

A ROMÁNIAI LEADER-PROGRAM TANULSÁGAI, A VIDÉKFEJLESZTÉSI RENDSZER KRITIKAI MEGKÖZELÍTÉSE

KASSAY JÁNOS

PhD, Sapientia Erdélyi Magyar Tudomány Egyetem, alcsik@szereda.ro

LEADER-programot az Európai Unió egyik legsikeresebb közösségi kezdeményezésének tartják. Ezzel szemben a LEADER-program, amely 2000-tól vált a KAP egyik tengelyévé, egy több komponensből álló program. Lényege az alulról építkezés, a helyi kezdeményezések felkarolása, a partnerségek, az innovatív projektek támogatása. A tanulmány a rendszerproblémákat igyekszik feltárni, illetve ezek hatásait vizsgálja a pályázó szervezetek és a romániai vidék fejlődése szempontjából, bizonyítva, hogy a LEADER-konceptió sajnálatos módon, de megbukott Romániában.

ABSTRACT

Програма LEADER вважається однією з найуспішніших громадських ініціатив у Європейському Союзі. Однак програма, яка у 2000 році стала основною віссю KAP, багатокomпонентна. Суть полягає у побудові знизу, підтримці місцевих ініціатив, партнерстві, підтримці іноваційних проектів. Дослідження розкриває системні проблеми, а також вивчає їх вплив на організації-заявників та розвиток румунських сільських регіонів, підтверджуючи, що концепція LEADER, на жаль, у Румунії не досягла успіху.

Az Európai Unióban a vidéki térségeket, amelyek sajátos természeti, kulturális örökséggel, gazdasági erőforrásokkal rendelkeznek kiemelt és támogatásra érdemes értékek tekintik. Bár évtizedekig az a szemlélet volt az uralkodó, hogy a vidék a mezőgazdaság helyszíne, ahol az olcsó nyersanyagokat és alapanyagokat termelik, mára ez megváltozott. A multifunkcionális mezőgazdaság és a vidéki térségekben élők fontos európai értékek minősülnek, egyrészt az élelmiszertermelés, másrészt a sajátos európai falusi kultúra, a természeti és kultúrtájak fenntartása szempontjából.

Románia területének 89%-a vidéki térségnek számít, egyrészt az alacsony népsűrűség, másrészt a falusi településeken élők aránya miatt, de a falu a román kultúra bölcsője, az erdélyi magyarság számára is

talán egyik legfontosabb kulturális kútforrás. A romániai falvak között jelentős különbségek vannak, egyértelműen tetten érhető a nyugat-kelet irányultságú fejlettségi lejtő.

Romániában a megyék többsége az OECD besorolása szerint alapvetően vagy jellemzően rurális jellegű, elsősorban a népsűrűséget veszik alapul, az ország 207 522 km²-nyi területe, a népesség több mint 45%-a sorolható e két kategóriába, amely az EU tagállamai között is a legmagasabb érték. A jellemzően rurális megyék közé tartozik a Bukarestet gyakorlatilag körülölelő Ilfov megye is, a lakosság több mint 45%-a él falvakban.

Szélsőségesen vidéki megye Teleorman (a lakosság 66%-a él falun), Vrancea (62%), Vaslui (58%), Dâmbovița (68%), Giurgiu

(68%), Beszterce megye (62%) (lásd 1. számú táblázat).

A népsűrűség alacsony Tulcea (29,5) Krassó Szörény (38,4) Hargita (49) megyékben, magas Ilfov megyében (185 fő), Iași (151) és Prahova (185) megyében, kiemelkedően magas Bukarestben 8117fő/km.

A VIDÉKI TÉRSÉGEK JELLEMZŐI

A román vidékfejlesztési terv megalapozó tanulmánya szerint a vidéki térségek legsúlyosabb problémája ma már a demográfiai hanyatlás, amely elsősorban az alacsony születésszám és a migráció (16%) egyenes következménye. Ezt a problémát tovább mélyíti a vidéki társadalom átlagos életkorának emelkedése (55 év)¹.

1. táblázat. Az urbanizált és rurális megyékben élő városi lakosság számaránya

A tíz leginkább urbanizált megye	A városon élők számaránya (%)	A tíz legkevésbé urbanizált megye	A városon élők számaránya (%)
Hunyad	75	Dâmbovița	28,90
Brassó	72,3	Giurgiu	30
Constanta	68,8	Teleorman	32,40
Kolozs	66,3	Neamț	34
Szeben	66,2	Vrancea	34,2
Brăila	62,5	Călărași	34,2
Temeș	61,9	Beszterce Naszód	36,7
Galați	56,79	Buzău	38,6
Krassó Szörény	55	Vaslui	38,7
Máramaros	52,57	Olt	39,4

Forrás: INSSE Recensământul populației și al locuințelor 2011

A fenti táblázatban is jól látható, hogy még a legurbanizáltabb megyékben is magas a falun élők aránya 25–28%, a fejlett nyugati országok többségében ez az arány általában 10% alatt van.

