

KORMÁNYZÁSI FORDULAT A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉSBEN

Pálné Kovács Ilona

Bevezetés

A helyi gazdaságfejlesztés intézményi és működési sajátosságai, eszközzrendszere hosszú ideje tudományos érdeklődés tárgya, miután hatásuk kimutatható mind a fejlesztési célokban, mind azok végrehajtási hatékonyságában. A múlt század hetvenes éveitől a kétezres évek közepéig dominánsan érvényesülő neoliberális elveket és értékeket követő közpolitikai és kormányzási paradigma rányomta a bélyegét a helyi gazdaságfejlesztési kormányzási modellekre is. A helyi gazdaságfejlesztés elsődleges célja, hasonlóan a nemzeti és nemzetközi (kontinentális) ambíciókhoz, a versenyképesség. A fejlesztési stratégiák a helyi erőforrások mozgósítására és a befektetők vonzására alapoztak. A kormányzási, szervezeti megoldások főbb elemei az ún. governance modell elveit követték (Bevir, 2011). A neoliberális kormányzást jellemzően a kisebb állammal, kevesebb állami szerepvállalással, illetve beavatkozással, a nem állami (gazdasági, civil) szereplők bevonásával szokás összekapcsolni. De a hatalmi szerkezet átalakulására, új „politikai osztály” megjelenésére is felhívják az utóbbi időben a figyelmet (Oborne, 2007, Lovering, 2011), arra utalva, hogy a partnerségi, horizontális hálózatok átrendezik a hagyományos képviselői demokratikus döntéshozási rendszert is. A neoliberális kormányzási modellhez szokás sorolni az új közmenedzsment (NPM) eszköztárába tartozó sajátos, piaci logikájú kormányzási, közpolitikai technikák alkalmazását is.

A neoliberalizmus a hatékony, piaci módszerekkel operáló közpolitikák összességénél sokkal tágabb jelenségkör (Geddens, 2014), átszövi a kormányzás szervezeti és működési rendszerének egészét. A neoliberális ideológia, illetve a nemzetközi szervezetekben mintaként kezelt ún. „jó” kormányzási paradigma (Pálné, 2014) az utóbbi évtizedben, különösen a válság után, tudományos és politikai viták kereszttüzébe került. Vannak, akik a demokrácia végét, poszt-demokratikus korszakot emlegetnek (Crouch, 2004, Fraser-Moleketi, 2012, Springer et al, 2016, Hickel, 2016), új kormányzási paradigmát hirdetnek, például ún. neo-weberi államot (Dreschler, 2009). Csalódás tapasztalható a nemzetközi szponzor szervezetek közvetítette „fejlesztési iparral” és a hozzárendelt kormányzási modellel kapcsolatban is.

Bármennyire megrendültek a governance modell pozíciói, a helyi gazdaságfejlesztési politika kilencvenes években kialakított közpolitikai modelljével szemben nem jelent meg markánsan más, letisztult új alternatíva. A helyi gazdaságfejlesztés filozófiája szervesen illeszkedett a korlátozott állami szerepvállalásra épülő nemzeti gazdaság és fejlesztéspolitikákhoz, és erősen hatott rá a gazdaság globalizálódása, ami átrendezte a gazdaságfejlesztési tereket. A helyi gazdaságfejlesztés Európában természetesen az Európai Unió kohéziós politikája különösen nagy hatást gyakorolt. A nemzetközi befolyás erősségét egyrészt a helyi gazdaságok nemzetközi versenybe, piacokba való beágyazottsága magyarázza, de azokban az országokban, ahol a helyi gazdaságfejlesztés döntő mértékben külső források segítségével támaszkodik, ott a szponzor szervezetek által elvárt közpolitikai eszköztár alkalmazása jelent determinációt.

Magyarországon a helyi gazdaságfejlesztés az utóbbi évtizedekben lényegében követte a nemzetközi standardot, legalább is az alapelvek, célok, jó gyakorlatok hangoztatása szintjén, bár mind regionálisan, mind a települések típusait, méretét tekintve nagyon eltérő hangsúlyokkal és sikerességgel. A hazai helyi gazdaságfejlesztés a közhatalmi túlsúlyt érvényesítő kormányzási modell keretei közé kényszerítve azonban szükségszerűen ellentmondásba került a neoliberális modellel, amelyik korlátozott állami szerepvállalásra, és a hierarchikus struktúrák helyett a hálózati együttműködésekre támaszkodik. A közhatalom

dominanciáját több tényező is magyarázza. A központosítás nehezen meghaladható évszázados hagyományai, és a nem közhatalmi, magán, üzleti, civil szféra tradicionális gyengesége is oda vezettek, hogy nem sikerült a hierarchikus, közhatalmi törekvésekkel szemben „horizontális” ellensúlyt képezni. A szereplők közötti hatalmi, kapacitásbeli aszimmetria természetesen a helyi gazdaságfejlesztés céljaira, eszközeire is hatást gyakorolt. Az ideálisnak tartott, elvárt helyi gazdaságfejlesztési politikákat, koncepciókat megfogalmazó helyi önkormányzatok törekvése ugyan az volt, hogy mozgósítsák a helyi erőforrásokat és szereplőket, keressék az egyedi, hely-specifikus megoldásokat, irányokat, de többnyire legfeljebb a narratíva és az eljárásrend szintjén születtek valóban helyi és közösségi, partnerségi döntések.

A pénzügyi válság, majd a válság kezelésével indokolt erős állami centralizáció a neoliberais gazdaságfejlesztési modell hazai, eleve félutas követését is ellehetetlenítette. Paradox módon akkor, amikor a helyi önkormányzatok drámai hatalom, illetve szerepvesztését a magyar kormányzat a helyi gazdaságfejlesztésben növelt részvételt biztosítva törekszik kompenzálni. A fejezetben azokat a tényezőket, körülményeket járjuk körül elsősorban elméleti megközelítésben, amelyek szükségessé teszik a helyi gazdaságfejlesztési szerepvállaláshoz, de amelyek a jelenlegi hazai önkormányzati és fejlesztéspolitikai modellben hiányoznak zömmel. Feltételezhető tehát, hogy nem sok esélye van az önkormányzatoknak sikeres helyi gazdaságfejlesztésre, legalább is a neoliberais modellt alkalmazva.

Felmerül a kérdés, hogy van-e, lehet-e másik helyi gazdaságfejlesztési modell, amelyik a centralizált, fejlesztő állam, vagy „jó állam” (Kaiser, 2015) filozófiáját követi, s amelyik jobban illeszkedik a centralizált, elosztó típusú kormányzáshoz. Vajon a helyi gazdaságfejlesztés helyi erőforrásokra, kooperációra épülő neoliberais modelljének van-e alternatívája centralizált kormányzati rendszer keretei között?

A helyi gazdaságfejlesztés neoliberais modellje

A keynesi (jóléti) gazdaság és társadalomfilozófiát felváltó schumpeteri paradigma a gazdaságfejlesztésben is a versenyképességet teszi elsődleges céllá. A verseny motivációja nyomán a megváltoznak a fejlesztési léptékek is. A nemzeti szint dominanciája gyengül a egyrészt a globális, másrészt a területi, regionális, városi dimenzió javára. A gazdaság és társadalompolitikai fordulat, a gazdaság földrajzának átalakulása átalakította a kormányzási modellt, a szereplők, szintek és működési módszerek kontextusát is. A gyakran idézett megfogalmazás szerint „a nemzetállam túl kicsi az élet nagy problémáinak, és túl nagy a kis problémák megoldására” (Bell, 1987:14). Az intézményi, kormányzási változásokhoz az átalakuló gazdaságfejlesztési prioritások és a megváltozott beavatkozási léptékek együttesen vezettek. A keretfeltételek változásának fontos része volt a korábbi klasszikus képviselői rendszerekre épülő politikai, kormányzási rezsimok destabilizálódása is, új szereplők bevonására épülő új hatalmi egyensúlyi helyzet szükségessége. Az intézményi, kormányzási változások lényege, hogy az állam szerepe gyökeresen átalakul, amelyben a központi kormányzat már csak első az egyenlők között (Jessop, 2011). A kormányzásnak képessé kell válnia a közpolitikai területekről származó tudás generálására, alkalmazására, új típusú, partnerségi döntési mechanizmusok alkalmazására, a végrehajtási hatékonyság növelésére, a teljesítmény mérésére, és a szigorúbb elszámoltathatóságra (Fosler 1992: 9-13).

