

GAZDASÁG & TÁRSADALOM

Journal of Economy & Society

A TARTALOMBÓL:

Simai Mihály:

A tudomány és a főbb globális problémák
a tudásalapú gazdaság felé vezető úton

Olaf H. Bode:

Die Probleme von Basel III für deutsche Volks- und Raiffeisenbanken

Clemens Jäger – Tina Jäger – Daniela Hofmann:

Scientific evaluation of Sound Branding as an integrative part of brand management

Kovács Dezső – Póla Péter – Finta István:

A LEADER program és az alulról építkező vidékfejlesztés
néhány tapasztalata Magyarországon

Resperger Richárd:

A pénzbeli családtámogatás főbb formái Magyarországon

Paár Dávid:

Az európai országok sportfogyasztásának és életminőségének összefüggései

2011/3-4



SZÉCHENYI TERV

Gazdaság & Társadalom

Journal of Economy & Society

Megjelenik évente négy alkalommal
A kiadvány a TÁMOP - 4.2.2. B - 10/1 - 2010 - 0018. számú projekt keretében valósult meg
A folyóirat kiadását a Soproni Tudós Társaság támogatta

Főszerkesztő / Editor: Dr. Székely Csaba DSc

Főszerkesztő helyettes / Deputy Editor: Dr. Kulcsár László CSc

Szerkesztőbizottság / Associate Editors: Dr. Andrásy Adél CSc, Dr. Fábián Attila PhD, Dr. Joób Márk PhD, Dr. Kulcsár László CSc, Dr. Székely Csaba DSc

Szerkesztőségi munkatárs / Assistant: Szikra Andrea

Nemzetközi tanácsadó testület / International Advisory Board:

Prof. David L. Brown PhD (Cornell University, USA), Dr. Csaba László DSc (Közép Európai Egyetem, Budapest), Dr. Rechnitzer János DSc (Széchenyi István Egyetem, Győr), Dr. Nigel Swain PhD (School of History, University of Liverpool, UK), Dr. Caleb Southworth PhD (Department of Sociology University of Oregon, USA), Dr. Franz Schausberger PhD (Universität Salzburg, Österreich), Dr. Szirmai Viktória DSc (MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest), Dr. Bóhm Antal DSc (MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest), Dr. Ingrid Schwab-Matkovits PhD (Fachhochschulstudiengänge Burgenland, Eisenstadt, Österreich), Dr. Bozidar Lekovic PhD (Faculty of Economics, Subotica, Serbia), Dr. Djerdji Petkovic PhD (Faculty of Economics, Subotica, Serbia).

Közlésre szánt kéziratok / Manuscripts:

Kéziratokat kizárólag e-mailen fogadunk, nem őrünk meg, s nem küldünk vissza! A kéziratok formai és szerkezeti követelményeit illetően lásd a folyóirat hátsó belső borítóját. / *We accept APA (Harvard) style only.*

A kéziratokat és a közléssel kapcsolatos kérdéseket a következő e-mail címre várjuk: / *Send manuscripts and letters by e-mail only to: kulcsar.laszlo@bpc.nyime.hu*

A közlésre elfogadott kéziratok összes szerzői és egyéb joga a kiadóra száll. / *Acceptance of material for publication presumes transfer of all copyrights to the Publisher.*

A kéziratokat két független anonim bíráló értékeli. / *Articles are refereed by anonym reviewers before publication.*

Ismeretésre szánt könyveket az alábbi címre várjuk / Send books for review to:

Dr. Kulcsár László egyetemi tanár
Nyugat Magyarországi Egyetem Sopron Ferenczy J. u. 5. 9400 Hungary

Előfizetés: Intézményeknek: 2800 Ft./év; Egyéni előfizetés: 1700 Ft./év;
Példányonkénti ár: 700 Ft./dupla szám: 1400 Ft.

Nyomdai munkálatok / Printing: Scarbantia Nyomda - Palatia Kft.

H-9400 Sopron, Tárczy-Homoch Antal u. 12.
Tel.: 99/702-001 | E-mail: nyomda@scarbantia.hu

ISSN 0865 7823

Copyright © 2011 Nyugat – magyarországi Egyetem Kiadó

Gazdaság & Társadalom

3. ÉVFOLYAM

2011. MÁJUS

3-4. SZÁM

TARTALOM

Table of Contents and Abstracts in English: See page 196

TANULMÁNYOK

A tudomány és a főbb globális problémák a tudásalapú gazdaság felé vezető úton Simai Mihály	3
Die Probleme von Basel III für deutsche Volks- und Raiffeisenbanken Olaf H. Bode	22
Scientific evaluation of Sound Branding as an integrative part of brand management Clemens Jäger – Tina Jäger – Daniela Hofmann - Tino Bensch	48
Vizióterápia – az Európai Unió foszladozó jövőképehez Márfai Molnár László	70
A LEADER program és az alulról építkező vidékfejlesztés néhány tapasztalata Magyarországon Kovács Dezső – Póla Péter – Finta István	81
A LEADER program szerepe az agrárfoglalkoztatási válsággal küzdő kistérségekben Ritter Krisztián – Kassai Zsuzsanna	109
Az európai országok sportfogyasztásának és életminőségének összefüggései Paár Dávid	128
Gazdaság-matematikai modellkísérlet a klaszter fenntarthatóság vizsgálatára Lukács Amarilla	147
A pénzbeli családtámogatás főbb formái Magyarországon Resperger Richárd	166

KÖNYVISMERTETÉS

Életünk és annak minősége

[Tomka Béla: *Gazdasági növekedés, fogyasztás és életminőség. Akadémia Kiadó Budapest. 2011. 306 oldal ISBN 9630590532*

Borbély József

Fejezetek a modern közgazdaságtudományból

[Móczár József: *Fejezetek a modern közgazdaságtudományból. Akadémia Kiadó Budapest. 2008. 608 oldal ISBN 9789630585378*

Apáthy Molnár Sándor

Table of Contents/Abstracts

A LEADER program és az alulról építkező vidékfejlesztés néhány tapasztalata Magyarországon²⁸

Kovács Dezső²⁹ PhD. dr. habil, tudományos munkatárs

MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet Pécs

Póla Péter³⁰ PhD. tudományos munkatárs

MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet Pécs

Finta István³¹ PhD. tudományos munkatárs

MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet Pécs

ABSZTRAKT: Tanulmányunk a LEADER program magyarországi megvalósulását elemzi. Értékelésünk középpontjában az az állítás és annak igazolása szerepel, hogy a LEADER programra az alulról építkező elvek ellenére olyan bürokratikus szabályrendszer és programmenedzselés épült, amely mára megkérdőjelezi azt a filozófiát, amelynek a LEADER valaha a népszerűségét köszönhette.

KULCSSZAVAK: LEADER program, bürokratikus logika, alulról építkezés

Bevezetés

A politikusok, szakértők és az európai polgárok egy része a LEADER programot sikertörténetként könyveli el. Ennek kézenfekvő bizonyítéka, hogy 2007-től, három kísérleti programozási időszak után a LEADER bekerült az EU fő (mainstream) vidékfejlesztési programjába.³²

Dolgozatunk e 'sikerprogram' magyarországi megvalósulását elemzi. Elsősorban arra próbálunk választ keresni, hogy milyen okokra vezethető vissza

28 A kutatás az 5 országra kiterjedő ALDETEC – Action locale et developpement territorial en Europe central “Helyi Politika és Területi Fejlődés Közép-Európában” – programhoz kapcsolódik.

29 Kovács D. a tanulmány elkészítéséhez köszönettel tartozik a Hungarian–American Enterprise Scholarship Fund (HAESF www.haesf.org) nagylelkű ösztöndíjának. (kovacsdrkk.hu)

30 pola@rkk.hu

31 finta@rkk.hu

32 Persze ahhoz, hogy kísérletezni lehessen, hogy a Leader program eltérhessen a fő vidékfejlesztési programtól, szükség volt az európai és a nemzeti döntéshozó testületek ilyen irányú döntésére, intézményeire és azokra a szabályokra, amelyek egy decentralizált program működését lehetővé teszik. Nem utolsó sorban azokra a helyi szereplőkre, akiket egy ilyen programmal meg lehet szólítani. Természetesen azok a szabályozások is érvényben vannak, amelyek a közpénzek fejlesztési célú elköltéséről rendelkeznek.

az érintettek, a helyi közösségek körében található csalódottság, kiábrándultság és kritikus hang a LEADERrel kapcsolatban. Radikális hipotézisünk röviden úgy foglalható össze, hogy a LEADER programhoz, mint alulról építkező, partnerségen alapuló területi rendszerhez, fentről (EU és nemzeti szint) olyan írott és íratlan szabályok települtek, amelyek nincsenek tekintettel a program filozófiájára és elveire és annak lényegét kérdőjelezzik meg. A LEADER program 'lényegét' nem az alulról építkező területi együttműködés és filozófia, hanem sokkal inkább a bürokratikus pénzügyi, menedzsment, a fentről lefelé irányuló programvezénylés és hierarchikus intézményi és szabályrendszer adja.

A dolgozatban megpróbáltuk azokat a jelenségeket, véleményeket kiemelni, amelyek álláspontunk szerint rávilágítanak a folyamatok lényegére és a LEADER elveket szembeesítik a megvalósuló gyakorlattal. Figyelmünket elsősorban az akciócsoportokhoz kötődő események és összefüggések kötötték le.

Tanulmányunk több kutatási módszeren alapul. Az irodalomelemzésen, az elméleti tanulmányok, a program- és módszertani dokumentumok, szabályozások tanulmányozásán túl, interjúkat készítettünk a LEADER+ és az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (UMVP) LEADER IV tengely különböző szereplőivel. Résztevéő megfigyelést végeztünk a programkészítés különböző eseményein. Két szerző a Monitoring Bizottság (MB) tagjaként aktívan részt vett az MB ülésein. Tanulmányoztuk az interneten megjelenő vitákat és kommunikációt, amelyek végigkísérik a programot. Vizsgáltuk azt a sűrű irodalomnak tekinthető írott anyagot, amelyet az akciócsoportok képviselői készítettek, valamint az Irányító Hatóság (IH) és a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) kommunikációját. Tanulmányoztuk és nagyra értékeltük az UMVP féldős értékelés kritikus megállapításait. Ugyanakkor sok dokumentum, az EU-val történt egyeztetések, az akkreditációs anyagok, pénzügyi egyezmények nem álltak rendelkezésre, így az intézményépítésről és az intézményekről, – elsősorban az IH és az MVH belső működéséről – nem tudtunk átfogó és összefoglaló képet adni. A tanulmány 2010 júniusáig követi a program alakulását. A 2010-es választások új vezetőket és megújítást ígértek a programnak. Ezek megvalósulásának értékelése egy másik tanulmány feladata lehet.

