

# *Közösségi alapú vidékfejlesztés Magyarországon – A LEADER-intézkedés eredményei a 2014– 2020-as tervezési időszak félidejében*

**NEMES GUSZTÁV – MAGÓCS KRISZTINA**

**Kulcsszavak:** LEADER, CLLD, vidékfejlesztés, félidős értékelés, LEADER-alapelvek  
**JEL-kód:** Q01, Q18, R11

## **ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK**

Tanulmányunk a 2014–2020-as Vidékfejlesztési Program (VP) értékelési tervében szereplő „A CLLD megközelítés hozzáadott értékének értékelése” c. tematikus értékelésen alapul. Az értékelés eredeti célja annak bemutatása volt, hogy a „LEADER helyi fejlesztésre (közösségvezérelt helyi fejlesztésre) irányuló támogatás” megvalósításának módja eredményezett-e, és ha igen, milyen mértékben és módon olyan hozzáadott értékeket, amelyek hagyományos, központilag meghirdetett pályázati felhívások megvalósítása során nem jöttek volna létre. Ennek megválaszolásához a LEADER-specifikumok – az innovativitás, a partnerség, a hálózatosodás, az alulról jövő kezdeményezések elve, az ágazatokat összekapcsoló fejlesztések és a helyi szereplők közötti együttműködések – megvalósulása került górcső alá. Az értékeléshez a VP 2018-as kibővített Éves Végrehajtási Jelentése, a HACS-ok stratégiáinak és saját pályázati felhívásainak tartomelemzése, a HACS-ok körében felvett reprezentatív kérdőív és a velük elvégzett kvalitatív, validáló műhelymunka szolgált empirikus alapul.

Összegzésképpen a Vidékfejlesztési Program megvalósítása 2018. december 31-ig terjedő szakaszának eredménye, hogy az ország teljes vidéki térségét lefedően megalkultak a helyi partnerségek, megterveztek a helyi fejlesztési stratégiáikat és megjelentettek több mint 600 helyi felhívást. Konkrét fejlesztések megvalósítására a vizsgált időszakban nem került sor. A HACS-munkaszervezetek szerint a LEADER-módszer alkalmazásának hozzáadott értéke a program megvalósításának vizsgált szakaszában összességében csökkent az előző programozási időszakhoz viszonyítva. Ehhez hozzájárult az elhúzódó kérelemkezelés miatti bizalomvesztés, a fejlesztési források korábbi időszakhoz képest jelentős csökkentése, ezáltal a projektgenerálásra, hálózatépítésre, animációra fordítható kapacitások csökkenése. Mindennek hatására a LEADER veszített jelentőségéből a helyi szintű fejlesztéspolitikában és a vállalkozók körében egyaránt.

A 2020 utáni időszakban javasolt a LEADER HACS-ok által kezelendő forráskeret növelése az EMVA egyes, a LEADER-en kívüli beavatkozástípusainak LEADER HACS-ok kezelésébe rendelkezésével (pl.: alapszolgáltatások fejlesztése, a gazdálkodók és a nem gazdálkodók nem mezőgazdasági tevékenységeinek indítása). Javasolt továbbá a többi beruházási alap (ERFA, ESZA, EThA) LEADER HACS-ok számára történő célzott elérhetővé tétele. A LEADER-re allokálható forráskeret, illetve az egy HACS-ra jutó minimális forrás meghatározásánál javasolt figyelembe venni, hogy az arra jutó működési költség legalább két-három fő teljes munkaidős foglalkoztatását lehetővé tegye a program megvalósításának teljes időtartamára. A LEADER-specifikumok és hozzáadott érték növelése érdekében javasolt a megvalósításban részt vevő humán kapacitás erősítése.

## BEVEZETÉS

Jelen tanulmány a 2014–2020-as tervezési időszakban a hazai Vidékfejlesztési Program (VP) 2018-as kibővített éves értékelésének és az ezen alapuló tematikus értékelésnek az eredményein alapul. Fő célunk, hogy az értékelés legfontosabb eredményeit elérhetővé tegyük a nagyközönség számára. Az értékelés témája a „Community Led Local Development (CLLD) módszer hozzáadott értékének értékelése” volt, célja annak bemutatása, hogy a téma szempontjából releváns 19. intézkedés – a „LEADER<sup>1</sup> helyi fejlesztésre (közösségvezérelt helyi fejlesztésre) irányuló támogatás” – megvalósításának módja hordoz-e, és ha igen, milyen mértékben és módon olyan hozzáadott értékeket, amelyek a hagyományos, központi megírdetett (nem LEADER-szerű) pályázati felhívások megvalósítása során nem jönnek létre. Ennek megválaszolásához azt vizsgáltuk, hogy a fejlesztések tervezése, megvalósítása és az eredmények működtetése során mennyiben és milyen módon valósulnak meg a LEADER-specifikumok, úgymint az innovativitás, a partnerség (jó kormányzás és hatékony többszintű kormányzás), a hálózatosodás, az alulról jövő kezdeményezések elve, az ágazatokat összekapcsoló fejlesztések és a helyi szereplők közötti együttműködések. Az értékelés célja továbbá a fenti specifikumok vonatkozásában a diszfunkciók kiszűrése és a szükséges fejlesztések, módosítások irányainak meghatározása. Az értékeléshez a Vidékfejlesztési Program (VP) 2018. évi kibővített Éves Végrehajtási Jelentésének (ÉVJ) 17. értékelési kérdésére készült vizsgálat eredményeit használtuk fel.

A LEADER-intézkedés keretében a LEADER Helyi Akciócsoportok (HACS) a VP és a többi operatív program céljaihoz illeszkedő és a helyi fejlesztési céloknak

megfelelő Helyi Fejlesztési Stratégiát (HFS) dolgoztak ki és valósítanak meg. Az intézkedés az alábbi négy alintézkedésből áll:

- 19.1. alintézkedés: a helyi partnerségek felkészülése, a HFS tervezése;
- 19.2. alintézkedés: jó minőségű helyi fejlesztési stratégiák megvalósítása – helyi szintű pályázat;
- 19.3. alintézkedés: a térségek közötti és nemzetközi együttműködések kialakítása és az együttműködés keretében közös projektek megvalósítása;
- 19.4. alintézkedés: a HACS-ok társadalom- és gazdaságszervező, mobilizáló tevékenységének és a működésük költségeinek fedezése.

## A LEADER PROGRAM ALAPELVEI ÉS HATÁSAI – SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

Az EU LEADER programja Európa-szerint támogatja a vidéki területek fejlesztését (Moseley, 2003). A LEADER a francia „*Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale*” kifejezés rövidítése, amelynek magyar megfelelője: „kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztése érdekében”. A kezdeményezés célja olyan innovatív vidékfejlesztési akciók feltételeinek megteremtése, amelyek a belső anyagi és kulturális erőforrásokra alapozva fenntartható fejlődéshez vezetnek. A LEADER hosszú, majdnem három évtizedes múltra tekint vissza, mára az európai vidékfejlesztés egyik sarokkövévé vált, lefedi az uniós vidéki területeinek és vidéki lakosságának túlnyomó részét (EU Rural Review, 2020). A LEADER alapelvei, munkamódszerei beszivárogtak az EU más politikáiba (*mainstreaming*), ugyanakkor maga a LEADER program sokat veszített kezdeti rugalmasságából, innovativitásából (High – Nemes, 2010). A LEADER olyan integrált vidékfejlesztési gyakorlatnak bizonyult, amely a többi

<sup>1</sup> LEADER a „*Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale*” kifejezés rövidítése, amelynek magyar megfelelője: „kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztése érdekében”.

vidékfejlesztési kezdeményezéshez képest csekély anyagi erőforrások felhasználásával nagyon jelentős eredményeket hozott, és komoly eredményeket ért el a társadalmi kohézió területén is (Farrell – Thirion, 2005). A LEADER-kezdeményezés ugyanakkor komoly szakmai érdeklődést váltott ki és sok kutató munkásságát ösztönözte (Ray, 1997, 1998, 2001; Midmore, 1998; Sociologia Ruralis, 2000; Moseley, 2003; Farrell – Thirion, 2005). A program egyik sarokköve a helyi szereplők aktív részvétele, hiszen ez a fejlesztési tevékenységek során rendszerint felszínre hozza a helyi és a külső szereplők, célok, érdekek közti feszültségeket és nyilvánvalóvá teszi a hatalommal, az ellenőrzéssel és az elszámoltatással kapcsolatos problémákat (Pretty et al., 1995; Blackburn – Holland, 1998).

A LEADER I. az 1990-es évek elején szűk körben, laboratóriumi körülmények között indult, aminek eredményei a későbbi sikereket még nem feltétlenül vetítették előre (Midmore, 1998). A LEADER minden következő időszakában egyre nagyobb költségvetéssel bírt és a vidéki Európa területeinek és lakosságának egyre nagyobb hányadát fedte le. A következő szakasz, a LEADER II. (1995–1999) a „laboratóriumi” aspektusra összpontosított, és felhasználta a lendületet az innovatív bevonásra, de elsősorban a hátrányos helyzetű vidéki területekre korlátozódott. A 2000–2006 közötti időszakban (LEADER+) a programot a vidéki térségek széles körére kiterjesztették. A következő finanszírozási időszakban a LEADER-t beépítették a vidékfejlesztési programokba és horizontális prioritási tengelyeket hoztak létre, amelyek szerint az összes vidékfejlesztési program intézkedéseinek támogathatónak kell lenniük (Oedl-Wieser et al., 2010). Jelenleg a LEADER ötödik periódusa zajlik.

