

## A LEADER alakulása Magyarországon a 2007–2013 közötti időszakban

Jávor Szilárd

Debreceni Egyetem Agrár- és Gazdálkodástudományok Centruma,  
Mezőgazdaság-, Élelmiszertudományi és Környezetgazdálkodási Kar,  
Földhasznosítási, Műszaki és Területfejlesztési Intézet, Debrecen  
javorsz@agr.unideb.hu

### ÖSSZEFOGLALÁS

*LEADER program itthoni kialakítása a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium irányításával és a hozzá tartozó Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet szakszerű közreműködésével történt. Korábbi tapasztalatok hiányában, az induláskor és a térségek kialakításakor jelentkeztek nehézségek, azonban ezen problémákat az Irányító Hatóság (IH) és a Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet (VKSZI) hatékony irányításával és munkájával sikerült megszüntetni. A folyamatosan változó európai gazdasági folyamatok szükségessé teszik, hogy bizonyos időközönként a Helyi Vidékfejlesztési Stratégiákat felülvizsgálják és aktualizálják a LEADER program megnyitására. Így biztosítható hogy a program egyre hatékonyabban működjön. A program 2013 utáni esetleges hazai folytatása – a nyugat-európai és hazai tapasztalatok felhasználásával – nagyban hozzájárulhat a vidéki térségek felzárkóztatásához és a gazdaság fellendítéséhez.*

**Kulcsszavak:** LEADER program, kialakulás, VKSZI, rendelet, innováció

### SUMMARY

*The development of the Hungarian LEADER programme was organised by the Institute of Rural development, Training and Consultancy under the control of the Ministry of Rural Development. Starting the programme without earlier experiences, lead to problems, but these were solved by the efficient work of the organizing institutions. The changing European economical situation makes it necessary to review and update the Local Development Strategies along with opening the programme again. This makes the programme work more effectively with every new turn. Continuing LEADER in Hungary after 2013, by using the hungarian and Western European knowledge, can bring economical and social benefits for rural areas and for the whole nation as well.*

**Keywords:** LEADER programme, development, VKSZI, regulation, innovation

### BEVEZETÉS

A 2014–2020 közötti Uniós költségvetési időszak közeledtével szükséges, hogy Magyarország cselekedjen az aktuális kihívásoknak megfelelően a vidékfejlesztés területén is. Mind az Unióban, mind pedig világszerte egyre nagyobb hangsúly helyeződik a vidék és az ott élő és dolgozó emberek nemzetgazdaságban betöltött szerepére. Ez a trend annak köszönhető, hogy egyre többen felismerik, hogy a vidék lehet a nemzet felemelkedésének egyik fő mozgató rugója.

Ehhez az egyik eszköz az Európai Unió Közösségi Kezdeményezésként induló LEADER program, mely jelenleg az EMVA részeként működik. Magyarországi indulása óta már több generációt megélt és bizonyosan

folytatódni fog. Ezen folyamatot 2007–2013 között ismertetem az alábbiakban. A felhasznált adatok és információk a vonatkozó Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) rendeletekből származnak.

### A LEADER PROGRAM KIALAKULÁSA

2007-ben a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézetet bízta meg (79/2007. FVM rendelet), hogy kialakítsa a Helyi Vidékfejlesztési Irodák hálózatát, amely a Helyi Közösségek kialakításának elősegítéséért volt felelős, valamint megalakulásuk után a technikai segítségnyújtás biztosítása is számukra. Később ezekből a Helyi Közösségekből jöttek létre a LEADER Helyi Akciócsoportok (HACS). A 2007-ben megalakult Helyi Vidékfejlesztési Irodákból (a továbbiakban HVI-k) minden kistérségben működött egy, így országos hálózatot alkottak.

