

A LEADER+ Program pozitív és negatív tanulságai

Sáriné Csajka Edina PhD

Kaposvári Egyetem

Bevezetés

Tanulmányomban a LEADER+ Program legfontosabb tapasztalatait igyekeztem feltárni – elsősorban, de nem kizárólagosan – a Dél-dunántúli Régió Helyi Akciócsoportjainak példáján keresztül. Az eredményre számos mélyinterjú segítségével jutottam, melyeket a LEADER Programban résztvevőkkel folytattam le. A megkérdezettek között voltak polgármesterek, a Helyi Akciócsoportokban résztvevő civil szervezetek, valamint munkaszervezetek vezetői, vállalkozók, számos helyi pályázó és a Közreműködő Szervezet munkatársai is. A mélyinterjú alanyai elsősorban a Dél-dunántúli Régióból, de az ország egyéb régióiból is származtak.

Jelenleg Európában a lakosság több mint 60 %-a vidéki térségeken él, ezek a térségek több mint a 90 %-át teszik ki Európa területének. Természetesen különféle problémákkal küzdenek az egyes területeken és ezen problémákra a megoldást helyben kell megtalálni. Ebből a felismerésből született meg a LEADER Közösségi Kezdeményezés.

A LEADER szó a program francia elnevezésének kezdőbetűiből származik: „Liason Entre Actions de Development de l'Economie Rurale“ és magyarul a következőt jelenti: Közösségi kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztése érdekében. Ez a program volt az Európai Unió legsikeresebb Közösségi Kezdeményezése és egyben a leghatékonyabban működő vidékfejlesztési programja. Az Európai Bizottság ugyanis felismerte, hogy a LEADER Programban támogatott intézkedések hatékonysága növekszik, ha azokat decentralizáltan, a helyi adottságokra támaszkodva tervezik és valósítják meg a helyi szereplők. A LEADER+ célja tehát a vidéki szereplők támogatása annak érdekében, hogy maguk gondolkodjanak és tegyenek saját térségük hosszú távú fejlesztéséért, hiszen a helyi közösségek ismerik legjobban területük erőforrásait, lehetőségeit és korlátjait, így ők a legalkalmasabbak arra, hogy saját fejlesztési stratégiákat dolgozzanak ki és valósítsanak meg.

Hogyan működik a LEADER?

Lényegét tekintve a LEADER program a helyi szinten működő aktív társulások, együttműködések által kialakított és végrehajtott integrált terveket támogatja. Célja, hogy segítse a helyi szereplőket abban, hogy a környezetükben rejlő lehetőségeket felfedezzék és azokat fenntartható módon kihasználják. Így a program keretein belül integrált, magas színvonalú, eredeti vidékfejlesztési stratégiák születhetnek.

A helyi szintű megközelítés elve a vidékfejlesztés terén ún. Helyi Akciócsoportok (local action groups, LAG) létrehozásával valósult meg. Ezek a csoportok az egy-egy vidéki térségbe tartozó, különböző érdekeket képviselő szereplők együttműködésén alapulnak. A csoportok tagjai maguk dolgozzák ki és hajtják végre az általuk szükségesnek ítélt intézkedéseket, felelősséget vállalva a helyi vidékfejlesztés alakításáért.

A legfontosabb fejlesztési területek a következők:

- a természeti és kulturális örökség védelme, ezen adottságok gazdagítása;
- a helyi gazdaság megerősítése munkahelyteremtés céljából;
- a közösségek önszervező képességeinek javítása;
- az együttműködés ösztönzése.

A LEADER az összetartozást, a szolidaritást és a kapcsolatépítést szem előtt tartva a következő alapelvek érvényesítésére törekszik:

- területi megközelítés,
- alulról-felfelé irányuló építkezés,
- partnerség,
- innovativitás,
- integráltság,
- hálózatépítés (kapcsolatépítés és együttműködés),
- helyi finanszírozás és menedzsment.

A LEADER Program hazánkban a harmadik szakaszába érkezett. A csatlakozást megelőző időszakban indított LEADER jellegű kísérleti programot az Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) LEADER+ program váltotta az EU csatlakozást követően. A 2007-13-as tervezési időszakban pedig új keretek között, az Új Magyarország Vidékfejlesztési Tervben folytatódik a vidék gazdaságfejlesztését célzó program, az EMVA (Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap) támogatásában. Jelen tanulmány a LEADER jellegű kísérleti program, valamint az AVOP LEADER+ Program legfontosabb tanulságait gyűjti össze.

