

KIS KRISZTIÁN\*–NAGY SÁNDOR\*\*

**A LEADER-MEGKÖZELÍTÉS ALKALMAZÁSÁNAK TAPASZTALATAI  
AZ EREDMÉNYESSÉG, HATÉKONYSÁG ÉS FENNTARTHATÓSÁG  
SZEMSZÖGÉBŐL**

*THE EXPERIENCES OF THE IMPLEMENTATION OF LEADER APPROACH  
FROM THE PERSPECTIVE OF EFFECTIVENESS, EFFICIENCY  
AND SUSTAINABILITY*

**ABSTRACT**

This paper discusses the experiences of the implementation of LEADER approach from the perspective of effectiveness, efficiency and sustainability. In the late 1980s, the EU's rural development policy shifted towards endogenous development, as introduced into the practice of rural development in the framework of the LEADER programme. The LEADER as the new model of rural development policy, the new paradigm of development focuses on participation, cooperation and utilization of the local resources. The basic institutions of implementation of the LEADER programme are the LAGs (Local Action Groups as local partnerships), which have a great role in the local development with their proactive operation. The impact assessment of the implementation of the LEADER approach showed that in spite of several positive examples, there are many factors which hinder the wide adoption of the features of the programme into practice, thus realization of results and impacts expected from it in the process of local development. Therefore, it is absolutely necessary to maintain and strengthen the factors of success and to avoid factors which weaken or hinder the effective adaptation of the method. Thereby it can be hoped that the possibilities provided by the LEADER approach can be utilized in the local rural development.

**1. Bevezetés**

Az 1980-as években Nyugat-Európa vidéki térségeiben zajló jelentős társadalmi és gazdasági változások eredményeként egyre nőtt az igény a vidékfejlesztés új megközelítése iránt.<sup>1</sup> Ezzel párhuzamosan az Európai Unióban politikai párbeszéd indult arra vonatkozóan, hogy a támogatáspolitikát a szektorális megközelítésről mindinkább a területi megközelítés felé irányuljon. Ennek eredményeként a hangsúly egyre inkább az endogénfejlesztés alkalmazásának irányába tolódott, amely azt hangsúlyozza, hogy a vidéki térségek kapacitásépítés, partnerség építés és közösségi kezdeményezések révén képesek önmaguk megsegítésére.<sup>2</sup> Ray szerint ezzel együtt egyre elfogadottabbá vált, hogy a vidékfejlesztés területi, endogén modellje hatékonyabban képes a fejlődés előmozdítására, mint annak ágazati, exogén megfelelője.<sup>3</sup> Az endogén vagy belső meghatározottságú fejlesztés azon az alapfeltevésen alapul, hogy az egyes vidéki térségek sajátos erőforrásai, illetve azok mobilizálása és hasznosítása jelentik a kulcsot azok fenntartható fejlődéséhez.<sup>4</sup> Másként megfogalmazva a vidéki térségek fejlődése úgy élénkíthető leginkább, ha a fejlesztési beavatkozások a helyi erőforrásokon alapulnak.<sup>5</sup>

\* Adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Mérnöki Kar.

\*\* Adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Mérnöki Kar.

A fentiek egyenes következményeként az EU vidékkel kapcsolatos fejlesztéspolitikájában a hangsúly az endogénfejlesztés alkalmazásának irányába tolódott el, amely a LEADER<sup>6</sup>-program keretében került bevezetésre a vidékfejlesztés gyakorlatába. A fordulat 1988-ban következett be, amikor az Európai Bizottság nyilvánosságra hozta jelentését a vidéki társadalom jövőjéről,<sup>7</sup> amely lefektette az új fejlesztéspolitikai közelítésmóddal kapcsolatos alapelveket, és amellyel a Bizottság elkötelezte magát az endogén, belső erőkre alapozott vidékfejlesztés mellett. Ezt követően az Európai Unió 1991-ben újtárra indította a LEADER<sup>8</sup> Közösségi Kezdeményezést, melynek legfőbb jellemvonása a belső erőforrásokra és a helyi közösségekre építő, részvételen alapuló, alulról szerveződő endogénfejlesztési megközelítés. Kovách<sup>9</sup> a LEADER-megközelítést a vidékfejlesztési politika olyan új, fejlett modelljeként értékeli, amely kísérletet tesz arra, hogy a hierarchikus beavatkozásokat a helyi fejlesztések olyan rendszere váltsa fel, melynek fő jellemzője a helyi részvétel és partnerség.

