottság – az Európai Vidékfejlesztési Hálózat révén – folyamatosan együttműködik a tagállamokkal (lásd a Bizottság 72. és 80. bekezdésekre adott válaszait). Szükség esetén további kezdeményezéseket tesz a Leader-program végrehajtásának javítása érdekében.

84.

Az 1698/2005/EK rendelet 63. cikkének a) pontja, illetve a 64. cikke megállapítja, hogy a Leader-tengely keretében nyújtott támogatást – a három tengely egy vagy több célkitűzésének megvalósítása érdekében – a helyi fejlesztési stratégiák végrehajtására kell fordítani. A 64. cikk felkínálja annak a lehetőségét, hogy a támogatható projektekre az előre meghatározott intézkedések támogathatósági szempontjait alkalmazzák, a jogalkotó szándéka azonban nem az volt, hogy az előre meghatározott intézkedésekre korlátozza a támogatás iránti kérelmeket. A bevett intézkedések alkalmazásának előírása bizonyos vidékfejlesztési programok esetében valójában azt jelenti, hogy korlátozhatják a Leader innovatív és integrált projektekkel kapcsolatban kínált lehetőségeit.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A 2009. év vége óta számos tagállam igyekszik a programjait módosítani annak érdekében, hogy azáltal fejlessze a Leader-módszer hatékony végrehajtását, hogy – az integrált, illetve különleges intézkedések bevezetésének köszönhetően – nagyobb rugalmasságot biztosít. Ez jórészt a Bizottság által az Európai Vidékfejlesztési Hálózat Leader-albizottságának keretén belül kezdeményezett eszmecserének a következménye.

Hangsúlyozni kell továbbá, hogy az intézkedéseken kívüli műveletek támogathatóságát más tagállamokban alkalmazzák.

A Bizottság a jelenlegi időszak vonatkozásában fontolóra veszi a jogi keretrendszer esetleges szükségesség kiigazítását, illetve az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány felülvizsgálatát annak érdekében, hogy javítsa az intézkedések jegyzékében nem szereplő (innovatív) projektek támogatására vonatkozó iránymutatásokat a tagállamok számára.

85.

A tagállamoknak lehetőségük volt a Leader-módszer alkalmazási köre tekintetében – a helyi akciócsoportok konkrét meglévő tapasztalatai alapján és az elemzéseikben meghatározott szükségletekre válaszul – különböző döntéseket hozni.

Az integrált megközelítés valamennyi tengely irányába megnyitja a Leadert, és a tagállamok eldönthetik, hogy a 3. tengelyre korlátozzák-e azt. A 3. tengely alkalmazási köre mindazonáltal igen széles: magában foglalja az életminőséget, továbbá a mezőgazdasági és erdészeti tevékenységeken kívül az egész vidéki gazdaságot. Ráadásul a helyi stratégia célkitűzéseinek eléréséhez nincs mindig szükség az 1. és 2. tengely céljaival kapcsolatos intézkedésekre.

A Leader – mint a három tengely megvalósításának eszköze – a vidékfejlesztési programok többségénél rendelkezésre áll. A 90 programból mindössze 21 korlátozódik a 3. tengely megvalósítására.

17. háttérmagyarázat

Igaz ugyan, hogy az olajbogyó- és borságazat versenyképessége javításának feltételei esetleg korlátozottak, a 3. tengely keretében mégis lehetőség van például az ezekhez az ágazatokhoz kapcsolódó nem mezőgazdasági tevékenységek diverzifikációjának, illetve a mikrovállalkozások létesítésének és fejlesztésének a támogatására. A 3. tengely intézkedéseinek keretében néhány környezetvédelmi tevékenység is támogatható.

Lásd még a Bizottság 85. bekezdésre adott válaszát.

86.

Lehetőség van a programok módosítására annak érdekében, hogy a Leader igényeit jobban figyelembe lehessen venni.

Lásd még a Bizottság 84. és 85. bekezdésekre adott válaszait.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

88.

A tagállamok programjaiban az összehasonlító eljárást a minőségi kiválasztás szempontjai, továbbá a minimális támogathatósági/kizárási szempontok alkalmazása segíti. A stratégiák homogenitására és tartalmára vonatkozó minőségi kiválasztás szempontjai lehetővé teszik a támogatási kérelmek összehasonlító értékelését anélkül, hogy kizárólagosak lennének, továbbá a csoportok széles köre számára biztosítják a kiválasztás lehetőségét. A Bizottság a programok jóváhagyásának vonatkozásában ellenőrizte az objektív kiválasztási szempontok felsorolását, ideértve a minőségi kiválasztás szempontjainak meglétét is.

89.

A helyi akciócsoportoknak a helyi fejlesztési stratégia tartalmát illetően meg kell felelniük az 1698/2005/EK rendelet 62. cikke 1. pontjának a) bekezdésében megállapított minimális követelményeknek. A minimális követelmények mellett számos Leader-jellemző (pl. a stratégia adott területtel való összefüggése, a partnerségek minősége, az innováció) elsőbbséget élvez, ami szintén egy bizonyos minőségi szintet biztosít.

18. háttérmagyarázat

Franciaországban a helyi akciócsoportokat regionális kiválasztási bizottság választja ki, amelynek élén a prefektus és a regionális elnök áll. Döntéseiket szakértői bizottság elemzései alapján hozzák meg. Némely esetekben egyes helyi akciócsoportok javaslatainak minősége kezdetben nem volt kielégítő, de konkrét iránymutatások és támogatás után már elérték a megfelelő színvonalat, és végül el lehetett azokat fogadni. Ez a folyamat teljes mértékben megfelel az irányítás javítását célzó horizontális vidékfejlesztési prioritásnak⁸, valamint annak a Bizottság részéről a tagállamok felé irányuló, a helyi partnerségi kapacitásépítést, az ösztönzést és a szaktudás elsajátítását célzó ösztönzésnek, amely hozzájárulhat a közösségi stratégiai iránymutatások részét képező helyi tartalékok mozgósításához.

90.

A kiválasztási eljárás részleteit a szubszidiaritás elvével összhangban nemzeti szinten határozzák meg. A pályázatok beérkezése után a tagállamoknak kell dönteniük arról, hogy szükséges van-e a stratégiák minőségének javítására. Bizonyos tagállamokban/régiókban kétfordulós kiválasztásra került sor annak érdekében, hogy hosszabb időt biztosíthassanak az új helyi akciócsoportok számára a stratégia kidolgozására, illetve, hogy lehetővé tegyék az első fordulóban elutasított pályázatok esetében egy átdolgozott helyi fejlesztési stratégia benyújtását (pl. Szlovák Köztársaság; Németországon belül Bajorország).

⁸ A 2006. február 20-i 2006/144/EK tanácsi határozat szerint a 2007–2013 programozási időszakra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatások 4. prioritása: „A 4. tengely (Leader) keretében rendelkezésre álló források (...) fontos szerepet játszanak az irányítás javítását célzó horizontális prioritás megvalósításában és a vidéki területek endogén fejlődési potenciáljának mozgósításában is.”

