

# The LEADER program in Hungary and in Europe

## A LEADER program Magyarországon és Európában

Bogár ESZTER<sup>1</sup>

<sup>1</sup>University of Pannonia Georgikon Faculty, Tel.: +3670/451-1615 e-mail: bogareszti@gmail.com

### ABSTRACT

The LEADER program is extremely complex, therefore adequate program leading is vital. On the evidence of the half-time evaluation report, serious shortcomings have been observed. The evaluation work has also been carried out in an unorganized way by the Local Action Teams, hereinafter called 'HACS'. There was hardly a precedent for cooperation; national networks did not play an important role. Self assessment has rarely been followed by correction steps.

The upward approach was taken into account while selecting HACS and carrying out the program's other stages, although in most parts of the region (for instance in Portugal and Greece) hidden possibilities were not fully put to account. The hitch in the upward approach might have been caused by the lack of downward support.

It must be considered to be a negative fact that in consequence of the exclusion of the country towns, the maximum resident threshold (100,000) by local action teams has prevented the establishment of contiguous LEADER area. Although deviation was permitted, the mentioned threshold has been criticized several times because it limits the implementation of sale initiatives in some well developed parts of the country. As for the effect on broadening the knowledge of cooperation and network building, there are numerous signs in some countries like Ireland, Finland and Austria, that the LEADER approach, forwarding the information to other interested country parties, facilitates integrated country development.

For my further analysis my plan is to gather information about certain stages of the LEADER and the temporary work of the local action teams from various countries. I would like to find the most optimal index for each action team respectively their support and their achieved work.

**KEYWORDS:** LEADER, European Union, local actions group rural development, indicators

Mindennapi életünk folyamán is gyakran halljuk az alábbi szavakat: LEADER, Európai Falu, vidékfejlesztés, falusi turizmus, kulturális örökségek védelme... de mi áll ennek háttérében? Napjainkban egyre nagyobb jelentőséget kap a mezőgazdaság, a vidék fellendítése. Tanulmányom során szekunder forrásfeldolgozás alapján a LEADER program kialakulásába, az eddigi tapasztalatok bemutatása által kicsit a jelenlegi helyzetbe szeretnék betekintést nyújtani.

Az Európai Unió mezőgazdasági politikája – a Közös Agrárpolitika - 1957 óta folyamatosan változik. A 90-es évektől kezdve felismerték a fenntartható helyi fejlődés jelentőségét, mely figyelembe veszi a vidéki térségek környezeti, gazdasági, szociális és kulturális elemeit is [11]. Új fejlesztési módszerek kidolgozására került sor, bevonva a helyi közösségeket is a megoldások keresésébe. Így született meg az Európai Unió LEADER programja. Az Európai Unióban a LEADER program jelenleg a harmadik generációját éli. A LEADER lényege abban rejlik, hogy alulról jövő kezdeményezéseket támogat. Ezáltal a projektek a helyi lakosok tudásán és helyismeretén alapulnak, ebből következően az ő igényeiknek és a táj adottságainak megfelelő ötletek valósulhatnak meg. A LEADER- program fontossága messze túlmutat a Strukturális Alapokból kapott részesedésén (mindössze 1%), hiszen a támogatások többszörösét kitevő fejlesztéseket eredményez, mindazonáltal közösséget formáló erő. Több szakértő állítása szerint a LEADER- program sikertörténet és a vidékfejlesztés megvalósításának legjobb módja. A LEADER tehát nem különálló program, hanem az új vidékfejlesztési politika egyik eszköze, az új vidékfejlesztési alapról támogatva járul majd hozzá a fenntartható vidékfejlesztéshez.

**Kulcsszavak:** LEADER, Európai Unió ,helyi akciócsoportok, vidékfejlesztés, mutatók

### A LEADER korszakai

#### **LEADER I. 1991-1994**

217 helyi akciócsoportot aktivizált az első LEADER program. A program keretein belül támogatták a vidéki turizmus szálláshelyeinek és szolgáltatásainak bővítését, képzési programokat, kisipari- kisvállalkozói tevékenységeket és a mezőgazdaságot. A program 400 millió €-val gazdálkodhatott [5].

