

Dr. Patkós Csaba¹ –Kovács Enikő²

LEADER AKCIÓCSOPORTOK INTÉZMÉNYESÜLÉSE EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON³

BEVEZETÉS: CÉLKITŰZÉS

A vidékfejlesztés, amellyel, hogy az Európai Unió egyik fontos szakpolitikája, igazi tudományos jelentőségű téma is egyben. Megjelenése a világon, Európában és hazánkban is számos szakterület kutatóinak érdeklődését felkeltette. Számtalan publikáció és konferencia, számos felsőoktatási kurzus és szak jelzi a téma népszerűségét.⁴ Az európai és hazai vidékfejlesztés egyik fontos eleme az alulról jövő kezdeményezések felkarolása, ami leggyakrabban a LEADER program keretein belül valósul meg. (Moseley, M. 2003) A program napjainkban Európában a negyedik generációját éli, de a kísérleti programmal együtt hazánkban is már a harmadik ciklus működik.

A LEADER program alapját a helyben kialakuló, önmagukért és közösségükért felelősséget vállalni tudó és akaró emberek és szervezetek partnerségére épülő ún. helyi akciócsoportok (HACS) jelentik. A HACS-ok szervezésében fontos a területi elv, azaz egy adott földrajzi térségből kell, hogy kikerüljenek a különböző szereplők (önkormányzatok, civil szervezetek, vállalkozások stb.). A program folyamán a megalakuló csoportok integrált helyi vidékfejlesztési programot dolgoznak ki, amit állami és európai uniós társfinanszírozással működtetett helyi pályázati rendszeren keresztül maguk osztanak szét. Mindeközben a HACS ideális esetben egyre mélyebben szervesül a térségi társadalomba, más szóval intézményesül. Jelen cikkünkben áttekintjük az intézményesülés LEADER akciócsoportokra való értelmezésének elvi alapjait, majd egy létező – Pedro Brosei által összeállított – kvalifikáció alapján osztályozzuk az európai tagállamok LEADER akciócsoportjait. Az ilyen csoportosított HACS-okat megvizsgáljuk aszerint, hogy milyen tapasztaltak, azaz milyen túlélési arányt mutatnak a különböző LEADER szakaszok között. Célunk ezzel az, hogy rámutassunk az akciócsoportok kontinuus létének fontosságát.

A LEADER PROGRAM RÖVID BEMUTATÁSA

Napjaink globális kihívásainak megoldása kapcsán kiemelkedő erővel bírnak a helyi potenciálok kiaknázásának lehetőségei. Vidékfejlesztéssel a világszerte egyre nagyobb problémát jelentő elmaradott térségek válhatnak újra versenyképesé a fenntarthatóság jegyében, melyet az Európai Unió tagországaiban az úgynevezett LEADER (Liaison Entre Actions pour le Developpement de l'EconomieRurale – Közösségi kezdeményezés a vidék gazdaság fejlesztéséért) program igyekszik megvalósítani.

Az 1990-es években új fejlesztési és módszertani lehetőségek után kutatva kísérleti jelleggel bevezetett LEADER mára már négy ciklus (LEADER I, II, LEADER+, LEADER CAP) tapasztalattal gazdagodva működik többek közt hazánk (harmadik ciklusban) részvételével. Alapvető célja, hogy a vidékfejlesztést a helyi közösség tagjainak konstruktív együttgondolkodása által integrált és innovatív stratégiák révén valósítsa meg. Kulcselemei a

¹ **Dr. Patkós Csaba:** Eszterházy Károly Főiskola Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszék
E-mail: patkoscs@ektf.hu

² **Kovács Enikő:** Eszterházy Károly Főiskola Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszék E-mail:
kovacs.eniko@ektf.hu

³ A kutatást a BO/00542/13/10 számú MTA Bolyai Ösztöndíj támogatja.

⁴ Az „Educatio” című folyóirat például – Prof. dr. Kozma Tamás vendégszerkesztésében tematikus számot is szentelt a témának 2014. őszén.

természeti és társadalmi erőforrások bővítése mellett, a gazdasági szféra megerősítése, továbbá kooperációra motiválása által a helyi szerveződések fejlesztése. (1. ábra)



1. ábra: A LEADER-típusú megközelítés kulcselemei
(Saját szerkesztés az Európai Számvevőszék 2010 alapján)

A megalakuló HACS hatalmat kap az általa készített tervek megvalósításához a rendelkezésre álló pénzügyi támogatás továbbpályáztatására a helyi szereplők – vállalkozások, civilek, önkormányzat – számára. Ezen lokális projektek kisméretűek, ám annál innovatívabban kell hatnia a célterület társadalmi-gazdasági lemaradásának kompenzálására, valamint a környezet fenntarthatóságára, mely az unióba újonnan belépett országok esetében még hangsúlyosabb jelentőséggel bír.

A területi megközelítésű LEADER elvei közt prominens érvényű az alulról-felfelé építkezés mellett a lokális partnerség. Ez utóbbi a résztvevők kapcsolatépítő érintkezését hivatott szolgálni, ami által az együttműködés hálózatokat hívhat életre.

