

Kovács Dezső

A LEADER program 2010-2018 közötti időszakának néhány jellemzője Magyarországon

A tanulmány a hazai LEADER program főbb jellemzőit mutatja be a 2010-2018 közötti időszakból. Az érintettek körében a LEADER program megvalósulása sok konfliktust hordoz magában. A tanulmányban áttekintem a program menedzselésének főbb szakaszait, és a menedzsmet és tudományos irodalom feldolgozása és interjúk révén bemutatom az érintettek vélekedését, attitűdjeit a folyamatokról. A fő következtetés idealista közelítésben az, hogy a programot a vidéki résztvevők iránti bizalom alapján kell szervezni és irányítani.

Kulcsszavak: LEADER program, helyi közösségek, Közös Agrárpolitika, agrár-vidékfejlesztés, közösség-vezérelt vidékfejlesztés, bizalom, bürokrácia,

Jelkód: R51, Z13

Bevezetés és alapvetések

A LEADER program magyarországi bevezetését, kezdeti botladozásait már bemutattuk Póla Péterrel és Finta Istvánnal írt tanulmányunkban 2011-ben. http://gt.nyme.hu/gt_2011_3-4.html?&L=4 Ebben részletesen leírtuk az előzményeket, - az EU csatlakozásra történt felkészülést, a PHARE, SAPARD a kísérleti LEADER program, a LEADER+ valamint az EMVA LEADER indításának körülményeit és az első 4 év tapasztalatait - a 90-es évektől 2010-ig bezárólag. A tanulmányban fölvetettük azt az ellentmondást, ami a LEADER demokratikus logikája és a program bürokratikus koordinációja között feszül.

A jelenlegi tanulmány a 2010-es parlamenti választások után történt változásokat vizsgálja. Kitér a program alakulására és az intézményrendszer átalakítására. Idéz olyan helyi véleményformálókat, akik részesei ennek a folyamatnak és bemutatja, hogy miként vélekednek a változásokról, folyamatokról és eredményekről. A LEADER program (és a vidék) jövőjére irányuló kérdés ma már az, hogy 15-20 év tapasztalatai alapján, az eddigi retorikán túl, lehet-e más elvekre és működési módra alapozni a LEADER-t és a vidékfejlesztést? Lehet-e bizalomra és a szubszidiaritásra építve egy másfajta rendszert kiépíteni? Lehet-e önmegtartóztatásra bírni az önmagát újratermelő bürokráciát, hogy ne nyomja el a helyi együttműködést, kreativitást és vállalkozási szándékot? Lehet-e az agrárpolitikásoknak belátni, hogy ne minden forrást a mezőgazdaság versenyképességére fordítsanak?

A tanulmány üzenete, hogy a LEADER programot, a helyi közösségek fejlesztését új alapokra kell helyezni, érvényt szerezni a bizalom elvének, ahogy az az élet sok területén működik.

Az EU-ban nem általában vidékfejlesztés, hanem agrár-vidékfejlesztés folyik, mely az agrárpolitika szerves része, annak un. második pillére. Lényegében agrárgazdasági célokat és érdekeket szolgál. Célja az agrárgazdaság versenyképességének erősítése. Bár sok elemzés kritizálta ezt az alapállást, ám a vidékfejlesztés, mint önálló problémakör és policy terület, egyelőre nem tudott teret nyerni, nem tudott leszakadni az agrárpolitikáról. Kétségtelen, hogy a két terület összekapcsolódik és összefügg egymással, együttműködésük óhatatlan. Kérdés azonban, hogy ez milyen arányban valósul meg. Lehetséges, hogy későn jön majd a felismerés, hogy a kiürülő, elöregedő, elszegényedő vidék és együttműködésre, összefogásra már nem képes, passzív, kohézió nélküli helyi közösségek egy idő után már inkább hátráltatni fogják az agrárszektor megcélzott versenyképességét is?

Az agrár-vidékfejlesztés programja ezerfelé elágazott, teli van olyan technikai, szakmai kategóriákkal, amelyek arra szakosodott szakembereket követelnek meg. A közösségi alapú vidékfejlesztés, mint egyedi intézkedések, lehetőségek sokasága, kézzelfoghatóan a helyi közösségek szintjén értelmezhető, mert ott mutatkozik meg/vagy elmarad a valós hatás. Az EU és a

tagországok szintjén már csak olyan általánosságok jelennek meg, amelyek nem mutatják meg valójában, hogy mi és miként változott meg az emberek, a helyi közösségek életében.

Magyarországon egy erőteljesen központosított intézményrendszer (VH, IH, MVH, Kincstár stb.) épült ki a vidékfejlesztés irányítására. Az intézményrendszer követi és átveszi az adott időszak politikai prioritásait és szabályait. A központosított vidékfejlesztési intézményrendszer formális és informális szabályai, működése, belső kultúrája gyakran nincs összhangban azzal a retorikával, amit a vidékfejlesztésben használnak. A formális és informális működés együttesen olyan rendszert eredményez, melyben a résztvevők többsége kényelmetlenül érzi magát. Nem jó az ügyfeleknek, a támogatást igénylőknek, akik végső soron közösségi forrásokhoz jutnak, és nem jó azoknak sem, akik ebben a rendszerben dolgoznak a különböző szinteken. Az utóbbiakat a rendszer egyik oldalról túlterheli adminisztrációval, másik oldalról alakoskodásra kényszeríti őket. Még 2012-ben mondta egy - a rendszert jól ismerő - vidékfejlesztő: „A szervezeti belső érdek maga alá gyűri a program célt és a szervezeti érdek öncéllá válik.”

A vidékfejlesztési intézményrendszerhez sorolom a(z) – elvileg független - helyi akciócsoportok működését is. A HACS-ok és munkaszervezeteik tevékenységét a vidékfejlesztési adminisztráció a korábbi programozási időszakban részletesen szabályozta. A jelenlegi időszakban a kapcsolat az irányítókkal a másik szélsőség felé mozdult: a magárahagyottság, információhiány, kapcsolathány stb., késések, alulfinanszírozottság jelenségei említődnek az érintettek részéről. A HACS-ok egy része mindent megtesz annak érdekében, hogy tagjaik, a területükön élők valóban kedvezményezettek és ne elszenvedői legyenek a LEADER projekteknek. Néhány HACS ugyanakkor működési stílusában „hasonult” ahhoz, amit követelnek tőle, kvázi 'hivatali üzemmód'-ban kezeli az ügyeket.

Módszer és vizsgálat

A vidékfejlesztés politikai ciklusokon átívelő folyamat. A tanulmány nem csak az elmúlt 8 év, hanem – kis túlzással - az elmúlt 20-25 év tapasztalataira is épít. A saját és a vidékfejlesztés kulcsszereplőinek tapasztalataiból idézek olyan gondolatokat, amelyek elsősorban a LEADER program hazai megvalósításának konfliktusait mutatják. Vidékfejlesztés alatt az EU agrár-vidékfejlesztés nem agrárvonatkozású intézkedéseit és a LEADER programot értem. A tanulmány elkészítéséhez az irodalom feldolgozása után a korábbi tapasztalatokon túl 25 fővel készítettem hosszú interjút, 12 HACS munkaszervezeti vezetővel az ország minden régiójából, továbbá 2 HACS elnökkel, illetve elnökhelyettessel, 3 vidékfejlesztési hivatali munkatárssal, a Széchenyi Programiroda egy munkatársával, 4 országos civil szervezetben dolgozó aktivistával, és a már megszűnt VKSZI munkatársával.

A módszer az összetört majd újból összerakott tükör szimbolikájával jellemezhető. Interjúkból, egyéni véleményekből, történetekből áll össze egy kép, úgy, ahogy a régész, az antropológus vagy a nyomozó dolgozik. Lehet, hogy ez nem ad olyan éles képet, mint egy valódi tükör. A 'ragasztások' mentén homályos részek, torzulások találhatók. Összességében azonban ad egy betekintést a vidékfejlesztés rendszerébe, elsősorban a kedvezményezettek, vállalkozások nézőpontjából.

A kvalitatív megfigyelések alátámasztják, árnyaltabbá teszik a hivatalos dokumentumokban megjelenített képet. Az egyedi jelenségekből és véleményekből a megvalósult vidékfejlesztés rendszerének átfogóbb és mélyebb jellemzőire is lehet következtetni. Az írás tehát, nem egy átfogó elméleti alapvetés, több mint kis történetek gyűjteménye, és fölvet néhány szemléleti és policy kérdést. Természetesen ez a rövid anyag nem versenyezhet az EU-ban rendszeresített szisztematikus és robusztus értékelésekkel, (ex-ante, mid-term, ex-post), melyeket nagy konzorciumok készítenek sok kutatóval, milliós költségvetéssel, de nem is ez a célja. A tanulmány szerkezetében megjelenő szokatlan formai elemek a szerző reményei szerint erősítik azt a felfogást, hogy gyökeres változtatásokra van szükség a közösségi alapú vidékfejlesztésben.

Egy kis irodalmi háttér

A vidékfejlesztés új, kísérleti módszere, a LEADER program már az ezredfordulón érdeklődést és lelkesedést váltott ki a vidékkutatók körében. Az egyik vezető hazai vidékszociológus Kovács Imre (2000,183), úgy vélekedett, hogy „a LEADER talán az európai vidékfejlesztési politika meghatározó elvévé és gyakorlatává válhat.” A LEADER-ben egy új modellt látott, ami felválthatja a hierarchikus beavatkozásokat és a hálózatos működés következtében egyetlen szereplőnek (helyi szereplők, nemzeti és regionális politika, adminisztratív szervek, szakértők, érdekcsoportok) sem lesz „túlhatalma a többiek fölött”. Annak a vélekedésének vagy reményének is hangot adott, hogy közép-európai kontextusban a „LEADER lehet az egyik legvalószínűbb követendő útja a társadalmi – gazdasági fejlődésnek, a közép-kelet európai országokban tapasztalt jelentős különbségek ellenére is.” (Kovács 2000,185). Más kutatók is üdvözölték a LEADER módszert, Christopher Ray, a „kultúra gazdaságok” kifejezés és koncepció megalkotója már neo-endogén vidékfejlesztésnek nevezte el mindazt, ami a LEADER-en keresztül történhet. Az endogén fejlődés szerint a fejlesztést a térségek meglévő erőforrásaira kell alapozni. Chris Ray így értelmezte a LEADER szerepét: „Az endogén fejlődés esetén nem az államnak kell valamiféle politikát megterveznie az adott területre, hanem az állam azt mondja, hogy nektek kell megfogalmaznotok a saját céljaitokat, elképzeléseiteket, és az állam feladata, hogy segítse azok megvalósulását. Az EU másik szándéka a LEADER programmal az volt, hogy egy mintaprogramot valósítson meg. ennek etikai alapja az volt, hogy a helyi embereknek kell megoldást találniuk a saját problémáikra, és kísérleti alapon kell majd megtalálni a válaszokat. Ez mutat rá a LEADER harmadik jellemvonására, nevezetesen arra, hogy hogy mivel a válaszok itt ennyire bizonytalanok voltak, a programnak volt valamiféle anarchikus, nem rendezett, nem szabályozott jellege. Anarchián itt az értendő, hogy bizonyos mértékű felelősség és hatalom a helyi szintek között megoszlott.” (Chris Ray: 2000,12)

A 90-es évek tapasztalatai alapján már kritikus vélemények is megfogalmazódtak arról, hogy a gyakorlatban mire nem terjed ki a LEADER csoportok figyelme. Shucksmith (2000) írja, hogy a marginalizált csoportok kevésbé képesek részt venni vagy bekapcsolódni a programokba... (in: Kovács-Póla-Finta 2010,85). Anette Aagard Tunesen (2010) a nők alacsonyabb részvételét teszi szóvá az akciócsoportok vezetésében.

2010-ben két francia kutató Marie Clade Maurel and Pascal Chevalier 5 kelet-közép-európai ország tapasztalatait elemezve már annak a kételyének adott hangot, hogy vajon „egyes vidéki térségekben a társadalmi tőke alacsony színvonala mellett a LEADER közelítés elegendő-e a helyi szereplők meglévő kapacitásainak újraélesztésére, a helyiek kezdeményezően tudnak-e fellépni a programban...?” Végső következtetésük, hogy „a fentről lefelé irányuló politika, amely megpróbálja a fejlesztés endogén modelljét támogatni, súlyos belső konfliktust hordoz magában.” (Kovács - Póla - Finta 2011,84-89).

A LEADER programra vonatkozó népszerű elméleti és ideológiai háttér Robert Lukesch, a LEADER obszervatórium munkatársa dolgozta ki és adta közre kézikönyv formájában a LEADER HaCS-ok számára. Ebben részletes érveket szolgáltatott a LEADER elvekre és működési módra. Lukesch-nek is az a kiindulópontja, hogy mindegyik LEADER közösség más, eltérő működési sajátosságokkal, kultúrával jellemezhető, nem lehet-e területi közösségekre 'egyenruhát' kényszeríteni.