A kormányzási modell átalakulása, a neoliberais értékek térnyerése mellett további tényezők is hozzájárultak a gazdaságfejlesztés helyi dimenziójának megerősödéséhez. A makroszintű gazdaságpolitikák felől közelítve felismerték, hogy a nemzeti léptékű (gazdaság, foglalkoztatás

stb.) politikák legfeljebb egy-egy társadalmi, foglalkoztatási csoport, iparág felzárkóztatására alkalmasak, de rendszerint nem, vagy csak részlegesen illeszkednek a helyi feltételekhez, lehetőségekhez (Blakely, 1989). Ennek ellenére a helyi gazdaságfejlesztés nagymértékben a nemzetgazdaság állapotától függ, nem helyettesíti, hanem kiegészíti a nemzetgazdasági törekvéseket és politikákat. A két szint közötti kapcsolatban viszont jobb, ha a központi kormányzat „nem a pénzt és nem az izmait használja” a gazdasági kezdeményezések ösztönzésére (Blakely 1989:48). Ezt a kapcsolatrendszert elemezte egy amerikai és brit nagyvárosokra kiterjedő (Boston, Detroit, Bristol, Birmingham) empirikus, összehasonlító kutatás. Az eredmények szerint a helyi kormányzatok számára alapvetően az általános politikai-gazdasági paraméterek jelölik ki a mozgásteret, mégis különböző módon válaszoltak a helyi kihívásokra. A gazdaság és társadalomszerkezet eltérő helyi bázisán a helyi kormányzás módja, célrendszere, a politikák megválasztása is különböző. A vizsgált városokban például növekedésre, társadalmi innovációra és gondoskodásra koncentráló modelleket azonosítottak (DiGaetano, Klemanski, 1999).

A regionális gazdaságtan a különböző versenyképességi tényezőkre helyezi a hangsúlyt, keresve a helyi, földrajzi előnyök, erőforrások és a globális versenyképesség összekapcsolásának lehetőségeit: telephelyi, agglomerációs előnyök, tudás, innováció, munkaerő, kreatív értelmiség, társadalmi tőke, területi tőke stb. (Krugman, 1995, Lengyel, 2006, Camagni, Capello, 2012). A neoliberais értékrendű fejlesztéspolitika az állami beavatkozások és közpolitikák területi egyenlőtlenségekkel kapcsolatos hangsúlyait is megváltoztatta. Az állami újraelosztó paternalizmus, az általános társadalmi szolidaritást megcélzó központi szintű, ágazati szociálpolitika mellett, helyett a régiók, városok aktív szereplőkké válnak a területi folyamatok formálásában, befolyásolásában, azt vallva, hogy azok a sikeres régiók, városok, amelyek képesek a globális versenyben helytállni (Cochrane, 2011). Ez a politikai annak ellenére elfogadottá vált, hogy a tiszta közgazdasági logika alapján az alacsony termelékenységű helyek támogatása nem feltétlenül a leghatékonyabb módja a jövedelmek szegények irányában történő átcsoportosításának (Kline et al, 2013), és az ún. place-based gazdaságpolitika tényleges, mérhető gazdasági előnyeit, empirikusan elég nehéz kimutatni (Valler,2011),

A helyi gazdaságfejlesztés társadalmpolitikai, társadalomfilozófiai üzenete, a társadalmi igazságosság, amelynek indoka, hogy ami jó a gazdaságnak, az nem mindig jó a helyi közösségnek is (Blakely, 1989). Sen elmélete (1999, Bajmóczy et al, 2017)) mozdította ki a neoliberais gondolkodást az egyoldalú ökonomizmusból. A társadalmi szolidaritás felértékeli a területi dimenziót, és a helyi gazdaságfejlesztés funkcióját is kiterjeszti (Szirmai, 2015).

A helyi gazdaságfejlesztés földrajzának kormányzási keretei

A hely sajátosságaiból következő eltérő társadalom és gazdaságpolitikai célok különböző kormányzási modelleket igényelnek. Az általános megközelítés szerint a városi és vidéki fejlesztéspolitika és kormányzás eltérő, de éppen azt hanyagolja el, hogy a helyi gazdaságfejlesztés terei település-együtteseket fognak át, attól függően, hogy a városközpont mennyire meghatározza mega környéki települések gazdaságát, társadalmát.

A (nagy) városi ún. fejlesztési rezsimek versenyre és növekedésre koncentráló aktivitása valóban különbözik a fejlődési központoktól távoli kistélepülések hálózati-közösségi kormányzásától és szociális funkciójú gazdaságától. A nagyvárosi lépték kevésbé tud alkalmazni részvételi döntési modellt. A városi rezsime iskola (Stone,1989) a hálózati típusú, elitista kormányzás szükségességét vallotta, amelyben a pozíciót nem a demokratikus felhatalmazás, hanem a források feletti kontroll jelöli ki. Új szereplők jelentek meg a helyi politikában. A demokratikus képviselőket korporatív logikájú intézmények, szakértők és

üzletemberek informális döntései váltják fel, akik tudják, milyen választ kell adni a globális verseny kihívásaira (Purcell, 2008: 27). A tudás alapú gazdaságban az ún. kreatív osztálynak az innováció szereplőinek, a helyi ötleteket a hatalommal összekötő tudástermelőknek például, az ún. regionálisan elkötelezett, szolgáltató egyetemeknek kitüntetett helye van. Ahogy változik az elit szerkezete, úgy tolódnak el az ún. városi „közösségi” célok is a helyi közszolgáltatásoktól, a jól-léttől a növekedés, az infrastrukturális, például a közlekedési fejlesztések irányába. A városi kormányzás geográfiája sokkal amorfabb és többközpontú, új térbeli érdekcsoportokat kreál, a városfejlesztési csomópontok is átalakulnak, a belváros és a szuburbán térségek kerülnek az érdeklődés fókuszába. A városon belüli és kívüli perifériák kormányzása hatalmi értelemben aszimmetrikus, amelyre a közigazgatás-szervezés nem talált még megoldást (Salet, Savini, 2015).

Ezt az elitista, eredmény centrikus kormányzást a sikerek legitimálhatják, de a városi újbaloldali mozgalmak támadják (MacLeod et al, 2003, Burns, 2000, MacLeod, Gordon, 2011), a városhoz való jog társadalmi mozgalmát megalapozva (Kemp et al, 2015). Ha a város válságba kerül, ha az egyenlőtlenségek kikezdi a konszenzust, akkor jelenik meg a befogadó, részvételi várospolitika igénye, amelyben helyi ideákra épülő alternatív stratégiák születhetne, különösen olyan városi térségekben, ahol nincs esély a globális versenyre (Rast, 2005).

Kérdés, hogy épülhetnek-e fejlesztési rezsimok a lehetőségek hiányára? A helyi gazdaságfejlesztés szociális, vagy közösségi változata a kisebb közösségek, a vidéki perifériák problémáira keresi a megoldást (Cochrane, 2011), ahol a helyi erőforrásokra építő, sokszor szociális célú helyi gazdaságfejlesztés nem választás kérdése. A szolidaritásra és ökológiai értékekre épülő helyi gazdaságfejlesztés is igényli a helyi tudást, a helyi tanulási folyamatot (Torre, Traversac, 2011).

A periférikus helyzetű vidéki térségek, falvak kormányzásában a városokhoz hasonlóan érvényesülhet hatalmi aszimmetria, helyi társadalmuk marginalizálódik (Nagy et al, 2015). A vidéki települések „csatlós” szerepbe kényszerülhetnek, amikor a gazdasági, döntési központok, a föld tulajdonviszonyok, s a tudás birtokosai nem helyi lakosok. A mezőgazdaságra, a helyi erőforrásokra épülő diverzifikált gazdaságfejlesztés érvényesülése függ a döntéshozásban résztvevők érdekérvényesítő képességétől is. A városok uralta vidéki térségek fejlesztésében is megjelennek informális hálózatok, amelyek intellektuális fölényük alapján a helyi és intézményi tudásokat közös céljaik érdekében mozgósítják (Torre, Traversac, 2011).

A városok és vidéki térségek hatalmi aszimmetriája mellett, azt is látni kell, hogy nem mindig találunk kohéziót vidéken, a közelség, a szomszédság erejére alapozva. Empirikus kutatási eredmények azt mutatják, hogy a távoli, homogén lokalitásokban erős az integráló (bonding), viszont lazább az összekapcsoló (bridging) társadalmi tőke. A külső erőforrásoktól függés befolyást gyakorol a helyi kormányzás és helyi társadalom szerkezetére. A „bonding” tőke a forrásokért folytatott versenyben, a projektek lebonyolításában előnyös, de nem teremt feltétlenül fenntartható közösséget. A projektből származó haszon pedig azokra korlátozódik, akik a hálózaton belül vannak. A társadalmi tőke tehát nem mindig kollektív forrás, hanem individuális előny az ún. szociális vállalkozók körében, akik a helyi hálózaton kívüli, összekötő kapcsolatokkal rendelkeznek (Evans, Syrett, 2007).

A gazdaságfejlesztés és a versenyképesség közpolitikai megközelítésében éppen a települések közötti szoros összefonódások okán a regionális lépték vált dominánssá. A regionális gazdaságfejlesztés kormányzása rendkívül változatos képet mutat, annak ellenére, hogy az unió befolyása látszólag éppen a regionális tervezésben, fejlesztési beavatkozásokban érvényesül közvetlenül. Különösen ott, ahol a középszintű kormányzatok, illetve a régiók nem rendelkeznek hagyományokkal és korlátozott a kapacitásuk is, ott kevésbé érzékelhető a közvetlen gazdaságfejlesztési szerepvállalás is (Pálné-Mezei, 2017).