A LEADER alulról felfelé építkező (bottom-up), részvételen alapuló megközelítés. A különféle érdekelt helyi szereplők (civil, vállalkozói és önkormányzati szfé-

ra) a helyi akciócsoportban egyesülnek (HACS), a köz- és magánszektor partnerségén keresztül együtt hoznak döntéseket a projektek pénzügyi támogatásáról. Ezek a partnerségek az integrált helyi fejlesztési stratégia alapján működnek együtt. A fejlesztési projektek leginkább közösségfejlesztés, a turizmus, a rekreáció, a falu megújítása, a kulturális örökség, alapszolgáltatások és az életminőség javításának területén valósulnak meg (Pollerman et al., 2014). A LEADER fő hozzáadott értéke a helyi igények és megoldások azonosítása, az érdekelt felek nagyobb elkötelezettsége és az innovációk létrejöttének lehetőségei. További előnyök a helyi erőforrások bevonása, a hálózatépítés, a kölcsönös tanulás és az integrált megközelítés az összetett gazdasági és társadalmi kérdések kezelésére (High – Nemes, 2007).

A 2007–2013-as programidőszakban a LEADER „mainstreammé” válása után a következő, 2014–2020-as tervezési időszak újra jelentős változásokat hozott a programban, még a neve is megváltozott, kibővítésre került, a közösségi irányítású helyi fejlesztés (Community led local development, CLLD) megközelítéssel (Finta, 2015). Az EU eredeti szándéka a LEADER-csoportok függetlenségének fokozása (többforrású finanszírozás) mellett az volt, hogy a LEADER-szerű fejlesztés a városokban is elérhetővé váljon. Különösen fontos volt ez a kisebb vidéki városok esetében, melyek egy-egy mikrorégió központjaként gyakran a vállalkozások, szolgáltatások fő helyszínei, de eddig a területi lehatárolás szabályainak megfelelően kimaradtak a LEADER tervezési és finanszírozási folyamataiból (Hamza et al., 2018). Az európai fejlesztéspolitika minden szintjén erősödött a területalapú szemlélet, amely kedvezett a helyi igények és a helyi szereplők fejlesztési elképzeléseit preferáló integrált fejlesztési módszernek.

A CLLD-módszer hozzáadott értékét a LEADER-ben kezdetektől fogva alkalmazott, de több modernizáción átesett hét spe-

cifkum, a LEADER hét kulcsszempontja segíti elő (*Skakelja – Di Federico, 2020*). A jelen tanulmány e szempontok megvalósulását értékeli a 2014–2020-as tervezési periódus első felében a Vidékfejlesztési Programon belül a LEADER program hazai alkalmazása során. Az alábbiakban a hét kulcsszempontnak az értékelés során általunk alkalmazott, az EU értékelési útmutatóján alapuló interpretációját mutatjuk be:

**1. Területi megközelítés:** a fejlesztési folyamat egy adott összefüggő és homogén térség lehetőségeire és problémáira fókuszál. A terület elég nagy ahhoz, hogy „elegendő kritikus tömeget biztosítson az emberi, pénzügyi és gazdasági erőforrások vonatkozásában egy életképes fejlesztési stratégia megvalósításához”, ugyanakkor „elég kicsi ahhoz, hogy lehetővé tegye a helyi interakciókat”. A LEADER-ben a lokális karakter tulajdonképpen annak biztosítása, hogy az akcióterület léptéke és a helyi akciócsoport területi szervezeti egységeinek kombinációja lehetővé teszik a helyi, személyes interakciókat, az összetartás és közös térségi identitás érvényesülését.

**2. Alulról jövő kezdeményezések (bottom-up) ösztönzése:** mind a helyi fejlesztési stratégia tervezése, mind pedig annak megvalósítása az érintettek bevonásával, az ő igényeik alapján történik. Ez a megközelítés általánosságban véve nagyon pozitív fényben tűnik fel, hiszen ösztönzi a decentralizált döntéshozatalt és felismeri a helyi lakosok szerepét a fejlesztési folyamatban. Mégis hordoz magában egyfajta megkülönböztetést a helyiek és a szakértők között, például a társadalmi igazságosság, a kirekesztés vagy a környezeti tudatosság területeivel kapcsolatban (*Storey, 1999*).

**3. Helyi partnerség:** a köz-, civil és üzleti szféra szereplőinek együttműködése a tervezésben és a közösen megfogalmazott célok megvalósításában. Az együttműködés hozzáadott értéket képvisel a LEADER programban, megosztott tudást és megértést hoz létre, kreatív lehetőségeket, sziner-

giát teremt. Emellett fejleszti az érdekeltek képességeit abban a tekintetben, hogy helyi szinten működjenek együtt a közös problémák megoldása érdekében (*Scott, 2004*).

**4. Innováció:** A vidékfejlesztésben alkalmazott innovációfelfogás jelentősen különbözik a fejlesztéspolitikában általában használt, technológiai megközelítéstől. A LEADER+ alatt egy bizottsági közlemény (*European Commission, 2006*) definiálta az innovációt, ennek elemeit az alábbiakban foglaljuk össze. Az innováció lehetséges elemei a LEADER-szerű vidékfejlesztésben

- új termék vagy szolgáltatás, piac;
- új módszer, cselekvési mód, amely lehetővé teszi a térség humán, természeti, pénzügyi erőforrásainak kombinációját, ami a belső potenciálok jobb kihasználását eredményezi;
- hagyományosan elkülönülten működő gazdasági ágazatok kombinációja, összekapcsolása;
- a helyi szereplők bevonása a döntéshozásba, a projektek megvalósításába, a részvétel megszervezésének eredeti módja.

A vidékfejlesztésben az innováció tehát technológiai megközelítés helyett (vagy mellett) nagyon gyakran inkább társadalmi vagy szervezeti. Néhány példa arra, hogy egy megoldás milyen szempontból lehet innovatív. Társadalmi, szervezeti innovációk lehetséges típusai a LEADER-szerű vidékfejlesztésben:

- ahogyan a projektet kifejlesztették és/vagy menedzselik;
- kiket és miként vontak be a projekt során;
- ahogyan a projekt finanszírozását megteremtették;
- ahogyan az eredményeket és a tanulságokat beazonosítják, felhasználják, kommunikálják;
- ahogyan a projekt önfenntartóvá válik;
- ahogyan a projekt más kezdeményezésekhez kapcsolódik.

**5. Több szektort érintő integrált fejlesztések:** A CLLD útmutató az „integrált” és

„ágazatközi” kifejezések jelentésével kapcsolatban az alábbiakat fogalmazza meg:

Integrált fejlesztések típusai a LEADER-szerű vidékfejlesztésben:

- egy vagy több ügy, probléma vagy célcsoport körül mozgósítja a közösséget, de szélesebb összefüggésbe helyezve, kifelé irányuló kapcsolatokat építve azon ágazatokkal és szereplőkkel, amelyek/akik befolyásolni képesek a helyzetet;

- ágazatokon és ellátási láncokon belüli vertikális, valamint ágazatok közötti horizontális kapcsolatok építése;

- hátrányos helyzetű területek összekapcsolása lehetőségeket hordozó területekkel (pl. város és vidéke, hátrányos helyzetű környékek és foglalkoztatási központok);

- kapcsolatok építése a helyi, regionális és országos szintű intézmények, szervezetek között;

- a különböző helyi támogatási intézkedések összhangban vannak, ugyanazon célok irányába mutatnak, tehát integráltak abban az értelemben, hogy mi valósul meg és hogyan.

**6. Együttműködések:** Célja egymás erőforrásainak és tudásának kiegészítése, közös hasznosítása olyan módon, hogy annak eredményéből az együttműködő partnerek mindegyike részesüljön. A LEADER-ben külön alintézkedés keretében támogathatók a HACS-ok közötti nemzetközi együttműködések és a hazai térségek közötti együttműködések.

**7. Hálózatépítés:** A LEADER helyi akciócsoportok hálózatba szervezése európai és nemzeti szinten a csoportok közötti tapasztalatcserét és a közös tanulást szolgálja. Ezen felül a LEADER HACS-ok részvétele más tematikus hálózatokban a HFS-ek céljainak megvalósulását segítheti elő. A LEADER-program innovatív projektjei a kitűzött céloknál többet értek el és a tudásalapú hálózatok kialakításával nagyban elősegítették a közösségek, valamint az intézmények közötti együttműködést (Kinsella et al., 2010).

## MÓDSZERTAN

Az értékelés az alábbi elemekből álló komplex vizsgálati módszertanon alapul:

- a műveleti adatbázisból kinyerhető számszerűsített adatok elemzése;

- a LEADER helyi felhívások vizsgálata;

- a LEADER helyi akciócsoportok körében végzett kérdőíves felmérés;

- a tervezésben és a megvalósításban érintett szakértők körében készített félig strukturált interjúk;

- a kvalitatív és kvantitatív vizsgálat eredményeinek ellenőrzésére, a LEADER HACS-ok június 3–4-én szervezett országos találkozásán megtartott validáló műhelymunkán.

A LEADER helyi felhívások vizsgálatát a helyi fejlesztési stratégiák megvalósításának kezdeti stádiuma indokolja. A 103 HACS összesen 621 db hatályos helyi pályázati felhívása és az azokban megfogalmazott tartalmi értékelési szempontok kategorizálásával és elemzésével elsősorban a HFS-ek megvalósulásával realizálódó hangsúlyok, a helyi fejlesztésekre gyakorolt várható hatás és a LEADER-specifikumok teljesülése mértékének előrejelzése volt a cél. A helyi felhívások az azokban támogatott fejlesztési terület(ek) alapján az alábbi kategóriákba lettek besorolva:

1. gazdaságfejlesztés;
2. települési infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése;
3. rendezvények támogatása;
4. civil szervezetek fejlesztése;
5. képzés/kapacitásfejlesztés;
6. hagyományörzés, örökségvédelem;
7. szegénység enyhítése, társadalmi befogadás;
8. tájelemek rekonstrukciója;
9. vegyes.

