

A többszintű kormányzás gyakorlati tapasztalatai a LEADER fejlesztési módszer tükrében Magyarországon

FINTA ISTVÁN: tudományos munkatárs; ELKH KRTK Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; finta.istvan@krtk.hu; <http://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

Bevezetés

Ismeretes, hogy a LEADER fejlesztési módszer – mely épp 2021-ben ünnepelte harmincadik „születésnapját” – alapvető célja az alulról építkező közösségek civil, vállalkozói, és önkormányzati tagjainak összefogása annak érdekében, hogy a közösen kidolgozott, komplex, egymást kiegészítő fejlesztési elképzeléseik megvalósítása hozzájárulhasson a közösség, a térség fejlődéséhez, és ezáltal elősegítse az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 174. cikkében megfogalmazott területi különbségek mérséklését. E fejlesztési módszer sikeresnek bizonyult az olyan országokban, ahol a demokratikus értékekre építve önálló döntéshozó, vagyis egyfajta kormányzási szintként válhatott részévé a fejlesztéspolitikai intézményrendszernek. A LEADER, illetőleg a más elnevezésű, de azonos tartalmú CLLD (közösségvezérelt helyi fejlesztés) többszintű kormányzásban betöltött szerepére számos uniós szintű dokumentum is rámutatott¹. A kérdés csupán az, hogy az a fejlesztési módszer, amely Európa nyugati felében komoly fejlődési pályát futott be, és az uniós fejlesztéspolitika rendszerében elsőként a közös agrárpolitika, majd pedig a kohéziós politika egyik meghatározó elemévé vált, vajon milyen sikereket tudott elérni egy olyan posztszocialista országban, mint Magyarország.

A LEADER fejlesztési módszer sikerességének, eredményességének főbb feltételei

A LEADER fejlesztési módszer – mely a vidéki Magyarország terület- és vidékfejlesztési intézményrendszerében a helyi szinthez, a polgárokhoz legközelebb álló szervezetrendszer képezi – sikeres működése az alábbi feltételek teljesüléséhez köthető:

- Politikai támogatottság, és tényleges partnerség:
- Döntési mozgástér:
- Kompetenciák és készségek a szervezeten belül:

- Megfelelő finanszírozás:

- A tevékenységhez, a fejlesztési módszer sajátosságaihoz illeszkedő területi lépték:

- Az alkalmazott eljárásrend egyszerűsége.

Az egyes feltételek részletes bemutatása önálló tanulmányok tárgya lehet, így ehelyütt csupán néhány fontosabb összefüggésre, kapcsolódási pont megvilágítására nyílt lehetőség.

Politikai támogatottság, tényleges partnerség

Ahogy ezt már az EGSZB Roman Haken által jegyzett jelentése² is leszögezi, a politikai támogatottság elengedhetetlen a LEADER/CLLD, és annak segítségével, a többszintű kormányzás sikeres megvalósításához. Ha ugyanis a központi fejlesztéspolitikai filozófia szöges ellentéte a LEADER megközelítésnek, akkor ilyen „ellenszélben”, az állami támogatás teljes hiánya mellett, nagyon nehéz eredményeket elérni. Magyarország unitárius állam, a területi szintek közötti hatalommegosztás hagyományai nélkül. A tapasztalatok azt mutatják, hogy – kormányzatoktól függetlenül – a rendszerváltás óta eltelt három évtized alatt nem fejlődött a politikai kultúra olyan szintre, amely érdemben segítené, az alulról építkezés, a többszintű kormányzási módszerek – és ezzel együtt a hatalommegosztás – támogatását. Itt nem érvényesül az a modern államokra vonatkozó megállapítás, mely szerint az irányítási rendszerek széttöredeztettek, és számos kormányzati hierarchia létezik, saját feladatokkal, felelőségekkel, amelyek különböző szinteken működnek. (Popering-Verkerk, et al 2016) A politikai támogatottság, illetőleg a partnerség hiánya komoly szerepet játszik abban, hogy a többszintű kormányzás előnyei, az előremutató uniós szintű dokumentumok követelményei nem érvényesülhetnek Magyarországon. Mindeközben „Brüsszel”, vagyis unió ellenes megnyilvánulások sem ritkák a posztkommunista államokban. (William, 2021)