Finanszírozást illetően, a megalakuló csoportok integrált helyi vidékfejlesztési programjai állami, illetve európai uniós társforrásokból valósulnak meg. A területi egység tartós fennmaradása az azt létrehozó és működtető tagokon múlik, így a HACS működése során az intézményesülés egyre magasabb fokot érhet el.

Lényeges a helyi közösségek számára, hogy az ott meglévő tudásbázist hozzák felszínre az egymással való kooperáció során, hogy az információk tudássá váljanak és beépüljenek a stratégiákba. Ehhez az információnak mozgásban kell maradnia a szereplők körében, hogy aztán ez manifesztálódhasson a tervek alapján. A rendszeres információcsere tanulási folyamatot generál, ami elvezet a közösséggé váláshoz, így kialakul a helyi tudás, helyi érték, amit oktatási folyamatokon keresztül lehet továbbörökíteni. (Burch, S. 2007)

Az egy területegységen belüli kommunikáció tehát, több szempontból elengedhetetlen, ám emellett érdemes a különböző LEADER közösségek közti tudástranszfer megteremtése is adott országon belül és nemzetközi szinten egyaránt. Ebből a tapasztalatcserén alapuló hálózatból hosszútávon profitálhatna a vidék, illetve az elmaradottabb területek gyorsabb regenerációját eredményezné. (Baer-Nawrocka, A. – Chmieliński, P. 2013)

Fontos tényező továbbá, a folytonosság fenntartása a LEADER generációk között. Ahogy korábban említésre került, a program több szakaszból áll, melybe hazánk már az EU-hoz történő csatlakozáskor bekapcsolódott. Az akkori személyi állomány (minisztériumok, háttérszervezetek, helyi csoportok) képzésben részesültek a kísérleti programmal

kapcsolatban, de az idő közbeni kormányváltás (2002) az említett beosztottak leváltását vonta maga után, így alapvetően a humánerőforrás ilyen irányú tudáshiányának kialakulása által is sérült a folytonosság elve. (Krolopp A. et al. 2005) Ennek elkerülése érdekében stratégia kidolgozására van szükség, hogy az esetleges személyi változások bekövetkezése után is biztosítottá váljon az akadálytalan működés kontinuitása.

Kulcsszereppel bírhat a jövőben, a felsőoktatási intézmények bevonása a LEADER elv oktatásába, tudásfejlesztésébe. A HACs-ok és a főiskolák, egyetemek együttműködése gyümölcsöző lehet több megközelítésből is. A tervezés szintjétől az adminisztráción keresztül a lebonyolításig kölcsönös segítségnyújtás jöhet létre a felek között, amely az akciócsoportok lendületben tartását, a főiskolák, egyetemek számára pedig gyakorlati hasznot nyújthat. (Maguire, C. – Atchoarena, D. 2003)

Világviszonylatban a LEADER vidékfejlesztési stratégiái nem egyedülállóak, hiszen ilyen típusú programok Európán kívül is megjelentek.

Az ENSZ gondozásában létrejött ún. Sustainable Livelihoods Approach (SLA) vidékfejlesztési módszer a lakosság sérülékenységének tényét vizsgálva kívánja a szegénység problémakörét orvosolni úgy, hogy maguk a helyiek értékelik és definiálják saját helyzetüket. Előzetes önvizsgálat nélkül nem biztosítható megfelelő alap a fejlesztési stratégiák számára, főként, ha azok helyi, azaz alulról építkező jellegűek. Ilyen esetben a siker egyik fő alappillére az egyének motiváltsága, aktivizálhatósága, azaz találja meg minden érintett a szerepét a csoporton belül és egyéni felelősséget vállalva végezze el saját feladatait a közösség felemelése érdekében (ún. immanens vidékfejlesztés). (Morse, S. – McNamara, N. 2013)

Kiváló példaként említhető erre az 1970-es években kezdeményezett Saemaul Undong program Dél-Koreában, mely mintegy hatvan év alatt karakteres fejlődést idézett elő helyi kezdeményezésekre alapozva. Fő eleme a vidék lakosságának motiválása és minél szélesebb körű bevonása helyi vezető csoportok létrehozásával, mely több lépésben valósult meg elsősorban az emberi oldal megváltoztatása által. Ebből fakadóan, a stratégia világszerte alapszertanként szolgált a vidékfejlesztéshez. (Reed, E.P. 2010)

A vidékfejlesztés tehát, fontos elem az emberiség globális és lokális problémáinak megoldásában, melyre a világ különböző pontjain dolgoznak ki stratégiákat a helyi sajátosságok figyelembe vételével. Európában csakúgy, mint Magyarországon a LEADER típusú programokon és elven keresztül valósul meg mindez, bár hazánk ilyen téren történő fejlődése szükségszerű a vidék jövője érdekében.

