A LEADER Program hazai gyakorlatáról

Varga Eszter

Kulcsszavak: vidékfejlesztés, LEADER Program, helyi akciócsoport, alulról jövő (bottom-up) fejlesztés.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A LEADER Programban az ország területén közel száz helyi akciócsoport működik a települési önkormányzatok, vállalkozások és civil szervezetek együttműködésében, amivel lehetőség nyílott az alulról jövő, a helyi érintettek igényeit is figyelembe vevő széles körű és integrált vidékfejlesztésre. Ezt a lehetőséget azonban egyelőre nem sikerült kellően hasznosítani. Ennek alapvető okai között említhető a megfelelő időben végzett átfogó és korábbi tapasztalatokra építő tervezés hiánya, az akciócsoportok autonómiájának alacsony szintje, a megvalósítás rendszerének túlbonyolítása, rugalmatlansága, valamint a résztvevők folyamatos és széles körű aktív részvételének hiánya. Továbbá megállapítható, hogy a magyarországi LEADER Program alapvető problémáinak, nehézségeinek jelentős része a Program kulcselemeinek gyakorlatba ültetési nehézségeiből adódik, ami nem tipikusan magyarországi sajátosság. A helyi partnerségek lehetőségeit az őket körülvevő társadalmi és gazdasági környezet állapota, fejlettségi szintje is befolyásolja, amely gyakran torzítja a LEADER-elvek eredeti elgondolások szerinti megvalósítását.

BEVEZETÉS

Az Európai Unió LEADER Programja, amely a vidék fejlesztése érdekében közösségi kezdeményezésként indult 1991-ben, ma már a negyedik generációját éli. A helyi szinten működő aktív társulásokra építő Programmal – melynek célja a helyiek segítése a környezetükben rejlő lehetőségek felfedezésében és fenntartható módon való hasznosításában – Magyarországon 2001-től találkozhatunk. A hazai megvalósítás három elkülöníthető szakaszra osztható.

A 2004-ig tartó, ún. kísérleti fázis az uniós csatlakozással megnyíló LEADER+ Programra való felkészülést kívánta segíteni – akkor még hazai forrásokból. A 2007-ig tartó második szakaszban az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program részeként, annak céljai mentén épült fel. A jelenlegi programozási időszakban pedig elviekben már önálló tengelyként, az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program három intézkedéscsoportjának (versenyképesség javítása, környezet fejlesztése, vidéki életminőség javítása és diverzifikáció) megvalósítási módszereként szolgál.

Jelen írás keretei között a LEADER Programot három lépésben vizsgáljuk meg. Először is arra vállalkozunk, hogy röviden áttekintjük a Program elgondolásainak eredeti hátterét, amelyet azért tartunk különösen fontosnak, mert a gyakorlatban való megvalósítás kudarcait ennek ismeretében lehet helyesen megítélni, értelmezni. Ezt követően áttekintjük a Program hazai alkalmazását a 2001-es indulástól kezdve.

Végül pedig értékelő megállapításokkal igyekszünk összegezni a magyar LEADER programok tapasztalatait.

ELMÉLETI HÁTTÉR – A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS[1] ALAPELVEI ÉS ALKALMAZÁSUK

A LEADER-megközelítés mögött rejlő elgondolás szerint az európai vidéki területek sokszínűségéből adódóan a vidékfejlesztési stratégiák eredményesebbek és hatásosabbak, ha helyi szereplők helyi szintű döntésein alapulnak és kerülnek megvalósításra. A megközelítés hét kulcsjellemzőben foglalható össze. Ezek elviekben talán már mindenki által ismertek és elfogadottak, gyakorlatba ültetésük azonban rendre alulmúlja a várakozásokat. Az említett kulcselemek a következők *(Fact Sheet, 2006)*:

• *Területalapú helyi fejlesztési stratégiák:* kisebb, egységes, társadalmi értelemben összefüggő, gyakran közös hagyománnyal, helyi identitással, vagy közös igényekkel és elvárásokkal rendelkező területet tekint a fejlesztés célterületének.

• *Alulról építkező megközelítés:* a helyi szereplők közvetlenül bekapcsolódnak a saját mindennapi életüket meghatározó fejlesztési folyamatokba.

• *Háromoldalú partnerség:* a közszféra, az üzleti élet és a civil társadalom közötti együttműködés keretében munkálkodnak a közös célkitűzések megvalósításán.

• *Az innováció elősegítése:* a vidéki területek új és innovatív fejlesztési tevékenységeinek ösztönzése. Az innováció széles értelemben értendő, jelentheti új termék, új folyamat, új szerveződés vagy új piac kialakítását.

• *Integrált, ágazatközi megközelítés:* a vidéki gazdaság fejlesztésére irányuló tevékenységek közötti kapcsolatot jelenti.

• *Hálózatépítés:* célja, hogy a helyben szerzett tapasztalatokat és eredményeket más területek helyi csoportjai, valamint a vidékfejlesztésben érintett minél szélesebb kör is megismerhesse és hasznosíthassa.

• *Együttműködés:* túlmutat a hálózatba való szerveződésen. Egy-egy helyi csoporttal vagy egy másik régió, tagállam, de akár harmadik ország hasonló megközelítéssel dolgozó csoportjával való közös projekt kivitelezését jelenti.