A LEADER program néhány jellemzője

A LEADER program az ún. Közösségi Kezdeményezések körében indult 1991-ben egy olyan kísérleti vidékfejlesztési programként, amely filozófiájában gyökeresen eltért az EU akkori Strukturális Alapokhoz tartozó vidékfejlesztési (5b) programjától. A LEADER program filozófiája szerint nem az európai és nemzeti adminisztráció döntései szerint alakul, hanem a tervezéstől a programmenedzselésig, a pályázatattól a megvalósításig a döntés jogát adott

területen együttműködő, helyi közösségek kapják meg. Ez a felfogás gyökeresen ellentmond az agrár-vidékfejlesztési program fentről meghatározott, szigorúan szabályozott és ellenőrzött bürokratikus természetének. Chrystopher Ray (2000:165) ezért nevezte a LEADERt postmodern vagy egyfajta „anarchista” programnak. Ez az alulról építkező szemlélet 20 év után is nehezen befogadható ’kakukktojás’ a centralizáló kormányzati politikák számára. A LEADER programra úgy tekintettek, mint ami igen kevés pénzből, a helyi társadalmi és kulturális tőkék mozgósításával és szinergiák teremtésével jelentős mozgósító, fejlesztő és innovációs erőként jelent meg a térségekben. A LEADER program három Kísérleti programozási időszak után (LEADER I. 1991–1993, LEADER II. 1994–1999, LEADER + 2000–2006) bekerült a Közös Agrárpolitika második pillérének nevezett fő agrár-vidékfejlesztési politikába és megszűnt a ’Kísérleti jellege’. Az agrár-vidékfejlesztés politika fősodrába kerüléssel a LEADER program ugyan jelentős forrásokkal bővült, viszont elvesztette azt a „szabadságot” amit korábban a kísérletezés, útkeresés során élvezett.

Az EU-ban a vidékfejlesztés a korai szektorális, az ágazati közelítésből hosszabb fejlődési időszak alatt alakult ki egyfajta ’kapcsolt politika’-ként. 2000-ben az EU döntéshozók az Agenda 2000-ben a vidékfejlesztést a Közös Agrárpolitika második pilléréként a mezőgazdasági ágazathoz kapcsolták. E második pillér egy része is kifejezetten agrárfejlesztési célokat szolgál, de létrejött egy nem agrárfejlesztést szolgáló része, amit ’klasszikus’ vidékfejlesztésnek is szoktak nevezni. Ez utóbbi – különösen a források szempontjából – ma még ’másodrendű’-nek tekinthető.

A második pillér (agrár-vidékfejlesztés) 2007-től a 3 nagy stratégiai cél elérését négy tengely intézkedésein keresztül valósítja meg. Az első stratégiai cél a mezőgazdaság és erdészet versenyképességének javítása szerkezetátalakításon, fejlesztésen, innováción keresztül, az első tengely ezzel foglalkozik. A második cél a környezet és a vidék minőségének javítása a termőföld-hasznosítás révén, ez a második tengely feladata. A harmadik cél a vidéki életminőség javítása és a gazdasági tevékenységek diverzifikálásának ösztönzése, melyet a 3. és 4. tengely, a LEADER intézkedései valósítanak meg. A negyedik, a LEADER egy módszertani tengelynek tartott intézkedés, mely alulról építkezésével helyi közösségek fejlesztési akciót támogatja.

Az Európai Közösség tagországai eltérő módon fogalmazták meg a hangsúlyokat az egyes stratégia célok esetében. A régi tagországok többsége nagy hangsúlyt fektet a környezeti célokra, a második tengely intézkedéseire, míg az új tagországok inkább az első tengelyt, az agrármodernizációs intézkedéseket helyezték előtérbe és arra összpontosították a források jelentős részét. Magyarországon a UMVP a források (3.86 milliárd euró EU hozzájárulás) 47%-át szándékozta az 1. tengelyre fordítani, 32%-át a 2. tengelyre és mindössze 17%-ot a 3. és 4. tengelyre, (ebből a 3. tengely 12%, a LEADER pedig 5%) a vidéki területek életminőségének javítására. (A maradék 4% a technikai segítségnyújtás kerete). (UMVP 84 p.)

A magyar agrárpolitikusok a LEADERt egyfajta, a vidék számára nyújtott adományként kezelik az agrárágazat részéről. „70 milliárd Ft-ot kap a vidék, a 3. tengellyel együtt 250 milliárdot” hangzott refrénszerűen a minisztériumi politikusok szájából, de nem tették hozzá, hogy a LEADER mindössze 5%-a a vidékfejlesztésre fordítható teljes összegnek, és azt sem számolták ki, hogy egy-egy településre vetítve – különösen azt követően, hogy a LEADER az egész országot lefedi – ez mit jelent.

Két irodalmi időmetszet a LEADER vizsgálatában

2000 – az első elméleti számvetés

A LEADER programról mára szinte áttekinthetetlen mennyiségű tanulmány, esetleírás, jó gyakorlatok bemutatása, értékelés stb. olvasható. Egy mindent átfogó irodalmi értékelés helyett ezért csupán két jelentős mérföldkőhöz kapcsolódóan vizsgáljuk az irodalmat. Az egyik 2000, amikor az EU-ban egy új programciklus indul, ugyanakkor megtörténik a LEADER program egyik jelentős elméleti értékelése³³. A másik 2010, amikor a 2007–2013-as Új Magyarország Vidékfejlesztési Program megvalósítása már félidejéhez jut, javában zajlanak az előkészítő munkák a következő programozási időszakra, folyik a LEADER félidejének értékelése, és a programok végrehajtásában újabb gyakorlati tapasztalatok halmozódtak fel.

A 2000-ben megjelent tanulmányok elsősorban elméleti közelítésűek, a LEADER program jellegzetességeit vizsgálják. A 2010-es tanulmányokban már nagyobb hangsúlyt kapnak a program megvalósításának általánosítható tapasztalatai abból a szempontból, hogy időközben a LEADER a korábbi kísérleti, közösségi kezdeményezésű program helyett bekerült a fő agrár-vidékfejlesztési programba. Mindenesetre a két eltérő időmetszet elemzései jól rávilágítanak arra, hogy milyen irányban mozdult el a LEADER program, az elvek, a gyakorlat és a szabályozás együttesen ma milyen teret biztosítanak a vidéki közösségek számára.

Christopher Ray (2000:163) a 90-es években kibontakozó új politikai ethos jelenségeivel ad magyarázatot a LEADER programra. Ennek az új politikai ethosnak a jellemzői: az állami szolgáltatások privatizálása, ügynökségek megbízása szolgáltatásokra az állammal kötött szerződések alapján, az állam alatti szereplők (helyi önkormányzatok, egyének, közösségek) szerepének hangsúlyozása a saját jólétükért való felelősségvállalásban, és a 'központ' új menedzselési módjainak felfedezése. Ray úgy látta, hogy ez az ethos tükröződik vissza az EU beavatkozási módjaiban is. A társadalmi gazdasági fejlesztés endogén (alulról építkező,

33 A Sociologia Ruralis, az Európai Ruralszociológiai Társaság elméleti folyóirata külön számot szentelt a Leadernek, mint a vidékfejlesztés kísérleti intézményének. Az EU-dokumentumok előszeretettel hívják a Leader-programot a vidékfejlesztés laboratóriumának.

részvételen alapuló, közösségi) hipotézise ennek az új ethosnak a manifesztálódása. (2000:164). Véleménye szerint a LEADER mint 'vidékfejlesztési laboratórium' egyik nagy kérdése annak a titoknak a feltárása, hogy saját erőforrásokra alapozva milyen módszerekkel lehet életet önteni, innovációt hozni az alulfejlett vidéki térségekbe.

Mark Shucksmidt (2000) a társadalmi tőke és a társadalmi bekapcsolás szempontjából vizsgálja az Egyesült Királyság LEADER programját. Fő kérdése arra irányult, hogy milyen – az egyénre vagy egy adott hely közösségére irányuló – társadalmi tőkeépítés folyik a LEADER programban. A tanulmány arra keresi a választ, hogy a 'kollektív' kapacitásépítés a területi alapú endogén fejlesztésen keresztül összekapcsolódik-e a társadalomból kirekesztett egyének kapacitásépítésével és megtörténik-e a legkevésbé hatalommal rendelkezők hatalomba emelése.

Schucksmidt azt állapítja meg, hogy az endogén fejlesztésre vonatkozó kezdeményezések azokat hozzák előnyös helyzetbe, akik már egyébként is hatalommal rendelkeztek és ki tudják fejezni érdekeiket, akik már nagyobb kapacitással rendelkeznek a cselekvéshez és kapcsolódni tudnak a kezdeményezésekhez. Szélsőséges esetekben ez oda vezethet, hogy a helyi elit vagy valamilyen részérdek teljes mértékben magának tulajdonítja a kezdeményezést. A marginalizált csoportok kevésbé képesek részt venni vagy bekapcsolódni a programokba és kevésbé valószínű a bekapcsolásuk, hacsak nem esik kifejezett figyelem erre a kérdésre.

Henri Buller (2000) a francia LEADER-tapasztalatokkal kapcsolatban érdekes történelmi párhuzamot von gazdaság, társadalom és közigazgatás között. Miközben a vidéki gazdaság és társadalom nagyban módosult a 19. század második felének feltételeihez képest, az alapvető területi szerveződés nagyrészt érintetlen maradt (2000:191). A LEADER program Franciaországban egy rövid, de intenzív területi átszervezés után jött létre, melynek vezérlő elve a helyi vidékfejlesztés és politizálás életképes területi, demográfiai és gazdasági egységeinek létrehozása volt. A területi szerződések rendszerén keresztül (Contrat du Pays) – melyet 1975-ben vezettek be – arra bátorították a helyi közösségeket, hogy fogjanak össze és állítsanak föl kislétszámú vidékfejlesztési ügynökségeket, és keressenek állami társfinanszírozást a szerződéssel jóváhagyott fejlesztési projektjeikhez. Mindez az Európai LEADER Kezdeményezés korai modelljének tekinthető. Ha nem is mind, de nagyon sok jelenlegi LEADER program képviselői Franciaországban már tapasztalatot szereztek a területi szerződés rendszerén keresztül. Más korábbi helyi akciócsoportok által vezetett helyi fejlesztési politikák hasonló struktúrával rendelkeztek.

Javier Esparcia (2000) szerint Spanyolországban a LEADER-t, mint politikai hatalmi eszközt használták a különböző szinteken, és a program irányításának megszerzése összeütközésekhez vezetett a politikai szereplők között. A LEADER-

filozófia mélyebb megértése és elfogadása ugyanakkor azzal a felismeréssel járt, hogy a LEADER egy erős vidékfejlesztési eszköz lehet és jelentős szerepet játszhat a helyi közösségi akciók szervezésében. Bár a program sikerét nem lehet egyértelműnek nevezni, de legalább elindított egy folyamatot, amely új demokratikus és együttműködési kultúrát teremtett, és amelyben a vidéki vállalkozók látóköre bővült és a döntéseiket nagyobb megalapozottsággal tudták meghozni.

A program kezdeti éveiben a vidékfejlesztési hatóságok nemzeti és regionális szinten nem hirdették az endogen fejlesztés gondolatát, bizonyára azért, mert nem volt tapasztaltuk az alulról építkező, saját erőforrásokra alapozott filozófiával rendelkező politika megvalósításában. A helyi szereplőknek ezért nehézséget jelentett az endogén fejlődés koncepciójának és a LEADER jelentőségének megértése (2000:203).

Kovách Imre (2000:183), aki a *Sociologia Ruralis* különszámában magyar szerzőként egyedüli volt a poszt szocialista országokból, elsősorban a szükségletekből, a nyugat európai tapasztalatokból és a program akkor hirdettet előnyeiből kiindulva fogalmazta meg, hogy „a LEADER talán az európai vidékfejlesztési politika meghatározó elvévé és gyakorlatává válhat.” Kovách úgy vélte, hogy a LEADER egy új modell, ami egy evolúciós kísérletnek fogható fel a hierarchikus beavatkozások helyettesítésére a piaci kapcsolatokra és hálózatokra alapozott rendszerrel.

Kovách a „szabályozott szabadság” Bell és Lowe (1998) kategóriáját használja a LEADERre, amelyet az említett szerzők az endogén fejlődés jellemzésére alkalmaztak, és fölteszi a kérdést: mi is szabályozott vagy pontosabban mi az, ami lényegében új módon szabályozott a LEADERben?