#### **LEADER II. 1995-1999**

A program 1,7 milliárd €-ból gazdálkodhatott. Támogatott tevékenységei nagyrészt megegyeztek az előző időszakéval, de nagyobb hangsúlyt kapott az innováció, a helyi közösségek aktivizálása és képzése. 1998-ra már 850 helyi akciócsoport csatlakozott és 59 egyéb szereplő is a program aktív részese volt az Európai Unión belül.

#### **LEADER+ 2000-2006**

Továbbra is kísérleti programként szerepelt az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának formálásában. Kialakult a vidékfejlesztés új modellje, kapcsolatrendszere. Teljes költségvetése közel 2,5 milliárd €-ra rúgott.

## **LEADER 2007-2013**

A 27 tagállam ez időszakban 13,78 milliárd €-t juttathat a helyi akciócsoportoknak. Minden nemzeti vidékfejlesztési programban helyet kell/ett biztosítani a négyes tengelynek, azaz a LEADER programnak.

### **LEADER típusú Kísérleti Program Magyarországon**

A LEADER típusú kísérleti program 2001-ben indult azzal a céllal, hogy előkészítse Magyarországon 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 kísérleti programot meghívásos pályázatként hirdette meg az FVM a vidékfejlesztési célleírányzat terhére. A Kísérleti Program két tevékenységre koncentrált: felkészítő képzések, korlátozott számú helyi vidékfejlesztési terv megvalósítása [5].

A program meghívásos alapon, több, országos szintű szakmai és civil szervezet ajánlását figyelembe véve 40 potenciális helyi kezdeményezést választott ki az együttműködésre, amelyből Tárcaközi Bizottság választotta ki azt a 14 helyi kezdeményezést, amelyek – a különféle szempontoknak megfelelően – a program megvalósításában végül részt vettek.

### **A programot 12 csoport valósította meg sikeresen.**

A kísérleti programok finanszírozására csoportonként 25 millió Ft állt rendelkezésre.

Fő eredmények:

- 12 helyi vidékfejlesztési program végrehajtásával mintegy 270 projekt kapott támogatást,
- hasznosítható és átadható tapasztalatok kistérségi, regionális és nemzeti szinten,
- Működési Kézikönyv és kapcsolódó dokumentumok összeállítása,
- gyorsan növekvő érdeklődés a vidéki térségekben az AVOP LEADER+ intézkedésben való részvételre [5].

Fő problémák és nehézségek:

- elégtelen emberi erőforrások valamennyi szinten,
- tapasztalatlanság helyi szinten a közpénzek adminisztrációjával kapcsolatban,
- szkepticizmus, alacsony motiváltság és kezdeményező készség,
- alacsony projekt-generálási, közösség fejlesztési aktivitás, egyes projekt gazdák megvalósítási és pénzügyi fegyelmezetlensége,
- a fejlesztések nem minden esetben voltak LEADER szerűek [5].

Az FVM 2004- ben döntött idehaza a LEADER+ program elindításáról. A 3034 jogosult vidéki település közül 2332 hozott létre összesen 186 helyi, vidékfejlesztési akciócsoportot. Közülük 960 település összesen 25 millió € támogatásban részesült,

melynek negyedét a Magyar Állam, a fennmaradó részt az Unió finanszírozta. A csoportok az ország 31%-át, azaz 29000 km<sup>2</sup>-t fednek le az ország területéből, ez a magyar népesség 16%-át, vagyis 1,6 millió főt érint. A pályázatokra érkezett 3600 projekttervből 2700 részesült támogatásban. A legtöbbjük központi eleme a turizmusfejlesztés, a hagyományőrzés, a kulturális örökségek védelme, a természeti értékek megóvása, a munkahelyteremtés és a helyi termékek előállítása és piacra juttatása volt. A program növekvő szemléletét jelzi, hogy a LEADER+ program 7 milliárdos forrását az ÚMVP megtízszerezte, így a jelenlegi időszakban több, mint 70 milliárd Ft-ot fordítanak a programok finanszírozására [5].

