

Finta István Ph.D.

MTA KRTK

Új szempontok a vidékfejlesztési célok tervezésénél és a LEADER térségek földrajzi lehatárolásában

Bevezetés

Hazánk az Európai Unió tagjaként nem csupán a közösségi jogszabályokhoz, a közösségi jogrendhez van kötve, hanem a közösség fejlesztéspolitikájához is, melynek fontosabb elemei megjelennek a jogi szabályozás szintjén is. A 2014-2020-as programozási időszakra vonatkozóan az Unió deklarálta azokat a fejlesztési célokat, amelyeket támogatni kíván.

A célok a tervezés központi elemét képezik. A célokra való tekintettel, a célokhoz képest alakítható ki a célhierarchia rendszere, a legáltalánosabbtól az egyedi, specifikus célig. A célok alapján lehet meghatározni a célmegvalósítás optimális területi léptékét, illetőleg a célok alapján vizsgálható a területi egységek kompetenciája, célmegvalósítási képessége, az adott területi egység adottságai, igényei szerint kialakítható részcélok rendszere stb.

Még mielőtt azonban a célok bemutatása sorra kerülne, szükségesnek tűnik röviden felhívni a figyelmet azokra az igen jelentős szemléletbeli változásokra, amelyek az új szabályozást jellemzik közösségi szinten.

I. A közösségi fejlesztéspolitika filozófiájának célrendszer kialakítását befolyásoló változásai

Az Európai Unió fejlesztéspolitika történetében több olyan mérföldkő található, amely kisebb, vagy nagyobb, sőt egészen jelentős változást hozott a közösségi szinten kialakított célok kialakítása tekintetében. A kisebb mérföldkövek az egyes programozási időszakok lezárásához, illetve az újak megnyitásához kötődnek (pl.: 1993-1994-ben a célok változása, új alap intézményesítése, 2000-ben további egyszerűsítések a célok tekintetében, 2007-től a közös agrárpolitika reformjának egyik lépcsőjeként EMOGA határozott szétválasztása az EMGA-ra – Európai Mezőgazdasági Garancia Alap – és az EMVA-ra, – Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap – stb.). Nagyobb, alapvető változást eddig az 1988. évi reform eredményezett, amely az addig önálló életet élő alapok koordináltabb működtetése érdekében – mely nyilvánvalóan a közösségi célkitűzések eredményesebb megvalósítását célozta – létrehozták a strukturális alapok rendszerét. Önmagában jelentős változást eredményezett a kohéziós alap létrehozása 1993-1994-ben, amely a rendelkezésre álló források mértékében, a jogosultak körében és a felhasználás területi szintjében nagymértékben eltért a strukturális alapok szabályaitól és gyakorlatától.

A 2014-2020. közötti időszakra vonatkozó új szabályozási tervezet csaknem az 1988-as változások nagyságrendjéhez közelít – vagy akár azokkal azonos szintűnek minősíthető – mert szemléletmódjában, az eszközök együttműködésének új alapra helyezésében, a célok megfogalmazásában, új fejezetet nyithat a közösségi fejlesztéspolitikában. Kérdés, hogy mindez az egyes tagállamok esetén miként transzformálódhat a nemzeti, illetve a területi fejlesztési programok szintjére.

A közösségi szabályozás által kínált területfejlesztési eszközök (pl.: CLLD-LEADER) feltételezik az alulról felfelé történő építkezést, valamint a társadalom széleskörű bevonását a

tervezésbe. Az ilyen típusú tervezés ugyanakkor nagyon időigényes, miközben a partnerségi szerződés benyújtásáig, az operatív programok elkészítéséig rendelkezésre álló idő ehhez képest túl rövidnek tűnik. Az is fontos tény, hogy területi szinten kevéssé áll rendelkezésre az a tervezői kapacitás, amely meg tudna felelni a megváltozott tervezési követelményeknek (regionális fejlesztési ügynökségek közreműködői feladatokat látnak el, tervezési kapacitásaikat leépítették, a megyék nem rendelkeztek, nem rendelkeznek megfelelő kapacitásokkal, a helyi akciócsoportok alapvetően kifizető ügynökségi feladatot látnak el, tervezési tapasztalataik, felkészültségük nem mindenhol megfelelő).

A közösségi szabályozásban tetten érhető megváltozott szemléletmód és a fejlesztéspolitika új megközelítés – a helyi-területi tervezés szempontjából – az alábbi legfontosabb elemekben manifesztálódik:

1. A multifund tervezés, finanszírozás

A többalapú tervezés nem csupán azt jelenti, hogy egy fejlesztési cél megvalósulását különböző alapok egyszerre finanszírozhatják, hanem azt is – sőt tervezési szempontból elsősorban azt – hogy első helyen a cél áll, az alapok pedig a cél szolgálatában, célnak alárendelten, „csupán” azért vannak, hogy biztosítsák az adott cél megvalósítását. Ez a természetes észjárásnak megfelelő szemléletmód korábban egyáltalán nem volt természetes. A tervezés logikája ugyanis úgy alakult, hogy léteznek az alapok (ERFA, ESZA, stb. ezek rendelkeznek bizonyos forrásokkal, az alapok finanszíroznak bizonyos támogatható tevékenységeket – pl.: infrastruktúra, képzés – és mindezek alapján meg lehetett keresni, azt hogy mit lehet megvalósítani és mennyit lehet elosztani. Ebben a szemléletmódban a cél volt a másodlagos, első helyen az alapok, illetőleg az azokra vonatkozó szabályok álltak.