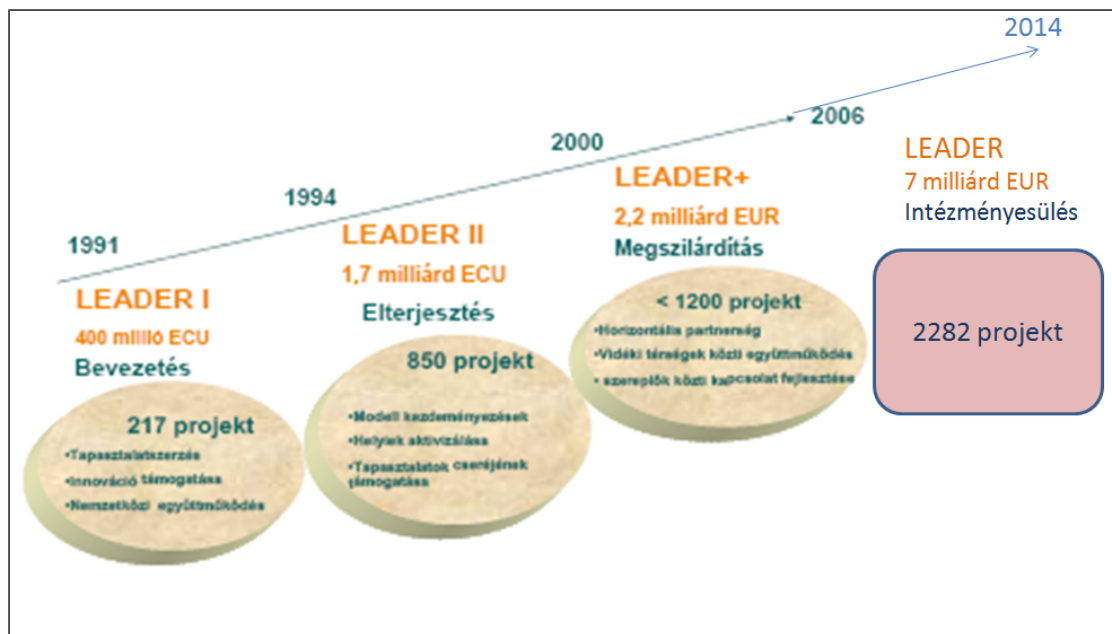
Könnyen belátható, hogy ahogyan Európában, úgy hazánkban is a LEADER sikere is e fent említett tényezőkön áll vagy bukik, hiszen a stratégia a HACs-ok partnerségi hálózatának működtetésén, illetve a rejtett kapcsolatokon keresztül tárhat fel értékes erőforrásokat és indíthat el térségfejlesztő mechanizmusokat.

Az EU LEADER programja az elmúlt két évtized egyik legjelentősebb és legsikeresebb fejlesztési iránya, mely a helyi közösség valós bevonásával, helyi igények megfogalmazása által kialakított célok elérésében tud sikeres fejlődést biztosítani a hátrányosabb helyzetű vidék számára. A megoldás hatékonysága azonban abban rejlik, hogy a helyi társadalom milyen mértékben tud nyitni az innovatív megoldásokra a régi berögződések ellenében, azaz mennyire válik rugalmassá, ezáltal aktivizálhatóvá.

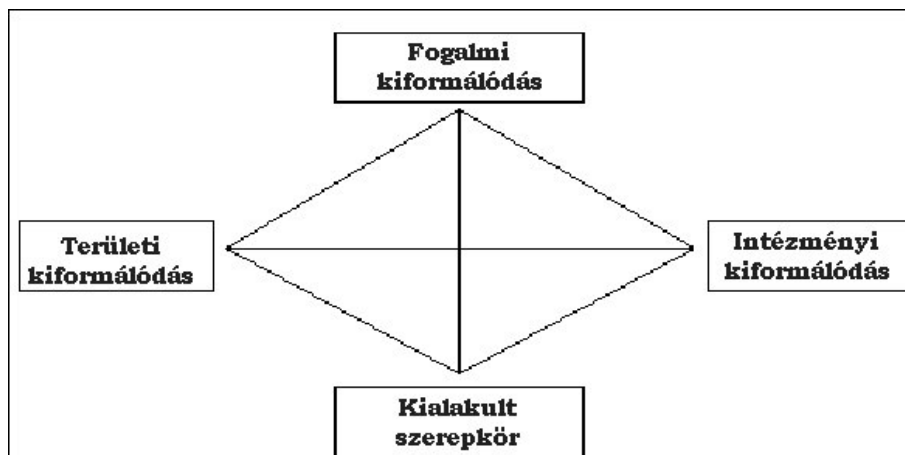
A LEADER elv a vidékfejlesztésen kívül tudományos szempontú tanulmányozásokra is lehetőséget ad, ezen felül társadalomformáló hatása sem elhanyagolható.

A LEADER PROGRAM INTÉZMÉNYESÜLÉSÉRŐL

Az intézményesülés fogalma többféleképpen értelmezhető, így például a program genéziseként, illetve fejlődéseként (2. ábra). Ebből megállapítható egyfajta területi, finansziális és tematikus bővülés a program kezdete óta eltelt majdnem negyedszázad alatt.