A mintakövetés kényszere

Ahol a helyi gazdaságfejlesztési célú beavatkozások finanszírozása külsődleges forrásokból történik, ott a forráshoz felhasználási szabályok és elvárások, csodaszerek, receptek, legjobb gyakorlatok társulnak. Az európai uniós kohéziós politika a helyi gazdaságfejlesztésre nagyon erős befolyást gyakorolt. A kilencvenes években került a kohéziós politika regionális keretek közé, kiépültek a többnyire NUTS2-es méretű fejlesztési intézmények, míg a fejlesztés tényleges „lokális” terei háttérbe szorultak, bár a kisebb nagyságrendű un. közösségi sémákban (Urban, LEADER) a helyi dimenzióknak akkor is fontos szerepe volt.

A regionalizált kohéziós politika csak részleges sikerei (Hughes et al, 2004, Bachtler-McMaster, 2008, Bache et al, 2011) hatására született az un. Barca jelentés, amelyik a megoldást a place-based szemléletben és módszerekben jelölte meg. A névlegesen a léptéket módosító elképzelés mögött tartalmi értelemben is hangsúlyváltozás következett be, megjelent a területi szolidaritás mellett a versenyképesség célja. Az Európa 2020 stratégia maga alá gyűrte a kohéziót (Mendez 2011), bár mások szerint megerősödött a szociális dimenzió is (Fargion, Profeti, 2016). A Lisszaboni szerződésben szereplő területi kohézió fogalma nem a perifériák felzárkóztatásának célját, hanem az uniós és nemzeti közpolitikák térbeni árnyalásának a szükségességét takarja.

A helyi/regionális gazdaságfejlesztés számára az unió által szorgalmazott integrált megközelítés, és a térbeli érzékenység természetesen kifejezetten előnyös. Az Európai Unió szerepe a szabályozás mellett a jó gyakorlatok terjesztése, a sikeres megoldások, technikák, intézmények létrehozásának támogatása egyrészt orientálva, másrészt saját közösségi eszközei segítségével. A jelenlegi programozási periódusban például, az ITI és a CLLD sémák segítségével törekszenek az integrált, és decentralizált fejlesztéspolitikákat népszerűsíteni (Finta, 2015), fontos kormányzási elvek megjelenítésével.

A partnerség elve mögött erős politikai értékrend és cél van (Bache, 2010). Az inkább horizontális, sokszereplős kormányzási modellben jobban érvényesülhetnek a szolidaritás baloldali, szociáldemokrata értékei, a többszintű kormányzás rendszerében gyengíthetőek a tagállami hatalmi ambíciók, a döntéshozási arénák kinyitása akadályozza meg, hogy a hatalom egy kézben koncentrálódjon. Az elv érvényesülése azonban erős differenciákat mutat, a plurális, partnerségi helyi politikai mintázatok erősen függenek az egyes országok kormányzási, politikai sajátosságaitól (EP, 2008, Kelleher et al, 1999), más és más szereplőket helyzetbe hozva (Bache, Olson, 2001). A centralizált, államközpontú országokban a partnerségeket a kormányzati közszereplők uralják, míg a kevésbé etatista kormányzatokban a partnerségek diverzifikáltabbak lehetnek (Keating, 1998). A gyengébb civil társadalommal, és gazdasági szektorral rendelkező, centralizált államokban (nem csak Kelet-Európában), nehéz a partnerséget egyenjogú szereplők közötti alkudozásként működtetni (Hayoz, 2015). De a lépték és a közpolitikai keret sem mellékes. Az elv érvényesült az un Urban programokban, ahol a tagállami kormányzati befolyás kevésbé érvényesült a városi kormányzatokkal szemben (Bache, 2010). Siker történetként kezelik a LEADER programot is, amelyik pedig vidéki térségekben vezetett tartós fejlesztési koalíciók létrejöttéhez, bár jellemzően nem Kelet-Közép-Európában (Maurel, 2013, Kovách, 2012), ahol inkább az előcsatlakozási időszakban voltak „szorgalmasak” a központi és helyi kormányzatok a partnerségek építésében (Bucek, 2004).

A helyi gazdaságfejlesztés közpolitikai, kormányzási elvei érvényesülnek a különböző nemzetközi szponzor szervezeteknek az közpolitikai eszköztárában is. Például a millenniumi célok megvalósítására irányuló kezdeményezések, akciók, programok (UN, 2015, Sachs, 2005, Shah, 2006), vagy az OECD tematikus tanulmányai (2009, 2016) hasonló logikát követnek:

elvárják, javasolják a helyi szereplők felhatalmazását, a szektorok összefogását, a helyi erőforrások mozgósítását. Ugyanakkor az utóbbi értékelések gyakran beismerik, hogy a jónak tartott policy eszközök, modellek mechanikus átvétele kudarcba fulladhat a helyi „kapacitások hiánya”, illetve a kedvezőtlen kormányzási modellkörnyezet miatt.

A helyi önkormányzatok szerepe

A helyi önkormányzatoknak tudniuk kell, hogy minden egyes döntésüknek következménye van a helyi gazdaságra is (Blakely, 1989). A helyi hálózatok nem nélkülözhetik a szervező, irányító központot (Albrechts-Lievois 2004). Az önkormányzatok domináns pozíciója általános közhatalmi felhatalmazásukból következik, bár ez a helyi gazdaságfejlesztésben meglehetősen közvetve, hibrid módon, a közigazgatási jogálláshoz képest atipikusan érvényesül. Menedzserként szervezik a közszolgáltatásokat és a gazdaságfejlesztést, politikai testületként pedig felelősek a helyi demokráciáért. Az ellentmondásos misszió eltérő célokat takar és eltérő döntési mechanizmusokat igényel (Pierre, 1998).

A helyi önkormányzatok akkor válnak képessé a helyi gazdaságfejlesztésben meghatározó szereplővé válni, ha megfelelő mozgástérrel rendelkeznek. Az USA-ban akkor jelentek meg a helyi koalíciók, amikor kikerülnek a városok polgármesterei az állami gyámok alól (Judd, 2000). A nyolcvanas éveket megelőzően a civilek segítségével ugyan sikeresen léptek fel „buldózeres városfejlesztési projektek” ellen, majd állami támogatású szociális programokkal „vásárolták meg” a társadalmi békét, majd a fiskális megvonásokat kezelték, de mindig sodródtak. A nyolcvanas évektől váltak az amerikai városok elég erőssé ahhoz, hogy saját adottságaik és érdekeik mentén helyi stratégiákat hajtsanak végre helyi partnerségeket kiépítve.

Az önkormányzatok általában helyi adópolitikájukat, a saját vagyoniukat, költségvetési forrásait és tervezési felhatalmazásukat tudják a helyi gazdaságfejlesztési célok szolgálatában alkalmazni. A területi tervezéssel és a finanszírozással, költségvetéssel foglalkozó hatalmas szakirodalom igazolja, hogy ez a két szakpolitikai eszköz kulcsfontosságú, de hatékonyságukat az önkormányzati döntéshozás szervezeti és eljárási keretei is meghatározzák. A helyi, önkormányzati formalizált döntéshozási folyamatok sok tekintetben magyarázatot adnak a helyi hatalmi viszonyok alakulására és arra, hogy milyen érdekek mentén hozzák meg a döntéseiket. Különösen fontosnak látszik például a polgármesterek szerepe, akik a különböző önkormányzati szervezeti modellekben eltérő hatalommal és befolyással rendelkeznek (Hambleton, 2000, Bucek, 2004). Mára a helyi önkormányzatok általában felismerték, hogy a szervezeti, pénzügyi kapacitás mellett a tanulás és a bizalom olyan tényezők, amelyek nélkül nem képzelhető el hatékony és egyben szociálisan is méltányos helyi gazdasági kormányzás.

Az innovatív városi kormányzás nem feltétlenül igényel új intézményt vagy új szereplőt, hanem a diskurzusokra és gyakorlatokra való figyelmet. A különböző dinamikák egy akcióba való összetételése sokszor a legfontosabb. Ez a stratégiai kapacitás, a „leadership” képes a veszélyekre figyelni, támogatni a kezdeményezéseket, szinergiákat képezni, foglalkozni a feszültségekkel, a korlátokkal, megőrizni, fejleszteni a kormányzás kultúráját, de ez folyamat, akár egy generációnyi időt is igényel (Havley, 2006). A place leadership fogalma körül indult kutatások a kormányzás egész rendszerét figyelembe véve keresik a választ, vajon miért sikerül egyes helyi vezetéseknek a helyi gazdaságfejlesztési célokat megvalósítani, és másoknak és másutt miért nem (Bentley et al, 2017, Sotarauta et al, 2017).