A multifund módszer mellett az elmúlt programozási periódusok azon problémáit kívánja orvosolni, amely az alapok együttműködése, a szinergiák kialakítása, azok erősítése helyett az alapok közötti elhatárolást helyezte középpontba. Ez természetesen nem szolgálhatta a komplex programok megvalósulását. (A fejlesztéspolitikai beavatkozások kizárólag komplexen értelmezendők, az ágazati típusú bontás csupán a munkamegosztás következménye lehet, amely a végrehajtás technikai – alárendelt – módszereként segítheti annak hatékonyságát, de semmiképpen nem kelhet önálló életre, eszközül szolgálva a bürokrácia és a gazdasági szereplők megfelelő rétegeinek érdekeit, ami aztán akár a komplex célok megvalósítását is veszélyeztethetik az arányok felborításával, egyoldalúvá válásával). Mindezek ellenére úgy tűnik, hogy Magyarország nem tud, vagy nem kíván élni azokkal az előnyökkel, amelyek a programok több alapról történő finanszírozását biztosíthatnák. 2014-ben nem érzékelhető érdemi elmozdulás az elmúlt évtized hatékonynak közel sem nevezhető ágazati programozási gyakorlatához képest.

2. Területi megközelítés (place based szemlélet) alkalmazásának ösztönzése

Ismeretes, hogy a területi szempontok, valamint a „place based” szemlélet megjelenítését a következő programozási időszakban a közösség által irányított, vagy más néven közösségvezérelt helyi fejlesztés (COMMUNITY-LED LOCAL DEVELOPMENT-CLLD), valamint az integrált területi beruházás (Integrated Territorial Investment-ITI) hivatott biztosítani (e két eszköz egyúttal lehetőséget biztosít a multifund finanszírozásra, amely ismét csak egy lehetőség, amellyel vagy él egy tagállam, vagy nem).

E két eszköz közül a CLLD-nek Magyarország esetén különös jelentősége lehetne. Ennek egyik oka az, hogy az EMVA-ból kötelezően minimum 5%-ot a CLLD-re, vagyis az EMVA

esetén a LEADER programra szükséges elkülöníteni, de ami ennél sokkal fontosabb az, hogy Magyarország teljes egészében LEADER ország, ami azt jelenti, hogy ennek a fejlesztéspolitikai módszernek vannak bizonyos előzményei hazánkban. E fejlesztési módszer jelentőségét tovább erősíti az, hogy a közösségi szabályozás értelmében a CLLD területek esetén a társfinanszírozás aránya 10%-kal növekszik. (Az EU GDP 85%-ának átlaga alatti régiók esetén ez akár 95%-os! társfinanszírozást jelent, amelyről hazánkban nem szabadna lemondania.) Fontos lehetőség, hogy a CLLD a Strukturális Alapokon belül, az ERFA és az ESZA támogatása mellett is megszervezhető. Ez tehát azt jelenti, hogy a CLLD sem tematikusan, sem szervezeti-irányítási szempontok alapján nem szükséges, hogy a vidékfejlesztés kizárólagos részét képezze.

Lényeges alapelv, hogy a helyi fejlesztési stratégiák végrehajtására irányuló hatáskört a közösség érdekeit képviselő helyi akciócsoportokra kell ruházni.

3. Egyszerűsítés

Az egyszerűsítés egyformán meg kell (kellene), hogy jelenjen a pályázatok (pályázati konstrukciók kialakításában és az ellenőrzésben, mely utóbbi magában foglalja a pályázatok, valamint a kifizetési kérelmek kezelését. Az egyszerűsítés kedvezményezett oldalán a döntésekhez szükséges információk szolgáltatási kötelezettségének mennyiségi csökkenésében, a közösségi forrásokat menedzselő szervezetek oldalán pedig az ellenőrzés szemléletmódjának változásában, az ellenőrzés mennyiségének és mélységének és mindennek következtében az ügyintézési határidők és a költségek jelentős csökkenésében érhető tetten.

4. Eredményesség és eredményértékelés, nem teljesítés esetén szankcióval párosítva

A 2014-2020-as időszak egyik alapvető szemléletbeli változása a megvalósított beruházások értékeléséhez köthető. A korábbi időszakok szemléletmódját – ahol a legfontosabb, olykor kizárólagos szempont a pénzek szabályszerű felhasználása volt – felváltani látszik egy olyan megközelítés, ahol a középpontban a beruházások hatásainak értékelése áll. (Szabályszerűen lehet létesíteni egy halastavat is egy sivatag közepén, de ettől még nem lesz se hal, se víz és a halászati szektor fejlődését sem fogja eredményezni az egyébként pontosan és szabályszerűen kivitelezett, elszámolt beruházás.) Mindehhez párosul egy olyan indikátor meghatározási kötelezettség, amely alapján megítélhető a hatás, a célok elérésének eredményességi fokozata. Mindezt, vagyis a célok elérésnek stádiumát, a közösségi szabályozás szerint két ízben is (2017 és 2019) szükséges vizsgálni. Amennyiben a várt indikátorok, illetve célok nem teljesülnek az eredményességi keret tartalékai nem kerülnek felosztásra, illetve jelentősebb eltérések a közösségi források folyósításának felfüggesztéséhez is vezethetnek.

A felsorolt szemléletbeli változást jelentő elemek, jelentős hatást gyakorolnak a tagállami és a helyi-területi tervezésre egyaránt. Ezeket az elemeket, pontosabban az ezekből eredő követelményeket a tervezés során célszerű figyelembe venni és érvényesíteni.