2. ábra: A LEADER program eddigi szakaszai és ezek főbb jellemzői (Krolopp A. 2005 alapján kiegészítve)



3. ábra: A Paasi-féle intézményesülés lépései (Paasi, A. 1986 alapján)

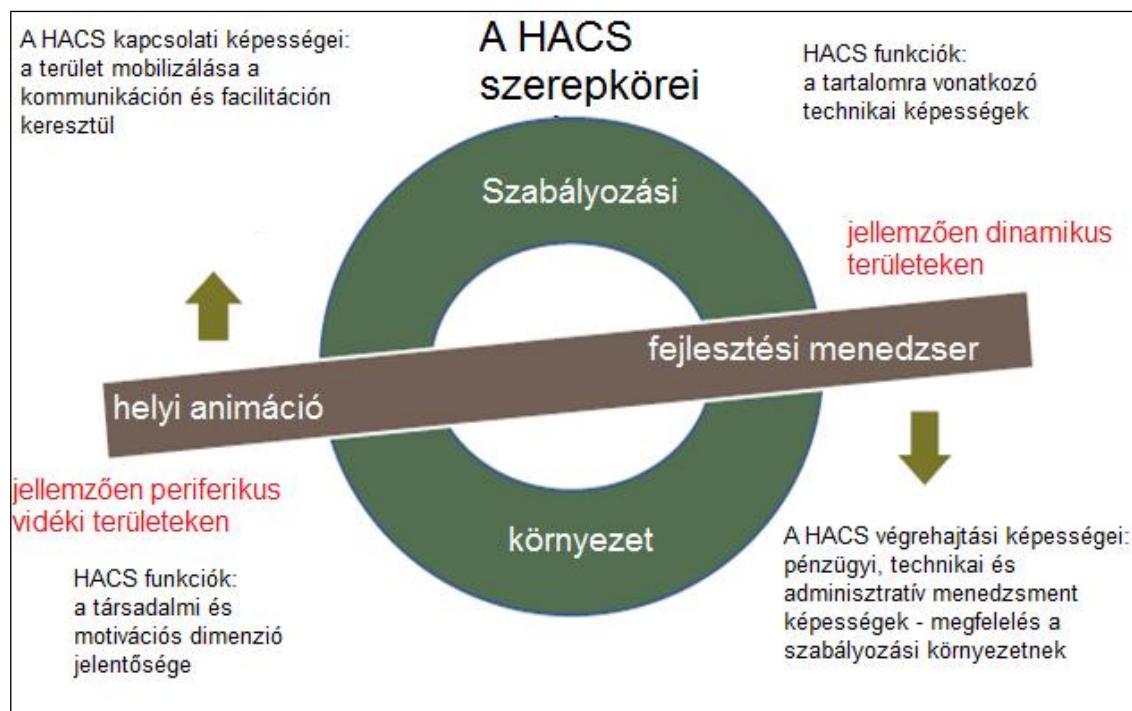
Geográfusként ugyanakkor relevánsabb kérdés annak vizsgálata, hogy az egyes LEADER közösségek hogyan formálódnak önálló területi egységekké, hogyan rajzolódnak meg a vidékfejlesztés térképén mint helyi területi egységek. Hívhatjuk őket régióknak is akár, ugyanakkor ezzel a fogalommal óvatosan kell bánni, hiszen a hazai földrajzi szakirodalomban az elmúlt másfél évtizedben leginkább a nemzeti és helyi szint között létező ún. NUTS 2-es szintekre vonatkoztatták ezt a fogalmat. E sorok írója ugyanakkor az Anssi Paasi által megfogalmazott, ennél tágabb régió meghatározást alkalmazza, amikor a LEADER-térségek mint régiók intézményesüléséről ír.⁵

⁵ A „régió” ellentétpárja Paasi szerint a „hely”, mint ami egy-egy személy körül képződik annak személyes cselekedetei, tettei során életpályája alatt, így annak halálával meg is szűnik. A régió ezzel szemben egy közösséghez kapcsolódik, annak tépályáit, tevékenységének hálózatát képezi le, így léte túlmutat egy emberöltőn. (Paasi, A. 1986)

Paasi, finn geográfus a régiók intézményesüléséről szóló elméletét mintegy két évtizede alkotta meg. A teória egy elméleti keretet jelent, mely alapján megvizsgálható a különböző méretű területi egységek genezise. A területi egység „élete” addig tart, amíg az őt életre hívó és életben tartó erők működnek. Az intézményesülés négy szakaszra bontható (3. ábra):

- területi kiformalódás: a tér egy részén jól körülhatárolhatóan kialakul egy új, vonalas vagy zóna-jellegű határokkal jellemezhető entitás
- szimbolikus forma: a területegység nevet, illetve olyan más szimbólumokat kap, amelyekkel megkülönböztethetővé válik környezetétől
- intézményi alak: létrejönnek olyan szabályozott magatartásformák, amelyek segítenek újratermelni a régiót, az intézményeken keresztül a szimbólumok térbeli és társadalmi diffúziója is megvalósul
- kialakult szerepkör: a területi egység jól megkülönböztethető környezetétől, a helyi társadalom ismeri és használja, illetve a kívülállók is elismerik

Átfogó – és egy hároméves MTA Bolyai ösztöndíj által is támogatott – kutatásunk célja, ennek a négy szakasznak a vizsgálata a magyar és a többi európai ország összes LEADER akciócsoportjának esetében. Mivel a vizsgálat jelenleg még nincs abban a szakaszban, hogy konkrét eredményeket is bemutathassunk, így ebben a cikkben csak egy részterületről szólunk részletesebben. Pedro Brosei 2012-ben kategorizálta az európai helyi akciócsoportokat aszerint, hogy mik az adott állam vagy régió törvényi szabályozási keretei szerinti feladataik és lehetőségeik. (4. ábra) A vizsgált téma a Paasi által felvázolt keret negyedik pontjához kapcsolható, azaz a kialakult szerepkörhöz.