Egy elfogadó, támogató környezet, a részvételi demokrácia mechanizmusainak hiányában a helyi kezdeményezések elfogadottsága még inkább ki van szolgáltatva egy, vagy néhány – megfelelő pozícióban lévő személy – szubjektív megítélésének. (Zuzana et al., 2018) A 2007-2013-as időszak első felében például olyan pozitív döntés született, amely alapján a LEADER szervezetek közreműködése mellett történhetett a nem tipikusan mezőgazdasági fejlesztések (kulturális örökség, alapszolgáltatások, vidéki turisztikai

fejlesztések) támogatása. 2010-től azonban már sor került egy központosítási kísérletre (mikrovállalkozások, turisztika), ám a nem túl sikeres központi pályázatot követően a feladatok visszakerültek helyi szintre. Egészen 2014-ig létezett partnerség a kormányzat és a LEADER szervezetek között (amelyet aktív monitoringbizottsági munka, szervezett találkozók, rendezvények fémjeltek). 2014 után nem csupán a partneri kapcsolatok kezdtek el gyengülni, de közel másfél éven keresztül – egy közösségi jogszabályértelmezés miatt – a LEADER szervezetek számára a kormányzat a két programozási időszak közötti átmenet folyamán nem biztosított semmilyen működési forrást. A 2021-2027-es programozási időszak – pontosabban a 2020-2022-es átmeneti időszak – küszöbén az együttműködés formális elemei is megszűntek létezni (monitoringbizottsági részvétel, a közös rendezvények, hivatalos találkozók eltűntek).

Magyarországon a 2021-2027-es programozási időszak vidékfejlesztési tervezésébe a LEADER szervezeteket – több hivatalos kezdeményezés ellenére – semmilyen hivatalos formában nem vonták be. Igaz, az Irányító Hatóság arról sem tudott, hogy a Bizottság 2014. január 7-i 240/2014/EU rendeletének 4. cikk (1) bekezdésében szereplő IV. pontja szerint ilyen kötelemük lenne. Az nehezen érthető, hogy milyen problémát okozott volna a központi tervezés, és a kormányzati döntéshozók számára a társadalom, és egyes szakmai álláspontok széles körű ismerete, az innovatív elképzelések beépülése, egyáltalán a jövő iránti érdeklődés, esetleg a közösségben történő gondolkodás csíráinak az elültetése. A partnerség ilyen szintű negligálása felülnézetből (uniós szintről) talán észre sem vehető, hiszen – mélyebb vizsgálatok nélkül – papír szerint minden rendben van (papíron létezett egyfajta társadalmasítás). Ezzel kialakul egy papír-partnerség. Kérdés, hogy az alülnézetből tisztán látszó visszáságoknak lehet-e bármilyen következménye, ami a partnerség – de inkább egy demokratikus működés – súlyát, vagy súlytalanságát képes mérni, és korrigálni, ha szükséges.

A helyi szintű kezdeményezések politikai támogatottságát – pontosabban annak hiányát – jól érzékelteti az is, hogy a 2014-2020-as időszakban a kohéziós politikán belül a várásokban kialakított közösségvezérelt helyi fejlesztéseket (CLLD) nem továbbfejlesztették, hanem egyszerűen megszüntették a 2021-2027-es időszakban. Magyarországon a korábbi városi CLLD, és a vidéki LEADER összekapcsolása olyan történelmi lehetőséget teremtett volna, ahol a vidéki és városi, helyi sajátosságok alapján kialakított programok