Kovách úgy látta 2000-ben, hogy „az EU a LEADERen keresztül egy újraosztó politikai hatalom, mely a helyi vidéki szereplőknek és helyi hálózatoknak nyújt előnyt, részben háttérbe tolva az állami bürokráciát és egyidejűleg korlátozva saját funkcióját a helyi kapacitásépítésen és helyi szereplők hálózatán keresztül” (2000:183). Másik megállapítása (vagy talán reménye), hogy a rendszer, amit a LEADER részben létrehozott, olyan hálózatként működik, amely a helyi szereplőket, a nemzeti és regionális politikai adminisztratív szerveket, szakértőket és érdekcsoportokat és magát az EU-t foglalja magában, de egyetlen szereplőnek sincs túlhatalma a többi felett” (2000:185).³⁴

Kovách a LEADER jelentőségét közép-európai kontextusban úgy látta, hogy a LEADER lehet az egyik legvalószínűbb követendő útja a társadalmi-gazdasági fejlődésnek, a közép-kelet-európai országokban tapasztalt jelentős különbségek ellenére (2000:185). Ezen túlmenően úgy vélte, hogy a LEADER mint rendszer

34 Némiképp elébevágva az elemzésnek, azt a rövid megjegyzést fűzhetjük mindehhez, hogy sajnos az EU és a nemzeti adminisztrációk nem ilyen irányban 'fejlődtek'.

az EU teljes (vidék) fejlesztési rendszerének reformjaként is tekinthető, ami egy páneurópai fejlesztési modellé alakítható.

Az ezredfordulón a fenti jeles szociológus szerzők tehát többnyire optimistán tekintettek a LEADER programra és nagy várakozással voltak a program későbbi kibontakozását illetően.

10 évvel később

2010-re a LEADER programban jelentős változások következtek be. 2004-től az új tagállamok is bekapcsolódtak az akkor futó LEADER+ programba, 2007-től pedig a LEADER, mint módszertani tengely betagozódott a közös agrárpolitika 2. pillérének nevezett agrár-vidékfejlesztés politikájába. Az évtized végén íródott tanulmányok már kritikus következtetéseket vonnak le a program helyzetéről.

Pascal Chevalier és Marie Claude Maurel (2010) a LEADER programot - az európaizálódási folyamatba helyezve - mint egy új Kísérlet vizsgálják 3 Lengyelországban, Csehországban és Magyarországon. Vizsgálatukban azt próbálják feltárni, hogy milyen feltételek mellett és kontextusba illesztve zajlik az Európai Vidékfejlesztési Politika végrehajtása az új tagországok vidéki térségeiben. Hipotézisük szerint az egész „policy átviteli és átvételi folyamat” és annak eredménye a teljes „intézményi lehetőség struktúrá”-tól függ hazai és helyi szinten egyaránt.

Pascal Chevalier and Marie - Claude Maurel úgy értékeli, hogy az EU vidékfejlesztési politika szabályozása 'puha' szabályokon alapul, a politika átvitel-átvételtelhez az EU a tagállamok és a régiók kezébe jelentős irányítási szerepet ad. A LEADER átvétele az új tagállamoknak jelentős lehetőséget biztosít új eszközök használatának kipróbálására. Ez az átviteli-átvételi forma rugalmas és önkéntes és lehetőséget ad az 'importáló' országok számára egyfajta viszonylagos autonómiára és bizonyos szabadságot ad a modell módosítására (2010:8). Ugyanakkor arra is rámutatnak, hogy a politika átvitel-átvételi folyamatra az adott ország politikai rendszerének intézményi és normatív korlátai hatással vannak.

Erre a kiindulási helyzetre vonatkozik fő kérdésük, hogy milyen feltételrendszerben az általános irányelvek elegendőek-e, hogy megfeleljenek az eredeti endogén fejlődés modelljének? A LEADER megvalósítása hogyan jelenik meg az egyes nemzeti környezetben? A nemzeti hatóságok miként hagyják jóvá azt az új közelítést, amely elsősorban a helyi kezdeményezésekre épül?

Azt állapítják meg, hogy a Mezőgazdasági Minisztériumoknak elsődleges szerepük van a LEADER értelmezésében, szabályozásában és a program menedzselésében, a normatív mechanizmusok létrehozásában. A középkelet-európai országokban a Mezőgazdasági Minisztériumokban elsősorban a mezőgazdasági érdekek dominálnak, a nem mezőgazdasági programok menedzselésére gyenge kapacitásokkal rendelkeznek. Másik közös jellegzetesség a központosított jelleg és enyhe átláthatóság, és a helyi akciócsoportok (HACS) által

javasolt stratégiák értékelésének, kiválasztásának, finanszírozásának viszonylagos lassúsága.

Normatív szerepük révén a nemzeti hatóságoknak jelentős hatalmuk van a beavatkozásra. Nagyfokú aszimmetria jön létre a nemzeti és a helyi szereplők között (2010:9). E megállapításhoz kapcsolódik az a dilemmájuk, mely egyben a LEADER program abszolút lényegét érinti. Nevezetesen az, hogy az egyes vidéki térségekben a társadalmi tőke alacsony színvonala mellett a LEADER-közelítés elegendő-e a helyi szereplők meglévő kapacitásainak újraélesztésére, a helyiek kezdeményezően tudnak-e fellépni a programban (2010:10)? Végző konklúziójuk, hogy a fentről lefelé irányuló politika, amely megpróbálja a fejlesztés endogén modelljét támogatni, súlyos belső konfliktust hordoz magában.

Megállapításaihoz azt tehetjük hozzá, hogy tapasztalataink szerint a 'politika átvétel'-ben nemcsak a normatív és intézményi korlátok, hanem a személyi tényezők, a döntéshozók személyisége, életpályája, az agráriumról és a vidékről vallott felfogása, kapcsolatrendszere legalább olyan, ha nem döntőbb jelentőségű tényező.

Wibke és társai (2010) Ausztria és Írország LEADER programját elemzik és hasonlítják össze a vidékfejlesztési politikába történt betagozódás hatásait vizsgálva. Az osztrák és az ír esettanulmány azt mutatja, hogy a fő agrár-vidékfejlesztés programba történő betagozódás megváltoztatta a különböző szinten elhelyezkedő szereplők szerepét. Az akciócsoportok többsége korlátozottnak és egyre inkább beszorítottnak érzi magát a növekvő számú szabályozás miatt... Ezt tapasztalja az akciócsoportok többsége, mivel elvesztették autonómiájuk egy jelentős részét és azt a különlegességet, hogy a döntéseket ők hozhatják meg a helyi tudásra alapozva.

Habár a LEADER eredeti elveit megtartották, ezek jelentőségét korlátozták és ezzel jelentősen módosították a LEADER tipikus jellegzetességeit. Különösen az alulról építkezés és az innovatív jellegzetesség az, ami megkérdőjeleződött, ...

A valóságban az „Új vidéki paradigma” (OECD 2006), mely a szektor helyett egy adott területre helyezi a hangsúlyt, nem élvez elsőbbséget. Szektorokon átnyúló stratégiák a vidékfejlesztésre a LEADER keretén belül csak ritkán jelennek meg. Továbbá a helyi szint, mint a LEADER cselekvési tere, gyengült (2010:15).

Habár az új vidéki paradigma retorikája hangsúlyozza az erőfeszítéseket a rugalmasság, a decentralizáció, és a demokratikus struktúrák érdekében, a gyakorlatban a CAP megvalósítása alig integrálta a LEADER alapjellemzőit a betagozódás során. Merev kooordinációs struktúrák, hierarchikus felfogások, valamint egyre erősödő irányítási és ellenőrzési mechanizmusok gátolják a helyi és területi alapú LEADER program megvalósítását (2010:16).

A LEADER hatékony hozzájárulása a kistérségekhez, amellyel sajátos területi fejlődést képviselt, elveszíti vonzerejét a helyi lakosság körében, a fő elvei pedig veszélyben vannak annak révén, hogy az adminisztratív szabályozás és

a szektorpolitika előfeltételei gyakorlatilag törlik, hatástalanná teszik azokat. (2010:16).

Anette Aagaard Thuesen (2010) egy alig vizsgált kérdést vet fel és tanulmányoz a dán HACs-ok példáján. Kérdőíves vizsgálata 55 HACs összetételére irányul és azt mutatja, hogy az Elnökségek tagjai általában magasabb végzettségű idősebb férfiak, akiknek emellett még további más pozíciójuk is van a társadalomban. A helyi demokrácia fejlesztése szempontjából ennek a kérdésnek a vizsgálata másutt is rendkívül időszerű, különösen ott, ahol a politika szeret nyomást gyakorolni az ilyen szerveződésekre.

A nemzetközi irodalomból kiválasztott példák alapján tehát jól érzékelhető egyfajta kritikai hang és elégedetlenség azokkal a változásokkal kapcsolatban, amilyen irányba a LEADER elmozdult. A változások iránya az eredeti LEADER filozófia ellen hat, csökkenti és visszafogja a helyi közösségekben rejlő energiákat és kapacitásokat, tulajdonképpen az endogén fejlődés hajtóerőit kérdőjelezi meg.

A jelenlegi LEADER program előzményei és körülményei Magyarországon

Kezdeményezések a kistérségi összefogásra: vidékfejlesztés alulról?

Az alulról építkezés, az endogén fejlődés és egyáltalán a vidékfejlesztés gondolata még meglehetősen új volt Magyarországon a 90-es évek elején a rendszerváltást követően. Az önkormányzatiság megteremtése 1990-ben nagy hangsúlyt helyezett a helyi autonómia kialakítására. A kilencvenes évek elejétől a helyi, kistérségi összefogás az újonnan alakuló helyi elitiek részéről is nagy figyelmet és lendületet kapott. Közös célok megvalósítása érdekében informális kistérségi fejlesztő társulások, önkormányzati összefogások jöttek létre és európai minták szerint kezdtek el kistérségi összefogást teremteni és programokat alkotni. Nagy igény volt a nemzetközi minták és gyakorlat megismerésére. Két program, melyek nagy sikert arattak a helyi szereplők körében, külön is említést érdemelnek.

A vidék és a helyi közösségek szerepét erősítő, az EU-val kapcsolatba hozható első akció az 1992-es Területfejlesztési Phare-programhoz köthető, melynek kistérség-fejlesztési programja (ICC Intercommunal Cooperation), gyakorlatilag a LEADER elveit alkalmazva, alulról épülő, a helyi szereplők összefogásából álló mintaprogramot indított közel húsz kistérségben, dán szakértők közreműködésével. E program igen sikeres volt az ország több térségében és máig hatóan lefektette több kistérségi társulás, egyesület alapjait.

1994–1999 között a Szociális és Családügyi Minisztérium az USA Munkaügyi Minisztériumával együttműködve ún. Gyors Reagálás Projektet hajtott végre, melynek célja olyan rendszer kifejlesztése volt, „amely reagálni tud a privatizáció és a szerkezetalakulás nyomán fellépő létszámleépítésekre;” valamint „kialakítani

egy alulról építkező kistérségi gazdaságfejlesztési modellt.” (Nagy F. 2003:481) E programban sok települési és kistérségi vezető sajátította el a térségi programtervezés, stratégiai tervezés elemeit és készített stratégiát saját településére.

A 90-es évek második felében már egyre többen kezdtek írni és beszélni a vidékfejlesztésről, de korántsem volt egységes felfogás a vidékfejlesztés tartalmáról, szerveződéséről, más politikákhoz, elsősorban a területfejlesztéshez és a mezőgazdasághoz való viszonyáról. A felfogások között volt, ami a mezőgazdaság fejlesztését azonosította a vidékfejlesztéssel. Mások a vidékfejlesztés és a mezőgazdaság teljes szétválasztását fogalmazták meg. A területfejlesztés és vidékfejlesztés viszonyában egyesek a vidékfejlesztést a területfejlesztés egyik alkategóriájának tartották, mások az elkülönülés mellett érveltek és volt olyan is, aki a vidékfejlesztést tartotta szélesebb és átfogóbb kategóriának a területfejlesztésnél. (Farkas T. 2002 22-39).

