

---

## KITEKINTŐ

---

# HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS KÖZÉP-KELET-EURÓPÁBAN

(Local Economic Development  
in the Central and Eastern European Countries)

MEZEI CECÍLIA

*Kulcsszavak:*

*helyi gazdaságfejlesztés gazdaságfejlesztési eszközök helyi önkormányzatok Közép-Kelet-Európa*

*Tanulmányunkban a közép-kelet-európai országok helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatával, azon belül is a lehetséges szereplőkkel, az alkalmazott eszközrendszerrel és a siker feltételét képező finanszírozással foglalkozunk. Az elemzés során az egyes országok sajátosságait úgy gyűjtjük össze, hogy az így kapott metszetek egymással összehasonlíthatóak legyenek, ezzel segítve a térség közös jellemzőinek meghatározását.*

### Bevezetés

A helyi gazdaságfejlesztés fogalmát sokan, sokféle értelemben használják (Wong 1996). A nemzetközi szakirodalomban a mai napig tisztázatlan a kifejezés tényleges tartalma, *jelentése* (Bennett–Krebs 1991; Čapková 2005). Első lépésként ezért definiálnunk kell vizsgálatunk tárgyát.

Saját értelmezésünk szerint a *helyi gazdaságfejlesztés olyan, a helyi gazdaság életébe történő, külső és/vagy belső erőforrásokat hasznosító, tudatos beavatkozás, melynek kezdeményezője lehet külső szereplő is* (pl. kormányzat, EU, külföldi tőke), *de a folyamat kulcsa mégis a helyi szereplők részvétele, akik vagy kezdeményezőként vagy a külső fejlesztési elképzelés elfogadóiként, támogatóiként és alakítóiként lépnek fel.*

Nézetünk szerint a piaci folyamatokba csak *közösségi felhatalmazás* alapján lehet beavatkozni (Faragó 1990; Bennett–Krebs 1991; Blakely–Bradshaw 2002), így a helyi önkormányzatokat gyakorlatilag kihagyhatatlannak tartjuk a helyi gazdaságfejlesztésből, de más közreműködők részvétele is sikerfeltétel.

Ebből kifolyólag elemzésünk során a *helyi gazdaságfejlesztési szereplőket* térképezzük fel néhány *közép-kelet-európai ország* vonatkozásában. Vizsgáljuk továbbá a helyi gazdaság fejlődését támogató *eszközrendszert*, illetve az eszközhasználat körlátait kijelölő *szabályozást és finanszírozási hátteret.*

## A helyi gazdaságfejlesztés szereplői

A helyi gazdaságfejlesztés folyamatának *befolyásolói* közül elsőként olyan *országok feletti szervezeteket* kell kiemelnünk, mint az EU vagy az OECD, amelyek kulcs-szerepet töltenek be a partnerségre épülő helyi gazdaságfejlesztés „elterjesztésében”, például ajánlások megfogalmazásával, együttműködések ösztönzésével vagy speciális helyi gazdaságfejlesztési programok (pl. LEDA; LEED) meghirdetésével (Syrett 1995).

A következő szintet a *központi kormányzatok* képviselik, hiszen a szabályozási háttér biztosításával, a helyi gazdaságfejlesztési intézményrendszer kiépítésével, a közösségi források garantálásával alapvetően meghatározzák a gazdaságfejlesztési törekvések sikerét.

A központosított unitárius országok mindegyikére jellemző az állam túlsúlya a helyi gazdaságfejlesztési feladat ellátása során. A *kormányok*, az *ágazati minisztériumok* és *dekoncentrált szerveik* főként a források elosztása és a fejlesztési irányok kijelölése révén játszanak domináns szerepet.

## A helyi gazdaságfejlesztés térségi közreműködői

Országonként változó funkció jut a *területi* (közigazgatási) *szintnek*. Miközben Nyugat-Európában az 1990-es évektől a *területi szint egyre meghatározóbb gazdaságfejlesztési közreműködése* figyelhető meg, Közép- és Kelet-Európa országai fáziskésésben vannak e tekintetben is (elhúzódó reformfolyamatok, elmaradó decentralizáció).

Nem mindegy azonban, hogy a területi szint mely képviselője vesz részt a helyi gazdaságfejlesztésben, ahogyan az sem, hogy mindeközben milyen mozgástér marad a helyi közreműködőknek.

A középszint részvételét alapvetően meghatározza az ország *államtípusa*, *közigazgatási rendszere* (1. táblázat), de a *szabályozási háttér* is fontos tényező (mely szereplőhöz vagy szereplőkhöz telepíti a törvényhozó a gazdaságfejlesztés feladatát, illetve eszköztárszerét).

A regionalizált országokban a gazdaságfejlesztés meghatározó alakjaivá általában a *választott regionális hatóságok* váltak. *Lengyelországban a régiók mellett a helyi önkormányzatok is* címzettjei a helyi gazdaságfejlesztési feladat- és eszközrendszernek. A szabályozás értelmében a területi tervezés mellett a regionális fejlesztés és a gazdaságfejlesztés (a régiók versenyképességének és innovációs képességének fenntartása, promóció és nemzetközi gazdasági kapcsolatok építése) is egyértelműen a régiók hatáskörébe tartozik (Young–Kaczmarek 2000; Swianiewicz 2006). Az újonnan alakult régióknak azonban bizonyosan hosszabb idő kell hatáskörüik tényleges gyakorlásához, s ez középtávon felértékeli a járások, de még inkább a helyi önkormányzatok (gminák) gazdaságfejlesztésben betöltött szerepét (Dziemianowicz–Herbst 2005).