A LEADER-megközelítés felsorolt elemeinek gyakorlati megvalósítása a Program logikája szerint is egy fejlődési folyamat eredménye lehet. Ideális körülmények között e folyamat a következő lépéseket foglalja magában *(Fact Sheet, 2006)*:

• *A képességek kialakítása:* ez az első lépés a LEADER-megközelítés helyi szintű alkalmazásakor. A helyi szereplőknek képesnek kell lenniük projekteket kigondolni, megtervezni és végrehajtani. Ehhez természetesen szükséges az elkötelezett humán erőforrás, valamint a menedzseléshez nélkülözhetetlen pénzügyi készségek.

• *Helyi szereplők összekapcsolása:* a második lépés gyakran megbeszélések vagy szemináriumok szervezése helyben, a legfontosabb érdekelt szereplők összekapcsolása érdekében. Ennek célja, hogy megvitassák a kölcsönös érdekeiket, és megismerjék a területük kapcsán felmerülő különböző nézőpontokat és lehetőségeket.

• *Területelemzés:* a területben rejlő értékek felmérése (emberek, tevékenységek, táj, örökség, szakértelem): nem leltározásukról, hanem a fejleszthető egyedi jellegzetességeikről van szó. A területalapú elemzés megvalósítása az összes helyi szereplőt a terület közép- és hosszú távú elképzelésének kialakítására kötelezi. Fontos, hogy a különböző jövőképek és a terület számára legjobb stratégia elgondolásai lehetőséget kapjanak a nyilvános megbeszélésre, és konszenzus jöjjön létre.

[1] A LEADER-t egyaránt szokták programként, módszerként, megközelítésként, szemléletként is említeni. Mindegyik kifejezés saját jelentéstartalommal bír ugyan, ám a LEADER esetében ezek gyakran szinonimaként használatosak. A tanulmányban mi sem teszünk köztük különbséget.

● *A létező tevékenységek, kezdeményezések azonosítása:* a már létező, végrehajtás alatt álló, vagy tervezett vidékfejlesztési intézkedések áttekintése annak eldöntéséhez fontos, hogy építeni kell-e rájuk, vagy inkább helyettesíteni kell-e őket.

● *A partnerség létrejötte:* ez a szakasz az egész közösséget, valamint a folyamatot irányító aktív csoportokat célozza meg, és különböző érdekcsoportok részvételére tart igényt. A helyi akciócsoport (HACS) az a partnerség, amely végrehajtja a közösségen belül meghatározott helyi fejlesztési stratégiát.

● *A helyi fejlesztési stratégia előkészítése:* a helyi fejlesztési megközelítést a helyi fejlesztési stratégiai dokumentum önti formába. Ebben található a célkitűzések felállítása, a stratégiai prioritások meghatározása és az elvégzendő lépések rangsora. E helyi fejlesztési stratégia jelenti a helyi csoportok támogatási kérelmének alapját.

A folyamat felsorolt lépései közül bármelyik elhagyása, háttérbe szorítása általában látható negatív következményekkel jár a Program eredményeit illetően. A kezdeti lépcsőfokok különböző kifogásokkal (pl. időhiány) való átugrása tehát – bár rövid távon előnyökkel kecsegtethet – hosszú távon nem kifizetődő döntés.

A LEADER PROGRAM HAZAI ALKALMAZÁSA

A Program szabályozási környezete

A LEADER Program magyarországi megvalósításának szabályozási hátterét vizsgálva célszerű a korábban már említett programszakaszok mentén haladni.

Kísérleti LEADER (2001–2004). A magyarországi kísérleti program célja az volt, hogy segítse az Unió LEADER Programjára való hazai felkészülést. Ezt egyrészt a csatlakozás után közvetlenül használható dokumentumok és eljárásrendek kidolgozásával, elkészítésével tervezték megvalósítani. Másrészről pedig a kísérleti együttműködésben olyan szervezetek részvételét tették lehetővé, amelyekről úgy gondolták, tapasztalataikkal, szakértelmükkel várhatóan hozzájárulnak a későbbi LEADER programok sikerességéhez, valamint ahhoz, hogy minél több térség tudjon majd bekapcsolódni a vidékfejlesztés újszerű formájába. Az FVM 2001–2002. évi forrásának terhére (a vidékfejlesztési célelőirányzat felhasználásával), a 104/2001. Kormányrendelet[2] alapján, meghívás útján végül 14 helyi vidékfejlesztési munkacsoportnak nyílt lehetősége arra, hogy helyi szinten meghirdethesse pályázati felhívását. A Kormányrendelet 2. sz. melléklete alapján a következő területekre lehetett támogatást igényelni:

● Nagycsaládosok ökoszociális kisgazdasági modell támogatása.

● Romaprogram (önellátási, családi gazdaságszervezési, képzési program).

● Vidéki fiatalok helyben tartását szolgáló képzési, közösségfejlesztési program.

● Tanyás térségek, aprófalvak, zsáktelepülések ellátási rendszerének támogatása (falu- és tanyagondnok-hálózat fejlesztése).