A vidékfejlesztés szempontjából jelentős változást a Sapard (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) program tervezése hozott egy különös kettős, párhuzamos tervezés formájában. A minisztérium Vidékfejlesztési Főosztálya a Sapard-programot lényegében LEADER elvek szerint kistérségi szintre tervezte meg a helyi közösségekkel.³⁵ A Sapard-nak nevezett, valójában LEADER-típusú tervezés az ország kistérségeiben jelentős közösségi együttműködést indított el és lelkesedést váltott ki a kistérségek vezető csoportjaiban. Végző soron a program megvalósulása szempontjából főleg tervezési/tanulási akciónak jelentős pozitív externália haszna volt. A különféle képzéseken, tervező programokon keresztül a helyi elíttek egy része – polgármesterek, menedzserek, vállalkozók, civil vezetők – megismerte az EU tervezés, szabályozás főbb elemeit és gyakorlati ismereteket és tapasztalatokra tett szert. A 192 kistérséggel induló két éves képzési, programozási folyamat végére „A kistérségek jelentős része eljutott az operatív program elkészítéséig. 2001 május végéig 144 db operatív program készült el 4300 részletesen kidolgozott projekttel. Ezek többsége a megnyíló forrásokra pályázatható volt.” <http://www.vati.hu/main.php?folderID=2009>) A VÁTI összegzése kemel még a kommunikáció létrejöttét, a közösségi tudat erősödését a különféle szereplők (önkormányzatok, civilek, vállalkozók) között, továbbá a térségről megfelelő tájékoztatást biztosító programdokumentáció elkészítését.

Bár a kistérségek 2001 tavaszára ’felkészültek’ a Sapard program indítására, az csak 2002 őszén indult el az intézményépítésben történt lemaradás és a

35 A Cork-i Deklaráció elvei alapján indították el a decentralizált kezdeményezést. Ez a nemzeti Sapard program szempontjából mellékes jelentőségű volt, mert a nemzeti programot a minisztérium más főosztályai és az Agrárgazdasági Kutatóintézet tervezték, majd a végrehajtást a később létrehozott Sapard Hivatal menedzselte.

programjövahagyás nehézségei miatt az EU részéről (Sapard program félidős értékelése, Csute A 2004, Nemes G. 2005).

A Sapard program késése miatt a költségvetésben önrészként megjelölt hazai források 'megmentése' érdekében a vidékfejlesztési adminisztráció a költségvetésben előirányzott saját forrásokra támaszkodva lebonyolított egy előzetes hazai támogatási programot Vidékfejlesztési célelőirányzat (VFC) címen, még a Sapard program 2002 októberi indulása előtt. Sőt, a VFC-forrásra alapozva egy ún. kísérleti LEADER program ötletével is előállt 2001-ben. A kísérleti LEADER azt a célt szolgálta, hogy az adminisztráció még a csatlakozás előtt gyakorlatban is tapasztalatot szerezhessen és felkészüljön az ekkorra Európában már híressé vált vidékfejlesztési programra, és hogy elkészüljenek a program indításához szükséges dokumentumok, stb.

Fazekas és Nemes (2005) elemzéséből kiderül, hogy már a kísérleti LEADER hordozta azokat a jellemzőket és hiányosságokat, amelyek később a LEADER+-programban és UMVP IV. tengelyes LEADER-ben is jelen vannak. Ezek a központi adminisztráció lassúsága, felkészületlensége, a túlszabályozás, a pályázati kiírások túlbonyolítása, bizonytalanság a rendelkezésre álló források nagyságát illetően, a szerződések, majd a kifizetések csúszása, elhúzódnása, a (Kincstáron majd az MVH-n keresztül) pénzügyi bonyolítás nehézségei.

Némiképp jellemzi a kísérleti LEADER lebonyolítását, hogy a magyar közösségfejlesztők egyik elismert szervezete, a Civil Kollégium Alapítvány³⁶, a bürokratizmus miatt egy idő után kiszállt a programból, mert nem látta értelmét és biztosítékát, hogy valódi közösségfejlesztést lehet e program keretén belül csinálni.³⁷

A kísérleti LEADER-ben végül 12 közösség kapott egyenként 25 millió Ft támogatást. Helyi szinten összesen 270 projektet támogattak a program keretén belül. A kísérleti LEADER program tapasztalatai után egy civil szerveződés alakult, a Magyar LEADER Szövetség jött létre a tapasztalatok kamatoztatására. Erre később alig kapott esélyt, mert a kormányzati politika az AVOP LEADER+ban egy, a szocialista párhoz kötődő civil szerveződést helyezett előtérbe.

36 Egy volt a 40 szervezet közül kiválasztott 14 helyi projekt közül

37 „Az a meggyőződésünk, hogy a folyamatba bekapcsolódott Magyar Államkincstár lehetetlenné tette ennek az igen progresszív kezdeményezésnek a kibontakozását. Olyan feltételeket és körülményeket teremtett, amelyek az eredeti kőrök és a helyi lebonyolítók minden törekvését teljes mértékben keresztülhúzták. Az akkor számunkra kedvezőnek mondott konzorciumi döntést követően 2003 szeptemberétől összesen 18 féle igazolást szereztek be velünk országos szervezetektől, hivataloktól, megyei illetve regionális hivataloktól és a szóba jövő 6 helyi településről. Ez önmagában irracionális elvárás, civil szervezet (de más keretek között működő esetében sem) nemigen van olyan, amelyik ezt saját apparátussal el tudja látni. Végül, mire a 18. igazolás megszületett, az elsők lejártak, s az eljárás megismétlésére szólítottak fel bennünket.” (Huszler J. és Péterfi F. nyílt levele. Parola 2004.1)

2004-ben még megtörtént az 1999–2000 között készített mintegy 190 db Sapard kistérségi program frissítése, az új helyzethez, a csatlakozáshoz történő szakmai, pénzügyi igazítása. Ezt az eltelt idő, illetve az EU csatlakozás kínálta új Agrár- és Vidékfejlesztési Program (AVOP) intézkedései és támogatási lehetőségei indokolták, továbbá a korábbi 150 statisztikai kistérség újbóli átszervezése és 168 területfejlesztési-statisztikai kistérség kijelölése.

Az előcsatlakozási folyamat végére tehát létrejött egy olyan vidéki szakértői réteg és programdokumentáció, amely sikerrel kecsegtetett a csatlakozás utáni források megszerzésére. Miközben elindult a nemzeti Sapard program megvalósítása 3 intézkedéssel, a kistérségi programok elmaradása jelentős kiábrándulást és csalódottságot is eredményezett.

A LEADER+ az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív programban 2004-2006 között

A korábbi időszak tapasztalatai és az időközben ismertté vált LEADER program retorikája nagy várakozást keltett a csatlakozás utáni rövid 3 éves programidőszakra. A 2004-es áprilisi EU-csatlakozás után a Földművelésügyi- és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) az AVOP keretében 2005-ben kétfordulós eljárást hirdetett a LEADER-program megvalósítására. A LEADER elvek és szabályok alapján meghirdetett program első fordulójában a pályázó helyi közösségek először egy képzési programban vettek részt és egy vázlatos helyi vidékfejlesztési tervet készítettek. Ennek alapján kerültek kiválasztásra a második fordulóra azok a közösségek, amelyek programját, felkészültségét, intézményi (gesztor) hátterét a legjobbnak tartották. Ez a folyamat 2005 májusától 2006 márciusáig tartott. A programok tényleges meghirdetésére az akciócsoportok szintjén csak 2006 júliusában került sor. Ekkor indultak el azok a helyi tájékoztató fórumok, amelyek a végső kedvezményezetteknek adtak információt a pályázati lehetőségekről. A pályázati határidők és feltételek többszöri módosítása után végül 2006 szeptemberéig lehetett a helyi pályázatokat benyújtani. A beérkezett pályázatok nem kötötték le a rendelkezésre álló forrásokat, ezért az Irányító Hatóság még egy második pályázati kört rendelt el 2006. október végén, így a két forduló pályázatkezelési eljárásai kissé összecsúsztak. A végső kedvezményezettekkel történő szerződéskötés és a pályázatok megvalósítása már átcúszott 2007-re.

A program előzetes eredményei – a mennyiségi mutatókra koncentrálna – az alábbiak: „Az első pályázati fordulóban 186 darab helyi potenciális akciócsoport nyújtott be pályázatot. A pályázó akciócsoportok által lefedett települési kör 2362 települést (a települések 75%-a) és 3 434 818 főt (a magyar lakosság 34%-a) érintett. Egy pályázó akciócsoporthoz átlagosan mintegy 12 település és 18 000 lakos

tartozik. A 186 akciócsoportból 149 jutott a második pályázati fordulóba.³⁸ A 2005 novemberében induló második pályázati fordulót követően 70 darab LEADER akciócsoport került kiválasztásra a 6,3 milliárd Ft támogatásnak köszönhetően. A nyertes akciócsoportok területén 920 település található és mintegy 1,5 millió ember él.

A helyi szinten két körben bejelentett pályázati felhívások eredményeként a helyi akciócsoportok több mint 3600 pályázatot kaptak, és ebből mintegy 2700 projekt került kiválasztásra.” (UMVP:68-69).

Ennek az időszaknak a fő jellemzői Kassai és Farkas (2007) szerint: állandó időhiány, a helyi szint felkészülésére jut mindig a legkevesebb idő, rossz időzítés, rohammunka, határidő-tologatások, információ- hiányok, feladathárítás, menetekbeni vagy utólagos szabályváltoztatások, lefelé irányuló szigor, a szabályok következmény nélküli áthághatósága az IH és az MVH részéről. Ezek a tetten érhető jelenségek, amelyek a tényleges folyamatokban résztvevőket erősen sújtották. A tartalmi, formai, koordinációs és szervezési hiányosságokból arra következtetnek, hogy az irányító szintek nem voltak kellőképp fölkészülve egy ilyen alulról építkező program menedzselésére. Különösen nem a helyiek önálló döntéshozatala feltételeinek megteremtésére, ami a LEADER egyik lényegi elemét jelenti.

A LEADER az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programban (UMVP)

A Kísérleti LEADER és az AVOP LEADER+ program nehézségei után sokan egyszerűbb, könnyebben végrehajtható programban reménykedtek és abban, hogy az adminisztráció tanul az elkövetett hibákból.

2006 végén EU mintára egy ún. *Zöld Könyv* készült a LEADER program technikai lebonyolítására a LEADER Közhasznú Egyesület irányításával működő LEADER Központban. A Zöld Könyv szerzői úgy számoltak, hogy „a program keretében várhatóan 70-80 támogatott akciócsoport működik majd, a LEADER+ Programhoz képest mintegy másfél-kétszeres földrajzi lefedettséggel. Ezáltal, a tervek szerint az ország összterületének 44%-a, a vidéki területek 50%-a LEADER által kedvezményezett térséggé válik.” Ugyanakkor egyértelműen kijelentették, hogy az „...ország teljes lefedése LEADER akciócsoportokkal a 2007 és 2013 közötti időszakban nem valósítható meg.” (a szerzők kiemelése). Magyarországi LEADER Központ (2007:36).