1. TÁBLÁZAT  
A nemzetállamok közigazgatási rendszere  
(Public Administrational System of Nation-states)

Államtípus	Ország	Szubnacionális közigazgatási egységek	Települési önkormányzatok száma	Egy önkormányzatra jutó népesség
Regionalizált unitárius	Lengyelország	16 vajdaság 315 járás (powiat) és 65 járási jogú város	2489	15300
	Csehország	14 régió (kraj)	6249	1600
Decentralizált unitárius	Szlovákia	8 régió (kraj) 79 járás (okres)	2891	1900
	Lettország	26 járás (rajon)	472	3500
	Bulgária	6 régió (oblast) 28 körzet	264	32000
Központosított unitárius	Észtország	15 megye (maakonnad)	247	5500
	Litvánia	10 megye (apskritis)	60	60000
	Magyarország	19 megye	3145	3000
	Románia	42 megye (judet)	3004	7400
	Szlovénia	58 admin. egység	210	9500

*Forrás:* Espon (2006, Annex D., 22); Illés (2002, 111–112); Alexandrova (2006, 240); Kudrycka (2004, 9); KSH (2006); Petkevicius–Linartas (2005, 53); Pilat (2004, 290); Pukis (2004, 112); Rechnitzer (2006, 119, 194, 229, 271, 406); Slovenia (2006); valamint Trasberg (2006, 203) alapján saját számítás.

A decentralizált unitárius országok közül *Csehországban* és *Szlovákiában* a régiók hatáskörébe tartozik a helyi gazdaságfejlesztés szempontjából lényeges területi tervezés funkciója (Józsa 2006), de a helyi önkormányzatok is fontos funkciókkal rendelkeznek.

A centralizált unitárius országok közül *hazánkban* a közvetlenül választott megyék a terület- és gazdaságfejlesztés erőtlen és eszköztelen területi szereplőivé váltak. A *megyei önkormányzatokhoz* telepített funkciók és a hozzájuk kapcsolódó pénzügyi háttér, valamint a rendelkezésükre álló eszközrendszer jelzik, hogy nem ők a térségi gazdaságfejlesztés kikutatott alakjai.

*Litvániában* a választott képviselőkkel nem rendelkező *megyék fontos koordináló, tervező és fejlesztő szerepet töltenek be a helyi gazdaságfejlesztésben*. Míg a vidékfejlesztési és regionális fejlesztési programok menedzselése kizárólagosan a megyék feladata, a területhasználat felügyelte, a tervezés, az oktatás, képzés és a

foglalkoztatás támogatása, illetve az infrastruktúrafejlesztés területén már a helyi önkormányzatok is rendelkeznek bizonyos hatáskörrel (*Petkevičius–Linartas* 2005).

Az 1990-es évektől megfigyelhető a területi szervezeti formák pluralizálódása. Az önkormányzatok, egycélú önkormányzatok és dekoncentrált szervek mellett olyan szervezetek jelentek meg, mint az ügynökségek, a társulások, a bizottságok, a tanácsok stb. (*Pálné Kovács* 1999).

Speciális köztes (azaz közhatalom és a piaci szektor közötti) aktoroknak számítanak az ún. *regionális fejlesztési ügynökségek*. Országonként eltérő jellemzőkkel bíró szervezetekről van szó, ám közös tulajdonságuk, hogy a hierarchikus állami irányításon kívül helyezkednek el, és közpénzekből finanszírozzák őket (*Pálné Kovács* 2003).

A közép-kelet-európai országok közül *Lengyelországban* például nagyon „népszerűek” az RDA-k, hiszen a helyi önkormányzatok több mint fele részt vesz a regionális ügynökségekkel közös gazdaságfejlesztési együttműködésben (*Young–Kaczmarek* 2000). *Lettországb*an az RDA-k készítik el a tervezési-statisztikai régiók fejlesztési koncepcióit. Mindeközben együttműködnek a helyi önkormányzatokkal és a dekoncentrált szervekkel is (*Espon* 2006). *Romániában* a regionális fejlesztési ügynökségek a regionális fejlesztési tanácsoknak alárendelve működnek. Feladatuk a tanács működésének támogatása (pl. a tervezés, a regionális pénzalapok működtetése terén), illetve segítségnyújtás a potenciális befektetők számára. *Szlovéniában* viszont az RDA-k a települési érdekek képviselői regionális, nemzeti és uniós szinten is. Feladatuk a regionális tervezés, a regionális fejlesztési projektek kezdeményezése és továbbítása nyilvános tenderekre, valamint e projektek monitoringja és értékelése (*Rechnitzer* 2006).

*Szlovákiában* a regionális fejlesztési ügynökségek a helyi és a regionális önkormányzatok számára képzési intézményekként, módszertani központokként, illetve uniós tanácsadó centrumokként funkcionálnak (*Buček* 2005).