A megyék közül néhány magasan urbanizált, itt nagy számban találunk városi településeket. Sokan élnek városon, jellemzőek a nagyvárosi agglomerációk.

A megyék egy részében – pl. Arad, Prahova, Bihar, Maros, Kovászna – a falusi és városi népesség aránya meglehetősen kiegyensúlyozott. Az viszont nyilvánvaló tény, hogy a nagyvárosi térségeket tömörítő megyék a legurbanizáltabbak és a legfejlettebbek, a legkevésbé fejlett megyék pedig az alapvetően rurális kategóriába (OECD) tartoznak.

A mezőgazdaság túlsúlya továbbra is jellemző, habár a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma csökken, ezek aránya ma is 80% fölött van a legtöbb vidéki térségben.

Az alacsony vállalkozói kedv, elsősorban az alacsony kockázatvállalási hajlamban, másrészt a tőkehiányban keresendő. Úgy vélem, ennek kulturális okai is vannak, a bizonytalanságtól való félelem, a kockázatkerülő magatartás miatt nem hajlandóak vállalkozni a falun élők, ez viszont egy lefele tartó spirált eredményez, amelynek következménye az akut pénzhiány, az alacsony fogyasztás, az alacsony adófizetési hajlandóság stb. A vállalkozások alacsony számát hangsúlyozza az a

¹ Autoritatea de Management pentru PNDR, 2013 „Analiza socio-economică în perspectiva dezvoltării rurale 2014–2020”

szám is, hogy amíg az országos átlag eléri a 23,6 KKV/1000 lakost addig ez az érték falun 9,6 KKV/1000 fő.

Bár a munkanélküliségi ráta kisebb, mint városon, 5,2% 2012-ben, ez nem tekinthető valós értéknek, ugyanis sokan vannak, akik mindennapi létüket alkalmi munkákból tartják fent, esetleg nem fizetett családtagok. A mezőgazdasági foglalkoztatottak 89%-a semmilyen hivatalosan regisztrált jövedelemmel nem rendelkezik. Romániában a népesség 40,3%-a él szegénységküszöb alatt, ez az érték vidéken 54%².

A mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya is az erősen rurális jellegű megyékben a legmagasabb. Ennek megfelelően kiemelt cél kellene legyen, hogy a vidékfejlesztési támogatások is ezekbe a térségekbe irányuljanak, hogy az infrastruktúra javuljon, a családi gazdaságok többletjévedelmekhez jussanak, a már létező, de a piacokra nehezen eljutó vállalkozások pedig fejleszteni tudják termelési és értékesítési kapacitásaikat.

Az ország 8,3 millió aktív korú foglalkoztatottjából (2011) közel 2,8 millió ember volt agrár-foglalkoztatott, ez az arány több mint 33%, más adatok szerint ez a szám 2,3 millió fő, ez az érték is 28% körül mozog. Ha ehhez hozzávesszük a 65 év fölötti népességet, amely faluhelyen ebben a korban még rendkívül aktív, akkor ez az arány jelentősen nagyobb, mint az országos statisztikai átlag. Nyilván itt jelentős a megyék közti eltérés, számos megyében jóval magasabb az agrárfoglalkoztatottak számaránya, mint az országos átlag (INSSE 2011).

Kiemelten magas a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya Ialomița, Călărași, Giurgiu, Tulcea, Vaslui, Teleorman megyékben, de magas ezek aránya az erdélyi Beszterce – Naszód, Szilágy, Maros megyékben, illetve a Székelyföldön is (az ide tartozó megyék Hargita és Kovászna megye).

2. táblázat. A mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya romániai megyékben, 2011