A téma időszerűségét és fontosságát támasztja alá, hogy az unióban egyre növekszik a LEADER-módszer alkalmazásának jelentősége a vidékfejlesztésen belül. Dacian Cioloș, az EU mezőgazdasági és vidékfejlesztési biztosa, 2010. november 18-án, az Európai Bizottság által készített, a Közös Agrárpolitika 2013 utáni időszakára szóló programtervnek ismertetésekor kiemelte, hogy „az új KAP-ba még jobban beépül majd a LEADER-megközelítés”.<sup>10</sup>

## 2. Helyi fejlesztés és a helyi partnerségek

Az Európai Unió LEADER programja, mint endogén fejlesztési megközelítés egy kezdeményezés a vidékfejlesztés helyi szinten történő előmozdítására. Az EU deklarált célja a programmal az volt, hogy elősegítse a vidéki térségek sajátos problémáinak leginkább megfelelő innovatív megoldások megtalálását és a helyi vidékfejlesztés modelljeként szolgáljon.<sup>11</sup> A vidéki térségek erős differenciáltsága szerepet játszott abban, hogy a kilencvenes években a vidék fejlesztésének a fent említett jellegzetes európai modellje alakuljon ki, ami a helyi fejlesztést helyezi előtérbe a bottom-up politika alkalmazásával.<sup>12</sup>

Adódik a kérdés, hogy vajon miért szükséges a vidékfejlesztés helyi szinten történő megvalósítása. Moseley<sup>13</sup> könyvében öt fő érvet hoz fel a helyi fejlesztés mellett: (a) a vidéki térségek, lokalitások sokszínűsége, (b) a problémák helyi meghatározottsága, (c) a helyi erőforrások azonosításának és mobilizálásának szükségessége, (d) a helyi erőforrásokra alapozott fejlesztés stabilabb és fenntartható fejlődést eredményez, (e) a globalizáció káros hatásaival szembeni védekezés. Walsh<sup>14</sup> szerint „a helyi fejlesztés több mint a központi döntéshozatali szervek felülről irányított beavatkozásainak kicsiben történő leutánzása... egy radikális válasz, amely új célokat kíván elérni a fejlesztési folyamat során olyan alapelvekre összpontosítva, mint a többszektörűség, integráció, koordináció, szubszidiaritás és a fenntarthatóság”. Más szavakkal a helyi fejlesztés nemcsak a beavatkozások szintjének megváltoztatását, hanem a tágabb értelemben vett fejlődés előmozdításának újabb megközelítéseinek alkalmazását jelenti. A Walsh három egymással összefüggő sajátos feladatot azonosít a helyi fejlesztésben, amelyek annak alapjául is szolgálnak: (a) a piaci kudarcok leküzdése (társadalmilag hasznos dolgok megvalósítása, melyeket a piac kevésbé értékelt), (b) a helyi kapacitások javítása (emberek és szervezetek képessé tévése a fejlesztés folyamatában való aktív részvételre), (c) a helyi szereplők hatni tudásának előmozdítása (a helyi szereplők hatalommal, befolyással való felruházása a helyi ügyekbe való beleszólásuk növelése érdekében).

A helyi fejlesztések középpontjában a helyi partnerségek állnak.<sup>15</sup> A helyi partnerségek olyan formalizált együttműködések, amelyek jogi megállapodásokon vagy formális vállalásokon alapulnak, jellemzőjük az együttműködésen alapuló munkakapcsolatok és a kölcsönösen

elfogadott elgondolások mentén történő cselekvés.<sup>16</sup> Másként megfogalmazva a helyi partnerség egy olyan szervezeti berendezkedést foglal magában, amely képes közös célok és közös program mentén az érdekek egyesítésére, és amelynek segítségével válasz adható a közös problémákra és konkrét eredmények valósíthatók meg.<sup>17</sup> Hutchinson és Campbell<sup>18</sup> szerint konszenzus mutatkozik a helyi partnerségek meghatározó jellemzői tekintetében. E szerint a helyi partnerségek: (a) összehozzák a közösségi érdekeket, (b) rendelkeznek közös célokkal és az elérésükhöz szükséges stratégiákkal, (c) megosztják a felelősséget, a kockázatokat, az erőforrásokat és a tudást, (d) működésük kölcsönös előnyöket és szinergiát hoz létre.

Annak érdekében, hogy a helyi partnerségek megvalósíthassák céljait, és sikeresen ültethessék át a gyakorlatba a helyi fejlesztés modelljét mindenképpen szükséges bizonyos alapelvek elfogadása, melyeket három csoportba sorolhatunk:<sup>19</sup> (a) a szubsziarításnak megfelelő partnerségi struktúrák létrehozása (szervezeti modell), (b) stratégiai tervezés (módszer), valamint (c) közösségi aktivizálás (animáció), folyamatsegítés (facilitáció) és kapacitásépítés (a sikeres megvalósítás középpontjában álló folyamatok). Az előbbiekkel összefüggésben az Európai Bizottság a LEADER-megközelítést nem előre kijelölt és elrendelt, technokrata szemléletű, szektorális intézkedésként, hanem bizonyos alapelvek gyűjteményeként határozta meg.<sup>20</sup> A LEADER-megközelítés mögött álló legfontosabb alapelvek a következők:<sup>21</sup> (a) területalapú megközelítés, (b) alulról építkező (bottom-up) megközelítés, (c) helyi partnerség (helyi akciócsoportok), (d) innováció segítése, (e) integrált, többszektörű megközelítés, (f) hálózatépítés, (g) együttműködés.