### **Hollandia tapasztalatai a 2000-2006-os időszakban, a sikeresség titka**

A holland LEADER projekt-tapasztalatok a Groeningen tartományhoz tartozó Hoogeland LEADER térségből származnak. Hoogeland térségben a 60.000 fő lakosság 113 fő/km<sup>2</sup>-es népsűrűségben él (ami a köztudottan magas népsűrűségű Hollandiában meglehetősen alacsonynak számít!). Hoogeland az elsők között, még a LEADER I alatt megalakult LEADER térségek közé tartozik. Az akciócsoport 14 tagú, ebből hatan polgármesterek, heten a vállalkozási és a civil szférát képviseli, egy személy pedig az elnöki funkciót tölti be [11]. Programjának fő területei:

1. Az önszervező készség elősegítése
2. A lakó és a munkakörnyezet minőségének javítása
3. A turisztikai-rekreációs kínálat bővítése és erősítése
4. Új, több települést kiszolgáló létesítmények kialakítása
5. A kisléptékű gazdasági tevékenységek erősítése
6. Új kezdeményezések ösztönzése a mezőgazdaságban
7. A társadalmi vitalitás erősítése
8. A helyi identitás megtartásának és erősítésének elősegítése

A 2001-2006-ig tartó időszakra szóló helyi vidékfejlesztési tervben mintegy 40 projektötlet szerepel. A ténylegesen megvalósítás alatt álló projektek száma 17. A projektek költségvetése 20-400 € között mozog.

A célom a LEADER- program értékelése, elemzése Magyarországon és kitekintve Európára. A LEADER- programot értékelve annak fontossága az általa megvalósított gyakorlatban rejlik, ami egyesek szerint egyértelmű sikertörténet, mások szerint a vidékfejlesztés legjobb, legalkalmasabb módja, illetve eljárása[1, 3, 5, 9].

A támogatás sikerességének mérése rendkívül fontos, ehhez kellene minél szélesebb körű mutatószámok alkalmazását bevezetni. Ezáltal kaphatnánk még teljesebb képet a támogatások hasznosulásának sikerességéről, az alkalmazott módszerek helytállóságáról. A jelenleg alkalmazott elemzési módszereket részletezném a továbbiakban.

## A program sikerességének mérésére alkalmazott mutatók

### 1. Közös mutatók

Közös felügyeleti és értékelési keretszabályozás határozza meg és szabályozza a közös mutatókat. A „közös mutatók rangsora” a forrásoktól – a pénzügyi és/vagy igazgatási erőforrásoktól – indul, amelyek a program operatív vagy intézkedésekhez kapcsolódó célkitűzéseinek elérését, a program kimenetét generálják. Az ebből adódó eredmények közvetlenül a beavatkozásokból adódnak, és a meghatározott célkitűzések eléréséhez kell hozzájárulniuk. A közös mutatók lehetővé teszik az output, az eredmények és a hatás EU- szinten történő összesítését és segítik a közösségi prioritások megvalósításában elért fejlődés értékelését. Az alábbi közös mutatókat alkalmazzák [2]:

a.) Forrásmutatók Az egyes támogatási szinteken a költségvetésre vagy más forrásokra vonatkoznak. A pénzügyi forrásmutatókat az (éves) kötelezettségvállalások és az elszámolható költségekkel kapcsolatosan az egyes műveletekre, intézkedésekre, illetve programokra rendelkezésre álló pénzalapok kifizetése tekintetében a fejlődés kimutatására használják [2].

*Pl.:* a Bizottságnak bejelentett ráfordítás intézkedésenként

b.) Teljesítménymutatók A programokon belül közvetlenül megvalósított tevékenységeket mérik. Ezek a tevékenységek a beavatkozás operatív céljainak megvalósítását célzó első lépések, amelyeket fizikai vagy pénzegységben mérnek [2].