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Egy helyi fejlesztési stratégia értékét az adott vidéki térség konkrét helyi viszonyainak megfelelően kell értékelni.

A Bizottság ezenkívül a megosztott irányítás elvének, illetve a tagállamok felelősségének a fényében fogja felmérni a meglévő stratégiák továbbfejlesztési lehetőségeit.

91.

A Bizottság a Leader-tengely keretében végzett tevékenységeket az 1698/2005/EK rendelet követelményei, továbbá a vidékfejlesztési politika közösségi prioritásait meghatározó közösségi stratégiai iránymutatások alapján hagyta jóvá.

A Bizottság a programok jóváhagyása kapcsán megvizsgálta az 1974/2006/EK rendelet II. mellékletében meghatározott főbb elemeket⁹. Mindazonáltal a Leader egyéb irányítási elemeit a programok jóváhagyása után az irányító hatóságoknak kellett meghatározniuk.

⁹ Az 1974/2006/EK rendelet egyértelműen meghatározza a Bizottság által a vidékfejlesztési programok jóváhagyása kapcsán betartandó kötelezettségeket:

- a helyi akciócsoportok kiválasztására vonatkozó eljárás és menetrend, beleértve az objektív kiválasztási kritériumokat és a helyi akciócsoportok tervezett számát és a helyi fejlesztési stratégiák alá tartozó vidéki területek tervezett százalékos arányát;
- az 1974/2006/EK rendelet 37. cikkének (3) bekezdésében meghatározott határértékeken kívül eső népességű területek kiválasztásának indokolása;
- a helyi akciócsoportok által végzendő műveletek kiválasztására irányuló eljárás;
- a helyi akciócsoportok esetében alkalmazandó finanszírozási folyamatok leírása;
- területek közötti és transznacionális együttműködés;
- a területek közötti és transznacionális együttműködési projektek kiválasztására vonatkozó eljárás, menetrend és objektív kritériumok;
- helyi akciócsoport működtetése, a készségek elsajátítása és a terület ösztönzése;
- a helyi akciócsoport költségvetésének a helyi akciócsoportok működtetésére szánt részére vonatkozó korlát;
- az 1698/2005/EK rendelet 59. cikkének a)–d) pontja szerinti azon kiadások indikatív becslése, amelyeket a Leader-tengelyben a készségek elsajátítására és ösztönzésére használnak fel.

92.

A Bizottság – a 91. bekezdésben említett követelményeken túlmenően – nagy hangsúlyt fektetett a további minőségi szempontokra is.

Egy megosztott irányítási rendszerben azonban az ilyen szempontok alkalmazása tagállami szinten a programhatóságok feladatkörébe tartozik.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

93.

A Bizottság nem ért egyet a Számvevőszék értékelésével. A Bizottság a Leader-tengely keretében végzett tevékenységeket az 1698/2005/EK rendelet követelményei, továbbá a vidékfejlesztési politika közösségi prioritásait meghatározó közösségi stratégiai iránymutatások alapján hagyta jóvá. Ennek keretében vizsgálta az 1974/2006/EK rendelet II. mellékletében meghatározott főbb elemeket. Lásd még a Bizottság 91. bekezdésre adott válaszát.

A Bizottság bizonyítékokkal rendelkezik azzal kapcsolatban, hogy a néhány tagállam továbbfejlesztette, illetve továbbfejleszti a vidékfejlesztési programját annak érdekében, hogy az integrált vagy különleges intézkedések bevezetésének köszönhetően nagyobb fokú rugalmasságot biztosítva elősegítse a Leader-módszer még eredményesebb végrehajtását. Ez jórészt az Európai Vidékfejlesztési Hálózaton, illetve az „alulról felfelé építkezéssel” és az „innovációval” foglalkozó Leader-fókuszcsoportokon belül folytatott eszmecserének a következménye.

Franciaország például 2010 júniusában javasolta egy új Leader-alintézkedés bevezetését annak érdekében, hogy integrálják a meglévő intézkedések hatálya alá nem tartozó projekteket.

Figyelembe véve a helyi akciócsoportokkal kapcsolatos jogi és támogató struktúrákat, az 1698/2005/EK rendelet 62. cikke (1) bekezdésének b) pontjában előírtakon túlmenően a helyi akciócsoportok összetételére és nyitottságára vonatkozó követelmények meghatározását a tagállamokra kell bízni.

A Bizottság és a tagállamok nem tudják kimutatni, hogy milyen többletértéket hozott a Leader-megközelítés alkalmazása, és nem értékelték a járulékos költségeket és a kockázatokat

A Leader innovatív megközelítés volt, amelynek értékelésére az eszközök eredetileg korlátozott számban álltak rendelkezésre. Az alkalmazott módszerek – részben a Bizottság tevékenysége nyomán – idővel fejlődtek, és ez a folyamat tovább folytatódik. Természetesen a további fejlődés lehetősége adott, és a Bizottság éppen egy olyan munkadokumentum¹⁰ véglegesítésén dolgozik, amely a Leader hatásait értékeli, a korábbi értékelések azonban már rávilágítottak a Leader eredményeire és hatásaira. Egy külső vállalkozó pedig éppen most végzi a Leader+ utólagos értékelését.

A járulékos költségek értékelése a programértékelések körébe tartozik: az értékelés – többek között a hatékonyság (az alkalmazott erőforrások és az elért eredmények közötti legjobb viszony) vizsgálata révén – a programok eredményeit és hatásait elemzi. A Leader vizsgálata terén az értékelők lehetőségei – az innovatív módszerek kidolgozása révén – folyamatosan javulnak.

Lásd még a Bizottság 6. bekezdésre adott válaszát.

¹⁰ A Leader-program, valamint a vidéki térségek életminőségének javítására irányuló intézkedések hatásai, 2010. június 21-i munkadokumentum-tervezet, Európai Értékelési Hálózat a Vidékfejlesztésért.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

94.

A Bizottság egyetért ezzel a megközelítéssel, amely már megvalósítás alatt áll. A 2007–2013-as időszakban a Leader-programot integrálták, így a Leader-tevékenységek már szerepelnek az éves időközi jelentésekben, és a monitoringmutatók mérik a Leader keretében végzett tevékenységek teljesítményét. A vidékfejlesztési programokban bevezetett értékelési rendszer kiterjed a Leader vizsgálatára is. Vizsgálják azt a lehetőséget, hogy a közös monitoring- és értékelési keretszabályozás nemzeti szintű mutatókkal egészüljön ki.

96.

A félidős értékelés egyik legfontosabb megállapítása az volt, hogy a programozási folyamat túl korai szakaszban volt ahhoz, hogy a Leader hatásait meg lehessen állapítani. Sok helyi akciócsoport még éppen csak elkezdte a stratégiai megvalósítását.