### 3. Helyi vidékfejlesztési partnerségek és a LEADER-megközelítés

Az EU LEADER-programja a korábbiakhoz képes merőben új paradigmát hozott a vidékfejlesztésbe, melynek során a helyi partnerségek komoly szerephez jutottak a vidékfejlesztés megvalósításában. Az előbbiekkkel összhangban a program fő célja, hogy a kistérségek belső erőforrásaira építve, az ott élőket támogassa térségük hosszabb távú fejlődési lehetőségeinek átgondolásában, és a közösen kidolgozott tervek megvalósításában. A szubsziarítás elvének megfelelően a fejlesztési program kidolgozói és irányítói a kistérségi szinten megalakult fejlesztő csoportok (helyi akciócsoportok a HACS-ok), amelyek a térség vállalkozóinak, civil szervezeteinek és a közszférának a képviselőit fogják össze az ott élők bevonásával. A LEADER tehát szakít a centralizált, központilag irányított, felülről lefelé (top-down) kialakított támogatási rendszerekkel, amelyek egyik sajátossága, hogy a helyi problémák, lehetőségek és megoldások központi szinten nem ismertek, így azok sok esetben nem kínálnak reális fejlődési utat, mivel nem teszik lehetővé a helyi igényekre alapozott fejlesztési programok megvalósítását.

A HACS-ok feladata a fenntartható fejlődésre irányuló helyi stratégiák kialakítása és végrehajtása. Az előbbiekből adódóan, működésükkel a HACS-ok fontos szerepet játszanak a vidékpolitikai célok helyi szintű megvalósításában. Mindent figyelembe véve komoly esély van arra, hogy helyi partnerségek, a HACS-ok sikeresebben tudnak reagálni a vidéki térségeket érintő sokrétű és összetett kérdésekre, mint a különböző fejlesztési szervezetek és az egyéb szereplők külön-külön. Mindezek háttérében az a meggyőződés áll, hogy a helyi partnerségek olyan adottságokkal vannak felruházva, amelyekkel képesek többlet vagy hozzáadott érték létrehozására, mivel többek, mint az együttműködés és a koordináció pusztá eszközei; valós hatásuk ösztönzi a fejlődést és ez az amiért érdemes azok létrehozása és hasznosítása.<sup>22</sup> A helyi vidékfejlesztési partnerségeket értékelő munkájában Moseley hat olyan eredményt azonosít, amely szorosan és három olyan, ami kevésbé kapcsolódik a helyi partnerségek jellemzőihez (1. 1. táblázat).

## 1. táblázat. Az eredmények kapcsolódása a helyi partnerségekhez

Table 1. Outcomes related to local partnerships

Szorosan kapcsolódó eredmények	Kevésbé kapcsolódó eredmények
Eredményesség (a partnerség képessége, hogy elérje céljait)	Legitimáció (a partnerség vagy annak eredményének formális vagy informális elfogadása a helyi társadalom részéről)
Endogénfejlesztés (belső erőforrásokra alapozott fejlesztés)	Szervezeti fenntarthatóság (a helyi partnerség képessége, hogy fenntartsa működését és tevékenységét a jövőben)
Kapacitásépítés (a térségben és a partnerségben levők képességeinek javítása)	Fenntartható fejlődés megvalósítása
Integrált fejlesztés (ahol a fejlesztések szinergikusan kapcsolódnak egymáshoz)	
Innováció (új viselkedésmódok és gyakorlati alkalmazások bevezetése)	
Közösségi szerepvállalás (ahol a helyi közösség aktívan részt vesz a partnerség munkájában)	

Forrás: Moseley, 2003b

#### 4. Helyi vidékfejlesztési partnerségek működésének tapasztalatai az eredményesség, hatékonyság és fenntarthatóság szemszögéből

A következőkben a témában megjelent releváns elemzések felhasználásával, az eredményesség, hatékonyság és fenntarthatóság szemszögéből vizsgáljuk meg a LEADER-megközelítés gyakorlati alkalmazásának tapasztalatait. Előbb azonban szükségesnek látjuk néhány fogalom és összefüggés tisztázását.

Az eredményességet általánosan megfogalmazhatjuk úgy, mint a kitűzött cél elérése. Akkor mondjuk, hogy valami eredményes, ha a kitűzött célt, az elérni kívánt eredményt megvalósította. Az eredményesség tehát a tervezett eredmény elérésének mértéke, annak kifejezése, hogy mennyire sikerül a célkitűzések eredményekké formálása. Az eredményesség jelen esetben úgy határozható meg, hogy sikerült-e, és milyen mértékben realizálni a Helyi Vidékfejlesztési Stratégiában kitűzött célokat. Természetesen az eredményesség a LEADER-megközelítés esetében nem választható el a módszer sikeres gyakorlatba ültetése során létrejövő hozzáadott értéktől. A LEADER ugyanis nem egyszerűen projektek végrehajtására, a célok szimpla megvalósítására, a csak kézzelfogható eredmények elérésére törekszik. Ahogy az kiderül az előbbiekből, további cél a LEADER-megközelítés jellemzőinek gyakorlatba történő átültetése révén olyan kevésbé vagy nem kézzelfogható eredmények, többleteredmény, együttes hatás létrehozása, ami más típusú fejlesztési beavatkozásokkal nem lehetséges.