A hazai tudományos kutatás is követte a LEADER program kibontakozását. Becslésem szerint a programról mintegy féltucat doktori értekezés készült. A 90-es években és a 2000-es évek elején a kistérségek voltak a kutatások középpontjában. A vidékről az MTA Regionális Kutatások Központjából Kovács Teréz kétfévente sikeres vidékfejlesztési konferenciát szervezett Pécsen, mely a vidék szinte valamennyi kérdésére reflektált.⁵ Az elmúlt másfél évtizedben átfő-

⁵ Nyolc ilyen konferencia volt különböző címekkel és tartalommal. Több év kihagyás után 2017-ben Póla Péter és Finta István szervezte meg a hagyományos konferencia sorozat folytatását Pécsen.

gó kutatási eredmények és jelentős egyéni kutatói teljesítmények is napvilágot láttak. Szinte lehetetlen felsorolni minden fontos művet, amelyek a hozzájárultak a vidék mélyebb megismeréséhez, ezért csak jelzésszerűen említek közülük néhányat. Kovács Éva kitűnő módszertani jegyzetet szerkesztett „Közösségtanulmány” címmel 2007-ben, mely elsősorban a vidékkutatásokhoz nyújt jó segítséget. A Magyar LEADER Szövetség szervezésében és kiadásában jelent meg a „Tudásalapú Vidékfejlesztés” c. könyv, mely a LEADER és a 3. tengely intézkedései menedzseléséhez kívánt gyakorlati segítséget nyújtani. Váradi Mónika „Kistelepülések lépéskényszerben” című, 2008-ban megjelent kötete egy nagyszerű válogatás a kistelepülések helyzetéről, problémáikról. Kovács Imre korábbi kutatásai szintéziseként 2011-ben védte akadémiai doktori disszertációját „A Jelenkori magyar vidéki társadalom szerkezeti és hatalmi változásai” címmel. A kötet sok olyan kérdést - a vidék és a mezőgazdaság elmúlt évtizedekben történt társadalmi, szerkezeti átrendeződését - boncolgat, amelyek ma és a jövőben is erősen hatnak a vidéki társadalomban. Kovács Katalin és Váradi Mónika szerkesztette a 2013-ban megjelent „Hátrányban vidéken” című válogatást, mely a vidéki területi, társadalmi hátrányokról, vidéki szegénységről, aprófalvakról, fejlesztőkről és fejlesztési lehetőségekről szól. A kötetben G. Fekete Éva is szerepel 2 tanulmánnyal. Szintén Kovács Katalin szerkesztette a „Földből Élők- Polarizáció a magyar vidéken” c. tanulmánykötetet 2016-ban, mely elsősorban a mezőgazdaságban lejátszódott változásokról, az agrárvilág szereplőiről és folyamatairól nyújt részletes képet. Ugyanebben az évben hasonló témában, friss kutatásaira alapozva Kovács Imre is közreadott egy karcsú kötetet „Földek és Emberek – Földhasználók és földhasználati módok Magyarországon”. Végül 2017-ben jelent meg a legújabb, nagy érdeklődésre számot tartó könyv Kulcsár Lászlótól, mely eddigi életműve megkoronázásának is tekinthető, „A vidékfejlesztés elméleti megközelítése: regionális és kulturális összefüggések.” A könyv a hazai és nemzetközi vidékfejlesztéssel foglalkozó irodalom rendkívül gazdag irodalmi feldolgozása és a vidékfejlesztés sokrétű összefüggéseinek feltárása.

A tudományos irodalmon túl óriási a népszerűsítő kiadványok száma, az elektronikusan elérhető írások ’jó gyakorlatok’-ról stb. Minden LEADER akciócsoportnak van saját honlapja a program menedzseléséhez szükséges információkról és a különböző vidékfejlesztési aktualításokról. A LEADER-t segítő szervezetek, MNVH, NAKVI, Hermann Ottó Intézet sok kiadvánnyal segítette a munkát. Irodalom tehát bőszegesen rendelkezésre áll, csak olvasni kell.

A LEADER program más tagországokban

Bár az akciócsoportok egy része nemzetközi kapcsolatokat is létesített az idők folyamán, továbbá a LEADER obszervatórium időről időre különféle jó gyakorlatokat mutatott be a nemzetközi közönségnek, mégis állítható, hogy a hazai LEADER közösségek nem rendelkeztek átfogó tudással a más európai országokban működő LEADER programokról. (Patkós 2014.)

2010-ben készült egy átfogó kutatás és kutatási jelentés a Vidékfejlesztésről RuDI címen az EU H7 kutatási keretprogram keretében. <http://www.rudi-europe.net> vagy <http://www.ccri.ac.uk/rudi/>. A kutatásban 10 kutatóintézet konzorciuma vett részt. Egyik fontos megállapításuk a LEADER programra vonatkozóan az, hogy a LEADER beemelése az vidékfejlesztés fő áramába (mainstreaming) sok tagország számára nagy kihívást jelentett és az eltérő nemzeti közelítések azt vetítik előre, hogy ellentmondásos eredményekre lehet majd számítani az EU-27 tagországaiban. Az is egyértelmű, hogy az irányítás különböző szintjein a mainstreaming jelentős adminisztratív terhet okozott. Ennek következménye további bürokrácia megjelenése a LEADER csoportok szintjén, ami tovább csökkentette, hogy az akciócsoportok többet foglalkozhassanak innovációval, vagy megfelelő választ adjanak a helyi lehetőségekre. A kutatók véleménye szerint ezt a kiegészítő nemzeti szabályok és követelmények okozzák.⁶

⁶ E kutatások eredményeire nem találtam hazai hivatkozást.

A nemzetközi tapasztalatokról 2012-ben az MNVH keretében akkor még működő LEADER szakosztály saját kezdeményezéseként megvalósításra kerülő 'TRANSEADER' kutatási programban 4 kitűnő országtanulmány született, mely egy-egy európai ország LEADER gyakorlatát mutatta be⁷, elkészült továbbá egy összehasonlító tanulmány és egy hazai modell javaslat www.transleader.webnode.hu. Az anyagról három országos konferenciát szervezett a szakosztály, amelyeken a HACS-ok az IH és a MÁK képviselői egyaránt nagy létszámban vettek részt. A külföldi tapasztaltok bemutatásával az volt a szándék, hogy a következő programozási időszak tervezése már a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével történjék meg.

A tanulmányt írók kiinduló hipotézise az volt, hogy „a LEADER megvalósítás egy sajátos rendszere alakult ki Magyarországon, amely az eddigi programértékelések alapján sem a vidékpolitikát alakító, sem a végrehajtó, sem pedig a kifizetési rendszert működtető szereplő szempontjából nem kielégítő. Megkérdőjelezhető, hogy a jelenlegi rendszer engedi-e, illetve a megvalósításban résztvevők képesek-e érvényesíteni azokat a LEADER kulcsszempontokat, amelyek az elmúlt két tervezési cikluson keresztül nem változtak és a 2014-2020-as rendelet tervezetek alapján a következő hét évre is irányadók maradnak.” (www.transleader.webnode.hu Finnország tanulmány 7.p)⁸

Finnország:

Finnországban Falufejlesztési Mozgalom révén a LEADER programnak komoly előzményei voltak, amely „bebizonyította, hogy létezhet válasz a vidék hanyatlására, a centralizációra, a szolgáltatások megszüntetésére, az emberek önrendelkezési jogának szűkítésére.” (uo. 12p.)

A finnországi vidékfejlesztésben az intézmények és emberek közötti kapcsolatokra az együttműködés és konszenzus kultúrája, a partnerség nagyon magas szintű gyakorlása jellemző. Ehhez járul hozzá az egyszerű, gyakorlatias megközelítés és a „Nordic common sense”, vagyis a józanésszel végrehajtott szerkezeti változtatások.

Magyar szemmel a mostani finn eljárásrend is olyannak tűnik, ahol megvalósul a normatív és a mérlegelésen alapuló elbírálás egyensúlya, általánosságban nem jellemző az Unió szabályozásnál szigorúbb vagy sokkal részletesebb feltételrendszer, a problémákat, hiányosságokat szankcionálás helyett elsősorban megbeszélésekkel, megegyezésekkel próbálják megoldani.

A LEADER sikerének meghatározó tényezője a folytonosság és a stabilitás. A HACS-ok és a LEADER-t formáló szakemberek, szakpolitikuskok többsége a kezdetek óta része a LEADER fejlesztésének, tudásuk, tapasztalatuk és kapcsolatrendszerük felbecsülhetetlen.

Írország

Írországban, Finnországhoz hasonlóan a LEADER vidékfejlesztési csoportok megalakulása előtt helyenként már 10-20 éves múlttal rendelkező helyi fejlesztési közösségek működtek... Amikor 1991-ben a LEADER program elindult, ezek az emberek már „vidékfejlesztési szakértők” voltak. Valós tudással rendelkeztek arról, hogyan kell feltárni a közösségi igényeket, hogyan kell ezekre közösségi módszerekkel reagálni.

Írországban a LEADER program megvalósítására a magas szintű bizalmi rendszer és a decentralizáció jellemző. Az ügyfélbarát pályáztatási rendszer legfőbb ismérve a folyamatos pályázatbenyújtás és az ügyfelekkel közös projektfejlesztés, ami gyakorlatilag kiküszöböli a hiánypótlásokat a pályázatkezelés során. A helyi döntéshozatal értékelő bizottságon és döntéshozó testületen keresztül valósul meg szöveges értékeléssel de pontozást is alkalmazva.

⁷ A tanulmányokat írták: Finnország, Magócs Krisztina; Spanyolország-Andaluzia, Nemes Gusztáv, Fazekas Zsuzsanna, Abel Gonzales Márquez; Írország Szabados Zsuzsanna; Ausztria, Hutvágner Kasper Judit; témavezető: Páliné Keller Csilla.

⁸ Az ország tanulmányokból kiemelt gondolatokat lehetőség szerint az eredeti szövegek megtartásával közlöm.

„Ahhoz hogy egy civil közösség pályázni tudjon, nem kell, hogy bejegyzett civil szervezet legyen. Csak a nagyobb léptékű projekteknel szükséges a jogi személyiségű szervezet, rendezvények, kisebb léptékű fejlesztések esetén nem. Ilyen esetekben 'csupán' egy felelős magánszemélyre van szükség, aki a „nevét adja” a projekthez. Ő magán-személyként nyújt be pályázatot. A támogatás forrását a magánszámlájára kapja. Az a felelős a projektért, aki aláírja a támogatási ajánlatot.” www.transleader.webnode.hu Írországi tanulmány 11p.

Spanyolország, Andalúzia

Spanyolországban a LEADER megvalósításában résztvevő intézmények együttműködését minden szinten és minden irányban (a HACs-októl az Irányító Hatóságig) a bizalom, a valódi partnerség, a támogató légkör jellemzi. Valódi és őszinte a decentralizáció, a HACs-ok felelős, autonóm szervezetként működnek, a teljes végrehajtás (a projektgenerálástól a kifizetésen át az ellenőrzésig) náluk összpontosul. A központi adminisztráció minden lehetséges eszközzel támogatja a HACs-okat.

Stabil a jogi, intézményi környezet. A jelenlegi LEADER-t szabályozó rendeletet csupán egyszer módosították, a féldős értékelés után és az IH LEADER-el foglalkozó osztályán csaknem egy évtizede ugyanaz a vezető, aki általános bizalomnak örvend és jelentős sikereket ért el a program menedzsmentjében. **Stabil a finanszírozás is.** A fejlesztési forrást a munkaszervezeti költséggel együtt, az Andalúz kormány megelőlegezi a HACs-oknak, emellett jelentős összegekkel ki is egészíti a hazai támogatást. – A LEADER II óta a tervezési időszakok közti 'finanszírozási lyukakban' nemzeti forrásból (illetve a következő időszakból felvett brüsszeli előlegből) fenntartották a HACs-ok munkaszervezeteit. —a HACs munkaszervezeteknek és a felsőbb szinteken dolgozóknak is gyakran 15-20 éves LEADER tapasztalata van, ami pótolhatatlan érték a rendszerben.

A rendszernek sajátja a minél szélesebb nyilvánosság. A készülő terveket, stratégiai dokumentumokat már az előkészítés fázisában elérhetővé teszik bárki számára, a hozzászólásokat tudatosan gyűjtik és felhasználják. Így a tudás nemvész el, a problémák megoldását nem kell mindig nulláról kezdeni, és a vidékfejlesztés szereplői úgy érezhetik, hogy részt vettek a lényeges döntésekben. – www.transleader.webnode.hu Andalúziai tanulmány

Ausztria

Az osztrák programmegvalósítást egy szóban talán a „partnerség” -gel lehetne jellemezni, hiszen a helyi fejlesztési stratégiák elkészítésétől...a pályázók projektjeinek menedzseléséig (melyet az akciócsoporthoz menedzsmentje végez a kifizető ügynökséggel együttműködve) minden folyamatban egyenlő félként vesznek részt az érintettek annak érdekében, hogy a végeredmény megfelelő legyen. ...A csoportok nem végeznek kérelemkezelést sem, de az ügyfeleket projekt menedzsment szolgáltatásokkal segítik.

A pályázati kiírások folyamatosak, egyszerűek, a pályázati dokumentáció könnyen elkészíthető és a bírálat nagyjából 6 hét alatt megtörténik. Az akciócsoporthoz végigkíséri az ügyfeleket a megvalósítás útján, egészen a projektek befejezéséig (a kifizető ügynökséggel együtt). www.transleader.webnode.hu Osztrák tanulmány

A nemzetközi példákat olvasva fölmerülhet a kérdés: Így is lehet? És nálunk miért nem? Konkrét választ erre nehéz adni, csupán néhány általánosságot a kultúráról, a magyar történelemről, a megkésett fejlődésről, „feudális kód-ról”. (részletesen lásd Kulcsár L: Vidékfejlesztés... c. könyvében a Centrum-periféria, Modernizáció és Útfüggőség elméleteket)

Vagy praktikus, pragmatikus okok jöhetnek szóba magyarázatként? Tapasztalatlanság, túlbiztosítás, a politika eltérő céljai, a mindent ellenőrizni és befolyásolni akaró igyekezete, a források kontrollja?

Persze a mintaként vett országokban sem minden problémamentes. Az összefoglalóban a szerzők rámutatnak arra a dilemmára, amit sok-sok szerző évek, sőt évtizedek óta megfogal-

maz az irodalomban, változás mégsem történik. EZ az agrárpolitika elsődlegessége és a vidéki társadalom helyzetének másodlagossága.⁹ „Van tehát egy jól működő módszer, amely a fogadóképes helyi társadalom, a helyi szintű felkészültség és szándék ellenére sem képes még a mintaaországokban sem igazán méltó teret és súlyt szerezni magának. Ennek oka lehet, hogy a LEADER típusú vidékfejlesztésnek a Közös Agrárpolitika részeként egyelőre az agrárgazdaság forrásigényével szemben kell teret nyernie. Mind a négy országban erős és jól szervezett agrárlobbi működik, amely nem engedi, hogy a mezőgazdaság szakpolitikában és a finanszírozásban veszítsen a súlyából és a befolyásából. Az agrárágazatnak jelenleg nem közvetlen érdeke fejlesztési források nagyobb arányú „átengedése” a nem gazdálkodó vidéki népesség javára, illetve a LEADER módszer kiterjesztése a szektorra...” www.transleader.webnode.hu Összehasonlító tanulmány 13p.

