

KIS KRISZTIÁN*–SZEKERESNÉ KÖTELES RITA:**

A LEADER-megközelítés helye és szerepe a vidékfejlesztési politika megvalósításában

Summary

The LEADER approach as a sustainable development streamline based on local resources, means a paradigm of competitive and sustainable rural development. The Local Action Groups (LAGs) as local development organizations forming in the framework for applying the concept of LEADER method, have an important role in realization of objectives of the rural development policy at local level. The execution of the rural development policy can be interpreted as the fulfillment of levels building on each other in an objective-instrument type of implementation, which is pervaded by the LEADER approach. The LEADER is not only a successful way of rural development, but a concept or a model that pervades and embraces the whole process of programming and execution of rural development from the policy level to the implementation of projects.

Vidékfejlesztési politika vs. vidékfejlesztés

Kovács (2003) szerint vidékfejlesztési politika alatt a vidékpolitika és a vidékfejlesztés értendő. A vidékpolitika azokat a célokat és intézkedéseket foglalja magába, amelyek arra irányulnak, hogy javítsák a vidéki életfeltételeket, és a vidéki térségeknek a társadalomban és a regionális térszerkezetben betöltött szerepét (Malinen és mtsai, 1993 In: Kovács, 2003). Csete és Láng (2005) szerint a vidékpolitika a vidéki térségekre vonatkozó olyan komplex rendszer, amely a hosszú távú érdekek, célok, eszközök, feltételek és a működtetés elveire épül. Sarudi (2003) megfogalmazásában a vidékpolitika a vidékfejlesztés fő irányainak és céljainak, a célok eléréséhez szükséges eszközöknek és azok működési feltételeinek meghatározását jelenti. A vidékpolitikai célok érvényre jutását és megvalósítását eszköz- és intézményrendszer segíti. Az eszközök között említhetők meg a különböző tervek, dokumentumok, jogszabályok, valamint a pénzügyi és egyéb eszközök. Az intézményrendszer magába foglalja mindazon fejlesztési szervezeteket, amelyek a vidékpolitikai célok realizálásában szerepet játszanak (Kovács, 2003).

Véleményünk szerint a vidékfejlesztés – a vidékfejlesztési politika részeként – olyan tevékenységek együtteseként értelmezhető, amelyek a különböző intézkedéseknek megfelelően a rendelkezésre álló eszköz- és intézményrendszer felhasználásával a vidékpolitikai célok megvalósítását célozzák. Hasonlóan fogalmaz Csete és Láng (2005) is, akik szerint a vidékpolitika „operatív” megvalósítója a vidékfejlesztés, ami tulajdonképpen a feladatok lokális láncolatát jelenti.

Fontos megemlíteni, hogy a vidékfejlesztési politika – általában véve – a különböző gazdaság- és társadalmpolitikai szegmenseknek (területfejlesztési, foglalkoztatási, agrár-, gazdaság- stb. politika) a vidéki területekre vonatkozó integrált rendszereként értelmezhető (Fehér, 1998). Az előbbieknél megfelelően a vidékpolitikai célok csak más politikákkal, részpolitikákkal együtt ill. azok közreműködésével valósíthatók meg. Ebből adódóan a

* Tanársegéd – SZTE MGK Gazdálkodási és Vidékfejlesztési Intézet.

** SZTE MGK Gazdálkodási és Vidékfejlesztési Intézet.

vidékfejlesztés keretében megvalósuló tevékenységek ill. beavatkozási akciók különféle aktivitási területeket ölelhetnek fel. Mindez természetesen megjelenik a vidékfejlesztési programokban is, amelyek Kulcsár és Kozári (1998) véleménye szerint a (kis)térség adottságainak megfelelő integráltságban tartalmazhatnak mezőgazdasági, gazdaság- és vállalkozásfejlesztési, környezet- és tájvédelmi, képzési, közösségfejlesztési és egyéb elképzeléseket.