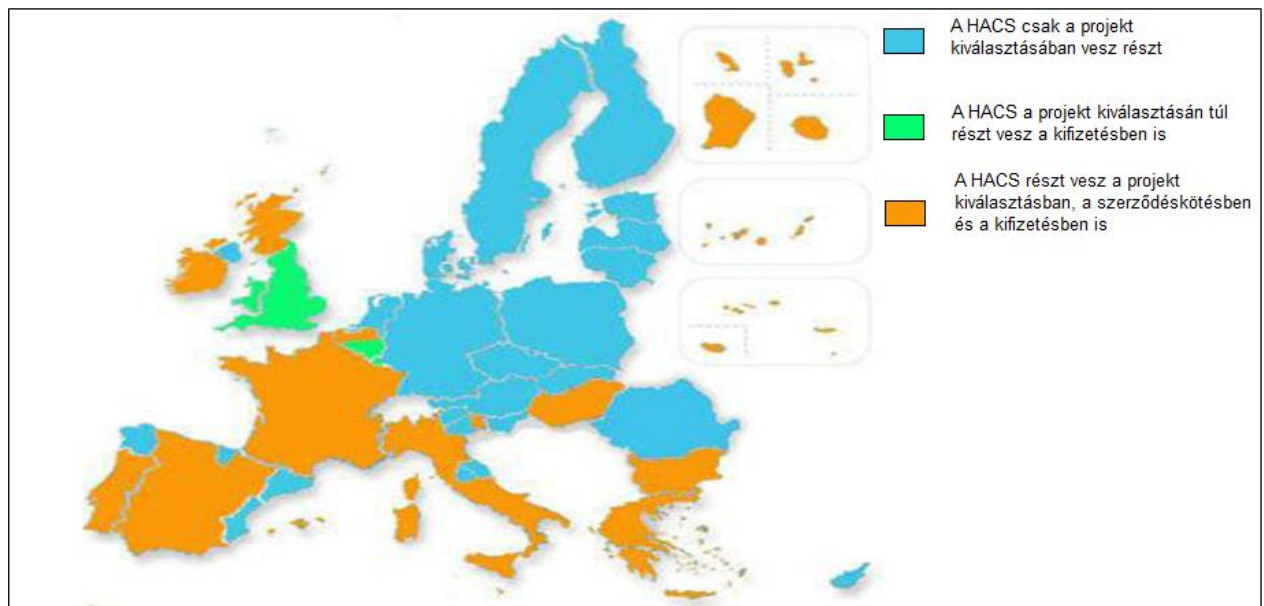
4. ábra: A LEADER akciócsoportok funkcióinak típusai (Saját szerkesztés Brosei, P. 2012 alapján)

A szerző a funkció terjedelme alapján három csoportra osztotta az európai helyi akciócsoportokat. (5. ábra) Az első típusba azok tartoznak, amelyek csak a helyi pályázatok bírálatában és a győztesek kiválasztásában vesznek részt. Ez jellemző Észak-Európa, a Baltikum, illetve Magyarországot és Bulgáriát kivéve valamennyi közép- és délkelet-európai

országra. Elszórta ennek a modellnek alapján működnek az észak-írországi HACS-ok, illetve néhány dél-európai országban egy-egy régió akciócsoportjai.

Vallónia, illetve az Egyesült Királyságon belül Anglia és Wales helyi közösségei külön csoportot alkotnak, mivel a projektek kiválasztásán túl a kifizetések lebonyolításában is részt vesznek.

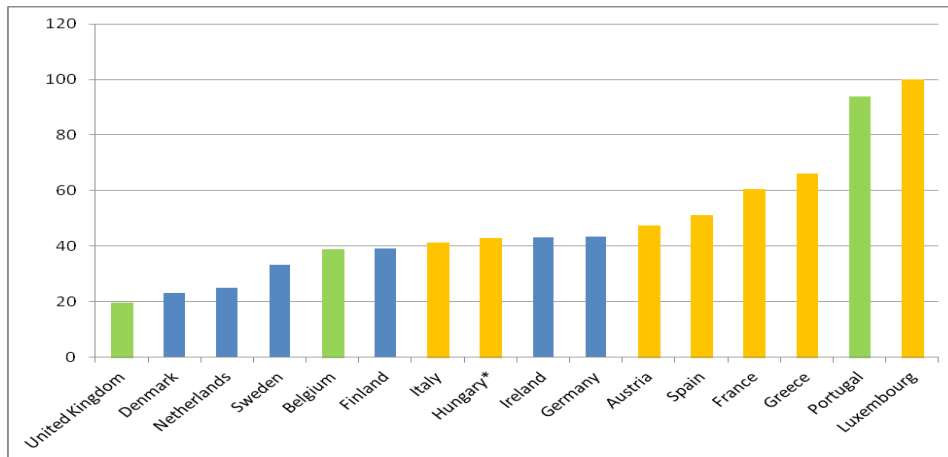
A harmadik kategóriába sorolt HACS-ok rendelkeznek a legszélesebb funkcionális palettával, aminek része a projekt-kiválasztás, a szerződéskötés és a pénzügyi menedzsment is. Dél-Európa vidékfejlesztési közösségeinek nagyobb része ide tartozik, ahogy a skót, ír, magyar, bolgár és flamand akciócsoportok is.