Az írószági tanulmány egyik végső következtetése : „A tanulmányok tapasztalatai alapján, az autonóm módon és mégis szabályosan működő HACs-ok nem a részletekbe menő szabályozással (amellyel törvényszerűen együtt jár az adminisztrációs terhek növekedése), nem is a szigorú hatósági viszonyrendszerrel és szankcionálással hozhatók létre, hanem a folytonosság biztosításával, közös munkával, tanulással és az érdekek összehangolásával.” www.transleader.webnode.hu Összehasonlító tanulmány 14p.

A fenti példákából lezűrhetők azok az általános menedzsment és működési elvek, amelyek a jó működés alapját jelentik:

- Bizalom a résztvevők iránt és decentralizáció az eljárásokban és döntésekben
- Együttműködés és partnerség az különböző intézményi szereplők között
- Támogató légkör a társadalom más intézményei és a politika részéről
- Előrelátás és tervezés a folyamatokban
- Intézményi stabilitás, és folytonosság biztosítása,
- Szilárd jogi környezet
- Pénzügyi biztonság megteremtése az akciócsoportokban
- Széles nyilvánosság, rendszeres visszacsatolás, a tudás megőrzése
- Gyorsaság a döntéshozatali folyamatokban
- Egyszerű eljárások
- Következetes menedzsment gyakorlat

Ezek az elvek és jellemzők vagy hiányoznak, vagy csak töredékeiben vannak meg a hazai (és más kelet-európai országok) rendszerében. Bár a pozitív elemek egy része nálunk is megvolt, ahogy a nyugati vagy északi országokban, de nem állt össze egy összehangolt rendszerré.

Mérőföldkövek a hazai vidékfejlesztésben

A LEADER program kezdeti szakasza 2010-ig¹⁰

Magyarországon az EU csatlakozásra történő felkészítés mintegy 10 évig tartott, ez alatt az időszak alatt megtörtént a jogharmonizáció és elvileg az intézmények, az emberek felkészítése az egységes piac és az unió működésére. Ebben a felkészülésben a vidéknek és a mezőgazdaságnak komoly szerepe volt, az EU PHARE programok sorával, majd később az un. SAPARD programmal, ami az EU agrárpolitikájának néhány intézkedésével igyekezett ízelítőt adni és megtanítani, miként működik a közös agrárpolitika és vidékfejlesztés. A SAPARD program zászlója alatt lényegét tekintve egy átfogó LEADER képzés és programozás valósult meg, melynek eredményeként „2001 május végéig 144 db operatív program készült el 4300 részletesen kidol-

⁹ Egy agrárpolitikai szakértő még az EU csatlakozás idején nyíltan ki is jelentette, hogy amíg közös agrárpolitika lesz, addig az ahhoz kapcsolt vidékfejlesztés mindig másodrangú marad.

¹⁰ Ez az alfejezet csupán emlékeztető a LEADER program hazai történetének első 8 évére.

gozott projekttel.” (Kovács- Póla –Finta 2011,90) Még abban az évben felmerült egy un. kísérleti LEADER program megvalósítása azzal az érveléssel, hogy mire tagok leszünk az EU-ban, legyenek tapasztalataink a módszer alkalmazásáról. Ez a próba nem a legjobban sikerült, a magyar hatóságoknak sikerült olyan bürokratikus rendszert építeniük, ami igencsak próbára tette a kísérletben résztvevő helyi közösségeket. Sokatmondó az a tény, hogy a Civil Kollégium Alapítvány, a magyar közösségfejlesztők elismert szervezete, egy idő után kilépett a kiválasztott csoportok köréből és a kísérletből, mert megítélésük szerint az nem a közösségfejlesztésről, hanem a bürokráciáról szólt. Miután 18 államigazgatási szerv (többségük érdektelen volt a projektben) igazolását kellett beszerezniük egy hónap alatt, sőt, néhányat újból meg kellett volna kérniük, mert időközben lejárt a 30 napos határidő. Ekkor adták fel. (Lásd Péterfi Ferenc és Huszerl József nyílt levelét a Parola 2004/1-es számában.

http://www.adattar.net/parola/?page_id=18. Érdemes idézni közösségi viszonyokról írt egyik bekezdésüket, mert a LEADER programra nézve ma sem vesztett időszerűségéből.

„A közösségi viszonyok természete ugyanis nem olyan, mint egy beruházás, hogy ha kell, elindítjuk, ha kell „jegeljük” bizonyos ideig; a polgároknak más „algoritmus” szerint érik meg a cselekvés, a közösségi szolidaritás, az összefogások szükségessége, s akkor kell beavatkozni, amikor azt a közösségi klíma természetes módon igényli.”

Az EU csatlakozást követően 2004-től az Agrár és Vidékfejlesztési programban az un. AVOP-ban, a LEADER program, mint LEADER+ már önállóan kapott helyett. Kassai és Farkas (2007) a program levezénylésének „tartalmi, formai, koordinációs és szervezési hiányosságai”ból arra következtetnek, hogy az irányító szintek nem voltak kellőképp felkészülve egy ilyen alulról építkező programmenedzselésére. Különösen nem a helyiek önálló döntéshozatala feltételeinek megteremtésére, ami a LEADER egyik lényegi elemét jelenti”. (Kovács- Póla -Finta 2011,93)

A 2007-2013-as időszakra az EU a LEADER programot beemelte az agrár-vidékfejlesztési politika fő áramába (mainstreaming). Ez az időszak még tele volt lelkesedéssel és bizakodással a vidéki szereplők részéről. A program indítása, a tervezési folyamat, a HACSoK kiválasztásában megnyilvánuló döntésképtelenség és a felmerülő konfliktusok azonban hamarosan elégedetlenséget szültek és kialakítottak egy kritikai hozzáállást a helyi vezetők részéről, megjelentek az első ’rendszerkritikák’. Voltak, akik már 2009-ben petíciót írtak az IH-nak a működés anomáliái miatt. Egy vidéki fórumon a következőket mondta az akkori MVH vezetőnek egy HACSoK vezető aktivista: „... ha nyolc hónapig egy pályázat- beadás után nincs eredményhirdetés –ha sokat dolgoznak az embereik, ha nem – rossz a rendszer. Másképp kell csinálni.” (Kovács- Póla -Finta 2011,101). Más helyi vezető úgy látta, hogy „Ennek a programnak sajnos úgy érezzük, hogy veszni látszik a szellemisége, ...nem látjuk benne azt a rendszert, hogy ez az első lépés, ez a második, ez a harmadik lépés...Hogy ennek van egy elképzelt stratégiája, egy kialakított rendszere.” (Kovács- Póla -Finta 2011, 101). 2009 nyarán már az IH vezetője is belátta, és egy emailben tudatta is a HACSoKokkal az általuk elképzelt rendszer kudarcát: „...ez a konstrukció nem működőképes...Ezért térünk vissza oda, hogy a HACSoKoknak, Nektek, sokkal több mindent kell átvállalni a végrehajtásból, mint eddig...” (Kovács- Póla -Finta 2011,98) Ugyanakkor az MVH vezetői úgy vélekedtek, hogy minden rendben van a LEADER-rel. Nem láttak módot a rendszer egyszerűsítésére. A növekvő elégedetlenség és az MVH adminisztrációs kapacitás hiánya oda vezetett, hogy az eredeti szándéktól eltérően a HACSoKokra tolták delegált feladatként a pályázatok elsődleges értékelését. A HACSoKoknak egy akkreditációs eljárás kellett keresztülmenniük, hogy ezt a feladatot is elvégezhessék. Ez azt a tudathasadásos helyzetet eredményezte, hogy a HACSoK munkaszervezet dolgozói „kétféle szerepet” játszottak. Az egyikben projektet generáltak, segítettek, a másokban pedig mint elsődleges hatóság, szigorúan ellenőrizték a pályázatokat.

Az első programozási időszakban az az ország egész területét lefedték a LEADER csoportok, az IH rangsorolás nélkül elfogadta minden pályázó közösség helyi vidékfejlesztési stratégiáját, Magyarország un. LEADER ország lett. Többek véleménye, hogy ez politikai parancsra

történt, de az is közrejátszhatott, hogy az IH, kapacitás hiány miatt, egyszerűen képtelen volt rangsort állítani a benyújtott stratégiákból és csak a legjobbakat kiválasztani. Ez később többek szerint visszaütött, az egyes LEADER csoportok környékén tapasztalható botrányok zöme, a túl-számlázások, lenyúlások, saját célra történő pénzfelhasználás erre vezethető vissza. Ebben az időszakban az IH 'kemény kézi irányítást' vezetett be, a HACS-ok két hónapokra terveztek és szigorú jelentésadási kötelezettség működött. „A rendszer egészen egy örületes kontrollálási vágy volt. Mindent kontrollálni akartak”- mondta az egyik interjúalany. Ha valami hiányzott a jelentésből, pénzlevonással büntették őket. Ha 'rész' volt a szabályozáson, vagy volt, aki megbotlott vagy csalt, akkor az ügyet nem a szabályt megszegő büntetésével rendezték le, hanem olyan szabály hoztak mindenre, amely általános megszorítást tartalmazott és 'mindenkinek fáj'. A 2007-2013-as időszakot összefoglalóan így jellemezte egy szakértő: „a jók azt kapták jutalmul, amit a rosszak büntetésül, és ez az egész LEADER-en végig vonult. Ha te megszaktadál, maximálisan teljesítettél, ugyanazt kaptad, mint aki semmit sem csinált.”

A 2010-es választások után

A 2010-es választást követően új vezetők kerültek az agrár-vidékfejlesztési intézmények élére. Már a választás előtt nagy fogadalmak hangoztak el szűkebb körökben, hogy miként fogják a LEADER-t átalakítani. Ugyanakkor nyilvánvaló volt, hogy a LEADER-t az új kormány és politikai vezetés nem nézte jó szemmel¹¹, egyfajta „szoci trükk”-nek tartotta. Elindult egy reform diskurzus a HACS-ok vezetőivel, az új irányítás javaslatokat kért a rendszer reformálására. Több értékelés született, többek között a Naturama szövetség¹², - 7 HACS munkaszervezeteinek összefogása -16 oldalas beadványban részletesen feltárta a program eddig működésének ellentmondásait és javaslatokat tett módosításukra. Leírták, hogy „Hosszú távon (2013-tól) a rendszer teljes újrarendelésére, új alapokra helyezésére van szükség. Rövidtávon is lehet azonban jelentős javulást elérni a bürokratikus terhek csökkentésével, a helyi autonómia növelésével, normatív kontrol helyett szakmai segítséggel, képzésekkel.” <http://www.abakonyvert.hu/naturama-2> Központilag is elkészült egy vitaanyag, melyet HACS vezetők az IH és MVH képviselői együtt írtak, és a helyettes államtitkár aláírásával kiküldték az akciócsoportoknak vitára. A vége a reform folyamat végét egy csurgói fórum után a következőképp kommentálta keserű szájjal egy HACS vezető:

„2009-ben és 10-ben lezárult a program első fele, és akkor írtunk egy értékelést. Leírtuk, hogy mi a rossz a rendszerben. Jött ez a csurgói találkozó, 2011 telén, február lehetett... Odamegy az ember, így 60 év felé is, optimistán, hogy jön az új vezetés, elmondjuk mi a baj, vegyék figyelembe és majd lesz változás. Az 'új ember' a találkozó végén azt mondta, hogy ez a rendszer annyira bonyolult, hogy inkább nem nyúlnak hozzá. Tehát minden probléma, ami benne volt, a túlbiztosítottság, a túlszervezettség, túl ez, túl az, túl amaz, benne maradt a rendszerben. Ugye a HVS-t 4-5 ellenőrző kör után lehetett csak elfogadni. Egy pályázati felhívást is 4-5 egyeztetés után lehetett csak közzétenni. Megy ez a vacakolás, de ez nem EU előírás, hanem a magyar működés. Nehogy ezek itt a végeken a saját fejük után költsék el azt a pénzt!” Más vezetők megerősítették ezt a véleményt. Egyikőjük idézte az akkori népszerű indoklást a változások elmaradására: „az volt a szlogen a komolyabb változtatások ellen, hogy egy robogó vonatot nem lehet megállítani, menetközben nem lehet csak úgy felszállni. Ehhez képest a robogó vonatot úgy állították meg, hogy egy évig nem volt kifizetés, semmi nem volt. Nem is lett válto-

¹¹ Ekkoriban terjedt az a legenda, hogy két szitokszó van, amit a miniszterelnök nem szeret, a LEADER és a kistérség.

¹² A NATURAMA Szövetséget 2010-ben 7 LEADER helyi akciócsoport (Szigetköz, Alpokalja-Fertő táj, Bakonyért, Élteső Balaton, Felső-Homokhátság, DIPO és Borsod-Torna-Gömör) alakította. Olyan csoportok, amelyek területén Nemzeti, vagy Natúrparkok is működnek, és kiemelten fontos volt számukra az együttműködésben, hálózatosodásban rejlő erősségek kiaknázása.

zás”. Egy másik interjúalany így összegezte a korábbi időszakot: „Azt mondom, hogy a LEADER+ katasztrófa volt, de a 2007-2013-as LEADER még katasztrófálisabb mindenben: a bürokráciában, a pénzek kifizetésében. A hosszú idő, amíg a pályázók megkapták a pénzüket, a sok jogszabályi változás, hogy mi nem tudtuk követni, nemhogy a szegény pályázók.” A HACS-ok működésének elszámolása például „óriási energiát vett el, utolsó tollig mindent el kell számolni. Általában HACS-onként egy-egy főállású ember csak az adminisztrációval foglalkozott, ez kötötte le a teljes munkaidejét, hogy lejelentse, bizonylatolja, hogy mit csináltunk.” Ez egyébként mostanra javult, „most 1,5 nap alatt letudja a teljes működési adminisztrációt.”