A korábbi LEADER időszakban nem volt teljes a lefedettség az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program IV. tengelyes támogatásra jogosult települések körében, és a megváltozott támogatások (2007–2013) miatt új HACS-ok alapítását kellett elindítani 2007-ben. Elkészült egy felmérés, az összes lehetséges szereplővel, amelyek három szektorból – civilek, önkormányzatok és vállalkozói szféra – kerültek ki. A HVI-k felmérték, hogy mely szereplők csatlakoznának és vállalnának szerepet a helyi közösségek kialakításában és magában a programban, valamint milyen elképzelések vannak, a lehetséges területi egységek kialakítására. Mindhárom szféra szereplőinek nyilatkoznia kellett a formálódó közösséghez való csatlakozási szándékról. A közösségek gerincét Magyarországon az önkormányzati szféra tagjai adták és adják ma is. Ennek – a programnak az önkormányzatisághoz közel álló eszmeiségén túl – egyik fő oka, hogy az államilag alulfinanszírozott önkormányzatok ilyen módon próbálták meg fejlesztési forrásokhoz jutni. Ezekből a forrásokból lehetőség nyílik a szociális, gazdasági és infrastrukturális beruházások finanszírozására és megvalósítására.

2007 őszén elkezdődtek az egyeztetések a területi egységek kialakításáról. Ezek, a korábbi program tapasztalataira épülve, viszonylag hamar kialakultak. Számuk az induláskor 100 körüli volt. Az eredeti koncepció szerint mindösszesen 60 közösség kapott volna HACS címet az IH-tól, amelyek számára, az Uniós jogszabályok, valamint az EMVA-ra vonatkozó akkori információk alapján megállapított összeg vált volna pályázhatóvá. Ez azért lett volna hatékonyabb, mert a 60 csoport versengett volna a HACS cím elnyeréséért, így kényszerítve lettek volna a hatékonyabb működésre.

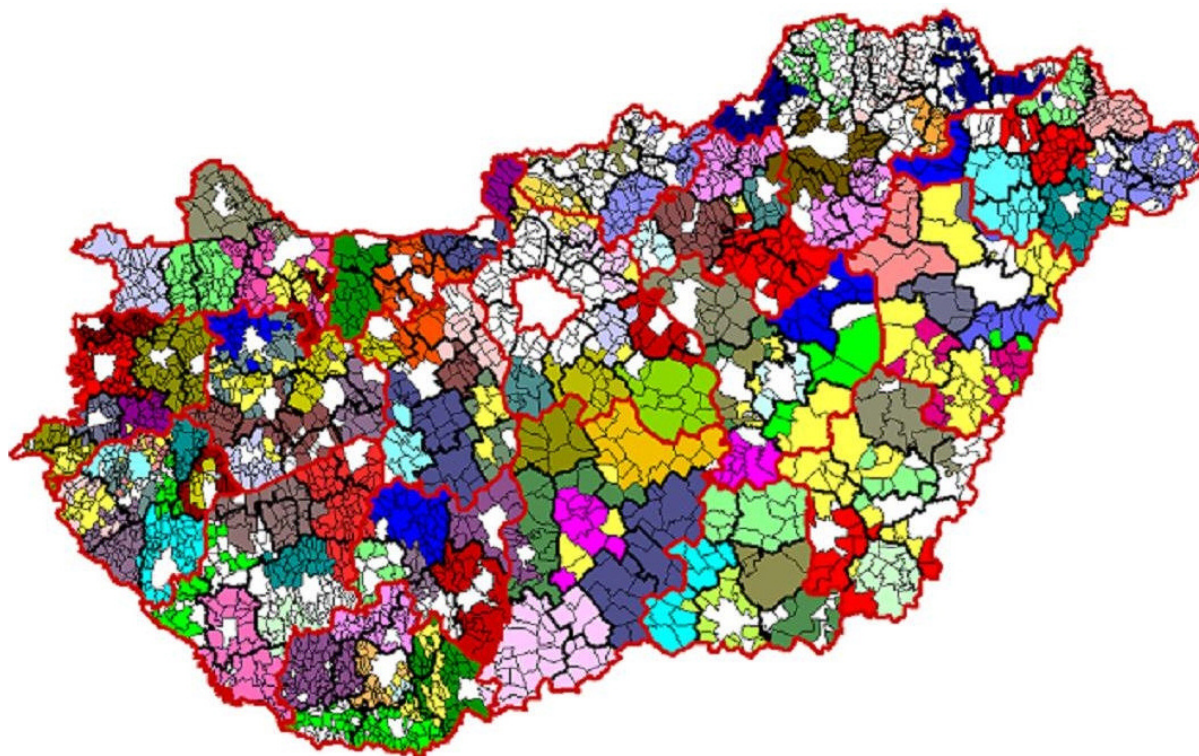
Az egyeztetések egyik legfontosabb célja, a területi átfedések megszüntetése volt. Adott települést bármely szféra képviselője jelölhetett tagnak egy közösségbe azáltal, hogy nyilatkozatot tett ezen szándékáról. Így fordulhatott elő, hogy az önkormányzat az egyik közösségbe, míg a civilek vagy a vállalkozások egy másik régióba akarták bevinni a települést. A 2007 őszen megkezdett egyeztető megbeszélések, a VKSZI kommunikációs szakemberei segítségével folytak, így többségük sikerrel zárult (1. ábra).