A hatékonyság mindig valamilyen eredmény kategória és valamilyen ráfordítás kategória egymáshoz való viszonyát jelenti, ami a terület- és vidékfejlesztési programok értékelésekor az output, eredmény és hatásmutatók viszonyítását jelenti a megvalósítás során felhasznált forrásokhoz.<sup>23</sup> Az előbbi meghatározások jelennek meg az EU költségvetési rendeletében is, ami előírja, hogy az uniós költségvetést a hatékonyság és eredményesség elvével összhangban kell felhasználni. A rendelet hatékonyság alatt az igénybe vett források és az elért eredmények közötti legkedvezőbb arányt, míg eredményesség alatt a kitűzött célok elérését, illetve a kívánt eredmények megvalósítását érti.<sup>24</sup>

A fenntarthatóság, illetve a fenntartható fejlődés koncepciója – mely a gazdasági, a társadalmi és a környezeti szempontok összehangolását hangsúlyozza – a 21. században min-

den fejlődés, illetve fejlesztés, így a vidékfejlesztés is, elengedhetetlen alapelve. A híressé vált Brundtland jelentésben szereplő definíció szerint a fenntartható fejlődés a fejlődés olyan formája, „...amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket”.<sup>25</sup> Ha a fenntarthatóság a cél, a fenntartható fejlődés jelenti az ahhoz vezető utat, amelynek megvalósításához a helyi fejlesztés kínálja a legjobb módot.<sup>26</sup>

A LEADER-megközelítés alkalmazása mögött álló alapkoncepció, hogy a program alapelveinek, jellemzőinek megfelelően megvalósított helyi stratégiák eredményesebb, hatékonyabb fejlesztést tesznek lehetővé és nagyobb mértékben járulnak a fenntartható helyi fejlődéshez, mint a hagyományos, top-down típusú fejlesztések.<sup>27</sup> A program sikeressége tehát azon múlik, hogy az alapelveket és a sajátosságokat hogyan és milyen mértékben ültetik át a gyakorlatba.

A továbbiakban a legutóbbi két LEADER-program – LEADER II<sup>28</sup> és LEADER+<sup>29</sup> – értékelése alapján az eredményesség, a hatékonyság és a fenntarthatóság szempontjából vizsgáljuk a LEADER-módszer alkalmazását a helyi vidékfejlesztésben. A LEADER-megközelítés gyakorlatba való átültetését vizsgáló szakértői elemzések rámutatnak arra, hogy igen sok tényező befolyásolja a módszer eredményes adaptációját, és hogy nem mindig és nem mindenhol sikerül átültetni azt a gyakorlatba. A 2. táblázat a vizsgált szempontoknak megfelelően bemutatja azokat a tényezőket, amelyek segítették, illetve gátolták a LEADER-módszer pozitív hatásának érvényesülését a helyi fejlesztésben. A táblázatból kiderül, hogy igen nagy különbség van a két szakértői elemzés megállapításai között, ami elgondolkodtató.

**2. táblázat. A LEADER-megközelítés megvalósításának hatását befolyásoló tényezők értékelése az eredményesség, hatékonyság és fenntarthatóság szemszögéből**

**Table 2. The assessment of factors influence the impact of the implementation of LEADER approach from the perspective of effectiveness, efficiency and sustainability**

Sikertényezők	Gátló tényezők
<b>Eredményesség</b>	
*Valamennyi vidéki térségben alkalmazható módszer	*Rövid, esetenként túl rövid idő a helyi akciócsoportok létrehozására, illetve a LEADER-megközelítés gyakorlatba való átültetésére
*Közelebb hozza egymáshoz a helyi szereplőket, az adminisztrációt és a támogatási rendszert	*A módszer alkalmazását kevésbé elfogadó és befogadó adminisztratív környezet
*Lehetővé teszi az elkötelezett helyi szereplők erőfeszítéseinek mobilizálását	*Hiányos tapasztalatok a helyi kezdeményezés terén
*Kisebb léptékű tevékenységek és fejlesztések megvalósíthatósága	**Rugalmatlan, túlzottan bürokratikus végrehajtás, hosszadalmas eljárások, amelyek távol tartják a projektgazdák egy részét a programban való részvételtől
	**Nem mérhető célkitűzések (inkább szándékok és kevésbé mérhető célok)
	**A helyi stratégia céljai sokszor nem meghatározó tényezői a projektek kiválasztásának
	**Elégtelen, nem megfelelő kapacitásépítés, animáció és facilitálás
	**A helyi stratégiában foglalt célok elérésére való alacsony szintű törekvés
	**Hiányos vagy nem létező teljesítményértékelés az akciócsoportok működésére és a stratégiai célok teljesülésére vonatkozóan (elért eredmények és hozzáadott érték)
	**Kevés konkrétum, illetve segítség a LEADER-megközelítés megvalósításának hogyanjáról