II. *Közösségi célok és célhierarchia*

Mint ahogy arra korábban már történt utalás, a tervezés központ elemét képezi a célmeghatározás. A helyi, területi, sőt a nemzeti célok kialakítása a helyzetelemzést és a SWOT analízist követően szokott sor kerülni, azonban a közösségi finanszírozású programok esetén szükséges azt figyelembe venni, hogy bizonyos – többnyire általános és átfogó – célok meghatározására már közösségi szinten sor került. Ez pedig azt jelenti, hogy bármely terület,

vagy ágazati tervezést, illetőleg azok elemeit (helyzetelemzés, SWOT, stratégiai, operatív célmeghatározás, monitoring, stb.) a célokra való tekintettel, a célokhoz képest szükséges megalkotni. A helyi-területi programok kialakítása során (is), tehát szükséges megismerni a közösségi célokat, illetve a célok egymáshoz való viszonyát.

A közösségi célhierarchia csúcán Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 174. cikke áll. Ez a rendelkezés – valamint a szubszidiaritás elve – az, amelyből származtatható, levezethető az Unió fellépése. Ebből viszont az a következtetés vonható le, hogy a kohézió – benne a területi kohézió – az az elsődleges cél, amelyet aztán minden további célkitűzésnek szolgálnia kell. (A területi, gazdasági, társadalmi kohézió – mint az egységes kohézió alkotóelemei – között a jogszabály nem állít fel sorrendet és különbséget sem tesz. Ez tehát azt jelenti, hogy a továbbiakban megfogalmazott céloknak és rendelkezéseknek is egyformán szükséges szolgálni a kohézió mindhárom összetevőjét.)

A fentiek rögzítése csupán azért tűnt szükségesnek, hogy nyilvánvalóvá váljon, hogy a kohézió nem csupán egy horizontális elv, amelynek esetlegesen, vagy véletlenszerűen célszerű megjelennie a támogatáspolitikában, vagy általában a közösségi fellépések során, hanem olyan cél, amelynek teljes egészében át kellene hatnia a tervezés és végrehajtás egészét.

A 2014-2020. közötti programozási időszak célhierarchiájának második lépcsőjét az Európa 2020 c. dokumentumban megfogalmazott célok képezik. Ezek megvalósítását szolgálja a közösségi stratégiai keretre vonatkozó szabályozás, illetőleg az abban megfogalmazott ún.: tematikus célkitűzések, melyek a célhierarchia harmadik lépcsőjét képezik és mindezek további konkretizálását képezi a Bizottság által meghatározott ún.: közösségi stratégiai keret, mint a célhierarchia negyedik lépcsője. Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert ezek a célok adják meg azt a keretet, azt a mozgásteret, amelyen belül érvényesülhet a kohézió, a területi kohézió, mint alapvető célkitűzés. (Ettől függetlenül természetesen az egyes tagállamok megfogalmazhatják saját kohéziós céljaikat, területfejlesztési politikájukat, azonban azt figyelembe kell venni, hogy az Unió csak a KSK rendeletben meghatározott tematikus célkitűzések elérését kívánja támogatni.)

Magyarország számára 2014. után a közösségi fejlesztési támogatásokon kívül vélhetően nem áll rendelkezésre olyan mértékű hazai forrás, amely a közösségi céloktól független, illetve azokon kívül eső területi kohéziós célok elérését hatékonyan lenne képes biztosítani. Így viszont a hazai területi kohéziós célkitűzéseket a közösségi célok figyelembe vétele mellett, azokon keresztül lehet elsődlegesen megvalósítani. A nemzeti szinten – a partnerségi szerződésben, illetve azon belül az egyes operatív programokban – meghatározott célok jelenthetik a célhierarchia ötödik lépcsőjét. Amennyiben léteznek helyi-területi tervek, vagyis a helyi, területi tervek nem csupán a nemzeti szinten megállapított operatív programok helyi szintű szolgáló végrehajtását jelentik, akkor a helyi-területi szinten kialakított célok képezik a célhierarchia utolsó, hatodik lépcsőjét. (Érdemes megjegyezni, hogy a túlságosan tagolt, soklépcsős célhierarchia esetén fennáll annak a veszélye, hogy az alsóbb szinteken megfogalmazott célok már nem állnak ok-okozati viszonyban – sőt köszönő viszonyban sem – a felső, vagy legfelső célokkal, azokból már nem vezethetők le, különösen abban az esetben, ha a tervezők nem helyeznek folyamatosan hangsúlyt az elsődleges célok érvényesülésére.)

Amennyiben a tagállam központi döntéshozói képesek felismerni azt, hogy nem minden cél valósítható meg kizárólag centralizáltan és ágazatokon keresztül (egyszerűen azért, mert a helyi szintű megvalósítás olcsóbb, gyorsabb, rugalmasabb összességében hatékonyabb). Leszögezhető – és a tapasztalatok is ezt mutatják – hogy a kizárólag központi szinten meghatározott, valamint a nem megfelelő fejlesztési módszerek alkalmazása mellett

végrehatott területi programok egyáltalán nem, vagy nem az elvárásoknak megfelelően képesek hozzájárulni a területi különbségek mérsékléséhez.