*Pl.:* szervezett képzések száma, a beruházási támogatásban részesülő gazdaságok száma, a beruházások teljes mennyisége.

c.) Eredménymutatók Ezek mérik a beavatkozás közvetlen és azonnali hatásait. Tájékoztatást adnak például a közvetlenül kedvezményezettnek viselkedésében, kapacitásában vagy teljesítményében bekövetkező változásokról és ezeket fizikai vagy pénzegységben mérik [2].

*Pl.:* a megteremtett munkahelyek bruttó száma, sikeres képzési eredmények

d.) Hatásmutatók A programnak a közvetlen kedvezményezettekre gyakorolt azonnali hatásain túlmutató előnyökre vonatkoznak a beavatkozás szintjén, valamint általánosabban a program által érintett terület szintjén. A program tágabb célkitűzéseivel kapcsolódnak. Általában „nettó” értékben szerepelnek, ami azt jelenti, hogy azokat a hatásokat, amelyek nincsenek összefüggésben a

beavatkozással, levonják (pl. kettős számlálás, bruttó holtteher) és a közvetett hatásokat figyelembe veszik (eltolódás és szorzók) [2]:

*Pl.:* a foglalkoztatottság növelése a vidéki területeken, megnövekedett termelékenység a mezőgazdasági ágazatban, a megújuló energia termelésének növekedése.

## 2. Kiindulási mutatók

Mivel elképzelhető, hogy a közös mutatók, különösen a nemzeti prioritások és a helyszínspecifikus intézkedések esetében, nem képesek a program valamennyi hatásának kimutatására, ezért a programokon belül kiegészítő mutatók meghatározására van szükség. A kiegészítő mutatókat rugalmas keretek között a tagállamok és a programpartnerségek fejlesztik ki, ügyelve azonban arra, hogy azok összhangban legyenek a közös felügyeleti és értékelési keretszabályozásban található, a mutatók használatára vonatkozó általános elvekkel [2].

A programozási időszak kezdetén meghatározott kiindulási mutatók lehetővé teszik a kiindulási helyzet értékelését és ezzel tulajdonképpen alapját képezik a programstratégia kidolgozásának. A kiindulási mutatókat a SWOT elemzéshez és a programstratégia meghatározásához használják. Fajtai:

Célkitűzéshez kapcsolódó kiindulási mutatók - a program szélesebb célkitűzéseire kapcsolódnak. Ezeket a rendeletben meghatározott célokkal kapcsolatos SWOT-elemzés kialakításához használják. A *lehetőségek* és *veszélyek* statikus tényezők, nem befolyásolhatjuk őket, tényként kellett és kell elfogadni ezeket a jövőben is. Amíg a *gyengeségeket* kezelni kell, addig az *erősségeket* ki kell tudni használni (az erősségek és gyengeségek az általunk befolyásolható tényezők). Egy alföldi térség szempontjából pl. gyengeség a rossz megközelíthetőség, de ugyanakkor erőssége a meglévő munkakultúra és termelési hagyományai, lehetősége a mélyben fekvő termálvízkincs. Veszélyt jelenthet a térség számára a demográfiai szerkezet negatív irányú változása.

Olyan kiindulási pontként is használatosak ezek a mutatók, amelyekhez a programok hatását viszonyítják. A kiindulási mutatók a programozási időszak elején fennálló helyzetet és az ezt követő tendenciát tükrözik. A hatás becslése azt a későbbi változást tükrözi, amely a programmal van összefüggésben, miután a kiindulási tendenciát és az egyéb felmerülő tényezőket számításba vették [2].