Sikertényezők	Gátló tényezők
<b>Hatékonyaság</b>	
*Helyi adottságokat, igényeket, szükségleteket és törekvéseket figyelembe vevő programozás és megvalósítás	*Rövid, esetenként túl rövid idő a helyi akciócsoportok létrehozására, illetve a LEADER-megközelítés gyakorlatba való átültetésére
*A mentalitás megváltozása (passzívból aktív hozzáállás)	*A bottom-up megközelítés elismerésének hiánya, figyelmen kívül hagyása (A LEADER-re csak úgy tekintenek, mint egy támogatási formára nem pedig egy fejlesztési módszerre)
*A szubszidiaritás elvének megfelelően a döntés és az irányítás decentralizációja (a helyi akciócsoportok hatáskörrel és illetékességgel való felruházása)	*A legitimitáció hiánya, gyenge és nem reprezentatív helyi partnerség
*A helyi akciócsoportok közvetlen és közvetett hatásai a stratégiai kérdésekre (pl. a munkahelyteremtés, beruházások, diverzifikáció)	**A támogatási források hatékony felhasználására való törekvés hiánya (a cél felhívni és elkölteni a lehető legtöbb támogatást és nem az elérhető eredmények maximalizálása)
**Tapasztalatok átadása, jó gyakorlatok terjesztése	**Holtteher-hatás (pl. félkész vagy befejezett projektek támogatása)
	**Egymástól független projektek és a projektgazdák szokásos tevékenységeinek támogatása
	**Összeférhetetlenség (támogatás az akciócsoportok saját tagjainak)
	**Elégtelen, nem megfelelő kapacitásépítés, animáció és facilitálás
	**Túlzottan bürokratikus végrehajtás, hosszadalmas eljárások (hosszú és részletes pályázati űrlapok szükségessége, késleltetett kifizetések)
<b>Fenntarthatóság</b>	
*Lehetőség a hozzáadott érték és szinergiák létrehozására	*A helyi partnerségek finanszírozási problémái
*Helyi szinten történő kapacitásépítés (helyi társadalom, helyi partnerség)	*A kulcsszereplők nagyarányú fluktuációja
*Fokozott háromoldalú együttműködés a közsféra, az üzleti élet és a civil társadalom között	*Egy-egy szektor vagy a közsféra dominanciája a helyi akciócsoportban
*Társadalmi, gazdasági és környezeti megfontolások integrálása a helyi fejlesztésben	*Más befolyásoló tényezőkhöz képest a beavatkozások kisebb léptéke és hatása
*A LEADER-módszer alkalmazása széles körben nyújt tapasztalatokat a helyi fejlesztés megvalósításának módjáról	**Elégtelen, nem megfelelő kapacitásépítés, animáció és facilitálás
	**Alacsony színvonalú, gyenge stratégiák elfogadása (nem-specifikus célok, homályos beavatkozási logika)

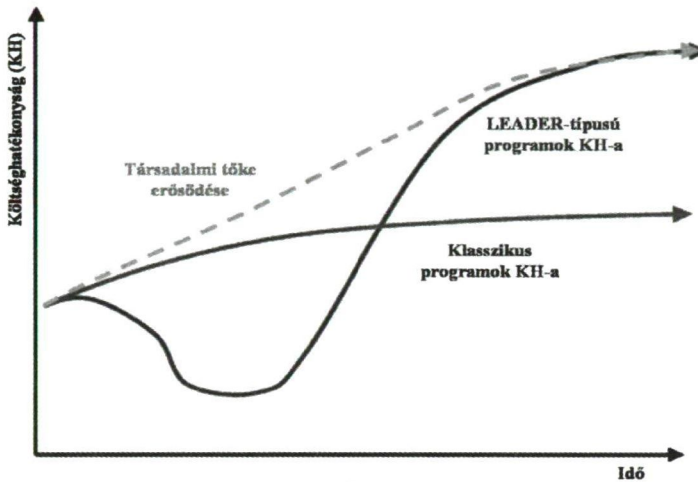
*Forrás: \*ÖIR (2003) és \*\*ECA (2010) alapján saját szerkesztés*

Összegezve elmondható, hogy míg az Österreichisches Institut für Raumplanung<sup>30</sup> elemzése szerint a LEADER-módszer bizonyítottan hozzájárult a helyi vidékfejlesztés eredményesebbé, hatékonyabbá és fenntarthatóbbá tételéhez, addig az Európai Számvevőszék<sup>31</sup> jelentésében azt állapította meg, hogy csak kevés bizonyíték áll rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a LEADER eredményesen segítette a vidékfejlesztési célok elérését, illetve a LEADER-megközelítés többletértékének létrehozását.