A LEADER jellegű kísérleti program tanulságai

A kísérleti program célja a LEADER Program bevezetésének és megvalósításának előkészítése volt. A kísérleti program két tevékenységre fektette a hangsúlyt:

- felkészítő képzések,
- korlátozott számú helyi vidékfejlesztési terv megvalósítása.

A program fő eredményei a következők voltak:

- 12 helyi vidékfejlesztési program végrehajtásával közel 270 projekt kapott támogatást;
- hasznosítható és átadható tapasztalatok keletkeztek, kistérségi, regionális és nemzeti szinten is;
- elkészült egy működési kézikönyv és a kapcsolódó dokumentumok;
- és megfigyelhető volt egy gyorsan növekvő érdeklődés a vidéki térségekben az LEADER programban való részvételre.

A program főbb problémái, nehézségei a következők voltak:

- elégtelen humán erőforrás kapacitás minden szinten;
- tapasztalatlanság helyi szinten a közpénzek adminisztrációjával kapcsolatban;
- szkepticizmus, alacsony motiváltság és kezdeményező készség;
- alacsony projekt-generálási, közösségfejlesztési aktivitás;
- egyes projekt-gazdák megvalósítási és pénzügyi fegyelmezetlensége;
- és a fejlesztések nem minden esetben feleltek meg a LEADER elveinek.¹

Megítélésem szerint a program hasznos volt. Megjegyzendő azonban, hogy a program zárásakor kormányváltás történt, ami jelentős személyi változásokat hozott a vidékfejlesztés intézményrendszerében. Ennek következtében a kísérleti program monitoringja, a tanulságok leszűrése, a tapasztalatok összegzése elmaradt....

¹ Krotolopp, Marticsek, Petri, Szuda, Francia: „Egy európai eszme és hazai megvalósítása” LEADER – Községi kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztése érdekében. Közép- és Kelet –Európai Munkacsoport a Biodiverzitás Megőrzéséért (CEEWEB), Budapest, 2005.

Az AVOP² LEADER+ Program tanulságai

Az AVOP LEADER+ a helyi partnerségen alapuló helyi vidékfejlesztési programokat támogatta. A Helyi Akciócsoportok voltak felelősek a helyi vidékfejlesztési terv elkészítéséért, a helyi pályázati rendszer működtetéséért a terv megvalósítása érdekében. Valamennyi támogatott projektnek hozzá kellett járulnia a csoport átfogó stratégiai céljainak eléréséhez úgy, ahogy azt a helyi vidékfejlesztési tervben rögzítették. A projekteknek pozitív hatással kellett lenniük a térségre a társadalmi, gazdasági és környezeti fenntarthatóság jegyében.

A LEADER+ felerősíti azokat az emberi, közösségi és gazdasági szerkezeteket, amelyek egy-egy térség belső erőforrásait mozgósítani tudják. Így lesz fenntartható a fejlődés, így jöhetnek létre a helyi közösségek ma még hiányzó emberi, gazdasági és információs kapcsolatrendszerei.

A Helyi Akciócsoport a térség különböző társadalmi és gazdasági szereplőiből, a térségben élőkől, a térségben működő vállalkozásokból, társadalmi- és civil szervezetekből, önkormányzatokból jön létre, az együttműködés alapja a partnerség.

Az AVOP LEADER+ főbb céljai:

- a vidéki gazdaság diverzifikációjának megteremtése;
- sajátos helyi termékek kifejlesztése, illetve piacképességük javítása;
- a vidéki szolgáltatások színvonalának növelése;
- a helyiek részvételének ösztönzése a tervezés és megvalósítás folyamatában;
- módszerek átadása a partnerség megerősítése a helyi társadalom szervezettségének javítása érdekében.

A következőkben megvizsgáljuk sorban a hazai LEADER+ program tervezési és a megvalósítási folyamatának legfontosabb pozitív és negatív tapasztalatait.