Életminőség, versenyképesség, fenntarthatóság a vidékfejlesztésben

A vidékfejlesztés általános értelemben a vidéken élő emberek életminőségének javítását jelenti (Farkas, 2002). Ezzel kapcsolatban Fehér (2005) felveti azt a kérdést, hogy milyen tényezők vezetnek a jobb életminőséghez, milyen súlyuk van ezeknek az egyéni preferenciákban, s hogyan is juthatunk el annak eléréséhez. Fehér szerint az életminőség javításának gondolata jó kiindulási alapot nyújt a vidékfejlesztés meghatározásához, mert széleskörű törekvéseket foglal magában. Ugyanakkor az életminőség változó értéktartalommal bíró fogalom, hiszen a különböző egyének eltérő nézetekkel rendelkeznek arról, hogy mit jelent a „jó élet”, milyen körülmények között érzi jól magát és az adott egyének időben is eltérő nézetei lehetnek a „jó életminőségről”. Azt is látnunk kell – teszi hozzá Fehér (2005) –, „hogy a vidékfejlesztés ugyan túlmutat a gazdasági fejlesztésen, mégis alapvető igazság, hogy az a település kínálhat életminőséget, amelyik erős gazdasági bázissal rendelkezik.” Hasonlóan fogalmaz Madarász (2003), aki szerint a fejlődés és a fejlesztés célja az emberek jólétének fokozása, ami elképzelhetetlen gazdasági fejlődés nélkül. Természetesen mindez nem azt jelenti, hogy a gazdasági fejlődés önmagában megoldaná a vidéki térségek valamennyi problémáját, s felszámolná valamennyi hátrányát, csupán azt, hogy a működő és prosperáló gazdaság a területi fejlődés egyik fontos feltétele.

A gazdasági fejlődés nem jelent mást – írja Sarudi (2003) –, mint az egy főre eső GDP növekedését, a gazdasági szerkezet átalakulását, s a gazdálkodás hatékonyságának emelkedését. A gazdasági fejlettség és dinamikus párja, a gazdasági fejlődés általánosan alkalmazott mérőeszköze az adott térségben előállított egy főre eső GDP nagysága, ill. annak időbeli változása. Az egyes térségek fejlődését nagymértékben befolyásolja gazdaságuk versenyképessége. A versenyképesség alatt általános értelemben vállalkozások, térségek azon képessége értendő, hogy mennyire tudnak termékeikkel vagy szolgáltatásaikkal a különböző piacokon versenyben maradni, ill. helytállni. Lengyel (2000) megfogalmazását alapul véve a térségek gazdasága akkor versenyképes, ha az nyitott, az egy lakosra jutó jövedelem (GDP/fő) tartósan magas és növekvő, ezzel együtt magas szintű és nem csökkenő a foglalkoztatottsági ráta. A térségi versenyképesség tehát az adott térségben megtermelt egy lakosra jutó jövedelem nagysága és növekedési üteme, amely jövedelem egyaránt adódik a munkatermelékenység és a foglalkoztatottság magas szintjéből.

Felmerül az a kérdés, hogy a vidéki gazdaságok versenyképessége, a vidéki területek fejlődése s a vidékfejlesztés hogyan, milyen módon áll kapcsolatban – egyáltalán kapcsolatban áll-e – a fenntarthatósággal. A fenntarthatóság ill. a fenntartható fejlődés koncepciója – mely a gazdasági, a társadalmi és a környezeti szempontok összehangolását hangsúlyozza – a 21. században minden fejlődés ill. fejlesztés – így a vidékfejlesztés is – elengedhetetlen alapelve. Az előbbi kérdésre a választ Szörényiné Kukorelli (2005) adja meg, amikor egyik cikkében arról ír, hogy „társadalmilag és gazdaságilag fenntarthatóvá egy vidéki térség csak a népességmegtartó képesség és a jövedelemtermelés fokozásával, a vidéki terek felértékelődésével és élettérként való elfogadásával válhat.” Szörényiné Kukorelli szerint „az ökológiai fenntarthatóság a társadalmi és gazdasági fenntarthatóság záloga, hiszen ahol nincs fenntartható társadalom, valamint működő és fenntartható gazdaság, ott

fenntarthatatlan folyamatok indulhatnak el a környezetet illetően is. Rövid- és középtávon csakis a versenyképes vidéki gazdaság szolgálhatja az ökológiai fenntarthatóságot... Tehát a versenyképesség és a fenntarthatóság egymást erősítő, és nem egymást kizáró fogalmak.” Ugyanakkor „hosszú távon csakis az ökológiai fenntarthatóság tudja biztosítani a gazdasági és társadalmi fenntarthatóságot, hiszen, ha a vidék ökológiai eltartó képessége csökken, akkor a társadalmi és gazdasági fenntarthatóság zsákutcába torkol.”

Mindezek alapján levonhatjuk azt a konklúziót, hogy a fenntartható fejlődés –, melynek célja az életminőség javítása a természeti környezet által megszabott lehetőségek és korlátok között – elérésének, megvalósításának szükséges eszköze a gazdasági versenyképesség. Ilyen megközelítésben, a fentiek integrálásával megfogalmazhatjuk a fenntartható vidékfejlesztés fogalmát, mely olyan beavatkozások folyamataként értelmezhető, amely a vidéki térségekben élők életminőségének jobbítására irányul oly módon, hogy a fejlesztések a fenntarthatóság szempontjainak figyelembevételével párosulnak a vidékgazdaság versenyképességére való törekvésekkel.

A vidékfejlesztési politika megvalósulásának szintjei LEADER-szemléletben

2005. június 20-án Brüsszelben az EU agrárminiszterei egyetértésre jutottak a 2007–2013 között alkalmazandó új vidékfejlesztési rendelet tartalmában. A Tanács által 2005. szeptember 20-án kiadott az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásokról szóló 1698/2005/EK Rendelet a vidékfejlesztési politika 2007–2013 közötti keretrendelete, mely a szakterület szempontjából irányadó alapszabályokat, ill. a tagországok, és régiók által meghozható szakpolitikai intézkedéseket határozza meg. A vidékfejlesztési rendelet fontos küldetése, hogy – összhangban a lisszaboni és götebogi stratégiával – versenyképes és fenntartható vidékfejlesztés valósuljon meg Európában. A rendelet értelmében a vidékfejlesztés támogatásának az alábbi célkitűzésekhez kell hozzájárulnia:

- a mezőgazdaság és az erdészet versenyképességének javítása a szerkezetátalakítás, a fejlesztés és az innováció támogatása révén;
- a környezet és a vidék minőségének javítása a termőföld-hasznosítás támogatása révén;
- az életminőség javítása a vidéki területeken és a gazdasági tevékenység diverzifikálásának ösztönzése.

A vidékfejlesztési rendelet értelmében az Európai Unió Tanácsának 2006. február 20-ig határozatot kellett hoznia a vidékfejlesztésre vonatkozó Közösségi Stratégiai Iránymutatásokról. A stratégiai iránymutatások a rendeletben megállapított tengelyek végrehajtása céljából közösségi szinten határozzák meg a 2007. január 1-jétől 2013. december 31-ig terjedő programozási időszakra vonatkozó vidékfejlesztési stratégiai prioritásokat. A 2006/144/EK stratégiai iránymutatás szerint az EU vidékfejlesztési prioritásai a következők:

- a mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének javítása,
- a környezet és a vidék állapotának javítása,
- az életminőség javítása a vidéki területeken és a diverzifikáció ösztönzése,
- a helyi kapacitás kiépítése a foglalkoztatottság és a diverzifikáció érdekében.

A stratégiai iránymutatások elfogadását követően, a programozás következő lépcsőjén lépéseként a tagállamoknak el kellett készíteniük nemzeti stratégiai tervüket, amely tartalmazza az EMVA és az érintett tagállam cselekvési prioritásait, figyelembe véve a közösségi stratégiai iránymutatásokat, azok konkrét célkitűzéseit, valamint az EMVA-ból és más

finanszírozási forrásokból származó hozzájárulást. 2006 augusztusában és szeptemberében zajlott Magyarország nemzeti vidékfejlesztési stratégiája, az „Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Terv (2007–2013)” elnevezésű stratégiai dokumentum társadalmi egyeztetése, melyet követően a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) kidolgozta a vidékfejlesztési programot. Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Terv (ÚMVST) tartalmazza a hazai vidékfejlesztési program 2007–2013 közötti stratégiai kereteit. Az ÚMVST a magyarországi szükségletek, a fejlődési potenciálok, valamint a közösségi prioritások figyelembe vételével az agrár- és vidékfejlesztés nemzeti fejlesztési irányait, prioritásait az alábbiak szerint határozta meg:

- a mezőgazdaság, az élelmiszer-feldolgozás és erdészeti szektor versenyképességének javítása, a strukturális feszültségek enyhítése, a termelési szerkezetváltás elősegítése;
- a versenyképes agrárgazdaság humán feltételeinek megteremtése, különös tekintettel az innovációs készség és a piacorientált szemlélet elterjedésére;
- a fenntartható termelés és földhasználat garanciáinak erősítése;
- a vidéki foglalkoztatási feszültségek csökkentése, a vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése, illetve a vidéki életminőség javítása, a vidéki települések lakosai számára a szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása;
- helyi közösségek fejlesztése.