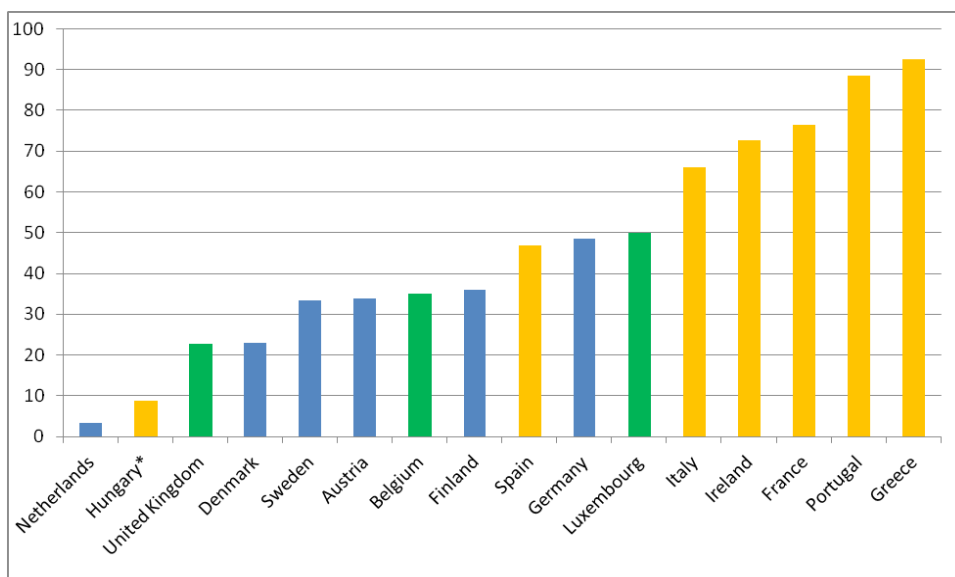
5. ábra: Európai LEADER akciócsoportok funkcionális csoportjai (Brosei, P. 2012)

Látható, hogy a 2004-ben vagy azután csatlakozott államok Magyarország és Bulgária kivételével az egyszerűsített LEADER modellt honosították meg. Ezt a döntést az magyarázhatja, hogy ezek az országok jelentős kiterjedésű olyan vidéki területtel rendelkeznek, amelyek a periferikus kategóriába tartoznak, illetve a helyi szereplőnek nem alakulhatott ki még annyi tapasztalatuk, hogy a helyi akciócsoport komplex menedzsmentjét sikeresen elláthassák.

Ebből a szempontból a magyar vidékfejlesztés csatlakozás előtti erőfeszítéseit, nevezetesen a kísérleti LEADER program bevezetését (hazai forrásokból, de az EU elveknek megfelelően) úgy értékelhetjük, hogy ez egy kiváló tanulási lehetőség volt a benne részt vevők számára. A hiányzó korábbi LEADER-es tapasztalatok pótlását természetesen csak akkor várhatták el komolyan ettől a kezdeményezéstől, ha a benne részt vevő akciócsoportok tovább is vihették volna megszerzett tapasztalataikat. Sajnos hazánkban ez nem teljesült, hiszen az előző szakaszban szereplő csoportoknak csak 40%-a folytathatta munkáját, így a maradék csoportokban felhalmozott tapasztalatok nem hasznosulhattak. (6. ábra) A nyertes LEADER+ csoportok között a már tapasztalattal bíró HACS-ok aránya – Hollandiát kivéve (ahol egyébként is csak a Brosei szerint megállapított minimalista közösségek léteznek) – Magyarországon volt a legalacsonyabb. (7. ábra) Ráadásul a hazai akciócsoportoknak már kezdőként sokrétű funkciókat (facilitáció, adminisztráció és pénzügyi feladatok) kellett ellátni, ami láthatóan példátlan Európában. A komplex feladatkörrel bíró akciócsoportok 50% feletti arányban folytathatták munkájukat. A kontinuitásban a legmagasabb rátákat Írország, Franciaország, Portugália és Görögország produkálták.