A **tervezési időszak** legfontosabb tanulságai:

Negatív tapasztalatok közül az alábbiakat emelném ki:

- Nagyon kevés idő (2 hónap) állt a Helyi Akciócsoport rendelkezésére a helyzetelemzésre, a lakossági fórumokra, a majdani résztvevők elképzeléseinek egyeztetésére és csupán 1 hónap a Helyi Vidékfejlesztési Terv elkészítésére, ami egy alapos, átgondolt terv elkészítéséhez nagyon kevés. A korábban csatlakozott tagállamokban a Helyi Akciócsoportoknak minimum fél évük volt tervük elkészítésére. További gond volt hazánkban, hogy az akciócsoportok pályázatának beadási határideje karácsonyra, a helyi pályáztatásé pedig a nyári szabadságok idejére esett.
- A megkérdezett interjúalanyok megítélése szerint nem volt elegendő idő a programra való felkészülésre, nagyon kevés volt a szakmai konzultáció és a felkészítő tréning és nehezményezték a felkészítést végző trénerek szakmai felkészületlenségét, tájékozatlanságát is.

Pozitív tapasztalatként kiemelendő:

- Azoknál a Helyi Akciócsoportoknál, amelyek már a LEADER jellegű kísérleti programban is részt vettek, a helyiek elképzeléseinek megfelelő, ezáltal sikeresen megvalósuló tervek születtek. Mivel nem fogalmazódtak meg a Helyi Vidékfejlesztési

² Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program

Tervben olyan témakörök, amelyek nem illeszkedtek a helyiek elképzeléseibe, ennek megfelelően – ellentétben más akciócsoportokkal –nem kerültek kialakításra olyan pályázati témakörök sem, melyekre nem pályáztak. Az ilyen akciócsoportok folyamatban gondolkodtak és olyan intézkedéseket is hoztak, melyek a következő (2007-2013-as) LEADER-re való felkészülést is segítették (pl. Zselica Helyi Akciócsoport megvalósíthatósági tanulmánya)³.

A tervezési időszakot követően került sor a **pályázatok meghirdetésére, a pályázatkészítés időszakára**. Következzenek tehát a pályázati időszak tanulságai:

Negatív tapasztalatok:

- A megkérdezettek szerint nem volt egyértelmű a pályázati felhívás, bonyolult volt a pályázati adatlap, elégtelen információt nyújtott a nem megfelelően részletezett kitöltési útmutató. Sok pályázó számára jelentett nehézséget a pályázati jogcímek, és a pályázatban elszámolható költségek körének értelmezése is. Ennek az oka abban kereshető, hogy az – egyébként rugalmasságot, egyszerűséget és átláthatóságot preferáló – LEADER program a rendkívül lemerevített jogszabály és dokumentációs rendszerrel rendelkező AVOP programon belül került meghirdetésre. Mindezt a nehézséget a pályázók egy nem túl jelentős összeg – max. 2-5 millió Ft – megszerzéséért vállalták.
- Megfigyelhető volt, hogy a pályázatok kiírása során elég sok feltétel módosult menet közben, s ezzel a Helyi Akciócsoportok pályázókat veszítettek. Sok pályázó azért lépett vissza a pályázástól, mert többször kellett változtatásokat végezniük a pályázataikban a változó kiírás miatt. Mivel a LEADER Program alapvetően gazdaságfejlesztést céloz meg, a gazdasági aktorok az egyik legfontosabb érintett csoport. Nagyobb probléma volt tehát, hogy elsősorban a vállalkozói szférából léptek vissza. A legtöbb vállalkozó azért döntött így, mert a jövedelemtermelő beruházások esetében az ígért 65 % támogatási intenzitás helyett a módosítások után 45 %-ra változott a támogatás mértéke – ezt a támogatás a GVOP⁴-ben is megkaphatták a vállalkozások – sokkal kevesebb adminisztrációval.
- A mélyinterjú alanyai szerint a programot az elburjánzott bürokrácia mellett a túl bonyolult pénzügyi rendszer jellemezte. Az igazsághoz tartozik, hogy a pályázók egy jelentős része nem volt felkészülve a komplikált pénzügyi elszámolások lebonyolítására. Ráadásul a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, mely a Közreműködő Szervezet szerepét töltötte be, a pályázati ciklus végén csökkentette az elszámolható költségek körét, így számos pályázót kellett emiatt elutasítani. A pénzügyi rendszer anomáliáihoz is álljon itt egy példa: egy másik EU tagországban lezajlott LEADER rendezvény szervezői által kiadott szabályos számla Magyarországon elszámolhatatlan volt.
- A döntéshozatalról elmondható, hogy a következőképpen zajlott: A pályázati pontszám alapján a gesztor javaslatot tett az értékelő Helyi Bíráló és Monitoring Bizottság (HBMB) számára a támogatás odaítéléséről, melyet a HBMB ülésén megvitattak, majd elfogadásra került valamennyi javasolt pályázat. Az elfogadott döntési javaslatot a gesztorszervezet a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Regionális Illetőségi Kirendeltsége (MVH RIK) részére továbbította, ennek alapján a