egymást kiegészítve, a szinergiákra koncentrálnak jelentősen csökkenthetők volna a városi-vidéki térségek közötti fejlettségi különbségeket, erősíthetők volna a többszintű kormányzás gyakorlatát a centralizáció további térnyerése helyett. (Ez a stratégiai irány és fejlesztéspolitikai filozófia szöveg ellentétben áll a Régiók Bizottsága 136. plenáris ülésén – 2019. október 7-9. – megfogalmazott vélemény 7. pontjának tartalmával, illetőleg az Európai Parlament 2018. április 17-i (2019/C 390/07) állásfoglalásának 12. pontjával). Elgondolkodtató, hogy az Európai Unión belül töretlenül létezhet olyan fejlesztéspolitikai rendszer is, amely nem csupán az uniós szintű fejlődési irányokat nem követi, de inkább a múltbeli rendszerek (pl. szocializmus) megoldásai, mechanizmusai fele fordul vissza.

Megfelelő finanszírozás

A területi különbségek mérsékléséhez, a perifériák felzárkóztatásához elengedhetetlen a gazdaság növekedési pályára állításához szükséges kritikus tömeget³ elérő forrás rendelkezésre bocsátása. (Ez a 2007-2013-as időszakban sem volt biztosított, ám a 2014-2020-as időszak forrásai olyan drasztikusan csökkentek, hogy a fejlettebb térségek tökeeringósebb vállalkozásai már pályázni sem voltak hajlandók rá. A szemléletesség kedvéért egy 45 településből álló két járásra (LAU 1) kiterjedő LEADER szervezet önkormányzatai, vállalkozói, és civil szervezetei számára hét éves időszakra annyi pénzt (1 095 000 €) biztosítottak, amelyből 2015-ben egy db körforgalom készülhetett el egy főúton. A vidék, és a LEADER program ilyenén történő megítélése azóta is komoly értékrendi kérdéseket vet fel.

A vidék számára a lényegi problémát továbbra is az jelenti, hogy a területfejlesztési források nem a vidéki térségekben realizálódtak, a 2021-2027-es időszak Európai Regionális Fejlesztési Alap céljai és forrásai pedig olyan szinten váltak városközpontúvá, hogy az inkább eredményezi a területi különbségek növekedését, mintsem csökkentését. Eközben az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap céljai és forrásai leszűkülnek a mezőgazdaság támogatására, így a vidék lakossága – melynek megélhetését több, mint kétharmad részben nem a mezőgazdaság biztosítja – két szék közé kerülve, sehonnét nem remélhet megfelelő uniós támogatást.

Magyarországon nem elhanyagolható szerepű a 2018-as választásokat követően meghirdetett, nem uniós, hanem kizárólag nemzeti finanszírozáson alapuló ún. Magyar Falu program. Ez a támogatási rendszer azonban – csakúgy, mint a fejlesztéspolitika

egésze – centralizáltan, nem alulról felfelé építkezve működik, bizonyíthatóan erős pártpolitikai befolyás, a többszintű kormányzás lehetőségének teljes kizárása mellett.

Az EMVA források 5%-os részarányára alapuló, az ország teljes vidéki térségeinek lefedettsége mellett LEADER program olyan csekély forrásokkal rendelkezik, amely nem csak a területi különbségek csökkentésére képtelen érzékelhető hatást gyakorolni, de a többszintű kormányzás érvényesülésének is komoly korlátját képezi. (Zárójelben megjegyezhető, hogy a 2014-2020-as időszak tervezésének kezdetén a Bizottság képviselői jelezték a források elaprózódásának veszélyét, ha a program továbbra is teljes országos lefedettség mellett folytatódik. A tervezés végén az illetékes miniszter és a Bizottság felsővezetése között tárgyalásra került sor, melyet követően már nem kifogásolták a finanszírozás mértékét. A háttérben zajló politikai alkuk tehát uniós szinten is felülírhatják a szakmai szempontokat.)