A rendszer bizonytalanságát, kísérleti jellegét, a tanulást jelzi az UMVP ex-post értékelés: „Összességében elmondható, hogy a LEADER pályázati rendszer átalakulásával a harmadik pályázati körre érte el a HACS-ok döntési kompetenciája és ezzel a tengely végrehajtásának LEADER-szerűsége az elvárt mértéket. Ezt a kört szinte egyöntetűen minden HACS nagyon pozitívan értékelte. Ebben a körben volt adott, hogy maga a HACS dönthetett arról, mely pályázatok támogatása járul hozzá leginkább a HVS céljaihoz.” Az ex-post értékelés a HACS-ok jelentőségét is értékelte.

„A legtöbb vidéki térségben a HACS-on kívül nem volt olyan térségi szereplő, amely igyekezett a legkisebb faluba is eljuttatni az információkat a pályázatokkal kapcsolatos lehetőségekről; biztosította az állandó rendelkezésre állást, a pályázati tanácsadást; emberarcúvá formálta a nehezen átlátható pályázati rendszert... A HACS munkaszervezetek a pályázatok szempontjából meghatározó időszakokat (pályázati beadás, kifizetési kérelem benyújtása, monitoring, stb.) megelőzően rendszeresen tájékoztató előadásokat tartottak... Ez a projekt-generálási folyamat tette lehetővé sok, olyan vállalkozó, önkormányzat, civil szervezet segítségét, fejlesztését, akik a LEADER illetve a munkaszervezet segítségével valószínűleg nem jutottak volna el a pályázásig.

A HACS-ok munkaszervezetei jelentős szerepet játszottak a helyi szereplők kapcsolatainak erősítésében, a települések közötti együttműködések elmélyítésében, a tartós együttműködések kialakításában, a közös gondolkodás kultúrájának gyakorlattá válásában és sok esetben vállalkozói hálózatok kialakításában. Ezek a tevékenységek tudták létrehozni azt a bizalmi kapcsolatokon alapuló társadalmi szövetet, ami LEADER módszer és a helyi vidékfejlesztési kapacitás egyik leglényegesebb eleme.” <https://www.palyazat.gov.hu/az-j-magyarorszag-vidkfejlesztési-program-2007-2013-utlagos-ex-post-rtkelse> 684.p

2014-től napjainkig

2014-el új programozási időszak kezdődött, mely újabb fordulatot hozott a vidékfejlesztésben és a LEADER programban. A 2014-es kormányalakítás után a Miniszterelnökséghez került a vidékfejlesztés és az irányító posztokra a Miniszterelnökséget vezető miniszter emberei kerültek. A szervezeti és személyi változásokon túl az IH-t a kormány intézményi decentralizációs programja révén Kecskemétre költöztették. Ezt a döntést egyöntetűen mindenki rossznak és károsnak tartotta a program szemponjából. A már gyakorlatot szerzett munkatársak nagy része nem vállalta a Kecskemétre költözést vagy a napi ingázást és más munkahelyet keresett magának. Egy szakértő a hazai politikai zsargonban közismert kifejezéssel jellemezte a döntés következményét: „ilyen „böszmeséget” egy ország még nem csinált, hogy egy projekt zárásakor és az új kezdetekor teljesen kicserélni a szakembergárdát. Ez nonszensz, amikor a maradék források felhasználásáról és egy új tervezéséről van szó.” Az intézményi átszervezés másik állomása az MVH volt, melyet a választások után két évvel „megszüntettek”, feladatait a Magyar Államkincstár vette át. Ez részben csak cégtábla csere volt a központi és regionális szinteken, de sok munkatársat el is küldtek. Ugyanakkor beléptették a megyei kormányhivatalokat a rendszerbe, és feladatot kaptak a program szakmai segítségére. A személyi és szervezeti változások nyilván hatással voltak a vidékfejlesztési rendszer működésére. A rendszerre ki lehetett volna tenni az ’átépítés alatt’ táblát. Erre utalnak az alábbi vélemények: „... ha a kincstári szervezetben nincs korábbi MVH-s munkatárs, akkor nem biztos, hogy választ kapunk a kérdéseikre, mert ott is idő

kell a betanulásra.” A másik tartalmi megjegyzésben már benne van a LEADER program és az akciócsoportok körüli 10 éves huzavona: „A korábbi ígérek, megállapodások ellenére, hogy a HACS-oknak nem kell a pályázatkezelésben részt venniük, kvázi hatósági funkciót ellátniuk, ez az ígéret mégsem teljesül. A különféle háttéralkuk révén ezt a feladatot, - amire nem készültek az akciócsoportok, - mégis rátolják az akciócsoportokra.” Más interjúalany hasonlóan vélekedett e kérdésről: „2014-től 2018 áprilisig úgy tudtuk, hogy pályázati ügyintézés a HACS-ok nem végeznek, a jogosultság ellenőrzést a Kincstár és a kormányhivatal fogja végezni. És hova jutotunk? Mi csináljuk.” A Vidékfejlesztési Program 2015-ből még így rendelkezik e kérdésről: „A 2014-2020-as időszakban a delegált kifizető ügynökségi feladatok megszűnnek, a munkaszervezetek irodái megnyílnak a helyi szereplők előtt, így a munkaszervezetek aktívabb és szerteágazóbb térségfejlesztési feladatokat látnak el.”

https://www.palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_által_elfogadott_operativ_programok_2014_20 (835p).

A 2014-20-as agrár-vidékfejlesztési programban a LEADER program már nem külön tengely, hanem a program 6. prioritásának egyik eleme. A vidéki területek kiegyensúlyozott fejlesztésére a program mintegy 5,57%-ot irányozott elő, ennek egynegyede a LEADER forrás. Összességében, a teljes agrár-vidékfejlesztési program költségvetéséből (I. és II. pillér) a LEADER programra mintegy 1,55% esik. (Vidékfejlesztési Program kézikönyv 2015:5-6p).¹³ Korábban a HACS-ok a 3. tengely pályázatainak menedzselése révén ennek többszörösét kezelték. Az új időszakban csak a LEADER forrás áll a helyi közösségek rendelkezésére, egy átlagos méretű HACS esetében mintegy 400 millió FT értékben, holott korábban ez akár 2 milliárd Ft körül is lehetett, akciócsoporttól függően. 2013-14-ben a régi vezetés még 17%-os költségvetési részesedést tervezett a LEADER HACS-oknak, melyből 5%-ot, hogy ha szükséges, központi döntéshozatal céljára szántak. A vidékfejlesztési program Miniszterelnökséghez kerülésével a LEADER programnak tervezett költségvetési aránya a jogszabály által előírt minimumra csökkent. A korábbi elképzelést félretették, az új miniszter¹⁴ erre utasította a program tervezőit és ezzel erőteljesen behatárolta a LEADER akciócsoportok új mozgásterét. Az agrár-vidékfejlesztési program fő prioritása a hatékonyság, versenyképesség, az agrárvállalkozók támogatása lett.

A 2014-20-as időszakra összesen 103 LEADER egyesület került elfogadásra, 3014 települést és 3885163 lakost lefedve. Az átlag akciócsoporthoz 29 település tartozik, 37720 fővel. Egy átlag településnek 1300 fő a lélekszáma. Magyarország újfent LEADER ország lett, lefedve a vidéki területeket, bár ennek hátrányát és káros hatását a menedzselésre korábban már sokan felismerték. A LEADER csoportok fejlesztésére a hétéves időszakra 41 milliárd 290 millió Ft-ot irányzott elő a vidékfejlesztési program, egy átlagos akciócsoport 7 év alatt fejlesztésre 400 millió FT-ot fordíthat. A program működési költségeire 7 milliárd 895 millió Ft jut, az átlagos HACS-ra pedig 76 millió 654 ezer Ft a 7 éves időszakra. Ha e számokat leosztjuk mondjuk egy településre és egy évre, akkor ezek az összegek már könnyebben felfoghatónak és jóval szerényebbnek tűnnek, mint amit az országos adatok sugallnak. Az átlag LEADER HACS 1 évre jutó fejlesztési forrása 57 millió 268 ezer Ft, egy átlag településre 1 évre elvileg 1 millió 975 ezer Ft. fejlesztési forrás jut. Természetesen az átlagszámok semmit nem mondanak, hisz a pályázati rendszer verseny alapon működik, de érzékeltetik azt a nagyságrendet, amivel a helyi közössé-

¹³ A Közös Agrárpolitika I. pillérére jutó támogatás összege, 8916 millió Euró. A II. pillérre 4145 millió Euró esik, ebből 690 millió Euró a vidéki térségek kiegyensúlyozott fejlődésére, melyből a LEADER program részesedése 192 millió Euro. A VP EURO –Forint átváltást nem adott meg, az majd a tényleges projektmegvalósítás során kerül meghatározásra. 2015. augusztus 10-én az Euro-Forint árfolyam 311,27 Ft volt.

¹⁴ Városi legenda, hogy a miniszter nem szerette a LEADER-t és ez az attitűd hatott is. Az adminisztráció ezt úgy fordította le magának, mondja az egyik megfigyelő, hogy „hivatalból utálni kellett a LEADER-t.”

gek dolgoznak. Nagyon meglepődne az olvasó, ha az agrártámogatások egy átlag gazdálkodóra vagy az átlagtelepülésre eső összegét a fentiek mellé tennénk.

Az új programozási időszak a fenti tényezők miatt nem indult kedvezően a helyi közösségek számára. 2015 végéig, ugyan még folytak utómunkálatok a korábbi időszakból, de azok a HACs-ok, ahol nem voltak projektek a 3. tengelyből, finanszírozás nélkül maradtak. Ez azzal a szabályozási hibával függött össze, hogy a működési költségek folyósítását a fejlesztési források kifizetésével kötötték össze. A LEADER esetében ugyanakkor vannak hosszú időszakok, amikor nincsenek fejlesztési költségek, de tevékenységek vannak.

A működéssel kapcsolatos finanszírozás-hiányos időszak azzal járt, hogy sok HACs elvesztette munkaszervezetét, gyakorlatilag felfüggesztődött a működés. Az egyik HACs vezető értékelése szerint „az első időszak úgy indult, hogy több mint egy évig mindenféle finanszírozás nélkül működünk, aki kapott hitelt a bankjától, az jól járt, de volt egy csomó, akik nem kaptak, ott teljesen megszűnt az egész, a munkaszervezet és minden.” Ez különösen súlyos következménnyel járt olyan térségekben, ahol pályázati rendszerekhez értő embereket nem könnyű találni.

Az előbbieket fényében nehezen (vagy nagyon is jól) érthető, hogy 2015-ben a Monitoring Bizottság rendes ülés helyett írásbeli eljáráson keresztül jóváhagyta, hogy LEADER működési költségekből mintegy másfél milliárd forintot átcsoportosítsanak a fiatal gazda programra, miközben a HACs-ok egy részének már nem volt működési forrása. Holott az Ex-post értékelés azt állapította meg, hogy „Összességében a HACs-ok felelősen és takarékosan gazdálkodtak, ezt bizonyítja a számukra jóváhagyott 1.501.487.534 Ft fel nem használt működési forrás, amely a 2015-ös szinten további 9 hónap működésre lett volna elegendő a HACs-ok számára.” <https://www.palyazat.gov.hu/az-j-magyarorszag-vidkfejlesztasi-program-2007-2013-utlagos-ex-post-rtkelse> 419p.

2015-re a HACs-ok egy részénél már olyan súlyossá vált a helyzet, hogy eredménytelen egyeztetések után a LEADER HACs-ok képviselői kisebbszajta tüntetést szerveztek és petíciót írtak az EU képviselőnek, eredmény nélkül. A vidékfejlesztés hazai vezetői nem érezték sajátjuknak a problémát és az EU-ra mutattak. Bár ismertek voltak a korábban leírt nemzetközi példák, nem érezték affinitást, hogy erre megoldást találjanak. A HACs-ok képviselői a probléma fölvetésével és megoldás keresésével eljutottak a DG AGRI egyik igazgatójájig is, mivel a gondot az EU szabályozás hibája okozta.