*Bulgáriában* a tervezési-statisztikai régiókban működő ügynökségek koordinálják a Strukturális Alapokból származó forrásokat, illetve közvetítő, kapcsolatépítő szerepük van a köz- és a magánszféra között. A Bolgár Regionális Ügynökségek Szövetsége olyan országos szervezet, amely az RDA-k mellett a KKV-kat támogató központokat is felöleli. A szövetség feladata az ügynökségek közötti tapasztalatcserre elősegítése, és a közös érdekérvényesítés lehetőségének biztosítása. Célja továbbá a KKV-k támogatása. Ennek érdekében feladata a kormányzati szervekkel való együttműködés, a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartás, a fejlesztési projektek koordinációja, gyakorlati képzések és konferenciák szervezése, illetve piaci információk gyűjtése és továbbítás (*Rechnitzer* 2006).

*Magyarországon* a regionális fejlesztési ügynökségek nem csupán a fejlesztési tanács munkaszervezeteiként, hanem aktív, kezdeményező résztvevőkként tevékenykednek a területfejlesztés területén. A klasszikus fejlesztési ügynökségekkel ellentétben a hazai regionális fejlesztési ügynökségek rendeltetése azonban nem gazdaságfejlesztési karakterű, sem a szabályozási háttér, sem pedig a saját célmeghatározásuk alapján (*Somlyódyné Pfeil* 2004).

Speciális szereplőknek számítanak a *térségfejlesztési tanácsok*. Bulgáriában a regionális fejlesztési tanácsok kapcsolattartó (kormány, körzetek, helyi önkormányzatok), tanácsadó szervezetként működnek (Espon 2006). Romániában a regionális fejlesztési tanácsok hatásköre kiterjed a regionális fejlesztési stratégiák és programok elfogadására, a regionális fejlesztési tervek jóváhagyására, és a regionális pénzalap kezelésére (Rechnitzer 2006). Hazánkban a regionális fejlesztési tanácsok döntően pénzelosztó szerepet töltenek be. A szabályozás alapján ugyan feladatuk lenne a gazdaságfejlesztési szereplők közötti koordináció megvalósítása is, ám a gyakorlatban ennek nem tudnak eleget tenni. Ez már csak azért is aggályos, mert a törvényhozó lényegében e koordinatív szerepkörrel azonosítja a regionális tanácsok gazdaságfejlesztési funkcióit (Somlyódyné Pfeil 2004). Magyar sajátosság, hogy még egy területi szintre, a megyékre is létrehoztak, szintén pénzelosztó és szintén korlátozott szerepet betöltő fejlesztési tanácsokat.

### *A helyi gazdaságfejlesztés helyi szereplői*

A központi szabályozás és a területi közreműködők sokszínű helyi gazdaságfejlesztési részvételi módja országonként eltérő funkcióhoz juttatja a *helyi önkormányzatokat*, de ilyen vagy olyan feladat mégis jut nekik, vagyis jellemző résztvevői a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezéseknek.

Bennett és Krebs (1991) megállapítja azt is, hogy a helyi önkormányzatok csak a többi közszereplővel és az egyéb, nem kormányzati résztvevőkkel *együttműködve* képesek ezt a feladatot ellátni. Többen (Syrett 1997; Pálné Kovács 2004) a helyi gazdaságfejlesztési aktorok együttműködéseit látják a siker kulcstényezőjének.

A lengyel helyi önkormányzatok például a következő eszközök használatával központi szerepet játszanak a helyi gazdaságfejlesztésben:

- tervezés, a közösségi erőforrások menedzselése;
- infrastruktúrafejlesztés;
- helymarketing és promóció;
- együttműködés egyéb szervezetekkel;
- külső források szerzése;
- adókedvezmények, -mentességek nyújtása;
- a helyi KKV-k támogatása;
- „egyablakos” (pl. oktatási, tanácsadó) központok és vállalkozási centrumok létrehozása;
- inkubátorházak, technológiai parkok és ipari övezetek alapítása és támogatása;
- helyi és regionális fejlesztési ügynökségek támogatása;
- munkaerő-képzési kezdeményezések ösztönzése (Dziemianowicz–Herbst 2005; Young–Kaczmarek 2000).

Lengyelországban az önkormányzatok túlnyomó többsége részt vesz valamilyen helyi gazdaságfejlesztési együttműködésben. A kooperációk egyrésztől nemzetközi szervezetekkel jönnek létre, illetve olyan programok kapcsán merülnek fel, mint az

ENSZ nemzetközi fejlesztési programja, vagy az EU Phare programja. Országos szinten partnerek lehetnek a minisztériumok és a kormányhivatalok, a szektorálisan szervezett kamarák, a nemzeti fejlesztési alapok, valamint egyéb országos (pl. munkaadói) szervezetek (Young–Kaczmarek 2000).

A legnépszerűbb partnerszervezetek azonban olyan regionális és helyi intézmények, mint a regionális önkormányzatok, a regionális fejlesztési ügynökségek, a kereskedelmi és iparkamarák valamint a településszövetségek és társulások. A helyi közreműködők közül említést érdemelnek még a helyi vállalkozásfejlesztési és gazdaságfejlesztési szervezetek, illetve a nagyobb állami vállalatok és erőművek. Nem jellemző viszont, hogy a helyi önkormányzatok formális együttműködéseket alakítanak ki a helyi magánvállalkozásokkal (Young–Kaczmarek 2000).

Szlovákiában a helyi önkormányzatok egyre bővülő funkciókkal bírnak a helyi gazdaságfejlesztés területén, ld. vagyongazdálkodás, díjszabás, helyi adó politika, a helyi gazdasági aktivitás felügyelete, a helyi infrastruktúra fejlesztése, közszolgáltatások biztosítása, területi tervek és fejlesztési programok elfogadása (Buček 2005).