Egy külső vállalkozó jelenleg végzi a Leader+ utólagos értékelését, amelynek során megállapítja az egész programozási időszakban elért hatásokat. A zárójelentésnek a 2010. év vége előtt el kell készülnie.

... de kevés a bizonyíték arra, hogy a Leader-programok eredményesen segítették a vidékfejlesztési célok elérését, illetve a Leader-megközelítés többletértékének létrehozását

Amint azt már fent említettük, a Leader+ félidős értékelésének idején számos helyi akciócsoport egyéni programja a végrehajtás nagyon korai szakaszában volt. Ez az értékelés ezért a Leader+ bevezetésére, a helyi akciócsoportok kiválasztására stb. összpontosított. Arra vonatkozóan, hogy a Leader+ mennyire eredményesen járult hozzá a célkitűzések megvalósításához, illetve hogy a Leader-megközelítés alkalmazása milyen többletértékeket teremtett, várhatóan a jelenleg folyamatban lévő utólagos értékelés szolgáltat majd információkat.

97.

A Leader+ monitoringadatainak kidolgozásakor figyelembe vették azokat a nehézségeket, amelyek a Leader II keretében az elegendő adatmennyiség begyűjtésével kapcsolatban felmerültek.

A jelenlegi időszakban az alapvető információkat a közös monitoring- és értékelési keretszabályozás révén szolgáltatják. Továbbá jelenleg folyik a Leader+ utólagos értékelése (lásd a 96. bekezdésre adott választ).

A Bizottság ezenfelül a közelmúltban véglegesített egy munkadokumentum-tervezetet, amely a tagállamoknak szóló iránymutatásokat, illetve értékelő eszközöket tartalmaz azzal kapcsolatban, hogy a Leader vidéki térségekben kifejtett hatásainak értékelését hogyan lehet külön fejleszteni.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

98.

A társadalmi-gazdasági politikák monitoringja és értékelése a strukturális alapok létrehozása óta folyamatosan fejlődött. A 2007–2013-as vidékfejlesztési politika vonatkozásában jelentős előrelépés volt a közös monitoring- és értékelési keretszabályozás (CMEF) bevezetése, amely először hozott létre a tagállamok által következetesen alkalmazandó keretrendszert. A 2007–2013-as időszakban a Leadert integrálták, azaz már nem különálló programok keretében valósítják meg, hanem immáron minden program 4. tengelyeként a vidékfejlesztési programok kötelező eleme. Így ugyanazon végrehajtási szabályok, továbbá monitoring- és értékelési rendszer hatálya alatt áll, mint minden más uniós támogatást élvező fejlesztési tevékenység. A CMEF végrehajtásának első eredményei az éves időközi jelentésekben találhatóak, és a programok hatásaival kapcsolatos első információkat a félidős jelentésekkel 2010. december 31-ig kell benyújtani a Bizottsághoz.

99.

A Leader+ félidős értékelésére a program életciklusának olyan korai szakaszában került sor, amikor még nem lehetett a gazdasági hatásokat megállapítani. Ez az értékelés így a Leader+ bevezetésére, a helyi akciócsoportok kiválasztására stb. összpontosított. A Leader+ élettartama alatt kifejtett valamennyi hatásáról várhatóan a program jelenleg folyamatban lévő utólagos értékelése szolgáltat majd további információkat.

100.

Bár a bizonyítékok nem teljes körűek, azokat nem kell elégtelennek tekinteni.

A Leader+ programmal kapcsolatos félidős értékelési jelentések nem azt mutatják, hogy maga a módszer nem hatékony, hanem azt, hogy a végrehajtás módszerével összefüggő tényezők befolyásolják a helyi program végső sikerét vagy sikertelenségét. Amennyiben a módszert hatékonyan hajtották végre, az pozitív hatásokat eredményezett. Nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy a helyi lehetőségeket feltáró innovatív megközelítésként a Leader végrehajtásának természetesen lehetnek sikerei és sikertelenségei, és arról sem, hogy a megközelítés értéke nem csak a sikerek számbavételében, hanem a kudarcok okainak feltérképezésében is rejlik.

102.

Lásd a Bizottság 97., 99. és 100. bekezdésekre adott válaszát.

103.

A monitoringnak és az értékelésnek figyelembe kell vennie a megvalósítás és az irányítás költségeit, és a helyi akciócsoportok stratégiája **egészének** sikerét vagy kudarcát kell értékelnie. A Leadernek a projektmegvalósítás szintjén lehetnek sikerei és kudarcai. Lehetetlen a „nagyratörő” innovatív projektek kiválasztása és támogatása, ha csak az alacsony kockázattal bíró projekteket lehetne támogatni, ezért óhatatlan, hogy lesznek sikertelen projektek is, ami azonban nem azt jelenti, hogy ez rendszeresen elő fog fordulni. A sikereket és kudarcokat ezért a helyi akciócsoportok stratégiájának szintjén kell megítélni.

Ezek a kérdések az értékelések számos pontján felmerülnek (lásd a Bizottság 94–102. bekezdésekre adott válaszait).

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

105.

A Bizottság a 2000–2006-os programozási időszakban a 73 Leader+ programból 37 esetében végzett ellenőrzéseket, 13 program esetében több alkalommal is.

A francia Leader+ esetében a 2005. évi ellenőrzés után 2006-ban utólagos ellenőrzést is végeztek. A 2005. évi ellenőrzés során vizsgált és a Számvevőszék által említett kérdések kapcsán valóban nem történtek pénzügyi korrekciók, mivel nem merültek fel közvetlenül arra utaló jelek, hogy a feltárt hiányosságok pénzügyi veszteséget okoztak volna az EU-nak. A programmal kapcsolatban azonban mégis folyamatban van pénzügyi korrekció, mivel ellenőrzési hiányosságokat állapítottak meg a 438/2001/EK rendelet 4. cikkének (irányítási és helyszíni ellenőrzések), illetve 9. cikkének (a kifizető hatóság ellenőrzései) végrehajtása kapcsán.

A Bizottság a portugál ellenőrzés esetében a megállapításokat tartalmazó 2005. évi levelében az „összeférhetetlenséggel” és a „javasolt projektköltségek indokoltságával” kapcsolatban ajánlásokat tett az ellenőrzési rendszer fejlesztésére. A portugál hatóságok arra kaptak javaslatokat, hogy gondoskodjanak arról, hogy a helyi akciócsoportok eljárási szabályzatukban az esetleges összeférhetlenséggel kapcsolatban konkrét rendelkezéseket vezessenek be. A tagállam az összeférhetlenséggel kapcsolatban a következőket válaszolta: „A 2006 júniusában megjelent új utasítások már előírják, hogy akinek személyes érdeke fűződik egy ügyhöz, annak tartózkodnia kell a szavazástól. Azon pályázatok esetében, amelyben olyan harmadik fél érintett, aki tagja a helyi akciócsoportnak, a döntéshozatalban viszont nem vesz részt, nem tartjuk szükségesnek ezen szabály