Ezek után az IH részéről megszületett a döntés, miszerint minden egyes csoport, aki benyújtotta Akciócsoporttá nyilvánítási kérelmét és megfelelt a követelményeknek, megkapja az Előzetesen Elismert Közösség címet. Ebből az következett, hogy nem volt verseny a 60 HACS címért. Ez nem feltétlen jelentette azt, hogy mindenki megkapta HACS címet, hiszen a folyamat

következő és legfontosabb lépését az Európai Unió rendeletben kötelezően előírt és az IH által koordinált Helyi Vidékfejlesztési Stratégia (HVS) tervezése jelentette, amely fordulópont volt a folyamat során. Ahol megfelelő HVS-t terveztek és be is nyújtották az IH-hoz, azok véglegesen megkapták a HACS címet. A Helyi Akciócsoporttá válás feltételeit 96 társaság teljesítette 2008 végéig.

Egy további feltétele volt a HACS cím megszerzésének, hogy a HACS-ok létrehozzanak egy jogi személyiségű szervezetet, így viselhetik ezt a címet. Jelen pillanatban ez csak egyesület, nonprofit Kft. és nonprofit Zrt. lehet. Azonban 2012. január 1-től a jelenlegi IH szándékai és a vonatkozó rendeletben leírtak szerint már csak egyesületek működhetnek HACS címmel. Már csak 94 HACS működik, mivel időközben két HACS-tól az IH visszavonta ezt a címet.

1. ábra: Nyilvántartásba vett helyi közösségek 2007. szeptember 20-i állapot szerint



Forrás: UMVP.EU

Figure 1: Registered local communities, 20<sup>th</sup> september, 2007

HACS alapítás szabályainak és folyamatának jogi háttérét két jogszabály rendezte. Az egyik a 93/2007-es FVM rendelet, a másik a 147/2007-es FVM rendelet. Ezekben határozzák meg a közösség alakítás és a HVS tervezés folyamatát. Lényegében ezeknek a mellékletei jelentik azokat a dokumentumokat, amelyek alapján elfogadásra kerültek a csoportok és a települések, valamint a kistérségek Helyi Vidékfejlesztési Stratégiái. A pályázati dokumentumok elbírálása a VKSZI-ben történt, ott ment végig a döntés előkészítő folyamat, de a végső döntést minden esetben az IH mondta ki. A döntés előkészítő folyamat során a HVI-hez a formálódó közösségektől beérkeztek a csatlakozási doku-

mentumok, adatlapok, a hozzájáruló és támogató nyilatkozatok és minden további szükséges dokumentum.

2007 októberében ezeket az iratokat a HVI-k befogadták és egy elsődleges bírálat után elküldték az iratokat a VKSZI-be, ahol az illetékes részleg formailag és tartalmilag is ellenőrizte valamint a formális hiánypótlást is elvégezte. Ezek után a hiánypótlásokkal együtt lehetőség nyílt annak megállapítására, hogy mely közösségek vannak azon a szinten, hogy a következő fázisba léphessenek, amely a HVS készítése volt. Ezen közösségek az Előzetesen Elismert Közösség kategóriába kerültek tovább.

## **HVS TERVEZÉSE**

2007. májusban a HVI-k hivatalosan megkezdték mű-ködésüket, amely egy többrészes képzéssorozattal indult. Ezen képzéseken ismertették a LEADER programot, a tervezési folyamatot és az EPAP (European Public Advisory Partners) által készített, majdani HVS tervezési felület tervét a résztvevőknek.