A LEADER-megközelítés alkalmazásának hatásvizsgálata alapján az ÖIR egy másik tanulmányában azt a megállapítást tette, hogy bizonyos térségekben a részvétel, a partnerség és az együttműködés hatására kimutathatóan erősödött a társadalmi tőke, amely jótékonyan hatott a fejlesztések hatékonyságára és fenntarthatóságára. Az elemzés során kapott eredményeket szemlélteti az *1. ábra*, amin látható, hogy kezdetben a klasszikus (exogén, top-down) programok jobb költséghatékonysággal valósíthatók meg, de a részvétel, a part-

nerség, a kapacitásépítés hatására erősödik a társadalmi tőke és hosszabb távon a LEADER-program költséghatékonysága felülmúlja a főáramú programok hasonló mutatóját.<sup>32</sup>

**1. ábra. Társadalmi tőke és költséghatékonyság a LEADER-típusú programokban**  
**Figure 1. Social capital and cost-effectiveness in LEADER-type programmes**



Forrás: ÖIR (2004)

Az ECA jelentése alapján az akciócsoportok nem aknázták ki a LEADER-megközelítés minden előnyét, és nem tettek önálló erőfeszítéseket a hatékonyság és eredményesség érdekében. A jelentés rámutat arra, hogy a LEADER esetében nem lehet magától értetődőnek tekinteni a többletértéket, illetve a helyi stratégiák megvalósításának hatékony és eredményes voltát. A Számvevőszék véleménye, hogy a LEADER-megközelítés alapelveinek betartása és tiszteletben tartása mindenképpen szükséges ahhoz, hogy a helyi vidékfejlesztés megvalósítása során realizálhatók legyenek az elvárt eredmények és a többletértékek. A jelentés összességében kritikus, illetve elmarasztaló, de említést tesz arról, hogy vannak példák, ahol jól működik a program és beváltotta a hozzá fűzött reményeket.<sup>33</sup>

Az ÖIR tanulmánya alapján világos, hogy a LEADER-megközelítés sikeres adaptációja milyen előnyökkel jár a vidéki térségek számára, melynek kulcseleme a társadalmi tőke létrehozása és erősítése. Az ECA jelentése ugyanakkor rámutat arra, hogy a megközelítéstől elvárt előnyök nem járnak automatikusan együtt annak helyi vidékfejlesztésben való alkalmazásával. Mi tehát a teendő, hogyan javítható a LEADER teljesítménye?

A program eredményességének, hatékonyságának és fenntarthatóságra gyakorolt hatásának fokozása érdekében először is szükség van a sikertényezők fenntartására és megerősítésére, másodszor pedig a módszer sikeres adaptációját gyengítő, illetve gátló tényezők kiküszöbölésére, átforgatására. Ezzel kapcsolatban a következő összefüggések mindenképpen említést érdemelnek.

A LEADER-megközelítés sikerének alapja a módszer koncepciójának, gondolatosságának megfelelő megvalósítás. Ebben fontos szerepe van a LEADER alapelvei és értékei elfogadásának és az azokkal való azonosulásnak. Fontosnak véljük hangsúlyozni, hogy a vidékfejlesztés, a helyi fejlesztés egy folyamat, melynek eredményeként realizálhatók a kitűzött célok. Ennek fontos eleme a kapacitásépítés és a közösségfejlesztés, melynek segítségével kiépülnek és megerősödnek azok a képességek, amelyek révén a közösségek

alkalmassá válnak a helyi fejlődés irányítására, közös céljaik eredményes és fenntartható megvalósítására. A LEADER filozófiájának alapeleme a helyi közösségekbe vetett hit, hogy azok képesek saját problémáik közösségi megoldására. Ehhez azonban szükség van a térség lakosainak és szervezeteinek kapacitásépítésére, melynek révén képessé válnak erre. A kapacitásépítés többféle tevékenységet foglalhat magában, így pl.: a résztvevők, érintettek képzését, a közöttük való információáramlás segítését, a kommunikáció javítását, a kapcsolatok kialakításának ösztönzését, a másként való gondolkodás segítését, a normák és értékek kialakítását, az együttműködés előnyeinek és lehetőségeinek megismertetését stb. A kapacitásépítés eredményeként a helyi közösség aktívabbá válik mind a programozás, a stratégiaalkotás, mind a megvalósítás folyamatában. A kapacitásépítés, melynek lényege a társadalmi tőke létrehozása és fejlesztése, tehát egy folyamat, mely szükségszerűen megelőzi, illetve kiegészíti a helyi fejlesztési stratégiák kialakítását és megvalósítását. Segítségével elérhető, hogy a társadalmi változások segítsék a stratégiában megfogalmazott célok megvalósítását, ami eredményesebb és hatékonyabb fejlesztőmunkát tesz lehetővé, továbbá hozzájárul, hogy a helyi vidékfejlesztés fenntarthatóbbá váljon. Fontos kiemelni, hogy a helyi társadalom cselekvőképességének javítása a helyi viszonyoknak megfelelően több évet is igényelhet.