A helyi gazdaságfejlesztés intézményi szereplőinek köre is összetett, nem korlátozódik az önkormányzatokra. A fejlesztéspolitika intézményi megközelítése abból indul ki, hogy a közpolitikai célok sajátos intézményi szűrőn keresztül valósulnak meg, igen eltérő határfokkal (Lux, 2017). Az utóbbi évtizedekben a helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztési feladataikat

gyakran kiszervezték, mondván ez a funkció közelebb van a piaci logikához (OECD, Mountford, 2009). Az ügynökségi forma terjesztésében jelentős szerepet játszott az általában jónak tartott minta. A nyolcvanas évektől kezdődően az ügynökségek jellemzően regionális léptékben tevékenykedtek, nem csak a méretet, hanem a feladatrendszert is jelentősen átrendezve (Halkier et al, 1998). Ugyanakkor az említett OECD elemzés rámutat arra, hogy nem lehet az ügynökségeket sem az intézményi környezetüktől elszigetelten vizsgálni, s különösen nem kizárólag tőlük várni eredményeket. A külső forrásokból finanszírozott, mintát követő helyi gazdaságfejlesztésben különösen nagy a veszélye, hogy a fejlesztési ügynökségek, speciális szervezetek, szereplők intézményileg elkülönülnek. A helyi gazdasági szereplők alkotta klaszterek, hálózatok természete, típusai, és a helyi fejlesztési koalíciók nyitottsága vagy zártsága szorosan összefügg (Parrilli-Sacchetti, 2008). A megjelenő fejlesztési ügynökségek a helyi politikába technokrata tudást és értékrendszert visznek be. Az önkormányzatokon kívül elhelyezett fejlesztési ügynökségek különböző hatalmi függőségi viszonyokba ágyazódnak, amelyek felett nem mindig gyakorolható demokratikus kontroll.

Összességében a helyi gazdaságfejlesztést kormányzó közjogi szereplőknek rendelkeznie kell megfelelő kapacitásokkal, és olyan helyi fejlesztő specialistákkal is, akik a helyi forrásokat képesek a makrogazdasági környezettel, trendekkel, áramlatokkal összekapcsolni. A helyi kormányzatok sikere azon is múlik, hogy a helyi társadalmi, gazdasági, valamint a regionális és makroszintű kormányzati környezettel való kapcsolatok bizalomra és közös érdekekre alapozott stabil hálózatokra épülnek-e. Az önkormányzatoknak kitüntetett szerepe és felelőssége van a helyi gazdaságfejlesztésben akkor is, ha ezt a funkciót speciális intézmények hálózatán keresztül valósítja meg.

A hazai fejlesztéspolitikai kormányzás sajátosságai

A rendszerváltás nyomán létrejött kormányzati rendszer kezdetekben különös hangsúlyt helyezett az önkormányzati szektorra. Lényegében a teljes helyi közszolgáltatási, humán és műszaki infrastrukturális rendszer önkormányzati ellenőrzés alá és jórészt önkormányzati tulajdonba került. Az erős politikai legitimáció és az általános közjogi felhatalmazás ideális kereteket adott az integrált szemléletű, a helyi sajátosságokat respektáló, azokra építő helyi gazdaságfejlesztés számára. Ami az eszközrendszert, különösen a pénzügyi forrásokat illeti, a helyzet már korántsem volt ideális, hiszen a magyar önkormányzati rendszer kezdetektől fogva alulfinanszírozott volt (Vígvári, 2006, Horváth M et al, 2014), amit csak ideig, óráig lehetett elfedni az önkormányzatoknak átadott vagyon feléléssel (Vígvári, 2005).

Az önkormányzatok kapacitásai közötti jelentős különbségeket az ország gazdasági, társadalmi, infrastrukturális szerkezetében, teljesítményében, fejlődési forrásaiban megjelenő egyre erőteljesebb területi polarizálódás okozta. Nagyon eltérő utakat jártak be az egyes települések, s eltérő eszközöket vetettek be, legtöbbjük nem is a versenyképesség, hanem a túlélés érdekében (Mezei, 2004, Buday-Sántha et al, 2008). A kapacitások hiánya, az elaprózott helyi önkormányzati szerkezet rákényszerítette a településeket az együttműködésre is (G. Fekete, 2001), de nagyon eltérő formátumokban, földrajzi léptékekben. A kilencvenes évek közepétől a kistérségi lépték vált divattá, több okból is. A kormányzat is forszírozta a kistérségi együttműködést, de a megyei önkormányzatok eszköztelensége és legitimációs válsága is az alulról szerveződő kooperációknak kedvezett. Az Európai Unióhoz való csatlakozás szándéka egyre inkább az alkalmazkodás politikáját hozta helyzetbe. Az Európai Unió nem csak fejlesztéspolitikai, hanem integrációs politikai megfontolásokból is erősen támogatta a régiók megerősödését a kilencvenes évtizedben (Keating, 2004), ezért a regionalizáció vált nálunk is az uniós csatlakozásra való felkészülés sarkalatos pontjává (Horváth, 1998). Miután a régiókkal kapcsolatosan korántsem alakult ki szakmai és különösen politikai konszenzus, és a területi

reform elképzelések sorozatosan kudarcot vallottak (Pálné, 2016), kezdetekben speciális, másutt sikeresen működő intézményi formák (fejlesztési ügynökségek, partnerségi szervezetek) regionális kiépítésével próbálkoztak. A megyei, majd regionális fejlesztési tanácsok összetételének változó szabályozása mutatta, hogy nálunk nehezen ment a partnerség elvének az érvényesítése. Az 1996-ban még a gazdasági kamaráknak és a munkavállalói érdekképviselőknek helyet adó fejlesztési tanácsok 2004-re közjogi, kormányzati szereplők szűk „fejlesztési koalíciós” intézményévé váltak. A tanácsokba delegált kistérségi, megyei, nagyvárosi önkormányzatokat képviselő választott politikusok zömét eleinte jellemezte a lokálpatriotizmus, a „helyhez” kötődés, a minisztériumi delegáltak azonban inkább pártkáderek, semmint egy-egy ágazat szakmai racionális szempontjait megtestesítő köztisztviselők, szakemberek voltak. A regionális fejlesztési tanácsokba sűrített, a kormányzati szinteket, ágazatokat, lokalitásokat magába foglaló érdekcsoportok koalíciós, klientista mechanizmusai nem építettek ki regionális identitást, nem tudtak hozzájárulni sikeres, alulról is támogatott regionális reformhoz (Pálné, 2009).

A megyei önkormányzatok pozícióvesztése különösen a gazdaság és területfejlesztésben volt drasztikus a rendszerváltás előtt betöltött tervező, forráselosztó, koordináló szerepkörhöz képest. A megyei önkormányzatok nem csupán a közjogi felhatalmazást veszítették el arra vonatkozóan, hogy összefogják a települések fejlesztési törekvéseit, de a tényleges politikai, szociológiai kapcsolataikat, befolyásukat is. A legitimációs válság, a megyeszékhely városok elszigetelődése, a kistépülések bizalmatlansága, a kormányzat részéről tanúsított ignorancia, és a saját fejlesztési eszközök, források hiánya együttesen vezetett oda, hogy megyei léptékben nem volt fejlesztéspolitiká, amikor a leginkább szükség lett volna erre. Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény nyomán létrejöttek a megyékben is a területfejlesztési tanácsok, de a gyakorlatban ezek nem voltak alkalmasak tényleges fejlesztési szövetségek generálására, a fejlesztési forrásallokációs döntések inkább kirekesztésre, semmint bevonásra ösztönöztek.

A kistérségi társulások a központi támogatások segítségével kiépítettek egy adminisztratív, segítő háttér szervezeti rendszert, amellyel pótolták a kisebbeknél hiányzó szervezeti kapacitásokat. Ugyanakkor ebben a formációban a „horizontális”, tehát a szektorokat bevonó partnerség legfeljebb informálisan valósult meg, de inkább nem. A kezdetekben sokszínű, spontán, nyitott térségi együttműködések felváltotta a fentről irányított projektmenedzselő modell, amelyben a szereplők zárt klikkje, különösen az ún. projektosztály (Kovách, 2013) illetve a társadalmilag érzékeny vállalkozók (Keller et al, 2016) birtokolták a vezető szerepet. 2006-tól a kistérségi keret inkább a helyi közszolgáltatások megszervezésére, mintsem helyi fejlesztési együttműködésekre szolgált. A vidéki térségekben az uniós LEADER programok jelentettek volna ösztönzést a valódi partnerségre, nem sok sikerrel (Chevalier et al, 2012, Czibere, Kovách, 2013).

A kooperációs kultúra hiánya jellemezte az Európai Unió szorgalmazta regionális innovációs partnerségek intézményeit is. Az intézményrendszer pályázati lökések mentén formálódott, nem ösztönözve a szereplőket hosszú távú gondolkodásra. A szervezeti kapacitások nem érték el a kritikus méretet, működésüket elsősorban az önfenntartás kényszere határozta meg, és az innovációs stratégiák elkészülését követően az együttműködések elenyésztek (Gál, 2013).