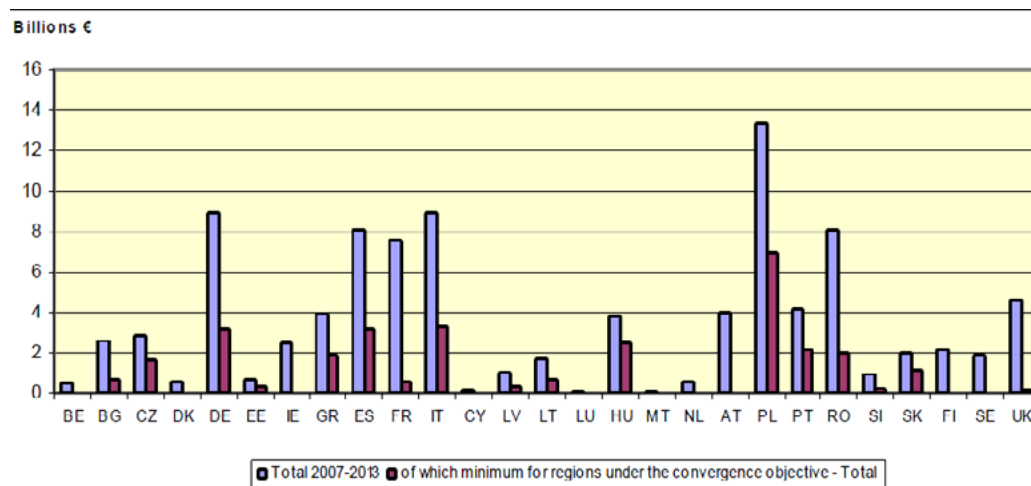
Körülményekkel összefüggő kiindulási mutatók Azokra az általános körülményekkel összefüggő trendekre vonatkozó aspektusokról nyújtanak információt, amelyek valószínűleg hatással vannak a program teljesítményére. A körülményekkel összefüggő kiindulási mutatók két célt szolgálnak: 1.) hozzájárulnak a régió belüli erősségek és gyengeségek meghatározásához, és 2.) segítik a programon belül elért

hatásoknak az általános gazdasági, társadalmi, strukturális vagy környezeti tendenciák fényében való értelmezését.

*pl.:* Fontos mutató, hogy az akciócsoport mennyire nőtt túl önmagán, tudott-e az adott térség egészében gondolkodni, és annak érdekében pályázni. Példák már nálunk is vannak: Kazáron, Alsómocsoládon, Penyigén, olyan kistérségekben, amelyeket más program nem érint, ezért a LEADER lehet a helyi adottságokra fazonírozható program, de együttműködéssel más forrásokat is be lehet vonni. Ugyanakkor „rése” kell lenni, hiszen az EU a vidékfejlesztés kötelező elemévé tette 2007-től a LEADER-programot, és a Közösségen belül máris csaknem ezer akciócsoport alakult [2].

A támogatások 2007-2013 időszakban

Az alábbi mértékben nyújt támogatást az Unió a tagállamoknak a LEADER program keretében:



1.ábra: A vidékfejlesztésnek nyújtott közösségi támogatás 2007-2013- ig terjedő időszakban tagállamonkénti bontásban Forrás: : [3, 6]

A legtöbb támogatást Lengyelország, Németország, Olaszország, Észtország, Románia és Franciaország kapta. Mint láthatjuk a támogatás kihasználásának sikeressége mindösszesen 7 államban ment végbe maradéktalanul, ezek pedig a következők voltak: Dánia, Írország, Ciprus, Luxemburg, Hollandia, Finnország és Svédország.

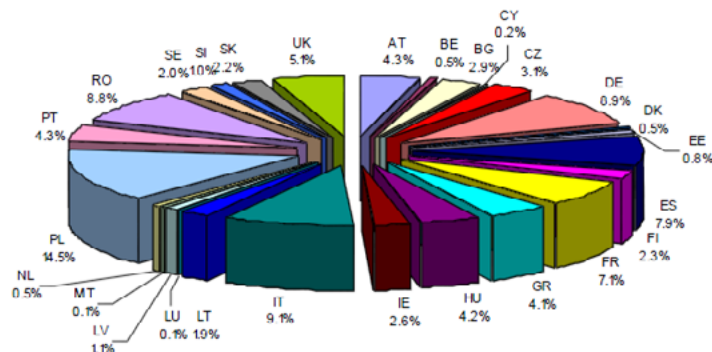
1. táblázat: Az EU-beli támogatások sikeressége