Utólag, az egyik hazai agrárpolitikus így vélekedett a LEADER-ek pénzügyi válságáról és általában a LEADER akciócsoportok szerepéről. „A LEADER is miről szól? Önszerveződésről, saját helyi szerveződésről. Ehhez képest még mindig tartja magát az rossz beidegződés a térségünkben, nemcsak Magyarországról beszélek, hogy kicsit szidjuk az államot, szidjuk a központot, de valójában nagyon sok esetben ötle várjuk a megoldást, az eszközöket, mindezt. Ez pont ellentétes a LEADER filozófiájával, pont az ellenkezője. Nagyon tanulságos volt, amikor kimaradtak források, nem volt finanszírozás. Nagyon sok LEADER csoporttal beszéltem, volt, aki meg tudta oldani ezt a helyzetet, volt, aki várta, hogy segítsenek rajta, volt, aki Münchhausen báróként kihúzta magát a csávából. Azt gondolom, hogy nem kell a központra várni, nem kell az államra várni, nem kell folyamatosan azt remélni, hogy majd megsegítenek. Mért kéne? A LEADER pont erről szól, hogy ott helyben, önszerveződő módon, saját erőforrásokra támaszkodva kell közösséget teremteni. Ha az állam segítséget ad, adjon; ha az EU segítséget ad, adjon; de nem szabad kizárólag arra támaszkodni. Milyen önszerveződés az, ami kizárólag felülről várja a segítséget? Az egy kiegészítő jellegű támogatás, ami ha jön, örülünk neki, de ha nem, akkor is életben maradunk. Azok a csoportok, akiknél jártam, segítség nélkül is talpon maradtak.” Ez az érvelés emlékeztet az amerikai pionírok felfogására: „segíts magadon és az Isten is megsegít”. Ez a felfogás nem érzékeli kellő árnyaltsággal a magyar vidék problémáit, azt, hogy az elmaradott, hátrányos helyzetű térségekben már eltűnt vagy egyre kisebb az a kapacitás és szervező erő, mely az említett önszervezést meg tudná tenni. 1998-ban, a hazai vidékfejlesztés hőskorában, Font Erzsébet, az akkori Földművelési Minisztérium vidékfejlesztési főosztály

vezetője még ezt írta: „Ahány vidék, annyi öntörvényű szerves fejlődés eredménye, amelyet külső hatások többször megzavartak, ezért ma már nem képes az egyensúlyt helyreállítani. Az újabb szükségszerű beavatkozásoknál viszont nagyon kell vigyázni, hogy ne részenként, hanem szerves egészként, ne országos irányelvekkel, hanem empátiával, helyileg kezeljük a vidék problémáját. (Font E: 1998:30)

A finanszírozási krízis megoldódása után a HACS-ok képviselői is részt vettek a LEADER működéssel kapcsolatos tárgyalásban a pályázati ügyintézésről, jogosultság ellenőrzésről stb. Egy ponton túl azonban már csak az IH és a Kincstár tárgyalt egymással, a HACS-okat kihagyták az egyeztetésből. A döntést, hogy a jogosultság ellenőrzést majd a HACS-oknak kell végezniük, egy munkaértekezleten jelentették be a HACS-ok képviselőinek 2018 tavaszán. Pedig a Naturama szövetség és az ex-post értékelés is megállapította, hogy a delegált feladat a HACS-ok munkaszervezetei kapacitásainak döntő többségét, 80-90%-át lekötötte. A HACS-ok tényleges feladataira a munkaszervezetek energiáinak csak 10%-a jutott. A mostani időszakra a HACS-ok többsége feleannyi munkatárssal rendelkezik, mint korábban, a költségek csökkentése miatt.

A pénzügyi válságon túl további fejlemény volt a HACS-ok számára, hogy a jogszabály változások okán olyan konkurencia is támadt, ami elvitte a HACS-októl a munkatársak egy részét. A HACS-okhoz tartozó falusi önkormányzatoknak ugyanis az új szabály szerint csak önkormányzati többségi tulajdonú szervezetek írhattak pályázatot, ami azt eredményezte, hogy a bizonytalan finanszírozású LEADER-ektől a munkatársak egy része átpártolt az önkormányzatok nonprofit szervezeteihez. Ráadásul, más operatív programok, mint az EFOP vagy a TOP, jelentős pályázati forrásokat hirdettek, amelyek mellett a LEADER források települési szinten nem voltak számottevőek. Az egyik munkaszervezeti vezető ezt így érzékeltette: „A vidékfejlesztés alapvetően mezőgazdasági fejlesztést jelent, locsolást, tárolókat, állattartást stb. A vidéki közösségek megerősítése áttolódott a TOP-ba, meg az EFOP-ba, ha őszinték akarunk lenni. Tehát a LEADER maradt egy ilyen minimál forrás, elsődlegesen beruházási céllal, hiszen a fő indikátorunk a teremtet munkahely, erre a megnevezhetetlen, értelmezhetetlen forrásmennyiségre. Eközben a TOP-okban, EFOP-ban nyomják ki a közösségfejlesztő meg kulturális közösségfejlesztő programokat, bejött a CLLD, eltolódtak a hangsúlyok. Ebből a kiindulópontból nézve ... a mi programjaink meg forrásunk eltörpült azok mellett a források mellett,... mikor ott egy település a fenti célokra 50-55 milliót nyerhet.”

A LEADER program 2014-től 2017 közepéig alulfinanszírozottan, a túlélésért küzdött. A 2014 utáni időszakra egyfajta ciklikusság jellemző a LEADER-re. Nagy aktivitás egy adott időszakban, majd visszaesés, és ez ismétlődik, ahogy a projekt ciklus halad előre a maga útján. Nem egy előrelátható, tervezhető folyamatról van szó, hanem különféle fentről lefelé irányuló rángatásokról. Az egyik szakértő úgy fogalmazott, hogy minden ad-hoc alapon megy „ad-hoc-osítás”-ként jellemezte a jelenséget. Az aktív időszakokban pl. a helyi fejlesztési stratégiák készítése, vagy pályázati felhívások elkészítése, nagy energiák mozgósítása, majd a dokumentumok elkészülte után megint visszaesik az aktivitás. A működést a politika választási ciklusai is befolyásolták.

Ha a programtervezés, menedzselés időrendjét vizsgáljuk, a VP alapján következőket tudjuk azonosítani: Az előzetes programtervezés nemzeti szinten 2012-ben indult el és az év decemberében a program első változatát is bemutatták, még az EU által elkészítendő sablon nélkül. A programtervezet társadalmi vita céljára később elérhetővé vált a MNVH illetve a Hermann Ottó Intézet honlapján. A program 3. verziójának társadalmi vitáját már a Miniszterelnökség koordinálta. További egyeztetések után végül a Bizottság számára a program 6. változata került hivatalos benyújtásra, a hozzá tartozó Stratégiai Környezeti Vizsgálattal együtt 2015. február 6-án. Az írásos véleményezéseket követően a beérkezett észrevételek alapján 2015. április 1-jén Kecskeméten fórum megrendezésére került sor, ahol a társadalmi partnerek külön meghívásra kerültek. A tervezési folyamatról, a fölvetett tartalmi kérdéseket a VP 16. fejezete foglalja össze.

Ha teljes folyamatra rátekinünk, azt állapíthatjuk meg, hogy a lehetséges kedvezményezett feletti szinteknek, a nevezzük őket 'felépítmény'-nek, a HACS-okat is beleértve, 6 évig kellett dolgozniuk, amíg a folyamat eljut addig a pontig, hogy valami megmozdulhat vidéken. Ez persze így sommás megállapítás, mert az előkészítési folyamatba bevonták a legalsó szintet is, de ami a lényeg: hogy el tudjanak indulni a pályázati 'versenyben', ahhoz ennyi idő kellett. Nem túl sok ez egy kicsit? Van ennyi 'ideje' a vidéknek, a helyi közösségeknek várakozásra?

LEADER program 2018 nyarán ott tart, hogy az EU 2015. augusztus 10-én elfogadta a magyar stratégiát, majd azt követően a HACS-ok is elkészítették saját stratégiájukat. Kiírták a pályázati felhívásokat, azokra már beérkeztek pályázatok, zajlik a hiánypótlás, de pályázati értékelések eredményeire a pályázók leghamarabb 2019 elején számíthatnak. Azaz, a programozási időszak 6. évére jut el hazai LEADER, hogy az akciócsoporthoz a vállalkozók, helyi civil szervezetek, önkormányzatok hozzákezdhesenek terveik megvalósításához. A VP programban ezt az állapotot már 2016 első negyedévére állították be.

Az új programozási időszakban tehát a LEADER program minimumra állított költségvetéssel indult, a befogadó agrár-vidékfejlesztési programban pedig az agrárprioritások az elsősorban. Folytatódik az a folyamat, amit Kovács Imre már 2011-ben megállapított. „Az AVOP vidékfogalma tehát határozottan (fejlesztés-) *politikai és hatalmi érdeket követ*. Az agrárius szempontok mellett csak akkor használ más vidéképeket, ha azok a mezőgazdaság-fejlesztés érvrendszerét erősítik. Az AVOP a mezőgazdaság jelenlétével határozza meg elsősorban a vidéket, ami nem illeszkedik a gazdaság és társadalom valós folyamataihoz és ellentét a tudományos kutatások eredményeivel.” (Kovács 2011,41)

Programértékelések külső szemmel - 2010-2016

2010-es év nemcsak a politikai váltás, hanem a különböző programértékelések időszakának kezdete. A RuDI átfogó európai kutatásról már írtunk. Még abban az évben készült egy félidős értékelés a vidékfejlesztési program előrehaladásáról, továbbá, az Európai Számvevőszék is készített egy jelentést a LEADER programról. 2012-ben az Állami Számvevőszék is vizsgálta a vidékfejlesztési célkitűzések megvalósítását. Végül, 2016 decemberében fejeződött be a 2007-2013-as program utóértékelése. Ezek az értékelések különböző mértékben, de hatottak az európai szintű szabályozásra és programirányításra és közvetetten a hazai menedzselésre is.

Az EU Számvevőszék 2010-es jelentése a LEADER programról és a hozzá tartozó EU Bizottsági észrevételek különleges olvasmány, magyarul is olvasható az 5/2010 különjelentés. <https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/search.aspx?k=K%C3%BCI%C3%B6njelent%C3%A9s%20LEADER%20program%202010&start=1>

A számvevőszék auditorai a LEADER elvek figyelembevételével elsősorban a pénzügyi követelmények szemszögéből vizsgálták a program megvalósulását a kiválasztott HACS-ok, a nemzeti irányító testületek és az EU illetékes intézmények vizsgálatával. A LEADER program elvi követelményeit alapul véve, a jelentés elsősorban tünetekre, jelenségekre mutatott rá, ugyanakkor nem vizsgálta az okokat, a helyi kontextust, a helyi kultúrát, szükségleteket, hagyományokat stb. A részleteket az alábbi 4 fő megállapítás alá szervezték:

- Az akciócsoporthoz a LEADER-megközelítés gyakorlatba ültetése során csak korlátozottan érvényesítették a LEADER program sajátosságainak értéknövelő potenciálját, bár az ellenőrök találtak követendő példákat is.
- Az akciócsoporthoz nem tartották eléggé szem előtt a hatékonyság, illetve a méltányos és átlátható eljárások szükségességét
- A Bizottság és a tagállamok nem voltak elég szigorúak, így az akciócsoporthoz mellett ők is felelősek azért, hogy a LEADER megközelítés lehetséges többletértéke csak részben valósult meg. Nem korlátozták ugyanis megfelelő intézkedésekkel a költségeket és kockázatokat.

- A Bizottság és a tagállamok nem tudják kimutatni, hogy milyen többletértéket hozott a LEADER-megközelítés alkalmazása, és egyelőre nem értékelték a járulékos költségeket és a kockázatokat.

Tanulságos, hogy a Bizottság szinte hasonló terjedelemben válaszolt a jelentés 126 pontjára és a 19 háttér-magyarázatra, rámutatva azokra a LEADER jellemzőkre, helyi sajátosságokra és más tényezőkre, amelyek helyi szinten hatnak.¹⁵ Kétségtelen azonban, hogy a kritika egy része ült és védhetetlen volt. A Számvevőszék jelentése, az a követelés, hogy nagyobb pénzügyi fegyelem és szigor, eredményes pénzgazdálkodás érvényesüljön a LEADER program tekintetében is, a későbbiek során érezhetően megjelent a program irányításában. Erre utal többek között Karolina Jasinska-Mühleck, az EU Bizottság DG Agri munkatársa, a finnországi Hämeenlinna-ban, a LEADER 20 éves ünnepségén elmondott beszéde 2016-ban, amikor kifejezetten utalt a számvevőszéki jelentésre és az azt követő átalakításra. Hangsúlyozta, hogy a LEADER elveket együtt, egy csomagban kell alkalmazni.

Az a követelés, hogy minél inkább számszerű indikátorokkal fejezzék ki a LEADER HACS-ok tevékenységüket, a LEADER tevékenységek jellegéből következően nem könnyen teljesíthető. A 2007-13-as hazai programidőszak ex post értékeléséből kiderül, hogy a LEADER-re a program megfogalmazói nem tudtak hatásindikátorokat megjeleníteni. (Ex-post értékelés: 742) Mivel minden térség egyedi és különleges, a specifikumokból nehéz átfogó, mindenkire érvényes hatásindikátorokat kreálni. Viszont a kvalitatív értékelések a nehézségek ellenére bemutatták a LEADER program sok értékét - közösségteremtés, kezdeményezések, nem formális hálózatok, emberek bevonása stb.

Az EU Számvevőszék után az Állami Számvevőszék tartott vizsgálatot 2012-ben a vidékfejlesztésről „Jelentés a vidékfejlesztési célkitűzések megvalósítására, a helyi közösségek szerepének megerősítésére fordított pénzeszközök felhasználása eredményességének és hatékonyságának, a vidéki életminőség javításában betöltött szerepének ellenőrzéséről” címmel. A kritikus anyagból a pályázatok menedzselésére, a kommunikációra vonatkozóan mindössze egy gondolatot idézek:

„Az Irányító Hatóság a pénzügyi források iránti igények benyújtására ritkán és rendszertelenül adott lehetőséget. A kérelemkezelést ellátó MVH és a delegálási szerződés alapján a LEADER HACS munkaszervezetek nem voltak kellően felkészültek a beérkezett kérelmek feldolgozására és értékelésére az egyes intézkedések tervektől eltérő indítása, a kérelembenyújtási időszakokban felhalmozódott feladatokhoz képest elégtelen kapacitások miatt. A ritkán meghirdetett kérelembenyújtási időszakok alkalmával felhalmozódó jelentős mennyiségű feladat hozzájárult ahhoz, hogy a támogatási kérelmek feldolgozásának időtartama rendszeresen és jelentősen (átlagosan 394 nap) meghaladta a 2007. évi XVII. törvényben előírt²⁴, az ügyintézés egyes szakaszainak végrehajtására vonatkozó határidőket.¹⁶ A kifizetési kérelmek feldolgozásának és teljesítésének átlagos 63-129 napos időtartama minden jogcímnél meghaladta az MVH rendelkezésére álló határidőt.” (ÁSZ,24). A fenti problémát az EMVA ex-post értékelés így látta: „...az (Kifizető) Ügynökség kis helyi kirendeltségekként szerette volna igénybe venni a HACS-ok szolgáltatásait, amelyre a HACS-ok háttérét biztosító civil szervezetek nem voltak képesek egyenletes minőség biztosítása mellett a teljes időszakban.” (EMVA Ex-post értékelés 426p) Az 2007-13-as vidékfejlesztési program ex-post értékelését egy nagy szakmai konzorcium végezte. Az ex-post értékelés kritikus és rendkívül alapos, minden kérdésre kitérő munka, mintegy 750 oldal, terjedelemben közelíti a program és melléklete mintegy 1000 oldalához. A kitűnő

¹⁵ Leader képzések anyaga lehetne ez a jelentés.

¹⁶ Az eredeti szöveg lábjegyzete: A 2007. évi XVII. törvény 41., 55. és 56. §-ai – 2010. december 23-ától hatályos előírásai szerint – a hiánypótlásra az ügyintézési határidő kezdetét követő 45 munkanap, döntéshozatalra szintén 45 munkanap, rangsor állítása estén 3 hónap állt az MVH rendelkezésére. A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról 22 munkanapon belül kellett az MVH-nak döntenie.

munka egyik korlátja, hogy erősen irányított jellegű volt, a Bizottság által előre meghatározott kérdésekre kellett válaszokat adniuk. Így a fogalmazás rendkívül kifinomult és udvarias, de többek között azok az érdekek, személyi és hálózati kapcsolatok nem köszönnek vissza belőle, amelyek végül is a folyamatokat irányítják vagy nagyban befolyásolják. Gyakorlati haszna a megjelenéskor a tekintetben korlátozott volt, hogy az új programozási időszak tervezése után 2 évvel állt rendelkezésre, így a 2014-2020-as programozásnál nem lehetett figyelembe venni. Ez az időelcsúszás egyébként az EU értékelési rendszer egyik gyenge pontja.

A politikák átvitelének, átvételének dilemmái új környezetben és a demokrácia kérdései

A vidékfejlesztés mai és jövőbeni fő kérdése, milyen módon és elvek alapján lehet egy egyszerűbb vidékfejlesztést megvalósítani. A vidékfejlesztés és a LEADER program Európában az elmúlt 27 évben, Magyarországon pedig az elmúlt 14 évben jelentős eredményeket ért el, ám súlyos problémákkal is szembe kell néznie, az alul-finanszírozottság, a bürokratizmus és a bizalom hiánya miatt. A nagyszerű elvek, melyeket akármelyik politikai döntéshozó vagy bürokrata felülírhat, a papírtömegeket elváró pályázati gyakorlat, melyek nagy részének nem sok értelme van, az állandóan módosított szabályok, a kifizetéssel kapcsolatos tortúrák erősen visszavetk a LEADER program iránti kezdeti lelkesedésből. A bizalmatlanságra épülő program és a helyi szinttől az EU intézményekig terjedő bürokratikus hierarchia újratermeli a bürokráciát, amitől a helyi szint nem tud menekülni. Minderről a legfrappánsabb látéleletet a NATURAMA Szövetség értékelése adta. A LEADER-nek szánt feladatok elvégzéséhez „...autonómiára, valódi decentralizációra van szükség és arra, hogy az irányítási rendszer bizalomra épüljön; az átláthatóság és az elszámoltathatóság minden irányban, a rendszer minden résztvevőjére érvényes legyen; és hogy a normatív kontrol mellett az emberi döntés, a személyes felelősség, a morális kontrol is szerepet kapjon. Magyarországon a LEADER központi végrehajtási rendszere nem ezekre az alapelvekre épült. A program központi menedzsmentje és politikai irányítása minden eszközt megragadott az ellenőrzés megtartására. Ezzel nagymértékben csorbult a helyi autonómia, ugyanakkor a központi intézmények (MVH, IH) nem voltak felkészülve a kontroll gyakorlására, így nem készültek el időre a jogszabályok, adatlapok, ellenőrzések. A következmények ismeretek: felkészületlen végrehajtás, rossz, átgondolatlan, ráadásul állandóan változó szabályok, teljes átláthatatlanság (lentől felfelé), bizalmatlanság, a hivatalok kockázatelhárító magatartása, ket-tős-hármas mérce, káosz minden téren. A jelenlegi rendszer elvileg autonómiát ad a HACS-oknak (ez kikerülhetetlen EU követelmény), de közben minden mozdulatukat figyelemmel kíséri és ellenőrzi, ami pazarló és nagyon rossz hatásfokú rendszerhez vezet. A legjobb példa erre a jelenlegi pályázatkezelés, ahol az amúgy is a végtelenségig leszabályozott, a munkaszervezetek által elvégzett pályázatkezelést (A ügyintézés) az MVH nagyon magas arányban még egyszer elvégzi (B ügyintézés) ellenőrzése során. Európában még hasonló gyakorlatra sem találunk példát.” <http://www.abakonyvert.hu/naturama-2> 4p. Ez a látélelet a korábbi időszakról szólt, de a jelenlegi időszak eddigi lépései sem túlságosan biztatóak.

Föltehetjük a kérdést. Vajon beigazolódik-e a francia kutatók, Marie-Claude Maurel és Pascal Chevalier kételye a policy átvitel, átvétel sikerességét illetően? Egy adott társadalmi-gazdasági- kulturális közegben sikeres modell más környezetbe ültetve, ugyanolyan szabályokkal, hasonló vagy másfajta eredményeket hoz? Ha a LEADER program a még nem teljesen kialakult demokráciákban kerül megvalósításra, ahol mindig van kísértés az autokratikus megoldásokra, a fentről lefelé irányuló parancsokra, gyámkodásra, a klientúra építésre és sajátos ’redistribúcióra’, ez természetes velejárónak tekinthető, vagy más megoldásokkal kell ezeknek a jelenségeknek elejét venni? Az új demokráciákban ennek így kell lennie, vagy ez a kelet-európai kultúra sajátossága?

Ha nem demokratikus szemüvegen, hanem pragmatikus nézőpontból tekintünk a LEADERRE, a Kelet-Közép Európában megszokott fentről lefelé irányítás szempontjából, akkor a LEADER program az adminisztráció szempontjából nem egy lelkesedést kiváltó lehetőség,

hanem egy nehezen kezelhető probléma halmaznak tekinthető. A helyi közösségek, (pontosabban a helyi, települési közösségek együttese) ezerféle problémát, térségi szerveződést, összefogást, érdeket, különböző stratégiákat és embereket jelentenek. Egyenruha fazont, vezényelt menedzselést e sokszínű közösségekre fentről rendkívül nehézségekkel lehet ráhúzni, holott az adminisztráció szereti az egyen-vonalasítást, az egyszerű tömegmegoldást. Ily módon a LEADER állandó probléma és feszültségforrást jelent az állami bürokrácia (és a politika) számára is. A vidékfejlesztés menedzselésének legfőbb jellemzője a bizonytalanság és az előrelátás hiánya. A tapasztalati tudás nem jelent értéket, nem hagyományozódik egyik generációról a másikra, sem a vezetőknél, sem a munkatársaknál, akik körében nagy a fluktuáció. A vezetők pár év szolgálat utáni elmozdítása, továbbléptetése vagy leváltása is a bizonytalanságot erősíti. A kézi vezérlés miatt a rendszer telítődik különféle frusztrációkkal, ami a rendszer minden szereplőjében - a helyi közösségektől bezárólag - nyomot hagy. Az ilyen rendszert úgy lehet menedzselni, hogy a vezetők vagy szoros ellenőrzés alatt tartják a folyamatokat, vagy távol tartják tőle magukat (ahogy ez nálunk történik), vagy decentralizált, bizalmi alapon egy másfajta rendszert építenek fel.

Amennyiben feszültségek támadnak, melyek meghaladnak egy bizonyos szintet, akkor a helyi szereplők könnyen transzformálhatják a problémákat politikai mezőbe is, mint ahogy ez többször megtörtént Magyarországon és Európa más országában is. Ez többnyire további szigorítással, határidőkkel, személycserékkel jár, ami még tovább növeli a rendszerben a bizonytalanságot és bizalmatlanságot. A LEADER-nek ez a pragmatikus értelmezése nem olvasható ki a brossúrákból és az EU retorikából, a megvalósult hazai és Kelet-közép európai gyakorlatból viszont erre lehet következtetni.

A LEADER más tekintetben a politika számára nem elhanyagolható rendszer, mert képes elérni a helyi embereket, ezért nagy a kísértés a program valamilyen szintű befolyásolására a szervezeti formákon, vezetőkön stb. keresztül. Azoknál a HACS-oknál, ahol 2010-es választás előtt az akkori kormány iránt elkötelezett vezetők voltak, ők a parlamenti választás után szépen visszaléptek és helyükre az új kormánynak tetsző vezetők kerültek. A szervezeti formát is egysegiesítették a választás után. Egy szakértő „mérgezésnek” minősítette azt a jelenséget, ahogy a pártpolitika 2010-ig próbálta gyanús szoci együttműködésnek feltüntetni a LEADER-t. A hatalomváltás után, amikor már az összes vezető kormánypárti lett, a negatív kommunikáció árnyéka továbbra is rávetült a LEADER-re.

Az alulról építkezőnek tartott, de valójában fentről irányított rendszer Magyarországon állandó késésben van a bürokratikus hierarchia tanuló, újrakezdő karaktere, a szabályok folyamatos módosítása, túlbiztosítása és más tényezők miatt. A program szervezeti és menedzsment rendszere néhány évente átszerveződik, a központi és területi menedzselő állami apparátus állandó mozgásban van. A nagy fluktuáció következtében a tudás és tapasztalat nem halmozódik fel az apparátusban. Ezt a 2007-13-as program ex-post értékelése tudatos és tervezett jelenséggé minősítette „...a teljes rendszer a humán erőforrások minél hatékonyabb kihasználására, és cserélhetőségére rendezkedett be”. (Ex-post 422p.). Ez a felfogás is a bizalom és (ön)bizalom) alacsony szintjére utal. A legnagyobb állandóságot és tudásbázist a vidékfejlesztésben a LEADER HACS-ok vezetőségei, munkaszervezetei jelentik, ha csak valamilyen hiba nem csúszik be a folyamatba, mint pl. 2014-15-ben, amikor az Irányító Hatóság nem tudott megoldást találni a HACS-ok működési költségeinek finanszírozására.

A nagypolitika nem a program belső elvei és értékei, hanem saját szempontjai és érdekei szerint nyúl a programhoz, határidőket, prioritásokat, vezetőket ad, stb. Helyi szinten mindez egy idő után komoly csalódottságot, elfordulást eredményez. Magyarországon többek véleménye szerint, a korábbi lelkesedés nagyrészt elveszett, mára csak beletörődés van a 'megváltoztathatatlanba', a rendszer 'uralkodik' a közösségeken és a pályázókon.

Egy, a témát jól ismerő szakértő így összegezte és általánosította a problémát. „Ahhoz, hogy a LEADER jó eszköz lehessen, bizalom és együttműködési kultúra kell. A mi országunk ebben sérült a legnagyobbat, nemcsak most, hanem az előző ciklusban is. Ezzel a kettővel végtelenül visszaélték. Az egész rendszer arra ösztönöz, hogy ne legyen együttműködés. Papíron

igen, de egyébként a rendszer arra épül, hogy kaparj kurta, azonnali forintosítás, önző, pillanatnyi érdekek. Hosszú távon egy ilyen rendszer nem tud gondolkodni, csak pillanatnyi érdek van, és ha nem elégül ki, akkor lemaradsz valamiről. Itt egy LEADER-szerű együttműködésnek milyen tere lehet?”

Ezek a körülmények a lehetséges kedvezményezetteknek is próbatételt jelentenek. „Úgy legyél hiteles, hogy közben ne nézzenek futóbolodnak”, mondja egy civil vezető, utalva arra a dilemmára és tudathasadásos helyzetre, amibe civilek kerülnek, a vidéki helyi problémák és a megoldásukhoz ajánlott bürokratikus eljárások ismeretében.

Az EU - miközben kísérleti programot hirdetett, majd beemelte azt a mainstream vidékfejlesztésbe - 'nem látta előre,' hogy ezt a 'laboratóriumot' meg kellene óvni annak az óriási bürokratikus és jogi felépítménynek a nyomásától, ami az EU-t és programjait jellemzi. Az 'alulról építkezés' a megvalósult módon csupán félig sikerült történet, mert valójában a bürokrácia, a túlszabályozás az EU-tól kiindulva ott van az eljárásokban. Pedig nagyon fontos lenne, hogy az adminisztráció ne nyomja agyon a közösségeket. Élhessenek valós döntési, ellenőrzési lehetőségeikkel, bizalom alapján, bürokrácia nélkül.

Az intézményrendszer aránytalan és folyamatos módosításra szoruló szabályrendszert zúdít a helyi szint közösségeire, civilekre és önkormányzatokra és a vállalkozni szándékozókra. A bonyolult szabályrendszer kiskorúsítja a helyi szereplőket, állandóan tanácsokat, értelmezéseket kell kérni, meg kell konzultálni a fensőbbsséggel a kérdéseket. A menedzselő intézmények munkatársai sincsenek tisztában teljes körűen a szabályok tömegével, körükben is nagy a szakodás, hogy a túlszabályozást követni tudják.

Az emberek túlnyomó része nem ismeri sem a jogszabály tömeget, ami a LEADER-hez is kapcsolódik, sem azt a szaknyelvet, ami a vidékfejlesztésben kialakult.¹⁷ Csak a retorikát és biztatást hallja, és csak később szembesül a követelményekkel. Azt hallják az emberek, LEADER így meg LEADER úgy, alulról építkezés, stb. és közben a dolgok jelentős része fentről vezényelt, szabályozott világ. A bizalmatlanság különösen visszatetsző, ha azt vesszük figyelembe, hogy többnyire elmaradott, hátrányos helyzetű vidéki térségek közösségeiről és kis támogatásokról van szó.

A vidékfejlesztés rendszere egy másik informális politikai szabályhoz is igazodik, melynek lényege, hogy 'pénzt vissza nem adunk' az EU-nak. Ez azt jelenti, hogy a menedzselő intézmények vezetői még inkább bebiztosítják rendszerüket, hogy abban a hazai vagy EU-s auditorok ne találjanak kivetnivalót. A felsőszintű döntések háttérét közelről ismerő szakértő ezt egyértelműen meg is fogalmazta: „az MVH mindig állam volt az államban, erősebb volt bármelyik szereplőnél. ... Ők az EU kifizető ügynöksége voltak, ők diktálták a szabályokat, de folyamatosan a külső audittól félték. Ők nem nekünk akartak megfelelni, hanem az Uniónak.” EZ a deklarált elv és gyakorlat most is érvényes. Kísérletezésről, ami fontos kulcsszava a LEADER-nek, tehát szó sincs, helyi szinten. A másik vonatkozása ennek a kérdésnek, hogy minden pénzt el kell költeni, ami fesztett program és projekt ütemezéshez vezethet. 2017 végére már meghirdetésre került (többé-kevésbé) minden pályázati felhívás, nyilván olyan minőségben, amit a fesztett munka lehetővé tett.

Hangulatjelentés a helyi közösségektől és az Irányító Hatóságtól

A LEADER program történései - nemcsak az utóbbi négy esztendő, hanem a 2004-től számított változások - nyomot hagytak a LEADER-ben dolgozók, önkéntesek és kedvezményezettek hangulatán és hozzáállásán. Helyi szinteken többnyire kevés személyi változás van a fő érintettek körében, csupán a politikát és eljárásokat hirdetők körében nagy a mozgás. A hivatkozott Font Erzsébetet és csapatát legalább 5-6 csapat követte már országos szinten, akik tanulták, hirdették

¹⁷ Erre legjobb példa maga vidékfejlesztési program, ami egy művelt és képzett ember számára is olvashatatlan és érthetetlen a szak kifejezések stb. tömege miatt.

és magyarázták a vidékfejlesztés mibenlétét és szabályait. Az induláshoz képest az elmúlt időszak alatt a vidékfejlesztés szakmává nőtte ki magát, egyetemeken tanítják, diplomát lehet szerezni ebben az összetett témában. Kovách Imre és kollégái az EU alapok menedzselésére szakosodott szakemberekre és a jelenségre a 'projekt osztály' kifejezést alkották meg. Az adminisztráció nagyrészt fel is szívja az új ismeretekkel rendelkező fiatalokat és karrier lehetőséget is kínál nekik.

Ebben a 'hangulatjelentésben' a LEADER programban dolgozók, aktivisták, stb. összesen 25 fő véleményét és vélekedését tükröztetem vissza. Ezek olyan gondolatok, érzések, megállapítások, amelyekből többek között a folyamatokra, a bizalom szintjére és sok más olyan érzelmi tényezőre is lehet következtetni, melyek befolyással bírnak a helyi akciócsoportok és a program menedzselésére. A HACS-ok alapállását jól megvilágítja az alábbi vélemény: „Mi nem egy budapesti irodából látjuk a pályázókat, ezekkel a pályázókkal együtt élünk, lehet, hogy a munkáltatóink is köztük vannak.” Ahhoz, hogy kiegyensúlyozottabb legyen a kép, a vidékfejlesztés adminisztrációjában dolgozóktól is kértem véleményt a tanulmány első változatáról.

Az interjúalanyok véleménye a jelenlegi időszakról sok kérdésben- árnyalat- vagy hangsúlybeli különbségekkel - összecseng. Az elhangzottakon érződött a hazai LEADER program közel két évtizedes történetének lenyomata. Ugyanakkor eltérő egyéni vélemény, megközelítés is volt, tapasztalatától, egyéni habitustól függően.

A 2014-20-as időszakra „a késés, a csúszás a kulcsszó. Van, ami jó irányban változott, van, ami nem.” összegezte a jelenlegi helyzetet egy munkaszervezeti vezető. Egy másik szerint „A mostani rendszer lassúbb, kevesebb a forrás, nagyobb a szabadság”. Megint más azt mondta, hogy: „Igazából lelkesebb volt a 2017-13 -as LEADER időszak. Aztán ott történt elég sok olyan esemény, főleg a pályázatok adminisztratív szintjén, ami miatt elég pesszimistává vált a rendszer.... Az egész LEADER olyan, mint amikor berakják a nyugdíjas otthonba, mindenki elveszíti a motivációját. Azt látom, hogy ilyen kapkodós helyzet van, nincsenek a feladatkörök lehatárolva, ... mindenki csak a mának él, csak a mai napot éljük túl.”

A helyi közösségekkel kapcsolatban így vélekedett az egyik helyi vezető: „Nem nagyon van aktivitás, mindenki érzi, hogy ez az eltelt 2-3 év lelőtte az aktivitást. Van 20-25 ember, akiknek a tervezésben voltak projekt ötleteik, van egy civil kör, van egy-két vállalkozó, ennyi.” A visszafogottságra a következő magyarázatot adta az egyik választott vezető: „2015 őszén összeverődött ez a gárda, mi tényleg alulról tervezve, szakmai hozzáértő emberek, szétbontva, szakterületekre, minden területen volt 2-3-5 szakértő és gyakorlati megvalósító, és ezek az emberek föllekesedtek. Ez volt 2016 tavaszán. Most 2018 nyara van, eltelt két és fél év és még nincs elbírált pályázat.”

A z IH és a HACS-ok kapcsolatában, stílusában sokan pozitív változásokat tapasztaltak. „A legkevésbé basáskodós a hozzáállása a mostani IH-nak. A korábbinál, mint a katonatisztek, parancsolgattak. A mostani IH tájékoztat, segít, ha kérdés van, de érezni lehet, hogy ők is tanulják a leckét”. Többen állítják, hogy a „LEADER-be nem szólt bele senki, nem volt központi ráerőszakolt irányelv. Tény és való, hogy nem adtak a szánkba semmit, a programot tényleg a helyiek dolgozták ki, ott volt a TKCS, és abból építettek pályázatokat.” Ebből következett a másik pozitív változás, hogy „a stratégiakészítés, az intézkedések, felhívások alakítása szabad módon mehetett végbe, nagyon széles tárházat használhattunk minimális korláttal. A stratégiai tervezési lehetőségeink köre javult.” A kommunikációban is partneri a viszonyt említettek a HACS-ok képviselői az IH-val kapcsolatban, akik próbálnak, szeretnének segíteni, de igazából, még nincs meg a tapasztalatuk.

Az információval, képzéssel kapcsolatban már több hiányérzet és javaslat is megfogalmazódott: „Az is egy nagy probléma, hogy nincs egy olyan fórum, ahol a jó ötleteket országossá lehetne tenni. Európához képest nekünk nincs egy ilyen fórumunk. Minden országban van egy olyan díj, mellyel értékeli a jó kezdeményezéseket és néhány díjat kiosztanak. Én ezt nagyon hiányolom. Nincs az a tapasztalatcsere, fórum, vagy évente egy nagy LEADER zárónap, nálunk ilyen sincs.” Más vezető ugyanezt hiányolja: „negatív változás, hogy kevesebb a lehetőség az

országos találkozásra, és nincs visszajelzés. Nincsenek meg a fórumok, ahol a hazai jó gyakorlatok szerepet kapnának. Nincs szakmai tapasztalatsere, még olyan sincs, mint az előző időszakban.” Egy másik vélemény szerint: „Folyamatos tanulás és kommunikációs áram minden tagállamban jelen van, nálunk nincs ilyen.” „Majdnem minden országban van egy folyamatosan működő LEADER munkacsoport, ők folyamatosan üléseznek legalább negyedévente, rendszeresség van benne. Országos kétnapos fórumok, évente legalább egy van.”

A képzéssel, felkészüléssel kapcsolatban „...kellettek volna több napos képzések, de ez elmaradt, mind a városi mind a vidéki HACS-oknál. A mentoring is elmaradt. Ugyanúgy a végrehajtáshoz is kellene, mert most olyan akciócsoportok ’ügyintéznak’, akik még életükben nem látták az elektronikus felületet, az egész borzalmas adminisztrációt, egyedül vannak.” Korábban az MNVH révén sokkal hatékonyabb támogatást kaptak a HACS-ok, (éves rendszerességgel tanulmányutak, egyéni pályázatok, ELARD tagság, kétnapos kompetencia-fejlesztések, munkacsoportok...stb. működhetek az MNVH LEADER szakosztály keretein belül). Az MNVH átszervezése óta sokkal kevésbé hatékony az ilyen jellegű támogatás. Más vélemény szerint: „A mostani időszakra általánosan azt tudom mondani, hogy nincs kitől kérdezni. Most már senki nincs azokból, akik korábban voltak.... Júniusban lementünk egyeztetni a kormányhivatalba, egy számítógép nélküli teremben ültünk, kaptunk egy 148 oldalas segédletet, ennyi. Átfogó képzés 2007 óta nem volt.”

Az ’új munkamegosztás kockázatairól’, ami a pályázatok feldolgozására, értékelésére stb. vonatkozik, többen úgy vélekednek, hogy „Ebben a rendszerben nagyon könnyű hibázni és pályázók komoly kockázatot vállalnak.”

Az ellenőrzés és menedzselés kérdéséről eléggé szigorúak a vélemények: „a közösségi jogszabályok ilyen szintű bürokráciát nem írnak elő, de amikor jön az audit, ők maguk terjeszkednek túl azon, amit az uniós döntéshozók jogszabályi keretek között meghatároztak. Nem a jogszabály, hanem az ellenőrzési rendszer a kritikus pont. Az MVH korábban a bűnösség vélelméből indult ki, ez volt a kiindulás.”

A magasabb szintű politikára mutatott az az észrevétel, ami a ’vidékfejlesztésért’ (a pénzért) folytatott presztízsharcot említette az intézmények és politikai személyek között. Miután a vidékfejlesztés átkerült a Miniszterelnökséghez, az FM háttérintézményeiben ezt a szót, hogy vidékfejlesztés, nem lehetett kiejteni és használni.

Az új pénzügyi feltételekhez történt alkalmazkodást mutatja a következő megjegyzés: „Túl vagyunk az első pályázati körön, civil szervezetek nem is pályáztak be, mert annyira alacsony az összeg, hogy nem éri meg pályázni a járulékos költségek miatt. Minden ugyanaz, mint ha egy nagy projektet csinálnál, ugyanúgy el kell számolni, ugyanolyan bürokratikusán és nyilván egy civil szervezet ezt nem tudja csinálni. ... Sajnos semmiféle egyszerűsített pályázat vagy elszámolási rend nincs. Mindent végig kell bogarászni.” Más is hasonlóan vélekedik: „A gond abban van, hogy nagyon picik a források és azokért a picik forrásokért ugyanazt a bürokratikus folyamatot kell végigcsinálni.”

Az értékelési rendszer is szóba került: „A rendszernek megint hibája, hogy a Közreműködő szervezet most azt várja, hogy legalább 130-140%-ban túlpályázzák a felhívásokat, nincsenek köztes értékelések.”

A HACS-ok munkájával kapcsolatban elhangzott: „Az adminisztrációnak nincs hozzáadott értéke. A mostani tervezésnél is annyi meghatározó szempontnak kellett megfelelni, ami nem veszi figyelembe a helyi sajátosságokat. Olyan feltételek voltak a pályázati kiírásoknál, ami nevetséges volt vagy nem teljesíthető. A helyi sajátosság nem számít.” Végül egy pesszimista vélemény szerint: „A bizalmi elvre még nincs megérve Magyarország”.

A helyi közösségek, munkaszervezetek hozzáállásáról a saját nézőpontjából fogalmazott véleményt az adminisztráció egyik dolgozója a tanulmány első munkaváltozata alapján. Többek között a HACS-ok hozzáállását egyes esetekben megbotránkoztatónak vagy érdektelennek tartja, hiányolja, hogy nem esik szó az „az alapvető kapcsolattartás, az alaptudás, az értel-

mezőképesség, és az „e-mail nem olvasásból” fakadó hiányosságáról”..., holott ez nem ismeretlen a HACS-ok számára sem.

Az IH segítő szerepével kapcsolatban úgy látja, hogy az országos fórumok, rendezvények esetén „a HACS-ok $\frac{3}{4}$ -e (jobb esetben) vesz csak részt ezeken...”¹⁸ A képzéseken ésszerű, egyszerű, érthető előadások és válaszok hangzanak el az IH és a Kincstár részéről, a kérdések feltételére nincs semmilyen korlát, mégis a megjelentek számára viszonyítva – kevés HACS fülébe jut el az információ és a képzés után még hónapokig ugyanazok a kérdések felmerülnek, amelyeket az IH és a Kincstár természetesen megválaszol.” Gyakorlatilag ezért nem látja „értelmét több képzést tartani. Minden egyes régiós értekezletükre elmegyünk, amelyekre meghívunk bennünket, ha tartanak maguk között jó gyakorlat átadást, ott vagyunk. Jobban működnek a helyi kezdeményezések (ez is LEADER specifikum), mint amikor országosan tartjuk a képzést egy általunk meghatározott időpontban.”

Az IH-val kapcsolatos napi aktivitást érzékelteti az alábbi: „Naponta átlagosan 50-60 e-mailre válaszol az IH (ezen felül a Kincstár válaszai is hasonló nagyságrendet képviselnek), a kormányhivatalok munkáját pedig felmérni sem tudom. Szó szerint éjjel-nappal dolgozik csak az IH-n 6 ember azért, hogy a HACS-oknak segítsen, a Kincstárnál 2-3 kolléga biztosan, a kormányhivataloknál pedig megyénként minimum egy ember. Bárki bármikor felhívhat bennünket és bejöhét, minden problémára próbálunk a legjobb tudásunk szerint megoldást találni. Tájékoztatókat kb. hetente küldünk egy-egy mindenkit érintő témában, szintén a munka segítése céljából.”