Ami a helyi, települési léptékű fejlesztési koalíciókat illeti, a helyi politikai, önkormányzati elitre vonatkozó kutatások szerint (Kákai, 2004, 2010) nem jellemző nagyobb érdeklődés formalizált fejlesztési szövetségek létrehozására, változatos a kötődés a pártokhoz, civil társadalomhoz (Tóth, 2014). Kevesen ismerték fel, hogy a hálózatok építése, megértése nélkülözhetetlen a gazdaságfejlesztési, vidékfejlesztési folyamatokban (Csurgó et al, 2009), és, hogy különösen fontos lenne a helyi gazdasággal való érdemi szövetkezés (Letenyei, Batár, 2002). A helyi nem politikai elit sem tulajdonítanak egyébként kiemelkedő jelentőséget a helyi önkormányzati vezetésnek (Csizmadia-Páthy, 2010). A gazdasági és kulturális elitet a

rendszerátalakítás után diszkontinuitás jellemezte (Lengyel, 2007, Kristóf, 2014), ezért csak a turbulens tulajdonosi szerkezeti átalakításokon túljutva vált lehetővé valóságos, stabilabb szövetkezés. Úgy tűnik azonban, hogy a kapcsolatok elsősorban a pártokhoz és az uniós fejlesztési források felett rendelkező szereplőkhöz vezetnek (Kovács, 2011).

A helyi fejlesztési kormányzás mögötti hatalmi viszonyokról csak általános sejtéseink lehetnek, a szociológusok érdeklődése inkább a leszakadó, gettósodó kistélepek társadalmának hatalmi szerkezetére irányult (Váradi, 2008). Az utóbbi években több olyan mélyfúrás is megjelent, amelyek rámutatnak nem csak a helyi fejlesztéspolitika társadalmi szövetére, hanem a helyi kormányzási viszonyok instabil és aszimmetrikus hatalmi struktúrájára is (Czibere, Kovács, 2013, Kovács K. 2016, Oláh, Szabó 2017).

Nem jöttek létre tartós fejlesztési rezsimok a magyar városokban sem, hasonlóan egyébként a környező országokhoz (Lux, 2012). A városokat a közigazgatási szabályozási és a finanszírozási rendszernek is köszönhetően, meglehetősen egoista közszolgáltatási és gazdaságfejlesztési magatartás jellemezte nem csak az egymással való együttműködésben (Somlyódy, 2003, 2012), hanem a „városfalakon” belül is (Brachinger, 2008).

Kívülről, fentről generált változások az uniós csatlakozás generálta fejlesztéspolitikai tanulási folyamatok mentén következtek be. Például újra rákényszerültünk a tervezésre, az államszocialista tervgazdálkodási korszaktól gyökeresen eltérő logika szerint. A várostervezési jogszabályok megjelenő kötelezettségek nyomán legutóbb „integráltak” hívott városfejlesztési stratégiák készültek, melyek készítése során a helyi elit, néha a szélesebb helyi társadalom is szembesült az új városfejlesztési kihívásokkal. A helyi részvételi tervezésben előforduló pozitív példák mellett éppen a kulcsfontosságú nagyvárosokban mutattak rá a negatív tapasztalatokra is (Bajmóczy et al, 2016). Hivatásos várostervezők hívják fel a figyelmet arra, hogy az időszorításban készülő tervek hiteltelenek lesznek (Péti, Salamin, 2016).

Az utóbbi években gazdagodó társadalomtudományi szakirodalom mutat rá a társadalmi tőke, területi tőke fogalmára, a kutatások módszertani nehézségeire (Bodor, Grünhut, 2014, Bodor et al, 2017). A vidéki és városi térségekben lezajlott empirikus kutatások (Oláh, Szabó, 2017, Czakó, Döry, 2016, Rechnitzer, 2016) jelentősen árnyalhatják majd a helyi kormányzás feltételeiről, működéséről kialakult képünket. Egyelőre nehéz lenne általános következtetéseket levonni a hazai helyi fejlesztési együttműködésekről, amelyek politikai, forráselosztási, és önkormányzati rendszer jelentős változásai miatt vélhetően jelentős átalakulási folyamaton mennek keresztül.

A helyi önkormányzatok 2010 előtti helyi gazdaságfejlesztésben betöltött szerepe a szabályozási keretfeltételek alapján is ellentmondásos volt. Egyik oldalon erős közjogi és helyi elosztó, forrásszerző hatalommal voltak felruházva, szinte minden helyi közszolgáltatás területén kompetenciával, tulajdonosi jogokkal, vagyonnal. A közszolgáltatási, infrastrukturális téren hozott döntéseikkel a helyi gazdaság működési feltételeit közvetlenül befolyásolhatták, nem csak pozitív irányban. Másik oldalon, a helyi önkormányzatok tényleges, közvetlen gazdaságfejlesztési aktivitása, hatása döntő mértékben az adott térség, település belső erőforrásainak függvénye. Ugyanakkor különösen fontos nálunk, hogy az adott önkormányzat mennyire sikeres a külső fejlesztési források megszerzésében. Az önkormányzatok elsősorban kedvezményezettjei voltak évtizedekig a településekre érkező különböző állami és uniós támogatásoknak. Szerepük és szerepfelfogásuk abból a szempontból is kiemelt, hogy a forrásokhoz jutás pályázati rendszere végül is az önkormányzatok kezdeményezésére, prioritásaira épül, még akkor is, ha a forráselosztás centralizáltsága kényszerpályát jelentett. A helyi önkormányzati fejlesztési eszközök és források hiánya miatt nincs, és nem is volt igazán lehetőségük a pályázatok között szelektálni a korábbi uniós fejlesztéspolitikai ciklusban sem (Balás et al, 2013).

A kis és közép vállalkozások körében folytatott empirikus kutatások tapasztalatai

Ez a fejezet a projekt keretében, zömmel kis és közép vállalkozási, valamint kamarai vezetők körében készült interjúkra támaszkodik, megjegyezve azt, hogy a mintegy 30 félig strukturált interjú során érzékelhetően éppen az önkormányzatokkal való kapcsolattartás kérdésében voltak az interjúalanyok meglehetősen bizalmatlanok és szűkszavúak.

Abból indultunk ki, hogy a helyi hálózatokban birtokolt, „megvásárolt” kitüntetett hely vezethet pozitív és negatív következményekhez is. A szakirodalom alapján azt feltételeztük, hogy a helyi fejlesztési kormányzásban résztvevők köre jellemzően szűk, a partnerek közötti kapcsolatok aszimmetrikus hatalmi viszonyokra épülnek, s nem is feltétlenül a „közös” érdekek érvényesítésére törekszenek. A fejlesztési koalíciók instabilitása, klikkező egyéni haszonelvősége korlátozza a helyi gazdaságpolitikák mozgásterét is, amely egyébként sem tekinthető nagynak. A legtöbb hazai önkormányzat a központi újraelosztásnak való kiszolgáltatottság, a szegényes eszközrendszer miatt sem képes hatékony helyi fejlesztési szövetségeket szervezni. Természetesen a másik oldal, a helyi gazdaság szereplőinek erőforrásai, tudása, együttműködési hajlandósága, érdekeltsége rendkívül fontos, tehát messze nem kizárólag a helyi önkormányzatokon múlik a települések sikeressége.

Ebből a szempontból volt különösen tanulságos volt a kutatásunk keretében elvégzett interjúk felmérés, ráirányította ugyanis arra a figyelmet, hogy a helyi vállalkozói körrel való kapcsolatépítés valóban mindkét oldalról értékelendő.

Egy fontos momentummal kezdjük az interjúk tapasztalatainak bemutatását, ami azt bizonyítja, hogy a helyi gazdaságfejlesztési kapcsolatrendszer szereplőinek konkrét köre, objektív sajátosságai (szervezeti méret, profil, helyi kötődés, sikeresség) meghatározó jelentőségű. Kezdjük a helyi beágyazottsággal. Miközben általában a külföldi befektetők jelenlétéhez például kifejezetten pozitív hatásokat kötnek, különösen olyan gazdaságokban, ahol gyenge a hazai tulajdonú vállalkozói kör, egy gazdasági kamarai főtitkár, kérdésünkre kifejtette, hogy a külföldi befektetők, vállalkozók viselkedése inkább bezárkózó, mint nyitott, amit a mögöttük lévő külföldi vagy globális „nemzetgazdasági” törekvések is táplálnak. Feltétlenül figyelembe kell tehát venni azt, hogy az adott térségben jelenlévő vállalkozások milyen vertikális láncolatba illeszkednek. Feltételezhető, hogy a kis és közép vállalkozások szorosabb és közvetlenebb helyi kötődése könnyebbé teszi a kapcsolatépítést, miközben éppen a nagyvállalkozások jelentik a helyi gazdaság és az önkormányzatok számára is a meghatározó erőforrást, munkahelyet, piacot, adóbevételt.