³ Edina, Sári-Csajka; Mária, Bosznai-Horváth: Practical experiences of LEADER+ Programme, In: New Elements and Research in Spatial Economy. Komarno, Slovensko, 2009. pp. 110-120. ISBN: 978-80-89234-72-1

⁴ Gazdasági Versenyképesség Operatív Program

LEADER Osztály országos felterjesztést készített a Döntés-előkészítő Bizottság (DEB) részére, mely meghozta a végső döntést a támogatások odaítéléséről. Megjegyzendő, hogy bár ennek a kezdeményezésnek – az alapelvek szerint – pont az a lényege, hogy a helyi szinten döntenek a pályázatokról, ezeket a döntéseket „felülbírálhatták” a magasabb szervek, így a LEADER+ gyakorlatilag éppen „leaderszerűségéből” veszített ezáltal.

- Gondot jelentett a tájékoztatás hiánya is. A pályázók számos esetben nem kaptak érdemi tájékoztatást a pályázati dokumentációval, elszámolással kapcsolatban felmerült kérdéseikre – ez a pályáztatás teljes időszakában jellemző volt. Az intézményekben nem voltak a programnak felelősei, és az állandó módosulások következtében, ha sikerült is elérni szakembereket a Hivatalon belül, az vagy nem tudott, vagy nem mert konkrét információval szolgálni.
- És végül, jellemző volt a tapasztalatlanság mindkét oldalon. Nemcsak a pályázóknak nem voltak meg a kellő ismereteik a pályázati rendszerrel kapcsolatban, hanem gond volt az is, hogy a legtöbb Kifizető Ügynökségen nagyon sok olyan munkatársat alkalmaztak, akik korábban soha nem foglalkoztak vidékfejlesztéssel, pályakezdők, vidéket nem ismerők voltak.

Természetesen itt is találunk pozitív tapasztalatokat:

- Sikeres pályáztatás volt megfigyelhető a már tapasztalt Helyi Akciócsoportoknál, vagyis azon csoportoknál, akik a kísérleti programban részt vettek. Ők sokkal jobban tudtak alkalmazkodni a változó feltételekhez. A munkaszervezetük gyakorlott munkatársai szakmai tanácsadással segítették a pályázókat, s így elérték, hogy nem „maradtak bent” pályázati összegek.
- Az Akciócsoportok egy része felismerte az egységes fellépés, az összefogás erejét. Helyi Vidékfejlesztési Tervükbe tehát betervezték olyan intézkedéseket, melyek támogatták a LEADER közösség egységes megjelenését, arculatát (pl. közös rendezvények, közös turisztikai prospektusok).

A pályázatok elbírálását követően kerül sor a **szerződéskötésre, majd a megvalósításra**. Ennek az időszaknak a tanulságait mutatja be a következő fejezet.

Negatív tanulságok:

- A mélyinterjúk alanyai szerint nagy bizonytalanságot keltett a pályázókban a szerződéskötések csúszása, hiszen hogy a pályázat beadásától a szerződés megkötéséig több mint fél év telt el.
- Szintén általános volt a kifizetési időbeni csúszása. Sok esetben az MVH hónapokig, volt ahol egy évig! nem fizette ki a kedvezményezetteket, - egyébként 60 nap állt a Hivatal rendelkezésére a támogatások kifizetésére - miközben fordított helyzetben pár napos hiánypótlási fordulóknak „elkövetett” késedelem miatt kizártak, elutasítottak pályázókat. A kifizetések csúszása a pályázók számára különösen akkor okozott gondot az ütemezéskor, ha a program megvalósítása érdekében hitel felvétele vált szükségessé.