A széles körben használt helyi gazdaságfejlesztési eszközök a következők:

- KKV-k támogatása (átlátható szabályozási környezet, információszolgáltatás, a nagyobb városokban: innovációs központok, inkubátorházak, tanácsadó és információs centrumok létesítése);
- munkahelyteremtés (foglalkoztatási programokban való részvétel; saját foglalkoztatás; oktatási, képzési, továbbképzési programok; az elérhetőség javítása a tömegközlekedés fejlesztésével);
- marketing és promóció (imázsjavítás, konferenciákon egyéb rendezvényeken való részvétel, információs és marketingkiadványok készítése);
- telekbiztosítás (telekpolitika úgy mint összefüggő területek kialakítása, felvásárlás, fejlesztés, csere; telephely-politika, ld. a telephelyválasztás befolyásolása; telek-, ingatlanregiszter; telek-alapú információs rendszer; fejlesztési területek kijelölése és beillesztése a helyi tervekbe; barnamezős beruházások előkészítése önkormányzati tulajdonszerzéssel);
- ingatlangazdálkodás (kedvezményes ingatlanértékesítés vagy -bérlet; ingatlanértékesítés részletfizetéssel, beruházáshoz kötött kedvezmények);
- infrastruktúrafejlesztés (a műszaki infrastruktúra fejlesztése; beruházásokban való részvétel telek-, illetve épületbiztosítással);
- ipari és technológiai parkok létesítése;
- adó- és díjkedvezmények (adókedvezmény, adómentesség, türelmi idő, befektetéshez kötött türelmi idő, halasztott adófizetés, részletfizetés, adótartozás kiváltása szolgáltatással vagy beruházással);
- helyi vállalkozások és szervezetek támogatása, társfinanszírozása;
- tőketámogatás az újonnan alapított vállalkozások számára;
- kölcsön nyújtása, garanciavállalás;
- helyi vállalkozások előnyben részesítése az önkormányzati szerződésekben;
- külső források szerzése (banki hitelek, állami, nemzetközi támogatások) (Buček 2005).

A helyi önkormányzatok együttműködési, partnerség-építési gyakorlata 2000 óta folyamatosan javul (részben a jogi szabályozás változásának köszönhetően). Az önkormányzatok információszoolgáltatási és közmeghallgatási kötelezettsége a társadalmi részvétel általános előretörését eredményezte (kivéve a tervezés folyamatát) (Buček 2005).

A helyi gazdaságfejlesztési együttműködések tipikus szereplői (Buček 2005):

- helyi önkormányzatok, önkormányzati társulások;
- regionális önkormányzatok;
- járási, regionális és speciális ágazati hivatalok;
- munkaügyi hivatalok;
- oktatási, képzési, kutatási intézmények;
- helyi gazdaságfejlesztési közösségi-magán szervezetek (RDA-k, turisztikai információs központok, SARIO-hivatalok [nemzeti befektetés-ösztönző és kereskedelmi ügynökség], tanácsadó, információs és oktatási központok, innovációs centrumok, inkubátorházak, tervező és programozó szervezetek, pl. SAPARD-hivatalok, Regionális Monitoring Bizottságok);
- magánvállalkozások, vállalatok, vállalkozói szervezetek, együttműködések;
- pénzintézetek;
- tervező, tanácsadó, fejlesztő szervezetek;
- harmadik szektorbeli szervezetek;
- helyi (fejlesztési) társaságok;
- euroregionális intézmények.

Bulgáriában az alábbi általánosan használt helyi gazdaságfejlesztési eszközök kerülnek előtérbe a helyi önkormányzatoknál:

- engedélyek kiadása;
- díjszabás; bérleti díjak megállapítása;
- az önkormányzati vagyon értékesítése (Damianova et al. 2005).

A következő eszközöket jóval szűkebb körben alkalmazzák:

- vállalkozói irodák nyitása (információszoolgáltatás és ügyintézés), gyorsított kisvállalkozói ügyintézés, kisvállalkozói együttműködések támogatása;
- inkubátorházak, vállalkozói és technológiai központok alapítása;
- infrastruktúrafejlesztés (csak elvétve tapasztalható, mivel ez zömében a területi önkormányzatok és a kormány kompetenciája);
- kezdeményezések pénzügyi támogatása (hitel, garancia, kötvény);
- önkormányzati marketing;
- hatékony közszolgáltatások biztosítása (Damianova et al. 2005).

A bolgár helyi önkormányzatok partnerség-építési erőfeszítéseit gátolja a helyi vállalkozások általános passzivitása (főként a korrupció, a bonyolult és időigényes hivatali ügyintézés, illetve a magas tranzakciós költségek miatt); a társadalmi rész-

vétel gyengesége és a harmadik szektor lassú előretörése. További akadályozó tényező az önkormányzatok bizalmatlansága, amely az önkormányzati kezdeményezései együttműködések csekély számán is tetten érhető (Damianova et al. 2005; Roussinova 2004).