alkalmazását, mivel a döntéshozatali egység több tagból áll és függetlennek tekintendő.” A költségek indokoltsága tekintetében a következő javaslat született: „A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelvei alapján (az 1260/99/EK rendelet 38. cikkének (1) bekezdése szerint) (pl. egy bizonyos kiadási összeg felett) célszerű több (pl. három) ajánlatot bekérni és/vagy az ajánlatban szereplő árakat célszerű a szokásos referenciaárakkal összehasonlítani, továbbá mindezeket dokumentálni.” A tagállam erre a következőket válaszolta: „Az ajánlatokkal kapcsolatban nem szabad megfeleledkezni arról, hogy a helyi akciócsoportok rendszerint több ajánlatot kérnek be, viszont nem mindig ügyelnek arra, hogy ezeket az összehasonlíthatókat dokumentálják. Mindazonáltal a helyi akciócsoportok projektekre vonatkozó előírásai maguk is megkövetelik az alacsony összegű közbeszerzési pályázatokra vonatkozó általános szabályok betartását, valamint a 200 000 EUR összeg feletti projektek esetében a (szolgáltatások közbeszerzési szabályait előíró) DL 197/1999. számú nemzeti jogszabály rendelkezéseinek betartását. A helyi akciócsoportok számára ezeket az előírásokat mindenestre megerősítjük.” A Bizottság a tagállam válasza alapján azt a következtetést vont le, hogy az alapot nem fenyegette közvetlen veszély, és nem állapított meg pénzügyi korrekciót.

107.

A Bizottság elismeri, hogy az ellenőrzések dokumentációja némely esetben hiányos volt. A hiányos dokumentáció azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy egyáltalán nem végeztek ellenőrzéseket.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

108.

A Bizottság fontolóra veszi az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány felülvizsgálatát annak érdekében, hogy ebben a témakörben a bevált gyakorlatról a jövőben további iránymutatásokat biztosítson.

109.

A Leader+ folyamatban lévő utólagos ellenőrzése a holtteherrel is foglalkozik. Ezt a kérdéskört a felmérések és összehasonlító elemzések alapján utólagosan lehet legjobban értékelni, és az nem függ a programidőszak során összegyűjtött monitoringadatoktól (lásd a Számvevőszék 34. lábjegyzetét).

Ami a Számvevőszék 33. lábjegyzetét illeti, az a tény, hogy a projektet Leader-támogatás nélkül is megvalósították volna, még nem feltétlenül jelenti azt, hogy az a Leader-folyamat keretében nyújtott tanácsadásból és támogatásból származó előnyök nélkül is éppolyan sikeres lett volna.

Ennek ellenére a gyakorlatban számtalanszor igen nehéz megjósolni, hogy a projektet támogatás nélkül is meg lehetett volna-e valósítani. Ez az adott projektben rejelő sajátos jellemzők függvénye. Ésszerű arányt kell találni a holtteher kockázata és a projekt sajátosságai között.

110.

Az átláthatósággal kapcsolatos néhány konkrét (nem rendszeres) probléma megállapítását követően a Leader II végleges értékelési jelentése (246. o.) az érintett kérdéssel kapcsolatban fokozott képzést és egyértelműbb iránymutatásokat javasolt a helyi akciócsoportok számára.

19. háttérmagyarázat

Első idézet. A helyi akciócsoporton belüli tényleges erőviszonyokat a helyi és regionális kulturális és intézményi viszonyok határozzák meg.

Az 1698/2005/EK rendelet 62. cikke (1) bekezdésének b) pontja foglalkozik azzal a kockázattal, hogy az intézményi szektor

domináns lehet a helyi akciócsoportokon belül, és előírja, hogy a helyi partnerségi együttműködés legalább 50%-át a gazdasági és szociális partnerek, a civil társadalom, stb. kell, hogy alkossák.

Figyelembe véve a Leader végrehajtásában szereplő, egyensúlyon alapuló közfinanszírozás jelentőségét, ez a kitétel jelentős eredménynek tekinthető.

Második idézet. A Leader+ félidős értékelései a program életciklusának olyan szakaszában zajlottak, amikor sok esetben még túl korai volt a Számvevőszék által említett irányítási kérdéseket megítélni. A félidős értékelési jelentések valószínűleg a végrehajtás korai szakaszában felmerülő kérdésekre összpontosítanak, ezért nem meglepő, hogy ezekben a jelentésekben többnyire olyan kérdések merülnek fel, mint amilyen a bürokrácia és az autonómia szintje, valamint ezek eredményes végrehajtásra gyakorolt hatásai. A Leader+ folyamatban lévő utólagos ellenőrzése várhatóan bővebb információkkal szolgál majd a még alapvetőbb irányítási kérdésekkel kapcsolatban.

Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat Leader-albizottságának egyik fókuszcsoportja ugyanakkor a döntéshozatali bizottságok programirányításban játszott szerepét, továbbá az alulról felfelé építkező megközelítés jelenlegi programozási időszakban történő megvalósításával kapcsolatos egyéb kérdéseket vitatja meg. A vidékfejlesztési bizottságban szintén megvitatják az eredményeket a tagállamokkal annak érdekében, hogy a Leader-megközelítés megvalósításával kapcsolatban elérjék a kívánt hatásokat.

111.

Lásd a 64–71. bekezdésekre adott válaszokat és megjegyzéseket.

A Leader+ utólagos értékelése megállapítja a tagállamok által alkalmazott különböző végrehajtási rendszerek hatékonyságát és eredményességét (amelyek többek között különböző terheket rónak

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

a helyi akciócsoporthoz, befolyásolva ezáltal a működési költségeket). A félidős értékelések összefoglalásában említett „nehézkedő bürokrácia” a programhatóságok által előírt programirányítási rendszerekre utal, amelyek sok esetben igencsak túlmentek a Leader-módszer lényegéből eredő követelményeken.

112.

A Leader korábbi értékeléséből levont tanulságok hozzájárulnak a jelenlegi programok igényeihez. A jelenlegi monitoringmutatók a korábbi mutatók adaptációi, és a célkitűzések hierarchiáján alapulnak, ami segíti a programok célkitűzéseinek elemzését és közlését, valamint rávilágít arra, hogy a helyi intézkedéseknek hogyan kell hozzájárulniuk a globális stratégiai célokhoz.

113.

A Leader+ félidős értékelését összefoglaló jelentés uniós szintű közös mutatók bevezetésére, az értékelési kérdések számának jelentős csökkentésére, a mutatók monitoringjára vonatkozó iránymutatások biztosítására, valamint az értékelési keretrendszer tanácsadó munkacsoporton keresztül történő létrehozására tett javaslatot. A közös monitoring- és értékelési keretszabályozásban követték mindezeket az ajánlásokat.

A közös monitoring- és értékelési keretszabályozást véglegesítették és a tagállamok küldöttségeinek a vidékfejlesztési bizottság 2006. decemberi ülésén mutatták be, jócskán a programok jóváhagyását megelőzően, elegendő időt biztosítva a tagállamoknak a megfelelő szervezeti struktúrák felállításához.