Pozitív tanulságok:

- Pozitív tapasztalatnak tudható be, hogy a megkezdett munka (kísérleti program) folytatásaként megerősödhetett a több települést összefogó, alulról kezdeményezett

együttműködés, innovatív ötletek valósulhattak meg a helyiek összefogásával és együttes munkájával. A megvalósult projektek növelték a települések életszínvonalát, és megerősítették, fellendítették a közösségi életet.

Összefoglalás

Összességében megállapítható, hogy a hazai LEADER már indulásakor óriási érdeklődést váltott ki a vidéki közösségekben, hiszen a lokális aktorok új, „hétköznapi” módon is megfogalmazható projekteket és elérhető fejlesztési forrásokat láttak benne. A LEADER+ akciócsoportok jóváhagyása előtt igazi versengés volt azért, hogy mely közösség kapja meg a LEADER jogosultságot. A megvalósítás során azonban nagyon sokakban csalódást keltett a program végrehajtása, különösen annak késedelmes és túlbürokratizált, a megoldási módok helyett ellentéteket szító eljárásrendje. Ennek oka az volt, hogy a hazai LEADER belekényszerült az AVOP intézkedések közé, amely egy eltorzult jogszabályi és finanszírozási környezetet teremtett a LEADER+ programnak. Először is az akciócsoportok nem válhattak jogi személyiségű, autonóm szervezetekké, nem rendelkeztek valós döntési autonómiával, nem valósulhatott meg a szubszidiaritás, hiszen az Irányító Hatóság és az MVH számos mozzanatba beleszólt, így gyakorlatilag ezt a demokratizmusra kitalált rendszert központi kézi vezérléssel működtette. Ezt a szakemberek és érdekvedő szervezetek évek óta jelezték az Irányító Hatósági feladatot ellátó Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumnak, ahol meg sem hallgatták érveiket, nem kezdeményezték a programban felgyülemlett problémás esetek társadalmi részvételű jogorvoslatát, tisztázását. Ezek a jelenségek okozták a LEADER mozgalom legnagyobb hitelrontását.⁵

A LEADER+ Program ugyanakkor a civil szervezetek, vállalkozások és önkormányzatok számára sok újdonságot hozott. Egy új megközelítést, a korábbtól eltérő gondolkodásmódot sikerült meghonosítani a vidéki térségekben. Az alulról jövő kezdeményezések lehetőségét megragadva, a partnerségben rejlő erőket kihasználva, a vidéki térségek egy újabb lépést tettek a fejlődés útján. Sok akadályt kellett leküzdeni a projektek megtervezése és lezárása között eltelt időszakban, így a kezdeményezettek minden kétséget kizáróan jelentős tapasztalatokat szereztek az uniós források megpályázásában, megvalósításában és elszámolásában. Számos térségben sikerült – a program anyagi támogatásával – jelentős fejlesztések megvalósítani. Kijelenthető, hogy a LEADER+ program teljes mértékben pozitívan hatott az érintett térségekre.

Befejezésül megállapítható, hogy a LEADER program az európai országokban a demokrácia fokmérője. A program a gyakorlatban akkor tud hatékonyan megvalósulni és működni, ha a Helyi Akciócsoportok döntéseikben szabadságot és rugalmasságot élvezhetnek. Hazánkban ez volt akadályoztatva, feltehetően a szubszidiaritás megvalósulásától való félelem miatt.

A LEADER programnak nagyon fontos közösségépítő szerepe van Magyarországon és az EU tagországokban egyaránt. Ezt a lehetőséget nem szabad elszalasztani, vagy rossz eljárásrenddel eljátszani. Igenis nyíltan tanulni kell a hazai és a külföldi jó és a rossz példákából. Erre a vidéki társadalomban megvan a hajlandóság és az akarat, s reméljük, a hivatalnokokban lesz is rá fogadókészség.

⁵ Dr. Hajas Pál, a Cserhátalja LEADER Nonprofit Kft. ügyvezető igazgatójának 2009. január 30-i interjúja az Európai LEADER Szervezetek Szövetségének brüsszeli közgyűlésén.