Litvániában komoly problémát okoz, hogy a nagyvárosokat leszámítva a helyi önkormányzatoknak nincs megfelelő képzettségű és nyelvismeretű szakembergárdája a helyi gazdaságfejlesztési feladatok menedzseléséhez. Holott a jogszabályok értelmében a helyi önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalása kiterjed:

- a vállalkozásfejlesztésre és a befektetők vonzására (KKV-fejlesztési programok kidolgozása, vállalkozásalapítás és engedélyezés, tervezés, az önkormányzati vagyon menedzselése);
- a munkaerő képzésére, továbbképzésére, a szakképzésre (fiatalok képzése, közmunka, a hátrányos helyzetűek társadalmi integrációjának támogatása);
- a helyi közlekedési infrastruktúra tervezésére és fejlesztésére; valamint
- a turizmusfejlesztésre (közrend biztosítása, turizmusfejlesztési programok kidolgozása) (Petkevicius–Linartas 2005).

Litvániában a társadalmi részvétel általában a helyi ügyekben – így a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezésekben is – gyenge, erőteljesebb aktivitás csak a nagyobb városokban tapasztalható (Chandler 2006).

Magyarországon a helyi önkormányzatok a következő helyi gazdaságfejlesztési eszközöket alkalmazzák:

- szolgáltatásfejlesztés, a helyi közszolgáltatások vállalkozói igények szerinti alakítása;
- infrastruktúrafejlesztés;
- információszolgáltatás;
- egyszerűsített vállalkozói ügyintézés;
- befektetési kiadványok készítése;
- adócsökkentés, adómentesség biztosítása;
- telephely-biztosítás, telekgazdálkodás;
- ipari parkok kialakítása, iparterületek kijelölése;
- inkubátorházak létrehozatala;
- a K+F támogatása, innovációs centrumok alapítása;
- üzleti tanácsadás;
- a helyi termékek támogatása;
- a kereskedelmi és a marketing tevékenységek támogatása;
- a képzés, továbbképzés elősegítése;
- a kisvállalkozások támogatása;
- saját beruházás (tőkebiztosítás);
- hitelszerzés, hitel-, hitelgarancia-nyújtás;
- együttműködések kialakítása.



A helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztési célú kapcsolatépítése leginkább a többi önkormányzat (többségben projektorientált együttműködések), a kistérségi társulások, a térségi területfejlesztési tanácsok, illetve a megyei önkormányzatok felé irányul. A települések többségénél a formalizált, rendszeres vállalkozói kapcsolattartás még nem alakult ki (Mezei 2004). A helyi társadalom helyi kezdeményezésekben való szerepvállalása a történelmi hagyományok, a politikai kultúra és az érdekérvényesítés elfogadott mintái okán nem számottevő (Józsa 2006).

Összegezve a közép-kelet-európai országokban a *helyi önkormányzatok biztos szereplői a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezéseknek*. A volt szocialista országokban, ahol a liberalizációs, a privatizációs, a globalizációs és a külföldi tőke beáramlási folyamatokkal szinte egyszerre kellett szembenéznie a piaci szereplőknek, kiemelkedő pozícióba kerültek a szabályozási háttérrel alakító és az intézményrendszerbe beépülő helyi önkormányzatok (Young–Kaczmarek 2000). Rajtuk kívül azonban még sok helyi közreműködő részt vesz a beavatkozásokban. A lehetséges közbenjárók köre országonként változhat, hiszen az függ a településrendszertől, a közigazgatási rendszertől és annak finanszírozásától, a társadalmi szerveződések hagyományától, a vállalkozásfejlesztésre létrehozott intézményrendszertől, a bankrendszertől, az oktatási rendszertől, az érdekvédelmi szervezetek erejétől, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

Mivel a helyi gazdaságfejlesztésben részt vevők köre országonként változik, az általuk létrehozott helyi gazdaságfejlesztési szervezetek is különbözőek lehetnek. *A hangsúly nem is az egyes közreműködőkön van, hanem sokkal inkább az általuk létrehozott együttműködésekben*, illetve a résztvevők közötti horizontális és vertikális kapcsolatokon (Cameron et al. 2000).

*Az együttműködések terén azonban a térség országai még kevés tapasztalatot tudnak felmutatni*, hiszen csak most tanulják a partnerségépítés fortélyait (Puljiz 2004; Espon 2006). *Társadalmi jellemző továbbá az alacsony részvételi hajlandóság is*, amely a rendszerváltó országok állampolgárainak kiábrándultságával és a közösségi ügyektől való távolmaradásával hozható összefüggésbe (Ploštajner–Mendeš 2004).

### *A helyi gazdaságfejlesztés finanszírozása*

*A finanszírozás kérdése mindig kritikus része a helyi fejlesztések folyamatának* (Syrett 1995; Puljiz 2004). A pénz jelenti ugyanis a legnagyobb problémát a legtöbb helyi önkormányzat és fejlesztési szervezet számára a helyi gazdaságfejlesztés során.