Bár a LEADER-megközelítés gyakorlatba való átültetésének felelősei elsősorban a HACS-ok, és ők azok, akiknek a tevékenysége révén létrehozható az elvárt többletérték, mégis fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a helyi fejlesztőmunka sikerességét nagymértékben befolyásolják az érintett szereplők közötti horizontális és vertikális kapcsolatok. E tekintetben kiemelendő a szubszidiaritás elveinek megfelelően végrehajtott decentralizáció az irányítási lánc mentén, a különböző szereplők közötti együttműködés és a koordináció. A helyi vidékfejlesztési stratégiák kialakítása és hatékony végrehajtása megköveteli, hogy a központi hatalom világos alapelvek és értékek mentén, jól definiált, átlátható szabályozást, finanszírozást és intézményi struktúrát alakítson ki. Ennek lényeges részét képezi egy olyan monitoring és értékelési rendszer, amely megfelelő iránymutatásul szolgál az akciócsoportoknak és lehetővé teszi azok teljesítményének mérését és nyomon követését. Az akciócsoportoknak tehát fel kell ismerniük küldetésüket, a finanszírozási és szabályozási oldalról pedig lehetővé kell tenni, hogy a tőlük elvárt feladatokat, funkciókat elláthassák.

## 5. Összegzés

Az 1980-as évek végén az EU vidékkel kapcsolatos fejlesztéspolitikájában a hangsúly az endogénfejlesztés alkalmazásának irányába tolódott el, amely a LEADER-program keretében került bevezetésre a vidékfejlesztés gyakorlatába. A LEADER mint a vidékfejlesztési politika új modellje, a fejlesztés egy új paradigmája a részvételre, az együttműködésre, valamint a helyi erőforrások hasznosítására helyezi a hangsúlyt. A LEADER-program megvalósításának alapintézményei a HACS-ok, amelyek proaktív működésükkel fontos szerepet játszanak a helyi fejlesztésekben.

Véleményünk szerint a HACS-ok legfontosabb feladata, az adott térségben hozzáférhető társadalmi tőke fejlesztése, melynek tényleges erőforrásként való hasznosítása a területi szereplők együttműködésén alapul. Az együttműködéssel lehetővé válik a társadalmi tőke, mint cselekvést elősegítő erőforrás bevonása a területi folyamatokba, létrehozva ezzel az erőforrások egy új kombinációját, ami jelentősen hozzájárulhat a LEADER-program sikeréhez, illetve a HACS-ok által érintett települések és térségek belső erőforrásokon alapuló fejlődéséhez.

A LEADER-megközelítés megvalósításának hatásvizsgálata kimutatta, hogy több pozi-



tív példa ellenére sok olyan tényező van, amely hátráltatja a program sajátosságai gyakorlatba történő átültetésének széleskörű sikeres végrehajtását, ezáltal a tőle várható eredmények és hatások realizálását a helyi fejlesztési folyamatban. Ezért mindenképpen szükséges a sikertényezők fenntartása és megerősítése, illetve a módszer sikeres adaptációját gyengítő, illetve gátló tényezők kiküszöbölése. E tekintetben a legfontosabb kihívás, hogy a HACS-ok felismerjék küldetésüket, a központi kormányzat pedig szabályozási és finanszírozási oldalról segítse, illetve tegye lehetővé a tőlük elvárt feladatok ellátását, ezáltal remélhető, hogy a helyi vidékfejlesztésben kiaknázhatók a LEADER-megközelítés nyújtotta lehetőségek.