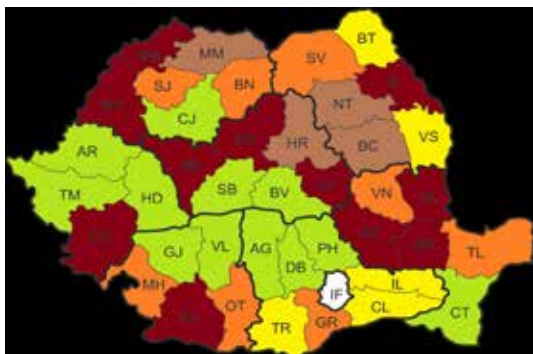
<i>A legkevesebb agrárfoglalkoztatottal bíró megye</i>	<i>A mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya az összfoglalkoztatottakhoz viszonyítva (%)</i>	<i>10 legmagasabb agrárfoglalkoztatottal bíró megye</i>	<i>A mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya az összfoglalkoztatottakhoz viszonyítva (%)</i>
Ilfov	21,7	Botosani	51
Brassó	13,4	Giurgiu	53,4
Constanta	21,5	Teleorman	55,9
Kolozs	22,1	Neamt	43,2
Szeben	15,9	Vrancea	44,6
Hunyad	23,3	Suceava	45,6
Temes	22,7	Ialomița	45,7
Arad	22,9	Mehedinti	46,3
Prahova	21,8	Vaslui	48,9
Gorj	28,4	Olt	48

Forrás: INSSE Balanta Fortei de Munca, 2011

Látható, hogy a megyék közül a moldvai régióban, illetve Dél-Romániában legnagyobb a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya. A fenti adatok alapján, illetve a megyékre vetített GDP/fő

² Uo.

adatai alapján kijelenthető, hogy a legkevésbé fejlett megyék a leginkább vidéki jellegűek, (az alábbi térképen a világos színnel jelölt megyék).



1. ábra. A romániai megyék helyzete a vidékiségi mutatói szerint

Forrás: saját szerkesztés az INSSE adatai alapján

A megyék fejlettségi szintjét, illetve a fejlettségi szint közötti olló tovább nyílását érhetjük tetten az alábbi táblázaton is, ahol egyértelműen látható, hogy a legfejlettebb megyékben az üzleti forgalom nyolc vagy akár tízszerese a fejletlen megyékéhez viszonyítva, a vállalkozások száma pedig ötször, sőt hatszor nagyobb, pl. Ilfov megyében a szomszédos Giurgiu-hoz képest.

A táblázat alapján látható, hogy a déli régió megyéi vannak az utolsó helyeken: Ialomița, Călărași, Teleorman, a legutolsó megye a moldovai Vaslui. Ezek a megyék alapvetően rurális jellegűek, magas a falusi lakosság aránya, illetve a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számaránya is (lásd! 1 sz. táblázat).

ROMÁNIA VIDÉKPOLITIKÁJA

Románia 2007-ben lett az EU tagja, hatalmas várakozás előzte meg a csatlakozási aktust, a híradások és a politikusok ígéretei arról szóltak, hogy mennyi támogatás érkezik majd az ország fejlesztésére, kiemelten az elmaradott térségekbe. Előzőleg láhattuk, hogy Romániában ma is jelentős az agrárfoglalkoztatottak aránya, tehát az agrárszektor a közbeszéd kiemelt témája volt. A hatalmas várakozások ellenére a rendszer működése nagyon lassan indult be, az első pályázatok kiírására 2008 végén került sor, az általunk tárgyalt LEADER-program pedig 2009 végén, számos kistérségben pedig még később, csak 2010-ben indult el.

3. táblázat. A tíz legfejlettebb és a tíz legkevésbé fejlett megye helyzete

Megye neve	Üzleti forgalom, mrd. euró	Vállalatok száma	Munkanélküliségi ráta	A 10 legfejlettebb és a 10 legkevésbé fejlett megye	Megye neve	Üzleti forgalom, mrd. euró	Vállalatok száma	Munkanélküliségi ráta
Bukarest	81,9	1012075	2,0		Szilágy	1,4	27098	6,2
Ilfov	13,6	130797	2,1		Giurgiu	1,4	20976	6,1
Arges	9,1	114540	1,7		Teleorman	1,4	29665	10,7
Temes	8,7	199900	1,7		Vrancea	1,2	33563	5,8
Kolozs	8,0	152378	1,8		Tulcea	1,2	29684	5,8
Brassó	7,5	138232	1,6		Kovászna	1,1	30805	7,2
Prahova	7,5	160736	1,6		Krassó- Sz.	1,1	28432	5,6
Constanta	7,3	134105	1,6		Vaslui	1,1	37804	10,5
Bihar	5,4	115574	1,2		Botosani	1,1	32426	5,2
Szeben	5,2	96484	1,8		Mehedinti	0,9	25435	10,3

Forrás: INSSE, Tempo online 2014

A romániai vidékfejlesztési politika és intézményrendszer két pillérre, ezen belül négy tengelyre épít. A vidékfejlesztési program (PNDR) gyakorlatilag azonos az EU ajánlásai (1698 számú Európa Tanácsi rendelet) alapján kidolgozott sémával, ahol a vidékfejlesztési politika első tengely a versenyképesség, a második a fenntartható gazdálkodás, a harmadik a gazdaság diverzifikációjára és az életminőség javítására lett kitalálva (Országos Vidékfejlesztési Program, PNDR 2007–2014)³.