A fejlesztések ösztönzője, kezdeményezője, befogadója általában a helyi önkormányzat vagy az általa létrehozott gazdaságfejlesztő szervezet, ezért a biztos önkormányzati anyagi háttér elengedhetetlen feltétele a helyi fejlesztések elindulásának. Fontos kérdés, hogy mekkora összeg felett rendelkeznek a helyi önkormányzatok, ahogyan az is, hogy mennyire kötött ezeknek a kereteknek a felhasználása, illetve hogyan kell biztosítani a helyi szintnek az önkormányzati kötelező feladatok finanszírozását (kijárással, hatékony gazdálkodással, saját erő hozzáátételével), azaz mekkora és milyen kötöttségű forrás áll rendelkezésükre a helyi gazdaságfejlesztési

beavatkozások kivitelezésére. A helyi önkormányzatok szabadon felhasználható forrásai és a saját bevételei a biztosítékok arra, hogy a helyi körülményekhez, feltételrendszerhez igazodó, a helyi igényeknek megfelelő, a helyi kapcsolati hálóra építő fejlesztések megvalósulhatnak. Ehhez persze jó esetben hozzákapcsolódnak a külső, kiegészítő források is, pl. pályázati pénzek, magántőke, kockázati tőke.

A központi állami és a nemzetközi, pl. EU-s (cél)támogatások veszélye, hogy elteríthetik a helyi fejlesztési irányokat, főként ha a tervezés nem elterjedt, vagy csak irányelvszerű tervezés folyik (az íróasztalfiókok számára készített tervekkel) a helyi önkormányzatoknál.

Nem mindegy az sem, hogy milyen vagyoni háttérrel rendelkeznek az önkormányzatok, hiszen egy-egy projekthez sokszor elegendő az önkormányzati vagyon fejlesztési célú hasznosítása (telekbiztosítás, épületátadás stb.) is.

Mivel ahány ország, annyiféle önkormányzati és önkormányzati finanszírozási rendszer van, az önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési pénzügyi szerepvállalása nemzetközi szinten alig vagy egyáltalán nem, Közép-Kelet-Európa vonatkozásában is csak korlátozottan összevethető. A továbbiakban éppen ezért az egyes országok finanszírozási gyakorlatára koncentrálunk.

*Lengyelországban* a helyi önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalásának legfőbb akadálya a feladatellátáshoz nem igazodó finanszírozási háttér. Az önkormányzatok költségvetési nehézségei leginkább abból fakadnak, hogy az alacsony jövedelmű helyi lakosság minimális adóbevételekhez juttatja őket, s ez megnehezíti a hitelfelvételt is (*Young–Kaczmarek* 2000). A szabályozási környezet legvitatottabb részei: a túl komplikált adórendszer, a helyi adók helyben maradó részének központi meghatározása, illetve a helyi adók alakításának korlátozott lehetősége. Probléma továbbá, hogy a magántőke jellemzően távol marad a helyi kezdeményezésektől (*Young–Kaczmarek* 2000; *Dziemianowicz–Herbst* 2005).

*Szlovákiában* szintén a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések pénzügyi hátterének előteremtése a legfőbb akadály. A helyi önkormányzatok állami támogatásoktól való erőteljes függése, illetve a szabad felhasználású források (helyiadó-, díjbevételek) rendszertelen és elenyésző volta miatt jórészt kihasználatlanul hagyják azt a törvény adta lehetőséget, hogy pénzügyi támogatást nyújtsanak helyi vállalkozások (közszolgáltatások, vállalkozásfejlesztés, foglalkoztatás területeken), illetve önkormányzati célszervezetek számára (*Buček* 2005).

*Csehországban* a helyi önkormányzatok saját hatáskörükben alakíthatják a helyi díj- és adóbevételek (vagyoadó) nagyságát, beruházásaik finanszírozására pedig hitelt is felvehetnek, ugyanakkor a bevételeik többségére nincs ráhatásuk, így korlátozott finanszírozási szabadsággal rendelkeznek (*Jahoda et al.* 2006).

*Bulgáriában* a helyi önkormányzatoknak minimális ráhatásuk van a saját bevételeikre. Míg a helyi önkormányzatoknak nincs adóketelési, adó-megállapítási joguk (vannak viszont helyben maradó adók), a helyi díjtételeket és a helyi szolgáltatások árát szabadon alakíthatják, bár ebben az esetben is korlátot képeznek a tradíciók (a szolgáltatások tradicionálisan alacsony ára) és az alacsony helyi jövedelmek. Mindez

azt determinálja, hogy csak szűk lehetőségekkel rendelkeznek a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások terén (Damianova et al. 2005).

*Lettországban és Litvániában* a helyi adók teljes hiánya (központi szabályozása), *Észtországban* a helyiadó-bevételek elenyésző volta, illetve a Balti államokban jellemző alacsony egyéb saját bevételi (saját gazdasági tevékenység, díjak, bírságok) arány megkérdőjelezi a helyi önkormányzatok tényleges helyi gazdaságfejlesztési mozgásterét (Trasberg 2006), ezért a helyi fejlesztéseket a külső (állami, uniós és egyéb nemzetközi) támogatások lényegében determinálják (Petkevicius–Linartas 2005).

*Magyarországon* szintén problémaként jelentkezik az önkormányzati szektor finanszírozási formája és a települési önkormányzatok elégtelen mértékű saját forrása. Jellemző továbbá az állami források iránti növekvő igény, a fokozódó hitelfelvétel (nincs elkülönítve a likviditási és a fejlesztési rész) és a kontrolálatlan vagyonfelélés (Vigvári 2006).

Az önkormányzatok fejlesztési lehetőségeit behatároló saját források legmeghatározóbb eleme a helyi iparüzési adóból származó bevételi rész. Ráadásul a hozzá kötődő kedvezmények és mentességek a legáltalánosabban használt helyi gazdaságfejlesztési eszközzé váltak Magyarországon. Ugyanakkor az uniós csatlakozás következtében pont ezzel, a letelepülő vállalkozások vonzásának legelterjedtebb formájával kell felhagyniuk a helyi döntéshozóknak. Ezért 2008-tól gondoskodni kell egy új helyi adórendszer bevezetéséről, melyet az (értékalapú) vagyonadókra kellene alapozni (Vigvári 2006).