A társadalmi egyeztetést követően a programozásért felelős FVM elküldte a Bizottságnak a társadalmisítás során elhangzott vélemények figyelembevételével és a beérkezett kiegészítések beépítésével kialakított dokumentumot. A Bizottság jóváhagyása után, az elkészített stratégia alapján kezdték meg a vidékfejlesztési program – Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) – elkészítését, amely tulajdonképpen a nemzeti vidékfejlesztési stratégia végrehajtásának magyarországi keretét jelenti. A programban tengelyek szerint, az egyes beavatkozási területeknek megfelelően határozták meg a konkrét intézkedéseket, amelyek tulajdonképpen támogatási jogcímekeket jelentenek. Az EU vidékfejlesztési bizottsága által 2007. szeptember 19-én elfogadott ÚMVP a fentebb említett nemzeti vidékfejlesztési stratégiában meghatározott prioritások végrehajtása érdekében – összhangban a vidékfejlesztési rendelettel, valamint a közösségi stratégiai iránymutatásokkal – az alábbi négy támogatási tengelyt fogalmazza meg:

- I. tengely: A mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének javítása,
- II. tengely: A környezet és a vidék fejlesztése,
- III. tengely: A vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása,
- IV. tengely: A LEADER-tengely.

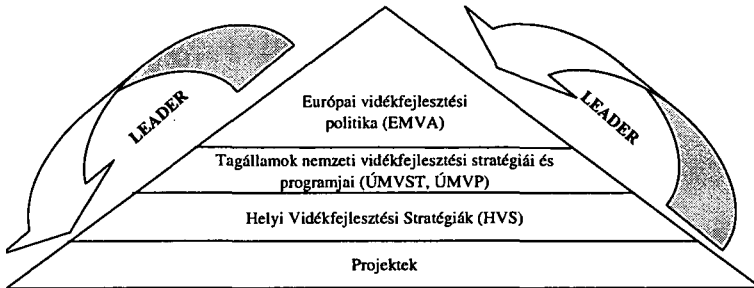
Az I.–III. tematikus tengelyek mellett a LEADER mint negyedik, horizontális tengely egy vagy több tengely célkitűzéseit érintő – a LEADER-megközelítés alapelveinek megfelelő – helyi vidékfejlesztési stratégiák megvalósítását támogatja. Ezáltal a LEADER-megközelítés teljességében áthatja a nemzeti vidékfejlesztési programot, ill. a fentebb leírtakkal összhangban a vidékfejlesztési politika egészét.

Az ÚMVP végrehajtása két rendszer szerint történik, (1) egyrészt központilag irányított, felülről lefelé (top-down) kialakított támogatási rendszerben (I., II. és részben a III. tengely), (2) másrészt alulról szerveződő (bottom-up), a LEADER-megközelítés alapelveinek megfelelően kialakított helyi vidékfejlesztési stratégiák mentén (nagy részt a III., ill. a IV., ún. LEADER-tengely). Mindez megfelel a vidékfejlesztési rendeletben foglaltaknak. A rendelet szerint ugyanis a tágabb értelemben vett vidékgazdaságra irányuló vidékfejlesztési intézkedéseket – mint a vidéken élők életminőségének javítása és a vidékgazdaság diverzifikálása (III. tengely) –, lehetőleg helyi fejlesztési stratégiákon keresztül kell végrehajtani. Továbbá a rendelet – tekintettel a LEADER-kezdémenyezés három programozási időszakának kedvező tapasztalataira – rendelkezik a LEADER-megközelítés szélesebb

körben való alkalmazásáról a vidékfejlesztési programozás fő folyamatán belül, s ennek keretében egy különálló, LEADER-tengely kialakításáról.

A LEADER módszertan alkalmazása tehát – más tagországok nemzeti ill. regionális vidékfejlesztési programjához hasonlóan – részét képezi az ÚMVP végrehajtásának, hiszen a LEADER ill. a III. tengely forrásainak nagy részére a LEADER-típusú területi szerveződések az ún. helyi vidékfejlesztési közösségekből alakult előzetesen elismert vidékfejlesztési akciócsoportok tervezhetők és készíthetők el térségük Helyi Vidékfejlesztési Stratégiáját (HVS). A tervezés célja a vidéki szereplők ösztönzése a térségük hosszú távú lehetőségeiről történő együttgondolkodásban, illetve a térség fenntartható fejlődésének integrált, innovatív stratégiák mentén történő támogatása volt. Feladatuk az alulról jövő helyi kezdeményezések kidolgozása, rendszerbe foglalása, majd helyben történő döntés, a meghatározott keretösszeg elosztásáról. Mindezek révén a helyi szereplőkből álló, a vállalkozói, civil és közsféra tagjaiból szerveződő vidékfejlesztési közösségek a fejlesztés ill. a fejlődés meghatározó szereplőivé váltak.