AVOP LEADER+ (2004–2006). A Csatlakozási Szerződés alapján (*Szerződés, 2003*) az Európai Unió Bizottsága a csatlakozó országok számára megteremtette a LEADER+ Közösségi Kezdeményezés megvalósításának lehetőségét, amelynek a Szerződés szerinti kerete az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) volt. A magyarországi AVOP intézkedéseinek célja a foglalkoztatottság és a jövedelemszerzési lehetőségek bővítése, a lakókörnyezet és az infrastrukturális ellátottság részleges javítása volt. A LEADER+ intézkedés a fenti folyamatokat a helyi közösségek és belső erőforrásaik aktivizálásával igyekezett előmozdítani, és ezzel

[2] 104/2001. (VI. 21.) Kormányrendelet 17. § (2) bekezdésének d.) pontja.

társadalmi, szociális aspektusokat is érinteni.

A LEADER+ intézkedésből minden olyan tevékenység támogatható volt, amely az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs-részlegének, az Európai Regionális Fejlesztési Alapnak és az Európai Szociális Alapnak a keretein belül jogosulhatott támogatásra. Mivel a LEADER+ intézkedés elsődleges célja a vidéki térségek belső erőforrásainak fejlesztése volt, ezért az intézkedésből nem voltak támogathatók az infrastruktúra fejlesztésére irányuló beruházások. Kivételt egyedül a kisléptékű és partnerségen alapuló infrastruktúra-fejlesztések képeztek *(Bizottsági Közlemény, 2000, 36–37. bekezdés)*.

A már említett Csatlakozási Szerződés LEADER+ típusú intézkedések címszó alatt támogathatóként jelöli meg többek között a következő területeket:

● A vidéki közösségek helyi vidékfejlesztési stratégiák kidolgozására és végrehajtására történő felkészítéséhez szükséges képességek megszerzése, különösen

- a térségről szóló tanulmányokhoz nyújtott technikai segítségnyújtás, és az érintett lakosság részéről megfogalmazott kívánságokat figyelembe vevő területi helyzetleírás;
- a fejlesztési folyamatban való aktív részvételt ösztönző lakossági felvilágosítás és képzés;
- a helyi fejlesztést célzó reprezentatív partnerségek kialakítása;
- integrált fejlesztési stratégiák kidolgozása;
- kutatás finanszírozása és támogatási kérelmek előkészítése.

● A helyi akciócsoportok által készített, kísérleti jellegű integrált területi vidékfejlesztési stratégiák elfogadása.

● Térségek közötti és transznacionális együttműködési akciókban való részvétel.

LEADER tengely (IV. tengely) (2007–2013). Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK rendelet alapján a 2007-ben induló programozási időszakban a korábbiaktól eltérően a LEADER-megközelítés külön tengelyként beépítve működik az EU vidékfejlesztési politikájában. Ezzel összhangban a Bizottság kiszélesítette a helyi szintű programkészítés és döntéshozatal rendszerét az ún. főáramba tartozó intézkedésekre is, ami azt jelenti, hogy törekedni kell mind az I., a II. és a III. tengelyes intézkedések céljainak LEADER-szerű megvalósítására.

Ezen a helyen érdemes szót ejteni a LEADER Program, mint IV. tengely végrehajtását biztosító eljárásrendről, amely alapvetően meghatározza a szereplők mozgásterét, döntési lehetőségeit, összességében pedig a helyben megfogalmazott célok sikeres megvalósításának esélyét. A Strukturális Alapok, illetve az ahhoz kapcsolódó Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtásától eltérően (ahol önálló jogszabályok mentén történik a megvalósítás) az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program – s annak részeként a IV. tengely is – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CLX. törvény (Ket.) szabályai alapján kerül megvalósításra. E törvény kizárólagosságának oldására a 2007. évi XVII. törvény lehetőséget biztosít olyan módon, hogy hatáskör-átruházás segítségével a helyi akciócsoportok számára is lehetővé teszi az eljárási cselekmények megvalósítását az Irányító Hatóság által meghatározott, de a Kifizető Ügynökséggel kötött megállapodás alapján *(Finta, 2009)*.

A Program költségvetése

A jelenlegi programozási időszakban az uniós tagállamok számára előírás, hogy az EMVA programhoz való teljes hozzájárulásának legalább 5%-át szükséges fenntartani a IV. tengely számára. A tíz nemrégiben csatlakozott ország esetében a programo-

zási időszak során ez úgy is érvényesíthető, hogy átlagban az EMVA teljes hozzájárulásának legalább 2,5%-át a IV. tengelyre kell fenntartani. Ebben a tekintetben Magyarország a LEADER Programra tervezett 5,5%-ával az uniós tagállami középmezőnybe tartozik. A legmagasabb arányt (11,3%) Spanyolország szánja erre a tengelyre. Magyarország az uniós tagállamok többségéhez hasonlóan a III. tengelyre, azaz az életminőség javítására tervezte fordítani a LEADER-támogatások 65%-át (a helyi vidékfejlesztési stratégiák megvalósításán belül). A tagállamok közül csak Szlovákia kivétel, ahol a LEADER keretében kizárólag az I. tengelyes célok megvalósítását szeretnék véghezvinni. Írország, Lengyelország, Litvánia és Portugália pedig azért érdemelnek említést, mivel ők a teljes összeget a III. tengelyre „állították be" *(Riport 2009)*.