A több kategóriába sorolható tevékenységet támogató felhívások az értékelő által legdominánsabbnak ítélt területhez kerül-



tek. Ahol ezt nem lehetett egyértelműen eldönteni, az a vegyes kategóriába sorolódott.

A tartalmi értékelési kritériumok vizsgálatánál elsősorban a helyi fejlesztéseket ösztönző értékelési szempontok előfordulása és súlya, valamint a LEADER-specifikumok megjelenése állt a vizsgálat fókuszában. Az összesen 5072 db tartalmi értékelési szempontnak csaknem a fele (2516 db) az alábbi kategóriák valamelyikébe sorolható:

1. helyi fejlesztések elősegítése;
2. munkahelyteremtés, -megőrzés;
3. az új termék/szolgáltatás; a minőség-biztosítási rendszerben való részvétel;
4. együttműködés;
5. innováció;
6. területi kiegyenlítés;
7. környezeti fenntarthatóság;
8. szegénység enyhítése, felzárkózás, befogadás.

A helyi akciócsoportok munkaszervezeteinek körében végzett kérdőíves felmérés az alábbi témákra koncentrált: a helyi fejlesztési kapacitások alakulása, a helyi fejlesztési stratégiák céljai megvalósulásának várható mértéke és a LEADER-specifikumok érvényesítése. A kérdőívre a HACS-ok 45%-a, 46 HACS válaszolt. A válaszok ellenőrzésére és árnyalására HACS-munkaszervezetek közreműködésével megrendezett validáló műhelymunka keretében került sor. Az alábbi 6 témakörben összesen 46 kérdést tartalmazott a kérdőív:

1. a HACS területében, összetételében, finanszírozásában történt változások;
2. a munkaszervezet humán és szervezeti erőforrásai;
3. relevancia és hatás;
4. a LEADER-megközelítés elemeinek gyakorlati működése;
5. többszintű kormányzás működése;
6. a LEADER hozzáadott értéke.

A kérdőív egyes kérdései az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) *ex-post* értékelése keretében végzett kér-

dőíves felmérésben is szerepeltek, így az arra adott válaszok alkalmat teremtenek az összehasonlításra. Természetesen az összetetésnél figyelembe kell venni, hogy a két felmérés a programvégrehajtás különböző fázisaiban zajlott. Az ÚMVP esetében egy végéhez közeledő programról volt szó, míg a VP esetén eltelt ugyan több év a program elfogadása óta, de a vizsgált időszakban (2018. december 31-ig) kötelezettségvállalás és kifizetés még nem történt.

### **AZ ÉRTÉKELÉS AZ ALÁBBI SZAKASZOKRA ÉPÜL**

1. Az előkészítő szakaszban megtörtént a téma vonatkozásában releváns felhívások vizsgálata és az értékelés módszertanának meghatározása. Azonosításra kerültek az adatigények és elkészültek a HACS-kérdőívek.

2. A megfigyelési szakaszban az Irányító Hatóságtól (IH) és a Magyar Államkincstártól (MÁK) kapott adatok strukturálására, illetve a LEADER helyi akciócsoportok körében sor került az online kérdőívvezés lefolytatására. Ezekon felül megtörtént a LEADER helyi felhívások adatbázisának összeállítása: tematikus kategorizálás, a tartalmi értékelési kritériumok és indikátorok strukturálása.

3. Az elemzési szakasz a LEADER-hez rendelt VP-indikátorok teljesülését és a kvalitatív vizsgálatok eredményeit részletezi.

4. Az értékelési szakaszban a kvantitatív és kvalitatív értékelésből származó eredmények szintetizálását követően került sor a következtetések és javaslatok megfogalmazására. A CLLD-módszer hozzáadott értékét az intézkedés megvalósításának vizsgált időszakra eső stádiumában csak becsülni lehetséges. A LEADER helyi felhívások vizsgálata és a LEADER helyi akciócsoportok körében végzett kérdőíves felmérés eredményei leginkább orientációs funkciót töltenek be a CLLD hozzáadott értékének becslése tekintetében.

## ELEMZÉS

### Helyzetértékelés

A helyzetértékelés fejezet első része röviden bemutatja az intézkedés pénzügyi előrehaladását. A fejezet második részében a CLLD hozzáadott értékét potenciálisan előidéző, a megvalósítást jellemző specifikumok bemutatására kerül sor.

A LEADER négy alintézkedése közül a *helyi partnerségek felkészülése alintézkedés (19.1)* a vizsgált időszakban lezárult az erre allokált forrás 100%-ának kifizetésével. A *helyi fejlesztési stratégiák megvalósítása alintézkedés (19.2)* 2018. december 31-ig nem jutott el a kötelezettségvállalásig. A vizsgálat időpontjában 621 db helyi felhívás volt hatályos, amelyre 2018 végéig összesen 9649 db támogatási kérelmet nyújtottak be. 2019 január és június között 35,32 millió euró lekötésére került sor és 9,99 ezer euró ÚMVP-determináció kifizetése történt meg ebben az időszakban. Az *együttműködések (19.3) alintézkedés* keretében 2017 márciusában megjelent pályázati felhívásra 2018. december 31-ig 233 db kérelmet nyújtottak be. 2019. június 30-ig 3,25 millió euró lekötésére került sor és 11,118 millió euró ÚMVP-determinációs kifizetés történt meg. A *helyi akciócsoportok működtetése (19.4) alintézkedés* keretében 2018. december 31-ig 103 akciócsoport összességében a keretösszeg 41%-ának megfelelő összegű, 11,933 millió euró támogatásban részesült. Ehhez az alintézkedéshez kapcsolódik további 2,967 millió euró korábbi időszakról áthúzódó determináció kifizetése. 2019 első fél évében ezen alintézkedés keretében kötelezettségvállalás nem történt, viszont 2,879 millió euró kifizetésére került sor.

### Indikátorok, kulcsmutatók, statisztikai adatok elemzése

#### *Területi megközelítés és alulról jövő kezdeményezések*

A címben szereplő LEADER-specifikumokkal összefüggő értékelési kritéri-

um: a HACS-ok által lefedett vidéki terület és népesség nem csökkent.

Magyarországon a Vidékfejlesztési Program 6. prioritásában vidékinek definiált (támogatásra jogosult) települések teljes körben lefedettek LEADER helyi fejlesztési stratégiákkal. A program szempontjából vidéki térségnek minősül az a település, ahol közigazgatási jogállástól (város/község) függetlenül:

- a népesség 10 ezer főnél kevesebb;
- 10 ezer fő feletti lakossággal rendelkező tanyás települések külterületei;
- nem jogosult a fenti jellemzők ellenére sem: Budapest és a budapesti agglomerációhoz tartozó települések.

A HACS-ok által lefedett terület a 2007–2013-as támogatásra jogosult területhez képest nem csökkent, továbbra is megvalósul a VP által vidékinek minősített települések teljes lefedettsége.

Az Éves Végrehajtási Jelentés egyik kötelező indikátora az R22/T21 – A helyi fejlesztési stratégiákkal lefedett vidéki népesség aránya. Az indikátor számítására vonatkozó útmutatás szerint a mutató értékét a VP LEADER intézkedéséből finanszírozott helyi akciócsoportok által érintett népesség (O18) számának a VP által lefedett teljes vidéki népességen belüli aránya adja. A VP-ben meghatározott célérték 68,03. Az Éves Végrehajtási Jelentésben ezt az értéket a helyi fejlesztési stratégiák által érintett települések teljes állandó népességének a Bizottság város-vidék tipológiája alapján elsődlegesen vidékinek és köztesnek minősített terület népességéhez viszonyított aránya adja. A helyi akciócsoportok által lefedett népesség az IH adata alapján 5 365 000 fő, amely tartalmazza a csak külterülettel jogosult „tanyás” települések belterületi lakosságát is. Az Eurostat által elsődlegesen vidéki és köztes területek 2017-es népessége 8 044 857 fő. Fentiek alapján az R22/T21: a helyi fejlesztési stratégiák által érintett vidéki népesség száza-

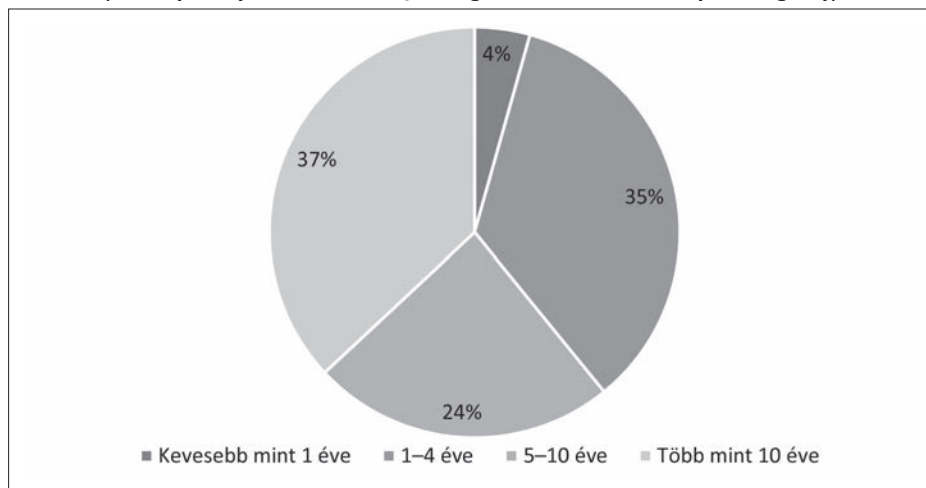
lékos aránya (6B kiemelt terület) 66,00%. A VP-ben megadott célérték 68,03%, amely ezáltal teljesítettnek mondható.