III. A célrendszer kialakítása és a vidéki sajátosságok megjelenítése

A LEADER típusú megközelítés fontosabb sajátosságainak bemutatását követően – mely nyilvánvalóan hatást gyakorol az e formában alkalmazandó tervezési tevékenységre is – rögzíteni szükséges, hogy a helyi-területi tervezésnek közösségi célrendszeren túl, figyelemmel kell lennie a nemzeti szinten kialakított tervekre is.

A tervezés során természetesen vizsgálni kell a nemzeti programozásban megjelenő és területileg is értelmezhető új elemeket, bár az optimális tervezés a központi valamint a területi szereplők folyamatos interaktív együttműködését feltételezné, amire hazánkban jelen pillanatban nem sok esély mutatkozik.

A nemzeti szinten kialakított operatív programokhoz képest a helyi vidékfejlesztési célokat szükséges kiegészíteni a vidékfejlesztés speciális, horizontális céljaival. Ezek különösen a következők lehetnek:

- elvándorlás megakadályozása,
- képzettség fokának növelése,
- elérhetőség biztosítása,
- természeti környezet megóvása, ápolása, természettudatosság,
- kulturális örökség (épített és nem épített) megóvása, ápolása.

Az általános horizontális céloknak (esélyegyenlőség, fenntarthatóság biztosítása) pedig a tervezés teljes folyamata során jelen kell lenniük.

A különböző célok egymáshoz való kapcsolódását, sorrendiségét az *1. sz. táblázat* kívánja – a teljesség igénye nélkül – érzékeltetni.

A tervezés, illetőleg a célmeghatározás intézményrendszeréről a tanulmányban nem esik külön szó, mivel a vázolt tervezési rendszer eredendően a LEADER megközelítés keretén belül alkalmazandó szervezeti-intézményi kereteket veszi alapul.

A táblázat igyekszik összefoglalni azokat a legfontosabb tervezési elemeket, pontosabban tervezési követelményeket, amelyeknek mindenképpen jelen kellene lenniük a helyi-területi tervezés folyamán. A szerkezet (mátrix jelleg) egyúttal az egymással való összefüggéseket is képes megjeleníteni a mátrixos táblázatok korlátai között (csak két dimenzió, összefüggés ábrázolhatósága).

Az egyes oszlopok magyarázata

1. Célok

Az általános közösségi célok alatt az egyes alapokról szóló rendeletek célkitűzéseit mindenképp szükséges felsorolni, mert a közösségi jogalkotó ezekhez kapcsol bizonyos indikátorokat, amelyek teljesítése nem megkerülhető a tagállamok számára.

A nemzeti célok között a stratégiai programdokumentumok azon célkitűzései szerepelhetnek, amelyek összefüggésbe hozhatók a hierarchiában feljebb álló közösségi célokkal és egyúttal hozzájárulnak a meghatározott indikátorok teljesüléséhez.

A helyi-területi szinten megállapított speciális célok az adott területi egység területi sajátosságai (pl.: az adott területet specifikusan jellemző társadalmi problémák várt megoldása, vagy éppen a speciális természeti adottságok, stb.) alapján, tehát a területi egységre jellemzően készülnek el. A helyi területi célokat azért indokolt ebben az oszlopban – és nem a következő oszlopban – felsorolni, mert ez biztosítja a hierarchiában feljebb álló célokhoz való kapcsolódás követelményének teljesülését.

2. Területi szinten értelmezhető célok

Az első, vagyis a „célok” oszlop egy teljes listát kínál a közösségi, illetve a közösségi célokból logikailag levezethető országos célkitűzésekről. Ezek nem mindegyike lehet releváns területi szinten (tekintettel az adottságokra, lehetőségekre). A helyi tervezőknek ebben a szakaszban csak azon célok mellé indokolt x-et tenni, amelyek a helyzetelemzés alapján leginkább megalapozottnak tekinthetők és biztosítható a vállalt indikátor teljesítése. (A célok kiválasztása során további szempont lenne a rendelkezésre álló forrás, de mivel az nem ismeretes, ebben a szakaszban csak az igényt indokolt meghatározni. A célok és igények országos vizsgálatát (megalapozottág, országos vállalásokhoz való hozzájárulás, helyi-térségi célok esetén a felsőbb célokhoz történő konzisztens kapcsolódás) követően kerülhetne sor – következő fázisban – a rendelkezésre álló források meghatározására, amely alapján a megjelölt célok módosítása, vagy változatlanul hagyása lehet indokolt.

Ennek az oszlopnak az egyik fontos funkciója a tematikus koncentráció érvényesítése. Ez azt jelenti, hogy nem minden, hanem csupán néhány fontos, vagy legfontosabb olyan cél jelölhető meg, amely egyúttal biztosítja az összes indikátor – különösen a hatás indikátor – kiinduló állapothoz képest történő érdemi változását, elmozdulását. Magyarul, arra költik a pénzt, ami ténylegesen is képes hatást gyakorolni az adott területi egység cél szerinti (társadalmi, vagy gazdasági, vagy természeti) helyzetére.

Az oszlop második funkciója annak beazonosítása, hogy a célok mely szféra fejlesztését kívánják szolgálni. Ez nem csupán azért fontos, mert a CLLD/LEADER megközelítés esetén láthatóvá válik, hogy mely szféra milyen és milyen arányú igényekkel jelenik meg, hanem azért is, mert a társadalom egésze maradéktalanul felosztható a jelzett besorolás szerint. Ezen belül a civil szektor szerepének megjelenítését indokolja a KSK rendeletben meghatározott multigovernance követelmény, amely nem csupán azt jelentheti, hogy a civil szervezeteket is be kell vonni a tervezés-végrehajtás folyamatába, hanem azt is, hogy a civil szféra fejlesztési céljait is szükséges támogatni ahhoz, hogy a civil szféra megerősödjön, és érdemi szerepet legyen képes betölteni a társadalom normális működésében.