A tagállamok egyértelmű és átfogó iránymutatásokban részesültek arra vonatkozóan, hogy a közös monitoring- és értékelési keretszabályozást hogyan kell létrehozni és alkalmazni. Ezenkívül folyamatos párbeszéd zajlik a tagállamokkal a keretszabályozás fejlesztésével kapcsolatban. Ezt különösen a tagállamok szakértőiből álló Európai Értékelési Hálózat

a Vidékfejlesztésért nevű szervezet követi nyomon, amelynek munkáját az értékelési kérdésekkel folyamatosan foglalkozó információs szolgálat is segíti.

A Leader esetében a kiindulási mutató a közösségi stratégiai iránymutatások szerinti irányítási célkitűzés (helyi kapacitás a helyi fejlesztési stratégia kidolgozására és megvalósítására) mérése céljából a helyi akciócsoporthatáskörre alá tartozó népesség aránya.

A közös monitoring- és értékelési keretszabályozásban a további Leader-mutatókat azzal a megközelítéssel összhangban korlátozták, amely arra irányult, hogy a Leader+ programhoz képest egyszerűsítsék a monitoringrendszert, és a Leadert az általános megközelítés részévé tegyék. A Leader-tengelyben alkalmazandó mutatókhoz képest jóval több Leader+ monitoringmutató volt, másrészt viszont azok nem kapcsolódtak az uniós politika 2000–2006-os időszakra vonatkozó általános célkitűzéseikhez.

A hatásokat általában az értékelési folyamat keretében állapítják meg.

Az irányítási célkitűzéssel kapcsolatban a monitoringmutatók hasznos információkkal szolgálnak, de nem elegendők a célkitűzés értékeléséhez. Ez az egyik oka annak, hogy egy, a Leader-program hatásait összegyűjtő és iránymutatásokat tartalmazó munkadokumentum¹¹ kidolgozására került sor, amely – többek között – a 26–29. és a 49–50. oldalain említést tesz az irányításról, kitérve a javasolt hatásmutatókra.

A Leader-megközelítés eredményességét és többletértékét az értékelések révén állapítják meg. A helyi akciócsoporthoz közpénzekből fedezett közvetlen működési költségei ismertek és azokat összegyűjtötték.

¹¹ Lásd [Bizottság válaszaiban a 3. lábjegyzetet.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

114.

Amint az a 113. bekezdésre adott válaszból is kiderül, a Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi programozási időszakban alkalmazott elv segítségével a Leader-megközelítés eredményesebben értékelhető. Ezenkívül az Európai Értékelési Hálózat a Vidékfejlesztésért tematikus munkacsoportja további iránymutatásokkal szolgálhat.

A Bizottság ebből a szempontból a közel-múltban véglegesítette a Leader vidéki térségekben kifejtett hatásainak értékeléséről szóló munkadokumentum-tervezetét¹². A munkadokumentum első tervezetét 2010 áprilisában bocsátották a tagállamok rendelkezésére, amikor a félidős értékelésekkel kapcsolatos munka még korai szakaszban volt. A munkadokumentum-tervezet részletesen leírja a javasolt módszereket, továbbá az értékelési kérdésekkel kapcsolatos valamennyi mutató értékelésére vonatkozóan adatforrásokat jelöl meg, és ezek nem a közös monitoring- és értékelési keret-szabályozás monitoring adataira támaszkodnak, hanem egyéb értékelő módszereket, pl. háromszögelést, felméréseket, esettanulmányokat, fókuszcsoportokat, multiplikatorelemzéseket, származtatott adathalmazokat, stb. alkalmaznak. Ez az iránymutatásokat tartalmazó dokumentum lehetőséget biztosít arra, hogy a monitoring- és értékelési folyamatban kiigazításokat lehessen végrehajtani.

A helyi akciócsoportok adatgyűjtési követelményei azonban korlátozottak. A stratégiák különbözősége nem teszi lehetővé, hogy minden akciócsoport ugyanazokat az információkat gyűjtse be, mivel a helyi stratégia megvalósítását a folyamat vezérli. Az egyedi értékelés lehetőségét korlátozni kell annak érdekében, hogy tiszteletben lehessen tartani az értékelési folyamat költségei és hatékonysága közötti arányt.

¹² Lásd a Bizottság válaszaiban a 3. lábjegyzetet.

115.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a Leader program valamennyi sajátosságát a lehető legnagyobb mértékben meg kell valósítani annak érdekében, hogy a terület fejlesztésére gyakorolt valamennyi hatását ki lehessen aknázni, emlékeztet azonban arra, hogy a Leader-megközelítés leglényegesebb eleme az egész helyi fejlesztési stratégia végrehajtása, és nem a helyi viszonyok közül kiemelt egyes projektek megvalósítása.

Amint azt a Számvevőszék is megemlíti a Leader-megközelítés többletértéket teremtő jellegzetességének fogalom meghatározásában, ez a potenciál magában foglalja a helyi szükségletek és megoldások eredményesebb meghatározását, és az érintettek részéről magasabb fokú kötelezettségvállalást, illetve az innováció terén tágabb lehetőségeket jelent. Kiterjed továbbá a helyi kapacitások megteremtésére, amelynek nyomán felélénkülnek a helyi fejlesztési tevékenységek, a helyi erőforrások egyesítésére, a hálózatépítésre, amely kölcsönös tanulási lehetőségeket tesz lehetővé, valamint elősegíti az összetett társadalmi és gazdasági kérdések egységes szemléletű megközelítését. A kapacitásépítés a Leader-program megvalósításának egyik fő eleme.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

116.

A helyi akciócsoportok tagjainak szervezetei a vidéki térségek reprezentatív és tevékeny helyi szervezetei. A Bizottság Leader+ programmal kapcsolatos közleménye¹³, amely a nemzeti és regionális Leader+ programok referenciadokumentuma volt, a 12. pontjában megállapítja, hogy: „A helyi akciócsoportokat az érintett terület különböző társadalmi-gazdasági ágazatainak partnerei kiegyensúlyozott és reprezentatív arányban kell, hogy alkossák”. A partnerek között megtalálhatók a közintézmények és a civil társadalom képviselői. Legnagyobb részben ezek a partnerek dolgozzák ki a stratégiákat és legtöbb esetben a terület lakosságának többségét képviselik. Ezért teljesen természetes, hogy a projektek egy része a tagok szervezeteitől származik. A helyi akciócsoportok tagjai fontos szerepet játszhatnak a helyi fejlesztési stratégia végrehajtásában.

A Bizottság a 2007–2013-as időszakra vonatkozó vidékfejlesztési programok elfogadását eredményező tárgyalások idején vizsgálta, hogy az 1698/2005/EK rendelet 62. cikkének (1) b) pontja által előírtaknak megfelelően a programokban szerepel-e az az alapelv, hogy a partneriségekben a civil társadalom képviselői legalább 50%-ban legyenek jelen. Ez a követelmény a döntéshozatali szintre vonatkozik.