Az értékelés során elvégzett kérdőíves felmérés HACS-ok akcióterületére vonatkozó kérdésére a 45 értékelhető választ adó válaszadóból 16-nak nem változott a korábbi időszakhoz képest az akcióterülete, 29-nek viszont igen. Utóbbiak többsége (19) szerint a változás érdemben nem befolyásolta a működést. Hat válaszadó szerint a változtatásnak pozitív hatása volt, melyek közül hárman a területük csökkenését éltek meg úgy, hogy ezáltal hatékonyabban tudják ellátni a feladatukat, egy válaszadó újonnan alakult HACS, egy másiknak pedig néhány településsel nőtt a területe. Egy HACS ugyanakkor nem indokolta a pozitív változást. Négy HACS említette, hogy a területváltoztatás az eddigi kialakult partnerség működésére kedvezőtlenül hatott. Két esetben csökkent a terület, az egyik esetben direkt politikai hatásra, másik esetben a megyehatárhoz való kötelező alkalmazkodás miatt. Egy HACS említette, hogy egy szomszédos, korábban nem megfelelően funkcionáló HACS olvadt a korábbi

partnerségbe, amely jelentősen növelte a területet és így csökkent a hatékonyság. Egy HACS pedig a korábbi járásközpont jogosulatlanul válását ítélte meg negatív változásként, mivel így a térség egyetlen mikrotérségi hűzótelepülése esett ki a fejlesztési folyamatból.

A fejlesztési keretösszeg csökkenésével a munkaszervezet működtetésére fordítható forrás, így az abból finanszírozható helyi fejlesztési kapacitás is csökkent. Ehhez képest a kérdőíves felmérés tanulsága szerint a HACS-oknak a vártnál valamivel nagyobb mértékben sikerült megőrizniük az előző időszakban felhalmozott, a munkaszervezetben, a kiépített kapcsolatrendszerben és bizalmi szintben megtestesülő vidékfejlesztési kapacitást. A megkérdezettek túlnyomó része szerint a tapasztalatok jelentős részét (személyes és intézményi tudás, kapcsolatrendszer) sikerült megtartani és kibővített formában használni. A 46 érvényes válasz alapján a munkaszervezetek átlagos foglalkoztatotti létszáma az előző időszakra jellemző 5 főről ugyan 3 főre csökkent, de a jelenlegi alkalmazottak többsége (59%-a) már az előző

I. ábra  
A HACS munkaszervezetének jelenlegi vezetője hány éve tölti be ezt a munkakört?  
(Years spent by the current chief manager with the LAG development agency)



Forrás: kérdőíves felmérés a HACS-ok körében, 2018



időszakban is HACS-munkaszervezetben dolgozott. A munkaszervezet vezetője a válaszadók csaknem kétharmadánál több mint öt éve, 37%-nál több mint 10 éve tölti be ezt a funkciót, tehát többségük a LEADER-csoportok megalakulása, de legalábbis már az előző tervezési időszaktól kezdve vezető (1. ábra). Fentiek alapján a LEADER program eddigi hazai iterációja alatt összegyűjtött tapasztalat helyi szinten folytatólagosan megmaradt és jelenleg is rendelkezésre áll. A validáló műhelyen ettől eltérő vélemények is elhangzottak. Egyrészt az, hogy torzíthatja az eredményt, ha a kérdőívet elsősorban olyan HACS-ok töltötték ki, amelyek tapasztalt kollégákkal működnek és a sajátjukká vált az a kultúra, hogy véleményük megosztásával segítik a program működését. Másrészt többször elhangzott, hogy a LEADER sokat veszített a jelentőségéből, ami miatt több tapasztalt kolléga is elhagyta ezt a területet.

A kérdőív eredményeit validáló műhelyen elhangzott, hogy a csökkentett kapacitás következtében elsősorban a LEADER hozzáadott értéke szempontjából kulcsfontosságú feladatok elvégzésére marad kevesebb humán erőforrás. Ilyenek a hálózatépítés, projektek generálása, a pályázók érdemi segítése. Ez utóbbira nagy szükség lenne mindhárom szektorban, mivel kicsik az adható projektösszegek, ennek ellenére a támogatási kérelmek követelményei nem egyszerűsödtek. Az önkormányzatok esetében csak az önkormányzati többségi tulajdonban lévő nonprofit kft.-k írhatnak pályázatot, amelyek sok esetben nem vállalják a LEADER-ben jellemző alacsony költségvetésű projekteket. A vállalkozások és a civilek esetén a pályázatiíróknak nem éri meg a LEADER-pályázatok megírása és menedzselése ugyanebből az okból. Fentiek miatt érezhetően romlott a pályázatok minősége is.

A validáló műhelymunkán megjelentek szerint a 3 fő munkaszervezeti alkalmazott nem teljesen fedi a valóságot (bár a műhe-

lyen képviselt HACS-ok munkaszervezeti létszámának átlaga is kb. 3 fő volt). Véleményük szerint a munkaszervezetek aktív dolgozói létszáma ténylegesen nem éri el a hármat. Valószínűsítették, hogy olyan munkavállalókat is figyelembe vettek a kérdőívek kitöltői, akik más projektekből vannak finanszírozva, esetleg a részmunkaidős foglalkoztatottakat egészenek számolták, vagy a szerződéses munkaviszonyban lévőket is beszámolták. Jellemző, hogy a korábbi időszakban alkalmazottként elvégzett feladatokat (pl.: informatika, könyvelés) ebben az időszakban kiszervezik.

A kérdőíves felmérés adott kérdésére kapott 36 érvényes válasz alapján a munkaszervezet dolgozói hasznos munkaidejének csaknem felét (45%) a kérelemkezelés tölti ki. Az ÚMVP *ex-post* értékelésében ugyanezen kérdésre érkezett válaszok eredményével összehasonlítva ez jóval több, mint a korábbi időszakban. A 2. ábrán jól látható, hogy a 2014–2020-as időszakban a HACS-ok megítélése szerint kevesebb kapacitás marad a hozzáadott értéket jelentő feladatok elvégzésére.

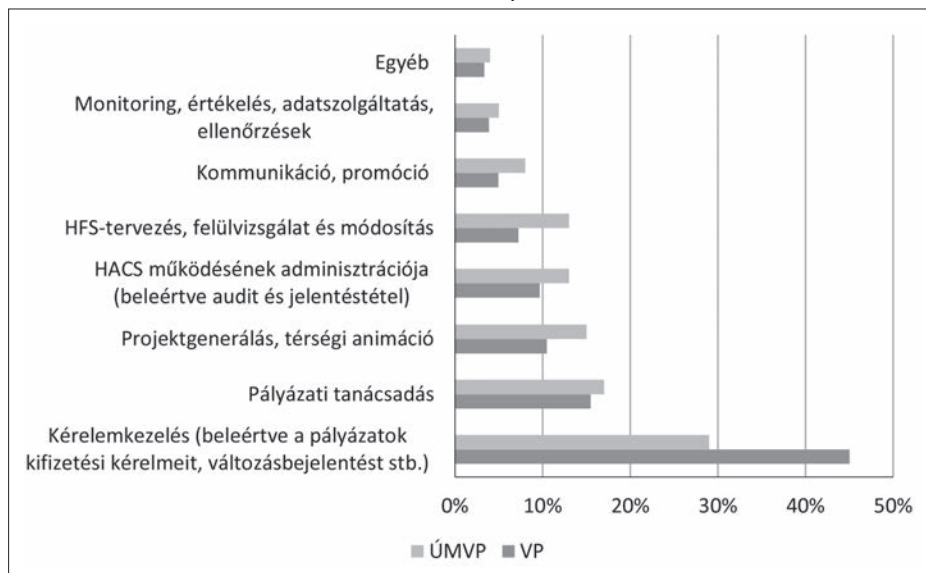
Pozitívként merült fel, hogy a HACS-ok saját kifizetési kérelmének elkészítése ugyanakkor lényegesen egyszerűsödött.

A HACS-ok a jelenlegi programozási időszakban nagyobb arányban vesznek részt más OP-k projektjeiben, mint a korábbi időszakban (3. ábra). A legtöbben az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) 1.2.1; 1.4.3; 1.5.2; 1.5.3; 2.1.2; és a Terület és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) 3.2.1; 5.1.2; 5.3.1; 7.1.1; TOP CLLD programokban vesznek részt, de említették többek között az INTERREG, a Magyar Falu Program, a Nemzeti Civil Alap, a ROMACT, a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) támogatásokat, egy H2020-as projektet, valamint a VP több felhívását.

A műhelymunkán elhangzottak szerint ez egyrészt kényszer a munkaszervezet működési forrásainak és kapacitásának kiegészítésére.