3. A vidéki területek, a vidékfejlesztés további megkülönböztető, sajátos céljai

A vidéki területeknek Európában és Magyarországon is, megvannak azok a legsúlyosabb problémái, illetve sajátosságai, amelyek a városi területeket kevésbé, vagy egyáltalán nem jellemzik. Az Európa 2020, a KSK rendelet, illetőleg az egyes alapok – és ez még az EMVA-ra is igaz! – célkitűzései és indikátorai ennek ellenére célirányosan nem tartalmazznak, illetve teljes körűen nem kínálnak megoldásokat ezen problémákra, legfeljebb csak érintik azokat. Amennyiben ezeket az alapvető problémákat részben, vagy teljes egészében figyelmen kívül hagyjuk a tervezés-végrehajtás folyamán, akkor épp arról feledkezünk meg, ami a vidéket a várostól, a vidékfejlesztést az általános, ágazati fejlesztéspolitikától (és részben a területfejlesztéstől) megkülönbözteti. Ha pedig a problémákra nincs adekvát válasz, akkor a vidékfejlesztési beavatkozások – a vidék szempontjából – hatástalanok, vagy értelmetlenek lehetnek.

A helyi-területi tervezőket tehát ezen oszlopon belül szembesíteni szükséges azzal, hogy az általuk megjelölt fejlesztési cél vajon hozzájárul-e a vidék általános problémáinak kezeléséhez, vagy nem. (Amennyiben egyikhez sem, akkor a fejlesztési cél támogatása a vidékfejlesztési eszközökön keresztül nem támogatandó.)

4. Horizontális elemek

A közösségi szabályozás minden egyes alap számára követelményként rögzíti a horizontális célok eléréséhez való hozzájárulást. Ezt mind a központi, mind a helyi tervezőknek figyelembe szükséges venni a tervezés-végrehajtás folyamán. Ez azonban nem mechanikus alkalmazási kényszerrel jelent, hanem a projekt, vagy alprogram természetéhez igazodóan differenciálást igényel. (Útépítésnél nem biztos, hogy a női esélyegyenlőséget kéne horizontális szempont érvényesülésnek tekinteni, hanem mondjuk az alkalmazott környezetbarát technológiát. Humán erőforrás képzésnél pedig inkább célszerű figyelembe venni a hátrányos helyzetűek arányát, mint mondjuk a projekt CO₂ kibocsátás csökkenésére gyakorolt hatását.)

5. LEADER megközelítés

A CLLD/LEADER eszköz alkalmazása esetén az egyes alapelvek érvényesülését maga a közösségi szabályozás írja elő (pl.: partnerség, alulról felfelé építkezés, területi elv). Ugyanakkor léteznek olyan további CLLD/LEADER specifikumok, megkülönböztető sajátosságok, amelyek beépítése, megjelenítése fontosnak tűnik a tervezési folyamatban is. Itt azzal a kérdéssel célszerű szembesíteni a helyi-térségi tervezőket, hogy a megjelölt, meghatározott cél vajon innovatívnak minősíthető-e, illetve a cél megvalósítása együtt jár-e valamilyen (bármilyen) szintű hálózat kialakításával. (Amennyiben egyetlen cél sem jelenik meg a két oszlop közül legalább az egyikben, a program megvalósítása CLLD/LEADER eszközön keresztül nem indokolt.)

6. Forrásigény

A forrásigény meghatározása különösen a központi tervezők számára lehet fontos. A helyi-területi szinten meghatározott – és megalapozottnak tekinthető – igények befolyásolhatják (jobb esetben befolyásolniuk kell) a központilag és az ágazati programok szintjén meghatározott források elosztását és abszolút nagyságát.

A forrásigény kialakítása során az egyik legfontosabb követelmény a kalkuláció, becslés realitása. A kalkulációt minden esetben alá kell tudni támasztani olyan belső lényegi és reális költségelemekkel, amelyek a cél megvalósításához szükségesek és a cél szerinti szakma szakemberei által elfogadhatóak.

7. Értékelés, indikátorok

Az értékelés, de különösen az alkalmazandó indikátorok meghatározása külön fejezet tárgyát képezi, tekintettel az indikátorok (a vállalások) fontosságára, melyet a nem teljesítéshez fűzött jogkövetkezmények is aláhúznak.

IV. A LEADER térségek földrajzi lehatárolásának lehetséges szempontjai

A LEADER helyi akciócsoporthoz tartozó területi egységének, bizonyos esetekben területi határainak kialakítása mind a központi politikai döntéshozók, mind pedig a helyi szereplők számára fontos és érzékeny kérdésnek tekinthető, melynek jelentősége független az uniós programozási időszakoktól éppúgy, mint attól, hogy mely kormányzati ciklus, mely politikai erői a hatalom aktuális birtokosai. A területi egységek lehatárolását – helyi, vagy központi szinttől függetlenül – sokféle érdek kívánta és kívánja befolyásolni, amelyek nem mindig és nem feltétlenül mutatnak az optimális megoldások irányába. A továbbiakban azoknak a tényezőknek a bemutatása tűnik célszerűnek, amelyek mindenképpen hatást gyakorolnak egy LEADER helyi akciócsoporthoz tartozó területi egység működésének eredményességére.