A LEADER Program végrehajtására rendelkezésre álló források nagyságának alakulását szemlélteti az 1. táblázat. A Program szerepének előtérbe kerülésével párhuzamos folyamatként írható le költségvetésének növekvő tendenciája.

1. táblázat

A LEADER Program tervezett forrásainak alakulása hazánkban (2001–2013)

	Kísérleti LEADER (2001–2004)	AVOP LEADER+ (2004–2006)	ÚMVP LEADER (2007–2013)
LEADER összes támogatás (közösségi és nemzeti együtt), millió €	–	19,156	272,356
LEADER összes támogatás (közösségi és nemzeti együtt), milliárd HUF*	n.a.	4,885	73,781
LEADER támogatás aránya a Program költségvetésében, %	–	4,5	5,5
Tervezett forrás akciócsoportonként, millió HUF	25-30	90-100	1200**

Forrás: ÚMVP, 2007; AVOP, 2006

* 270,9 HUF/EUR árfolyamon számolva

** Becsült átlagos érték

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a 2004 és 2006 közötti időszakra, az AVOP LEADER+ intézkedés keretében, többszöri átcsoportosítást követően, végül 6,2 milliárd forintot[3] fizetett ki a pályázók részére. Az akciócsoportok által igényelhető támogatás összegét az Irányító Hatóság 90, illetve 100 millió forintban maximalizálta. 100 millió forint támogatást igényelhettek azok az akciócsoportok, melyek állandó lakosságának több mint 60%-a a területfejlesztés kedvezményezetttérségeinek[4] településein él, minden egyéb esetben az akciócsoportok 90 millió forint támogatásra pályázhattak *(Zöld Könyv, 2007)*. Az akciócsoportonként odaítélt összeg a 2004 előtti LEADER Programban még csak 25-30 millió forint volt, 2007-től viszont már ennek az összegnek akár nyolcvanszorosához is hozzájuthat egy-egy akciócsoport (ha a III. tengely négy nem horizontális intézkedésének támogatási összegét is beleértjük).

[3] Az NFÜ honlapján elérhető EMIR rendszer 2010.08.01-ji állása alapján az AVOP LEADER+ intézkedés keretében hatályos szerződések összege 6 561 472 886 forint, az eddig kifizetett összeg pedig 6 249 534 297 forint.

[4] A 64/2004. (IV. 15.) Korm. Rendeletben megfogalmazottak szerinti értelemben.

A Program eredményei számokban

A LEADER Program számszerű eredményeit tekintve is látványos növekedés tanúi lehetünk a 2001–2013-as időszakban, mind a támogatott akciócsoportok számát, mind az általuk lefedett települések számát, mind pedig a projektek számát illetően (2. táblázat).

2. táblázat

A LEADER Program eredményei számokban (2001–2013)

	Kísérleti LEADER (2001–2004)	AVOP LEADER+ (2004–2006)	ÚMVP LEADER (2007–2013)
Támogatott/pályázó akciócsoportok száma, db	14/40	70/187	96/98
Támogatott/benyújtott helyi fejlesztési projektek száma, db	272/n.a.	2530/3609*	n.a.**/4171
Lefedett települések száma, db	182	944***	3021

Forrás: ÚMVP, 2007; AVOP, 2006; * www.nfu.hu, EMIR, (2010.08.01); ** a kérelmek elbírálása 2010 júniusában még tart; *** KSH: Statisztikai tükör 2009/103

Amennyiben a tervekben meghatározott indikátorok megvalósulását vizsgáljuk, elmondható, hogy a támogatott akciócsoportok száma rendre meghaladta az eredetileg tervezettet. Az AVOP esetében a 30-50 helyett 70, az ÚMVP esetében pedig a 70 helyett 96 helyi akciócsoport nyerte el a támogatott státust.

A LEADER+ programban jogosulttá vált 70 helyi akciócsoport területi eloszlása régiónként viszonylag egyenletes. A keleti országrészben régiónként 12-12 akciócsoport alakult, a három dunántúli régióban 10-10, Közép-Magyarországon pedig 4. Egy-egy akciócsoporthoz átlagosan 13 település tartozott. Az ország településstruktúrájának jellegzetességei és az akciócsoportok létszámára vonatkozó megkötések miatt az akciócsoportonkénti településszám jelentősen, 3 és 48 között szóródott. Régiók szintjén is szembetűnő ez a különbség az aprófalvas nyugat- és dél-dunántúli területek, és a nagyhatárú településeket magában foglaló alföldi részek között *(KSH, 2009)*.