2. ábra

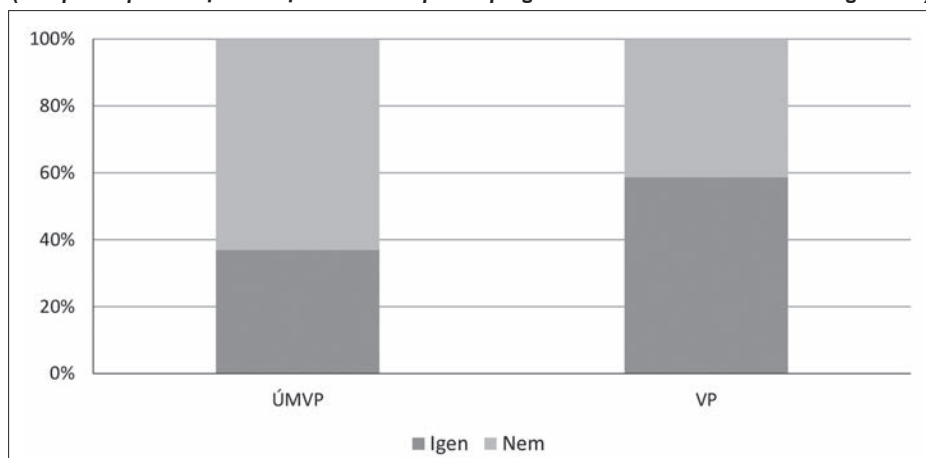
**A munkaszervezet dolgozói hasznos munkaidejének megoszlása  
(Distribution of working time of LAG development agency employees between different activities)**



Forrás: kérdőíves felmérés a HACS-ok körében 2016 és 2018

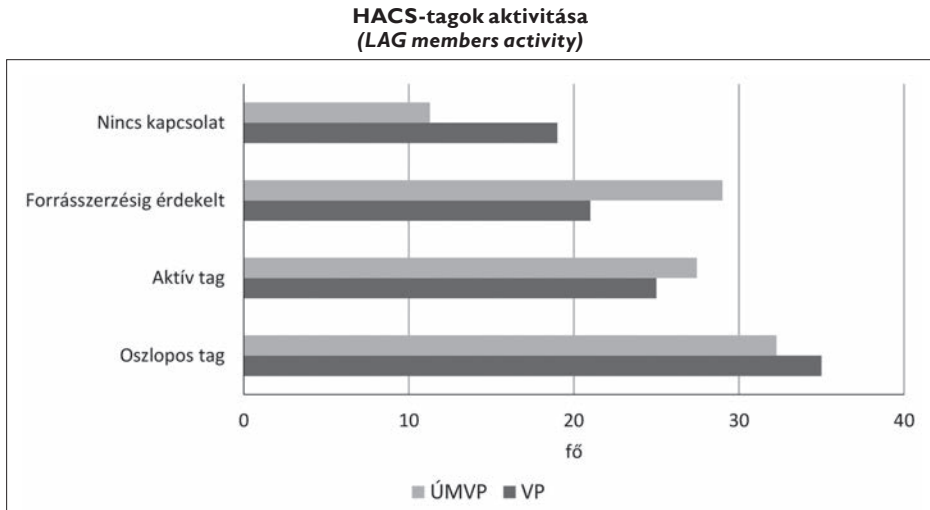
3. ábra

**Részt vett-e/részt vesz-e az akciócsoport a VP LEADER-en kívüli programok, projektek előkészítésében, megvalósításában?  
(The participation of LAG in funded development programmes outside the LEADER Programme)**



Forrás: kérdőíves felmérés a HACS-ok körében, 2016 és 2018

4. ábra



Forrás: kérdőíves felmérés a HACS-ok körében, 2016 és 2018

szítésére, másrészt ugyanakkor a legtöbb ilyen projekt hozzájárul a HFS céljainak teljesüléséhez, továbbá gazdagítja/életben tartja a HACS kapcsolatrendszerét. Javasolt annak későbbi időpontban történő értékelése, hogy az addicionális projektek hogyan hatottak a HACS humán erőforrására, a helyi partnerségre és a HFS-ek céljainak teljesülésére.

#### *A helyi partnerség*

A kérdőív tanulsága szerint a HACS-tagok száma érdemben nem változott az elmúlt időszakhoz képest (átlag 99). Az egyesületek tagságában a civil/vállalkozói/közszféra aránya a 27 értékelhető válasz alapján: 31/38/30%. Az „oszlopos tagok” aránya – aki eljár az ülésekre, népszerűsíti a HACS munkáját és a LEADER-t a térségen belül és kifelé egyaránt, pályázik, másokat is erre biztat, erősíti a térség kohézióját, az együttműködést, hálózatosodást – a korábbi tervezési időszakhoz képest nőtt, amely a validáló műhelyen elhangzottak alapján abból ered, hogy akik korábban támogatásban részesültek, pozitív tapasztalatokat gyűjtöttek és sok esetben aktívak maradnak (4. ábra).

#### *Innováció*

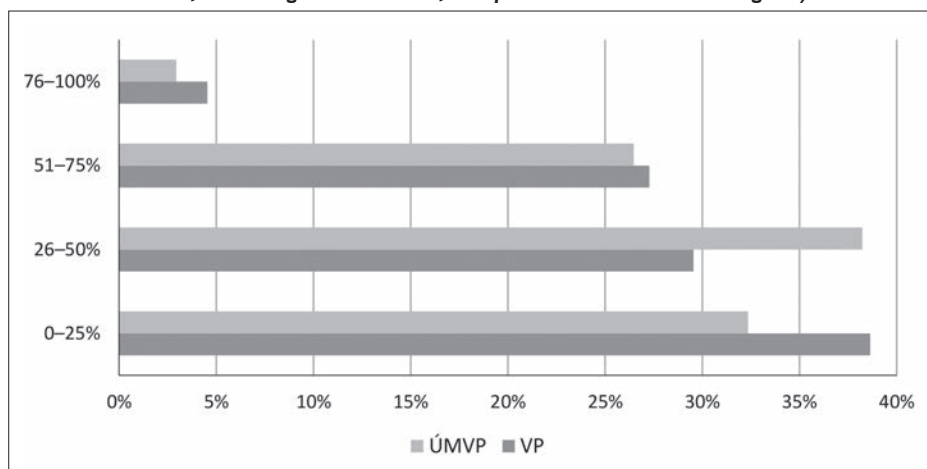
Az Éves Végrehajtási Jelentés egyik értékelési kritériuma szerint a LEADER ösztönözte az innovativitást. A program megvalósításának jelenlegi stádiumában a helyi felhívásokban az innovativitás szempontjának megjelenése és súlya lett vizsgálva, illetve a HACS-kérdőív is rákérdezett az innovációs szempont teljesülésére. A helyi felhívások vizsgálatánál az innovativitás kategóriába sorolt értékelési szempontok vonatkoztak például a technológiai innovációra, a marketing és értékesítés újszerű megoldásaira, de ide sorolódott a „fecskeház” típusú társadalmi innováció is. A HACS-ok 45%-a összesen 128 db felhívásban alkalmaz e kategóriába sorolható értékelési szempontot. A szempont súlya az összes adható pontszámon belül 2%.

Külön vizsgáltuk az új termék/szolgáltatás létrehozását, amely az EU vidékfejlesztési programokban (illetve az ebben a cikkben) használt innovációfelfogás szerint nem kimondottan tartozik az innováció fogalomkörébe, mert nem a térség szempontjából, hanem a pályázó szervezet eddigi tevékenysége szempontjából jelent újdonságot. Ezt a szempontot a HACS-ok további 40%-a

5. ábra

**A LEADER-ben rendelkezésre álló forrás hány százaléka eredményez majd olyan fejlesztéseket, amelyek a térségben társadalmi, technológiai innovációnak, új terméknek/ szolgáltatásnak számítanak?**

*(What percentage of the resources available in LEADER will result in developments that are social, technological innovation, new products / services in the region?)*



Forrás: kérdőíves felmérés a HACS-ok körében, 2016 és 2018

pontozza és a felhívások 12%-ában (76 db) jelenik meg értékelési kritériumként.

A HFS-ek tervezését segítő folyamat tartalmazott a korábbi évek tervezéséhez képest újszerűséget. Egyrészt a HACS-ok számára rendelkezésre álltak a HFS helyzetfeltáró részéhez szükséges statisztikai adatok települési, HACS-térségi, megyei és országos összehasonlításban diagramok és kartogramok formájában egyaránt. Ez jelentősen megkönnyítette és szemléletesebbé tette a tervezést. A tervezési folyamat segítése is tartalmazott újdonságot, miszerint a HACS-ok által elkészített első tervezetek részletes szakmai javaslatokkal lettek ellátva, ami segítette a tervek véglegesítését. Ehhez személyes és írásbeli konzultációs lehetőségek álltak rendelkezésre.

A kérdőív azon kérdésére, hogy a LEADER-ben rendelkezésre álló forrás hány százaléka eredményez majd olyan fejlesztéseket, amelyek a térségben társadalmi, technológiai innovációnak, új terméknek/szolgáltatásnak számítanak, 46 értékelhető válasz érkezett. A válaszadók

csaknem 40%-a vélekedett a beérkezett kérelmek alapján úgy, hogy a LEADER-ben alacsony az innovációs tartalom és a rendelkezésre álló forrás kevesebb mint 25 százaléka eredményez majd olyan fejlesztéseket, amelyek a térségben társadalmi, technológiai innovációnak, új terméknek/szolgáltatásnak számítanak. Ez nagyjából megegyezik az ÚMVP *ex-post* értékelés során kapott eredménnyel. A válaszok alapján a megjelentetett helyi felhívások felénél jelenik meg tartalmi vagy jogosultsági elvárásként az innováció (5. ábra).