A negyedik tengely a LEADER-program, amely gyakorlatilag az országos vidékfejlesztési program másik három tengelyét (PNDR) hivatott kiegészíteni (PNDR 2014). Tény, hogy a román vidékfejlesztési program gyakorlatilag azonos az újonnan csatlakozott országok vidékfejlesztési programjaival.

A közös agrárpolitikát Romániában két országos, vertikálisan felépített intézményre bízták. A közös agrárpolitika vidékfejlesztési tengelyét, amely pályázatok útján biztosít támogatásokat a Vidékfejlesztési és Halászati Kifizetési Ügynökség (APDRP, majd AFIR), míg a direkt kifizetéseket a Mezőgazdasági Intervenciók Kifizetési Ügynökség (APIA) bonyolítja, ezen belül csak a jogosultságot kell bizonyítani, gyakorlatilag nincs verseny.

Ami a vidékfejlesztési intézményrendszert illeti, az első években komoly problémák jelentkeztek a rendszer kiépítése során, a háromszintű intézményrendszer (megyei, regionális, országos) számos átfedést eredményezett, ugyanis a különböző szintek hatáskörei az intézkedések, illetve a haszonélvezők típusa szerint is változott. A rendszer különböző szintjein megállapított kompetenciák, valamint a döntések centralizációja hatalmas bürokráciához vezetett, jellemző, hogy nincs összehangolt működés, adott esetben a különböző jogi kategóriák értelmezésében sem volt összhang (pl. a jogosultak körének,

az elszámolható költségek meghatározásában sem). A program előírásainak alkalmazása megyénként is eltért, volt ahol az értelmezés sokkal permisszívebb volt, máshol az előírások minden betűjéhez ragaszkodtak.

A LEADER HACS-okat leszámítva az összes szint vertikális, alá-főlé rendelt viszonyt alakított ki a pályázókkal, a rendszer a pályázót sok esetben mint kényelmetlen szereplőt kezeli. Azt ugyanis senki nem gondolta, hogy ekkora pályázási lendület lesz jellemző országszerte, a rengeteg pályázat pedig hamarosan megmutatta a rendszer gyengeségeit. A gyengeségek közül az alkalmazottak alacsony számát, felkészületlenségét, a különböző szintek szerveztlenségét emeljük ki⁴.

A 2009-ben stabilizálódó finanszírozási rendszer 2010-ig gyakorlatilag az első három évben a források kevesebb mint 20%-át hívta le. 2012–2013 között növekedik a hatékonyság hiszen, 25%-kal több forrást sikerült lehívni, mint addig. 2014-ben egyes számítások szerint 55%, mások szerint kisebb a lehívott források aránya. Ebben a számarányban gyakorlatilag a programozási időszak végéig alig több, mint felét sikerült az összes forrásoknak lehívni, ebben a számban benne vannak a Európai Regionális Fejlesztési Alap, a Kohéziós Alap, Országos Vidékfejlesztési Program, illetve a Halászati Alap is.

Ha az EU többi országaival hasonlítjuk össze, egyértelmű, hogy Románia 2013 végén a lehívott alapok tekintetében utolsó helyen állt, még Bulgária is megelőzi a lehívott alapok arányát tekintve.

A ROMÁN ORSZÁGOS VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAM (ROVP)

A romániai országos vidékfejlesztési program az országos vidékfejlesztési stratégia operatív programja, amely négy tengelyen számos

³ Programul National de Dezvoltare Rurala, 2007–2014

⁴ I.A.C.O Acta - Absortia eficientă a fondurilor europene – studiu de caz, 2012

intézkedést tartalmaz, a LEADER-program a 4. ún. horizontális tengely. A Programban lévő intézkedések zöme 2007-ben már akkreditálva volt az Európai Bizottság által, de az első pályázati kiírásokra csak 2008-ban került sor.

A 2008–2014 közötti időszakban a ROVP-t legalább tizenötször módosították (reallokáció, új intézkedések bevezetése, a támogatási intenzitás változása, pályázók köre stb.). Ennél lényegesen többször változtatták meg a pályázati elszámolási és kifizetési szabályzatot.

A rendszer legsúlyosabb problémája a feltételek, kritériumok állandó változtatása (pályázati szabályok, jogszabályok, űrlapok stb.), amelyet megbonyolított az elektronikus rendszerre való fokozatos átállás is.