A 2007-es falukonferencián az IH felelős munkatársai Bakti Krisztina és Enyedi Gábor előadásukban a LEADERt „... hazánkban is már sikeresen kipróbált

³⁸ Más kommunikáció 108-at említett. a végleges akciócsoportszám is eltér (67) más FVM-es kommunikációban.

(a szerzők kiemelése) módszer”-nek jellemezték, és szintén 50%-os lefedettséget fogalmaztak meg célként a LEADER program számára. Optimistán állították, hogy „...a központi szervek csak törvényi felügyeletet gyakorolnak a helyi vidékfejlesztési közösségek felett (a szerzők kiemelése), ezáltal elősegítve a tényleges helyi szintű tervezési és megvalósítási folyamatok sikerességét” (Bakti-Enyedi 2007).

Az UMVP *Ex-ante* értékelése³⁹ nem osztotta ezt a ’kincstári optimizmust’. Az *Ex-ante* értékelők a minisztériumi szakértőkkel ellentétben a LEADER-t „még mindig újdonságnak tartják” a LEADER+ és a Kísérleti LEADER program ellenére. Bár kifejezett kutatást nem végeztek, megállapították, hogy a futó AVOP LEADER „előrehaladása alapján láthatók bizonyos nehézségek.” Ezek közé sorolják a program kivitelezésének csúszását, amely „valójában gátolja a LEADER lényegének és fontosságának széleskörű megértését.” (UMVP melléklet 137p. 2008.04.02. változat).

Az értékelők konkrétan rámutattak a problémákra és javaslatokat is megfogalmaztak: „Javítani kell a készségeken, tisztázni kell a helyi tervezés és operatív mechanizmusokat. ...A problémát a pályázati rendszer és a döntési mechanizmusok bonyolultsága jelenti. A pályázati adatlap túlságosan összetett;... . A standardizálás miatt a pályázati adatlap bizonyos rovatai egyszerűen nem értelmezhetők a LEADER elveknek egyébként megfelelő projektek esetében, a pályázati eljárások során olyan új értékelésekre kerül sor, amelyek pontozásos módszere kevésbé alkalmas a pályázatok helyi körülmények közötti elbírálásához. ...A végső döntés fő felelőse az irányító hatóság vezetője, és a döntéssel kapcsolatban későbbi fellebbezésnek nincs helye. Ez a megközelítés teljesen ellentétes a LEADER elvekkel.” (UMVP melléklet 138. p. 2008.04.02. változat). Az *Ex-ante* értékelők felhívták továbbá a figyelmet arra, hogy „a HACS-ok kiválasztásával, ellenőrzésével és működésével kapcsolatban számos olyan pont található, amely megkérdőjelezi a program bottom-up jellegét, valamint a HACS-ok függetlenségét és működőképességét.” (UMVP melléklet 205.p.).

Az *Ex-ante* értékelők tehát nagyon alaposan és részletesen rámutattak azokra a gyenge pontokra, amelyek már az indulásnál eltéríthetik a LEADER-t arról a pályáról, amivel másutt sikereket értek el.

A program néhány jellemzője és a helyi vidékfejlesztési közösségek megalakulása

UMVP-program összességében szép reményekkel indult. Az IH vezetésére fiatal szocialista politikusok kaptak megbízást, akik félév alatt teljesen kicserélték a vidékfejlesztéssel foglalkozó minisztériumi apparátust és helyükre fiatal

39 Az *ex-ante* értékelés a programozási folyamat fontos elemét jelenti, mely külső szakértői véleménnyel segíti a programozást és többnyire alapos és kritikus véleményt ad a program egy korai változatáról.

diplomásokat hoztak. Egy korábbi minisztériumi intézmény, a Szakképzési Intézet tevékenységét kibővítették és Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet (VKSZI) néven az Irányító Hatóság közvetlen irányítása alá helyezték a LEADER és a III. tengely bizonyos intézkedéseinek lebonyolításához. Többek között a tájékoztatás, képzés, közbeszerzések és szerződések és egyes intézkedések lebonyolítása volt a feladata. A korábbi LEADER Központ, mely az AVOP LEADER programot segítette, befejezte ténykedését, de a mögötte levő LEADER Közhasznú Egyesület, mint a Magyar Szocialista Párthoz (MSZP) közeli civil szervezet, továbbra is aktív maradt, hiszen az IH vezetői is e csoporthoz tartoztak. Az AVOP problémáiból okulva az IH vezetői még a programkészítés időszakban bejelentették, hogy a pályázati eljárásokat a vidékfejlesztési program esetében a közigazgatási eljárási törvény (KET) szerint fogják alakítani, ami szerintük majd gyorsabb, átlátható és követhető pályázati folyamatot eredményez. A lehetséges kedvezményezettek nem pályáznak, hanem ügyfélként kérelmet nyújtanak be a Vidékfejlesztési Hivatalhoz és erről hoz majd döntést a Hivatal. Konfliktus esetén a kérelmezők akár bírósághoz is fordulhatnak. A pályázati rendszert tehát egy ügyfél-hatóság alapú eljárási rendszerbe terelték, annak anomáliáival együtt.

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programot az FVM 2007 februárjában nyújtotta be Brüsszelnek, majd a benyújtás után megkezdte az egyes intézkedések előkészítését, illetve végrehajtását. Például az I-es tengely, az agrármodernizáció bizonyos intézkedéseire már 2007 áprilisában lehetett pályázni. Brüsszel 2007 októberében hagyta jóvá a programot, amely 489 oldalt tett ki az elfogadáskor és további 571 oldalnyi melléklet társult hozzá. Ez az óriási terjedelem kétségkívül befolyást gyakorolt a szöveg minőségére és a program kezelhetőségére is.⁴⁰

2007 tavaszán a helyi folyamatok beindítására az IH pályázati úton minden kistérségben létrehozott egy ellentmondásos magyar intézményt, a Helyi Vidékfejlesztési Irodák (HVI) hálózatát,⁴¹ melynek feladata a helyi vidékfejlesztési közösségek programozásának segítése és különféle adminisztratív feladatok ellátása és nem utolsósorban információ-szolgáltatás a központ részére. A HVI-eket nem illesztették be az agrárigazgatás általános rendszerébe, hanem közvetlenül az IH-hoz rendelték a VKSZI irányításával. A HVI-k fogadtatása, szereplése és megítélése korántsem volt egységes.

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programban lényegében az endogén fejlesztés iránti igénnyel támasztották alá a LEADER program szükségességét: „a

40 A későbbi sokszoros programmódosítások és rendeletváltoztatások is ezt támasztják alá.

41 Magyarországon a kistérségekben un. többcélú önkormányzati társulások működnek bizonyos önkormányzati feladatok térségi szintű megvalósítására. A kistérségi társulások sok helyen térségi fejlesztési stratégiával stb. rendelkeztek és nagyon sok helyen aktívan részt vettek a Leader program előkészítésében is.

LEADER program folytatása, bővítése rendkívül fontos, mivel kiváló eszköz a helyi közösségek megerősítésére, a helyi partneri kapcsolatok létrehozására és egymást támogató innovatív projektek készítésére.” (UMVP 64p).

Már a brüsszeli programegyeztetés időszakában - 2007 nyarán - megkezdődött a helyi vidékfejlesztési közösségek, a leendő helyi akciócsoportok szervezése. A program előzetesen 150 ilyen közösséget vizionált, „amelyek területi hatályában nincs átfedés, és amelyek Magyarország lehető legnagyobb területét lefedik.” (UMVP melléklet: 525) és ebből kellett volna kiválasztani mintegy 70 előzetesen elismert HACS-ot.

A tervekkel ellentétben 2007 decemberéig a tervezett 150 helyett csak 108 helyi vidékfejlesztési közösség alakult. A programban leírt számok a HACS-okra és a helyi vidékfejlesztési közösségekre vonatkozóan így már a brüsszeli jóváhagyás után 3 hónappal érvényüket veszítették.

A helyi közösségek megalakulását 'fentről' politikai nyomás kísérte. Az IH vezetői informális módon azt sugalmazták és kommunikálták, hogy a megalakuló vidékfejlesztési közösségek közül valószínűleg azok válhatnak helyi akciócsoporttá, amelyeknek 50 000 fő körül alakul a népessége. Finta (2009:4) Csak tényként állapítjuk meg, hogy e nagyméretű helyi közösségek területe erős egybeesést mutat a vidéki országgyűlési választókeretekkel. Kovács D. – Póla P. (2010).

Stratégiai tervekészítés és programozás

A HACS-ok stratégiai tervekészítésében és programozásában szintén erős fentről lefelé történő irányítás érvényesült. A programozást egy vidéki tapasztalatokkal nem rendelkező, mindössze 2 éve piacon levő, eredetileg minőségbiztosítással foglalkozó számítástechnikai cég, az EPAP nyerte el a VKSZI irányítása mellett. A programozás során 4 hónap alatt kellett volna a HACS-ok stratégiai programját előállítani sok helyi szereplő bevonásával, ütemezett adatgyűjtésen, helyzet- és problémaelemzésen keresztül, célok kitűzésével és megoldások keresésével.

Az akciócsoportok tervezésével kapcsolatban az állapítható meg, hogy az IH fiatal vezetői nem ismerték fel, hogy a térségi együttműködésnek már vannak jelentős előzményei, bizonyos értelemben hagyománya, bázisa, napi gyakorlata. A megvalósult technikai, konfliktusos tervezési folyamat helyett a tervezést lehetett volna egy közösségépítő társadalmi mozgalommá szervezni. Bizonyos értelemben ez lett volna az a lehetőség, amikor a HACS valóban LEADER-szerű közösséggé válik. A programtervezés e helyett inkább diktált, fentről vezényelt jelleget öltött. A fiatal és tapasztalatlan minisztériumi apparátus nem sok segítséget tudott nyújtani a HACS-oknak a tervezés során.

Végül az IH a programozás végén mind a 96 stratégiát elfogadta, tehát nem került sor az előzetesen elfogadott közösségek programjainak 'versenyére'. A

döntéshozók nem tudtak, vagy nem akartak dönteni és rangsorolni a HACS-ok között az elkészült stratégiák alapján. Így viszont olyan közösségek is bizalmat kaptak, amelyek felkészültsége kívánivalót hagyott maga után. Viszont megvalósult egy, a politika által reklámozott cél, Magyarország „LEADER-ország” lett. Ez egy kockázatos ’nagy ugrás’-nak tekinthető, mert a HACS-ok 30%-nak nem volt korábbi LEADER tapasztalata. (UMVP félidős értékelés 5.3. fejezet 8.p.)

A stratégiák a programozási folyamat eredményeként ’egyenruhában’ jelentek meg, azaz minden közösség mintegy 150-200 diából álló PPT fájlt kapott. Ez ugyan látványos volt az irányítók számára, de kevésbé volt célszerű és praktikus a gyakorlati munkához. A stratégiák elfogadását és a HACS-ok kihirdetését követően a 96 LEADER közösségre még a jogi szervezeti forma megalakítása, vagy átalakítása várt. Ehhez az IH olyan irányelveket, szabályzatmintákat készített, melyek szakmailag kifogásolhatók és erős ellenérzést váltottak ki a HACS-ok körében.

Össességében, mire felálltak a helyi akciócsoportok és elkészültek a programok, már elég sok feszültség halmozódott fel körülöttük, bár a végső kedvezményezettek szempontjából még nem hirdettek semmilyen akciót.