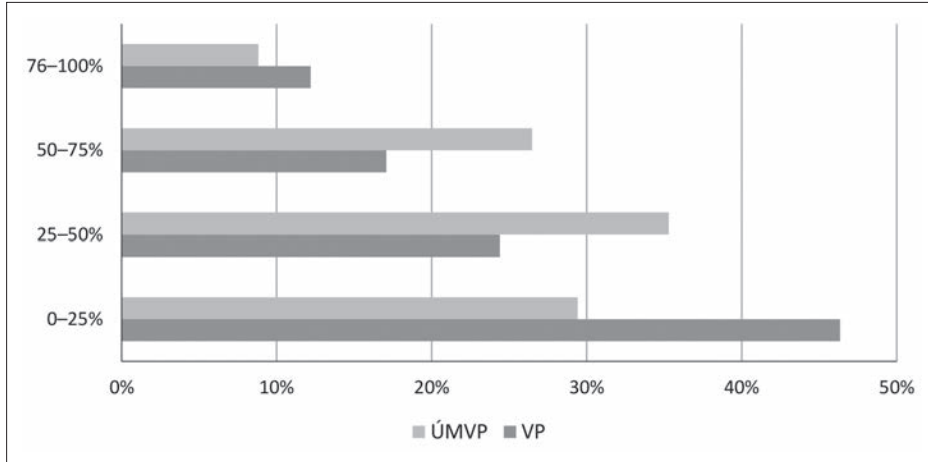
A validáló műhelybeszélgetésen elhangzott, hogy a merev eljárásrend és az inkább szankcionáló, mint segítő kérelemkezelés nagymértékben nehezíti az innovációt, nem ad teret a kísérletezésre, új dolgok kipróbálására.

#### *Ágazatok közötti integráció*

A kérdőív azon kérdésére, hogy a LEADER-ben rendelkezésre álló forrás hány százaléka eredményez olyan fejlesztéseket, amelyek több szektorra épülnek vagy

6. ábra

**A LEADER-ben rendelkezésre álló forrás hány százaléka eredményez olyan fejlesztéseket, amelyek a szektorok közötti integrációra épülnek, erősítik azt?**  
 (What percentage of the resources available in LEADER will result in developments that build on and strengthen cross-sectoral integration?)



Forrás: kérdőíves felmérés a HACS-ok körében, 2016 és 2018

erősítik az ágazatok közötti kapcsolatokat, a HACS-kérdőív válaszadóinak (42 db érvényes válasz) csaknem fele a legalacsonyabb, 25% alatti kategóriát választotta. Csupán 19% jelölte azt, hogy a forrás több mint felét fordítják olyan fejlesztésekre, amelyek több szektort, ágazatot érintenek. Az érvényes választ adók az általuk összesen megjelentetett 255 db helyi felhívásából 101 esetében alkalmazták a több ágazatot érintő fejlesztések preferenciáját. Ezek szerint az ÚMVP *ex-post* értékeléséhez képest némileg javult a helyzet, de továbbra is elmondható, hogy az intézkedés keretén belül a fejlesztések vonatkozásában az ágazatok közötti kapcsolat gyenge (6. ábra).

### Együttműködés

Az Éves Végrehajtási Jelentés további értékelési kritériuma szerint a „LEADER ösztönözte a partnerséget és az együttműködések kialakulását”. Az ehhez tartozó addicionális indikátor „A LEADER keretén belül létrejött partnerségek száma”: Ezt a mutatót szintén a megvalósulás későbbi fázisában lehet vizsgálni, tekintettel arra,

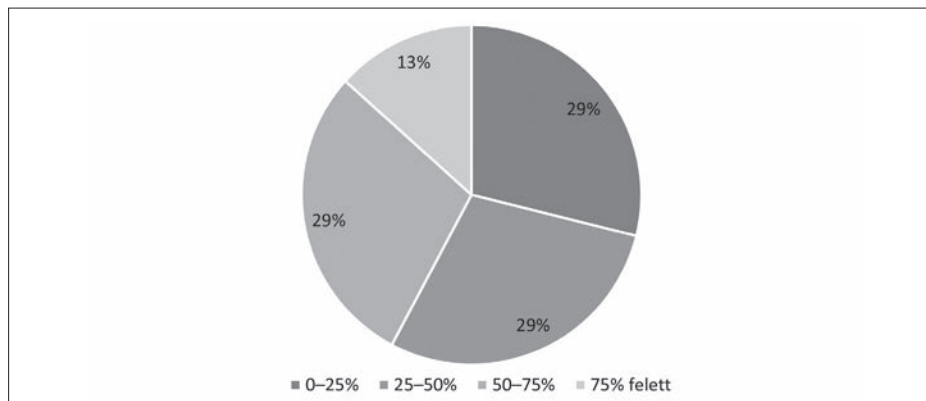
hogy a vizsgált időszakban (2018. december 31-ig) az érintett projektek nem jutottak el a kötelezettségvállalásig. Javasolt a későbbiekben a műveleti adatbázisból a konzorciumban megvalósuló fejlesztések (beleértve térségek közötti és nemzetközi együttműködések), illetve az együttműködésben megvalósított fejlesztések összesítése, befejezett projektek esetén a szempont érvényesülésének validálása reprezentatív mintán. A vizsgálati időszakra vonatkozóan a helyi felhívásokban a partnerség/együttműködés szempontjának megjelenése és súlya lett vizsgálva, illetve a HACS-kérdőívben is szerepelt kérdés a szempont teljesülésével kapcsolatban.

A helyi akciócsoportok körében végzett kérdőíves felmérés rákérdezett arra, hogy a beérkezett támogatási kérelmek alapján a LEADER-ben rendelkezésre álló forrás hány százaléka eredményez olyan fejlesztéseket, amelyek tartalmas, érdemi együttműködésre épülnek és/vagy azt eredményeznek. A válaszadók 58%-a szerint a forrás kevesebb mint felét használják ilyen típusú fejlesztésre. A beérkezett válaszok



7. ábra

**A LEADER-ben rendelkezésre álló forrás hány százaléka eredményez olyan fejlesztést, amely érdemi együttműködésre épül és/vagy azt eredményez?**  
 (What percentage of the resources available in LEADER results in a development that is based on and / or results in meaningful cooperation?)



Forrás: kérdőíves felmérés a HACS-ok körében, 2018

13%-a ugyanakkor az együttműködés igen magas forrásarányát, további 29%-a pedig szintén jelentős, 50% feletti arányát prognosztizálja. A 44 válaszadó által megjelentetett 278 db helyi felhívás több mint felében (157 db) szerepel az együttműködés jogosultsági vagy tartalmi értékelési szempontként és csupán 5-en jelezték, hogy egyik felhívásukban sem értékelték azt. Ebből arra lehet következtetni, hogy a fejlesztéseknek ugyan nem a túlnyomó, de számottevő része épül együttműködésre vagy együttműködést eredményez (7. ábra).

Az együttműködés kategóriába sorolható tartalmi értékelési szempont a megjelentetett 621 db helyi felhívásból 298-ban szerepel és az említések száma 372 db. A HACS-ok 78%-a alkalmaz ebbe a kategóriába sorolható értékelési szempontot. Az együttműködés mint értékelési szempont súlya az összes adható pontszámokon belül 7%.

### Hálózatépítés

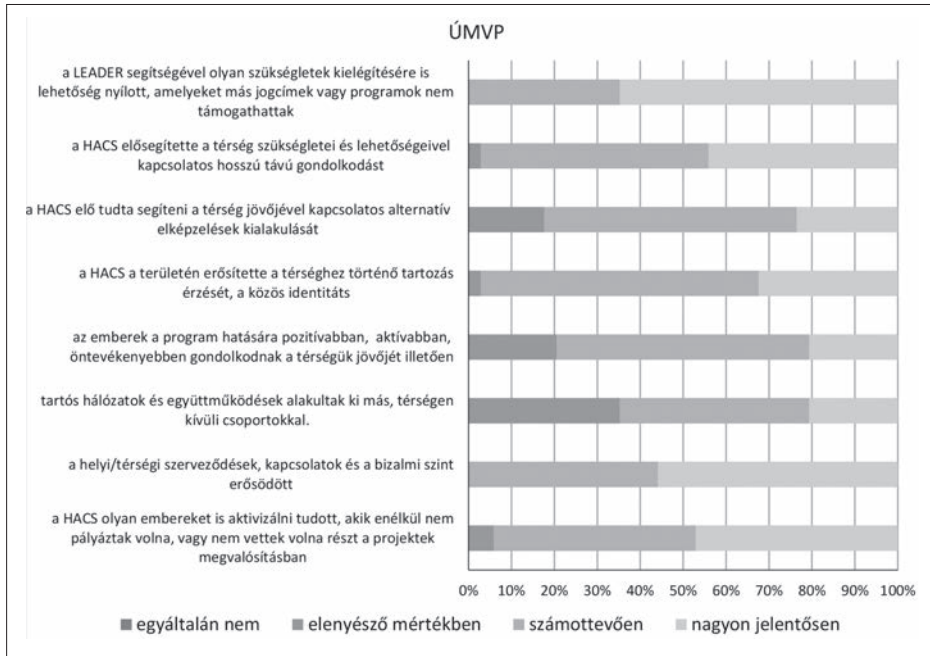
A kérdőíves felmérés 46 válaszadójából tíz hozott létre valamilyen tematikus hálózatot vagy vált annak tagjává. Ezek nagyjából megegyeznek a korábbi, ÚMVP

idejében létrehozott hálózatokkal. A mennyiség sem változott számottevően a korábbi időszak óta. Hárman említették a Vidék Minősége védjegyhálózatot, egy helyen megjelenik egy REL-kezdeményezés, egy helyitermék-program, egy nyitottportahálózat, több kulturális, környezet- és természetvédelmi hálózat, polgármesterek hálózata és egy közszolgáltatási hálózat. Az említett hálózatok átlagosan 18 tagot számlálnak. A műhelymunkán elhangzott, hogy további forrásra lenne szükség ahhoz, hogy a HACS-ok hálózatépítéshez szükséges készséggel, kompetenciával rendelkező munkatársakat tudjanak foglalkoztatni.

A Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat (MNVH) működésének értékelése nem tartozott a 17-es értékelési kérdés megválaszolásának témakörébe, külön értékelési kérdés foglalkozik e témával. Az egyik fontos következtetés az MNVH működésével kapcsolatban, hogy „tevékenységei között nem jelenik meg hangsúlyosan a hálózatos működés ösztönzése. Az MNVH tevékenységének jelentős részét a Vidékfejlesztési Program kommunikációja teszi ki. Egyelőre kevés eredmény azonosítható az innovatív projektek ösztönzése, a REL alprogram

8. ábra

**Milyen mértékben járult hozzá a LEADER megvalósítása az alábbiakhoz?  
(To what extent has the implementation of LEADER contributed to the following?)**



Forrás: kérdőíves felmérés a HACS-ok körében, 2016 és 2018

támogatása terén.” (Forrás: Válaszok a vidékfejlesztésre vonatkozó közös értékelési kérdésekre.)

## EREDMÉNYEK, HATÁSOK

A program megvalósításának 2018. december 31-ig terjedő szakaszát tekintve korai lenne konkrét hatásokról beszélni. Az eddig elért eredmények közé tartozik, hogy az ország teljes vidéki térségét lefedően megalakultak a helyi partnerségek, megterveztek a helyi fejlesztési stratégiákat és megjelentettek több mint 600 helyi felhívást.

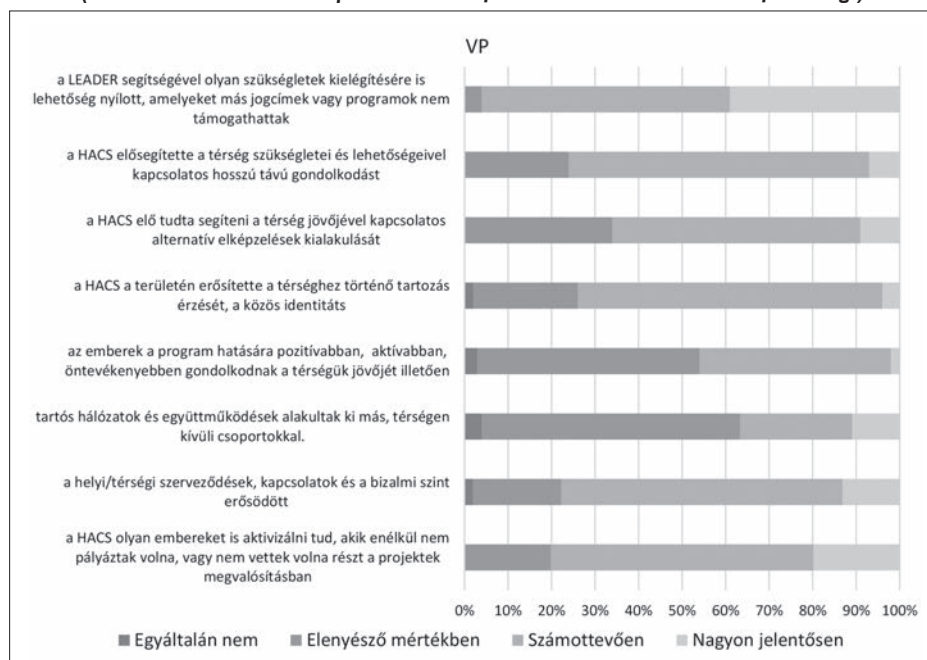
Az éves jelentésben szereplő számszerűsített mutató, az R24/T23: a támogatott projektek (LEADER) által létrehozott munkahelyek (6B kiemelt terület) értéke a vizsgált időszakra vonatkozóan 0. A helyi felhívások vizsgálatának eredménye alapján ugyanakkor valószínűsíthető,

hogy a program megvalósulásával az 500 fős célérték teljesülni fog. Ezt egyrészt a gazdaságfejlesztés jelentős súlya (a teljes keretösszeg 62%-a), illetve a munkahelyteremtést, -megőrzést szolgáló tartalmi értékelési kritérium előfordulásának gyakorisága támasztja alá. Ezt a kritériumot csaknem az összes helyi akciócsoport (92%) alkalmazza valamelyik felhívásánál és a felhívások csaknem felében megjelenik (42%). A vizsgált kategóriák közül a munkahelyteremtés, -megőrzés kategóriában a legmagasabb az adható maximális pontszám átlaga (13 pont). Az adható összes pontszámnak ez a kategória a 6%-át teszi ki.

A HACS-munkaszervezetek körében készített kérdőív ismételten feltette az ÚMVP *ex-post* értékelésben korábban szereplő, a LEADER hozzáadott értékére közvetlenül vonatkozó kérdést. A válaszokból arra lehet következtetni, hogy az intézkedés végrehaj-

9. ábra

**Milyen mértékben járult hozzá a LEADER megvalósítása az alábbiakhoz?  
(To what extent has the implementation of LEADER contributed to the following?)**



Forrás: kérdőíves felmérés a HACS-ok körében, 2016 és 2018

tásának eddigi időszakában a LEADER-módszer alkalmazásának hozzáadott értéke összességében jelentősen csökkent az ÚMVP óta (8–9. ábra).

Az interjúk, illetve a validáló műhelymunka tanulsága szerint ennek fő oka, hogy a korábbi időszakhoz viszonyított jelentős forráscsökkenés miatt a LEADER sokat veszített a súlyából a helyi szintű fejlesztéspolitikában és a vállalkozók körében egyaránt. Tovább rontotta a helyzetet, hogy az ÚMVP vége után évekig nem volt új pályázati kiírás, nem voltak rendezvények, így nagyon nehéz volt fenntartani a helyi szereplők érdeklődését, az előző program során kiépített kapcsolatrendszert, bizalmi szintet és a LEADER többi, „folyamat típusú” eredményeit. A másik ok, hogy az új időszakban a működési források csökkenésével jóval kevesebb kapacitás marad projektgenerálásra, hálózatépítésre, animá-

cióra. A HFS tervezését követően sok helyütt a kérelemkezelésre és esetleg néhány fórum megtartására korlátozódik a HACS tevékenysége. A harmadik ok az elhúzódozó kérelemkezelés, ami rontja az intézményrendszerbe, a pályázati rendszerbe, a helyi stratégia megvalósításába vetett bizalmat, az előző időszakokban létrehozott, felépített vidékfejlesztési eredményeket és erőforrásbázist.

### KÖVETKEZTETÉSEK, AJÁNLÁSOK

A beruházás jellegű intézkedések közül a vizsgált időszakban a LEADER helyi fejlesztési stratégiák megvalósítására érkezett a legnagyobb számú támogatási kérelem (9649 db), melyek átlagos támogatási igénye 13,7 ezer euró. A nagyszámú, kisléptékű kérelem kezelése jelentős erőforrást igényel a HACS-ok és az intézményrendszer szintjén.

A kisléptékű kérelmek esetén sem, vagy nagyon kis mértékben alkalmaznak egyszerűsített költségelszámolást. Amennyiben a kérelemkezelés menete nem gyorsul, nagy a kockázata annak, hogy nem lesz idő „újabb kör” meghirdetésére, illetve a visszahulló források determináció nélküli lekötésére.

A kérdőív válaszai alapján a HACS-ok egy részének (10%) változatlan feltételek mellett csupán 2019-ig elegendő a működési forrása, 72%-uk 2020-ig lesz képes működni, 17%-uk annál tovább. Javasolt a HACS-munkaszervezetek szintjén a kérelemszámnak és az ezekkel kapcsolatos feladatmennyiségnek megfelelő működési forrás biztosítása a program zárásáig. A validálóműhely alapján hasznos lenne a program megvalósításában érintett szereplők közös tanulásához rendszeres és alkalomszerű platform megteremtése. Több alkalom szükséges a tartalommal megtöltött szakmai programokhoz.

### **A 2020 UTÁNI TERVEZÉSI IDŐSZAKRA VONATKOZÓ AJÁNLÁSOK**

A javaslatok kialakításánál azt vettük alapul, hogy a 2018/392 Tanácsi rendelet alapján a LEADER-re fordítandó EMVA-támogatás és nemzeti társfinanszírozás összege a 2014–2020-as időszakhoz képest mintegy 5%-kal csökken. Ez akkor áll fenn, ha Magyarország a 2021–2027 közötti időszakban is a kötelező minimum 5%-ban határozza meg a LEADER keretösszegét. Ehhez kapcsolódóan javasolt a LEADER-re fordítandó keretet a kötelező minimum 5%-ot meghaladó összegben meghatározni.

A vizsgálat során az egyik legjelentősebb negatívumként fogalmazódott meg a LEADER HACS-ok által kezelt források 2007–2013-as időszakhoz viszonyított jelentős csökkenése. Az ÚMVP III. tengelyes forrásainak kezelése a HACS-okat jelentős szereplővé tette a vidéki térben, amely a LEADER-en kívüli vidékfejlesztési intézkedések horizontális kezelésével

nagymértékben gyengült. Javasolt a következő programozási időszakban a 2018/392 Tanácsi rendelet IV. fejezet 1. szakaszában felsorolt beavatkozástípusok közül legalább 68.cikk/4/b (alapszolgáltatások), 69/2/b és c (gazdálkodók és a nem gazdálkodók nem mezőgazdasági tevékenységeinek indítását) a LEADER HACS-ok kezelésébe rendelni.