Tevékenységhez, a fejlesztési módszer sajátosságaihoz illeszkedő területi lépték

Az optimális területi lépték megválasztása nem csupán a források megfelelő szintű koncentrációjával, vagy éppen elaprózottságával áll összefüggésben (Pollermann et al., 2020) hanem – e fejlesztési módszer esetén különösen fontos – elérhetőséggel, a helyi információk rendelkezésre állásával, a kapcsolati tőkéhez, a fejlesztési célok puha feltételeihez (motiváció, bizalom, stb.) kötődő személyes jelenléttel, összességében az alulról építkező működés sajátosságainak összességével is. Más szóval, ha a földrajzi terület túlságosan nagy ahhoz, hogy a fejlesztésért felelős szervezet munkatársai ismerhetők, elérhetők legyenek, ha a tervezésért végrehajtásért felelős személyek nem ismerik a helyi sajátosságokat, igényeket, ha a periférikus térségek hátrányos helyzetű lakóit nem képesek motiválni, bizalmon alapuló kapcsolatot kiépíteni, akkor ez a fejlesztési módszer nem lehet sikeres. Az optimális területi lépték meghatározását természetesen befolyásolják a földrajzi adottságok (megközelíthetőség), a területi egység (társadalmi, gazdasági, környezeti) homogenitása-heterogenitása, a lakosságszám, és a települések száma is, azonban Magyarország esetén a leginkább megfelelő lépték az egy járásnyi (LAU 1) területben határozható meg. Ehhez képest a magyar LEADER szervezetek többsége kétszer ekkora területen működik, sőt 2012-ben olyan ötlet is felmerült megyei képviselők részéről, hogy a LEADER programot a megyei

önkormányzat NUTS 3. is átvehetné, mivel az új önkormányzati törvényt a Bizottság képviselői (DG AGRI) határozottan ellenezték, hangsúlyozva, hogy a LEADER helyi fejlesztési program. Ennek ellenére a vidékfejlesztési program monitoring bizottságában erről szavazásra is került sor, igaz a kezdeményezést a többség nem támogatta.

Ahhoz, hogy a többszintű kormányzás megfelelő minőségben működhessen, nélkülözhetetlen valamilyen menedzsment. A menedzsment pedig kellő számú szakemberből kell, hogy álljon annak érdekében, hogy az elérhetőség, az alulról építkező jelleg ne szenvedjen csorbát. Magyarországon ez a követelmény csak részlegesen valósul meg, hiszen egy LEADER szervezetre átlagosan 2,5 munkatárs jut. Ez különösen az olyan periférikus helyezettű térségek esetén tűnik kevésnek, ahol a személyes jelenlét, a segítségnyújtás feltétele a felemelkedésnek.

Kompetenciák és készségek

Önmagában a megfelelő elérhetőséget biztosító létszámmal működő menedzsment semmilyen garanciát nem jelent egy fejlesztési profilú szervezet sikeres működésére. A keratinitás, a motiváló, kapcsolatteremtő készség, az uniós és a nemzeti fejlesztési célok ismerete mellett olyan összetételű teamre lenne szükség, melynek szaktudása képes biztosítani azt a komplexitást, amelyre az adott térségnek szüksége van (periférikus térségekben a humán erőforrásfejlesztésben járatos szakemberek nagyobb súlya, az informatikai, építésügyi és egyéb infrastrukturális fejlesztésekben szakértelemmel rendelkező kollégák mellett).

Magyarországon a LEADER menedzsment munkájának meghatározó részét az az ügyviteli, pályázatkezelő tevékenység képezi, melyet leginkább a kifizető ügynökség, vagy az irányító hatóság helyett végeznek el. A klasszikus LEADER tevékenységre gyakorlatilag nem jut idő. A komplex megközelítést biztosító team munka természetesen szóba sem kerülhet – a létszám korlátok miatt – az ügyintézői feladatellátáshoz képest – fentebb felsorolt – teljesen más készségek és kompetenciák meglétét pedig soha senki nem mérte fel és nem kérte számon.