A HVS tervezés az EPAP internetes felületen történt, amelyhez tartozott egy hozzárendelt háttéradatbázis. Ezen a felületen kellett a szükséges adatokat bevenni a rendszerbe az erre jogosultak által. Az EPAP feltöltési jogosultságot az akkori HACS közösségek tervezői csoportjának vezetője által kijelölt személynek biztosított. Ezen személyeken felül kötelező volt bevonni a tervezési folyamatba HVI-k vezetőit is. Az elkészült HVS-eket kötelező volt a HACS-ok honlapjára feltölteni és elérhetővé tenni mindenki számára.

A 2008-ban elkészült Stratégiákat kétszer vizsgálták felül. Az első felülvizsgálat 2009-ben a második 2011-ben ment végbe. A felülvizsgálatok mindkét alkalommal megelőzték a LEADER magyarországi pályázat benyújtási időszakát. A 2009-es felülvizsgálat annak érdekében történt, hogy az akkor kinyitott LEADER első körhöz aktualizálják a HVS-eket. Ekkor létrehozták a HPME (Helyzet-Probléma-Megoldás-Eredmény) projektleíró struktúrákat melyek meghatározták, hogy mikre lehet pályázni egy adott HACS-nál.

A 2011-es felülvizsgálat során már nem az EPAP rendszert használták a HACS-ok, hanem papíron kellett benyújtani a dokumentumokat az IH részére. Ez 2011 tavaszán történt, és célja szintén a HVS aktualizálása, valamint az úgynevezett célterületek létrehozása volt. Minden HACS 10 célterületet alkothatott meg, amelyek később a LEADER program keretében lettek pályázhatók. A célterületek tervezésének folyamata nyilvános volt.

## **A HVS TERVEZÉS SORÁN FELMERÜLŐ PROBLÉMÁK**

A HVS készítés során számos statisztikai adatot is meg kellett adni az IH részére. Sok esetben előfordult, hogy a folyamat során megadott adatok nem egyeztek meg a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adataival, vagy a település által készített adatokkal, ugyanis ezek többször is eltértek egymástól. Ennek oka, hogy az utolsó népszámlálás hat éve, 2001-ben volt, illetve, hogy a KSH-tól származó adatok sokszor előre számításokból származnak, így habár minden évben van statisztikai adat, azok nem feltétlenül pontosak. A helyben megadott adatok ezért sok esetben precízebbek, hiszen valós felmérésen vagy számításán alapszanak és naprakészek. Az EPAP rendszer mindkét esetben elfogadta a megadott adatokat.

Olyan eset is előfordult például, hogy a központi adatok alapján egy településen volt helyközi megállóhely, azonban a valóságban több olyan település is létezik, ahol nem volt ilyen megálló, ezt azonban csak a helyben élők tudják. Lokális gyakorlati tapasztalat híján ezért előfordul, hogy nem valós információk állnak a KSH rendelkezésére.

## **AZ EPAP RENDSZER**

Az EPAP készítette a HVS készítés során használt internetes felületet és háttéradatbázist. Egyik nagy előnye, hogy megpróbálta számszerűsíteni, formalizálni a HVS-eket. Így egységesen lehetett kezelni a HVS-eket, és össze lehetett hasonlítani azokat egymással, így könnyebbé tette az értékelésüket. Ugyanez a tulajdonsága jelentette a hátrányt is a LEADER program esetében. Formalizálta a problémákat és a lehetőségeket. Más programok esetében ez tökéletes megoldás lenne, azonban a LEADER esetében – amelynek lényege az egyedi és innovatív jelleg – ez pont a program alapelveinek megvalósulását nehezíti meg. Csak előre meghatározott opciókat biztosított a program az Akciócsoportok számára. Ez az első LEADER tervezési folyamat során még nem jelentett akkora problémát, hiszen ekkor Magyarországon még senki nem rendelkezett a programmal kapcsolatos itthoni tapasztalattal. Az IH-ban is olyanok foglalkoztak a LEADER-rel, akik nemzetközi szinten ismerték azt, azonban hazai viszonylatban nem álltak rendelkezésükre ilyen jellegű tapasztalatok.