Már a pályázatok kidolgozásának szintjén kiderült, hogy a rendszer túlbonyolított, nagyszámú törvény ismeretét követeli meg a kedvezményezettek részéről.

A pályázatok tartalmi vonatkozásai másodlagosak voltak, elsősorban a formai követelmények számítottak, a rendszer bürokratikusá vált, a formai és a jogosultsági kritériumok sokkal fontosabbak lettek, mint a pályázatok tartalma.

A legnépszerűbb intézkedések a fiatal gazdák támogatása, a vidéki települések infrastruktúrájának fejlesztése, a nem agrár jellegű vállalkozások támogatása, a vidéki turisztikai szálláshelyek fejlesztése.

A LEADER-PROGRAM HELYZETE ROMÁNIÁBAN

LEADER-programot az Európai Unió egyik legsikeresebb Közösségi Kezdeményezésének tartják. Ezt mutatja az is, hogy a program első szakában (LEADER I.), 1991–1994 között 217 vidéki térségben, 25 ezer munkahely teremtődött, a második szakaszában (LEADER II.),

1994–1999 között ez a szám 1000 vidéki térségben 100 ezerre tehető. (Vincze 2000)

A „hagyományos” fejlesztési politika átalakítása érdekében született meg az Európai Unió által kezdeményezett LEADER-program, amely új alapokra helyezi a vidékfejlesztést. Azóta több ciklusban is működő program (LEADER I, II, LEADER +) 2006-tól a Közös Agrárpolitika (KAP) egyik tengelyévé nőtte ki magát. A LEADER-program vagy a LEADER+ működése és kapcsolata a többi intézkedési csomaggal az 1698 számú Európa Tanácsi rendeletben lett leszabályozva.

A LEADER-program a vidékfejlesztési politika egyik kiemelt tengelye tehát, amely egy több komponensből álló program. Lényege az alulról építkezés, a helyi kezdeményezések felkarolása, az innovatív projektek támogatása, a partnerségek és a térségi szinergiák támogatása. A LEADER név a *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*, lényege az alulról jövő kezdeményezések támogatása és összekapcsolása a vidéki gazdaság fejlesztése céljából.

Ki kell hangsúlyoznunk azt is, hogy az ROVP, ezen belül a LEADER indulása egybeesett a pénzügyi válság romániai megjelenésével, ezért sokan úgy tekintettek az ROVP-ra és a LEADER-re mint válságkezelő programra.

A LEADER-megközelítés központi szereplője a helyi akciócsoport, melyet az adott térség szereplői hoznak létre önkéntes alapon. A HACS az önkormányzatokból, a térség vállalkozóiból és civil szerveződéseiből alakul meg, ez állítja össze a térség fejlesztési tervét, határozza meg a fejlesztési célokat, bírálja el a térségben működő szervezetek által benyújtott projekteket.

Az elkészült stratégiai terv alapján, a döntéshozó (Menedzsment Hatóság) egy keretösszeget határoz meg az akciócsoport számára. Ez a helyi fejlesztési terv által beazonosított programok és a lehetséges projektek értékéből

áll össze. Általában az a jellemző, hogy a fejlesztési tervre elkölthető keretösszeget az adott tagállam határozza meg a HACs-ok számára. Romániában az Országos Vidékfejlesztési Program (ROVP) összköltségvetésének 2,5%-át allokálták a LEADER-nek mint negyedik telenynek, több mint 200 millió eurót.

Jellemző, hogy a KAP által megengedett 5%-os határértékből a románok már indulásból csak 2,5%-ot irányoztak elő. A pályázati rendszer alapján hasonló a többi KAP-intézkedés pályázati rendszeréhez, a keretösszeget helyi pályáztatás útján kell a végső kedvezményezettek számára biztosítani az elfogadott helyi fejlesztési terv megvalósítása érdekében. A logika itt is ugyanaz, mint az Operatív Programok esetében, a projektek megvalósítása révén megvalósul a helyi fejlesztési program. Ennek megvalósulását, illetve hatását az előre meghatározó indikátorok alapján ellenőrzik le. A térségi pályáztatás lebonyolításáért a helyi akciócsoport a felelős.

A LEADER-program – az európai tapasztalatok alapján – azért hatékony, mert:

- kisebb területekre (lehetőleg valamilyen szempontból egységes terület) koncentrálnak,
- nagymértékben épít a helyi partnerségre és az erőforrásokra,
- kezelni tudja a helyi problémákat és akadályokat,
- a helyi akciócsoport, vagy az ezt alkotó szervezetek konzorciuma ismeri a térség problémáit, ezek megoldására összpontosít,
- következetesebb a pályázati számonkérés, helyben születnek a döntések, könnyebben lehet értékelni az eredményeket.