A 'bizalmi elv' érvényesítésével kapcsolatban a tapasztalatokra hivatkozva úgy vélekedik, hogy az nem működhet, és az alábbiakkal támasztja alá: „a határidők be nem tartása, a számos esetben érzékelhető tudáshiány, illetve az egyértelmű javaslatok (javaslatok, nem utasítások) mellőzése érhető tetten. Ezen felül a tucatnyi tájékoztató e-mail, telefonhívások ellenére sem sikerül a legegyszerűbb módosítások, iránymutatások végrehajtása (néhány HACS kivételével). És persze a hozzáállás a működési forrásokhoz, a munkához és az őket segítő kollégákhoz.” Más vélemény szerint a bizalmi elvet jelenleg a HACS működési költségeinél tudták érvényesíteni, a költségek 15%-át átalányban lehet elszámolni, minden alátámasztó dokumentum nélkül.

A fenti, egymástól eltérő nézőpontok kibékítése nem feladata e tanulmánynak. Csupán azt érdemes megjegyezni, hivatkozva az eddig leírtakra, továbbá a korábban idézett LEADER vezető 10 évvel ezelőtti panaszára (lás a tanulmány 8. oldalát) hogy menedzsment szempontból, ami az eredményt és hatást illeti, a LEADER ugyanott tart, mint 10 évvel ezelőtt. Vagyis, ugyanattól szenved mindkét oldal, miközben nagyon alacsony a bizalmi szint egymás iránt és előfordul az egymásra mutogatás. Érdemes idézni Nemes és Varga (2014) tanulmányát, akik a vidékfejlesztés két alrendszerét - központi, politikai és helyi, heurisztikus – elemezve arra következtetésre jutottak, hogy „A vidékfejlesztés két világa valójában csak együtt, egy integrált rendszerben képes minőségi eredményeket, strukturális változásokat elérni, akkor, ha a tudások, erőforrások, érdekek és törekvések egymást kiegészítve, egy irányba hatnak. Az általános tapasztalat mégis az, hogy a központi és a helyi szint általában nem érti egymást, integráció helyett sokszor dezintegrációt, együttműködés helyett konfliktust és értetlenséget, fejlődés helyett pedig az erőfeszítések ellenére a társadalmi, gazdasági, természeti problémák súlyosbodását tapasztaljuk.”

Dilemmák, fölvetések, következtetések

„Akár jó ez nekünk, akár rossz: mi mindannyian életünket helyi társadalmakban éljük” írja két amerikai szerző, David Brown és Louis E. Swanson a *Challenges for Rural America in the Twenty First Century* című könyvükben. Mennyire más lenne a vidékfejlesztés, ha a bizalomra,

¹⁸ Az idézet további részét már nem tettem be a szövegbe, mert fáradtság vagy egyéb ok miatt túlságosan szubjektívre sikeredett.

az adott szóra, a helyi közösség döntésére és ellenőrzésére épülne? Mennyi mindent mellőzni lehetne a jelenlegi rendszerből?

A bizalomnak óriási tudományos irodalma van a szociológia, pszichológia, marketing menedzsment és egy sereg más tudományterületen. Stephen M.R Covey és Rebecca Merrill A bizalom sebessége (The speed of Trust) című könyvükben bemutatják a bizalom (vagy a bizalmatlanság) mindenre kiterjedő hatását és erejét. Könyvük az alábbi gondolattal kezdődik:

„Egy dolog van, ami közös minden egyénben, kapcsolatban, csoportban, családban szervezetben, nemzetben, gazdaságban és a világ valamennyi civilizációjában – egy dolog, ami ha eltűnik, elpusztítja a leghatalmasabb kormányt, a legsikeresebb üzletet, a legjobban virágzó gazdaságot, a legjobb barátságot, a legbefolyásosabb vezetést, a legerősebb jellemet és a legnagyobb szerelmet. Más oldalról, ha fejlesztik és felemelik, ebben az egy dologban benne rejlik a lehetőség, hogy páratlan sikert és gazdagságot teremtsen az élet minden területén. Mégis, ez a legkevésbé megértett, a leginkább elhanyagolt és legjobban alábecsült lehetősége életünknek. Ez a dolog a bizalom.”

A bizalommal kapcsolatos mítoszokat és realitásokat egy táblázatban foglalták össze, amit érdemes végiggondolni mindenkinek, hogy milyen előnyökkel járna, ha erre épülne többek között a LEADER program.

1.táblázat: Mítosz és valóság

Mítosz	Valóság(reality)
A bizalom egy puha tényező.	A bizalom „kemény”, valós és számszerűsíthető. Mérhető a sebességre és a költségekre gyakorolt hatása.
A bizalom lassú.	Semmi sem vetekszik a bizalom sebességével.
A bizalom kizárólag a tisztességre épül.	A bizalom a jellem (ami magában foglalja a tisztességet) és a kompetencia funkciója.
Vagy van bizalom, vagy nincs.	A bizalmat lehet teremteni és lerombolni is.
Ha elveszítjük a bizalmat, nem tudjuk helyreállítani.	Bár nehéz, az esetek többségében helyre lehet állítani az elveszett bizalmat.
A bizalmat nem lehet tanítani.	A bizalmat hatékonyan lehet tanítani és tanulni és jelentős stratégiai előnnyé alakítható.
Túl kockázatos megbízni az emberekben.	Nagyobb a kockázat nem bízni az emberekben.
Egyszerre csak egy emberrel lehet kialakítani a bizalmat	Az egy emberrel kialakított bizalom elvezet a sok emberrel kialakított bizalomhoz.

Forrás: Covey: 47. p.

Dr. Szilágyi Judit az említett könyv előszavában írja: „A bizalmat ...ma már nem kezelhetjük a széplelkű emberek „jó, ha van” stratégiájaként. A bizalomra szükség van, mivel a legfontosabb dolgok sem az életben, sem az üzletben nem működnek bizalom nélkül. ...A bizalom azonban nem jön létre magától. A bizalmat ki kell építeni, meg kell tartani, s ha sérül, helyre kell állítani – márpedig mindez csak tudatos munka eredményeként lehetséges, ami szinte soha nem megy gyorsan és könnyen”.(10p)

Azt tartja a magyar közmondás, hogy „a **hazug embert** hamarabb utoléri, mint a sánta kutyát.” Kanadában két kutató, [Nancy L. Carter](#), [J. Mark Weber](#), (2010) erre tudományos bizonyítékot is szolgáltatott 2010-ben, bizonyítva, hogy azok az emberek, akik bíznak másokban, jobban felismerik a hazugságokat, mint a bizalmatlanok és cinikusok, akik pedig jobban hisznek a hazugságoknak és hazugoknak és könnyebb őket becsapni.

Tágabb kitekintésben nézve, az elmúlt 50 évben óriási tudományos munkák születtek az emberi, kulturális és társadalmi tőkéről, és azok szerepéről a közösségekben, és tömegével van-

nak közösségi gyakorlati tapasztalatok is. Elinor Ostrom közgazdasági Nobel díjat kapott azért, hogy bizonyította és meghatározta azokat az elveket, amelyek alapján a közösségek önszervező módon tudnak működni és ily módon cáfolta azt katasztrófába torkolló képet, amit Hardin 'A közlegelők tragédiája' című könyvében modellezett. A tudomány által feltárt sokrétű és gazdag tudás ellenére a LEADER alapállása a bizalmatlanság. Mindez többnyire a szegény, forrás- és humán erőforrás-hiányos vidéki térségekben történik, ahol nem ritkán a megszokottság, beletörődés és tanult tehetetlenség (Seligmann) uralkodik.

A LEADER módszer nagyon vonzó és nem kevesen vannak, akik minden áron elkötelezettjei ennek, mert látják a hasznosságát, a lényegét, melynek eredménye, ha sokszor nem is kézzel fogható, de sokat jelent az adott közösség számára, előmozdítja az életüket. A társadalmi tőke, kulturális tőke fejlesztés és ennek hatása a vidék és területfejlesztésben mégsem kap olyan hangsúlyt a döntéshozóknál, mint egy számvevőszéki jelentés. Nem értékelődik kellőképp az az önkéntes munka és erőfeszítés sem, amit helyben csinálnak az emberek, hogy életük jobbá váljon. Ki méri a bizalom növekedését, az együttműködés szintjének emelkedését, új hálózati működést, stb. a LEADER programon keresztül? Ezeket számba véve egészen más képet lehetne kialakítani a programról, mint szigorú fiskális szemlélettel. Ha ezt a közösségek elvégeznék helyi szinten, az többszörös haszonnal és realisabb képpel járulna hozzá a megítéléshez.

Idealista közelítéssel úgy vélem, hogy a jövő vidékfejlesztését a helyi közösségek felelősségére és döntésére lehet és kell építeni. Az emberek túlnyomó többsége becsületos, nyugodtan akar aludni, szembenézni közössége tagjaival, büszke akar lenni az eredményeire. Felelősséget vállal, írásban is szavát és nevét adja a dolgok valóságáról és vállalja a közösség ellenőrzését is. Ehhez viszont bizalom kell.

Felhasznált irodalom

- CARTER N.L.- WEBER. J.M. (2010) Not Pollyannas: Higher Generalized Trust Predicts Lie Detection Ability. *Social Psychological and Personality Science*, 2010; 1 (3): 274 DOI: [10.1177/1948550609360261](https://doi.org/10.1177/1948550609360261)
- CHEVALIER P. – MAUREL M.C:(2010): Policy Transfer of the Local Development Model. The LEADER Program Implementation in Central European countries. Paper presented at the Regional Studies Association Annual International Conference in Pécs.
- COVEY S. ÉS MERRILL R. R. (2011) The Speed of Trust. The one thing that changes everything. Free Press (2006) magyarul: A bizalom sebessége. HV Kiadó. ISBN: 9789633040645. 414p.
- FONT E. (1998) A vidék gondja globális vagy lokális kérdés? A Falu. 3. szám. 30p.
- FORGÁCS B.(2009): Forgács Barnabás levele a HACs-oknak. Üzenet a beszámolófelületről. Email üzenet.
- HUSZERL J. - PÉTERFI F. (2004): A VFC LEADER program felmondása. Parola 2004. 1.szám
- KASSAI ZS. - FARKAS T. (2007): A LEADER + program alulnézetből Comitatus 2007 szeptember.
- KOVÁCS É. SZERK. (2007) Közösségtanulmány. Módszertani Jegyzet.publ: Néprajzi Múzeum és PTE-BTK Kommunikáció-és Médiatudományi Tanszék.438p.
- KOVÁCH I. (2000): LEADER, a New Social Order and the Central- and East- European countries. *Sociologia Ruralis* Vol. 40, No 2, April 2000 181-189.p.
- KOVÁCH I. (2012) A vidék az ezredfordulón. A jelenkori magyar vidéki társadalom szerkezeti és hatalmi változásai. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (Szociológia Intézet). Argumentum kiadó.244p.
- KOVÁCH I. (2016) (Földek és Emberek. Földhasználók és földhasználati módok Magyarországon, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Debreceni Egyetem Kiadó Budapest 2016. 177p.

- KOVÁCS D. - PÓLA P. - FINTA I. (2011) A LEADER program és az alulról építkező vidékfejlesztés néhány tapasztalata Magyarországon. (The Leader programme and conclusions of the bottom up rural development in Hungary.) In: Gazdaság és Társadalom. 2011/3-4. 81-109.p. http://gt.nyme.hu/gt_2011_3-4_05_kovacs_et_al.html
- KOVÁCS K. ÉS VÁRADI M. M. SZERK. (2013) Hátrányban vidéken. Argumentum kiadó 384p.
- KOVÁCS K. SZERK. (2016) Földből élők. Polarizáció a magyar vidéken. Argumentum Kiadó. 532p.
- KULCSÁR L. (2017) A vidékfejlesztés elméleti megközelítése: regionális és kulturális összefüggések. Publ. Kriterion Könyvkiadó és Pro Ruris Egyesület. 228p.
- MÉSZÁROS I. SZERK. (2008) Tudásalapú Vidékfejlesztés – Új Magyarország Vidékfejlesztési Program III. tengely. Kézikönyv 2008-2015. Magyar Leader Szövetség. 454p.
- LUKESCH R. (2007) The LAG Handbook. A guide through the Stunning World of local action groups. Leader + Observatory.
- NEMES G.- VARGA Á.: (2014) *Gondolatok a vidékfejlesztésről.* Educatio 2014/3. 384-393.p.
- PATKÓS, CS. (2014): A LEADER-program Európában és Magyarországon. *Educatio* (2014) 3. szám. 394-402.p.
- RAY C: (2000) LEADER projektek az Egyesült Királyságban és más Uniós tagállamokban in: Műhelybeszélgetések 1. A SZIE Vidékfejlesztési és Szaktanácsadási Intézetének és a Gödöllői Petőfi Sándor Művelődési Központnak a kiadványa Gödöllő 2000. 12p.
- RAY C. (2000): The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. *Sociologia Ruralis* Vol. 40, No 2, April 2000 163–171. p.
- SHUCKSMITH (2000): Endogenous development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from the LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis* Vol. 40, No 2, April 2000 208-218. p.
- THUESEN A.A:(2010): Is LEADER elitist or Inclusive? Composition of Danish LAG Boards in the 2007–2013 Rural Development and Fisheries Programmes. *Sociologia Ruralis* Vol. 50. January, NO 1. 31-45p.
- VÁRADI M. SZERK. (2008) Kistelepülések lépéskényszerben. Új Mandátum Könyvkiadó. 661p.

Internetes hivatkozások

<http://www.rudi-europe.net> vagy <http://www.ccri.ac.uk/rudi/>
www.transleader.webnode.hu
<http://www.abakonyvert.hu/naturama-2>
https://www.palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_altal_elfogadott_operativ_programok_2014_20
<https://www.palyazat.gov.hu/az-j-magyarorszag-vidkfejlesztési-program-2007-2013-utlagos-ex-post-rtkelse>
<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/search.aspx?k=K%C3%BCI%C3%B6njelent%C3%A9s%20LEADER%20program%202010&start1=1>