A 2011-es HVS felülvizsgálat során már nem EPAP rendszerben, hanem papíron kellett beadni az új HVS-eket. Így nehezebben összehasonlíthatóak a Stratégiák, viszont a HACS-oknak kevésbé volt megkötve a kezük, így tényleg a saját helyzetükre tudtak megoldásokat találni. Az IH ez alkalommal is felülvizsgálta a célterületeket és ellenőrizte azokat, hogy illeszkednek-e a LEADER alapelvekhez. Ez a megoldás sokkal jobban illeszkedett a LEADER szellemiségéhez és innovatív jellegéhez, hiszen az

Akciócsoportok saját maguk választották meg a számukra szükségesnek vélt megpályázható célterületeket.

A HVI-knek 2008 végén, a tervezés lezárása után megváltozott a feladatkörük, ezután csak esetleges tájékoztató funkciót töltöttek be. 2010 nyarán központi finanszírozásuk és feladat ellátásuk is megszűnt, így a HVI hálózat is megszűnt. A megmaradt HVI-k saját kockázatra és saját működésben maradhattak meg.

A 93/2007. (VIII.29.) és a 147/2007. (XII.4.)-es FVM rendeleteket már hatályon kívül helyezték, ugyanis a HACS alakulás már nem történhet ezen rendeletekben leírtak szerint. A 93/2007-es volt a megalakulást szabályzó, irányító rendelet. A 147-es az Előzetesen Elismert Csoportok megalakulását, a HVS tervezést és a HACS kiválasztást irányító rendelet volt.

A legutolsó, aktuális vonatkozó rendelet az 54/2011. (VI.10.) VM rendelet a LEADER Helyi Akciócsoportok működéséről, amely a LEADER program 2011-es megnyitását előzte meg. A rendelet szabályozza a már meglévő HACS-ok működési feltételeit, valamint az új HACS alapítás szabályait és a HVS felülvizsgálat körülményeit.

A LEADER program további magyarországi működése a 2013 utáni időszakra vonatkozóan még nem szabályozott, így a jövőben dől el, hogy folytatódni fog-e a program az új költségvetési időszakban.

**ÉRTÉKELÉS**

A 2014–2020 közötti Európai Unió költségvetési ciklus közelsége és a mélyülő gazdasági válság egyre fontosabbá teszi, hogy Magyarország felismerje a vidékfejlesztés és a vidék nemzetgazdaságban betöltött szerepének fontosságát. A LEADER egy megfelelő eszköz, melynek kialakulása és további működése nagy-

ban hozzájárulhat a rurális térségek felzárkóztatásához és az ott élő emberek életszínvonalának fenntartásához és növeléséhez. A HACs-ok és a program működése a tapasztalatok megszerzésével egyre hatékonyabbá válik. Amennyiben a program Unió vagy hazai szinten folytatódik, úgy továbbra is nagy sikereket érhet el a jövőben és jelentős része lehet a nemzet vidékfejlesztési rendszerének.

**IRODALOM**

- 79/2007. (VII.30.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet 59. cikke szerinti készségek el-sajátítására, ösztönzésére és végrehajtására igénybe vehető támogatás részletes feltételeiről. Magyar Közlöny. 101. 7565–7571.
- 93/2007. (VIII.29.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet 3. és 4. tengelyének keretében megalakuló helyi akciócsoportok elismerési rendjével kapcsolatos egyes kérdésekről. Magyar Közlöny. 113: 8415–8448.
- 147/2007. (XII.4.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet 3. és 4. tengelyének keretében megalakuló helyi akciócsoportok elismerési rendjével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 93/2007. (VIII.29.) FVM rendelet alapján előzetesen elismert helyi közösségek tervezési folyamataival, és a LEADER csoportok kiválasztásával kapcsolatos egyes kérdésekről. Magyar Közlöny. 167: 12528–12597.
- 54/2011. (VI.10.) VM rendelet a LEADER Helyi Akciócsoportok működéséről. Magyar Közlöny. 62: 13815–13864.
- HVS Tervezési Útmutató: 2008. 04. 01.