Összegezve, a közép-kelet-európai országok általános jellemzője a helyi önkormányzatok kedvezőtlen finanszírozási helyzete, amely a feladatoktól szabaduló központi kormányzati és a növekvő szerepvállalásra kényszerülő helyi önkormányzati magatartás eredőjeként, illetve a feladatvállaláshoz nem igazodó finanszírozás következményeként jön létre. A saját bevételek növelésére a legtöbb esetben nincs reális esély a lakosság általános jövedelmi helyzete és adóterheltsége miatt, de előfordul, hogy a megfelelő jogositvány is hiányzik.

A külső támogatások deformáló hatása a közép-kelet-európai térség valamennyi országát érinti.

A vizsgált országok többségében a helyi önkormányzatok rendelkeznek olyan mértékű saját vagyonnal, amely lehetővé teszi számukra a vagyonalapú gazdaságfejlesztési eszközök használatát. Vannak persze olyan országok, ahol az állami vagyon átadása körül is felmerülnek nehézségek, pl. Románia, Bulgária.

A hitelfelvétel szintén megengedett a legtöbb helyen, de míg pl. Csehországban a fejlesztési célú hitelfelvételt külön kezelik, addig Magyarországon a fejlesztési célú és a likviditási hitel közös szabályozás alá esik.

## Összegzés

A tanulmány a közép-kelet-európai országok helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatát mutatta be. A lehetséges helyi gazdaságfejlesztési szereplők közül döntően a helyi önkormányzatokra koncentráltunk, mivel a nemzetközi gyakorlathoz igazodóan ők a biztos résztvevői a helyi kezdeményezéseknek, de foglalkoztunk a többi közreműködő mozgásterével is.

Megállapítottuk, hogy a Nyugat-Európában „divatos” partnerség-építési, együttműködési gyakorlatnak a közép-kelet-európai országokban még komoly akadályai vannak, s általános jellemző az alacsony társadalmi részvételi hajlandóság is.

A helyi gazdaságfejlesztési eszközrendszer elemzése során kirajzolódott, hogy ugyancsak *homogén eszközhasználat jellemzi a közép-kelet-európai országok helyi önkormányzatait*. Az alkalmazott instrumentumok az infrastruktúrafejlesztési, a pénzügyi, a vagyonhoz kötődő, a marketing és promóciós, illetve az információszolgáltatási és tanácsadási eszközcsoportokba sorolhatók. A legáltalánosabban használt eszközök a *kínálatoldali stratégiák általános uralmáról* tanúskodnak, vagyis az alapvető cél a befektetők vonzása, és csak másodlagos elem a humán tőke fejlesztése vagy a helyi KKV-k támogatása (Čapková 2005). A nemzetközi tapasztalatok alapján ez az arány a jövőben módosulni fog, mégpedig a keresetoldali politikák javára.

A helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztési beavatkozásainak sikere leginkább a gazdaságfejlesztési források nagyságrendjétől és megoszlásától (külső/belső, közössi/magán források) függ, ezért vizsgálatunkban külön figyelmet szenteltünk a finanszírozás kérdéskörének. Fontosnak tartjuk az önkormányzati saját források, ezen belül is a helyi adók szerepét. Kiemelt figyelmet érdemel továbbá a helyi önkormányzatok hitelszerzési lehetősége, illetve vagyoni hétértéke is.

## Irodalom

- Alexandrova, S. (2006) Strengthening Local Revenue Management is a Track for Introduction Fiscal Decentralisation: The Case of Bulgaria. – Šević, Ž. (ed.) *Local Government Financial Capacity Building in Transition Countries: Selected Country Studies*. NISPAcee. Bratislava. 231–246. o.
- Bennett, R.J.–Krebs, G. (1991) *Local Economic Development. Public-Private Partnership Initiation in Britain and Germany*. Belhaven Press, London–New York.
- Blakely, E.J.–Bradshaw, T.K. (2002) *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. London, Sage Publications Ltd.
- Buček, J. (2005) The Role of Local Government in Local Economic Development. Slovakia. – Čapková, S. (ed.) *Local Government and Economic Development*. Open Society Institute, Budapest. 107–133. o.
- Cameron, G.–Danson, M.–Halkier, H. (2000) Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives. – Danson, M. et al. (eds.) *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Hampshire, Ashgate, Aldershot. 266–275. o.
- Čapková, S. (2005) Local Government and Economic Development. – Čapková, S. (ed.) *Local Government and Economic Development*. Open Society Institute, Budapest. 1–19. o.
- Chandler, M. (2006) Revenue Raising and Accountability of Local Governments in Lithuania. – Šević, Ž. (ed.) *Local Government Financial Capacity Building in Transition Countries: Selected Country Studies*. NISPAcee, Bratislava. 27–42. o.