A 3. tengely pályáztatása

Közel kétéves előkészítés után kisebb zavarokkal⁴² indulhatott meg a 3. tengely négy horizontális intézkedésének pályáztatása 2008 október 1-jén. A HACS-ok szerepe a kérelmek papíralapú befogadásán túl, azok elektronikus formába történő átírása volt, továbbá egy előzetes pontozásban való részvétel és a támogatási küszöb pontértékének megállapítása, ami alatt már nem támogathatók a kérelmek. A pontozás során az IH által meghatározott értékelési szempontokat és pontszámokat kellett alkalmazni, és a HACS-ok csupán a pontszámok súlyozásán változtathattak bizonyos fokig. Ezzel valós befolyást a döntésekre a HACS nem tudott gyakorolni. Finta találó megjegyzése szerint, „a pontozásban a HACS-ok inkább mint pontozógép vettek részt” (2009:16).

Mindenesetre a 3. tengely kérelmeinek feldolgozása és bírálata nemzeti szinten nagyon hosszú időt vett igénybe, ami egyre nagyobb elégedetlenséget váltott ki a HACS-ok körében, és ez a kormányzó pártok döntéshozóihoz is eljutott, egészen a miniszterelnökig.

Vélhetően ez az elégedetlenség, az MVH tapasztalatai a 3. tengely pályázatainak elbírálásával kapcsolatban, valamint a IH élén történt személyi változás eredményezte, hogy a 2009 második felére tervezett LEADER program pályázati indításához a HACS-ok bevonása a döntésekbe már sokkal komolyabban szóba

⁴² Mivel a pályázati dokumentumok még nem álltak a pályázati ciklus elején rendelkezésre – a kérelmek beadási határidejét egy hónappal továbbra, január 12-ig kitölték.

került. A helyettes államtitkár HACS-oknak írt e-mail üzenete 2009 június közepén tükrözi az IH vezetőinek gondolkodásában bekövetkezett fordulatot.

„... be kell látni, hogy ez a konstrukció nem működőképes, mert az nem megy, hogy a benyújtás után 6-7 hónap sem elegendő ahhoz, hogy a kérelmeket feldolgozzuk már ilyen számú (nagyságrendileg 6000 db) támogatási kérelem esetén sem, nem hogy ha ennek a többszöröse kerül benyújtása..lásd LEADER.

Ezért térünk vissza oda, hogy a HACS-oknak, Nektek, sokkal több mindent kell átvállalni a végrehajtásból, mint eddig....Még egyáltalán nem lefutott az ügy, de meglátásom szerint túl sok lehetőségünk nincs. Ha nem Ti, a HACS-ok végzik a végrehajtás meghatározó folyamatait, nem fogjuk tudni működtetni, legalább is határidőre a rendszert.”

Két évnek kellett tehát eltelnie a felismerésig, hogy a HACS-ok bevonása nélkül a rendszer nem működtethető megfelelően. Ez az utólagos 'felismerés' elárulja ugyanakkor, hogy az MVH akkreditációjának megtervezésekor, az intézményrendszer kialakításakor nem a LEADER-elvek alapján formálták meg a technikai követelményeket, hanem egy hierachikus intézményrendszer top-down szabályai kerültek megfogalmazásra. Az is kiderül a szövegből, hogy az irányító szinten nem volt egyetértés a kérdésben.⁴³

Az UMVP félidősértékelése ellentétes felfogást, az MVH dolgozónakvéleményét is bemutatja. „A Hivatal munkatársainak meglátása szerint „A pályázatkezelés nehézségei nem a rendszerből, hanem a hibás jogszabályi előkészítésből, a Helyi Vidékfejlesztési Stratégiák (HVS) tartalmi és szakmai fogyatékoságaiból, valamint a HACS-ok döntéshozó és munkaszervezeteinek felkészületlenségéből, illetve a felkészültség fogyatékoságait figyelmen kívül hagyó kiválasztásból származnak”(UMVP félidős értékelés 5.4. fejezet 353 p.). Ez a szemlélet inkább a hivatali 'felsőbbrendűségről' és a felelősséget másra hárító felfogásról árulkodik.

A 3. tengely pályázati döntései az MVH-ban végülis a 2009. januári 12-i beadást követően csak nagy késéssel az év szeptember - októberében születtek meg. (Finta 2009:23). Az UMVP félidős értékelése egy átlagértéket is megad, „az első körben benyújtott kérelmekre átlagosan 278 nap után született határozat, ami a hazai gyakorlatban magasnak értékelhető” (UMVP félidős értékelés 5.3. fejezet 32p.)

Ahhoz, hogy a LEADER pályázati program elinduljon, meg kellett alkotni egy LEADER rendeletet. Az IH azt a megoldást választotta a HACS-ok döntéshozatalának biztosítása érdekében, hogy egy általános jogszabályi keretet hozott létre. A HACS-ok ehhez illeszkedtek a programjukra vonatkozó egyedi

43 Kissé előreszaladva, végül a HACS-ok hatáskört kaptak a pályázati eljárások lefolytatására, ehhez azonban meg kellett felelniük a kifizető ügynökségnek járó akkreditációs követelményeknek. (Persze a HACS-oknál kifizetésekről szó sincs). E követelmények egy része, különösen a tárgyi feltételekre vonatkozó követelmények (beléptető rendszer stb.) a hazai vidéki valóságba illetve túlzónak, időnként komikusnak tűnt, de kompromisszumok árán sikerült az akkreditációt a HACS-ok döntő többségénél megoldani.

támogatási rendelettel. Ezek elektronikusan elérhetők voltak a MVH honlapján. A LEADER rendelet 7 jogcím kategóriát fogalmazott meg:

1. LEADER közösségi célú vállalkozás, 2. LEADER vállalkozási alapú fejlesztés, 3. LEADER rendezvény, 4. LEADER képzés, 5. LEADER térségen belüli együttműködés, 6. LEADER térségek közötti és nemzetközi együttműködés, 7. LEADER tervek és tanulmányok.

A HACS-oknak e kategóriákba kellett besorolniuk saját céljaikat, és dönteniük arról, hogy első körben mennyi célt hirdetnek meg pályáztatásra. További feladat volt a pályázati feltételrendszer és az értékelési pontrendszer megalkotása. „Mindezek végleges egyeztetésére 2009. szeptemberében került sor. Ezt követően a 96 HACS 1063 db célja felkerült az MVH központi számítógépes hálózatára, ahol mindenki számára megismerhetővé és hozzáférhetővé vált” (Finta 2009:24.).

A LEADER-pályáztatás indítása első körben 2009 október 1–31. között zajlott. Továbbá, november 1–30 között újból megnyitották a 3. tengelyt, melynek lebonyolításában a HACS-ok már nagyobb szerepet kaptak. Mindez tulajdonképpen már politikai sürgetésre és miniszterelnöki utasításra⁴⁴ történt, a pályázati kiírások racionálisabb széthúzására vonatkozó szakmai mérlegelésre nem volt lehetőség. Az UMVP félidős értékelésében jogosan merül fel a kérdés, hogy miért nem lehet a rendszert folyamatos pályázati beadásra kialakítani?

A HACS-ok az MVH-val kötött ún. delegálási szerződés keretén belül foghattak hozzá a kérelmek befogadásához és értékeléséhez. A delegálási szerződés leginkább egy diktátum volt, a HACS-ok számára ebben határozták meg a közreműködés feltételeit, a pályázati értékelés és rangsorolás feladatait.

2009 őszétől tehát óriási terhelést kaptak a HACS-ok, miközben felkészítésük sok-sok kívánnivalót hagyott még maga után. A HACS-ok szerepének értékelése a folyamatokban ennek figyelembevételével lehet tárgyyszerű. Ugyanakkor a döntéshozatali folyamat nem lett sem gyorsabb, sem egyszerűbb. A LEADER-ben pályázók szintén 8–10 hónap után kaptak határozatot kérelmük elfogadásáról. A 2010 decemberében elkészült UMVP félidős értékelés szerint a 4268 LEADER-kérelemből 531-t, mintegy 12 %-ot hagytak jóvá az értékelés időszakában. A LEADER-program indítása, az azzal kapcsolatos eljárások kidolgozása, a HACS-okra zúdított adminisztratív feladattömeg egyensúlytalan állapotot teremtett a helyi közösségekben.

⁴⁴ Bajnai Gordon miniszterelnök 2009 augusztusában magához rendelte az FVM minisztert, az IH és az MVH vezetőjét, tájékoztatást kért és utasította őket a Leader program mielőbbi indítására. (P. Információja).

Tárgyalás és értékelés

„Hiszen ez a mi pénzünk, a mi vidékünk pénze”

Miközben a LEADER program megtartotta eredeti filozófiáját és retorikáját az elmúlt 2 évtized során, addig a program végrehajtása 2007-től kezdődően egy bürokratikus és hierarchikus rendszerbe, az agrár-vidékfejlesztés programba tagozódott be. E betagozódásnak olyan következményei vannak, amelyek már a program elveit és azt a hatást is megkérdőjelezik, amiket a LEADER-nek tulajdonítanak. Tulajdonképpen, amikor a HACS-ok képviselői véleményt nyilvánítanak a folyamatokról, a napi konfliktusok mögött ez a programba épített, alulról építkező, vagy fentről diktáló szemlélet konfliktusa tükröződik vissza.

A LEADER programot a vidéki elit nagy része lelkesedéssel fogadta Magyarországon. Úgy vélték, hogy ez a program nekik szól, őket szólítja cselekvésre. *„Nekünk ez a LEADER az életünk. Mi, akik itt ülünk ebben a teremben, elkötelezett hívei vagyunk ennek a módszernek, ennek a gondolkodásmódnak, ennek a fajta életvitelnek, és mindenki látja, hogy vidéken a LEADER és a 3-as tengely az a lehetőség, ami a kisembereknek, a kicsi gazdáknak, a vállalkozóknak, picit az önkormányzatoknak, a civil szervezeteknek... – kiindulási lehetőség lehet. Természetesen ebből nem lesz senki milliárdos, milliomos, de talán egy picivel jobb élete lesz. Vagy legalább tudja tartani azt az életszínvonalat, ami eddig megvolt és ha egy picit tudja a vállalkozását fejleszteni, már nem voltunk hiába.”* (M véleménye a 2009.-i szentlőrinci informális találkozón)

Ehhez a lelkesedéshez társult az a központilag is hirdetett 'naív' bizakodás, amely a helyiek döntéshozó szerepére utal. Az alábbi idézet a LEADER szerepéről az egyik HACS honlapján jelent meg a programozási időszak elején: *„Ami miatt újszerű és fontos ez a lehetőség ez pont az, hogy az önkormányzatok érdekei és lehetőségei nem kerülhetnek előtérbe a vállalkozói és civil szférával szemben, egyforma jogokkal és kötelességekkel rendelkezünk. A források pedig nem településlélekszám, vagy önkormányzati akarat alapján kerül elosztásra, hanem kizárólag a legjobb és leghatékonyabb fejlesztési ötletek juthatnak fejlesztési forráshoz. Nagyon fontos és az életet nagyban megkönnyíti, hogy nem csak a pályázati kiírások, de a döntések is helyben születnek, így sokkal kevesebb bürokráciával számolhatunk.”* (Kontics Mónika (2007)

Mások, akik a LEADER+-ban is szerepet játszottak, már a kezdet kezdetén érzékelték, hogy az UMVP LEADER már más lesz, mint a korábbi. Az egyik HACS vezető a LEADER+-ban megszerzett társadalmi tőke megmentéséről, átmentéséről beszél a vele készített interjúban.