Tagállam	Total 2007-2013	a támogatások sikeressége
Belgium	487 484 306	40 744 223
Bulgária	2 642 248 596	692 192 783
Csehország	2 857 506 354	1 635 417 906
Dánia	577 918 796	0
Németország	8 951 895 055	3 174 037 771
Észtország	723 736 855	387 221 654
Írország	2 494 540 590	0
Görögország	3 906 228 424	1 905 697 195
Spanyolország	8 053 077 799	3 178 127 204
Franciaország	7 584 497 109	568 263 981
Olaszország	8 985 781 883	3 341 091 825
Ciprus	164 563 574	0
Lettország	1 054 373 504	327 682 815
Litvánia	1 765 794 093	679 189 192
Luxemburg	94 957 826	0
Magyarország	3 860 091 392	2 496 094 593
Málta	77 653 355	18 077 067
Hollandia	593 197 167	0
Ausztria	4 025 575 992	31 938 190
Lengyelország	13 398 928 156	6 997 976 121
Portugália	4 166 823 028	2 180 735 857
Románia	8 124 198 745	1 995 991 720
Szlovénia	915 992 729	287 815 759
Szlovákia	1 996 908 078	1 106 011 592
Finnország	2 155 018 907	0
Svédország	1 926 061 954	0
Anglia	4 612 120 420	188 337 515
Összesen	96 197 174 687	31 232 644 963

Forrás: 1. ábra alapján saját szerkesztés



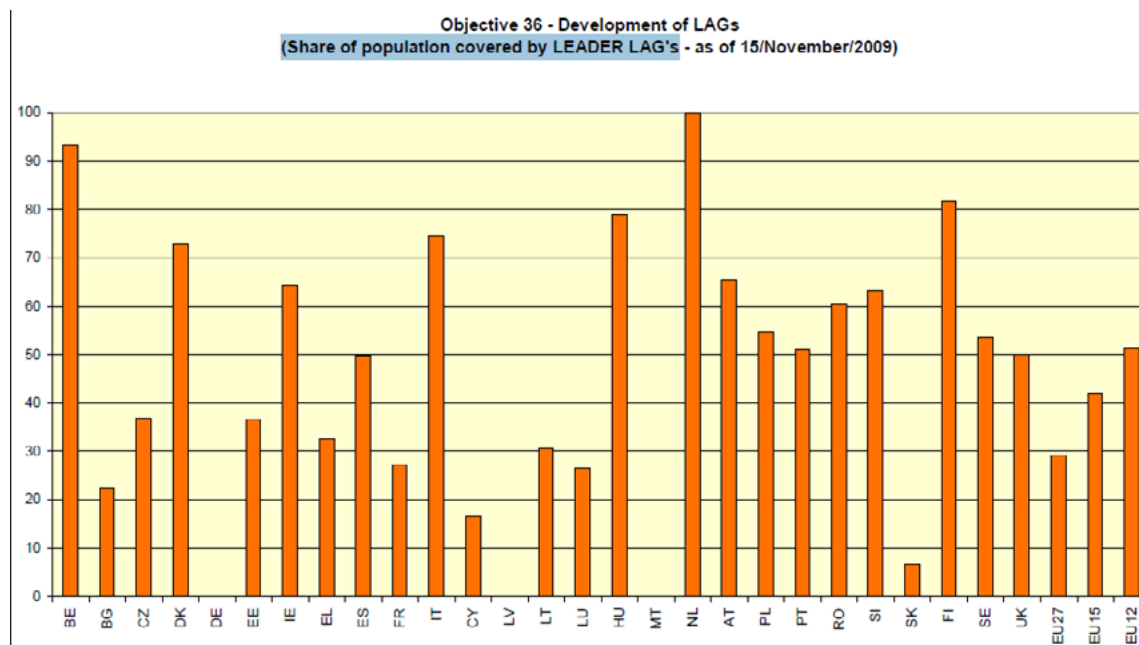
## Az EFARD támogatás



2. ábra: Az EFARD hozzájárulás megoszlása 2007-2013 Forrás: [3, 6]

Az EFARD a lengyeleknek, az olaszoknak a németeknek és a románoknak nyújtja a legmagasabb támogatási összeget a 2007-2013-as időszakban. Ugyanezt az eredményt már láthattunk az 1. ábrán. Az EMVA (Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap) 1300 milliárd Ft-ot nyújt Magyarországnak vidékfejlesztés céljából. Ebből a LEADER tevékenységekre fordítható összeg 71 milliárd Forintot tesz ki. Mint a fentebbi ábrán láthatjuk, az EFARD a támogatásainak 4,2% át nyújtja hazánk számára.