Mindenekelőtt szükséges leszögezni, hogy a LEADER – közösségi szabályozás értelmében – egy alulról felfelé építkező szervezeti egység, ahol a lefedett földrajzi terület kialakításának elidegeníthetetlen joga a helyi közösségeket illeti meg. Ugyanakkor létezhetnek, sőt léteznek is olyan tényezők, amelyek erősen befolyásolják, sőt csaknem determinálják azt, hogy egy szervezeti egység (helyi akciócsoporthoz tartozó területi egység) milyen területi léptékben működhet a leginkább hatékonyan. A tényezők egy csoportja a finanszírozási kérdésekkel összefüggésben a tényezők más csoportja a kifejtendő tevékenységgel kapcsolatban, míg ismét más elemek a társadalmi, gazdasági, környezeti, viszonyok mentén gyakorolnak hatást a területi egység optimális méretének meghatározására.

1. A működés finanszírozásának szempontjai

Feltételezve, hogy a helyi akciócsoporthoz tartozó terület továbbra is lefedik az ország jogosult településeinek egészét – sőt, a lefedett terület és népességszám a közösségi jogosultsági feltételek változása mellett növekedhet – továbbá feltételezve, hogy a működésre előre meghatározott konkrét összeg áll rendelkezésre, egy szervezet részére annál több forrás állhat rendelkezésre minél nagyobb területet fed le és lakosságot foglal magában. (A forráselosztás meghatározásánál természetesen ennél kifinomultabb szempontok határozhatók meg, mint pl.: a településszám, a fejlettségi besorolás, lakosságszám, a forrás adszorpció ténye, illetve több éves átlaga, a fejlesztési program lehetséges minősítése, azonban ezekre a tényezőkre a terület nagysága és a lakosságszám objektív módon hatást gyakorol.) Tisztán a lefedettség és lakosságszám – de akár fejlettségi besorolás – alapján a rendelkezésre álló források növelése érdekében, a minél nagyobb területi egység elérése lenne a cél. A területi egység, a területi lépték meghatározása során azonban figyelemmel szükséges lenni az elvégzett tevékenység jellemzőire, sajátosságaira, amelyek szintén hatást gyakorolnak az optimális területi egység kialakítására.

A LEADER tevékenység megkülönböztető sajátosságai azt is jelentik, hogy e tevékenység specifikuma a személyes jelenlét és közreműködés. A fizikai térben való jelenlétnek viszont megvannak azok a korlátai, illetve fajlagos mutatói amelyek alapján egy személyhez hozzárendelhető bizonyos településszám, lakosságszám, összességében egy adott – a településszerkezethez is igazodó – területi egység. Az alkalmazott létszám növelése nélkül tehát a szervezet kiterjedése nem növelhető korlátlanul. A végzett tevékenység típusához illeszkedő területi lépték többnyire jelentősen kisebb, mint például a területi közigazgatási szervek által végzett tevékenységek mellett meghatározható illetékességi terület.

Természetesen a LEADER tevékenység esetén is – csakúgy, mint a közigazgatás világában – figyelembe vehető az ügyek száma. (Minél magasabb az ügyszám, annál inkább decentralizáltabban, kisebb területi léptékben látható el eredményesen az adott feladat, minél kevesebb az ügyszám, annál nagyobb területi léptékre terjedhet ki az adott szerv illetékességi területe.) Miután a LEADER program végrehajtása a helyi kezdeményezések támogatásáról szól, valószínűsíthető, hogy akkor sikeres a program, ha a helyi szereplők mind szélesebb köre tud ahhoz csatlakozni. Ez pedig jelentős számú helyi kapcsolatot, „helyi ügyet” jelent még akkor is, ha – a koncentráció elvét szem előtt tartva – csak kevés számú projektbe kumulálódik e tevékenység.

A működés költségeinek meghatározása a közösségi jog szerint – amelyek alapján számítható az alkalmazottak száma is – arányszámban történik (fejlesztési források maximum 25%-ka). Ugyanakkor nem ismeretes az, hogy mennyi lesz a szervezetek számára rendelkezésre álló forrás abszolút nagysága. Minél nagyobb az abszolút érték, annál több forrás fordítható működésre, következésképp annál több személyi alkalmazásra nyílnak lehetőségek, amely egyre nagyobb területi működést tesz lehetővé. A források csökkenése viszont jelentősen szűkítheti azt a területet, ahol az alkalmazottak még képesek ellátni feladataikat.

Az egy alkalmazottra jutó km², vagy lakos képletszerű meghatározása ugyanakkor nem lehetséges. Ennek oka az adott területek eltérő sajátosságaiban rejlik. Elaprózott település szerkezet esetén sokkal több közjogi szereplővel szükséges foglalkozni, mint egy koncentrált településszerkezetű területi egység esetén. Hátrányos helyzetű térségekben a motiválás, projektgenerálás sokkal nagyobb kapacitást igényel, mint olyan területeken, ahol a pályázói, fejlesztési aktivitás hosszú távú tradíciókkal rendelkezik és elegendő csupán az igényeket fogadni. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy az adott terület nagysága és az alkalmazottak aránya nem becsülhető és – a későbbi teljesítmények tükrében – ne lenne értékelhető, adott esetben korrigálható. (Pl.: leghátrányosabb helyzetű kistérségben – a kifizető ügynökségi tevékenységet nem számolva – egy kistérségre elegendő lehet három személy, a jelenlegi kifizető ügynökségi feladatellátás mellett, legalább a kétszerese. Nem hátrányos kistérségben kifizető ügynökségi feladat nélkül elegendő lehet 1,5-2 személy).