A jelenség egyébként nem egyedi és nem új. Például németországi szociológiai vizsgálatok már a hetvenes években kimutatták, hogy a kisebb városok hatalmi szerkezetébe a nagyvállalatok vezérkara ellentmondásosan vagy egyáltalán nem épül be. A Wolskwagen Műveknek székhelyként szolgáló Wolfsburgban a helyi politikának automatikusan be kellett számítania a „Művek” érdekeit saját döntéseikbe (Herlyn et al, 1982). Az etalonként kezelt un. Wertheim-kutatás, amit egy évtizednyi különbséggel az 1980-as évek elején meg is ismételték, ugyancsak azt igazolta, hogy a gazdasági érdekek, ha eltérő formában, s egyre kevésbé transzparensen, de nagyon jelentős dimenzióját jelentik a helyi hatalmi viszonyoknak. (Ellwein, Zoll, 2003). Arra is rámutattak a helyi politikakutatások, hogy a vállalkozások mögötti központi vagy regionális gazdaságpolitikai stratégiák, szereplők néha erős befolyást gyakorolnak a helyi szövetségekre (Nassmacher, 1991). A globalizáció nyomán a multinacionális vállalatok jelenléte a helyi gazdaságfejlesztésben és kormányzásban feltételezhetően még bonyolultabb keretben értelmezhető. A német példa említése csupán arra alkalmas, hogy belássuk, a helyi fejlesztési szövetségek kérdésköre sokkal bonyolultabb volt már abban az időszakban is, amikor a többszintű kormányzás nem volt jellemző, és transzparens érdekviszonyok kötötték össze a központi és helyi hatalmi döntéshozókat, illetve a helyi gazdaság és politika szereplőit.

A vállalkozások helyi viszonyrendszere azon is múlik, hogy az önkormányzatok milyen eszköztárral, felhatalmazással rendelkeznek, milyen adópolitikát folytatnak, milyen szolgáltatásokat nyújtanak, mit képesek kínálni, miben képesek „kedvezni” a vállalkozásoknak. Az eladósodott, gazdasági értelemben hanyatló nagyvárosok nyilvánvalóan kevésbé képesek gazdasági befolyást szerezni, ahogy az interjúk tapasztalatai is mutatták. A helyi költségvetést konszolidálni akaró, s ezért irreális vagy igazságtalan helyi vállalkozási adópolitika távol sodorja egymástól az egyébként egymásra utalt szereplőket. Hasonlóképpen fontos a gazdaság szereplőinek, hogy milyen vállalkozási infrastruktúra, milyen áron érhető el, a város által működtetett ipari parkok esetlegesen magas bérleti díja természetesen nem vonzó, különösen a kisebb vállalkozások számára. Volt olyan város a kutatásban, amelynek önkormányzatát az előzőekben említett tapasztalatok alapján több interjúalany is egyesesen „gazdaságellenesnek” tartotta, jobb esetben „semleges” kapcsolatról számoltak be. Több olyan panasz is elhangzott a vállalkozók részéről, hogy egyes városokban még a hivatalos megkeresésekre is elmarad az önkormányzati vezető válasza. Több vállalkozó utalt arra, hogy a városi önkormányzati késlekedésre, a magas árakra, adókra például erősen visszafogott helyi közösségi szponzorálási politikával válaszolnak, s így a kör bezárul. Különösen azok a cégvezetők viszont, akik több telephelyük lévén összehasonlítást is tudnak tenni, kifejezetten „jutalmazták” a vállalkozó barát önkormányzat intézményeit, törekvéseit. A helyi önkormányzatok magatartása, attitűdje még inkább felértékelődik azzal, hogy a helyi közszolgáltatások jelentős része állami kézbe került, ezen a területen végképp megszűnt a mozgástér a helyi vállalkozásokkal való egyedi megállapodások számára. A helyi szakképzés alkalmazkodó készsége is döntő fontosságúnak látszik, úgy tűnik, hogy nem feltétlenül a nagyobb városok képesek a gyorsabb alkalmazkodásra, elsősorban a helyi közép és felsőoktatási intézmények rugalmatlansága miatt. Az önkormányzati fejlesztéspolitikai pozíciókat befolyásolja az is, hogy milyen tudást birtokolnak, képesek-e a gazdasági szereplőkkel szakmailag felkészülten tárgyalni. E tekintetben sem voltak nagyon elégedettek a meginterjúvult vállalkozások. Egy cégvezető arról számolt be, hogy évekbe tellett, míg meggyőzték a városházát egy gazdasági referens alkalmazásának a szükségességéről, holott egy nagyvárosi önkormányzat hivatali apparátusa méreténél fogva könnyebben bevállalhat egy ilyen befektetést. Tanulságos a meggyőzés módja is, hiszen a vállalkozások „vitték” ki a polgármestert külföldi partnereikhez, hogy lássa, az ottani városházán hány szakembert alkalmaznak a helyi gazdasággal való foglalkozásra. Az együttműködési kultúra, a mentalitás, a személyes kapcsolatok minősége ugyancsak nagyon fontosnak bizonyult a válaszok tükrében. Ha a helyi önkormányzat a „hatóság” stílusában tart kapcsolatot, és nem hívja meg például egy kávéra a partnert (ahogy egyik interjúalany fogalmazott), akkor kis esély van a szorosabb együttműködésre. Van azonban pozitív példa is a politikai dimenziójú kapcsolatépítésre, amikor a helyi sikeres vállalkozás tulajdonosát díszpolgársággal ismerte el az önkormányzat, vagy az ún. „nagyadózókkal” rendszeresen találkozik a városvezetés. Egyik dinamikus nagyváros kamarájának tisztségviselője úgy fogalmazott, hogy az önkormányzat kezdetektől fogva felismerte, hogy az ipar a város jövője, s minden egyéb e „mellett” jön számításba, s ezt a prioritást mindennapi gesztusokkal is igyekeznek reprezentálni.

Kétségtelen, hogy az együttműködéseknek sokszor központi szabályok (pl. a közbeszerzés), illetve a helyi hiányzó kapacitások is az akadályát jelentik. Érzékelhetően a jogszabályi környezet nincs tekintettel a helyi léptékben ésszerű „alkuk” alkalmazásának előnyeire. Általánosságban is az a vállalkozások véleménye, hogy a bürokrácia merevsége, lassúsága nagyon komoly akadály. Egy kisvárosi cégvezető arról számolt be, hogy egy önkormányzati telekvásárlás 10 évig tartott, az ott lévő „sarjerdőt” ki kellett váltani, miközben „egy hónapban több adót fizetnek, mint amennyit az erdő ért”.

Vannak városok, ahol a gazdasági kamarai jelenlét tudja a közvetítő szerepet betölteni, vagy pótolni az önkormányzati tartózkodást, de ez nyilvánvalóan csak a megyeszékhely városok

esetében fordul elő, és nem pótolhatja a politikai kapcsolatok erejét. Ennek jelentőségét többen hangsúlyozták, találkozni a polgármesterrel, és egymással, olyan igény, amit messze nem minden önkormányzati vezetés ismert fel a vizsgálat tapasztalatai szerint. Kivételként említendő ugyanakkor meg, hogy van olyan alpolgármester, aki a megyei gazdasági kamara elnöke, ez az összefonódás kifejezetten javított az önkormányzat helyi gazdaságfejlesztés iránti elkötelezettségén. Ebben a városban említették meg például, hogy közvetlenül részt vettek a város stratégiájának készítésében, hogy az önkormányzat élére állt egy a vállalkozásokat is magába foglaló lakásépítési programnak, amihez nem lehet uniós támogatást szerezni. Nem véletlen, hogy a pozitív példák jellemzően a dinamikusabb városokban találhatóak, ahol maga a vállalkozói kör, és „milió” ad határozott lendületet az önkormányzati aktivitásnak. A városi tervezésben való részvételt érdekes módon az interjúalanyok közül csak nagyon kevesen jelezték, miközben többször felmerült a beszélgetések során a hosszabb távú víziókról való gondolkodás szükségessége, a technológiai kihívásokra való válaszadáshoz szükséges stratégiák közös kidolgozása.

Általánosságban azonban inkább a bizalom hiánya is, és a tudatos távolságtartás jellemző a megkérdezett cégvezetők nagyobb részénél az önkormányzati politikával kapcsolatban. Beszédes evidencia lehet, hogy egy megyei kamara által kiadott portrékötetben csupán egy polgármester kapott helyett az 52 helyi gazdaságfejlesztésben sikeres példakép között (Kaszás, 2016). Meg kell jegyezni, hogy a helyi civil társadalomhoz való viszonyt is inkább a paternalista attitűd jellemzi, ahogy egyik cégvezető fogalmazott, „sorban állnak a támogatásért a „nótaénekestől az iskoláig”.

Az interjúalanyok szerint az egyetem jelenléte sem jelent feltétlenül előnyt az együttműködéshez. A kisebb vállalkozásoknak nehéz megközelíteni a nagy, rugalmatlan, bürokratikusnak érzékelt szervezetet. Ugyanakkor a kisebb városok, kisebb „egyetemei” nyitottabbak a személyes kapcsolatok kiépítésére, ami önmagában persze nem garancia arra, hogy a kapcsolatok érdemben is produktívak lesznek, hiszen a tudásátadás és az innováció kormányzása ugyancsak komoly kihívás, még akkor is, ha egyre inkább felismeri a gyakorlat és a szakirodalom az egyetemek új missziójaként a helyi gazdaságban való közvetlen szerepvállalást (Gál, 2013).