A Bizottság mindazonáltal – a félreértések elkerülése érdekében – fontolóra veszi a jelenlegi iránymutatások felülvizsgálatát.

A 2013-at követő időszakra vonatkozó politika felvázolásakor fontolóra veszi továbbá a helyi akciócsoportok nyíltabb tagsági politika folytatására való ösztönzését.

¹³ A vidékfejlesztésről szóló közösségi kezdeményezésre (Leader+) vonatkozó iránymutatások meghatározásáról szóló, 2000. április 14-i bizottsági közlemény.

Az innovációval, illetve a különböző ágazatok közötti együttműködéssel kapcsolatban a helyi akciócsoportokat arra ösztönzik, hogy dolgozzanak ki innovatív helyi fejlesztési stratégiákat, de az innováció csak az egyik kiválasztási szempont. Az innovációnak ezért nem feltétlenül kell minden támogatott projektben megjelennie. Nem is reális elvárás, hogy a Leader-projektek legnagyobb része innovatív legyen.

A Bizottság véleménye szerint az egyes projekteket akkor lehet a Leader-program keretében támogatni, ha azok hozzájárulnak a helyi fejlesztési stratégia célkitűzéseinek eléréséhez. Lásd még a Bizottság 16., 21–22. és 34–38. bekezdésekre adott válaszait.

117.

A Leader-tengely megvalósítását célzó helyi fejlesztési stratégiák központi szerepe a „helyi fejlesztési stratégiák végrehajtására” irányuló konkrét intézkedés bevezetésében tükröződik. A Leader+ keretében ugyanez a következőképpen jelent meg: „1. Akcióprogram: Az integrált, alulról felfelé építkező kísérleti területfejlesztési stratégiák támogatása”.

A Leader-program a megfelelő intézkedésekkel támogatott helyi fejlesztési stratégiák révén valósul meg. A tagállamok mind a kiválasztott helyi fejlesztési stratégiák minőségéért, mind a végrehajtási követelmények betartásának biztosításáért felelősek, ideértve a stratégiák értékelését és monitoringját is.

A stratégia sikere az egyes jóváhagyott projektek értékétől függ. A helyi akciócsoportok kulcsszerepet töltenek be azért, hogy a stratégia általános céljaihoz kapcsolódó objektív szempontok alapján biztosítják a kiválasztott projektek megfelelő minőségét.

A tagállamoknak meg kell tenniük a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy biztosítsák a Leader-megközelítés alapelveinek alkalmazását, továbbá a helyi fejlesztési stratégiák célkitűzéseinek elérését.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

118.

A Bizottság egyetért azzal, hogy nagyfokú átláthatóságra van szükség, és az akciócsoportoknak be kell tudniuk bizonyítani, hogy eljárásaik megfelelőek voltak, és azokat következetesen alkalmazták.

A Bizottság fontolóra veszi az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány felülvizsgálatát abban az értelemben, hogy az összegyűjtött bevált gyakorlatok alapján tovább pontosítsa a projektkiválasztás alapelveinek (átláthatóság, egyenlő bánásmód, objektív kiválasztási szempontok alkalmazása, jelentéstétel a határozatokról) tiszteletben tartását.

A helyi akciócsoportok tagjai a vidéki térségek reprezentatív és tevékeny helyi szervezetei, ezért teljesen természetes, hogy a projektek egy része a tagok szervezeteitől származik. Az ilyen projektek támogatásból történő kizárása jelentős akadályokat gördítene a helyi fejlesztési stratégia sikeres végrehajtásának útjába.

A tagállamoknak mindazonáltal biztosítaniuk kell, hogy ne legyen összeférhetetlenség.

Lásd még a Bizottság 56–61., továbbá 117. bekezdésekre adott válaszait.

119.

A Bizottság – a megosztott irányítás keretében nyújtott közösségi támogatások harmonizált megközelítésére irányuló igény figyelembevételével – alaposan meg fogja vizsgálni, hogy a projektek milyen kezdő időponttal jogosultak a támogatásra.

Figyelembe véve a Leader-projektek sokszínűségét, nehézséget okozhat a jövedelmezőség mértéke és más előzetes tényezők megítélése, és ezzel egyidejűleg a kívánt eredmények megvalósulásának biztosítása.

120.

A Bizottság nem feltétlenül tartja a Leader végrehajtási költségeit jelentősnek.

A vidékfejlesztési politika – a szubsidiaritás elvének tiszteletben tartásával – a Bizottság és a tagállamok közötti megosztott irányítás keretein belül valósul meg. A Leader-program végrehajtása külön kötelező elemmel egészül ki, nevezetesen azzal, hogy az irányítási feladatok jelentős részét helyi szintre delegálják.

A helyi akciócsoportok feladatai nem jelentenek további feladatokat vagy párhuzamos munkavégzést: az akciócsoportok felhatalmazáson alapuló feladatokat látnak el, amelyeket nem a programok szintjén végeznek (ellenőrzés, projektkiválasztás és bizonyos vidékfejlesztési programok esetében a kifizetések).

A működési költségek általában korlátozottak, és a helyi fejlesztési stratégiára nyújtott állami támogatások 15%-át teszik ki. Ez nem éri el az 1974/2006/EK rendelet 38. cikkében megállapított 20%-os felső határt.

Nincs kellőképpen alátámasztva az a megállapítás, hogy a Leader-módszer alkalmazása késedelmeket okoz. A Leader-módszer végrehajtási formái eltérőek az Unióban: az alapvető projektkiválasztási feladatokon (projektek jóváhagyása és/vagy a támogatás kifizetése a jelenlegi 39 program esetében) túlmenően az akciócsoportok további feladatokat is elláthatnak. A pénzügyi és közigazgatási autonómiával rendelkező akciócsoportok általában rövidebb eljárási határidővel dolgoznak.

Lásd még a Bizottság 7. és 64–71. bekezdésekre adott válaszait.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

121.

Ami a Leader-megközelítés jelenlegi programozási időszakban történő végrehajtását illeti, a Bizottság átfogó intézkedéscsomagot vezetett be, amely a bevált gyakorlat és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás további ösztönzésére irányul:

- a Leader-megközelítés legfontosabb alapelveit a vonatkozó jogi keretrendszerben határozták meg;
- a programtervezés és -jóváhagyás időszakában az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány révén iránymutatásokat biztosított;
- az Európai Vidékfejlesztési Hálózat Leader-albizottságán belül „fókuszcsoportokat” hozott létre a végrehajtási kérdések ellenőrzésének céljából. Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat ezután megosztotta az eredményeket, a tapasztalatokat és a szakértelmet a Leader-megközelítés végrehajtásában érintett szereplőkkel, amint az már a Leader II és a Leader+ programok prioritásai között is szerepelt (ezután az Európai Leader II és Leader+ megfigyelőközpontokkal).