Fő jellemzői a KAP szerint az innovatív jelleg, partnerségalapú, integrált megközelít-

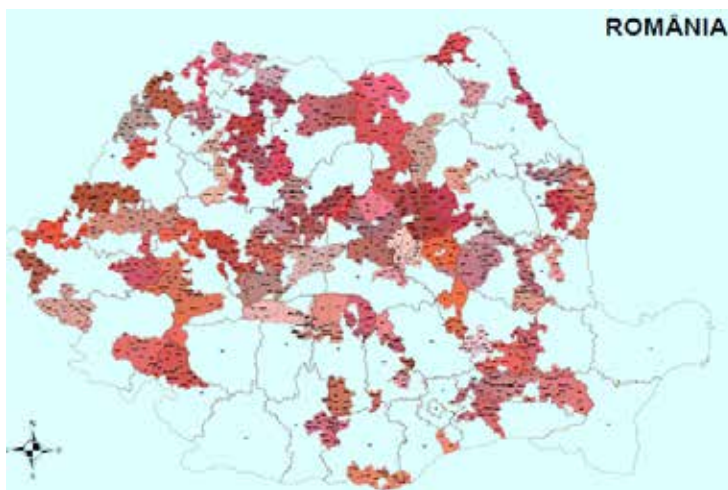
tés, közösségcentrikusság stb. A ROVP egyéb intézkedéseivel szemben a LEADER-program területi megközelítést alkalmaz, így hangsúlyt fektet a térségi (a megyék alatti szint) jellegzetességekre, sajátosságokra.

A romániai vidékfejlesztési rendszer nem veszi figyelembe a területi különbségeket (különböző történelmi helyzet, etnikai jelleg, agrárökológiai adottságok stb.), területalapú megkülönböztetést a hátrányos helyzetű területek esetében fogalmaz meg, így bizonyos területekre (pl. hegyvidéki térségek) nagyobb támogatási keretösszeget allokál, vagy a pályázatok elbírálási pontrendszerében tesz megkülönböztetést.

Romániában a LEADER-program 2009-ben indult, a helyi fejlesztési terveket 2010 novemberében kellett leadni. A programra szánt összeg 2011-ben több mint 227 millió euróra rúgott, első körben 81 HACs került kiválasztásra.

Tehát a HACs-ok által megfogalmazott célok-nak a OVP tengelyei által megfogalmazott célokkal kellett egyeznie, amelynek tematikailag a legfontosabb elemei a mezőgazdaság és az erdőgazdálkodás fejlesztése, a falusi infrastruktúra fejlesztése, a nem agrár jellegű vállalkozások fejlesztése. A LEADER-tengely mint horizontális tengely, mindegyik intézkedési csomagból merített, ehhez kellett igazítani a helyi fejlesztési terveket is. Innentől kezdve, a Helyi Fejlesztési Tervek gyakorlatilag térségi OVP-k voltak. Ennek hátránya az volt, hogy a LEADER-program mint innovatív gazdaságfejlesztési program megszűnt létezni. Az is jellemző volt, hogy esetenként HFT-t a HACs-ok kénytelenek voltak átírni, a ROVP képe-re formálni, az újszerűség, az ötletek és egyben a helyi kezdeményezések laboratóriuma születésekor halálra lett ítélve. Ez a rendszer által támasztott előírás már komoly kérdőjeleket vetett fel a térségi innovációkkal, az endogén erőforrások hasznosításával kapcsolatosan.

A LEADER-program mint a falusi térségek endogén erőforrásait kiaknázni igyekvő alulról építkező program ebben a rendszerben nem lehetett működésképes.



2. ábra. LEADER-térségek Romániában, 2011-ben

Források: www.madr.ro

A LEADER-térségek elsősorban a hegyvidéki megyékben, Erdély déli (Barcaság, Királyföld) és keleti részén (Székelyföld) csoportosulnak a legnagyobb számban, emellett Kolozsvár, Beszterce megyékben, a déli országrészben, Moldovában kevésbé. Később több központilag kierőszakolt térség jött létre, így a vidéki térségek több mint 70%-át fedte le az összesen 163 HACS egy körülbelül 142 000 km²-nyi területen több mint 6,7 millió lakost foglalva magába. Az utólag bejött térségeknek még 226 millió eurót allokáltak.

A LEADER-térségek többségének népessége 30 és 60 ezer fő között van, a jellemző területméret 500–1500 km², de van olyan is, amely 120 km² alatt, illetve néhány, amely 2000 km² fölött van⁵.