2. Földrajzi értelemben vett egység biztosítása

Ez a követelmény azt jelenti, hogy a szervezet működési területe akkor tekinthető működőképesnek, ha a településeket nem választja el egymástól valamilyen természetes földrajzi alkotóelem (pl.: folyó, hegy). Ugyanakkor a földrajzi tájegységek önmagukban is megalapozhatják egy szervezet működési területét, amennyiben azokhoz társadalmi, gazdasági kapcsolatok is társulnak.

3. Funkcionális kapcsolatok, közös érdek, tradíciók

A területi egység alkotóelemei, vagyis a települések, a települések vállalkozói, civil szervezetei, önmagában a települések lakossága között élő, működő, közös érdekek mentén alakuló, vagyis funkcionális kapcsolatok léte elengedhetetlen egy térségi fejlesztési program sikeres kialakításához és végrehajtásához. Röviden szükséges áttekinteni, hogy a jelenleg „használatos” tércategóriák milyen mértékben illeszkednek, igazodnak ahhoz a tartalomhoz, amelyet a CLLD hordoz magában.

- A KSH kistérség tartalma szerint a város és a vele (gazdasági, közlekedési, közszolgáltatási, stb.) kapcsolatban álló – vonzáskörzeti – települések területi egysége;

- A korábbi, de tartalmában többnyire továbbra is működő többcélú kistérségi társulások a helyi, települési közszolgáltatások területi racionalizálását célzó területi egységét jelentették;
- A járás funkciója szerint az államigazgatási-hatósági feladatellátás területi egysége;
- Megye: területi (közép)szint, amely elláthat terület és vidékfejlesztési feladatokat is, azonban ezek – racionálisan – középszintű feladatok és nem helyi feladatok;

A megfelelő területi egység meghatározása során alapvető feltétel annak elfogadása és következetes alkalmazása, hogy a tartalom, vagyis a tevékenység, a cél határozza meg az annak megfelelő területi léptéket és nem pedig fordítva (különböző – helyi, központi politikai érdekek mentén határoznak meg egy területi egységet, amely aztán alkalmatlan lehet az adott feladat hatékony ellátására).

A LEADER esetén a cél a helyi fejlesztési stratégia kialakítása és végrehajtása. A helyi fejlesztéspolitikai nem közszolgáltatás, nem hatósági tevékenység, nem KSH kategória, és nem is középszintű feladatellátás. Ez tehát azt jelenti, hogy a fent bemutatott tércategóriák mechanikus és automatikus alkalmazása semmiképpen nem biztosíthatja egy LEADER típusú fejlesztési módszer területi kereteit. A központilag közvetett módon „ösztönzött”, vagy közvetlenül oktrojált területi lehatárolás lehetőségét a közösségi szabályozás kizárja, amikor – az alulról felfelé építkezés elve mellett – a helyi közösség elidegeníthetetlen jogaként határozza meg a szervezet kialakításának lehetőségét.

A LEADER terület- és vidékfejlesztési küldetése, az alulról felfelé történő építkezés, a közös érdekek mentén építkező funkcionális kapcsolatok olyan elemek, amelyek alapján mechanikus – esetleg felülről vezérelt – területi lehatárolás nem lehetséges. Ugyanakkor ez nem azt jelenti, hogy az egyes területi egységekhez való viszony tekintetében ne lehetne javaslatokat megfogalmazni a helyi közösségek számára. Az egyik ilyen javaslat a vonzáskörzetekre vonatkozhat (ez természetesen nem a KSH kistérségek határait, hanem egy mikroközpont, vagy kisváros vonzáskörzetét jelenti). A CLLD-LEADER területi egységét úgy célszerű kialakítani a helyi közösségeknek, hogy azok ne vágjanak ketté (vagy több részre) vonzáskörzeteket, hanem lezártan foglalják azokat magukban. Itt nyomban felvetődik a közigazgatási, pontosabban a megyehatárok átjárhatóságának kérdése. Ezzel kapcsolatban az a javaslat fogalmazható meg, hogy amennyiben a vonzáskörzetek és a ténylegesen meglévő funkcionális kapcsolatok indokolják, a CLLD határok minden további nélkül átszelhetik a megyei közigazgatási határokat. Egyéb esetben viszont indokolt lehet a megyehatárok figyelembe vétele azért, mert a közszolgáltatások, a hatósági feladatellátás jelentős részének, valamint a terület- és vidékfejlesztés középszintű feladatellátásának egysége a megye. (A járasok e kérdés tekintetében teljesen súlytalanok, hiszen nagy számuk és államigazgatási funkciójuk mellett semmi nem garantálja – és nem is indokolja – hogy a helyi közösségek funkcionális kapcsolatait és a különböző vonzáskörzet határok egybe essenek a helyi közösségek területi egységét és léptéket érintő elképzeléseivel.)