6. ábra: Összefüggés a működési modell és az akciócsoport tapasztaltsága között – az előző LEADER ciklust folytatta (%) (Saját szerkesztés)

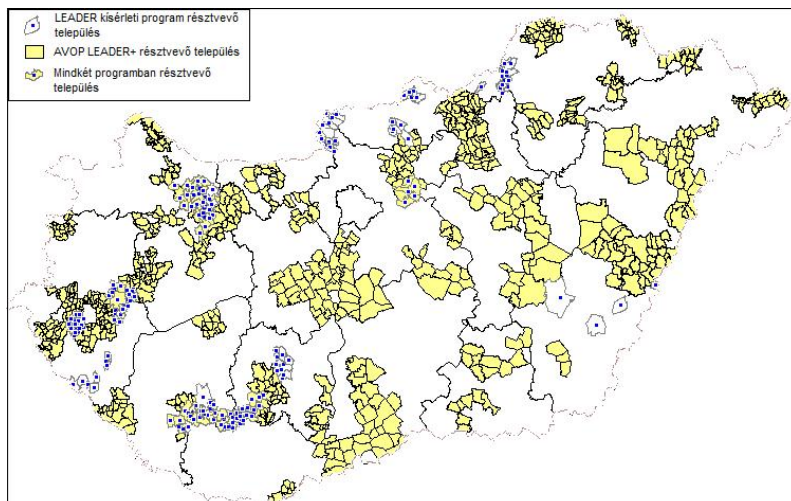


7. ábra: A LEADER+ programban lévő már korábbi tapasztalattal bíró HACS-ok aránya (%) (Saját szerkesztés)

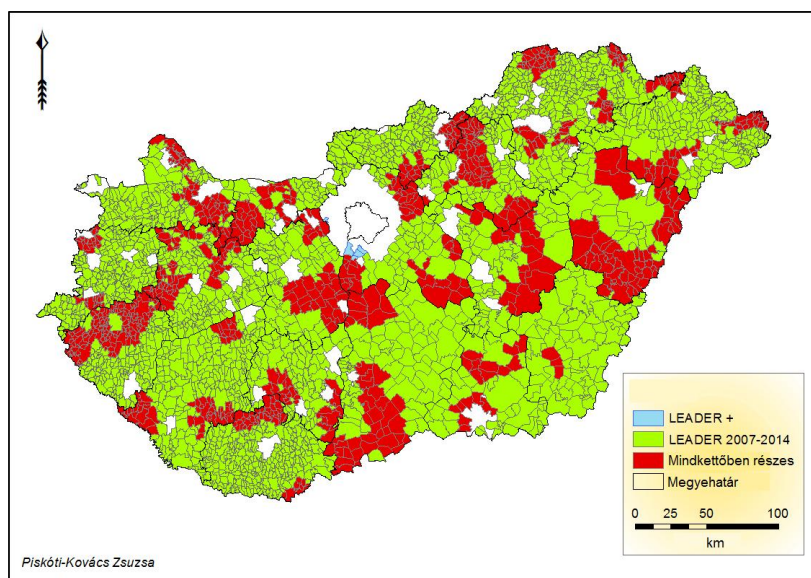
A térképek alapján megállapítható, hogy a leginkább elmaradott északkelet-magyarországi térségben csak egyetlen kísérleti akciócsoport folytathatta működését a LEADER+ szakaszában, ahogyan a Dél-Dunántúlon is több közösség megszűnt. A 2004-2006 között működő HACS-ok legnagyobb része tehát tapasztalatlanul vágott neki a vidékfejlesztésnek.

Az új szakaszban, 2007-től a vidékpolitika célja az volt, hogy lehetőleg az ország egyetlen alkalmas települése sem maradjon ki a LEADER akciócsoportokból, így a korábbiaknál sokkal nagyobb méretű mega-HACS-ok borították Magyarország területét. Ezekkel kapcsolatban további nyugtalanító kérdések merülhetnek fel, hiszen nem valószínű, hogy a gyakorlatlan vagy kevés gyakorlattal (az új, nagy területen valószínűleg tapasztalatlan) rendelkező akciócsoportok hatékonyan integrálni tudták volna a vidékfejlesztésben érintett szereplőket ezeket a térségeket. (8. és 9. ábra)

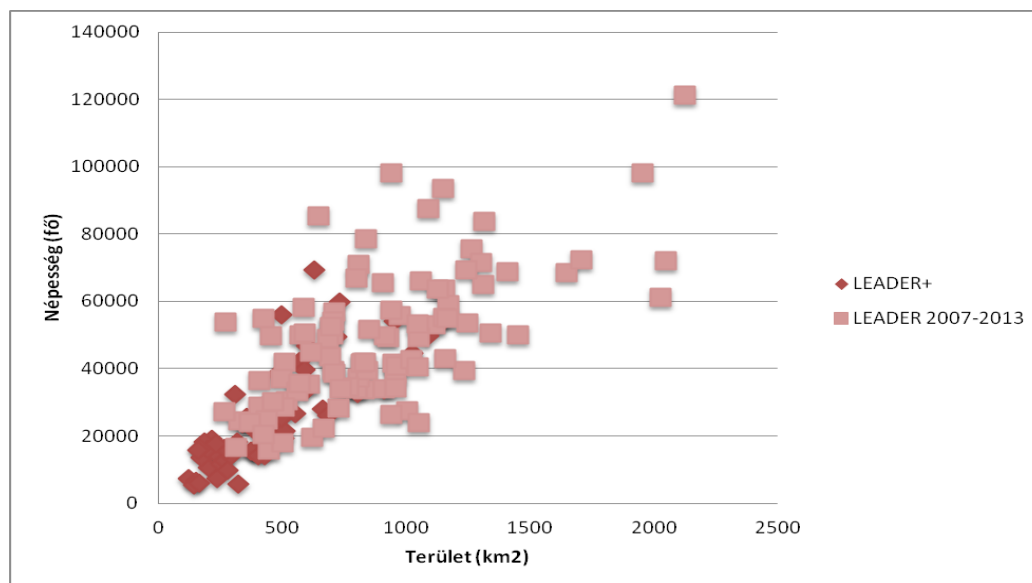
A pontdiagram (10. ábra) mutatja, hogy a LEADER+ akciócsoportok nagyságához képest mind területben, mind népességben jóval nagyobb méretűek az új HACS-ok. Általában tehát jóval nagyobb területen és több érdekelt szereplőt integrálva kellett volna az általában elégtelen méretű személyi kapacitásnak elvégezni a facilitációt, illetve menedzselni az elkészített programot.