Az AVOP LEADER+ esetében a támogatott szervezetek száma már 2007-ben meghaladta az indikátortáblában rögzített értéket (1220 db helyett 1417 db), amely 2008-ban tovább emelkedett, és 2009-re elérte a 2724 db-ot, tehát több mint kétszerese lett az eredetileg elképzeltnek. Az intézkedés forrásainak 73%-ából önkormányzatok és civil szervezetek részesültek – jóval meghaladva (önkormányzatok esetében közel ötszörösen, civil szervezetek esetében négyszeresen) az eredetileg tervezett számukat. Ebből adódóan szervezetük profiljához igazodóak a pályázatok, melyek rendszerint az „általános közigazgatás" és a „máshova nem sorolható szabadidős, szórakoztató vagy közösségi, társadalmi tevékenység" körébe tartoztak. A vállalkozások ugyanakkor a várakozások alatt teljesítettek, a tervezett indikátorszám kétharmadát érték csak el. Rájuk a turizmussal és a kisléptékű helyi élelmiszer-specialitásokkal összefüggő tevékenységi körök előfordulása jellemző.

A jelenlegi programozási periódusban a helyi akciócsoportok első körben[5] az ÚMVP III. tengelyében megjelent négy intézkedéshez (falumegújítás és -fejlesztés; mikrovállalkozások létrehozása és fejlesztése; turisztikai tevékenységek ösztönzése; valamint vidéki örökség megőrzése)

[5] 2009. január 12-i, majd december 20-i benyújtási határidővel.

kötődően működtek közre. A helyi vidékfejlesztési stratégiák (HVS) LEADER fejezetének végrehajtására (a szűk értelemben vett LEADER Programra) 2009. október 1-jétől lehetett pályázni. A meghirdetett jogcímek keretében közösségi célú fejlesztésre, vállalkozási alapú fejlesztésre, rendezvényre, képzésre, térségen belüli együttműködésre, térségek közötti és nemzetközi együttműködésre, valamint tervek és tanulmányok készítésére lehetett kérelmet benyújtani. A beérkezett 4171 db kérelem elbírálása 2010 nyarán még tart, június elejéig 312 db (9,4%) nyerte el a támogatást. A LEADER helyi fejlesztési stratégiák megvalósítása intézkedéseket (411-413) 2010 szeptemberében tervezik újra meghirdetni.

A LEADER PROGRAM ÉRTÉKELÉSE

A LEADER Program megvalósulásának, hatásainak értékelése a fellelt releváns írásos anyagok (értékelési, valamint egyéb dokumentumok, publikációk, vélemények stb.), illetve a kormányzati és hivatali szervek, a gazdaképviseletek, a kutatóintézetek, valamint pályázatírással és tanácsadással foglalkozó cégek képviselőivel készített interjúk összegzésének eredménye. Az értékelést két szakaszban, a LEADER Programok tervezésére, valamint megvalósítására vonatkozóan végezzük el. A főbb megállapítások megtétele után összegyűjtjük a jelentősebb problémacsoportokat, melyeket ezt követően az uniós tapasztalatok fényében értelmezünk.

A tervezésről

Általánosan elmondható, hogy mind az AVOP, mind az ÚMVP tervezési folyamata javult a korábbiakhoz képest. Kivételt képez azonban a helyi vidékfejlesztési stratégiák kidolgozása, amelyek esetében ez egyáltalán nem mondható el. Olyan felületen kellett elkészíteni a HVS-eket, amely arra sem adott lehetőséget, hogy a stratégiát egyben, áttekinthetően látni lehessen. A tervezés a központból „kézi irányítással" zajlott, számítógépes rendszeren keresztül. A valóban alulról jövő, LEADER-szerű ötletek helyett egy előre kész „étlapból" kellett kiválasztani a megvalósításra szánt célokat. Ebben a tekintetben a valóban alulról jövő tervezési gyakorlathoz kellene visszatérni.

A tervezésben a valós vidéki szükségleteket ugyan jól felmérték, ám ezek olyan szociális és alap-infrastrukturális igényeket fogalmaztak meg, amelyeket más fejlesztési programok keretében, vagy azokkal együtt lehetett volna megcélozni.

A helyzetet bonyolítja, hogy egyrészt az agrárlobbi, másrészt a területfejlesztők eltérő lobbiérdekei hátráltatják a vidékfejlesztési érdekek megvalósulását. Az előbbiek a problémák megoldását az agrárvonalon tudják elsősorban elképzelni, míg utóbbiak (például az önkormányzatok jelentős része) úgy gondolják, hogy egy infrastrukturális beruházással (pl. kerékpárút megépítésével) megoldották a vidék gondját. Ezzel szemben a vidékfejlesztők közösségépítésben, a lakosság helyben tartásában és foglalkoztatásában gondolkodnak.

Az interjúban több megkérdezett is kiemelte, hogy bár a LEADER-megközelítés lehetőségei nagyok a magyar vidékfejlesztésben, ennek ellenére nem szerepelnek megfelelő súllyal az ÚMVP-ben. Szakmai hibaként fogalmazódott meg a LEADER-szemlélet gyakorlatba ültetésének hiánya, amely például tetten érhető a traktorvásárlásra és trágyatárolók építésére kialakított pályázati rendszer LEADER Programra erőltetésében. Egyes megkérdezettek szerint erre vezethető vissza, hogy az együttműködések, innovatív projektötletek helyett épületfelújítás, játszótérépítés és horgásztó kialakításról szólt a LEADER Program. A nemzetközi együttműködések támogatásának hiánya (amely pedig az európai LEADER-nek az egyik sarokpontja)

súlyos szakmai hibaként fogalmazódott meg.