### A 2007- 2013-as LEADER akciócsoportok

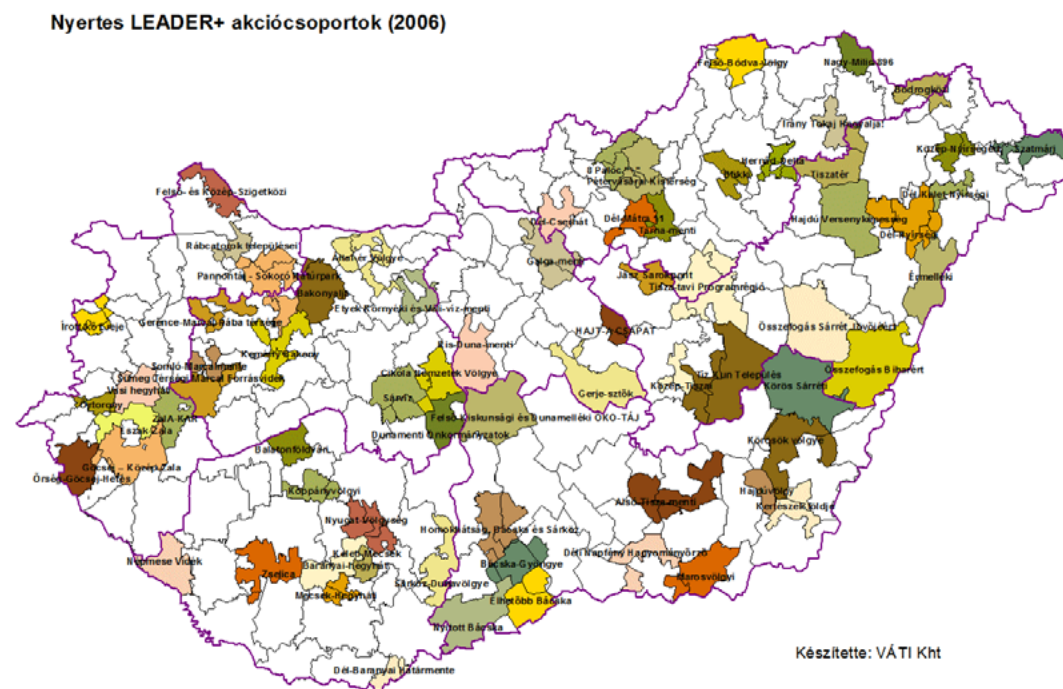


3. ábra: A népességnek a LEADER helyi akciócsoportok által lefedett része Forrás: [3, 6]

A 3. ábrán látható, hogy Hollandiában 100%-os a népességnek a LEADER helyi akciócsoportok által lefedett része. Ezt követi Belgium, majd Finnország. Mint látható, hazánk a 4. helyen tartózkodik a tagállamok közt. Ez is fontos kategória lehet a vizsgálati szempontok alkalmazásánál.

A LEADER Helyi Akciócsoportok hazánkban az önkormányzatokból, vállalkozókból és civil szervezetekből, öntevékeny módon szerveződött helyi közösségekből alakultak az ÚMVP Irányító Hatóság elismerését, illetve jogi személyiségű szervezeti formává történő alakulásukat követően. Az Akciócsoportok négy hónapig tartó tervezési folyamat során alkották meg saját térségük adottságaira és lehetőségeire építő Helyi Vidékfejlesztési Stratégiáikat, amelyek megvalósításának feladata is rájuk vár a 2013-ig tartó időszakban, a források odaítélésének felelősségével együtt.