A Bizottság és a tagállamok (az irányító hatóság és a helyi akciócsoportok) a jelenlegi időszakban széles körű felülvizsgálatot végeznek annak érdekében, hogy jobban meghatározzák a helyi akciócsoportok feladatkörét, a kapacitásépítés szerepét, illetve a támogathatósági szempontokat, továbbá egyértelműen megosztják a feladatokat az irányító hatóság és a helyi akciócsoportok között. Ez a folyamat építő jelleggel és együttműködésben zajlik az Európai Vidékfejlesztési Hálózat (Leader-albizottság fókuszcsoportjai) keretén belül.

A Bizottság továbbá a 2000–2006-os programozási időszakban a 73 Leader+ programból 37 esetében végzett ellenőrzéseket. Általános ellenőrzési programja keretén belül a Leader+ és a Leader-intézkedéseket vizsgálja, figyelembe véve azok sajátos kockázatait, szükség esetén ajánlásokat tesz, illetve indokolt esetekben pénzügyi korrekciókat alkalmaz.

Az a környezet, amelyben a Leader program bevezetésre került, illetve kerül, javarészt a különböző támogatási időszakok sokszínű bevezetési formáinak köszönhetően, 2000. óta sokat fejlődött. Ez azt eredményezte, hogy számos tagállamnak a Leader végrehajtásához kellett igazítania a közigazgatási szerkezetét.

A Bizottság – az erre irányuló igényt alátámasztó valamennyi tényező figyelembevételével – továbbra is megteszi a szükséges kezdeményezéseket a Leader-módszer végrehajtásának javítására.

A Leader-program megvalósítása olyan adminisztratív munkaerőt igényel a hatóságokon belül, akik a módszer sajátosságaival foglalkoznak. Az Európai Unióhoz 2004 után csatlakozó tagállamok még nem élvezhették a közösségi kezdeményezés első három programozási időszakának előnyeit. A Bizottság tisztában van a tapasztalataik hiányával, ezért ezeknek a kevesebb tapasztalattal rendelkező országoknak a részére TAIEX (a csatlakozás előtti technikai segítségnyújtás eszköze) képzési szemináriumokat szerveztek a Leader-módszerrel kapcsolatban. Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat tevékenysége szintén hozzájárul a Leader program bevezetéséhez szükséges közigazgatási gyakorlattal kapcsolatos tapasztalatcseréhez.

Lásd még a Bizottság 72., 73., 91. és 113. bekezdésekre adott válaszait.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

122.

A Bizottság sok tagállamban lát előrelépést a Leader-program megvalósításával kapcsolatban, ezért nem ért egyet a Számvevőszék következtetésével.

Sőt a Bizottság meg van győződve arról, hogy a jelenlegi programozási időszakban a problémamegoldás terén a tagállamokkal közösen tett erőfeszítések hatására jelentős mértékű előrelépés történik a Leader-megközelítés általános megvalósításában.

1. ajánlás

- a) A Bizottság – a megosztott irányítás keretében nyújtott közösségi támogatások harmonizált megközelítésére irányuló igény figyelembevételével – alaposan meg fogja vizsgálni, hogy a projektek milyen kezdő időponttal jogosultak a támogatásra.
- b) A Bizottság – az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány korszerűsítése révén – még a jelenlegi programozási időszakra vonatkozóan további iránymutatásokat ad majd ezen a téren.
- c) A jelenlegi jogi keretek között már léteznek erre vonatkozóan szabályok. Az 1698/2005/EK rendelet 62. cikke (1) bekezdésének b) pontja előírja, hogy döntéshozatali szinten a civil társadalom képviselői a helyi partneriségeket legalább 50%-ban kell, hogy alkossák.

A Bizottság mindazonáltal elismeri, hogy az alapelvek felsorolása lehetne konkrétabb, és fontolóra veszi a meglévő iránymutatások felülvizsgálatát annak érdekében, hogy tovább pontosítsa a helyi akciócsoportok összetételére, valamint a döntéshozatali szintre vonatkozó „kettős határozatképeségi feltétel” szabályának kötelező alkalmazását.

123.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a megosztott irányítás keretén belül ne legyen összeférhetlenség. A döntéshozatali eljárások és a helyi akciócsoportok által alkalmazandó kiválasztási szempontok nem képezik a program részét, az irányító hatóság által a helyi akciócsoportok kiválasztásakor értékelt helyi végrehajtásnak viszont igen. A tagállamok nemzeti szintű közös szabályokat is alkalmazhatnak az akciócsoportok vonatkozásában.

2. ajánlás

A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a döntéshozatali folyamatot illetően egyértelmű összeférhetlenségi szabályokra van szükség, amelyeket szigorúan be kell tartani.

Az 1698/2005/EK rendelet 61. cikke (1) bekezdésének b) pontja előírja, hogy döntéshozatali szinten a gazdasági és szociális partnerek, továbbá a civil társadalom egyéb képviselői a helyi partneriségeket legalább 50%-ban kell, hogy alkossák.

A Bizottság az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány révén továbbá gondoskodik a bevált gyakorlatok terjesztéséről, illetve felkéri a tagállamokat a hatékony óvintézkedések biztosítására és ellenőrzésére.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

124.

Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat Leader-albizottsága vizsgálta a Leader-megközelítés „adminisztratív integrációját”. A fókuszcsoporthoz ajánlásait is tartalmazó előzetes jelentéseket 2010. május 20-án terjesztették elő.

Az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadvány korszerűsítése révén a bevált gyakorlatokat és az ajánlásokat el lehet juttatni a tagállamokhoz.

3. ajánlás

A helyi stratégiák végrehajtásának javítása érdekében mindig lehet módosítani a vidékfejlesztési programokat.

Felül lehet továbbá vizsgálni az „Útmutató a Leader-tengely alkalmazásához” című kiadványt annak érdekében, hogy továbbfejlesszék az intézkedések jegyzékében nem szereplő (innovatív) projektek támogatására vonatkozó iránymutatásokat.

A 2009-es év vége óta számos tagállam igyekszik a programjait módosítani annak érdekében, hogy fejlesszék a Leader-módszer hatékony végrehajtását azáltal, hogy – az integrált, illetve különleges intézkedések bevezetésének köszönhetően – nagyobb rugalmasságot biztosítanak. Ez jórészt a Bizottság által az Európai Vidékfejlesztési Hálózat Leader-albizottságának keretén belül kezdeményezett eszmecserenek a következménye.

125.

A Bizottság a Leader-tengely keretében végzett tevékenységeket az 1698/2005/EK rendelet követelményei, továbbá a vidékfejlesztési politika közösségi prioritásait meghatározó közösségi stratégiai iránymutatások alapján hagyta jóvá.

A Bizottság a programok jóváhagyása kapcsán vizsgálta az 1974/2006/EK rendelet II. mellékletében meghatározott főbb elemeket. Mindazonáltal a Leader egyéb irányítási elemeit a programok jóváhagyása után az irányító hatóságoknak kellett meghatározniuk. Lásd a 91. bekezdésre adott választ.