A helyi akciócsoportok által létrehozott LEADER-térségek az ország népességének több mint 30%-át fedik le. A LEADER-térségek mind a vidékfejlesztési közpolitika befolyásolása, mind a hatalmi politizálás esetében jelentős potenciált képviselnek. Sajnos ezt az erőt (bár létezik országos HACS-szövetség) még nem ismerték fel és még kevésbé használták ki.

4. táblázat. A LEADER tengelyen jóváhagyott pályázatok száma Romániában, régióként 2010–2014

Régió neve	Jóváhagyott projektek száma	Projektek értéke – ezer euróban
Északkeleti	1255	62.467,606
Központi	955	45371,89
Északnyugat	1123	49479,29
Nyugat	526	21613,06
Dél	959	54468,73
Délkelet	768	40317,99
Délnyugat	592	36740,58
Bukarest–Ilfov	13	852,73

Forrás: Raport anual de progresa privind implementarea Programului National de Dezvoltare Rurala, 2014–2020

⁵ A LEADER intézkedés adatlapja – Fisa masurii LEADER

A jóváhagyott projektek száma tükrözi a vidéki térségek súlyát az adott régióban. A legtöbb pályázat a leginkább vidékinek minősített térségekben, ÉK, DK, ÉNy, D régiókban került jóváhagyásra. Ezekben a térségekben jelentősen nagyobb számban találunk LEADER-térséget, amelyek második körben jöttek létre (főleg külső nyomásra), s a pályázatok száma is jóval nagyobb ezekben a térségekben. Kevés a pályázat a nyugati térségben, kiemelten Temes, Arad megyékben, hiszen ezek urbanus jellegűek, ez fokozottan igaz a Bukarest–Ilfov megye alkotta régióra is.

Sokkal érdekesebb az, hogy mekkora arányban allokáltak forrásokat a LEADER-tengelyen belül a többi tengely intézkedéseinek megfelelő projektekre. Már a nyilvántartás is árulkodó, hiszen a különböző OVP-intézkedések számaival kódolták a LEADER-projektek is. A legtöbb szerződést az ún. 3.2.2-es intézkedésnek megfelelő projektekre kötötték meg, ez a leadott projektek több mint 54%-át foglalja magába, az utolsó vizsgált évben viszont az arány már 61%-ra nő az infrastruktúrális és vállalkozásfejlesztési tengely (III. tengely) irányába. 2014-ig 8567 projektet adtak el a LEADER-programok keretében, ebből 6191 projektre kötöttek szerződést több mint 316 millió euró értékre⁶.

A helyi fejlesztési tervek esetében megfigyelhető, hogy az erdélyi – főleg Hargita, Kovászna, Maros, Brassó megyékben – HACS-ok több intézkedést, nagyobb partnerszámot, kisebb értékű, de nagyobb számú pályázatot igyekeztek lebonyolítani. Ezzel szemben voltak megyék, ahol viszonylag kevés, de nagyobb értékű pályázatot bonyolítottak le a HACS-ok. Ez a taktika hatékonyabbnak bizonyult pénzügyileg, illetve a munka volumenét tekintve,

ellenben sokkal kevesebb társadalmi csoportot mozgósított, mint az előző stratégia.

A LEADER-TÉRSÉGEK HARGITA MEGYÉBEN

Hargita megye azon kevés megyék közé tartozik, ahol több térség is létrejött. Ezek a megye összes rurális települését lefedik, fehér foltként csak a városok maradtak (lásd Hargita megye térképét, 4 sz. ábra).

5. táblázat. LEADER-térségek Hargita megyébe

Térség neve	Területe/ km ²	Népessége/ fő
Csikleader térség	2027	65681
Rika–Homorod–Küküllő mente térség	1373	45094
Sóvidék–Hegyalja LEADER-térség	816	32196
Gyergyó G 10 LEADER-térség	1390	41350

Forrás: Csikleader Egyesület, www.csikleader.ro

A térségek között a legkiterjedtebb és egyben a legnagyobb népességű a Csikleader térség, amely a Csíki-medencét, valamint a Gyimesek Hargita megyére eső részét és a Kászoni-medencét foglalja magába. A térségek létrejöttében jelentős szerepet játszottak a már létező, civil alapon létrejövő, kistérségi egyesületek, amelyeken keresztül az önkormányzatok mint alapító tagok jelentős szerephez jutottak a HACS-okban.

⁶ Az agrárminisztérium jelentése az EU-s alapok lehívásáról „Raport anual de progrese privind implementarea programului național de dezvoltare rurală în România în anul 2014”

holott képzettek és jártasok voltak mind az ellenőrzés, mind a pályázatok tartalmi elemzése tekintetében.