A 4. ábrán /lentebb/ a 2007-2013 időszakban működő helyi akciócsoportok ábrázolása látható hazánkban. A látottak alapján elmondhatjuk, hogy csaknem az egész ország területét lefedik a HACS-ok.



4. ábra: LEADER helyi akciócsoportok Magyarországon Forrás: VÁTI Kht.; Gönczi Zsolt HVK és LEADER 2007-2013 c. munkája, [4, 7]

## Összegzés

A LEADER program rendkívül összetett, működésének elengedhetetlen feltétele a megfelelő programirányítás. A féldős értékelési jelentések alapján levonható az a következtetés, hogy e tekintetben rendkívül nagy hiányosságok tapasztalhatók. Az értékelési tevékenységeket is többnyire szervezetlenül hajtották végre a HACS-ok,

az értékelés területén alig volt példa kooperációra, a nemzeti hálózatok nem játszottak meghatározó szerepet. Az önértékelést általában nem követik korrekciós intézkedések.

Az alulról építkező megközelítést a HACs-ok kiválasztása során és a program végrehajtásának további szakaszaiban általában figyelembe vették, de a legtöbb régióban (például Portugáliában és Görögországban) nem aknázták ki teljes mértékben a benne rejlő lehetőségeket. Ezzel összefüggésben megemlítendő, hogy az alulról építkező megközelítés alkalmazását akadályozhatta a megfelelő „felülről lefelé irányuló támogatás” hiánya.

Mindenképp negatívumként említendő, hogy a helyi akciócsoportonként legfeljebb 100 000 lakosban meghatározott küszöbérték a vidéki városok kizárása következtében számos HACs esetében megakadályozta összefüggő LEADER-terület kialakítását. Noha volt lehetőség eltérésekre, az említett küszöbértéket többször érte bírálat amiatt, hogy korlátozza az értékesítési kezdeményezések városiasodottabb, vidéki térségekben történő megvalósításának lehetőségeit. Ami az együttműködés és a hálózatépítés által az ismeretek terjesztésére gyakorolt korai hatást illeti, egyes országokban (Írország, Finnország, Ausztria) számos jele van annak, hogy a LEADER- megközelítés – az információk más vidéki érdekelt felekhez történő eljuttatása révén – előmozdítja az integrált vidékfejlesztést.

Elemzési munkáimhoz a jövőben kívánok adatokat gyűjteni különböző országokból mind a LEADER egyes szakaszait, mind a helyi akciócsoportok időközi munkásságát illetően. Szeretném megtalálni a leghatékosabb mutatószám kialakítását az egyes akciócsoportok támogatását és az elvégzett tevékenységüket illetően.

## Irodalom

[1.] *Report 2009.- Rural Development in the European Union; Statistical and Economic Information*

[2.] *Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (2006.szeptember)  
Vidékfejlesztés 2007-2013 kézikönyv a közös Felügyeleti és értékelési keretszabályozásról útmutató dokumentum*

[3.] [www.rural-europe.aeidl.be](http://www.rural-europe.aeidl.be)

[4.] [www.vati.hu](http://www.vati.hu)

[5.] [www.umvp.eu](http://www.umvp.eu)

[6.] [www.ec.europa.eu/agriculture](http://www.ec.europa.eu/agriculture)

[7.] *Gönczi Zsolt (2007) HVK és LEADER 2007-2013*

[8.] [www.euagro.hu](http://www.euagro.hu)

[9.] *EU Rural Development Policy 2007-2013*:<http://66.102.9.104/search?q=cache:00eCi78St5EJ:www.ruraleurope.org/pdf/SIVENASRDR-15-10-04.ppt+rural+development+future+EU+2007-2013&hl=es>

[10.] [www.ceeweb.org/publications/magyar/LEADER.pdf](http://www.ceeweb.org/publications/magyar/LEADER.pdf)

[11.] [www.fvm.hu](http://www.fvm.hu)