- Damianova, A.–Tzvetkovska, M.–Ivanov, S. (2005) The Role of Local Government in Local Economic Development. Bulgaria. – Čapková, S. (ed.) *Local Government and Economic Development*. Open Society Institute, Budapest. 21–46. o.
- Dziemianowicz, W.–Herbst, M. (2005) Territorial Self-Government and Local Economic Development. Poland. – Čapková, S. (ed.) *Local Government and Economic Development*. Open Society Institute, Budapest. 65–85. o.
- Espon (2006) Espon 2.3.2.: Governance of territorial and urban policies from EU to local level. 2006. május – [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file\\_2186/draft\\_fr-2.3.2-full.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/draft_fr-2.3.2-full.pdf) – 2006.10.18.
- Faragó L. (1990) A helyi gazdaságfejlesztés elmélete. – *Gazdasági Fórum*. 2. 44–55. o.
- Illés I. (2002) *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Jahoda, R.–Pekova, J.–Selesovsky, J. (2006) Building Fiscal Capacities in the Czech Republic. – Šević, Ž. (ed.) *Local Government Financial Capacity Building in Transition Countries: Selected Country Studies*. NISPAcee, Bratislava. 43–61. o.
- Józsa Z. (2006) *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Kudrycka, B. (2004) Problems and Prospects of Preventing Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries. Summary Report. – Kudrycka, B. (ed.) *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries*. Open Society Institute, Budapest. 1–47. o.
- KSH (2006) Területi atlasz – Közigazgatási beosztás. – [http://portal.ksh.hu/portal/page?\\_pageid=37,411629&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=37,411629&_dad=portal&_schema=PORTAL) – 2006.11.01.
- Mezei (2004) Önkormányzati gazdaságfejlesztési gyakorlat a hazai településeken. – Pálné Kovács I. (szerk.) *Versenyképesség és igazgatás*. MTA RKK, Pécs. 181–265. o.
- Pálné Kovács I. (1999) *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Pálné Kovács I. (2003) *A területfejlesztés irányítása*. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Habilitációs Előadások sorozata. PTE KTK, Pécs.
- Pálné Kovács I. (2004) A regionális gazdaságfejlesztés irányítási összefüggései. – Pálné Kovács I. (szerk.) *Versenyképesség és igazgatás*. MTA RKK, Pécs. 11–31. o.
- Petkevičius, A.–Linartas, R. (2005) The Role of Local Government in Local Economic Development. Lithuania. – Čapková, S. (ed.) *Local Government and Economic Development*. Open Society Institute, Budapest. 47–64. o.
- Pilat, J. (2004) Waiting for a Conflict of Interest–Constitutional Law in Slovakia. – Kudrycka, B. (ed.) *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries*. Open Society Institute, Budapest. 285–326. o.
- Ploštajner, Z.–Mendeš I. (2004) Citizens Participation. – *How to Improve Development on Local Level? Handbook with Best Practice Examples from South-East Europe*. Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb. 97–113. o.
- Pukis, M. (2004) The Progress of Regulation of Conflict of Interest in Local Government in Latvia. – Kudrycka, B. (ed.) *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries*. Open Society Institute, Budapest. 107–144. o.
- Puljiz, J. (2004) Economic Development. – *How to Improve Development on Local Level? Handbook with Best Practice Examples from South-East Europe*. Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb. 9–24. o.
- Rechnitzer J. (szerk.) (2006) *Magyarország szerepvállalási lehetőségei a kelet-, közép- és délkelet-európai területfejlesztési együttműködésekben. Ország tanulmányok*. Az MTA RKK NYUTI Közleményei. 173 B. Kézirat. MTA RKK NYUTI, Győr.
- Roussinova, P. (2004) The Bulgarian Experience with Building a Framework for the Prevention of Conflict of Interest Situation in Local Governments. – Kudrycka, B. (ed.) *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries*. Open Society Institute, Budapest. 49–105. o.
- Slovenia (2006) Slovenia in Brief. – <http://www.uvi.gov.si/eng/slovenia/in-brief/state/> – 2006.10.27.
- Somlyódy Péter E. (2004) A gazdaságfejlesztés megjelenési formái a területfejlesztési régiók szintjén. – Pálné Kovács I. (szerk.) *Versenyképesség és igazgatás*. MTA RKK, Pécs. 141–160. o.
- Swianiewicz, P. (2006) Local Taxes in Poland – A Base for Local Accountability? – Šević, Ž. (ed.) *Local Government Financial Capacity Building in Transition Countries: Selected Country Studies*. NISPAcee, Bratislava. 180–201. o.
- Syrett, S. (1995) *Local Development: Restructuring, Locality and Economic Initiative in Portugal*. Avebury, Ashgate Publishing Company.
- Syrett, S. (1997) The Politics of Partnership. The Role of Partners in Local Economic Development in Portugal. – *European Urban and Regional Studies*. 2. 99–114. o.

- Trasberg, V. (2006) Intergovernmental Fiscal Relations in the Baltic Municipalities. – Šević, Ž. (ed.) *Local Government Financial Capacity Building in Transition Countries: Selected Country Studies*. NISPAcee, Bratislava. 202–213. o.
- Vigvári A. (2006) A decentralizáció és önkormányzati pénzügyi rendszer. – Vigvári A. (szerk.) *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. 175–198. o.
- Wong, C. (1996) What is local economic development? A conceptual overview. – *Occasional Paper*, 49. Department of Planning and Landscape, University of Manchester.
- Young, C.–Kaczmarek, S. (2000) Local government, local economic development and quality of life in Poland. – *GeoJournal*. 2–3. 225–234. o.