A megkérdezettek közül többen arra hívták fel a figyelmet, hogy a részletekbe menő, rendeleti úton való szabályozás helyett a központnak a kereteket kellene kijelölnie, valamint segítséget nyújtania ahhoz, hogy ezt helyben jól töltsék meg tartalommal.

A 2007–2013 közötti programozási időszakra vonatkozó Új Magyarország Vidékfejlesztési Program hátterét megteremtő, 1698/2005/EK Tanácsi Rendelet *(Rendelet, 2005, 6. cikk)* megfogalmazza a partnerség szükségességét a vidékfejlesztési programok elkészítésében is. A tagállamoknak valamennyi megfelelő partnert be kell vonniuk a különböző programozási szakaszokba. A legreprezentatívabb partnerek kijelölése azonban a Rendelet szerint nemzeti, regionális és helyi szinten is a tagállam hatáskörébe tartozik. Ez – bár szándékát tekintve valószínűleg a minél szélesebb körű részvétel lehetőségét hivatott biztosítani – lehetőséget adhat a központi érdekek szerinti szelekcióra a partnerszervezetek kiválasztásánál.

Egyik interjúalany szerint a civil szférában főleg a környezetvédelem és az esélyegyenlőség témaköreibe vonták be a feleket. Aki részt akart, az részt tudott venni a tervezési folyamatokban. A vélemények hasznosulása, programba való beépülése azonban már gyakran kérdéses volt. Szerinte elsősorban a politika erőterében levőket vették figyelembe, a kisebbek véleménye – hiába voltak lelkesek – gyakran visszhang nélkül maradt. Az előbb említett Rendelet arra ugyanis nem tér ki, hogy a partnerek véleményét mennyiben kell figyelembe venni, és semmiféle garanciát nem ír elő véleményük programdokumentumokban való megjelenítésére.

Említésre méltó továbbá az egyik megkérdezett meglátása, miszerint nagyon alulreprezentáltak az amúgy is rossz szervezettségű társadalmi rétegek (pl. szegények, romák, hátrányos helyzetűek). Fokozott preferenciaként ott van ugyan a LEADER-ben a pluszpont esetükben, de ez nem elegendő a probléma kezeléséhez. Az a jelenség, hogy a LEADER Program hatására az erősek erősödnek, más országokban is tetten érhető probléma. Véleménye szerint párhuzamosan kellene mennie a fejlesztési és a szociálpolitikának.

A megvalósításról

A Kísérleti LEADER Program a LEADER elvei és retorikája szerint, de a magyar adminisztrációs rendszer és a Vidékfejlesztési Célelőirányzat (VFC) törvényi keretei között működött. Ennek megfelelően megszervezése és lebonyolítása előre nem látható méretű és típusú nehézségekbe ütközött.

Az AVOP LEADER+ Program megvalósításával kapcsolatban az egyik legszembetűnőbb probléma az, hogy a program kivitelezése jelentősen csúszott, ami valójában gátolta a LEADER lényegének és fontosságának széles körű megértését *(Ex ante, 2007, 137. o.)*. A rendszer bonyolultságához képest a pályázatonként nyerhető pénzek összege viszonylag kicsi volt. A LEADER a kisebb projekteket támogatta, és az elnyerhető pénzösszeg az elszámolható költségek felénél is kisebb volt, ha a pályázatot cég nyújtotta be. A fő problémát a pályázati rendszer és a döntési mechanizmusok bonyolultsága jelentette. A pályázati adatlap túlságosan összetett volt, ráadásul sem a potenciális pályázók jogi személyisége, sem az adott pénzügyi kötelezettségvállalások típusa szerint nem differenciált *(Ex ante, 2007, 137. o.)*.

Bizonytalanságok merültek fel a helyi pályáztatással kapcsolatban, túlságosan rövidek voltak a pályázat benyújtására és a dokumentum módosítására adott időszakok. Nem létezett hivatalos útmutató, támogató dokumentáció, iránymutatás *(Ex ante, 2007, 158. o.)*.

Nemzetközi tapasztalatok szerint a LEADER egyik fő célja és lehetséges eredménye a menedzsment-kapacitás létrehozása. „Normál esetben" egy HACS munkája általában úgy indult, hogy a LEADER-forrásból felállítottak egy irodát és alkalmazásba vettek 2-4 munkatársat (projektmenedzser, adminisztrátor, könyvelő stb.), akiknek fő feladata a Program megvalósítása volt. Ezek az irodák aztán többnyire sokszorosukra duzzadtak, és a helyi vidékfejlesztési kapacitások építésének legjelentősebb eredményeivé váltak. Mindez jól megfigyelhető volt az AVOP LEADER+ Programban is, ahol a gesztorszervezetek túlnyomórészt az önkormányzatok részeként működtek. Ebből adódóan azonban az önkormányzatok túlságosan erős szerephez juthattak *(Ex ante, 2007, 205–206. o.)*.

Az egyik megkérdezett interjúalany véleménye szerint az AVOP LEADER+ Program során érzékelhető volt az „EU-s pénz ingyen van" mentalitás, amely az ÚMVP LEADER-nél is megmaradt.