8. ábra: A hazai LEADER kísérleti és LEADER+ akciócsoporthoz tartozó települések területi kontinuitása (Saját szerkesztés)



9. ábra: A hazai LEADER+ és LEADER 2007-2013 akciócsoporthoz tartozó települések területi kontinuitása (Piskóti-Kovács Zs. térképe, 2014 alapján)



10. ábra: A hazai LEADER akciócsoporthoz (LEADER+ és LEADER 2007-2013) területi és népességi dimenziói (Saját szerkesztés)

KONKLÚZIÓK

Megállapíthatjuk, hogy a vidékfejlesztés belső energiákat is mozgósító, immanens típusai globálisan jelen vannak. Sikerük kulcskérdése, hogy mennyire sikerül mozgósítani és közösséggé formálni a helyi lakosságot a fejlesztések érdekében. Európában a legelterjedtebb ilyen típusú fejlesztési program a LEADER, ami már több évtizede szolgálja a különböző európai vidéki térségeket. Magyarországon – a kísérleti programot is beleszámítva – ma már a negyedik ciklust kezdik el a szereplők.

Cikkünkben körüljártuk az intézményesülés fogalmát, amit a LEADER térségekre kívántunk alkalmazni. A hivatkozott Brosei-féle osztályozási séma alapján megkülönböztethető három helyi akciócsoporthoz-fajta. Megállapítottuk, hogy általában azok az országok bíznak sokrétű funkciókat a helyi akciócsoporthoz, ahol viszonylag stabil ezek állománya. A helyi kormányzást így megvalósító közösségek részt vesznek a helyi tervezésben, a pályázókkal való szerződések megkötésében és a pénzügyi lebonyolításban is. Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy a periferikus vidéki területek esetében a HACS-ok helyi szervező-funkciója sokkal fontosabb kell, hogy legyen mint a centrálisabb fekvésű, általában fejlettebb térségekben elhelyezkedőké, ahol a menedzsment feladatkörök dominálhatnak.

Magyarországon a LEADER akciócsoporthoz kontinuitása kisebb mértékű, túlélési rátája, illetve tapasztalatai is alacsonyabbak. Ennek ellenére a hazai rendszer – legalábbis papíron – igen nagy felelősséget, magas szintű helyi kormányzást delegált a helyi közösségekhez. Véleményünk szerint ezeknek a kívánalmaknak sok esetben a HACS-ok nem tudtak megfelelni. Megfontolandó volna a magyar akciócsoporthoz funkcióinak differenciálása az adott térség, vagy régió társadalmi-gazdasági fejlettsége szerint.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BAER-NAWROCKA, A. – CHMIELŃSKI, P. (2013): Knowledge as a factor of rural development. – Institute of Agricultural and Food Economics - National Research Institute 200 p.
- BROSEI, P. (2012): Multi-level governance in LEADER and lessons learned from the implementation. – Open Days 2012, 11 October, European Commission DG AGRI Unit „Consistency of rural development“ <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/54EB3377-0A21-52D3-2350-EAC29951DBC1.pdf>
- BURCH, S. (2007): Knowledge sharing for rural development: challenges, experiences and methods. - ALAI, Quito 73 p.

- EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK (2010): A LEADER megközelítés a vidékfejlesztés gyakorlatában. - Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala 108 p.
- KROLOPP A. ET AL. (2005): "Egy európai eszme és hazai megvalósítása" LEADER - Közösségi kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztése érdekében. - CEEWEB Budapest 52 p.
- MAGUIRE, C. – ATCHOARENA, D. (2003): Higher education and rural development: a new perspective. in: Atchoarena, David – Gasperini, Lavinia (eds.) (2003): Education for rural development: towards new policy responses. FAO, UNESCO 98 p.
- MOSELEY, M. J. (2003): Local Partnerships for Rural Development The European Experience. - CABI Publishing 235 p.
- MORSE, S. – MCNAMARA, N. (2013): Sustainable Livelihood Approach: A Critique of Theory and Practice. – Springer Science+Business Media 201 p.
- PAASI, A. (1986): The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. Fennia, vol. 164, issue 1, pp.105-146.
- REED, E. P. (2010): Is Saemaul Undong a Model for Developing Countries Today? Paper prepared for International Symposium in Commemoration of the 40th Anniversary of Saemaul Undong Hosted by the Korea Saemaul Undong Center September 30, 2010 13 p.