A kisebb városi méret más szempontból hátrányként érvényesülhet. Például egy interjúalany szerint a helyi pénzügyi szervezetek önállóságának hiánya akadályozza a helyi együttműködést. Bár általánosságban az volt a vélemény, hogy inkább a hitel túlkínálat jellemző a pénzügyi piacon.

Többen hiányolták az innovációt segítő szakmai közvetítő szolgáltatásokat, amelyeknek nem az éppen meghirdetett pályázatokhoz kapcsolódó alkalmi partnerkeresés a motivációja, hanem egy adott térség, város gazdasági szereplőinek tartós, folyamatos helyzetbe hozása. A kisebb városokban nyilvánvalóan az üzleti szolgáltatások kiépültsége lényegesen szegényesebb. Egy önkormányzati tulajdonú innovációs park vezetője úgy nyilatkozott viszont, hogy szolgáltatásaikat jellemzően a kisvállalkozások veszik igénybe, az erősebb közép vállalkozások már „önjáróvá” váltak. Erre a jelenségre a nagyobb szervezeti méretet jellemző önellátás mellett vélhetően az is magyarázat, hogy a pályázatokhoz olyan magas mértékű sikerdíjakat kapcsolnak, ami erősen visszatartja a vállalkozásokat az ilyen típusú tudás megvásárlásától.

A gazdasági kamarák szerepe érzékelhetően különösen a kisebb vállalkozások számára fontos, ezek többnyire elégedettek is a kamarai szolgáltatásokkal. A kamarákkal kapcsolatban is megállapítható, hogy az adott megye gazdaságának helyzete, a tagok száma alapvetően meghatározza a kamarai kapacitásokat, mozgásteret, aktivitást. Ott jók igazán a kamarák, ahol a gazdasági szereplők el tudják tartani a szükséges kapacitásokat. Ugyanakkor még a dinamikus térség kamarája szerint is alapvető probléma, hogy a vállalkozások túlnyomó többsége nem tag, mert nem ismeri fel a tagsággal járó előnyöket. Érdekes megfigyelés volt az is, hogy a vállalkozások sokkal inkább az egymással való versenyt választják az együttműködés helyett.

Összességében az interjúk természetesen sem számuk, sem tartalmuk alapján nem elegendők annak megítéléséhez, hogy mi jellemzi a helyi gazdaságfejlesztésben az önkormányzatok és a helyi vállalkozások kapcsolatrendszerét. A „sikeres” helyi gazdaságfejlesztéshez, legyen az a piaci versenyben megszerzett pozíció vagy a helyi jólét és jól-lét, még nagyon sok szereplő és tényező hozzájárulása szükséges, amelyeket a kutatás, illetve jelen fejezet nem érint. Mindenesetre a vállalkozókkal és kamarai vezetőkkel folytatott beszélgetések rávilágítottak arra, hogy a helyi gazdaság állapota, szerkezete nagyon fontos tényező, és arra is sikerült evidenciákat találni, hogy az önkormányzatok saját szerepfelfogása, eszközrendszere, kapacitásai mellett a vállalkozók csoportja, mentalitása, érdekei és kapcsolatrendszere ugyancsak determinációt jelentenek a kapcsolatok minősége szempontjából.

Bruszt László tíz évvel ezelőtt, szintén kelet-európai empirikus kutatási tapasztalatokra támaszkodva négyfajta fejlesztési kormányzási modellt különböztetett meg, elsősorban a helyi kormányzatok döntéshozásban birtokolt mozgástere és a szabályozó rendszer alapján: hierarchikus centralizált, bevonó centralizált, némileg decentralizált hierarchikus és hálózati típusokat (Bruszt, 2008: 612). Tény, hogy a hazai fejlesztéspolitika elsősorban az uniós kohéziós politikai elvárások hatására mutatott bizonyos decentralizációs elemeket, legalább is az intézményépítés terén. Ugyanakkor lényege, már csak a centralizált forráselosztási mechanizmusok okán is, az erős hierarchia maradt, a partnerség uniós elvárásának pedig még kevésbé tudott megfelelni az intézményrendszer. A fejlesztéspolitikai hatalmi modell, tekintettel a forrásszerkezetre is, végletesen egyszektorú maradt, a közhatalmi szereplőkön túl nem volt képes mozgósítani a gazdaságfejlesztés egyéb érintettjeit, legalább is nem tartós szövetségek formájában. A fejlesztő állami, a korábbiakban aktívnak tekinthető önkormányzati szerepvállalás, nem vezetett valódi fejlesztési koalíciók kialakulásához, ami azt sejteti, hogy nem sikerült a piaci és civil szereplők erőforrásait a közös fejlesztési célok szolgálatába állítani. Azt is feltételezhetjük, hogy az önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési aktivitásának hatása nem számottevő, a fejlesztési forrásokat közvetlenül nem is ilyen célra használták (ÁSZ, 2011). Mindezek a jellemzők változásokat indokoltak volna, határozottabb decentralizáció és a valódi fejlesztési szövetségek ösztönzése formájában. A változások azonban éppen az ellenkező irányba mutatnak.

Új utakon a helyi gazdaságfejlesztés irányítása

A Magyarországon a területi kormányzásban és a fejlesztéspolitika intézményrendszerében bekövetkezett változások a kormányzás modellváltásával szorosan összefüggenek. A hivatalos magyar kormányzati, közigazgatás fejlesztési dokumentumok által használt „jó állam” kifejezés (Kaiser, 2015. OECD 2015) arra utal, hogy a neoliberais „governance-t vagy „jó kormányzást” tudatosan váltotta fel egy másik, régi/új kormányzási modell, amelyben sokkal nagyobb figyelmet kap a klasszikus államigazgatás és a centralizáció. Nem magyar jelenség, hogy újra hangsúlyozzák a klasszikus képviselői demokrácia legitimitását, s az átlátható, kiszámítható bürokratikus hierarchiák szükségességét (Bevir, 2011). Ugyanakkor a „governance” kritikákat inkább a különböző diszciplináris megközelítések közötti párbeszéd hiánya, az intézményekre irányuló egyoldalú figyelem is generálja, ezért kell a változások folyamatát, és mögöttes okait megérteni. A neoliberais kormányzási elvek továbbra is támogatottak, pozitívumaikat általában nem kérdőjelezzik meg a kormányzati kommunikációban és eszköztárban, és a nemzetközi értékelési szempontokban is tovább élnek (Laffin et al, 2014). Egy sajátos „meta-governance” vita keretében új, a korábbiak vívmányait megőrző, ötvöző kormányzási modell keresési folyamatában vagyunk, amikor a különböző

tudásközösségek a korábbi kormányzási értékeket más és más értelmezési keretben tárgyalják (Osborne, 2010, Levi-Faur, 2012, Jessop, 2011).

Kérdés, hogy a hazai kormányzási vagy politikai modellváltásnak mi a köze ehhez a folyamathoz? A 2010 után kiépített új kormányzási modellt, az erős vagy „jó” államot nem közpolitikai szempontú, technokrata reformszándék, mint inkább a korábbi ciklustól eltérő, konzervatív ideológiai, illetve politikai értékrend motiválta, bár az érvrendszerekben, narratívában megjelent a válság kezelésének és a korábbi kormányzási hibák felszámolásának a szükségessége is (OECD, 2015).

Nem értékelve a változásokat általánosan, csupán az önkormányzati gazdaságfejlesztési szerepvállalás szűkebb szempontjaira térünk ki. Az új alkotmány a korábbi helyzetbe hozó, kis államot egy hiperaktív és terjeszkedő állam modelljével váltotta fel, ami természetesen került szembe az önkormányzatisággal, a „hálózatos horizontalitással”. Kétségtelen, hogy a 2008-as válság nyomán másutt is centralizációs intézkedések, reformok zajlottak le, de mértékében a magyar önkormányzati reform extrémnek bizonyult (Göymen-Sazak, 2014, Ladner et al, 2016), de nem csak a költségvetési megszorításokban, hanem a teljes területi kormányzási rendszer lényegét illetően.

Első lépés volt, amikor a régiókkal való évtizedes kísérletezésnek, de egyben a regionalizmus decentralizációs filozófiájának is véget vetve, a kormány visszaterelte megyei léptékbe a kormányhivatalokat, ami az állami hatalomkoncentráció kezdete is volt. Az önkormányzatok „föle” kinevezett kormány megbízottak politikai szerepet (is) kaptak, hatalmi pozícióra tettek szert, felhagyva a korábbi felfogással, amelyik az államigazgatást távol tartotta a politikától.

A központi kormány centralizációs intézkedéseire okot adott az önkormányzati finanszírozási helyzete is. Először a megyei önkormányzatok pénzügyi kiségitése vált szükségessé az általuk fenntartott oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális intézmények állami fenntartásba vételével. A miniszterelnök és a megyei közgyűlési elnökök közötti lényegében politikai megállapodás keretében a megyék lemondtak korábbi funkcióikról és intézményeikről, az uniós fejlesztési forrásokból mintegy 10 %-nyi részesedés ígérete fejében. A területfejlesztési törvény módosításával feloszlott regionális fejlesztési tanácsok helyére a megyei önkormányzatok kerültek, fejlesztési, pontosabban forráselosztási funkciókkal.