„A LEADER+ sokkal LEADERSzerűbb volt, kisebb volt, 10 településre terjedt ki, személyes ismeretség volt majdnem minden lakó között. Mind a 10 település az idegenforgalomban volt érintett, legnagyobb hozadéka - túl azon, hogy nagyon sok

hasznos dolog megépült megvásárlásra került, programok bevezetésre kerültek, - az a kapcsolati rendszer, ami létrejött és megmaradt. (a szerzők kiemelése) A mostani LEADERben az a fajta lelkesedés, amit én onnan hoztam, azért kellett, mert már az elején látszott, hogy ez nem lesz olyan. Ezért kellett az elején a csapatot biztatni, hogy milyen jó dolog ez és jó lesz majd. Ebben a körben, amiben most dolgozunk, - 38 település - ez már kivitelezhetetlen. Ezért erőltetjük a mikrotérségi összejeveleteket, mert ez a szint az, ami megközelíti az előző LEADER+ térséget”(Interjú Z-vel).

A kezdeti lelkesedés a program épülésével egyre inkább alábbhagyott és sokan a rendszer egészéről vagy egy-egy részéről fogalmaztak meg kritikát. 2008 őszén Bruder M. egy hosszú értékelést köröztetett email-en az akciócsoportok között. Ez gyakorlatilag válasz volt az IH igen rövid határidővel kért véleményezésére a 3. tengely induló négy intézkedéséről.

„A helyi akciócsoportok nem kaptak döntési jogkört, nem kaptak helyi pályázattalási lehetőséget, nem kaptak még csak beleszólási lehetőséget sem a helyi fejlesztések menetébe, viszont kaptak töménytelen adminisztrációs terheket, kaptak kilátásba helyezett büntetéseket, szankciókat még általuk befolyásolhatatlan események esetén is, és kaptak átláthatatlan szabályozási rendszert.”

2009 augusztusában, az UMVP program indulás után 2 évvel az egyik HACS vezető a rendszer működésével kapcsolatban fogalmazta meg kritikáját az MVH és az IH vezetőinek a Szentlőrinci Mezőgazdasági Vásár szakmai találkozóján. *„...én magam azért jöttem el, hogy próbáljuk elmondani, hogy ez így nem működik jól... Hitelét veszti az emberek szemében ez az egész folyamat. ... Azt gondolom, hogy a HACS-ok részéről, mindenki részéről maximális együttműködés van és jó szándék, hiszen ez a mi pénzünk, a mi vidékünk pénze, vagy az általunk képviselt embereknek a pénze. És nagyon igyekszünk azon, hogy ez oda eljusson. De nem jó az a rendszer, amiben Önök dolgoznak. Ezt próbálják meg felmérni és megérteni, hogy ha nyolc hónapig egy pályázat-beadás után nincs eredményhirdetés - ha sokat dolgoznak az embereik, ha nem - rossz a rendszer. Másképp kell csinálni.”(J. véleménye)*

Nemcsak a döntések elhúzódnása, hanem a folyamatok előre- és átláthatóságának hiánya is kritikát váltott ki a HACS-ok körében. *„Ennek a programnak sajnos úgy érezzük, hogy veszni látszik a szellemisége, veszni látszik a technikai lebonyolítása. Pontosan azért, mert nem látjuk benne azt a rendszert, hogy ez az első lépés, ez a második, ez a harmadik lépés,... . Hogy ennek van egy elképzelt stratégiája, egy kialakított rendszere. Igen, az MVH besokallt ettől a mérhetetlen, ezer, több tízezer pályázattól.” (N. véleménye)*

Az idézett gondolatok jelzik, hogy két évvel a program indulása után és a LEADER pályázatok indítása előtt mennyi feszültség és kétely halmozódott fel az akciócsoportokban, pedig maga a LEADER program végrehajtása még el sem kezdődött.

A pártpolitikai dimenzió a LEADER-ben

A LEADER-program előzményei, előkészületei, az ex-ante jelentés, az EU Bizottság tüzetes programelemzése és a folyamatos egyeztetések – sem eredményeztek kiérlelt koncepciót és jól megtervezett eljárásokat a program lebonyolítására. Korábban az AVOP LEADER+ program menedzselését számtalan kritika és érzelmet sem mellőző véleménynyilvánítás kísérte. Az új vezetés viszont elsősorban a HACS-ok szintjén talált javítanivalót a program menedzselésében.

„A LEADER+ fő tanulsága, hogy az érintett területet bővíteni kell, és a programok struktúráját is javítani kell. ... a HACS-ok struktúráját és belső eljárásait át kell alakítani a hatékonyság és az átláthatóság érdekében, valamint a hatékony helyi irányítás megerősítéséért.” (UMVP 2007:64)

A program irányítói tehát nem a LEADER+ program bürokratikus vadhajtásait, csúszásait, eljárási és döntési problémáit tartották a legfontosabb megoldandó feladatnak, amelyek elsősorban az irányító szintre mutattak. Helyette a HACS-ot jelölték meg a problémák forrásaként, ott kívántak 'hatékonyságot' és 'átláthatóságot' javítani és a helyi irányítást erősíteni.

A programvégrehajtás megoldásai menet közben alakultak egy többszereplős folyamatos alkufolyamat révén. Ebben az alkufolyamatban az EU Bizottság, az IH, az MVH és a HACS-ok, és a háttérből a politika különböző szereplői (pártképviselők, országgyűlési képviselők), továbbá multinacionális tanácsadó cégek vettek részt. Az IH szerepe az érdekfeltárás, összehangolás, kezdeményezés, szabályalkotás és irányítás. Az MVH szerepe az EU pénzügyi és adminisztratív szabályok betartatása és a végrehajtáshoz szükséges adminisztratív kapacitások mérlegelése és biztosítása, a megvalósíthatóság megteremtése a szabályok alapján. A HACS-oké pedig a majdani végrehajtáson túl az eredeti filozófia számonkérése az eljárásokon, azok átláthatóságának és kiszámíthatóságának kérése, és az önállóság megteremtése a közösségépítési feladatok megvalósításához. Ebből az alkufolyamatból a HACS-ok kerültek ki legkevésbé győztesen. A HACS-ok nem tudtak érdemi egységbe szerveződni, különféle érdekcsoportjaik ugyan hallatták hangjukat egyes kérdésekkel kapcsolatban, de egységes fellépés nem jött létre.

Spanyolországtól eltérően, ahol a LEADER egyfajta legitimációs eszköz volt a politikusok számára (J. Esparcia 2000), Magyarországon a LEADER és a pártpolitika kapcsolatának más dimenzióit lehet felmutatni. A vidékfejlesztési programok és ezen belül a LEADER program is, jellegzetességei révén alkalmas lehet a politikai pártok számára, hogy azon keresztül egyfajta tömegbázis-építés lehetőségére gondoljanak. A vidékfejlesztési programokhoz lehet egyfajta tanácsadó hálózatot építeni, azon keresztül lehet a párt vidéki hálózatait építeni, ha megfelelő emberek kerülnek kiválasztásra. A programkészítés alkalmas lehet a párt számára kívánatos személyek megtalálására helyi és területi szinteken. A

tervezés és a programok végrehajtása révén feltárulhatnak egy-egy vidéki térség problémái, a helyiek által elképzelt megoldási javaslatok, konfliktusok. Mindez segíthet egy párt számára az általános helyzet felmérésben. A helyi akciócsoport méretének, területi kiterjedésének kialakítása, netán egybeesése a parlamenti választóközrtekkel, a választások idején folyó kampány indirekt támogatására is alkalmas lehet. Az alulról építkezés, a helyi hálózatokhoz való hozzáférés tehát kívánatos terepe a politikai zsákmányszerzésnek és klientúraépítésnek. A program sokszínűsége, területi kiterjedése, sokszereplős jellege arra is alkalmassá teszi, hogy fiatal, pályájuk elején levő politikusok gyakorló terepe legyen.

Magyarországon ez történt a LEADER-programmal a 2007–2013-as időszak első felében. A LEADER-program vezetésére legfeljebb a szocialista párt ifjúsági berkeiben ismert fiatalok kaptak vezető szerepet, akik életpályája erősen hasonlít egymásra. Az egyetem befejezését külföldi továbbtanulás vagy brüsszeli, esetleg másutt szerzett rövid 1-2 éves gyakorlat követte és már jött is a 'mélyvíz', a különböző döntés-előkészítő, döntéshozó posztokon. Az IH vezetőinek és főbb munkatársainak, valamint a VKSZI vidékfejlesztéssel foglalkozó vezetőinek pályája a leírt mintát követi. Ezek a fiatalok ugyanakkor a szocialista párton belül egy ifjúsági irányzat vezetői is. A viszonylag rövid gyakorlati, politikai tapasztalat mellé nagyfokú akarás és bizonyítani vágyás párosult. Ráadásul elég széles cselekvési tér is nyílt számukra, hisz az agrárminiszter többször kijelentette, hogy nem akar vidékfejlesztéssel foglalkozni, elég számára az agrárkérdésekre megoldást keresni. Ugyanakkor a LEADER és a 3. tengelyes vidékfejlesztés a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumban nem vált erős prioritássá, pontosabban, mindig háttérbe szorult az agrárérdekek mögött. Az agrárminiszter és az MVH elnöke egy erős párost jelentett a nagyüzemi érdekek részére és a fiatal politikusok ezt nem tudták ellensúlyozni sem a programkészítés sem a programvégrehajtás során.

A fiatal vezetők a LEADER-rel vélhetően a pártot is jobb helyzetbe akarták hozni a parlamenti választásokon. Ehhez olyan eszközöket is bevetettek, melyek nemcsak a politikai ellenfeleikből, de a szakmai közösségből is erős kritikát váltott ki. Az állandó fentről jövő beavatkozások, rögtönzések, kiábrándulást és csalódást okoztak. A rossz tervezés, az elhúzódnó eljárások, a halogatott döntések nem a siker, hanem a kudarc felé mutatnak. A LEADER programban ugyanis nemcsak a végeredménynek, hanem a folyamatoknak is legalább olyan szerepe van, mint a beruházásoknak, rendezvényeknek stb. A LEADER-ben vesztes-vesztes pozíció alakult ki az irányító szintek (IH, MVH) apparátusában, a HACS-ok vezetésében és tagságában, a pályázókban és a HACS-ok munkaszervezeteiben. Senki sem elégedett és boldog, nincs sikerélmény még akkor sem, ha végül is sikerül az elképzelt pályázati fejlesztést, programot valamilyen módon megvalósítani.

Kétféle logika bírkózása a LEADER programban

Christopher Ray 10 évvel ezelőtt még 'anarchistának' címkézte a LEADER programot, abban az értelemben, hogy annak tartalmát a helyiek határozhatják meg. A program mára a HACS-ok szemében valóban anarchikussá válhat, de nem a helyiek újító gondolatai és kezdeményezései következtében, amivel meg tudják lepni a bürokráciát. Sokkal inkább a döntéshozatal és a lebonyolítás bürokratizmusa miatt, ami kiszámíthatatlanná teszi a program megvalósítását, és alapjaiban kérdőjelezi meg a program alulról építkezését és filozófiáját.

A LEADER programban két felfogás bírkózását figyelhetjük meg. Az egyik az alulról építkező demokratikus logika, amelynek a LEADER-ben kifejtett és rendkívül vonzó retorikája van. A lakosság felé e retorika érveit közvetítették a politikusok és a HACS-ok apparátusa. E vonzó retorika révén gondolták sokan, hogy a LEADER jelentheti az új governance-modellt a vidéki térségekben. A demokratikus logika elvileg az alulról felfelé építkezés, a helyi demokrácia, az empowerment, a helyiek helyzetbe hozásának, hatalommal való felruházásának logikája.