A Kísérleti LEADER Programnál a pályáztatási folyamat ügymenete, szabályzata, valamint a Kézikönyv késett. A kezdeti időszakban talán kevesebb munkacsoport nagyobb összegű támogatása hatékonyabb lett volna. A kieséstől megmentett gyengébb pályázók később problémát jelentettek. A Kísérleti Programnál folyamatos bizonytalanságot okozott, hogy sokáig nem lehetett tudni pontosan, mennyi pénz áll rendelkezésre. Időközben a SAPARD is beindult, ami a pénzforrás elapadását jelentette *(Tananyag, 2005, 368–369. o.)*.

Az AVOP LEADER+ Program erős központi vezetést feltételezett a helyi vezetés mellett, ami az eljárásokat nehézkesebbé, bürokratikusabbá tette. Például a LEADER-re jellemző kisebb pályázatokhoz ugyanarra a dokumentációra volt szükség, mint a más intézkedéseknél gyakori nagyobb beruházások esetében *(Ex ante, 2007, 157–158. o.)*. A végső döntést egy régióktól független központi adminisztratív hatóság hozta meg, eltérően a korábbi gyakorlattól, amikor a döntéshozatal a HACS-ok feladata volt. A döntéssel kapcsolatban későbbi fellebbezésre nem volt lehetőség. Ez a megközelítés azonban teljesen ellentétes a LEADER-elvekkel *(Ex ante, 2007, 137–138. o.)*. A Program kezdetén humán kapacitási problémákkal is meg kellett küzdeni a központi vezetés adminisztratív szintjén belül *(Ex ante, 2007, 158. o.)*.

A szakértői vélemények alapján az ÚMVP LEADER Program implementációjának egyik legnagyobb problémája, hogy hiányzott az intézményi háttér jó kidolgozása. Nehezítő tényező az időprés, vagyis hogy nincsen elég idő a terv kidolgozására, a rákészülésre, a megvalósításra. Ehhez adódik hozzá az, hogy a felgyűlt tapasztalatok nem kerültek átadásra a programról programra változó személyi és intézményi struktúra miatt. Megoldást a folyamatosság megteremtése jelentené: mind a monitoringozás, mind a humán erőforrások megtartása tekintetében.

Az ÚMVP LEADER-ben a központ szerepe tovább növekedett, sőt, a megkérdezettek többsége szerint túl dominánssá vált. (Ezt támasztja alá az ÚMVP honlapján zajló internetes szavazás részeredménye is, amely szerint a kormány vidékpolitikájának súlypontját a szavazók legnagyobb része a LEADER-szemlélet hangsúlyosabbá tételére helyezné.[6]) Már a 2009. júniusi Monitoring bizottsági ülésen megfogalmazódott, hogy a rendszer nem működik eléggé hatékonyan, mivel az akciócsoportoknak a kérelem benyújtása előtt és során érdemben nincs lehetőségük beleszólni a

[6] A szavazás 2010. augusztus 1-jei állása alapján a 320 szavazóból 116 (azaz a szavazók 36%-a) választotta ezt a célkitűzést olyan más lehetőségekkel szemben, mint például a szövetkezési formák, helyi együttműködések erősítése (21%), a kistermelői szabályok enyhítése (18%), szociális földprogram kiterjesztése (3%).

kérelembe. Ezért új irányként megfogalmazódott, hogy az akciócsoportokat az adminisztratív ellenőrzésbe bevonják, keményebb és szélesebb körű döntési kompetenciával ruházzák fel – a vonatkozó jogszabályok alapján *(MB ülés, 2009)*.

A megkérdezettek egyöntetű véleménye szerint a nem megfelelő jogszabályi háttér okozza a további gondok nagy részét. A Ket. szerinti kérelemkezelés akadályozó tényező, amely lassítja a rendszert. Az állandó jogszabály-módosítások ezt csak súlyosbítják. Átláthatatlanok a jogosultsági előírások, nehéz eligazodni a sok jogszabály között, hogy ki és milyen célra pályázhat. A kereszthivatkozások miatt ezeket egyre több helyről kell összeollózni, és a végén még az is kiderülhet, hogy a kiírásban ugyan nincs kizárva valaki, de egy jogszabály alapján már nem jogosult támogatásra. Pozitívumként értékelhető ugyanakkor, hogy legalább lehet a jogszabályra hivatkozni. Javaslatként fogalmazódott meg, hogy hasznos lenne a jogcímrendeleteket módosításokkal együtt egységes szerkezetbe foglaltan, valamint az egyéb releváns joganyagok csatolásával, értelmezésével egyetemben elérhetővé tenni a potenciális pályázók részére. (A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal enyhített valamelyest e problémán, a honlapján elérhető dokumentumok tematizálásával, ám a pályázóbarát, a jogszabályokat együttesen figyelembe vevő és értelmező segítségre továbbra is várniuk kell a kérelmezőknek.)

A tanulmány véglegesítésének időszakában az egyik legfőbb probléma a Helyi Akciócsoportok működése. Egyre hangsúlyosabbá válnak azok a HACS-ok teljesítményével, finanszírozásával és felelősségével kapcsolatos kérdések, amelyek a 2013 utáni szerepük újragondolását teszik szükségessé (*Műhelykonferencia, 2010*). Mára kormányszinten is megfogalmazódott az igény a LEADER Program és intézményrendszere működésének áttekintésére.