## JEGYZETEK

1. Storey (1999).
2. Shortall–Shucksmith (2001).
3. Ray (1999).
4. Lowe et al. (1998); Ward et al. (2005).
5. Ray (1999) i. m.
6. Mozaikszó, mely a program francia elnevezésének (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) kezdetüiből származik. A program elnevezése magyarul: Akciók közötti kapcsolat a vidék gazdasági fejlesztéséért.
7. CEC = Commission of the European Communities (1998).
8. A LEADER ez idáig három programozási időszakon van túl. A program első (LEADER I) hároméves periódusa 1991–1994 között zajlott, ezt követte LEADER II ötéves programozási időszaka 1995 és 1999 között, majd a LEADER+ 2000–2006 közötti harmadik, hétéves szakasza. A 2007–2013-as programozási időszakot megelőző reformok következtében a LEADER megszűnt, mint Községi Kezdeményezés, és a jelenlegi programozási időszakban beépült a vidékfejlesztés főáramába és mint negyedik, LEADER-tengely a LEADER-megközelítés alapelveinek megfelelő helyi vidékfejlesztési stratégiák megvalósítását támogatja.
9. Kovách (2000).
10. CEC = Commission of the European Communities (2010).
11. Shucksmith (2000).
12. Szörényiné Kukorelli (2005).
13. Moseley (2003a).
14. Walsh (1996).
15. Moseley (2003b).
16. OECD = Organisation for Economic Cooperation and Development (1990).
17. James (2002) idézi Moseley (2003b).
18. Hutchinson–Campbell (1998).
19. Walsh (1996) i. m.
20. Ray (1998).
21. CEC = Commission of the European Communities (2006).
22. Moseley (2003b) i. m.
23. Nábrádi et al. (2008).
24. EC = European Council (2002).
25. Csete–Láng, 2005.
26. Moseley (2003a) i. m.
27. CEC = Commission of the European Communities (2006) i. m.
28. ÖIR = Österreichisches Institut für Raumplanung (2003).
29. ECA = European Court of Auditors (2010).
30. ÖIR = Österreichisches Institut für Raumplanung (2003) i. m.
31. ECA = European Court of Auditors (2010) i. m.
32. ÖIR = Österreichisches Institut für Raumplanung (2004).
33. ECA = European Court of Auditors (2010) i. m.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- CEC (1988): *The Future of Rural Society*. European Commission. Luxembourg.
- CEC (2006): *The Leader approach. A basic guide*. European Commission. Luxembourg.
- CEC (2010): *Commission outlines blueprint for forward-looking Common Agricultural Policy after 2013*. Press Releases, IP/10/1527. Brussels, 18 November 2010. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1527&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=hu>
- Csete László–Láng István (2005): *A fenntartható agrárgazdaság és vidékfejlesztés*. MTA Társadalomkutató Központ. Budapest.
- EC (2002): *Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*. Official Journal of the European Communities. L 248, Volume 45. 16 September 2002.
- ECA (2010): *Implementation of the Leader approach for rural development*. Special Report, No 5/2010. European Court of Auditors. Luxembourg.
- Hutchinson, Jo–Campbell, Mike (1998): *Working in partnership: Lessons from the literature*. Research Brief No 63. Policy Research Institute, Leeds Metropolitan University. 4. old. <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/RB63.pdf>
- Kovács, Imre (2000): *LEADER, a New Social Order, and the Central- and East-European Countries*. *Sociologia Ruralis*. 2000/2. szám. 181–189. old.
- Lowe, Philip, Ray, Christopher, Ward, Neil, Wood, David, Woodward, Rachel (1998): *Participation in Rural Development: A Review of European Experience*. Centre for Rural Economy, Research Report. <http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/pdfs/rr98.1a.pdf>
- Moseley, Malcolm J. (2003a): *Local Partnerships for Rural Development: The European Experience*. CABI Publishing, Wallingford.
- Moseley, Malcolm J. (2003b): *Rural Development. Principles and Practice*. SAGE Publications, London.
- Nábrádi András, Pető Károly, Balogh Viktória, Szabó Erika (2008): *A hatékonyság mérésének módszertana: Különböző szintű hatékonysági mutatók*. In: Szűcs István–Farkasné Fekete Mária (szerk.): *Hatékonyság a mezőgazdaságban*. Agroiinform Kiadó. Budapest. 23–51. old.
- OECD (1990): *Partnerships for Rural Development*. OECD. Paris.
- ÖIR (2003): *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report, Volume 1: Main Report*. Vienna. <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/full1.pdf>
- ÖIR (2004): *Methods for and Success of Mainstreaming Leader Innovations and Approach into Rural Development Programmes. Final Report*. Vienna. <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/full.pdf>
- Ray, Christopher (1998): *Territory, Structures and Interpretation – Two Case Studies of the European Union's LEADER I Programme*. *Journal of Rural Studies*, 1998/1. szám. 163–171. old.
- Ray, Christopher (1999): *Endogenous Development in the Era of Reflexive Modernity*. *Journal of Rural Studies*. 1999/3. szám. 257–267. old.
- Shortall, Sally–Shucksmith, Mark (2001): *Rural development in practice: issues arising in Scotland and Northern Ireland*. *Community Development Journal*. 2001/2. szám. 122–133. old.
- Shucksmith, Mark (2000): *Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: perspectives from leader in the UK*. *Sociologia Ruralis*. 2000/2. szám. 208–218. old.
- Storey, David (1999): *Issues of Integration, Participation and Empowerment in Rural Development: The Case of LEADER in the Republic of Ireland*. *Journal of Rural Studies*. 1999/3. szám. 307–315. old.
- Szörényiné Kukorelli Irén (2005): *A fenntartható fejlődés stratégiai elemei a rurális térségekben. Tér és Társadalom*. 2005/3–4. szám. 111–137. old.
- Walsh, James (1996): *Local development theory and practice: recent experience in Ireland*. In: Alden, Jeremy and Bolan, Philip (eds): *Regional Development Strategies*. Jessica Kingsley Publishers. London. 159–177. old.
- Ward, Neil, Atterton, Jane, Kim, Tae-Yeon, Lowe, Philip, Phillipson, Jeremy, Thompson, Nicola (2005): *Universities, the Knowledge Economy and „Neo-Endogenous Rural Development”*. Centre for Rural Economy, Discussion Paper Series No. 1. <http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/discussionpapers/pdfs/discussionpaper1.pdf>