4. Homogenitás azonos, vagy hasonló társadalmi, gazdasági, környezeti adottságok

A fejlesztési beavatkozás annál egyszerűbb, minél homogénebb, vagy legalábbis hasonló adottságú az a területi egység, ahol a fejlesztési célokat meghatározzák és végrehajtják. (Ha azonos az adott területi egység kultúrája, nemzeti, etnikai közössége, természeti környezete, gazdasági, infrastrukturális fejlettsége, akkor viszonylag koherensen és konfliktusmentesen határozhatóak meg azok a célok, amelyek az adott térség fejlődését előmozdíthatják. Ha egy adott területi egységen belül a fenti tényezők – különböző variációjú – különbözősége tapasztalható, akkor egymástól akár teljesen önálló programok (részprogramok) kialakítására

is sor kerülhet, ami viszont determinálja a konfliktusokat, legalább a helyi forráselosztás szintjén

Az egymástól alapvetően különböző adottságú területek egy CLLD-LEADER-ben történő egyesítése nem támogatandó, mert a célok meghatározása során szükségtelenül bonyolult rendszert alakulhat ki, a szervezet belső harmonikus működésére kicsi az esély, és nem ismertek olyan (pl.: jogi) garanciális elemek, amelyek azt biztosítanák, hogy egyes területeket érintő célok megvalósulása (pl.: forrásátcsoportosítás következtében, vagy eredendően forrás hiányában) ne sérüljön.

Ismeretes, hogy a CLLD – eltérően a 2007-2013-as időszak LEADER programjától – épít, pontosabban építhet a városokra, illetve az azokkal történő együttműködésre. Nagyon fontos kérdés, hogy milyen nagyságrendű, lakosságszámú város az, amellyel a vidéki térségek harmonikusan, a szinergiák kihasználása mellett képesek együttműködni. E kérdés megválaszolása során az egyik alapvető, legfontosabb kérdés a heterogenitás, a különbözőségek mértékének mérlegelése. Az olyan városok esetén, amelyek pl.: helyi tömegközlekedést üzemeltetnek, középfokú intézményeket tartanak fenn, (középiskolák, rendelőintézetek), stb., azok a vidéki térségek sajátosságaitól független, teljesen önálló problémákkal szembesülnek és ennek megfelelő célokat is határoznak meg. Ilyen esetekben a vidéki térségekkel való kapcsolódási pontok száma csekély, illetve a teljesen önálló fejlesztési célok jellemzően olyan forrásigényű beavatkozásokat is igényelnek, amelyek aránytalan nagyságrendje miatt nem illeszkedhetnek koherensen egy vidéki területet is magában foglaló programba (pl.: egy tömegközlekedési fejlesztés önmagában annyi lehet, mint az összes vidéki település gazdaságfejlesztési forrásigénye). Tehát a CLLD keretei közé olyan nagyságú városok integrálása lehet indokolt, ahol a heterogenitás, a különbözőség nem jelentős és a város adottságai alapvetően hasonlítanak a vidéki területek adottságaihoz. Ez a nagyságrend a tizenöt ezer fős lakosságszámú városok szintjén határozható meg. E felett már egyre gyakrabban jelentkeznek a koherens célrendszert és harmonikus együttműködést nehezítő, vagy ellehetetlenítő különbözőségek, 15 000 fő alatt pedig inkább a vidéki térségekkel azonos, vagy hasonló jegyek jellemzik a településeket.

Záró gondolatok

Ismeretes, hogy az Irányító Hatóság által megállapított ajánlásokat, illetve követelményeket figyelembe véve folyamatban van, illetve megtörtént a Vidékfejlesztési Program hatálya alá tartozó helyi akciócsoportok előzetes elismerése. A vázolt és a LEADER módszer eredményes végrehajtását befolyásoló tényezők figyelembe vételére a földrajzi lehatárolás során részlegesen került sor. Amennyiben további elemek – például a LEADER fejlesztési módszer lényegi elemét képező személyes jelenlét, helyi elérhetőség - biztosításának igénye is figyelmen kívül marad, akkor a LEADER név alatt történő csekély összegű pénzosztásnak semmi köze nem lesz a LEADER fejlesztési módszerhez, mely Európa nyugati felén méltán vált ismertté és elismertté.

Kérdés, hogy a Strukturális Alapok esetén az Unió szándékához, útmutatókhoz képest meglehetősen sajátosan értelmezett integrált területi beruházás (ITI), a többalapos tervezés és végrehajtás lehetőségétől megfosztott LEADER – mint a terület- és vidékfejlesztés két legfontosabb eszköze – miként képesek azokat a közösségi és hazai célokat szolgálni, amelyek végeredményben a területi különbségek növekedését, a vidék esetében pedig különösen hangsúlyosan az egyre gyorsuló elnéptelenedési folyamat megállítását célozzák?

Felhasznált irodalom és jogszabályok jegyzéke

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=HU>

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

http://www.umvp.eu/sites/default/files/AZ_EUROPAI_PARLAMENT_ES_A_TANACS_RENDELETE_3.pdf

Europe 2020 in Hungary

http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/magyarorszag/index_en.htm

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG MEZŐGAZDASÁGI ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI, FOGLALKOZTATÁSI, TENGERÜGYI ÉS HALÁSZATI, VALAMINT REGIONÁLIS POLITIKA FŐIGAZGATÓSÁGAINAK KÖZÖS ÚTMUTATÓJA A KÖZÖSSÉGVEZÉRELT HELYI FEJLESZTÉSEKRŐL AZ EURÓPAI STRUKTURÁLIS ÉS BERUHÁZÁSI ALAPOK VONATKOZÁSÁBAN

http://www.jnszm.hu/feltolt/File/tfi/Tervezes/cldd_common_guidance_hu_final_20130725.pdf

Integrált területi befektetés

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hu.pdf

LEADER TOOL-KIT

http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm