



LEADER Zöld Könyv

TERVEZET

Készítette:

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium megbízásából

a

Magyarországi LEADER Központ

Magyarországi LEADER Közhasznú Egyesület

2007. január

TERVEZET

A Zöld Könyv tervezete a 2007-2013 pénzügyi időszakra vonatkozó LEADER Program technikai megvalósítására tesz javaslatot.

A tervezet több uniós tagállam LEADER tapasztalatainak, magyar akciócsoportok véleményének és a korábban elhangzott minisztériumi útmutatások felhasználásával készült. Kötelező érvényű iránymutatásokat nem tartalmaz.

A Könyv nem tükrözi a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium hivatalos és végleges álláspontját.

A tervezet megjelentetésének kizárólagos célja, hogy az AVOP LEADER+ Programban részt vevő Helyi Akciócsoportok, valamint a LEADER Programmal kapcsolatban álló társadalmi és gazdasági szervezetek véleményezzék a LEADER Program jövőjére vonatkozó koncepciót. A 2007-2013 időszak LEADER Programja a vélemények, javaslatok felhasználásával születik meg.

A Könyvvel kapcsolatos véleményeket és javaslatokat szövegszerűen, Microsoft Word korrektúrát használva kérjük eljuttatni a Magyarországi LEADER Központba a következő e-mail címre: bmatrai@leader.co.hu.

**I.
Az Európai Unió LEADER Irányelve**

1. Bevezetés

Az Irányelv célja, hogy segítséget nyújtson a tagállamok hatóságai számára vidékfejlesztési programjaik LEADER tengelyének kidolgozásához, illetve a támogatandó területek és csoportok kiválasztása előkészítésének megkezdéséhez.

Az Irányelv nem vonatkozik a LEADER tengely *Együttműködés (Cooperation)* intézkedésére, amelyre a LEADER II és LEADER+ Programokhoz hasonlóan külön Irányelv születik majd.

Az Irányelvben foglaltak nem jelentenek jogszabályi jellegű, kötelező érvényű szabályozást. A közösségi jogszabályok értelmezése az Európai Bíróság feladata.

1991 és 2006 között a LEADER I, a LEADER II és a LEADER+ Programok során a LEADER-megközelítés egyre erősödött és fejlődött. Mára megérett arra, hogy a tagállamok hatóságai és az akciócsoportok a LEADER-megközelítés megvalósításának következő szintjére lépjenek.

A Tanács (EC) 1698/2005 számú, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapról (EMVA) szóló rendelete értelmében az EMVA 2007-2013 közötti negyedik tengelye a LEADER. A többi EMVA tengelytől a negyedik nem tartalmilag tér el, sőt tartalom szempontjából azokhoz igen hasonló, hanem az intézkedések megvalósítási módjában, illetve ahogy azok a vidék közösségeiben illetve általuk összekapcsolódnak.

A 2007 és 2013 közötti LEADER Program is a LEADER hét alapelvein nyugszik. A legfőbb cél pedig az, hogy a vidéki térségek ezekből a legtöbb értéket valósítsák meg.

2. A LEADER tengely tartalma

A LEADER tengely tartalma a következő kérdés megválaszolásával határozható meg:

Mi a vidéki térségek fejlesztésének általános nemzeti stratégiája és mi lesz a LEADER tengely legfontosabb szerepe e stratégia megvalósításában?

Mivel a LEADER-megközelítés többé nem tartozik egy közösségi kezdeményezéshez, a tagállamok feladata, hogy a *Közösségi Stratégiai Irányelvek* figyelembe vételével a tengely stratégiai szerepét a vidékfejlesztési politikában meghatározzák.

Ezen irányelvek alapján a LEADER tengely általános stratégiai célja a foglalkoztatás és a diverzifikáció érdekében történő helyi kapacitásépítés.

A LEADER tengely forrásainak hozzá kell járulni az EMVA első három tengelyének céljaihoz is, emellett azonban a vidéki térségekben a kormányzás fejlesztésében és a belső fejlesztési potenciál mobilizálásában is nagy a szerepük.

LEADER Zöld Könyv

A LEADER tengely keretében adható támogatás egy helyi szükségletekre és erősségekre épülő, közösség-vezérelt helyi fejlesztési stratégia szempontjából három célt ötvöz:

1. versenyképesség;
2. környezet;
3. életminőség és diverzifikáció.

Az egyik legfontosabb lépés egy hiteles stratégia kidolgozása. Ennek során együttműködést kell kezdeményezni a legfontosabb érintettek között, így a program kidolgozásába történő bevonásuk már a kezdetektől fogva nagyon ajánlott.

A LEADER tengely három fő célja

A stratégiára és a tengely megvalósítására egyaránt kihat az, hogy a LEADER tengely három fő céljának a tagállam mekkora fontosságot tulajdonít.

1. Belső helyi fejlesztések élénkítése

Az alulról jövő kezdeményezések egyik legfőbb előnye, hogy több helyi erőforrást képesek mozgósítani a helyi fejlesztések érdekében.

A LEADER-rel kapcsolatos tapasztalatok mára megmutatták, hogy az alulról jövő kezdeményezések nem a fentről lefelé mutató kezdeményezések versenytársai, hanem azok kiegészítői.

2. A vidéki közösségek kormányzásának szervezeti kapacitásépítése

Az akciócsoportok helyi szinten együttműködésre készítették a helyi civileket, vállalkozókat és az önkormányzatokat, kidolgozták a közös célokért való közös munka módszereit és felhalmozták az ehhez szükséges tudást.

A LEADER a helyi azonosságtudat erősödéséhez is hozzájárult, mely a település határai helyett az akciócsoportok határain belül alakult már ki. Sok helyi kormányzati szolgáltatás ugyancsak átszervezésre került, hogy a LEADER akciócsoportok által kialakított területnek megfeleljen.

A tengely fő célja a vidéki közösségek szervezeti kapacitásának fejlesztése, amihez az kell, hogy a vidéki közösségek meglehetősen nagy területet fedjenek le. Ehhez hitre, hosszú távú struktúrákra, tapasztalatra és szakértelemre is szükség van. Mindez nagyban kihat a *Készségek elsajátítása* intézkedésre és az akciócsoportok kiválasztásának folyamatára is.

3. Az innováció elősegítése

Az innovációval kapcsolatban nagy szerepe van a LEADER tengelynek, már csak azért is, mert az akciócsoportok nagyon szabadon és rugalmasan dönthetik el, hogy mit kívánnak támogatni. Ez nagyban kihat a programokban a kiválasztás szempontjaira is.

Sok új projektötlet akkor születik, ha az akciócsoport nem csak szűken meghatározott intézkedések fix menüjében mozoghat.

Az innovációt tágan kell értelmezni. Ami innovatív, az nem csak a legmodernebb technológiával lehet kapcsolatos: egyszerűen helyben legyen újszerű a dolog, pl. egy új termék, folyamat, szervezet vagy piac. Sok vidéki térségnek nincs kapcsolata kutatás-fejlesztéssel foglalkozó központokkal, de ez nem lehet akadály, legfeljebb a fejekben.

Az innováció valójában:

- a máshol kifejlesztett innovációk áthelyezését és adaptálását;
- a hagyományos know-how modernizációját;
- az akut vidéki problémák új megoldásait

jelenti. Segítségével új válaszok szülehetnek a vidéki térségek specifikus gondjaira.

A LEADER tengely fentiekben vázolt három fő céljának eléréséhez az alábbiakra van szükség:

1. belső helyi fejlesztések élénkítéséhez: nagy területi és népességi lefedettségre, a hátrányos térségekre koncentrálásra;
 - az akciócsoportok kiválasztásához: a helyi szükségletek és az ezeket célzó stratégia előtérbe helyezésére.
2. a vidéki közösségek kormányzásának szervezeti kapacitásépítéséhez: nagy területi és népességi lefedettségre, minél több térség lefedésére;
 - az akciócsoportok kiválasztásához: a tapasztalat, a partnerség minősége, a kiegyensúlyozott képviselő és az intézményépítés előtérbe helyezésére.
3. az innováció elősegítéséhez: kisebb területi és népességi lefedettségre;
 - az akciócsoportok kiválasztásához: az innovatív kapacitásnak és az ötletek átültetésének az előtérbe helyezésére. Jelmondat: „Válasszuk a legjobbat!”

A LEADER tengely egyéb lehetséges funkciói:

- a tengelyeken belüli szinergia maximalizálása, az ellentmondások minimalizálása;
- a lehetőleg integrált megközelítések alkalmazása (diverzifikáció, környezet és életminőség összehozása);
- kistérségi szintű, területalapú megközelítést lehetővé tétele, amely figyelembe veszi a vidéki térségek változatosságát;
- a vidékfejlesztésen belüli eltérő érdekek között helyi konfliktusok megoldása (turizmus védett területeken, gazdaságok és erdők versenyképességének javítása a víz- és természetvédelem révén stb.).

LEADER Zöld Könyv

3. Tervezés és erőforrások

Az eddigiekben áttekintettük, *mit kell tenni*. A továbbiakban a tagállamok döntésén múlik, hogy az elérhető erőforrásokkal a fentiek érdekében *mit lehet tenni*.

Ehhez az alábbi kérdéseket szükséges megválaszolni:

Melyik tematikus tengelyben valósul meg a LEADER?

A LEADER módszertani, horizontális tengelyként mind a három tengelyt érinti attól függően, hogy mely intézkedések esetében hol valósítható meg legjobban.

Az egyik legjobb módszer, ha az eddigi sikeres tapasztalatokat vesszük alapul (hol mennyire avatkozott be a LEADER, ez hogy értékelhető).

A program indikatív pénzügyi táblájának módosítása később folyamatosan lehetséges lesz, ami a LEADER részesedését jelzi a három tengelyből.

A meghatározandó költség sorok:

4.1 Helyi fejlesztési stratégiák
411. Versenyképesség
412. Környezet/területmenedzsment
413. Életminőség/diverzifikáció
4.21 Kooperáció
4.31 Működési költségek, készségek elsajátítása, animáció

A Bizottság Mezőgazdasági Főigazgatósága által készített értékelő tanulmány két lehetséges koncepciót ír le:

1. „Stratégiai függőleges avagy felülről jövő *mainstreaming*¹”
 - Több szempontból ez jelenlegi gyakorlat (pl. az Unió szabályokat határoz meg a tagállamok számára)
2. „Szükség szerinti *mainstreaming*”
 - Ezen megközelítés keretében az alulról jövő kezdeményezéseknek is helye van, elsősorban a helyi lakosokat, illetve intézményeket képviselő regionális érintettek politikai nyilatkozatai révén;

¹ *Mainstreaming*: nincs elterjedt magyar megfelelője, jelentése kb. „fő áramvonal”, „integrálás az általános programozásba”

LEADER Zöld Könyv

- Csak akkor lehetséges, ha a LEADER-megközelítés már sikeres volt az adott térségben/tagállamban, s ehhez a regionális érintettek ehhez nagyban hozzájárultak;
- Az alulról jövő kezdeményezésekkel kapcsolatos megközelítés alkalmazása során sok tagállam a következő tervezési időszak előkészítésében már a *szükség szerinti mainstreaminget* alkalmazza, vagyis lehetővé teszi a LEADER-megközelítést a másik három tengely keretében is megvalósítani.

Az innovációnak benne kell lennie a Programban?

A LEADER Programban az akciócsoportok szintjén nem kötelező az innováció szerepeltetése, de a tengely egyik operatív célja, illetve stratégiai témának kell lennie: lehetőleg a helyi fejlesztési stratégiákba előzetesen integrálni vagy a stratégiák kiválasztásakor előnyben részesíteni szükséges.

Várhatóan hány térség vesz majd részt a LEADER tengelyben?

Az akciócsoportok indikatív számát és a helyi fejlesztési stratégiákkal lefedett vidéki térségek tervezett százalékos arányát előre meg kell adni. Lefedhető az egész ország, vagy az akciócsoportok kiválasztási kritériumait alkalmazva annak egy része is.

Ha a tagállam célja az, hogy csak részben fedjék le a vidéki térségeket, akkor erősebb lesz a verseny az akciócsoportok közt, mivel minden helyi közösségnek lehetővé kell tenni, hogy helyi fejlesztési stratégiáját benyújtsa. Ebben az esetben a hátrányos térségek előnyhöz juttatása érdekében a kiválasztási feltételek közt szerepelhetnek társadalmi és gazdasági szempontok is, de a kiválasztásnál értékelhető maga a helyi stratégia és az akciócsoport szervezete is.

Ha a LEADER-megközelítés az egész országban alkalmazandó lesz, a kiválasztásnak elsősorban adminisztratív és jogosultsági szempontok szerint kell történnie.

Amennyiben a fő stratégiai cél a vidéki kormányzás javítása, akkor ez az előző időszakhoz képest több vidéki közösség részvételét feltételezi. A vidéki kormányzás fejlődése többek között úgy is mérhető, hogy programjában a tagállam jelzi, hogy az előző időszakhoz képest növelni kívánja a földrajzi és népességi lefedettséget, illetve a kiválasztandó akciócsoportok várható számát.

A vidéki térségek felkészülése helyi fejlesztési stratégiájuk megvalósítására

Még ha egy vidéki térség illetve közösség rendelkezik is már a LEADER Program keretében szerzett megvalósítási tapasztalattal, fontos azt biztosítani, hogy a tapasztalt akciócsoportok is felkészülhessenek szerepükre. A technikai segítségnyújtásból finanszírozott nemzeti hálózat egyik legfőbb feladata, hogy tréningprogramokat készítsen elő az akciócsoportoknak azok alakulási időszakára. Erősen ajánlott, hogy a nemzeti hálózatok a program elfogadása után hamar megkezdjék működésüket, jöllehet ennek legvégső határideje 2008. dec. 31. Késlekedés esetén a *Készségek elsajátítása* alintézkedést a tervezési időszak

kezdetétől az akciócsoporthoz inkább önmaguk megszervezésére használják majd, és mintegy 6-12 hónapjuk marad helyi fejlesztési stratégiájuk elkészítésére.

A felkészítés keretében lehetséges tevékenységek:

Nemzeti szinten (kedvezményezettek: a képző szervezetek)

- A helyi fejlesztési stratégia kidolgozásában és megvalósításában résztvevők képzése;
- Promóciós események és vezetők képzése.

Helyi szinten (kedvezményezettek: megállapodással társult vagy már akciócsoporthoz alapított helyi közösségek, helyi fejlesztési ügynökségek, helyi partnerek)

- Térségi tanulmányok készítése (ennek keretében a potenciális helyi stratégia is elemezhető);
- A térségről és a helyi fejlesztési stratégiáról való információszerzést célzó intézkedések.

LEADER központtal rendelkező tagállamokban a technikai segítségnyújtást a központok is biztosíthatják az akciócsoporthoz az új helyi fejlesztési stratégiák kidolgozásához, s ezt már azelőtt meg lehet kezdeni, hogy az új nemzeti vidékfejlesztési hálózat felállna.

Az akciócsoporthoz szintén fontos finom átmenetet biztosítani a kapacitásépítéssel a megvalósítási fázisba, s utóbbira elég időt kell biztosítani. Ezért általános szabály, hogy a helyi fejlesztési stratégiák kiválasztásának pályázati felhívása a programok jóváhagyását követő kettő éven belül meghirdetendő.

A *Készségek elsajátítása* intézkedésnek elérhetőnek kell lennie a helyi fejlesztési stratégiák megvalósításának időszakában is, például tréning témákra (az akciócsoporthoz menedzsmentje, önértékelés, monitoring stb.). Ajánlott, hogy az egyes helyi fejlesztési stratégiákkal kapcsolatos, akciócsoporthoz közötti tapasztalatcserére is lehetőség legyen a *Készségek elsajátítása intézkedésen* belül. (Erre nincs lehetőség a *Kooperáció* intézkedésen belül, ott ugyanis feltétel, hogy a tapasztalatcserén felül legyenek közös tevékenységek is.)

Összefoglalva tehát a tagállamoknak le kell írniuk, hogy hogyan segítik a fejlesztési stratégiát előkészítő és megvalósító térségeket: nemzeti hálózattal, készségek elsajátításán belül egyéb tréning szervezetek által tartott szemináriumokkal, helyi kapacitásépítéssel, a szükséges pénzügyi és adminisztratív dokumentáció kidolgozásával stb.

A helyi fejlesztési stratégiák megvalósítási időszakának hossza

A helyi fejlesztési stratégiák megvalósítási időszakának hossza elsősorban az akciócsoporthoz kiválasztásának ütemezésétől függ.

A nemzeti és regionális programoknak tartalmazniuk kell egy erre vonatkozó időbeosztást. A helyi fejlesztési stratégiák kiválasztására szóló pályázati

felhívásoknak a programok jóváhagyása után kettő éven belül meg kell jelenniük. További pályázati felhívások is megjelentethetők, főleg ahol a LEADER új térségekben is elérhető s ezért hosszabb idő kell a pályázáshoz. Ezért a tervezési időszak elején lehet egy felhívás vagy a projektbeküldés szervezhető két hullámban, ám szem előtt tartandó, hogy a kapacitásépítés és a helyi fejlesztések hosszú távú folyamatok. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a helyi stratégiák megvalósítása a megvalósítás negyedik évében kezdődik igazán.

Milyen projektek támogathatók a helyi fejlesztési stratégia keretében?

A projektek kiválasztása során több szabálynak és kritériumnak kell megfelelni, így

- a részletes általános alkalmassági minimumkritériumoknak (1698/2005 EK Rendelet 71.3 cikke);
- a Monitoring Bizottsággal való egyeztetés után programszinten lefektetett „odaítélési feltételeknek” (78. a cikk);
- az akciócsoportok által helyi fejlesztési stratégiájuk prioritásai alapján meghatározott helyi projekt-kiválasztási szempontoknak.

Emellett ajánlott a helyi kiválasztási feltételeket a helyi fejlesztési stratégiába is megjeleníteni, így ezek már az akciócsoportok kiválasztásakor jóváhagyhatók lesznek.

Az akciócsoportok tevékenységei lehetnek:

- az EMVA intézkedései által lefedett tevékenységek,

vagy

- az EMVA egyes tengelyeinek intézkedésein kívül eső tevékenységek.

Vagyis a LEADER keretén belül bármilyen tevékenység megvalósítása lehetséges, ha az megfelel a többi uniós pénzalapra vonatkozó meghatározott feltételeknek.

1) az 1698/2005 EK rendeletben meghatározott intézkedéseken belüli tevékenységek

A LEADER-megközelítésben bármilyen tevékenység, illetve néhány, szektorhoz kapcsolódó intézkedés is megvalósítható. Egy tanulmány szerint sikeres példák mutatják, hogy a mezőgazdasági intézkedések széles köre, így a diverzifikáción és a tréningen kívüliek is integrálhatók a LEADER típusú programokba, mint például a gazdaságok (farmok) beruházásai, a fiatal gazdák elindulása, a marketing és feldolgozás, agrár-környezetvédelmi intézkedések, erdészet stb; a regionális programokban meghatározott kereten túlmenően is. Számos ország példája mutatja, hogy az erős mainstreaming magában foglal(hat)ja a „farm business” fejlesztésére és a kultúrtáji diverzitás megőrzésére irányuló intézkedéseket is. (A farm-orientált intézkedések anyagi és immateriális előnyöket is hozhatnak.)

Az intézkedések kizárólag a LEADER tengelyen belül, vagy pedig a normál, felülről jövő kezdeményezéseken alapuló rendszerek (ahol a projektkiválasztás az Irányító Hatóság dolga) mellett is megvalósíthatók. Ha egy projekt egy adott intézkedés megvalósítási körébe tartozik, jogosultsági és kiválasztási feltételek vonatkoznak rá. Az intézkedéshez kapcsolódó feltételeket uniós- és programszinten határozták meg, s ugyancsak betartandók az intézkedésre nem specifikus, de horizontálisan rá vonatkozó feltételek. Ha egy intézkedés az akciócsoport helyi fejlesztési stratégiájában szerepel és jóváhagyta az Irányító Hatóság, az intézkedés alapértelmezés szerint a Program része lesz.

2) Az 1698/2005 EK rendeletben meghatározott intézkedéseken kívüli tevékenységek

A támogatott tevékenységek nem feltétlenül tartoznak valamelyik vidékfejlesztési intézkedéshez – ez az opció a LEADER módszertan tapasztalati és innovatív funkciójának fenntartása érdekében fontos. Az intézkedésre nem specifikus, de uniós- és programszinten meghatározott horizontális feltételek minden esetben figyelembe veendők. A releváns tengely céljait figyelembe kell venni, ahogy az egyéb uniós pénzalapok feltételeit is.

Az akciócsoportonkénti keret milyen hosszú ideig fedezze a működési költségeket és a térség animálását?

A LEADER Program tervezése során el kell készíteni egy, a működési költségekre, készségek elsajátítására és az animációra fordítandó kiadásokra vonatkozó indikatív becslést is.

▪ *A program alapvető adminisztrációja és pénzügyi menedzsmentje*

A megvalósítás során az akciócsoport felelőssége a helyi fejlesztési stratégiának megfelelő projektek kiválasztása, így elsősorban a felhívással kapcsolatos információk közzététele, a kiválasztás feltételeinek meghatározása, a projektjavaslatok elemzése, a projektek kiválasztása. Bizonyos megvalósítási modellek esetében (decentralizáltabb modell) ennek során tanúsítaniuk kell, hogy a kiadások a támogatási megállapodásnak megfelelően történtek-e, valamint kifizetéseket kell tenni a kedvezményezettek felé.

Általános minimumkövetelmény egy személyzeti menedzser és egy adminisztratív asszisztens megléte. A személyzetnek alapvetően képzettnek, illetve a helyi projektek adminisztratív menedzsmentje terén és a pénzügyi menedzsment terén bizonyos megvalósítási modellek terén tapasztaltnak kell lennie.

A működési költségek között a nemzeti és európai hálózatok találkozóin való részvétel költségei is elszámolhatók.

Az akciócsoportok működési költségei nem haladhatják meg a helyi stratégiában allokált teljes közös kiadások maximumát, ami 20%-ban rögzített.

▪ *Animáció*

A legtöbb akciócsoport szerint önmaguk fő tevékenysége az animáció, vagyis az informálás, tanácsadás, tréning, kapacitásépítés, illetve az érintettek

párbeszédének megteremtése a helyi közösség kialakítása érdekében. E szerep híján csak a legerősebb szervezetek, cégek és térségek vennének részt a LEADER Programban.

Az animáció keretében a közösség gyengébb tagjait és térségeit mozgósítják és technikai segítséget nyújtanak nekik, felkutatják az egyébként meg sem születő ötleteket, segítenek a minden közösségben megjelenő konfliktusok megoldásában, létrehozzák a közös célokért történő együttműködés alapjait, s kialakítják a térség erős identitástudatát és imázsát.

Ehhez az említett pénzügyi és adminisztrációs mellett többleterőforrásokra és kommunikációs készségekre is szükség van. A szervezeti kapacitás fejlesztéséhez a LEADER-t használó országokban általában már léteznek azok a 4-5 fős helyi csapatok (a helyi fejlesztések „motorjai”, az akciócsoportok „magjai”), akiknek feladata többek között a helyi projektek értékeléséhez és életképességének támogatásához szükséges gazdasági és technikai tudásuk továbbadása is.

A tréninghez és a tapasztalt helyi csapat kialakításához azonban idő kell. A LEADER-t a helyi kormányzás és a vidéki térségek fejlesztésére használó országok ezért határozottan állítják, hogy a partnerség és a technikai feltételeket biztosító csapatok kulcsfontosságúak.

Tartalmazza a helyi fejlesztési stratégia a kooperációt is?

A kooperáció akciócsoport-szinten nem kötelező, de a lehetőségnek elérhetőnek kell lennie az együttműködési projektet indítani vágyó akciócsoportok számára. Mint más LEADER intézkedéseket, a kooperációt is programozni (programszinten szabályozni) kell. Ennek keretében előzetesen a kooperációt bele kell foglalni a helyi fejlesztési stratégiákba is.

A *kooperáció* mint *intézkedés* a kiválasztási eljárás keretében közvetlenül az illetékes hatóság által is megvalósítható.

4. Az akciócsoportok kiválasztása

A kiválasztás szempontjai és az eljárásrend

A kiválasztás folyamata

A kiválasztás folyamata az egész program legfontosabb mozzanata. Ennek szabályozása nem pusztán egyszerű adminisztratív folyamat, hanem a programban meghatározott LEADER tengely stratégiai céljaihoz is illeszkednie kell.

A programok jóváhagyása után két éven belül meg kell hirdetni az akciócsoportoknak szóló pályázatot. Ezen felül is lehet felhívásokat közzétenni, főleg ahol a LEADER új területeken is elérhető lesz. Ilyen esetekben hosszabb időre van szükség a beadásnál is.

A Végrehajtási Rendelet alapján LEADER Program szintjén kell meghatározni az eljárásrendet és a különböző folyamatokat, valamint az időütemezést és a helyi

fejlesztési stratégiák kiválasztásának objektív feltételeit. A pontosan meghatározott feltételek előnye, hogy hamar kiírható a pályázati felhívás.

A tagállamoknak némi szabadsága van a megvalósítási modellek adoptálása terén. Az akciócsoportok kiválasztási folyamatának azonban nyitottnak kell lennie minden vidéki térség előtt, és biztosítani kell az akciócsoportok bizonyos szintű versenyét, hogy a helyi fejlesztési stratégiák egyre jobbak legyenek.

A tagállamnak demonstrálnia kell, hogy a LEADER tengely felhasználásával kapcsolatban az érintettek informálását szolgáló eljárások működnek, és a döntéshozatal világos számukra. A vidéki közösségek informálásának olyan széles körűnek *kell* lennie, amennyire csak lehetséges

Minden akciócsoportra ugyanazoknak a kiválasztási feltételeknek kell vonatkozni.

Lehetőség van rá, hogy az Irányító Hatóság egy felhívást tegyen közzé, két beadási határidővel: az első a LEADER Program keretében már tapasztalatot szerzett pályázóknak, míg a második az újaknak szól, akik 2008-tól valósítják meg stratégiájukat. Az Irányító Hatóság két külön felhívást is intézhet a fenti két csoporthoz.

A LEADER Program keretében már tapasztalatot szerzett akciócsoportok esetén az előző tervezési időszak programjainak és projektjeinek megvalósítása miatt az *átmeneti szabályok* is figyelembe veendők.

Az ilyen akciócsoportok csak a kedvezményezettek felé való kötelezettségvállalások tekintetében teljesen lezárt korábbi fejlesztési stratégiák megvalósítása után kezdhetik meg az új stratégiák megvalósítását.

A területüket az új időszakban megnövelő, illetve fejlesztési stratégiáik hatókörét megváltoztató akciócsoportok az új területen *is* csak akkor kezdhetik el megvalósítani az új fejlesztési stratégiát, ha a régi területen a kötelezettségvállalás megszűnt (legkésőbb 2008 végén). Ha az új stratégia új típusú tevékenységet tartalmaz (új kedvezményezetti kör vagy beavatkozási terület), akkor ezek az előző stratégiával együtt már megvalósíthatók. Ehhez külön könyvelést kell vezetni. A megfelelő pénzügyi gyakorlat érdekében ajánlott, hogy az akciócsoport az új fejlesztési stratégia megvalósítása előtt teljesen merítse ki az előző stratégia pénzügyileg elkülönített keretét.

A korábban LEADER-rel kapcsolatos tapasztalatot még nem szerzett települések számára az új fejlesztési stratégia benyújtása előtt szükséges, hogy hozzáférhető legyen a *Készségek elsajátítása* (első 6-12 hó).

Az akciócsoportok kiválasztása után jó gyakorlat, hogy megállapodást ír alá a helyi fejlesztési tervről az akciócsoport és a Kifizető Ügynökség és/vagy az Irányító Hatóság, mely *terv* összefoglalja a tervezett helyi fejlesztési *stratégiában* foglaltak megvalósításához szükséges adminisztratív intézkedéseket.

A kiválasztási feltételek

A kiválasztási feltételek lehetnek:

1. a partnerséggel;

2. a területtel;
3. a stratégiával

kapcsolatosak.

A jogosultsági feltételeken túl mindhárom feltételtípus kapcsán szükségesek lehetnek minőségi elemek is (terület összefüggése, stratégia minősége, akciócsoport szervezete stb.).

A *minimumfeltételeket* a Rendelet 62. cikke rögzíti, melyekhez a tagállam továbbiakat adhat a legjobb akciócsoportok kiválasztása érdekében.

1. Területtel kapcsolatos feltételek

Az akciócsoport működési területének összefüggőnek kell lennie, illetve elégséges kritikus tömeggel kell rendelkeznie a humán, pénzügyi és gazdasági erőforrások szempontjából.

A terület összefüggősége

Az akciócsoport működési területének földrajzi, gazdasági és társadalmi szempontból egyaránt elégségesen összefüggőnek kell lennie.

A LEADER-megközelítés újszerű lehatárolási módot alkalmaz. Ennek során nem a közigazgatási határokból kell kiindulni, ahol a szükségletek felmérése után keresnek valakit, aki azokat kielégíti. Az akciócsoport területi lehatárolásának a területi szereplőkkel kell kezdődnie: az ő szükségleteik és potenciáljuk meghatározásával, majd jövőbeli stratégiájuk kidolgozásával. A pontos területi határok attól függenek, hogy ki, kivel és mit kíván tenni.

A kritikus tömeg: mekkora legyen az akciócsoport működési területe?

Általános érvényű, de rugalmas szabály, hogy az akciócsoport működési területén élők lélekszámának 5 000 és 150 000 fő közöttinek kell lennie. Megfelelően indokolt esetben ettől azonban el lehet térni.

Az akciócsoporthoz tartozó külvárosi és városi területek nem tartalmazhatnak nagyvárosi jellegű területet (ennek meghatározása a programban szükséges a regionális politika lehatárolásai alapján). Ha a tagállam ki kívánja használni ezt a kiegészítő lehatárolási lehetőséget, azt alaposan meg kell indokolni.

A LEADER+ Program keretében Európában az átlagos akciócsoport-méret 56 000 fő, az átlagos területméret pedig 1 805 km². Az átlagtól azonban nagy mértékű eltérések is előfordulnak.

Az akciócsoport működési területén élők lélekszámának az ország népsűrűségéhez is illeszkednie kell.

A programszintű szabályozás kialakításakor két fő szempontot kell szem előtt tartani.

- Nagyobb terület = nagyobb kritikus tömeg. A program megvalósításához a nagyobb terület miatt jelentősebb gazdasági tevékenység és nagyobb munkaerőpiac valószínű.

LEADER Zöld Könyv

- Kisebbségi terület = könnyebben elérhető a helyi emberek, növelhető a helyi részvétel, javítható a szervezeti kapacitás és a helyi identitástudat. Mivel ezek a LEADER fő céljai, a területek ne legyenek *túlságosan* nagyok.

A tagállam feladata e két szempont közötti egyensúly megtalálása

2. Partnerséggel kapcsolatos feltételek

Az akciócsoport alapvetően

- egy, korábban a LEADER II vagy a LEADER+ Program keretében támogatott, vagy
- a LEADER-megközelítés megvalósítása keretében már tapasztalt csoportból, vagy
- az akciócsoport működési területén található több, a helyi társadalmi-gazdasági szektort képviselő partnerek csoportjából áll.

Az akciócsoport legalább 50%-át tegyék ki a társadalmi és gazdasági együttműködések, illetve a civil társadalmat (gazdák, vidéki nők, fiatalok) képviselő egyéb szervezetek. (Figyelem: az EMVA harmadik tengelyénél a helyi stratégiákat megvalósító helyi közösségeken belül a privát partnerek minimális aránya nincs uniós szinten meghatározva.)

Az akciócsoport legyen képes egy helyi fejlesztési stratégia meghatározására és megvalósítására. Az Irányító Hatóságnak biztosítani kell, hogy az akciócsoportok

- válasszanak egy adminisztratív és pénzügyi vezető szereplőt a közpénz kezelésére és az akciócsoport megfelelő működtetésére, vagy
- jogilag rögzített szervezeti keretek működjenek, amely megfelelően képes a partnerség megfelelő működtetésére.

A közpénzek kezelésére való képességet garantálni kell. Egyes helyi közösségek ebben szervezetenként tapasztaltak már, máshol ezt a szervezet egy tapasztalt tagja vagy egy megfelelő külső szervezet látja majd el. Bár a tapasztalatlan akciócsoportoknál a külső szervezet megbízása jó megoldás lehet, a tapasztaltabbaknál általánosan alkalmazni nem ajánlott.

3. Helyi fejlesztési stratégiával kapcsolatos feltételek

Egy *integrált* helyi fejlesztési stratégia legalább az alábbi elemeken kell hogy alapuljon:

- jól meghatározott szubregionális vidéki térségeknek szánt területalapú helyi fejlesztési stratégia;
- helyi, köz- és privátszféra közti partnerség (továbbiakban: akciócsoport);
- alulról jövő kezdeményezések az akciócsoport számára biztosított döntéshozatali joggal a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozása és megvalósítása terén;

- a stratégia multiszektorális tervezése és megvalósítása, ami a helyi gazdaság különböző szektorainak szereplőin és projektjein alapul;
- a helyi partnerségek közötti hálózat.

Az innovatív stratégiáknak előnyt kell élvezniük.

Az a tény, hogy az akciócsoport *mint jogi személy* más uniós pénzalapokat is felhasznál, nem lehet kizáró tényező. Ilyen esetben azonban világosan el kell különíteni a felhasznált eszközöket (elkülönített partnerség és projektkiválasztó bizottságok, külön könyvelés, a stratégiák elhatárolása), és meg kell osztani a működési költségeket.

5. Az adminisztratív, pénzügyi és menedzsment-rendszerek szervezése

A LEADER fő irányvonalába tartozó közösségi kezdeményezések, LEADER programok és intézkedések értékelése azt mutatja, hogy ha az adminisztratív és pénzügyi kerületek szervezése nem megfelelő, akkor nem lehetséges az alulról jövő kezdeményezésekre épülő integrált területi megközelítés minden potenciális előnyét kiaknázni.

A döntéshozatal középpontjának helyben kell lennie, ahol a LEADER tengely megvalósításának műveleteit végzik: ez a **decentralizált kormányzati környezet**. A program adminisztratív eljárásai és szabályai akkor felelnek meg a kedvezményezetteknek, ha ők azt tapasztalhatják, hogy a LEADER tengely finanszírozása jobban az ő igényeikhez adaptált, mint azt más eszközök, illetve programok esetében tapasztalhatnák (megvalósítás sebessége, rugalmassága és megbízhatósága). Mindez az alábbiakon múlik:

Az akciócsoport csak a projektkiválasztásért felelős?

Ebben az esetben a jogosultsági vizsgálatot a Kifizető Ügynökség, az Irányító Hatóság és/vagy más delegált állami szerv végzi. Az alulról jövő kezdeményezések elvének megfelelően ez az adminisztratív ellenőrzés csak a tevékenységekkel kapcsolatos alkalmasság törvényességi jogosultsági lehet, nem pedig minőségi vagy alkalmassági elemzés (a helyi stratégia projektjének relevanciája).

Jogosultsági vizsgálat esetén hasznos dolog világos és egyszerű szabályokat és alapelveket lefektetni, melyeket be kell mutatni a Monitoring Bizottságnak.

Az akciócsoport a végső kedvezményezett tevékenységeinek tanúsításáért és a kifizetésekért is felelős, vagy csak ajánlást készít erről az Irányító Hatóságnak és/vagy a Kifizető Ügynökségnek?

Az elszámolások elfogadására és a végső kedvezményezett kifizetésére két modell létezik.

Decentralizált modell: Az akciócsoport közvetlenül felelős a projektek befejezésének kezdeti igazolására, és a kifizetés a globális támogatási rendszerben zajlik. A támogatás egészét maga az akciócsoport vagy egy különálló partnerügynökség kezeli, amely vagy beágyazódik az akciócsoportba, vagy attól függetlenül működik.

Általános uniós szabály, hogy a Kifizető Ügynökség feladatai általában a közösségi támogatás kifizetésén kívül más szervezet számára átadhatók (delegálhatók). A vidékfejlesztési támogatásokra ez a szabály azonban nem vonatkozik, ezért a kifizetéseket az akciócsoportok is végezhetik. Egyedül a támogatás közösségi részének más hatóság vagy szervezet felé történő visszafizetése esetében végzi ezt a feladatot a Kifizető Ügynökség.

A decentralizált modell alkalmazása esetén a fentiek mellett továbbra is a Kifizető Ügynökség marad felelős az egész tranzakció törvényességéért és szabályosságáért, beleértve a Közösség érdekeinek védelmét, valamint a vonatkozó kiadások Közösség felé elszámolását és a számlák megfelelő előkészítését. Az akciócsoportok például elvégezhetik a szükséges jogosultsági vizsgálatot – a Kifizető Ügynökség által készített ellenőrző lista kitöltésével a vonatkozó pénzügyi szabályokról. A dokumentációt a vonatkozó előírások szerinti időtartamig meg kell őrizni.

A rendszer csak akkor teljesen működőképes, ha a közpénzek egy csomagban összpontosulnak (lásd a finanszírozás koncentrálttsági fokáról szóló részt alább). Ha csak az uniós források kerülnek decentralizálásra és az akciócsoportoknak a nemzeti részt minden projektre külön meg kell pályáznuk, akkor a rugalmasság előnye eltűnik.

Centralizáltabb modell: A kifizetéseket a Kifizető Ügynökség végzi.

Ebben a modellben a végső kedvezményezett

- az akciócsoporton keresztül nyújtja be fizetési kérelmét a Kifizető Ügynökségnek (az akciócsoport tájékoztatja az Ügynökséget, hogy a kifizetést javasolja vagy sem),

vagy

- közvetlenül Kifizető Ügynökségnek nyújtja be azt (másolatot küldve az akciócsoportnak). A kifizetést az Ügynökség végzi közvetlenül a végső kedvezményezettnek (az akciócsoport másolatot kap). Az akciócsoportoknak szolgáltatott információ a monitoringhoz és a stratégia értékeléséhez használandó.

Jelenleg mindkét rendszer használatban van, mindkettőnek van előnye és hátránya is.

Sok múlik az adminisztrációval kapcsolatosan megszerzett gyakorlaton és a rutinon.

Ajánlatos a végső kedvezményezettek felé történő kifizetések és a szükség esetén végrehajtott, akciócsoportok felé történő visszafizetések várható időbeli csúszásait a pénzügyi rendszerek leírásában rögzíteni, hogy az akciócsoportok megtervezhessék a kiadásait.

A pénzügyi koncentráció foka

A pénzügyi koncentráció foka kihat az egyes folyamatok időtartamára.

Két lehetőség:

- Minden állami alap (EMVA és nemzeti társfinanszírozás) egy intézményben koncentrálódik vagy egyen halad át,

vagy

- az EMVA és az egyéb állami alapok más szervezetek kezelésében vannak, és külön kell pályázni rájuk.

Megjegyzés: minél szétszórtabbak az alapok, annál fontosabb a különböző megvalósító testületek közötti koordináció.

6. Egyéb pénzügyi kérdések

Az akciócsoporthoz nyújtandó előleg mértéke és ütemezése

A Közös Agrárpolitika (KAP) elfogadása óta Bizottságtól jövő előleg legfeljebb az adott programra adandó uniós hozzájárulás 7%-a lehet, még hozzá 2007-ben 3,5%, 2008-ban pedig ugyancsak 3,5% formájában.

A tagállamok hatóságai ezt részben továbbjuttathatják az akciócsoporthoz. Ha nem teszik, az súlyos likviditási problémákat okozhat.

Elvben semmi sem gátolja a Kifizető Ügynökséget, hogy nagyobb előlegeket fizessen ki és/vagy közbenső kifizetéseket tegyen az akciócsoporthoz.

Az akciócsoporthoz ki kell-e fizetnie a pénzt, mielőtt megkapná

A Bizottság nem indítja el a kifizetést, amíg nem kap igazolást arról, hogy a kedvezményezett kifizették.

Ha az előlegek és a közbenső kifizetések nem képesek ezt fedezni, likviditási probléma merülhet fel. A kérdés az, hogy ezt az akciócsoporthoz vagy a Kifizető Ügynökségnek kell megoldania. Az eddigi tapasztalatok szerint egyes programokban az akciócsoporthoz a kifizetésekhez bankkölcsönt kell felvenniük. Ezzel hamar kifizethetik a kedvezményezetteket, de tartozás halmozódhat fel, és a kamatok nem elszámolhatók.

Máshol az akciócsoporthoz kiállítja az igazolást az Irányító Hatóságnak és a Kifizető Ügynökségnek és várja a kifizetést. Így az akciócsoporthoz elkerüli a likviditási nehézségeket, de a végső kedvezményezett később jut a pénzhez. Az akciócsoporthoz beszámoló szerint ilyen esetekben sok kisebb, innovatív projekt összeomlik és az akciócsoporthoz elveszti a közösség bizalmát.

Az egyes lépések során a dokumentáció elfogadásának és ellenőrzésének sebessége, illetve az alapok átutalásának sebessége

Egyes országokban az Irányító Hatóság és a Kifizető Ügynökség munkatársai igen jól képzettek és a folyamatok rendkívül olajozottak, míg más országokban a nem megfelelő adminisztratív személyzet hosszú és bonyolult eljárásrendet alkalmaz, lekötve az akciócsoportok teljes kapacitását, ami miatt megromolhat a viszony a végső kedvezményezettekkel.

Összefoglalva: a kifizetési rendszer megtervezésekor, amiért elsősorban a tagállam hatóságai a felelősek, nagy figyelmet kell szentelni a fenti adminisztratív problémáknak. A kifizetési rendszernek egyszerűnek kell maradnia, s az alapos és szigorú menedzsment-elvek alkalmazása közben is el kell kerülni a szükségtelen bürokráciát.

II.

**A LEADER+ Program megvalósításának
magyarországi tapasztalatai (2004-2006)**

Az Európai Unió LEADER Irányelve általános szabályozóként határozza meg az egyes tagállamok által követendő metodikát a LEADER Program szabályainak kialakításához. Az Irányelv azonban igen nagy mozgásteret ad a nemzeti szintű programozás tekintetében, ennek megfelelően az egyes tagállamok programjait vizsgálva nagy eltérések tapasztalhatók. Magyarországon már az Európai Unióhoz történő csatlakozás előtt megkezdődött a felkészülés a LEADER elindítására kormányzati, hatósági és helyi szinten egyaránt. Kezdetben Kísérleti Program keretében, majd a LEADER+ Programhoz csatlakozva az ország területének 75%-án születtek elképzelések a helyi fejlesztési elképzelések programszintű megvalósítására.

1. A felkészítés folyamata

Magyarországon a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a Vidékfejlesztési Célelőirányzat 2001-2002. évi forrásának terhére hirdette meg a LEADER típusú Kísérleti Programot. A programot azzal a céllal indították, hogy előkészítse a LEADER+ Közösségi Kezdeményezés bevezetését és megvalósítását a megfelelő dokumentumok és eljárásrend létrehozásával, valamint a helyi, regionális és nemzeti szinten nélkülözhetetlen gyakorlati tapasztalatok megszerzésével. A Program ekkor két tevékenységre koncentrált: felkészítő képzésekre, valamint korlátozott számú helyi vidékfejlesztési terv megvalósítására.

A Kísérleti Programot meghívásos pályazatként hirdette meg az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztálya, s a kiválasztási folyamat végére 14 helyi kezdeményezés vett részt a Program megvalósításában. A Kísérleti Programban csoportonként 25 millió forint állt rendelkezésre, melynek 15%-át a helyi pályázatás lebonyolításáért a gesztor szervezetek kapták meg, elsősorban a program helyi kommunikációjának megtervezéséért és lebonyolításáért.

A Kísérleti Program eredményeként 12 helyi vidékfejlesztési program került megvalósításra, melynek keretében 270 projekt kapott támogatást. A felhalmozott pozitív és negatív tapasztalatok összegyűjtésével kidolgozásra került a „LEADER Kézikönyv”, a Program kommunikációjának következtében gyorsan nőtt az érdeklődés a vidéki térségekben a LEADER+ intézkedésben való részvételre.

Kísérleti Program, és az abban szerzett tapasztalatok összegzése tulajdonképpen egy felkészítési folyamat első lépése volt. Mivel Magyarországon még nem létezik az Európai Unió számos tagállamában működő, széles szakmai és társadalmi rétegeket felölelő, úgynevezett Nemzeti Vidékfejlesztési Hálózat, ezért a felkészítési folyamat további mozzanatait – a technikai segítségnyújtást – is a programgazda FVM vállalta magára.

Az ország európai uniós csatlakozását követően, már a LEADER+ program keretében került sor a felkészítés következő lépcsőire: nemzeti szinten tréningek segítségével, az akciócsoportok szintjén pedig mentori hálózat működtetésével. Ezek, a Kísérleti Programban felhalmozott tudás és tapasztalatanyag felhasználásával először a helyi szintű programozáshoz szükséges készségek elsajátítását, majd a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozását és megvalósítását támogatták.

A helyi vidékfejlesztési tervek kidolgozottságának, relevanciájának, megvalósíthatóságának segítése érdekében mindenképp szükség van arra, hogy az akciócsoportok felkészítési, illetve felkészülési idejét – a LEADER Irányelvek ajánlásának megfelelően – 6-12 hónapban szabjuk meg.

2. Az akciócsoportok kiválasztása

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, mint az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága 2005. júniusában meghirdette a helyi akciócsoportok kiválasztása első, majd novemberben második pályázati fordulóját (AVOP 3.4. LEADER+ Intézkedés 1. tevékenysége). Az LEADER helyi akciócsoportok kiválasztása, a felhívások számához igazodva két körben történt.

Az első forduló célja azon helyi akciócsoportok kiválasztása, melyek a pályázatban bemutatott terület, partnerség és vázlatos helyi vidékfejlesztési terv alapján lehetőséget kapnak a második pályázati fordulóban való részvételre, azaz a helyi vidékfejlesztési terv részletes kidolgozására és a második pályázati fordulóban történő benyújtására.

A második forduló célja azon helyi akciócsoportok kiválasztása, melyek az első pályázati fordulón sikeresen túljutva – a helyi vidékfejlesztési terv részletes kidolgozását és bírálatát követően alkalmasnak bizonyulnak az intézkedés 2. tevékenysége keretében tervük hatékony és eredményes megvalósítására.

Hazánkban a LEADER+ programra és a programozási elvek elsajátítására, a helyi közösségek felkészítésének időszaka – köszönhetően a Programhoz történő utólagos csatlakozásnak – a nyugat-európai országok gyakorlatához viszonyítva rövid volt. Ennek ellenére a helyi akciócsoportok kiválasztására irányuló pályázati felhívásra 186 vidéki közösség nyújtotta be pályázatát.

A bírálati és kiválasztási folyamatot követően 108 akciócsoport kapott meghívást második forduló pályázat elkészítésére. A Minisztérium végül 2006 márciusában 70 akciócsoportot választott ki, és támogatta helyi vidékfejlesztési tervük megvalósítását.

A pályázati felhívásokban – figyelembe véve a LEADER Irányelvek útmutatását – az IH részletesen meghatározza egyebek mellett

- A pályázattal elnyerhető támogatás összegét,
- A pályázók körét, ezen belül a helyi akciócsoportokra és a területre, valamint a megalakítandó szervekre vonatkozó jogosultsági feltételeket,

3. A pályázattal elnyerhető támogatás összege

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a 2004 és 2006 közötti időszakra, az AVOP 3.4. LEADER+ Intézkedés keretében, többszöri átcsoportosítást követően, **6,7 milliárd forintot** bocsátott a pályázók rendelkezésére.

A rendelkezésre álló keretösszeg erejéig az **akciócsoportok által igényelhető támogatás összegét** az **IH 90, illetve 100 millió forintban** maximalizálta. 100 millió forint támogatást igényelhettek azok az akciócsoportok, melyek állandó lakosságának több, mint 60%-a a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről szóló 64/2004. (IV. 15.) sz. Kormányrendelet 1., 2. vagy 4. sz. mellékletének harmadik (vidékfejlesztés) oszlopában szereplő kistérségekhez tartozó települések (2. sz. melléklet) bejelentett állandó lakosa. Minden egyéb esetben az akciócsoportok 90 millió forint támogatásra pályázhattak.

4. A helyi akciócsoportok mérete

A LEADER Irányelvekben foglalt általános érvényű szabályozás szerint minimum 5 000, maximum 150 000 fő lehet az akciócsoport állandó lakosainak száma. A uniós szabályozás szerint meghatározott intervallumon belül az egyes tagállamok döntési kompetenciájába tartozik az esetleges szűkítések alkalmazása. Ennek megfelelően a tagállamokra delegált feladat, hogy az országok természet-, és gazdaságföldrajzi adottságainak, népességstruktúrájának, gazdasági helyzetének, stb. figyelembevételével meghatározza az akciócsoportok méretét. A magyarországi LEADER+ Program megalkotása során ez a szám – az egyes megyékre kiterjedő könnyítések is figyelembe véve – 5 000 és 100 000 fő között lett meghatározva.

A helyi akciócsoport tagjait a LEADER+ Programban konzorciumi szerződés fogja össze. A LEADER+ Programban rendelkezésre álló keretösszegnek, valamint az akciócsoportok méretének meghatározása döntően befolyásolta a létrejövő akciócsoportok méretét. Ennek megfelelően a hazai akciócsoportok átlagos lakosságszáma 22 882 fő. Az Európai Unió más tagállamait vizsgálva egy átlagos akciócsoport állandó lakosságának száma 56 000 fő, tehát az irányelvben meghatározott kritikus tömeg (150 000 fő/akciócsoport) máshol sem jellemző.

A programozási időszakban LEADER+ intézkedésre elkülönített keretösszegeből 70 helyi akciócsoport vidékfejlesztési tervének megvalósításához járult hozzá az FVM. A 70 akciócsoport az ország településeinek mindössze az 1/3-át fedi le. A hazai akciócsoportok jelenlegi mérete jóval az uniós átlag alatt marad.

A hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján törekedni kell arra, hogy a LEADER Program az ország rurális területeinek minél nagyobb hányadán bevezetésre kerüljön, illetve hogy a LEADER-szerű programozási mechanizmus minél szélesebb körben ismert és alkalmazott legyen. Ennek érdekében a 2007 és 2013 közötti LEADER Programban ösztönözni kell az akciócsoportok méretének növelését. A Program megvalósítására rendelkezésre álló összeg szignifikánsan magasabb az előző LEADER Programra elkülönített forrásnál, így a LEADER+ keretében 3 év alatt

felhasználható 6,7 milliárd forint helyett immár 7 év alatt mintegy 70 milliárd forint fordítható a vidéki közösségek fejlesztésére. A felhasználható forrás nagyságának növekedése lehetővé és szükségessé teszi az akciócsoportok méretének növekedését is.

A pályázók körére, ezen belül a helyi akciócsoportokra és a területre, valamint a megalakítandó szervekre vonatkozó jogosultsági feltételek

A helyi akciócsoportra és a területre vonatkozó jogosultsági feltételek

A helyi akciócsoport földrajzilag összefüggő (közös közigazgatási határral rendelkező) területen, egymással szomszédos települések összefogásaként, gazdasági, és társadalmi szempontból homogén egységet kell, hogy alkosson. Településeit minimálisan a helyi önkormányzat kell, hogy képviselje az akciócsoporton belül.

A magyarországi szabályozásnak megfelelően a jogosult települések népsűrűsége nem haladhatja meg a 120 fő/km²-t, vagy lakosainak száma a 10 000 főt. Az akciócsoport állandó lakosságának száma a 10 000 (egyes megyék esetén 5 000) és 100 000 fő közötti tartományban változhat az általános rendelkezés szerint.

A helyi akciócsoportok területe között nem lehet átfedés, egy település csak egy helyi akciócsoporthoz tartozhat, egy személy csak egy tagszervezetet képviselhet, és csak egy akciócsoport tagja lehet.

A területre vonatkozó szabályozásokon túl meghatározásra került azon szervezetek és személyek listája, amelyek, és akik tagjai lehetnek az akciócsoportnak. Ennek értelmében az akciócsoport tagjai lehetnek:

- gazdálkodók, gazdálkodó szervezetek és ezek szerveződései, társadalmi szervezetek, alapítványok, közalapítványok, egyesületek, közhasznú társaságok, non-profit oktatási vagy kulturális szervezetek vagy intézmények, ezek szövetségei,
- egyházak, egyházközségek, egyházi szervezetek,
- települési önkormányzatok, jogi személyiséggel rendelkező települési önkormányzati társulások, önkormányzati működtetésű intézmények,
- a helyi közösségi élet szereplőiként elismert, köztisztelőben álló (természetes) személy(ek),
- megyei, regionális vagy országos hatáskörű, működési területű szervezetek és szervezeti egységeik.

Az akciócsoportot kialakításánál kötelező elem a gazdasági és civil szféra minimálisan 25%-os arányának biztosítása.

A helyi akciócsoport kötelezően megalakítandó szerveire vonatkozó jogosultsági feltételek

A helyi akciócsoportok tagjainak összefogását, vagyis az akciócsoport létrejöttét *konzorciumi szerződés* aláírásával dokumentálják. Az akciócsoport tehát nem jogi

személyként működik, hanem a tagok konzorciális együttműködése keretében. A jelenleg alkalmazott működési keret csupán a LEADER+ Program megvalósítására ad lehetőséget. Az így létrejött közösség azonban nem önálló jogi személy. Ennek egyik következménye, hogy nem képviselheti hivatalosan a helyi közösség LEADER-en kívüli fejlesztéseit, azt a vezető szervezet teheti csak meg.

Az akciócsoport megalakulását követően – követve a LEADER+ hazai eljárásrendjét – a csoport tagjai közül az alábbi szerveket kell kötelező jelleggel létrehozni:

- Vezető szervezet,
- Helyi Bíráló és Monitoring Bizottság,
- Munkaszervezet – Gesztor szervezet.

A vezető szervezet

A helyi akciócsoport nevében, az akciócsoportot képviselve, a helyi akciócsoport vezető szervezete pályázik. A helyi akciócsoport vezető szervezete a csoport tagjai közül választott, önálló jogképességű szervezet, melynek feladata a csoport képviselése és a pályázat benyújtása. A vezető szervezetet a csoport tagjainak legalább 3/4-es részvételével tartott ülésen a tagok legalább 2/3-os többségével választja meg.

A helyi bíráló és monitoring bizottság (HBMB)

A helyi bíráló és monitoring bizottság a helyi akciócsoport tagjai közül választott szakmai döntés-előkészítő és a helyi program egészét nyomon követő szerv. Feladatai: a helyi program kialakítása, a helyi pályázati rendszer feltételrendszerének helyi szintű jóváhagyása, valamint a helyi pályázatok szakmai döntés-előkészítése, a program megvalósításának nyomon követése, s ezek alapján szükség szerint a program-módosítás kezdeményezése.

A helyi bíráló és monitoring bizottság szavazati joggal rendelkező, állandó tagjai közül a közszférához tartozó szervezetek képviselőinek aránya nem érheti el az 50 százalékot. A helyi bíráló és monitoring bizottság szavazati joggal rendelkező, állandó tagjainak száma legalább kilenc, legfeljebb huszonegy fő.

A helyi akciócsoport munkaszervezete (gesztor)

A helyi akciócsoport munkaszervezete a tagjai közül választott gesztor szervezet. A munkaszervezet feladata a helyi vidékfejlesztési terv és a pályázati rendszer kommunikációjának és a helyi pályázati rendszer kialakításával és működtetésével kapcsolatos operatív feladatok ellátása, valamint a helyi bíráló és monitoring bizottság titkári feladatainak ellátása, ezáltal működőképességének biztosítása. A munkaszervezet önálló jogi személyiségű szervezet, amely nem lehet azonos a helyi akciócsoport vezető szervezetével.

Az akciócsoportok megalakulásának jelenlegi szabályozása értelmében az akciócsoport egy viszonylag laza, a tagok konzorciális együttműködésével létrejövő szerveződés. Az akciócsoport jelenleg nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel,

ez a követelmény csupán az akciócsoport vezető- és munkaszervezetére érvényes. Az akciócsoportok vezető szervezete lényegében csak a pályázat benyújtásáért felel, minden, a pályázattal kapcsolatos tevékenység a munkaszervezet feladata és felelőssége. A helyi bíráló és monitoring bizottság elsődlegesen a helyi pályáztatással kapcsolatos döntések előkészítését végzi. A támogatható települések közül csak az válhat kedvezményezetté, melyet a település önkormányzata képvisel egy helyi akciócsoportban.

A nyugat-európai LEADER akciócsoportok jelentős része mára önálló jogi személyiséggel rendelkezik, leggyakrabban egyesületi formában működik, melynek számos előnye tapasztalható. Egyesületi keretek között – ellentétben a mostani gyakorlattal – nincs szükség önálló, ám csak formális szereppel bíró vezető szervezetre. Az önálló jogi személyiségű akciócsoport markánsabban tudja képviselni önmagát, így számos egyéb – LEADER Programtól független – fejlesztési forrás megszerzésére nyílik lehetősége. Az egyesületi keretek között a legtöbb esetben feloldódik az a dilemma, hogy egy települést az önkormányzatnak mindenképp képviselni kell az akciócsoportban: egy települést bármely helyi szereplő képviselheti az akciócsoportban. A nyugat-európai gyakorlatban ismert a LEADER menedzser személye, aki ideális esetben az akciócsoport (egyesület) munkaszervezetének vezetője, s többek között a helyi fejlesztési tervhez illeszkedő projektötletekért és pályázatokért felel.

5. Az akciócsoportok döntési kompetenciája

A LEADER Program megvalósulásáért nemzeti szinten a programirányító hatóságok felelnek. Ennek megfelelően kialakítják a Program eljárásrendjét, mely kötelező érvényű iránymutatásokat tartalmaz a Programban résztvevő összes szereplő számára. Az eljárásrend szabályozza egyebek mellett azt is, hogy az irányító hatóság milyen feladatkör ellátásával bízza meg az akciócsoportokat, és ennek megfelelően mekkora felelősséget „delegál” helyi szintre, illetve milyen feladatokat és döntési jogkört hagy meg saját hatáskörbe.

A LEADER programozás hét alapelvéből az egyik legfontosabb az akciócsoportokra decentralizált finanszírozás és menedzsment. Ennek értelmében az akciócsoportoknak rendelkeznie kell a helyi vidékfejlesztési tervet megalkotni és megvalósítani képes humán kapacitással. A humán háttér megléte garantálja azt, hogy a fejlesztési tervben megfogalmazott célkitűzések a helyi pályáztatás során érvényre jutnak. A helyben történő pályáztatás egész folyamata, a pályázati felhívás megalkotásától a beérkezett pályázatok kezeléséig az akciócsoportok feladata. A helyi pályázati rendszer rugalmas és gördülékeny működésének egyik alapfeltétele, hogy a pályázatokkal kapcsolatos döntések is helyben, az akciócsoport akaratának megfelelően szülessenek.

Európai példákat vizsgálva sokféle módszert találunk arra nézve, hogy a feladatok és a döntési kompetencia megosztása a hatóság és az akciócsoportok között milyen módon történik. A módszerek közötti különbség elsősorban a támogatás felhasználásának módjában mutatkozik meg. Ennek megfelelően két modellt lehet felvázolni. A decentralizált modell szerint akár a helyi pályázatokról szóló döntés, akár a jogosultsági vizsgálatokat követő kifizetés is tartozhat az akciócsoport

hatáskörébe. A decentralizált modell megvalósítása nagyobb felelősség vállalást, és megfelelő pénzügyi háttérrel feltételez az akciócsoportok részéről.

A centralizáltabb modellt alkalmazó országok esetén az akciócsoportok általában döntés előkészítő tevékenységet végeznek, és javaslattevői joguk van. Ez esetben azonban, mind a támogatható projektek köréről, mind az ezekkel kapcsolatos későbbi pénzügyi műveletekről a hatóság dönt.

A LEADER I, és LEADER II Programok elsődleges célja az volt, hogy segítse a vidéki közösségek fejlesztését, valamint a LEADER programozáshoz szükséges készségek elsajátítását. Azokban az uniós tagállamokban, melyek már a korábbi két LEADER Programban is részt vettek, az akciócsoportok igen nagy tapasztalatokkal rendelkeznek a helyi pályázattal kapcsolatos döntéshozatal és a pénzügyi lebonyolítás területén egyaránt. A decentralizált döntési modell alkalmazása tehát ezeknél az országoknál fordult elő.

A centralizáltabb döntési modell alkalmazása elsősorban azoknál az államoknál figyelhető meg, – többek között hazánkban is – ahol a helyi közösségek nem rendelkeznek, nem rendelkezhetnek megfelelő tapasztalatokkal a LEADER programozást illetően. A decentralizált modellnek megfelelően Magyarországon kettősség figyelhető meg a helyi pályázattal bonyolítása, finanszírozása és ellenőrzése területén is. Az akciócsoport előzetes értékelést folytat, véleményezi a projekteket, majd a hatóság felé megteszi javaslatait a projektekkel kapcsolatban. Az akciócsoport által benyújtott javaslatokat a hatóság áttekinti, majd elfogadja, vagy – indokolt esetben - módosítja. Ez a modell azonban megbonyolíthatja az eljárásrendet, áttételeket képezhet a döntési és ellenőrzési mechanizmusokban (pl. ugyanazt az ellenőrzést lefolytatja egy helyi projekt esetén az akciócsoport és a hatóság is), amely a megvalósulás időbeli elhúzódását eredményezheti. A döntések elhúzódása a program finanszírozásában fennakadásokat okozhat. Ez mind az akciócsoportok, mind pedig a végső kedvezményezettek számára megterhelést jelent. A finanszírozási döntések meghozatalán túl, a projekt-monitoring túlzott központosítása is aggályos. Annak érdekében, hogy a projektek sikeresen megvalósuljanak és a támogatott projekttervtől való esetleges eltérések megvalósítás közben kiküszöbölhetőek legyenek, szükség van a nyomon követési folyamat decentralizálására, vagyis a feladat átruházására az akciócsoport hatáskörébe. Ezen feladatok végrehajtása ideális esetben a Kifizető Ügynökség által végzett elszámolási-kifizetési tevékenységgel ötvözve történik.

6. Az akciócsoport működtetésének költségei

Magyarországon az AVOP LEADER+ intézkedés 1. tengelyén belül a kiválasztott helyi akciócsoportok vidékfejlesztési tervük megvalósítására nyertek támogatást. Mivel nemzeti szinten a LEADER Programra rendelkezésre álló forrás jelentős részét (75%-át) az Európai Unió fedezi, ezért annak felhasználásánál az uniós támogatások felhasználásának szabályait kell figyelembe venni. Ennek megfelelően a LEADER+ Program is utófinanszírozás keretében valósítható meg.

A pályázati felhívás(ok)ban rögzített módon, a helyi akciócsoportok munkaszervezetei az elnyert támogatás 15%-át fordíthatják a helyi vidékfejlesztési

LEADER Zöld Könyv

terv megvalósításához kapcsolódó, működési költségeik (bérek, iroda fenntartás költségei, kommunikációs költségek, stb.) fedezésére.

A már említett utófinanszírozásban megvalósuló támogatási rendszer nemcsak a helyi pályáztatás során, a végső kedvezményezettekhez kerülő támogatásra, hanem az akciócsoportok munkaszervezetei (gesztor) működési költségeinek támogatására is igaz.

A gesztor szervezetek tevékenységükről és azok költségvonatáról rendszeres időközönként beszámolót készítenek, mely a költség elszámolásuk alapja. A gesztorok tapasztalatai alapján azonban elmondható, hogy az eljárásrend jelenlegi összetettségének és bonyolultságának köszönhetően az elszámolás benyújtása és az igényelt összeg átutalása között számos esetben 60, 90 nap is eltelt.

A túlzottan bürokratikus eljárásrend következtében a gesztor szervezetek nagy része likviditási nehézségekkel küzd. E problémák az IH számára természetesen a program kezdetén körvonalazódtak, s a gesztor szervezetek munkájának segítése érdekében lehetőséget biztosított 25% előleg igénybevételére. Az előleg felhasználásánál azonban szintén tapasztalható volt a kifizetések elhúzódása.

Az utófinanszírozásban megvalósuló támogatási rendszer, figyelembe véve a gesztor szervezetek anyagi erőforrásait, nagy terheket ró az akciócsoportokra. E probléma kezelésére az Európai Unió más tagállamaiban már léteznek példák, melyeket itthon is célszerű lehet megvalósítani.

7. A helyi pályáztatás rendszere

A nyertes helyi akciócsoportok megítélt támogatási összegük legnagyobb részét, minimum 85%-át a végső kedvezményezettek fejlesztési elképzeléseinek támogatására kell, hogy felhasználja. Ennek módja a helyben történő továbbpályáztatás. A helyi akciócsoport az IH által rendelkezésre bocsátott pályázati csomag felhasználásával, valamint a helyi vidékfejlesztési terv prioritásainak figyelembe vételével helyi szinten pályázatot hirdet. Ezt követően a munkaszervezet által leellenőrzött, hiánypótolgatott, befogadott és döntés előkészítésre előterjesztett dokumentációt a Helyi Bíráló és Monitoring Bizottság megvizsgálja. A beérkezett projektjavaslatok és az akciócsoport rendelkezésére álló keretösszeg figyelembe vételével a HBMB kialakítja a támogatásra javasolt projektek listáját. Az akciócsoport által tett javaslatot az Irányító Hatóság megvizsgálja, felülbírálja, vagy elfogadja. Ezt követően a Kifizető Ügynökség meghozza döntését a támogatható projektek körét illetően és megkötöti a támogatási szerződéseket.

A pályázati rendszerből kitűnik, hogy a LEADER+ Program lebonyolításánál az állami irányítás, a már korábban bemutatott centralizáltabb modellt alkalmazza. Ennek következtében az akciócsoport előzetes ellenőrző tevékenységet folytat, mely alapján javaslatokat tesz az Irányító Hatóságnak. Az IH az akciócsoport javaslata alapján hozza meg döntését.

Magyarországnak a LEADER programozás terén mintegy másfél évtized lemaradása

van a nyugat-európai országokhoz viszonyítva, hisz sem a LEADER I, sem a LEADER II Programban nem vett részt. A tapasztalatok hiánya miatt előfordult, hogy az Irányító Hatóság már a Program elindítása után változtatott az eljárásrenden. Erre az akciócsoportok érdekében, azok kérésére került sor, sok esetben azonban így is nehézséget okozott.

A LEADER elveknek megfelelő programozás bevezetése a nyugati országokban is okozott fennakadást, hisz sem az állami apparátus, sem a vidéki közösségek nem rendelkeztek megfelelő tapasztalatokkal. De amíg a külföldi példák alapján az új metódus bevezetése akár 5-6 évet is igénybe vehet, Magyarországon erre a LEADER+ Program három éve elegendőnek bizonyulhat.

A már említett, kevesebb rendelkezésre álló tapasztalat következtében, a meghirdetett pályázati határidőn belül számos akciócsoport nem tudta teljes mértékben szétosztani a rendelkezésére álló keretösszeget. A probléma áthidalására az IH lehetőséget biztosított a helyi pályázati felhívások újbóli meghirdetésére. A több mint egy hónappal meghosszabbított beadási határidő kihasználásával az akciócsoportok legnagyobb része sikeresen felosztotta a rendelkezésére álló támogatási keretösszeget a végső kedvezményezettek között.

A tapasztalatok alapján tehát elmondható, hogy feltétlenül szükséges a helyi pályáztatás rendszerének egyszerűsítése. A jelenlegi, bonyolult eljárásrend a pályázati kedv csökkenését, és több pályázó esetén a támogatás elnyerésének esélyét is rontotta. A hatékonyságot és a pályáztatás sikerét növelheti, ha a végső kedvezményezett nem a teljes pályázati dokumentáció elkészítésével, hanem projektötletének benyújtásával kezdheti meg támogatás igénylését a helyi akciócsoporttól.

8. Nemzetközi együttműködések

A nemzetközi tapasztalatokat alapján a LEADER Program nem csupán helyi erőforrásokat mozgósít, nem kizárólag az akciócsoportok területén megvalósuló fejlesztésekhez járul hozzá, hanem együttműködésekkel generál nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt.

Az együttműködések keretében számos olyan projekt valósult meg sikerrel, melyben két, vagy több ország akciócsoportjai vettek részt. A megszerzett tapasztalatok és a know-how átadásának, valamint a legjobb gyakorlatok elterjesztésének mára a nemzetközi együttműködések biztosítanak stabil keretet.

A magyar akciócsoportok a LEADER+ Programban ugyan lehetőséget kaptak arra, hogy megítélt támogatásukból nemzetközi együttműködésre különítsenek el összegeket, de a lehetőséggel csak az akciócsoportok elenyésző hányada élt. Ennek oka nem feltétlenül a hazai akciócsoportok „érdektelenségében” keresendő.

A LEADER+ Program keretében rendelkezésre álló források a vidéki térségek legnagyobb részében azt a célt szolgálják, hogy a helyi erőforrásokat mozgósítsák, a

közösségeket fejlesszék, elsajátítsák a LEADER Programozáshoz szükséges képességeket.

E tevékenységek mind az anyagi, mind a humán kapacitás nagy részét lekötik. A hazai akciócsoportok az anyagi forrásokon túl, nem rendelkeznek kellő tapasztalattal nemzetközi együttműködések terén. A kapcsolatépítésben sok esetben problémát okoz a nem megfelelő nyelvtudás is.

Az Unió nyugati tagállamai, felismerve a nemzetközi együttműködések fontosságát, külön pénzügyi ösztönzőket építettek be az akciócsoportok finanszírozási rendszerébe.

A nemzetközi együttműködésekre felhasználható keretösszegek növelésével, a humán háttér felkészítésével, valamint az együttműködések generálásával javítható a hazai akciócsoportok együttműködési hajlandósága.

**III.
A 2007 és 2013 közötti
LEADER Program Magyarországon**

1. Az akciócsoporthoz felkészítése

Az új tervezési időszak LEADER Programjában várhatóan számos olyan egyén, szervezet és önkormányzat vesz részt, amelyek számottevő tapasztalattal rendelkeznek a korábbi LEADER Programok, illetve egyéb uniós és vidékfejlesztési programok megvalósítása terén. Tapasztalatukra és szakmai tudásukra nagy szükség lesz, s a tervezési és a projekt-megvalósítási gyakorlattal rendelkezők is hasznos tagjai lesznek az akciócsoporthoz. A régi akciócsoporthoz várhatóan átalakulnak, bővülnek, újjászerveződnek, és új akciócsoporthoz is létrejönnek.

A LEADER Program a LEADER+ keretében megismertekhez képest számos ponton megváltozik: új elemek és feltételek, megváltozott szervezeti és pénzügyi, tervezési és megvalósítási előírások alakítják át az eddigi feladatokat. Az eddigi két éves időszak helyett hat éves időszak (illetve ezen felül a támogatott projektek megvalósítására további két év) áll rendelkezésre a Program végrehajtására.

A LEADER Programra vonatkozó uniós irányelv szerint, a régi, átszervezett és új akciócsoporthoz is tiszta lappal indulnak az új LEADER Programban.

Részen az akciócsoporthoz munkájának támogatása, részben a LEADER Program lebonyolításának elősegítése érdekében a tagállamok *nemzeti vidékfejlesztési hálózatot* hoznak létre és tartanak fenn a program teljes időszakára. A hálózat egyes országokban a már létező nemzeti vidékfejlesztési hálózatokra épül és működik, máshol pedig ezt a feladatot a LEADER programok kapcsán létrehozott *nemzeti LEADER központok* látják el.

A LEADER Irányelv értelmében a *Technikai Segítségnyújtás* keretében létrehozott LEADER Központ egyik feladata, – más vidékfejlesztéssel foglalkozó személyek és szervezetek bevonásával – hogy tréningprogramokat készítsen elő az akciócsoporthoz a kiválasztásuk előtti, alakulási időszakra. Ennek témái között feltétlenül szerepelnie kell a LEADER-rel kapcsolatos általános és programspecifikus ismereteknek, valamint a helyi vidékfejlesztési stratégiák megírásához szükséges ismeretek és készségek elsajátításának. A cél az, hogy az akciócsoporthoz szakmailag mély és jól használható elvi és gyakorlati ismeretekhez jussanak a Program minden fázisához a fejlesztési stratégiák megírásától a helyi projektek kiválasztásának folyamatán át azok megvalósításának nyomon követéséig és a nemzetközi együttműködésekig.

Ennek érdekében a felkészítés már 2007-ben megkezdődik. Az új feltételek és szabályok ismeretében, illetve a tapasztalattal nem rendelkező akciócsoporthoz miatt szükséges alapos felkészítéshez megközelítőleg 6-8 hónapra van szükség.

Az Európai Unió a felkészítés lebonyolítására több alternatívát is biztosít. A magyar struktúrának legjobban a nemzeti szinten szervezett felkészítés felel meg. Ennek keretében elsősorban a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozásában és megvalósításában résztvevők tréningezésére, együttműködések kialakítására, hálózatépítésre, a legjobb gyakorlatok cseréjére, illetve promóciós eseményekre kerül sor a vezetők képzésével párhuzamosan. Ezt kiegészítendő szükséges a felkészítés mellett konzultációs lehetőség biztosítása a képzőkkel, illetve speciálisabb igény esetén egyéb tanácsadókkal és szakemberekkel. A konzultációk

keretében biztosítandó a LEADER-rel kapcsolatos tapasztalatokkal rendelkező akciócsoportok tapasztalatainak átadása, illetve a LEADER+ keretében kialakított és megvalósított legjobb gyakorlatok megismertetésére.

A helyi fejlesztési stratégiák elkészítése és az akciócsoportok megalakítása mellett a Program későbbi fázisaiban elvégzendő feladatok tapasztalattól függetlenül ugyancsak kihívások elé állítják majd az akciócsoportokat. A LEADER Irányelv ezért előírja, hogy a *Készségek elsajátítása* elérhető kell hogy legyen a helyi fejlesztési stratégiák megvalósítási időszakában is. Ennek érdekében a kezdeti felkészítést a Program évei alatt hosszabb távon is fenntartandó rendszer keretében szükséges megvalósítani, mely tanácsadói és mentorálási hálózatként az egész országban képes ellátni a fent vázolt feladatokat, akár az országosan szervezett képzések megvalósítása, akár a helyben felmerült igények egyéni kielégítése formájában. A hálózat a Központ koordináló munkája révén állhat fel és működhet, s természetesen egyéb feladatokat is elláthat. A hálózat alapfeladata az alábbi tréningtémákra való felkészítés: az akciócsoport menedzselése, önértékelés, monitoring. Akciócsoportok közötti tapasztalatcserére ugyancsak lehetőség nyílik az Unió iránymutatása alapján a *Készségek elsajátításán* belül.

2. A helyi fejlesztési stratégia elkészítése és intézkedései

A LEADER hét pillére közül több is determinálja, hogy a LEADER Program színvonalas megvalósításának letéteményesei és a valódi fejlesztések megvalósítói a helyi vidékfejlesztési akciócsoportok, amelyek kiválasztásuk (támogatásuk) esetén helyi vidékfejlesztési stratégiájuk tervszerű megvalósítása céljából részesülnek vissza nem térítendő támogatásban. Munkájuk alapja tehát helyi fejlesztési stratégiájuk.

A helyi fejlesztési stratégiának több szempontnak és kritériumrendszernek kell megfelelnie, melyek közül alapvetőek a részletes általános jogosultsági minimumkritériumok (1698/2005 EK r. 71.3 cikk) és a Monitoring Bizottsággal való egyeztetés után programszinten lefektetett „odaítélési feltételek” (78. a cikk). Emellett helyi fejlesztési stratégiájuk prioritásai alapján tervükben az akciócsoportok is meghatároznak „helyi projekt-kiválasztási szempontokat”, melyeket ajánlott a helyi fejlesztési stratégiába is belefoglalni, így ugyanis ezek jótékonyak az akciócsoportok kiválasztásakor.

A LEADER+ Programtól eltérően 2007 és 2013 között a LEADER az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) keretében és forrásaiból valósul meg, annak negyedik tengelyeként². Az EMVA céljainak megvalósítása érdekében a tengely szorosan kapcsolódik az első három tengelyhez, elsősorban a harmadikhoz.

² Az EMVA tengelyei: **1.** A minőség és a hozzáadott érték növelése a mező- és erdőgazdaságban, valamint az élelmiszer-feldolgozásban (mezőgazdasági, élelmiszeripari és infrastrukturális beruházások, szaktanácsadás, minőségi rendszerekben való részvétel, termelői csoportok támogatása) **2.** A földhasználat racionalizálása a környezeti és természeti értékek figyelembe vételével (Erdészet, agrár- környezetvédelem, NATURA 2000, állatjólét támogatása) **3.** A vidéki foglalkoztatás bővítése, a

LEADER Zöld Könyv

Az akciócsoportok fejlesztési stratégiájában megjelölt célokat helyi projektek keretében valósíthatják meg a projektek gazdái. Az uniós tapasztalatokat is figyelembe véve, a Minisztérium világosan megfogalmazott célja, hogy a rendelkezésre álló források ne aprózódjanak el. Szükség van tehát arra, hogy az akciócsoportok világosan megfogalmazott, kevés fejlesztési területet célzó intézkedéscsomagot mutassanak be helyi fejlesztési stratégiájukban.

A LEADER tengely hozzájárul az EMVA első három tengelye céljainak megvalósulásához, így azon intézkedések is beépülhetnek a helyi vidékfejlesztési stratégiába.

Kiemelt fontosságú, hogy a helyi fejlesztési stratégiának nem csak az akciócsoport területén felmerült fejlesztési igényeket és terveket kell figyelembe vennie, hanem illeszkednie kell az érintett területre vonatkozó különböző szintű fejlesztési elképzelésekhez, tervekhez és programokhoz is. Így a regionális, térségi, kistérségi és települési szintű fejlesztésről szólókhöz, valamint az EMVA harmadik tengelyének megvalósítása keretében kistérségi szinten létrejövő, az akciócsoport területét érintő Helyi Vidékfejlesztési Közösségek (HVK-k) vidékfejlesztési terveihez is. Az illeszkedés mértékét és a tervek összehangolását a fejlesztési stratégia benyújtásakor be kell mutatni.

A LEADER Program a LEADER-megközelítés újszerűségén és a megvalósítás sok térségben eddig szokatlan módszerein kívül helyi szinten is kiemelt hangsúlyt és szerepet biztosít a fejlesztések innovativitásának. Bár az akciócsoportok számára az Európai Unió nem irányozza elő az innováció direkt támogatását, ám a LEADER tengely operatív céljaként az innováció a LEADER Program stratégiai témája. Ezért ajánlott és előnyt jelent, ha a helyi fejlesztési stratégiában célként és a projektötletek támogatandó vonásaként megjelenik, illetve a helyi stratégiákba előzetesen integrálásra kerül.

Az innovációt nem szó szerint és a műszaki szempontból értelmezett csúcstechnológia megvalósulásaként kell értelmezni. Az innovativitás a Program céljai között egyszerűen annyit jelent, hogy a LEADER a helyi problémákra szabott olyan megoldásokat kíván támogatni, melyek a helyi viszonyok közt alapvetően újszerűek.

Az innováció a máshol kifejlesztett innovációk (innovatív megoldások) átvételét és adaptálását, a hagyományos know-how modernizációját és az akut vidéki problémák új megoldásait is jelentheti. Segítségével új válaszok születhetnek a vidéki térségek specifikus gondjaira.

A helyi fejlesztési stratégia szükségszerűen legyen az akciócsoport területén élők tekintetében társadalmilag megalapozott. Ennek érdekében az akciócsoport tagjai között egyaránt képviselnie kell magát a civil, a vállalkozói és az önkormányzati szférának. Emellett a helyi fejlesztési stratégia megalkotásakor a széles társadalmi támogatottság érdekében biztosítani kell a széles társadalmi részvételt, melynek eszközei lehetnek a helyi fórumok, társadalmi viták stb., melyek eredményeit a helyi fejlesztési stratégiában be kell mutatni.

tevékenységek diverzifikálása (mikrovállalkozások létrehozása, falusi turizmus, vidéki örökség megőrzése, falumegújítás, vidéki szolgáltatások nyújtása) **4. LEADER, helyi közösségek fejlesztése**

3. Az akció csoport mint önálló jogi személy

A LEADER Program keretében létrejövő helyi vidékfejlesztési akció csoportok eddig változatos összetételű, önszabályozó közösségek voltak, melyek a helyi problémák megoldását célzó fejlesztések megvalósítása érdekében a helyi viszonyoknak megfelelő struktúrában, egymáshoz képest a szervezethez és a hatékonyság terén esetenként jelentős különbségekkel tevékenykedtek.

Uniós példák alapján elmondható, hogy számos előnnyel jár, ha az akció csoportok jogi személyiségként folytatják tevékenységüket. A jogi személyiséggel rendelkező akció csoportok nagyobb pénzügyi lehetőségekkel rendelkeznek, ugyanakkor tisztázottak a felelősségi viszonyaik, ezáltal megnő a hitelességük és a tőkevonzó képességük. A jogi személyiséggel rendelkező akció csoportok működését vizsgálva számos pozitív, nyugat-európai példát találunk. Léteznek olyan példák is, ahol a térség fejlesztéseinek csupán 10%-a valósul meg LEADER forrásból, a többi az akció csoport egyéb pályázati, illetve gazdasági tevékenységének köszönhető.

A LEADER Program távlati célja önálló, a LEADER-en kívüli fejlesztési forrásokat felkutatni és felhasználni tudó, önmagukat folyamatosan fejlesztő és fenntartó helyi fejlesztési közösségek létrehozása, illetve támogatása. Ennek érdekében az akció csoportoknak képessé kell válniuk e feladatok ellátására, ami fejlődést és szervezethez igényel, mind a képességek, mind a humán erőforrás, mind pedig a szervezeti kérdések terén. Bizonyos források elérése, illetve a szervezeti fejlődés érdekében kívánatos, hogy az akció csoportok tagjai jogi személyiséggel bíró szervezetet alkossanak. Ennek formai kidolgozása folyamatban van, valószínűsíthető, hogy az *egyesületi* forma kerül meghatározásra.

Amennyiben a következő programozási időszak során az akció csoportok egyesületi formában végzik tevékenységüket, akkor az egyesületek működését szabályozó törvényi előírások, valamint az Irányító Hatóság előírásai válnak irányadóvá.

Az akció csoport összetételénél továbbra is be kell tartani az arányossági szempontokat, azaz az önkormányzatot képviselő tagok aránya nem haladhatja meg a 40%-ot sem az akció csoporton, sem a döntéshozó testületen belül.

Az új LEADER Programban várhatóan meghatározásra kerül a LEADER *menedzser személye*, aki gyakorlatilag az akció csoport munkaszervezetében a LEADER Program megvalósításáért felelős személy. A menedzser feladatköre a mostani gesztori tevékenységhez képest kiegészül. A menedzser előzetesen vizsgálja a projektötletek illeszkedését az akció csoport helyi fejlesztési stratégiájához. Javaslatokat tesz, illetve módosításokat kezdeményez a sikeres projektkidolgozás érdekében.

4. Település képvisellete

Az akciócsoporthoz tartozó terület a tagok lakó- vagy székhelyül szolgáló települések közigazgatási területe. Az akciócsoporthoz tartozó tagjai az önkormányzatok, a vállalkozói- és civilszféra képviselői, valamint magán személyek lehetnek. A települések közigazgatási szintű képviselétére az önkormányzat jogosult, azonban egy akciócsoporthoz tartozó település lakóit, azok érdekeit nem csak az önkormányzat képviselheti, hanem akár egy civil szervezet, vagy magán személy is. Így kedvezményezetté válhat az a település is, melynek önkormányzata nem tagja az akciócsoporthoz.

A 2007 és 2013 között a LEADER akciócsoporthoz tartozó településeken élő magánszemélyek, vagy működő szervezetek több különböző akciócsoporthoz is jelezhetik belépési szándékukat. Ebben az esetben a település több akciócsoporthoz tartozna, ami azonban nem lehetséges. Ebben a helyzetben a település képviselő testülete döntési joggal élhet tekintettel, hogy a település mely akciócsoporthoz csatlakozzon. Ha a település képviselőtestülete nem kíván döntési jogával élni, akkor az IH tehet ajánlást vagy hozhat döntést. Ennek érdekében az Irányító Hatóság, az akciócsoporthoz kiválasztását célzó pályázat beadási határidejét megelőzően felmérést végez. A felmérésben a pályázóknak nyilatkoznia kell arról, – az egyesületi tagság figyelembe vételével – hogy mely települések alkotják akciócsoporthoz tartozó területét. Abban az esetben, ha egy település neve több akciócsoporthoz nyilatkozatában szerepel, az IH tehet ajánlást, vagy hozhat döntést arról, hogy a település mely akciócsoporthoz tartozzon. Ha egy település önkormányzata és a településen élő vagy működő magánszemélyek, szervezetek más-más akciócsoporthoz kívánnak belépni, akkor a település az önkormányzat által preferált akciócsoporthoz vesz részt.

Egy település tehát csak egy helyi akciócsoporthoz tartozhat, egy személy csak egy szervezetet képviselhet, egy személy vagy szervezet csak egy akciócsoporthoz tagja lehet.

5. Az akciócsoporthoz tartozók mérete, az ország lefedése

A LEADER Program a legsikeresebb, vidékfejlesztési célokat megvalósító közösségi kezdeményezés. A Program távlati célja, hogy az ország valamennyi vidéki térségében a LEADER elvei mentén szerveződjenek a helyi fejlesztések motorjaként szolgáló akciócsoporthoz tartozók. A jelenlegi 70 nyertes akciócsoporthoz tartozó terület azonban, csupán az ország településeinek 1/3-át fedi le. Egy átlagos akciócsoporthoz tartozó területen az Európai Unióban 56 000 fő él. Ezzel szemben hazánkban 22 882 fő egy akciócsoporthoz tartozó területének lélekszáma. A Program területi kiszélesítése tehát az akciócsoporthoz tartozók méretének növelésével képzelhető el. A működési optimum a nagyobb, szervezettebb és átfogóbb fejlesztéseket megvalósító akciócsoporthoz tartozók felé mutat, ezért a 2007 és 2013 közötti LEADER keretében Magyarországon nagyobb akciócsoporthoz tartozók létrehozását kell szorgalmazni és elősegíteni. A tervek szerint a program keretében várhatóan 70-80 támogatott akciócsoporthoz tartozó terület működik majd, a LEADER+ Programhoz képest mintegy másfél-kétszeres földrajzi lefedettséggel. Ezáltal, a tervek szerint az ország összterületének 44%-a, a vidéki területek 50%-a LEADER által kedvezményezett terület lesz.

térséggé válik. Az országban található vidéki térségek teljes körű bevonása a LEADER Programba, vagyis az ország teljes lefedése LEADER akciócsoportokkal a 2007 és 2013 közötti időszakban nem valósítható meg. E távlati cél azonban egyre jobban megközelíthető, s ennek érdekében elősegítendő, hogy a LEADER Programban támogatott akciócsoportként részt nem vevő térségek hasonló, LEADER-szerű programok megvalósításával a Program céljainak eléréshez hozzájáruljanak.

6. Az akciócsoport támogatásának nagysága

Míg 2004 és 2006 között összesen 6,7 milliárd forint állt a LEADER Programban rendelkezésre, addig ez az összeg 2007 és 2013 között, mintegy 70 milliárd forint. A megnövelt forrás biztosítása ösztönzően hat a vidéki szereplőkre. Ennek következtében várhatóan növekedni fog azon egyének, civilszervezetek, önkormányzatok és vállalkozások száma, akik LEADER forrásból szeretnék fejlesztési elképzeléseiket biztosítani. A határozott, állami szintű célkitűzés az, hogy az új szereplőket ne számos új akciócsoport létrehozásával, hanem a LEADER+ Programban jellemző akciócsoport-méret növelésével integrálják a Programba.

Mivel a Programban a rendelkezésre álló összeg jóval nagyobb, mint a megelőző időszakban, ezért az akciócsoportok szignifikánsan nagyobb támogatást vehetnek igénybe. Ellentétben azonban a LEADER+-szal az akciócsoportok nem egységes, hanem adottságainak megfelelő támogatásban részesülnek.

A támogatás számításának alapjául három fő tényező szolgál: az akciócsoportok területén élő lakosok száma, az akciócsoport területét alkotó települések száma, valamint az, hogy az akciócsoport területén élő népesség milyen arányban él hátrányos, illetve halmozottan hátrányos településen.

A következőben az akciócsoport által igényelhető támogatási összeg kiszámításának módja kerül bemutatásra.

a) Az akciócsoport területén élő állandó lakosság száma alapján igényelhető támogatás

Az állandó lakosság száma alapján igényelhető támogatás számítási módja igazodik a kormányzati célkitűzéshez, s így ösztönzi a nagyobb lakosságszámú akciócsoportok létrehozását.

A lakosságszám sávos növekedése szerint emelkedik az igényelhető támogatás nagysága. Az igényelhető támogatást az akciócsoport állandó lakosainak száma, valamint az egy főre igényelhető támogatási összeg szorzata adja meg.

LEADER Zöld Könyv

Az akciócsoport területén élő állandó lakosok száma (fő)	Az egy lakosra igényelhető támogatás összege (forint)	A lakosok száma alapján igényelhető összeg (forint)
5 000 – 24 999	10 000	50 000 000 – 249 990 000
25 000 – 29 999	11 000	275 000 000 – 329 989 000
30 000 – 34 999	12 000	360 000 000 – 419 988 000
35 000 – 39 999	13 000	455 000 000 – 519 987 000
40 000 – 44 999	14 000	560 000 000 – 629 986 000
45 000 – 49 999	15 000	675 000 000 – 749 985 000
50 000-	16 000	800 000 000 (maximum)

Az akciócsoport lakossága alapján igényelhető összeg 800 millió forintban van korlátozva. Ezt az összeget az az akciócsoport igényelheti, amelynek területén az állandó lakosok száma eléri az 50 ezer főt. E szempont alapján az 50 ezer fő fölötti lakosságszámmal rendelkező akciócsoportok sem igényelhetnek magasabb összegű támogatást.

b) Az akciócsoport területét alkotó települések száma alapján igényelhető támogatás

A településszám alapján igényelhető támogatás számítási módszere a már említett bővítési szándékot, valamint az akciócsoportok közötti területi adottságokból eredő hátrányok közötti kiegyenlítést célozza. Az igényelhető támogatás nagysága a települések számának sávos növekedése alapján emelkedik. Az igényelhető támogatást az akciócsoport területét alkotó települések számának, valamint az egy településre igényelhető támogatásnak a szorzata adja meg.

Az akciócsoport területét alkotó települések száma (db)	Az egy településre igényelhető támogatás összege (forint)	A települések száma alapján igényelhető összeg (forint)
5 – 10	2 000 000	10 000 000 – 20 000 000
11 – 15	2 500 000	27 500 000 – 37 500 000
16 – 20	3 000 000	32 000 000 – 60 000 000
21 – 25	3 500 000	73 500 000 – 87 500 000
26 – 30	4 000 000	104 000 000 – 120 000 000
31 – 39	4 500 000	139 500 000 – 175 500 000
40-	5 000 000	200 000 000 (maximum)

Az akciócsoport területét alkotó települések száma alapján igényelhető összeg 200 millió forintban van maximalizálva. Ezt az összeget az az akciócsoport igényelheti, amelynek területét alkotó települések száma eléri a 40-et. E szempont alapján az 40

LEADER Zöld Könyv

fölötti település számmal rendelkező akciócsoportok sem igényelhetnek magasabb összegű támogatást.

c) A hátrányos helyzet alapján igényelhető támogatás

A számítás alapját az adja, hogy az akciócsoport területén élő lakosok hány százalék él halmozottan hátrányos, hátrányos, illetve nem hátrányos településen.

	Az akciócsoport területén élő állandó lakosság	Az akciócsoport hátrányos helyzete alapján igényelhető támogatás összege
Halmozottan hátrányos helyzetű településen élők	minimum 60%	150 000 000
Hátrányos és halmozottan hátrányos településen élők	minimum 60%	100 000 000
Hátrányos helyzetű településen élők	minimum 30%	50 000 000

Amennyiben az akciócsoport területén élő lakosság legalább 60%-a halmozottan hátrányos helyzetű településen él, akkor az e szempont alapján igényelhető támogatás 150 millió forint.

Amennyiben az akciócsoport területén a hátrányos és halmozottan hátrányos településeken élő lakosság száma éri el az összlakosság 60%-át, akkor az e szempont alapján igényelhető támogatás 100 millió forint.

Amennyiben az akciócsoport területén élő lakosság minimum 30%-a él hátrányos helyzetű településen, akkor az e szempont alapján igényelhető támogatás 50 millió forint.

Példa az akciócsoportok által a LEADER Programból igényelhető támogatás kiszámítására:

Az akciócsoport területét 27 település alkotja, az állandó lakosok száma 47 000 fő.

Az állandó lakosság 30%-a halmozottan hátrányos helyzetű, míg 34%-a hátrányos helyzetű településen él.

LEADER Zöld Könyv

Az állandó lakosok száma alapján járó támogatás	47 000 fő X 15 000 Ft/fő	705 000 000
A települések száma alapján járó támogatás	27 település X 4 000 000 Ft/település	108 000 000
A hátrányos helyzet alapján járó támogatás	hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű településeken élők aránya összesen: 64%	100 000 000
Az akció csoport által igényelhető támogatás összesen:		913 000 000

7. Az akció csoportok kiválasztása

Az akció csoportok kiválasztása a LEADER Program lebonyolításának legfontosabb mozzanata. Szabályozása nem pusztán adminisztratív jellegű, hanem a LEADER tengely programszinten meghatározott stratégiai céljaihoz való illeszkedésének is letéteményese. A kiválasztás alapelve, hogy valamennyi pályázó akció csoportra ugyanazon kiválasztási feltételek vonatkoznak.

Az Európai Unió lehetőséget biztosít több pályázati felhívás közzétételére és többkörös kiválasztásra is. A tapasztalatok alapján azonban jóval egyszerűbbé és átláthatóbbá válik a pályázati rendszer, ha az akció csoportok az egész programozási periódusra, maximum két körben kerülnek kiválasztásra. A program 2008-as indulását feltételezve, a felkészülésre kellő idő lesz biztosítva, s egy körben történő kiválasztás esetén az akció csoportoknak hat, plusz két év áll rendelkezésükre, hogy helyi fejlesztési stratégiájukat megvalósítsák.

Az akció csoportok felkészítésének és a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozásának alapossága érdekében a LEADER+ Programban meghatározottnál hosszabb beadási határidő kerül meghatározásra, melyen belül a helyi vidékfejlesztési közösségek folyamatosan nyújthatják be pályázataikat.

A cél egy sokkal egyszerűbb, világosabb adminisztrációs rendszerben megvalósuló Program. Ezt hivatott biztosítani az új gyakorlat, melynek értelmében a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a pályázati felhívásokat rendeletben teszi közzé. Ez világosabb, szabatosabb fogalmazásokat tartalmaz, elkerülhető a pályázati felhívások eddig tapasztalt félreérthetősége és szűkszavúsága; a rendeletek révén a végrehajtás a közigazgatási törvény hatálya alá kerül, ami a pályázóknak bizonyos fokú garanciát jelent.

A pályázati felhívást tartalmazó rendelet várhatóan 2008-ban jelenik meg. A korábban felvázolt tanácsadói és mentorálási hálózat természetesen ebben a fázisban a pályázók rendelkezésére áll, s segíti őket a felkészülésben és a folyamatban való részvételben. A felkészítés sikerének záloga, hogy a pályázati felhívás legtöbb részlete már a felkészítés megkezdésekor ismert legyen.

Várhatóan a tapasztalatlanabb pályázók részvételét is megkönnyíti, hogy a benyújtandó pályázati dokumentáció a korábinál egyszerűbb, közérthetőbb és könnyebben kezelhető lesz.

A vidéki közösségek tájékoztatásának a LEADER Irányelv elvárásai alapján olyan széles körűnek kell lennie, amennyire csak lehetséges. Ennek érdekében az Irányító Hatóság a Magyarországi LEADER Központ, a helyi vidékfejlesztési irodák (HVI-k), illetve az említett tanácsadói és mentorálási hálózat segítségével biztosítja az érintettek széles és teljes körű informálását a LEADER tengely felhasználásával és a döntéshozatallal kapcsolatosan.

Az akció csoportok kiválasztásáról az Irányító Hatóság dönt. A támogatásra kiválasztott akció csoportokkal az eddigi gyakorlattól eltérően nem Támogatási Szerződést aláírására kerül sor, hanem az Irányító Hatóság *határozatban* hirdeti ki a támogatott akció csoportokat és a számukra megítélt támogatás mértékét. Ezzel elkerülhető az időigényes szerződéskötési folyamat.

A LEADER+ Program keretében támogatott projektek megvalósításának és a szükséges kifizetések végső határideje 2008. augusztus 31. Az új LEADER Program keretében támogatandó akció csoportok felkészítésére előreláthatóan 2008. első felében, kiválasztására várhatóan 2008. végén kerül sor, míg a helyi projektek megvalósítása az év negyedik negyedétől kezdődhet meg. A LEADER+ Program és a 2007 és 2013 közötti új LEADER Program 2008 második felében időben részben átfedheti egymást. Azon akció csoportok és akció csoport-tagok esetében, akik mindkét LEADER Programban támogatottként vesznek részt és helyi fejlesztési stratégiájuk megvalósítása a fenti időszakban átfedi egymást, az Európai Unió LEADER Irányelve az ún. *átmeneti szabályok* betartását írja elő. Ezek értelmében az új fejlesztési stratégiák megvalósítása alapvetően az előző program keretében támogatott helyi stratégia megvalósításának lezárása után kezdhető meg. A területüket az új időszakban megnövelő illetve fejlesztési stratégiáik hatókörét (az akció csoport működési területét) megváltoztató akció csoportok az új területen is csak akkor kezdhetik el megvalósítani az új fejlesztési stratégiát, ha a régi területen a kötelezettségvállalás megszűnt. Amennyiben az új stratégia új típusú tevékenységet tartalmaz (új kedvezményezett kört vagy beavatkozási területet), akkor ezek az előző stratégiával egy időben már megvalósíthatók, ám ennek feltétele a külön vezetett könyvelés. A pénzügyek kezelése tekintetében az akció csoportok számára ajánlott, hogy az új fejlesztési stratégia megvalósítása előtt merítsék ki az előző stratégia pénzügyileg elkülönített keretét.

8. Az akciócsoportok kiválasztásának szempontjai

A LEADER Program sikeres gyakorlati megvalósításának legfőbb záloga az, hogy a támogatásra kiválasztott akciócsoportok hogyan valósítják meg helyi fejlesztési stratégiájukat. Ennek érdekében számos feltételnek kell teljesülésére, sokrétű képességekre, humán és pénzügyi erőforrásokra van szükség. Ennek érdekében került kialakításra az akciócsoportok kiválasztásának alábbi szempontrendszer.

A támogatásra pályázó akciócsoportoknak a jogosultsági feltételek mellett minőségi elemeknek is meg kell felelniük.

A minimumkövetelmények az 1698/2005 EK rendelet (továbbiakban: Rendelet) 62. pontja szerint érvényesek.

Ezen felül a területtel, partnerséggel, illetve a helyi fejlesztési stratégiával kapcsolatos alábbi feltételrendszernek kell megfelelni.

a) Az akciócsoport területével kapcsolatos feltételek

Az akciócsoport területének földrajzi, gazdasági és társadalmi szempontból ugyancsak elégségesen összefüggőnek kell lennie. A területen lakók képezzenek kritikus tömeget a szükséges humán, pénzügyi és gazdasági erőforrások szempontjából is (lásd a Rendelet 62.3. cikke).

Az új LEADER új akciócsoport-lehatárolást hoz. A megközelítés alapja az, hogy nem a közigazgatási határokból kell kiindulni, hanem a területi szereplőkkel kell kezdődnie a szerveződésnek, az ő szükségleteik és potenciáljuk meghatározásával, majd jövőbeli stratégiájuk kialakításával. A pontos területi határok tehát attól függenek, hogy ki kivel és mit kíván tenni a közösség területének fejlesztése érdekében.

b) Az akciócsoporton belüli partnerséggel kapcsolatos feltételek

A LEADER-megközelítés lényege, hogy a helyi közösségek maguk keressenek megoldásokat a területükön található problémákra, majd a megoldását célzó helyi fejlesztési stratégiát (külső támogatást is igénybe véve) önmaguk valósítsák meg. Ennek keretében széles körű helyi partnerségre és valódi együttműködésre van szükség, ami a problémák elemzésétől és az együttgondolkodástól a tervezésen át a megvalósításig az egész folyamatot át kell hogy hassa.

A Magyarországon jelenleg még erősödő civil mozgalmak, illetve a helyi lakosok és a lakosságon belüli alcsoportok (nők, gazdák, fiatalok stb.) részvétele különösen hangsúlyos, illetve a gazdasági fejlesztést célzó intézkedések tekintetében a helyi gazdasági élet képviselőinek bevonása is kívánatos. Az önkormányzatok közigazgatási szempontból képviselik a helyi lakosságot és sok esetben elsősorban ők rendelkeznek a szükséges adminisztratív és humán erőforrásokkal, ám akciócsoportban való részvételi arányuk nem lehet eltúlzott. Ennek érdekében növelni kell a civil- és vállalkozói szféra arányát, s az önkormányzati tagság nem lépheti túl a 40%-ot.

Az akciócsoport összetétele önmagában nem biztosítja a szükséges készségek és képességek meglétét, illetve a működés szervezeti feltételeinek. A fő cél az, hogy az akciócsoport legyen képes a helyi fejlesztési stratégia megalkotására és megvalósítására – az ehhez szükséges feltételek teljesülését a pályázatban

részletesen be kell mutatni. Ki kell térni a szükséges adminisztratív, pénzügyi, szervezeti és szakmai készségek biztosítására, illetve az egyesületi formán belüli strukturális és szabályozási kérdésekre.

A közpénzek kezelésére való képességet garantálni kell. Egyes helyi csoportok ebben szervezetenként tapasztaltak már, máshol ezt a szervezet egy tapasztalt tagja vagy egy megfelelő külső szervezet látja majd el. A tapasztalatlan akciócsoportoknál ez utóbbi modell működhet, a tapasztaltaknál csak szükség esetén alkalmazandó.

Bár az akciócsoport tagjai alkotják meg a helyi fejlesztési stratégiát és megvalósítása is elsősorban az ő munkájuktól függ, mégsem kizárólag az ő feladatuk a projektszintű fejlesztések végrehajtása. A helyi fejlesztési stratégiában megfogalmazott egy vagy több cél elérésére irányuló projektet elvben az akciócsoport területén élő bármely magánszemély, gazdasági társaság, szervezet vagy önkormányzat megvalósíthat. Ennek pontos feltételeit a stratégia kapcsán az akciócsoport határozza meg.

Az akciócsoport tagjainak szervezése fontos szempont és nem könnyű feladat. Amennyiben egyesületről lesz szó, működését alapvetően az egyesületek működését meghatározó jogszabályok határozzák meg. Ugyanakkor a törvény által előírt kötelező elemeken túl, az egyesület kialakítása során, mindvégig szem előtt kell tartani a LEADER-jelleget biztosító feltételeket.

Ha az akciócsoport keretén belül szolgáló egyesület hivatalos bejegyzését igazoló okirat (határozat) a pályázat benyújtásakor még nem áll rendelkezésre, a pályázat csak akkor befogadható, ha a pályázó hivatalos irattal igazolja, hogy a bejegyzés folyamatban van. Támogatási döntést az Irányító Hatóság ilyen esetben csak azzal a feltétellel hozhat, hogy az akciócsoport (egyesület) támogatásáról szóló határozat csak az egyesület tényleges bejegyzésekor lép életbe.

c) A helyi fejlesztési stratégiával kapcsolatos feltételek

Az akciócsoport működésének távlati és operatív céljait, valamint működésének alapvető szabályait, illetve a rendelkezésre bocsátott források és támogatás felhasználását a helyi fejlesztési stratégia határozza meg. A stratégiának legalább az alábbi elemek *integrálásán* kell alapulnia:

- a) Jól meghatározott szubregionális vidéki térségekre vonatkozó területalapú helyi fejlesztési stratégiák;
- b) A helyi privát és közszféra közötti együttműködés (partnerség);
- c) Az *alulról jövő kezdeményezés elve* az akciócsoport számára biztosított döntéshozatali joggal a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozása és megvalósítása terén;
- d) A stratégia multiszektorális tervezése és megvalósítása, ami a helyi gazdaság különböző szektorainak szereplőin és projektjein alapul;
- e) A helyi együttműködések közötti hálózati kapcsolat.

A stratégiának világosnak és logikusnak kell lennie. Be kell mutatnia a térséget és az eddigi fejlesztéseket, illetve az akciócsoport tagjait és tapasztalatukat. Építenie kell az erősségekre és megoldást kell hogy ajánljon a gyengeségekre, kihasználva a lehetőségeket. Legyen reális, megvalósítható. Fontos elem az újszerűség.

Megalkotásakor ne a hagyományos értelemben vett „komplexitás” legyen az elsődleges cél. A stratégia tartalmazzon világos prioritásokat, kevés, ám hangsúlyos fejlesztési terület megjelölésével. Írja le a helyi szereplők kapcsolatrendszerét, képességeit, lehetőségeit és együttműködését. Fogalmazzon meg világos tervet a térség szereplőinek és lakosainak mozgósítására (animálására) és a stratégiában megjelölt általános és operatív célok megvalósítására. Nemzetközi és egyéb szintű együttműködési szándék esetén a célok legyenek világosak és reálisak. Tartalmazza az akciócsoport munkájának és a stratégia megvalósítása folyamatos, illetve rendszeres értékelésének módszerét, eszközeit. A stratégia mutasson a LEADER Program keretein, lehetőségein és időtávján túlra. Illeszkedjen a térséget érintő fejlesztési programokhoz.

Az innovativitást elsősorban a stratégia biztosítja, így egyrészt az innovatív helyi fejlesztési stratégiáknak, másrészt az ezek megvalósítását célzó innovatív projekteknek előnyt kell élvezniük.

Önmagában az a tény, hogy az akciócsoport mint jogi személy más európai uniós pénzalapokat is felhasznál, nem lehet kizáró tényező. Ilyen esetben azonban világosan el kell különíteni a felhasznált eszközöket (elkülönített partnerségek, projektkiválasztó bizottságok, külön könyvelés, a stratégiák elhatárolása) és meg kell osztani a működési költségeket.

9. Az akciócsoport és hatóság közötti feladatok és felelősség delegálása

A LEADER Irányelv széles mozgásteret biztosít a LEADER Programon belüli feladatok végrehajtási módja terén. Többek között a tagállamokra bízta annak eldöntését is, hogy mely feladatokat és milyen módon végezzék az akciócsoportok, illetve az irányító hatóságok és a kifizető ügynökségek. A magyarországi LEADER Program és az akciócsoportok eddig tapasztalatait, jelenlegi kapacitását és képességeit figyelembe véve az akciócsoportok és az Irányító Hatóság/Kifizető Ügynökség közötti feladatmegosztás a 2007 és 2013 közötti LEADER Programban az alábbiak szerint alakul.

Az akciócsoport fő feladata a projektkiválasztással kapcsolatos tevékenységek végrehajtása, ahol a projektötletekért és a pályáztatásért a LEADER menedzser, a döntéshozatalért az akciócsoport Elnöksége a felelős. Emellett a monitoring keretében az akciócsoport feladatai elvégzésének, illetve a támogatott projektek megvalósításának rendszeres monitoringja is – megosztva a Kifizető Ügynökséggel – az akciócsoport feladata, melyet legalább negyedéves ciklusokban végez.

A nyugat-európai példák alapján elmondható, hogy azoknál az akciócsoportoknál, ahol a KÜ mellett kiegészítő jelleggel az akciócsoport is végez monitoring tevékenységet, nagyobb a sikeresen megvalósított projektek aránya. A helyben történő folyamatos nyomon követés segít a projektmegvalósítás során fellépő hibákat időben korrigálni, a nehézségekre megoldást keresni.

Az önértékelés a kétévente betervezett *mérföldkövek* alkalmával válik teljessé, amikor az akciócsoport Elnökségének lehetősége nyílik arra, hogy áttekintse a helyi

fejlesztési stratégia megvalósítását, és egy kiemelt intézkedésre vonatkozóan átcsoportosítást kezdeményezzen.

A mérföldkövek alkalmával készített jelentés képet ad az akciócsoporthelyi fejlesztési stratégiája megvalósulásának üteméről. Az elnyert támogatási összeg felhasználásának biztosítása érdekében szükség van a felhasználás ütemének szabályozására. Ennek értelmében az akciócsoporthelyi fejlesztési stratégiájának megvalósítására kapott támogatás összegének 40%-át az első (2010 decemberében esedékes), 90%-át a második (2012 decemberében esedékes) mérföldkő idejére, a végső kedvezményezett projektjavaslatainak támogatásával lekötöni. Amennyiben az adott időpontokig kötelezően előírt felhasználás nem teljesül, az IH dönthet a fel nem használt támogatás átcsoportosítása mellett.

Az elszámolások és kifizetések szorosan a monitoringhoz kapcsolódnak, annak eredményeként történhet meg. A projektek megvalósításával kapcsolatos szakmai ellenőrzés, az előrehaladási jelentésekkel és a megvalósítás tanúsításával kapcsolatos feladatok az akciócsoporthoz tartoznak. Az előrehaladási jelentésekkel összefüggésben benyújtott számlák kezelése és az elszámolás ellenőrzése, valamint a kapcsolódó pénzügyi ellenőrzés és a kifizetések lebonyolítása a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH), mint a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) kifizető ügynökségének feladata. E folyamat megkönnyítése és a monitoringgal kapcsolatos kétszeres ellenőrzés elkerülése érdekében az ellenőrzéseket és a monitoring szükséges részét az akciócsoporthelyi MVH-val közösen, szorosan együttműködve végzi. Ezzel kiküszöbölhető a párhuzamosságok, csökkenthető a bürokrácia, illetve komplexebbé és gyorsabbá tehető a folyamat.

10. Változások a megvalósítás során

A helyi közösségekkel szembeni egyik legfőbb elvárás, hogy az akciócsoporthelyi területének adottságai alapján a lehető legkörültekintőbben tervezze meg a helyi fejlesztési stratégiát, illetve működtesse az akciócsoporthelyi területet. A Program hat (plusz kettő) éves megvalósítási időszakát figyelembe véve azonban a legalaposabb tervezés mellett is szükség lehet az eredeti célok, eszközök és struktúrák felülvizsgálatára és bizonyos keretek közötti átalakítására. Ezek elemzése a Munkaszervezet feladata, míg a vonatkozó döntéseket az Elnökség hozza meg.

Az akciócsoporthelyi összetételének megváltozása az alábbi keretek között lehetséges: további akciócsoporthelyi tagok belépése a vonatkozó szabályok (eljárásrend, helyi fejlesztési stratégia, egyesületi alapszabály stb.) betartásával lehetséges, az akciócsoporthelyi működési területe azonban nem nőhet, így csak a korábban képviselt települések területéről léphetnek be további tagok. A tagok összetételének módosulásakor figyelembe kell venni, hogy az önkormányzatok aránya nem lépheti túl a tagok között a 40%-ot. Az Elnökség személyében és létszámában is változhat, amiről az egyesület alapszabálya alapján a Közgyűlés dönt, ám a 40%-ban maximalizált önkormányzati részvételi arányt ez esetben is be kell tartani.

A mérföldköveknél végrehajtandó önértékelés eredménye alapján az Elnökség dönthet egy fő intézkedésre allokált összeg a többi intézkedésre való átcsoportosításának *szükségességéről*. Amennyiben az átcsoportosítandó összeg az akciócsoporthoz számára megítélt teljes támogatási összeg 20%-át nem éri el, úgy az átcsoportosításról az Elnökség az Irányító Hatóság tájékoztatása mellett saját hatáskörében dönthet, míg 20%-ot meghaladó összeg esetén az átcsoportosítást az Elnökség javaslata alapján az Irányító Hatóság hagyhatja jóvá.

11. Pénzügyek

Az akciócsoporthoz Munkaszervezete a LEADER menedzser vezetésével és az Elnökség felügyeletével, az akciócsoporthoz alapszabályában és költségvetésében meghatározottak szerint működik. A rendelkezésre álló működési költségek nem léphetik túl a teljes támogatási összeg 15%-át.

Folyamatos működőképessége érdekében fontos az akciócsoporthoz likviditásának fenntartása. Ezért az akciócsoporthoz kiválasztásáról (támogatásáról) szóló pozitív döntést követően lehetőséget kell biztosítani az akciócsoporthoz, hogy a fejlesztési stratégia megvalósításának megkezdéséhez, illetve a Munkaszervezethez működési feltételeinek biztosításához előleget vegyen fel. Az előleg mértéke a megítélt támogatásból elkülönített működési költségek maximum 20%-a.

A projektgazdák, illetve különösen a civil szervezetek nehézségeit kívánja enyhíteni a *társadalmi munka elszámolhatóságának* lehetősége. Ennek keretében a vállalkozók és gazdasági társaságok legfeljebb a saját erő 20%-a, civil szervezetek és magánszemélyek pedig 50%-a erejéig számolhatják el saját munkájukat (megfelelő indoklás mellett).

Elengedhetetlen a helyi vállalkozások befektetési hajlandóságának ösztönzése. Ennek érdekében szükség van arra, hogy a LEADER+ Programhoz képest emelkedjen a vállalkozásoknak adható maximális támogatás (45%) aránya.

12. A helyi pályáztatás eljárásrendjének egyszerűsítése

Az Európai Unió és a magyar hatóságok egyaránt egyetértenek abban, hogy a felesleges bürokrácia nem szabhat gátat a fejlesztési elképzelések megvalósulásának, amit a LEADER Irányelv is világosan kimond. Ennek érdekében a helyi fejlesztési stratégiát megvalósító projektek kiválasztásának rendszere az egyszerűbb és ésszerűbb pályázás felé módosul.

Kétfélmillió forintos támogatási igény alatt a helyi projektek benyújtására és elbírálására az új LEADER Programban *egyszerűsített eljárásrend* vonatkozik.

Emellett a bürokrácia még nagyobb mértékű csökkenésével jár a *projektötletekkel történő pályázás* rendszere. Ennek keretében a támogatott akciócsoporthoz meghirdeti helyi fejlesztési stratégiáját és a megvalósítását célzó projekt ötlettel történő

pályázás feltételeit. Az ötletgazda a megpályázott intézkedéshez tartozó, illetve a felhívásban közzétett feltételek szerint röviden kidolgozza a projektjük alapjául szolgáló ötletet. Az ötletgazda a kidolgozott ötletről a LEADER menedzserrel konzultál, aki megállapítja, hogy az ötlet megfelelően illeszkedik-e a helyi fejlesztési stratégiához és a megpályázott intézkedéshez. Ezáltal a menedzser egyfajta előminősítést végez. A *projektötlet* tartalmi követelményeinek alapelveit az Irányító Hatóságnak, pontos részleteit pedig az akciócsoportnak világosan elő kell írni. A LEADER menedzser által megfelelőnek ítélt projektötletet a projektgazda, egy úgynevezett projekt adatlap segítségével dolgozza ki, mely a pályázati rendszerben használt adatlapoknál jóval egyszerűbb formula. Az adatlapok segítségével kidolgozott *projektjavaslatokat* a LEADER menedzser, illetve – az akciócsoport döntése alapján – a projektgazda terjeszti az Elnökség elé, amely támogatásra vagy a támogatás elutasítására tesz javaslatot az IH felé. Minden projektgazda korlátlan számú projektjavaslatot nyújthat be, és sikertelenség esetén az átdolgozott projektjavaslatot újra benyújthatja. Az egy projektgazdának több támogatott projektre nyújtható támogatás összértékére vonatkozólag általános szabályt nem kell meghatározni. Az akciócsoport saját hatáskörben dönthet az egy projektgazdától érkező pályázatok maximális számáról és az adható támogatásról.

A projektjavaslatok benyújtása és értékelése a végső beadási határidőig folyamatos. Adott intézkedés forrásainak kimerülésekor az érintett intézkedés, illetve a teljes forrás kimerülésekor a projektötletek befogadása felfüggesztésre kerül.

13. Nemzetközi kapcsolatok építése és közös projektek

A LEADER-megközelítés egyik pillére a *Hálózatépítés és együttműködés*, amely a helyi közösség ötleteinek és innovativitásának továbbfejlesztését, ismereteinek és látókörének szélesítését, illetve a tevékenységeknek az akciócsoport területének határán túlra terjesztését célozza. Az eddigi LEADER programok tapasztalatai azt mutatják, hogy a különböző szintű tapasztalatcsere és az akciócsoportok közötti együttműködési projektek rendkívüli módon elősegítik az akciócsoport tevékenységének és terveinek továbbfejlesztését, illetve a helyi közösség innovativitását és a fejlődés lendületét.

Több uniós minta alapján, Magyarországon a francia tapasztalatok lehetnek iránymutatók, az lehet kellőképpen ösztönző és hatékony. Ennek alapján alapvetően megkülönböztetésre kerül a tapasztalatcsere, valamint az interregionális és nemzetközi projektek.

Tapasztalatcsere

Minden akciócsoportnak egy központi forrásból meghatározott keret áll rendelkezésre (1-1,5 millió forint), amelyet nemzetközi tapasztalatcsere fordíthat. Igényét az akciócsoport a Nemzeti LEADER Központnál jelzi. Bemutatja az utazás célját, valamint szakmailag alátámasztja. Esetlegesen együttműködési megállapodást mellékel. A Központ az akciócsoport igényét jóváhagyja vagy

elutasítja, az erről szóló határozatot az Kifizető Ügynökségnek megküldi. Ezután az KÜ engedélyezi a költségtérítést.

Interregionális és nemzetközi projektek

Az interregionális, és nemzetközi projektek támogatására szintén, a már említett központi forrásból nyílik lehetőség.

Ennek módja a következő: az akciócsoport kitöltik a projektre vonatkozó adatlapot. Ezt megküldik a LEADER Központba. A Központ véleményezi, majd a meghatározott időszakonként összeülő döntőbizottság elé terjeszti. A bizottság tagja az IH, a KÜ és a Központ. Itt születik döntés az adott projektről.