Az alkalmazott eljárásrend

Az adminisztratív terhek csökkentése, az eljárások egyszerűsítése mind közösségi, mind tagállami szinten örökzöld témának tekinthető,

ami azt is jelzi, hogy e téren – finoman szólva – nem sikerült áttörést elérni. Sajnálatos az is, hogy a szlogenek között nem szerepel a differenciálás. Ennek pedig egyenes következménye, hogy nincs olyan közösségi szintű elvárás, és szabályozás, amely képes lenne különbséget tenni egy 200 Eurós, és egy 2 000 000 Eurós projekt között. A kisléptékű, kis kockázatú, egyszerű beruházások, rendezvények, képzések esetén – és pl. a LEADER támogatások többsége ezek közé tartozik – jogos elvárás az olyan típusú differenciálás, amely a támogatás mértékével – és periférikus térségek esetén a pályázók humán kapacitásával – egyfajta arányosságot mutat. A közösségi szinten inkább véletlenszerűen felbukkanó kockázat alapú megközelítés, valamint az egyes finanszírozási eljárások e követelménynek éppúgy nem felelnek meg, mint a nemzeti szinten megállapított szabályok. (A 2007-2013-ban hatályos 1975/2006/EK bizottsági rendelet ugyan akként fogalmazott, hogy az egyes szabályokat a „4. tengely keretében meghatározott megfelelő támogatás esetében viszont egyedi jellemzőiknek megfelelően kell kiigazítani”, ez azonban sem akkor, sem azóta nem valósult meg.) Az „ágyúval verébre” eljárásrend viszont elriasztja a megfelelő tapasztalattal, tudással nem rendelkező fejlesztési elképzelések megfogalmazóit, és ez éppúgy igaz a periférikus térségek humánkapacitásokkal küszködő önkormányzataira, mint az ott élő egyszerű vállalkozókra, lakosokra. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a LEADER main stream-be történő integrálása – épp a main stream normatív eljárási szabályai miatt – komoly károkat okozott a LEADER specifikumának tekinthető innováció tekintetében. (Az újszerű kezdeményezések gyakran elakadtak a merev támogathatósági szabályokban, amelyek jól alkalmazhatók pl. az állattartás területén, de nem feltétlenül segítik elő egy humánerőforrásfejlesztési kísérleti projekt sikerét.) Sajnálatos, hogy az uniós, és még a magyar eljárásrend is a bizalmatlanságra épül. A bizalom hiánya olyan szintig fokozódhat, amelyben a támogatást igénylő potenciális bűnelkövető, a kifizetést kérelmező pedig csak akkor nem tényleges bűnöző, ha bizonyítja az ártatlanságát. Ez az eljárásjogban egy olyan spirált eredményez, amelyben a mozgatórugó az ésszerűtlenné-életszerűtlenné váló bizonyítási kényszer (ami – nem melleleg – óriási adminisztrációt és időigényt jelent). Ezt a megállapítást látszik igazolni a Bizottság 1975/2006/EK rendelet preambuluma (2) bekezdése, mely szerint „Az ellenőrzések elrettentő hatásának biztosítása érdekében a kifizetéseket - általános szabályként - nem lehet végrehajtani a támogatási kérelmek ellenőrzésének befejezése előtt.” Mindaddig,

amíg az elrettentő hatás, a bizalmatlanság, a szankció képezi egy eljárásrend filozófiájának gerincét, amíg egy törpe minoritás miatt büntetik a többséget, amíg a polgári jogból ismert jóhiszemű eljárás, és joggyakorlás elve nem érvényesülhet éppúgy, mint a büntetőjogból ismert ártatlanság vélelme, addig az uniós szinten megfogalmazott célok, üzenetek torzultan, egészen más tartalommal érhetik el azokat a helyi szereplőket, akiknek épp a segítése lenne a fő cél.