Javasolt megvizsgálni, hogy mekkora az az egy HACS-ra jutó optimális fejlesztési forrásmennyiség, amellyel már láthatóvá válnak a HACS-ok a helyi szintű fejlesztéspolitikai palettán, illetve mérhető eredményeket és hatásokat tudnak elérni, de még képesek azt hatékonyan kezelni, biztonsággal pályáztatni. Javasolt továbbá azt is meghatározni, hogy mekkora az a minimális összeg, amely alatt nem éri meg a program működtetése. Ehhez kapcsolódóan javasolt az egy HACS-ra jutó fejlesztési forráskeretet úgy meghatározni, hogy az arra jutó működési költség legalább két-három fő teljes munkaidős foglalkoztatását lehetővé tegye a program megvalósításának teljes időszakában.

Javasolt a következő tervezési időszakban lehetővé tenni, hogy az EMVA-finanszírozású LEADER HACS-ok kiegészíthessék forrásaikat az ERFA, az ESZA és az ETHA alapokból finanszírozható CLLD-forrásokkal. Ebből következik, hogy nem javasolt az ERFA/ESZA/ETHA finanszírozású CLLD és az EMVA-finanszírozású LEADER földrajzi alapon történő lehatárolása, tekintettel a várhatóan mérsékeltnek mondható EMVA LEADER-forrásra. Javasolt a helyi fejlesztési stratégiákon belüli tematikus lehatárolás, amelyhez az IH-tól szükséges a tervezést megelőzően egyértelmű iránymutatás.

Javasolt megtartani a VP LEADER-nél alkalmazott kétlépcsős kiválasztást a tervezést segítő kapacitások biztosításával oly módon, hogy a helyi fejlesztési stratégiák kiválasztása kiváloság alapján történjen a minimum feltételrendszer meghatározásával a stratégiák tartalmát és a munka-

szervezetet illetően. Javasolt a többkörös kiválasztás és ez alatt a pályázó leendő HACS-ok mentorálásának biztosítása. Javasolt a rendelet alapján a helyi fejlesztési stratégiák tervezését megelőzően egyértelműen meghatározni például

1. a LEADER-ből nem támogatható tevékenységeket: pl. engedélyezett-e a többi beavatkozástípus, pl. mezőgazdasági beruházás támogatása LEADER-ből;

2. a jövedelemtermelő és nem jövedelemtermelő beruházásokra vonatkozó minimum és maximum támogatási arányokat, kedvezményezett-típusonként;

3. a LEADER-ből finanszírozandó fejlesztésekre a *de minimis* szabályokat.

A megvalósítás során javasolt élni a vidékfejlesztési rendelet által felsorolt egyszerűsített költségopciókkal. Javasolt megvizsgálni ezek alkalmazásának

kockázatát, az ebből eredő jogosulatlan támogatásfelhasználás becsült mértékét és összevetni a jelenlegi kérelemkezelés költségeivel. Javasolt a végrehajtást úgy irányítani, hogy a HACS-oknak módja legyen legalább három körben meghirdetni a helyi felhívásaikat. Ezzel együtt biztosítani kell a 2020 utáni ciklus 2-2,5 éven belüli elindítását, továbbá egyszerűsítésekkel szükséges lényegesen lerövidíteni az egy kérelem kezelésére fordított időt. Javasolt erősíteni a LEADER-rel foglalkozó humán erőforrást nemzeti és helyi szinten egyaránt mind a kapacitások bővítésével, mind a képzések nyújtásával. Javasolt rendszeressé tenni a közös/kölcsönös tanulási lehetőségeket a végrehajtásban részt vevő intézmények munkatársai és a HACS-ok számára; utóbbit a Magyar Vidéki Hálózat keretein belüli önálló szervezeti egység működtetésével.

## FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

- (1) Blackburn, J. – Holland, J. (eds) (1998): *Who changes? Institutionalizing participation in development*. London: Intermediate Technology Group – (2) European Commission (2006): *Leader+ magazine. 4/2006, Special focus, Making the best use of natural and cultural resources*. Brussel: European Observatory of Rural Areas – (3) EU Rural Review, No 29 (2020). LEADER Achievements. Luxembourg: Publications Office of the European Union – (4) Farrell, G. – Thirion, S. (2005): Social capital and rural development: from win–lose to win–win with the LEADER initiative (pp. 281–298.). In Schmied, D. (ed.): *Winning and losing: the changing geography of Europe's rural areas*. Aldershot: Ashgate – (5) Finta I. (2015): Az integrált terület- és vidékfejlesztés eszközei és korlátai Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 29(1), 132–148. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2673>. – (6) Hamza, Ch. – Sanopoulos, A. – Veronesi Burch, M. – Budzich Tabor, U. – Van Soetendael, M. (2018): *Evaluating CLLD – Handbook for LAGs and FLAGs*. European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, Director-General, <https://doi.org/10.2771/065399> – (7) High, C. – Nemes, G. (2007): Social learning in LEADER: exogenous, endogenous and hybrid evaluation in rural development. *Sociologia Ruralis*, 47(2), 103–119. – (8) Kinsella, J. – Goetz, S. J. – Partridge, M. D. – Deller, S. C. – Fleming, D. (2010): Evaluating RD Policies for Social and Human Capital Development. *Eurochoices*, 9(1), 42–47. – (9) Midmore, P. (1998): Rural policy reform and local development programmes: appropriate evaluation procedures. *Journal of Agricultural Economics*, 49(3), 409–426. – (10) Moseley, M. J. (2003): *Rural development: principles and practice*. London: Sage – (11) Oedl-Wieser, T. – Strahl, W. – Dax, T. (2010): *The LEADER programme 2007-2013: refocusing towards agriculture-oriented activities as a consequence of 'mainstreaming' innovative rural action in Austria*. Konferencia-előadás. 118th EAAE Seminar „Rural development: governance, policy design and delivery”. Ljubljana, Slovenia, 25-27 August 2010 – (12) Pollermann, K. – Raue, P. – Schnaut, G. (2014): *Multi-level Governance in rural development: Analysing experiences from LEADER for a Community-Led Local Development (CLLD)*. Konferencia-előadás. 54th Congress of the European Regional Science Association: „Regional development & globalisation: Best practices”. St. Petersburg, Russia, 26-29 August 2014 – (13) Pretty,



J. – Guijt, I. – Thompson, J. – Scoones, I. (1995): *A trainer's guide for participatory learning and action*. London: International Institute for Environment and Development – (14) Ray, C. (1997): Towards a theory of the dialectic of local rural development within the European Union. *Sociologia Ruralis*, 37(3), 345–362. – (15) Ray, C. (1998): Territory, structures and interpretation – two case studies of the European Union's LEADER I Programme. *Journal of Rural Studies*, 14(1), 79–87. – (16) Ray, C. (2001): Transnational co-operation between rural areas: elements of a political economy of EU rural development. *Sociologia Ruralis*, 41(3), 279–295. – (17) Sociologia Ruralis (2000): Special Issue: the EU LEADER programme in *Sociologia Ruralis*, 40(2) – (18) Scott, M. (2004): Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme. *Journal of Rural Studies*, 20(1), 49–59. – (19) Storey, D. (1999): Issues of Integration, Participation and Empowerment in Rural Development: The Case of LEADER in the Republic of Ireland. *Journal of Rural Studies*, 15(3) 307–315.

---

**COMMUNITY-BASED RURAL DEVELOPMENT IN HUNGARY – PROGRAM LEVEL  
IMPACTS OF LEADER IN THE MID-TERM OF THE 2014-20 PLANNING PERIOD**

**By: Nemes, Gusztáv – Magócs, Krisztina**

**Keywords: LEADER, CLLD, rural development, midterm evaluation, LEADER  
principles**

**JEL: Q01, Q18, R11**

Our study is based on the official mid-term review of the 2014-20 Rural Development Program (VP). The aim of the evaluation is to present whether and to what extent, the implementation of LEADER/CLLD has resulted in added values which did not come into being in the execution of traditional, centrally launched tender calls. In order to answer this, the implementation of the LEADER specifications – the principles of innovation, partnership, networking, bottom-up initiatives, cross-sectoral developments and cooperation between local actors – has been investigated. The empirical background for this was based on the VP 2018 Extended Annual Implementation Report, the content analysis of the LAGs' strategies and their local calls for proposals, a representative questionnaire taken among the LAGs and a qualitative, validation workshop carried out with them.

In conclusion, the implementation of the Rural Development Program until 31 December of 2018 resulted in the establishment of local partnerships covering the entire rural area of the country, the design of local development strategies and the publication of more than 600 local calls. No concrete developments were completed during the period under review. According to the LAGs, the added value of applying the LEADER method has so

far decreased overall, compared to the previous programming period. This has attributed to the loss of trust due to protracted application management, reduced capacity for project generation, networking, animation, and a reduction in resources compared to the previous period, which has deprived LEADER of its importance both in local development policy and entrepreneurs.

For the post-2020 period, it is suggested to increase the resources to be managed by LEADER LAGs by allocating certain types of EAFRD intervention other than LEADER (e.g. development of basic services, start-up of non-agricultural activities of farmers and non-farmers). It is also recommended that other investment funds (ERDF, ESF, EMFF) be made available to LEADER LAGs. When defining the allocation of resources to be allocated to LEADER and the minimum funding per LAG, it is recommended that the operational cost allocated to it should allow to finance at least two to three full-time employment throughout the whole duration of the program. It is recommended to strengthen the human capacity involved in the implementation in order to increase LEADER specificities and added value.