2008 őszén került sor az előzetesen elismert vidékfejlesztési akciócsoportok végleges elismerésére, a LEADER Helyi Akciócsoportok (HACS) kihirdetésére. Ezzel 96 előzetesen elismert helyi közösség kapta meg a jogot a HVS helyi szintű végrehajtásához. Ezt követően elkezdődhetett a Helyi Vidékfejlesztési Stratégiákban foglaltak végrehajtása, melynek első lépcsőjét a 2008 októberében megnyíló pályázati rendszer jelentette. Az első pályázati forduló (első támogatási kérelem benyújtó időszak) során már a helyi szereplők fejlesztési elképzelései, egyedi projektötletei játszották a főszerepet, melyek megvalósulása megteremtí a kapcsolatot a stratégiai célok és a konkrét tevékenységek, fejlesztések között. Mindehhez a térség szereplőinek aktív, konstruktív és együttműködő részvétele szükséges. Ennek keretében olyan konkrét fejlesztési elképzeléseken, kidolgozott projektötleteken alapuló pályázatok benyújtására és hatékony végrehajtására van szükség, ami összhangban áll a fejlesztési stratégiával és megfelel a LEADER-program filozófiájának



1. ábra. A vidékfejlesztési politika megvalósulásának szintjei LEADER-szemléletben
(Forrás: Saját szerkesztés)

A fentiekben felvázolt és röviden bemutatott többszintű rendszert mutatja be az 1. ábra. A többszintű értelmezés lehetőséget ad az egyes szintek integrálására, hiszen a vidékfejlesztési politika megvalósulása ezen egymásra épülő szintek cél-eszköz típusú megvalósulásaként értelmezhető, amit mindinkább áthat a LEADER-megközelítés. Ennek bizonyítéka, hogy a – vidékfejlesztés új, innovatív megközelítéseinek kialakítása érdekében bevezetett – program 1991-es, kísérleti célú beindítása óta, mára a főáramú vidékfejlesztési politika fontos elemévé vált, amit a közösségi kezdeményezésként indult program sikerei tettek lehetővé. A LEADER ugyanakkor nem csupán egy sikeres formája, módja a vidékfejlesztésnek, hanem egy koncepció, egy modell, ami átszövi, behálózza a vidékfejlesztési programozás és végrehajtás egészét, a szakpolitikától a projektek megvalósításáig, létrehozva ezzel a vidékfejlesztés LEADER-szemléletű paradigmáját.

Irodalom

- Csete László–Láng István* (2005): A fenntartható agrárgazdaság és vidékfejlesztés. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest. 313 p.
- Farkas Tibor* (2002): Vidékfejlesztés a fejlődésméletek és a fejlesztési koncepciók tükrében. *Tér és Társadalom*, XVI. évf. 1. sz. pp. 41–57.
- Fehér Alajos* (1998): Mezőgazdaság és vidékfejlesztés. *Gazdálkodás*, XLII. évf. 1. sz. pp. 72–79.
- Fehér Alajos* (2005): A vidékgazdaság és a mezőgazdaság. Agroiinform Kiadó, Budapest. 336 p.
- Kovács Teréz* (2003): Vidékfejlesztési politika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 284 p.
- Kulcsár László–Kozári József* (1998): A vidékfejlesztés új stratégiája Magyarországon. *Gazdálkodás*, XLII. évf. 4. sz. pp. 11–21.
- Lengyel Imre* (2000): A regionális versenyképességről. *Közgazdasági Szemle*, XLVII. évf. 2000. december. pp. 962–987.
- Madarász Imre* (2003): Mezőgazdaság és vidékfejlesztés. Kézirat. TSF MFK.
- Sarudi Csaba* (2003): Térség- és vidékfejlesztés. A magyar térgazdaság és az európai integráció. Agroiinform Kiadó, Kaposvár. 308 p.
- Szörényiné Kukorelli Irén* (2005): A fenntartható fejlődés stratégiai elemei a rurális térségekben. *Tér és Társadalom*, XIX. évf. 3–4. sz. pp. 111–137.