Magyarországon az eljárási szabályrendszer differenciátlansága mellett külön problémát okoz az eljárás időtartama. A 2014-2020-as programozási időszak ugyan 2015-el kezdetét vette, azonban a LEADER program esetén az első támogató döntésre egészen 2019 elejéig várni kellett. Hivatalosan természetesen soha senki nem ismerte el, de a LEADER programot minden más agrártámogatási ügyintézés, és kapcsolódó informatikai fejlesztés megelőzte, miközben a 103 LEADER szervezet ügyeinek intézésével az irányító hatóságon belül mindössze 2-3 személy tudott foglalkozni (a 40-50 fős teamből).

Az adekvát módszer működési feltételeire vonatkozó összegző megállapítások

Ha a LEADER fejlesztési módszer működési feltételeinek teljesülését együttesen, összességében kívánjuk értékelni, akkor megállapítható, hogy azok – különösen a többszintű kormányzás érvényesíthetősége tekintetében – csak részlegesen, vagy egyáltalán nem teljesülnek. Így tehát hiába egy elvileg jól használható módszer – mely nem csupán a többszintű kormányzás és a partnerség terén képes kiemelkedő eredményekre, hanem ezzel együtt a periférikus térségek felzárkóztatására is alkalmas – ha tagállami szinten nem biztosítottak azok a feltételek, amelyek a „rendeltetészerű használathoz” szükségesek. Ezek után joggal vetődhet fel a kérdés, hogy vajon létezhet-e megoldás az ilyen típusú helyzetek kezelésére. Biztos recept talán nem létezik, de az nagymértékben valószínűsíthető, hogy a gyökerekhez való visszatérés eredményes lehet az olyan tagállamok esetén, amelyek e fejlesztési módszert nem segítik, vagy a háttérben inkább szabotálják. A gyökereket a közösségi kezdeményezés időszaka jelenti, amikor közvetlen uniós programként, sokkal nagyobb rugalmasság mellett történhetett a valós LEADER elveknek megfelelő fejlesztői munka.

Jegyzetek

- ¹ Az Európai Gazdaság és Szociális Bizottság (2016/C 013/14) véleménye, Régiók Bizottságának (2018/C 164/08) véleménye, A Régiók Európai Bizottsága (2020/C 141/07) véleménye, stb.
- ² Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a közösségvezérelt helyi fejlesztés, mint a helyi, vidékfejlesztési, városi és városkörnyéki fejlesztést célzó 2014–2020 közötti kohéziós politika egyik eszköze 2014. december 11.
- ³ A régiók bizottsága (2013/C 17/05) véleménye a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztésről, 28. pont

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány a 132294. számú „Kormányzati kihívások periférikus térségekben” c. projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Irodalom

- Dvořáková-Lišková, Z. et al. (2018): Multi-level Governance Towards Regional Development in Postcommunist Countries. Theoretical and Empirical Researches in Urban Management 13/2. pp. 5-20. https://www.jstor.org/stable/26422066?seq=3#metadata_info_tab_contents (Letöltés: 2021. augusztus 16.)
- Pollermann, K. et al. (2020): LEADER as a European policy for rural development in a multilevel governance framework: a comparison of the implementation in France, Germany and Italy. European Countryside 12/2 pp. 156-178.
- Pollermann, K. et al. (2014): Multi-level Governance in Rural Development: Analysing Experiences from LEADER for a Community-Led Local Development (CLLD). ERSA conference papers, European Regional Science Association. <http://www.sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa14/e140826aFinal01071.pdf> (Letöltés: 2021. augusztus 16.)
- Outhwaite, W. (2021): Technocratic Planning and Political Strategies: Territorial Policy in the EU. J CER, Vol. 17. No 2. <https://www.jcer.net/index.php/jcer/issue/view/67> (Letöltés: 2021. augusztus 16.)
- van Popering-Verkerk, J. - van Buuren, A. (2016): Decision-making patterns in multilevel governance. Public Management Review 18/7 pp. 951–971. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2015.1028974> (Letöltés: 2021. augusztus 16.)