A helyi fejlesztési stratégiák által előirányzott projekteket sikerült megvalósítani, de amellett, hogy a LEADER-program alapelvei nem teljesültek, és a program szellemisége nem érvényesült, a fejlesztési intézkedések szinergetikus hatása is elmaradt.

A HACs-ok sajnos csak egy különálló szintet képeztek a vidékfejlesztési rendszer túlbonyolított szövevényében, ahol az egyes szintek kompetenciái nem váltak szét élesen. Nagyon sok esetben jellemző, hogy a területi vagy a megyei szakértők egymástól eltérő döntéseket hoztak egy adott feltétellel, követelménnyel, elszámolási móddal kapcsolatosan. A rendszer mentségére szóljon, hogy kevés és alapvetően nem képzett emberrel működik. Az intézményi standardizáció nem kedvezett, sőt kifejezetten akadályozta a LEADER-program kibontakozását Romániában. A standardizálás azért hátrány, mert elméletileg ahány HACs van, annyi féle fejlesztési terv létezik, tény, hogy ezek céljai nagymértékben összevágtnak, de a helyi erőforrások, ötletek, megoldások helyi elbírálást, értékelést, mutatórendszert igényelnek.

Minden fenntartás nélkül kijelenthető, hogy 2014-ig a LEADER-iroda csak egy újabb lépcső volt a bürokratikus hierarchiában, nem a helyi kezdeményezések, innovációk laboratóriuma.

A romániai és Harghita-megyei LEADER-térségekben jelentős a kiábrándulás, hiszen a már amúgy is bürokratikus rendszer nem lett

könnyebb, sőt még bonyolultabbá vált a többlépcsős mivolta miatt. A standardizálás és a bonyolult eljárások megnövelték a tanácsadó cégek iránti igényt, ezáltal a projektek lebonyolítási költségét is. Ha a vidékfejlesztés a vidéken élők képességeinek, intézményi kapacitásának növelését kell célozza, akkor ez a cél sem teljesült az elmúlt időszakban.

A kiábrándulás miatt 2014 utáni időszakban a LEADER-program iránti lelkesedés jelentősen csökkent, a legtöbb pályázó nem tartja érdemesnek, hogy újra pályázzon a program kereteiben, elsősorban a bürokratikus eljárás, illetve a lehívható összegek alacsony értéke miatt.

Bár nem ismerjük a romániai program post-ante értékelését, kijelenthetjük, hogy a LEADER-program a jövőben a megyei és helyi intézményrendszer keretében kell működjön, sajátos elszámolási szabályok, űrlapok mellett. Az országos szinten használatos mutatók pedig olyan output mutatók kell, legyenek, mint az új munkahelyek és új vállalkozások száma, a munkanélküliség számbéli csökkenés stb.

A helyi kezdeményezések és ötletek, a start-up vállalkozások pedig a LEADER-kísérletek laboratóriumává kell, hogy alakuljanak, ezek jelentenek új megoldásokat, kitörési pontokat a falusi térségek fejlődése szempontjából. Talán ennek belátásáról szól az előírás is, amit már az új 2014–2020 közötti LEADER-programra vonatkozóan irányoznak elő, hogy a LEADER-program keretében létrejövő Helyi Fejlesztési Tervek intézkedései maximum 20%-ban találhatnak az ROVP által rögzített célkitűzésekkel, intézkedésekkel.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Autoritatea de Management pentru PNDR, 2013 „Analiza socio-economică în perspectiva dezvoltării rurale 2014-2020” kiadta a Román Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium
- Európai Bizottság, 2016 Regional Policy Cohesion Policy Data on Inforegio http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm
- INSSE (National Institute for Statistics), 2014 Tempo on-line database on <http://statistici.insse.ro/shop>
- Institutul pentru Actiune Civica și Organizarea Societății 2012 „Absorbția fondurilor europene - studiu de caz” - on-line <http://www.sovconsulting.ro>
- OECD 2006, The New Rural Paradigm, Policies and Governance in Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris
- Román Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium 2007 - Programul National de Dezvoltare Rurala, 2007-2014 on <http://www.pndr.ro/pndr-2007-2013.html>
- Román Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium 2013 - Programul National de Dezvoltare Rurala, 2014-2020 on <http://www.pndr.ro/pndr-2007-2013.html>
- Román Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium 2013 Raport anual de progrese privind implementarea programului național de dezvoltare rurală în România în anul 2013
- Román Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium 2014 Raport anual de progrese privind implementarea programului național de dezvoltare rurală în România în anul 2014
- Vincze Mária 2000 Régió-, és vidékfejlesztés, elmélet és gyakorlat, Babeș - Bolyai Tudományegyetem, Presa Universitara Clujana, Kolozsvár