A másik a programmegvalósítás és- végrehajtás logikája, amely az EU intézményektől az akciócsoporthoz hierarchikus rendszerbe szervezi az egész programot. Ez viszont nem jelenik meg a népszerűsítő kampányokban. Ez a bürokratikus logika, amelyet a normatívnak tekinthető agrártámogatásokhoz hoztak létre, és az ún. Integrált Irányítási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) formájában működik. A rendszer megrendelői nem akarnak semmilyen ellenőrizetlen részt hagyni az eljárásokon és szabályokon. A bürokratikus logika a folyamatok követésének, ellenőrzésének, elszámoltatásának rendszerére épül. E szerint a pályázatok, a folyamatok technikai, fizikai részletekre bonthatók, különféle mértékegységekben kifejezhetők, beárazhatók, költségeket lehet hozzájuk rendelni, és ez alapján lehet dönteni. Bárhol. Nincs szükség helyi mérlegelésre, mert a rendszer normái szinte automatikusan hozzák a döntést. Az értékelések 'objektívek', a folyamatokba nem normatív módon, ami kívül esik a lefektetett paramétereken, nem lehet beavatkozni. Szubjektív, helyi megfontolásnak nincs helye. A magasabb döntési szintek többszörös ellenőrzési mechanizmusokat vetnek be, hogy véletlenül se hibázzanak. E hierarchia közbülső szintjei, hogy ne érhesse őket támadás, hogy ne hibázzanak, fölfelé tolják a döntési felelősséget. Ahogy az osztrákok kifejtik, a „félelem” mozgatja a mechanizmust. E bürokratikus logika fentről lefelé, az EU szintjétől indulva hierarchikus rendben működik a tagállamokon, régiókon keresztül a helyi szintekig.

Az 'objektív eljárások' mögött valójában mások (döntéshozók, apparátus, szakértők stb.) korábbi szubjektív választásai és döntései vannak. A bürokratikus logikát és szabályokat az EU és a nemzeti bürokrácia alakítja ki. E logika elemei gyökeresen ellentmondanak a LEADER filozófiának, vagy másként, a

demokratikus logikának. A kétféle logika konfliktusa országonként, régióként, esetenként akciócsoportonként változik.

A LEADER filozófia és a gyakorlat

Tanulmányunk elején azt a hipotézist állítottuk föl, hogy a LEADER programra Magyarországon (és talán az EU-ban is?) a fő agrár-vidékfejlesztési programba kerüléssel olyan szabályok rakódtak, amelyek felülírják a LEADER alulról építkező demokratikus elveit. Helyette centralizált, fentről lefelé irányuló programvégrehajtás történik. Az idézett dokumentumokból és interjúkból jól kitűnik, hogy az alulról építkezést, a helyi döntéshozatalt a korábbi és a jelenlegi LEADER programot irányítók sosem gondolták végig, pontosabban sosem gondolták komolyan alkalmazni. Csak akkor kezdtek el ezzel foglalkozni a legutolsó programidőszakban, amikor az első pályázati kör után a menedzselési problémák kiéleződtek.

A LEADER program alulról építkezését, a helyi kulturális és társadalmi tőke fejlesztését a tervezési, programozási folyamat és a pályázati eljárások nem segítették. Ehhez párosult, hogy partnerség tekintetében az IH és a Vidékfejlesztési Hivatal a HACS-ok irányában kezdettől fogva nem partnerségben, hanem szigorúan alárendelt viszonyban gondolkodott és ezt az eljárásokban büntetéssel, egyéb eszközökkel keményen érvényesítette mindkét szervezet. A HACS-okon belül a valós partnerség a nagyobb szervezetek és a nagyobb területi kiterjedés miatt sok helyen gyengült. A HACS-okon belüli partnerségben a vezető szerepet Magyarországon is a polgármesterek viszik, a vállalkozók és civilek gyakran csalódtak a bürokratikus eljárásokban.

A területi közelítés kétségtelenül a LEADER program lényeges eleme. Mivel az akciócsoportok területének kialakítása politikai nyomással, sugalmazással párosult, ezért a megnövekedett terület miatt – különösen az ország aprófalvas régióiban – a várt területi kohézió gyengén érvényesülhet. Az akciócsoportok kibővítésével vagy összekapcsolásával a korábbi együttműködés, társadalmi tőke sérült vagy veszett el.

Az innovációkat a szigorúan megkövetelt adminisztratív eljárások és bürokratikus tervezés gyakorlatilag belesimította, szűrte a bürokrácia kereteibe.

A hazai és nemzetközi együttműködést az irányító szintek nem támogatták. Számukra az elegendő volt, hogy e tekintetben igen kevés helyen képződött többlet tudás, társadalmi tőke az akciócsoportok szintjén.

Összességében a kísérleti programtól a jelenlegi LEADER programig ugyanazokkal a negatív jellemzőkkel találkozunk, tehát az említett jelenségek beépültek a rendszerbe, annak jellemzőivé váltak.

A LEADER program megítélésünk szerint olyan helyzetbe jutott, hogy meg kell vizsgálni az összes bürokratikus szabályt a Tanácstól és Bizottságtól a

nemzeti adminisztrációig és föl kell tenni a kérdést: ezekkel a szabályokkal tényleg elérhető-e azok a LEADER célok, amelyeket az Unió kitűzött, vagy e szabályokat alkalmazva a LEADER program lényege – legalábbis Magyarországon – mára elveszett?

Összefoglalás

A tanulmány a magyarországi alulról építkező vidékfejlesztés, elsősorban a LEADER program kibontakozását és megvalósulását tárgyalja 2010 júniusáig. A kilencvenes évek kistérségi kezdeményezései, majd a Sapard- program révén elindított kistérségi tervezés és az azt követő kísérleti LEADER megteremtett egy olyan humán tőkét vidéken, mely alkalmas volt a csatlakozás utáni alulról építkező program, a LEADER+ és más vidékfejlesztési tervek létrehozására és lebonyolítására. A vonzó alulról építkezés programja azonban a tervezés és a pályázati lebonyolítás során rendre jelentős csúszást, késést szenvedett, összességében a program legfőbb elvei sérültek.

Ennek háttérében az áll, hogy a nagyüzemeket előtérbe helyező agrárpolitika a vidékfejlesztésmásod,-harmadrendűkérdésnek tekintette az ágazati fejlesztésekhez képest. Amíg az agrárfejlesztések támogatása fentről lefelé irányított módszerrel történt, ez a vidékfejlesztés és a LEADER esetében kudarcot vallott. 2009-re, a vidékfejlesztési program indítása után két évvel, a 3-as tengely intézkedéseinek pályáztatása során kiderült, hogy az MVH a centralizált rendszerével képtelen lesz a LEADERben várható kérelemtömeget befogadni és kezelni. Ez a felismerés vezetett el a HACS-ok korlátozott beemelésére a döntéshozatali rendszerbe.

A program irányítói – nemzeti szinten, különféle módon nyomást gyakoroltak a helyi összefogások területi kiterjedésére, jogi formájára, és magukra a programokra, ami az alulról építkezést, az önálló döntéshozatalt erősen megkérdőjelezte és az akciócsoportokat inkább egy fentről rángatott hálózathoz tette hasonlóvá.

A program működésének elemzéséből kiderül, hogy a tervezésben és a program végrehajtásában kétféle – egy bürokratikus és egy demokratikus – logika működik. Az előbbi a technikai szempontokat, a részletekbe menő szabályozást, az ellenőrzést, az aprólékos számonkérést, nyomonkövetést tartja elsődlegesnek, melyet a távoli ügynökségek szakértői tudják ellenőrizni. A demokratikus rendszer elsősorban a helyi döntéshozatalt, a helyiek érintettségét, bevonását szorgalmazza. A kettő konfliktusában a bürokratikus rendszer fölénye nyilvánult meg a demokratikus rendszerrel szemben.

Irodalom

- Anette Aagaard Thuesen (2010): Is LEADER elitist or Inclusive? Composition of Danish LAG Boards in the 2007–2013 Rural Development and Fisheries Programmes. *Sociologia Ruralis* Vol. 50. January, NO 1. 31-45p.
- Az Új Magyarország Vidékfejlesztés Program (2007-2013) félidős (mid-term) értékelése. *Hungaricum Konzorcium*. 5.4. fejezet. 2010 december.
- Bakti Krisztina-Enyedi Gábor (2007): Helyi közösségek szerepe a vidékfejlesztésben. (VII. Falukonferencia) 488-495.p.
- Christopher Ray (2000): The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. *Sociologia Ruralis* Vol. 40, No 2, April 2000 163–171. p.
- Csate András:(2004)REMÉNYKELTŐK. Politikai vállalkozók, hálózatok és intézményesülés a Magyar vidékfejlesztésben 1990-2002 között. Doktori dolgozat. Szociológia és Szociálpolitikai Tanszék Budapest Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Szociológiai Doktori Program.
- Farkas Tibor (2002): Kistérségek a vidékfejlesztésben. Doktori értekezés Pécs. PTE Közgazdaságtudományi Kar. Regionális Doktori Iskola.
- Fazekas Zsuzsanna – Nemes Gusztáv (2005): Kísérleti LEADER-jellegű program Magyarországon 457-482. In: AVOP LEADER+ készségek elsajátítása. Tananyag. Promei Kht, Faluműhely alapítvány, SZRVA 2005.
- Finta István (2009): A LEADER program, valamint a helyi akciócsoportok megalakulásának, működésének tapasztalatai Magyarországon (2007. július-2009. szeptember) kézirat. 30 p.
- Forgács Barnabás(2009): Forgács Barnabás levele a HACS-oknak. Üzenet a beszámolófelületről. Email üzenet.
- Henry Buller (2000): Recreating Rural Territories: LEADER in France. *Sociologia Ruralis* Vol. 40, No 2, April 2000 190-199. p.
- Huszerl József - Péterfi Ferenc(2004): A VFC LEADER program felmondása. *Parola folyóirat* 2004. 1.szám
- Imre Kovach (2000): LEADER, a New Social Order and the Central- and East- European countries. *Sociologia Ruralis* Vol. 40, No 2, April 2000 181-189.p.
- Javier Esparcia Pérez (2000): The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain. *Sociologia Ruralis* Vol. 40, No 2, April 2000 200-207.p.
- Kassai Zsuzsa-Farkas Tibor 2007: A LEADER + program alulnézetből *Comitatus* 2007 szeptember.
- Magyarországi LEADER Központ (2007): LEADER Zöld könyv. Tervezet. Magyarországi LEADER Közhasznú Egyesület 2007 január. 36 p.

- Kovács D. Póla P. (2010) Some experiences of the LEADER programme in Hungary. *Preliminary results of the ALDETEC research. PPT presentation at the RSA conference in Pécs May 2010.*
- Mark Schuchsmidt (2000): Endogenous development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from the LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis* Vol. 40, No 2, April 2000 208-218. p.
- Nagy Ferenc (2003): Helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztés. VI. Falukonferencia In: A Vidéki Magyarország az EU csatlakozás előtt. Pécs, MTA RKK szerk. Kovács Teréz.
- Nemes Gusztáv (2005) A Magyarországi vidékfejlesztés eddigi tapasztalatai, a LEADER+ intézkedés tartalmi elemei és alkalmazásának szabályai. 331-354p. In: AVOP LEADER+ készségek elsajátítása. Tananyag. Promei Kht, Faluműhely Alapítvány, SZRVA 2005.
- Pascal Chevalier – Marie-Claude Maurel (2010): Policy Transfer of the Local Development Model. The LEADER Program Implementation in Central European countries. Paper presented at the Regional Studies Association Annual International Conference in Pécs.
- Új Magyarország Vidékfejlesztési Program Mellékletek 2008.04.02. Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program ex ante értékelése .

Internetes hivatkozások:

<http://www.vati.hu/main.php?folderID=2009>

http://www.balatonfuzfo.hu/index.php?//list.forumMessages&forumtopic_id=212&PHPSESSID= Kontics Mónika ismertetője a LEADERről a Balatonfűzfőieknek 2007 november 5.