Kritikák – az uniós tapasztalatok fényében

A LEADER+ Programok mid-term értékeléseinek szintézise alapján *(Synthesis, 2006)* a fent említett főbb problémák nagy része nem nevezhető egyértelműen magyar sajátosságnak. A dokumentum következtetései az alábbiakban foglalhatók össze:

- A LEADER módszer megvalósításának egyik fő problémáját a programmenedzsment okozta – mivel összetettsége miatt nagyobb hatást gyakorol a Programra, mint más programok esetében. A feltárt gyakori hiányosságok között megtaláljuk a túlzott bürokráciát, a finanszírozásban jelentkező csúszásokat, valamint a HACS-ok elégtelen önállóságát. Ezek következménye az irányítás hatékonyságának csökkenése (például túl sok időt fordítottak a bürokráciára a mozgósítás és az animáció helyett), valamint a helyi szereplők csalódottsága.
- A HACS-ok kiválasztási folyamatában nem volt éles verseny. Ennek oka elsősorban annak a politikai szándéknak köszönhető, amely a vidéki területek és lakosok minél nagyobb hányadának támogatását célozza.
- Voltak példák (Spanyolország, Németország stb.), ahol a Program megvalósítása paternalisztikus módon történt, azaz a központi irányítás kapta a főszerepet, a HACS-oknak inkább csak jóváhagyó szerepük volt. A tapasztalatok szerint ez rövid távon jó eredményeket produkált, ám a terület társadalmi és szervezeti tőkéjének növekedéséhez nem járult hozzá.
- A helyi akciócsoportoknak – főleg az újaknak – nem állt rendelkezésére elegendő forrás (pl. idő) stratégiájuk kidolgozására ahhoz, hogy az a lakosság szükségleteire válaszoljon.
- Nincsen megfelelő tudásgyűjtés és továbbítás az egyik programból a másikba.

A szélesebb körben tapasztalt gyenge pontok kiküszöbölésével már uniós szin-

ten is foglalkoznak. Vannak ugyanakkor olyan nehézségek, akadályozó tényezők, amelyek országspecifikusak. Ilyen esetünkben például a LEADER-szemlélettel teljesen ellentétes jogszabályi háttér. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy bár a felsorolt problémák egy részének kiküszöbölése (ld. jogszabályi háttér megváltoztatása, felelősségi körök tisztázása) rövid távon is megmutatkozó eredményeket hozhat, más problémák jelenléte (pl. széles körű, aktív részvétel hiánya) csak hosszabb távon enyhíthető tartósan. A LEADER Program „szívét" jelentő helyi partnerségek lehetőségeit ugyanis alapvetően meghatározza az őket körülvevő társadalmi és gazdasági környezet állapota, fejlettségi szintje, amely mindig befolyásolja (gyakran el is téríti) a LEADER-elvek eredeti elgondolások szerinti megvalósítását is. Lényeges, hogy ilyen esetekben ne magát a Programot hibáztassuk, amely valójában csak a környezete állapotának és viszonyainak leképezője, visszatükrözője.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

1698/2005/EK rendelet – (2) 2004. évi CLX. törvény – (3) Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program (2006), FVM, Budapest – (4) Bizottsági Közlemény (2000): A 2000/C 139/05 Bizottsági Közlemény – (5) Ex ante (2007): Ex ante értékelés – 3. melléklet. Új Magyarország Vidékfejlesztési Program: MELLÉKLETEK. FVM, Budapest – (6) Fact Sheet (2006): A Leader-megközelítés – Útmutató. Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala – (7) Finta I. (2009): A Leader Program végrehajtásának aktuális kérdései Magyarországon. Vidék Hangja Magazin, 2009. június. – (8) KSH (2009): Statisztikai Tükör 2009/103. – (9) Magyarország SAPARD terve 2000–2006. FVM, Budapest – (10) MB ülés (2009): Emlékeztető az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program Monitoring Bizottságának üléséről. 2009. június 29. FVM, Budapest – (11) Műhelykonferencia (2010): Problémák és megoldási lehetőségek a vidékfejlesztésben. MNVH Konferencia – Lajosmizse, 2010. április 1. – (12) Rendelet (2005): Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló Tanácsi rendelet. 1698/2005/EK (1999. május 17.) – (13) Riport 2009 (2009): Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information: Report 2009. European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development – (14) Synthesis (2006): Synthesis of mid-term Evaluations of LEADER+ Programmes. Final Report. European Commission, DG Agri – (15) Szerződés (2003): Csatlakozási Szerződés IX. a fejezet I. alfejezet 33. f cikke – (16) Tananyag (2005): AVOP LEADER+ készségek elsajátítása tananyag, Promei-Faluműhely Alapítvány – SZRVA – ZRVA – (17) Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (2007): FVM, Budapest – (18) Zöld Könyv (2007): Leader Zöld Könyv – Tervezet. Magyarországi LEADER Központ, Magyarországi LEADER Közhasznú Egyesület