A helyi fejlesztési stratégiák kiválasztási eljárásának részleteit – a szubszidiaritás alapelvével összhangban – tagállami szinten határozzák meg. A helyi akciócsoportoknak a helyi fejlesztési stratégia tartalmát illetően meg kell felelniük az 1698/2005/EK rendelet 62. cikke 1. pontjának a) bekezdésében megállapított minimális követelményeknek.

A helyi fejlesztési stratégiát továbbá a tagállamoknak kell jóváhagyni az adott vidéki térség helyi viszonyainak megfelelően.

4. ajánlás

A 2010 végén esedékes félidei értékelési jelentések ajánlásokat tartalmaznak majd a helyi fejlesztési programok módosítására vonatkozóan annak érdekében, hogy a programok tartalmát összehangolják a célkitűzésekkel. A Bizottság megragadja ezt az alkalmat arra, hogy a tagállamokkal megvitassa a 4. tengely megvalósítását, előtérbe helyezve a helyi fejlesztési stratégiák minőségének, illetve végrehajtásának javítási lehetőségeit, többek között a helyi akciócsoportok magasabb szinten kivitelezett monitoring- és értékelési tevékenysége útján.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A bevált gyakorlatok összegyűjtésére és terjesztésére a helyi akciócsoportok monitoring-tevékenységére vonatkozóan különösen az Európai Vidékfejlesztési Hálózat által, az értékelési tevékenységre vonatkozóan pedig az Európai Vidékfejlesztési Értékelési Hálózat keretében kerül sor.

5. ajánlás

A jelenlegi programozási időszakra vonatkozó programok megosztott irányítás keretében történő jóváhagyását illetően a Bizottság vizsgálta az 1974/2006/EK rendelet II. mellékletében meghatározott főbb elemeket. A Leader egyéb irányítási elemeit ugyanakkor a programok jóváhagyását követően – a szubsidiaritás alapelveivel összhangban – az irányító hatóságoknak kell meghatározniuk.

126.

A Leader+ félideős értékelésére a helyi akciócsoportok stratégiája végrehajtásának korai szakaszában került sor. A program folyamatban lévő utólagos értékelése, amelyről a zárójelentés 2010 végén készül majd el, a kiadások eredményességének és hatékonyságának stb. kérdésével is foglalkozik. Természetszerű, hogy a szakpolitikai eszközök eredményességét és hatékonyságát utólagos ellenőrzés keretében vizsgálják. Ez az értékelés részét képezi a szokásos szakpolitikai értékelési ciklusnak.

A Leader+ utólagos értékelésében szereplő releváns információk alapul szolgálnak majd a Bizottság Leader-megközelítéssel kapcsolatos további munkájához.

A helyi fejlesztésben rejlő korlátokat a lehetséges kockázatokat mérséklő és megbízható pénzgazdálkodást biztosító megfelelő és egyszerű szabályok és eljárások megállapításának és terjesztésének figyelembevételével kell vizsgálni.

6. ajánlás

Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat Leader-albizottsága révén állandó párbeszéd folyik a tagállamokkal a Leader-megközelítés megvalósításának javítása érdekében. A közös monitoring- és értékelési keretszabályozás fejlesztését illetően, ideértve a Leader-program monitoringmutatóit is, a Bizottság is párbeszédet folytat a tagállamokkal. A közel-múltban véglegesítette a Leader-program vidéki térségekben kifejtett hatásairól szóló végleges munkadokumentum-tervezetét.

A stratégiák különbözősége nem teszi lehetővé, hogy valamennyi helyi akciócsoport ugyanazokat az információkat gyűjtse össze, mivel a helyi stratégia megvalósítását a helyi folyamatok határozzák meg. Az értékelési folyamat költségei és hatékonysága közötti arányosság tiszteletben tartása érdekében egyedi értékelésre csak korlátozott mértékben van mód.

Európai Számvevőszék

5/2010. sz. különjelentés
A Leader-megközelítés a vidékfejlesztés gyakorlatában

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala

2010 – 100 oldal – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-890-4

doi:10.2865/34270

Hogyan juthat hozzá az Európai Unió kiadványaihoz?

Ingyenes kiadványok:

- az EU-könyvesbolton (EU Bookshop) keresztül (<http://bookshop.europa.eu>);
- az Európai Unió képviseletein és küldöttségein keresztül.
A képviseletek és küldöttségek elérhetőségeiről a <http://ec.europa.eu> weboldalon tájékozódhat, illetve a +352 2929-42758 faxszámon érdeklődhet.

Megvásárolható kiadványok:

- az EU-könyvesbolton keresztül (<http://bookshop.europa.eu>).

Előfizetéses kiadványok (az *Európai Unió Hivatalos Lapjának* sorozatai, az *Európai Bírósági Határozatok Tára* stb.):

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnerein keresztül (http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm).

A LEADER KERETÉBEN AZ UNIÓ VIDÉKFEJLESZTÉSI POLITIKÁJA HELYI AKCIÓCSOPORTOK (HACS-OK) SEGÍTSÉGÉVEL VALÓSUL MEG. EZ KÜLÖN KÖLTSÉGEKET ÉS KOCKÁZATOKAT VON MAGA UTÁN, VISZONT AZ ALULRÓL FELFELÉ ÉPÍTKEZŐ, PARTNERSÉGEN ALAPULÓ MEGKÖZELÍTÉSNEK KÖSZÖNHETŐEN ÉRTÉKTÖBBLET JÖHET LÉTRE. A SZÁMVEVŐSZÉK EBBEN A JELENTÉSBEN AZT ÁLLAPÍTJA MEG, HOGY AZ AKCIÓCSOPORTOK AZ ESETLEGES ÉRTÉKTÖBBLETET KORLÁTOZÓ MÓDON ALKALMAZTÁK A LEADER-MEGKÖZELÍTÉST, ÉS A TÁMOGATÁSOK ODAÍTÉLÉSEKOR NEM VETTÉK KELLŐEN FIGYELEMBE A HATÉKONYSÁGI TÉNYEZŐT. AZ ELJÁRÁSOK NEM MINDIG VOLTAK ÁTLÁTHATÓAK, ÉS NEM IGAZOLTÁK KELLŐ MÉRTÉKBEN AZ AKCIÓCSOPORT DÖNTÉSHOZATALÁNAK TÁRGYILAGOS ÉS ÉRDEKMENTES VOLTÁT. A BIZOTTSÁG EGYELŐRE NEM MUTATTA KI, HOGY A KIADÁSOK EREDMÉNYESEK ÉS HATÉKONYAK-E, HOGY A LEADER-MEGKÖZELÍTÉSNEK KÖSZÖNHETŐEN LÉTREJÖTT-E TÖBBLETÉRTÉK, ILLETVE HOGY AZ ISMERT KOCKÁZATOK MENNYIRE JELENTKEZTEK A GYAKORLATBAN, ÉS HOGY A VÉGREHAJTÁS TÉNYLEGESEN MILYEN KÖLTSÉGEKKEL JÁR.



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK



ISBN 978-92-9207-890-4