A 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény (Mötv) olyan területi kormányzási rendszert hozott létre, amelyben az önkormányzatok kompetenciái nem fedik a helyi közügyek teljességét, „széles körét”, nem testesítenek meg független „helyi hatalmat” sem. Az önkormányzati szektor sem autonómiájában, sem politikai presztízsében, sem felelősségi körét tekintve nem birtokol kizárólagosságot és elsőbbséget sem. A helyi önkormányzatok rendkívül fontos helyi közügyek, illetve közszolgáltatások (közoktatás, kórházi és egészségügyi szakellátás, szociális gondoskodás stb.) ellátása felett veszítették el a rendelkezési jogot. Nem csak lényegesen kevesebb közszolgáltatásért felelősek, de amelyekben szerepük van, ott is jelentősen csökkent a mozgásterük a méretgazdaságossági, szakmai követelmények korábbinál sokkal szigorúbb érvényesítése okán. Sok esetben szervezeti, illetve társulási kényszer keretei között dönthetnek, ami nem elég a tényleges helyi feltételek mérlegeléséhez. Természetesen ki kell emelni a feladatfinanszírozási rendszer bevezetéséből következő pénzügyi kötöttségeket is, bár a korábbi rendszerben sem volt igazán mérlegelési önállósága az önkormányzatoknak a gazdasági, pénzügyi döntésekben, de inkább a források szűkössége miatt. Az önkormányzati közszolgáltatási feladatok államosításának érvrendszerében kétségtelenül voltak racionális, mérleghatékony és egyéb minőséget javító elemek, hiszen a szétaprózott helyi önkormányzati rendszerben ezek érvényesítése gyakran elmaradt. De a totális államosítással a helyi társadalom elveszítette az ellenőrzés, beleszólás lehetőségét az életkörülményeit érintő alapvető szolgáltatások területén, ami nem pusztán demokrácia deficit. Az eddigi működési tapasztalatok ráadásul visszatükrözik a centralizáló, technokrata türelmetlenséget, a helyi

sajátosságok iránti absztinenciát, amivel valószínűleg a racionalizálási, hatékonysági elvárások sem fognak teljesülni (Horváth M. 2014, 2015).

Közjogi szempontból is problematikus a megyei önkormányzati feladatrendszer teljes államosítása, amivel az Európai Önkormányzati Charta rendelkezéseivel is ellentétesen, a megyei önkormányzatok lényegében egycélú önkormányzatokká váltak. Az MötV-ben deklarálva, illetve a területfejlesztési törvényben részletezve a megyei önkormányzatok az évtizedekig tőlük elvitatott területfejlesztést és az uniós források felhasználásában való közreműködést kapták feladatként, a homályos un. koordinációs szerepkör mellett.

Vajon a jelenlegi helyi és megyei önkormányzatok felhatalmazásuk, kompetenciáik és eszközrendszerük alapján képesek-e megfelelni a helyi gazdaságfejlesztéssel szemben elvileg támasztható feltételeknek? Azért fontos ezzel a kérdéssel foglalkozni, mert a helyi gazdaságfejlesztés, a területfejlesztésben való részvétel a helyi önkormányzatok feladatai között sokkal hangsúlyosabban szerepel, mint korábban, amikor a települések, a közszolgáltatások üzemeltetése kötötte le elsősorban az önkormányzatok energiáit.

A területfejlesztés (beleértve a helyi gazdaságfejlesztési tevékenység támogatását is) rendkívül komplex tevékenység, ami nem merülhet ki az uniós források „elköltségében”, bármennyire csábító lehetőséget is kínál erre a jelenlegi, relatív forrásbőséggel jellemezhető időszak. A korábbi fejezetek, ha csak mozaikosan is, de bemutatták, milyen széles skálán lehet és kell is a különböző szektorok és szintek szereplőinek beavatkoznia, együttműködni annak érdekében, hogy egy-egy település, térség gazdasági fejlődése elinduljon, fennmaradjon, hogy a válságokat kezelni, a változásokhoz alkalmazkodni lehessen. Ráadásul az is egyértelmű, hogy minden eszközt birtokolva, minden fontos szereplőt bevonva is bonyolult feladat mindezeket koherens kormányzási intézményi modellbe és működési rutinokba terelni. Vegyük sorba ebből a szempontból a hazai önkormányzatok szabályozási helyzetét.

Első kérdés a központi –helyi viszonyrendszer, az önkormányzati mérlegelési önállóság. Ha csak a közjogi szabályozási elemekre koncentrálnunk, akkor is állítható, hogy az önkormányzati mozgástér jelentősen szűkült. A szigorúbb törvényességi felügyelet természetesen jogállami elvárás, azonban ezen keresztül befolyásolható az önkormányzatok reakciókészsége és kockázatvállalása is, és akkor a helyi gazdaságfejlesztési aktivitásra negatív hatással lesz. Az önkormányzatok hitelfelvételének előzetes engedélyhez kötése, a megyei kormányhivatalok „aktuspótlási” felhatalmazása felfogható a működőképesség egyik garanciájának, de egyben a mérlegelési önállóság indokolatlan korlátozására is lehetőséget ad. A kötelező önkormányzati társulás elrendelésének lehetősége szintén olyan tabu, amivel le kellett számolni, főleg a korábbi évtizedek önellátásra való törekvései tükrében, de jól tükrözi a helyi – központi viszonyrendszer hierarchikus szemléletének térnyerését. Sokkal szigorúbbak a közszolgáltatások megszervezésére vonatkozó szabályok, néha szervezeti forma kényszerrel is előírva, vagy a kapacitás, az ellátottak száma, vagy a szakmai, minőségi standardok előírása formájában. A központi és helyi viszonyrendszer formálódásában az erős belügyminisztériumi jogosítványok, vagy az önkormányzatokkal való érdekegyeztetés továbbra is csak keretjellegű szabályozása is fontos elemek. A mindennapi kormányzási gyakorlat és politikai közbeszéd még direkter tükrözi vissza, hogy az önkormányzatok presztízse, hatalmi pozíciója már aligha hasonlítható össze a rendszerváltást követő évtizedekével. Az állami kormányzási rendszer paternalista, központosított modelljében nem tölthetnek be kiegyensúlyozó szerepet (Szente, 2012). Mindez természetesen formálisan és informálisan is befolyásolja a helyi gazdaságfejlesztésben, stratégiai tervezésben, koordinációban elfoglalható hely jelentőségét.

A második tényező a helyi önkormányzati kompetenciák alakulása. El kell ugyan ismerni, hogy a korábbi időszakban jellemző széles, sokak szerint túl széles felelősségi kör idején sem tudtak az önkormányzatok meghatározó és hatékony szereplőivé válni a helyi

gazdaságfejlesztésnek, bizonyítva, hogy a jogi felhatalmazás, a tényleges mozgástér és az eszközrendszer hiányában messze nem elegendő.

Az önkormányzati feladatrendszer drasztikusan szűkülésének hatása a helyi gazdaságfejlesztésre pusztán logikai alapon is prognosztizálható. Evidencia, hogy a vállalkozások letelepedésének, működésének feltételei között fontos helyet foglal el az adott település, térség épített és természeti környezetének minősége, a szolgáltatások skálája és színvonala, az élet minősége, a település miliője, az ott élő emberek tudása, egészsége, elégedettsége stb. Márpedig mindezeket a tényezőket a magyar önkormányzatok, saját működtetési, fejlesztési döntéseikkel egyre kevésbé képesek közvetlenül befolyásolni. Természetesen nem állítható, hogy a közszolgáltatásokról gondoskodó állami szervek ellenérdekeltek lennének a helyi körülmények javulásában, de sokkal kevésbé érzékenyek erre, és sokkal kevesebb információjuk van arról, hogy helyben mire is lenne szükség. A kompetenciák alakulásában, differenciálódásában természetesen az egyes település típusok eltérő helyzetben vannak. A kistelepülések nagyon sokat veszítettek, a megyei jogú városok talán, rövid távon, kevésbé. A megyei önkormányzatok viszont teljesen elveszítették a közszolgáltatások megszervezésében korábban birtokolt pozíciójukat, minden általuk fenntartott intézmény vagy állami, vagy megyei jogú városi fenntartásba került. A gazdaság és területfejlesztésre korlátozódó felhatalmazásnak eleget tenni ilyen funkcionális vákuum helyzetben meglehetősen nehéz. A megyei önkormányzatok olyan területek, ágazatok fejlesztésének kérdéseiben döntenek vagy töltenek be összehangoló, tervező, forráselosztó szerepet, amelyekről közvetlen információjuk, érintettségük egyáltalán nincs. Ilyen körülmények között rendkívül nehéz lesz „place-based” fejlesztéspolitikát generálni, és az érintett szereplőkkel érdemben együttműködni.

A harmadik tényezőkör a feladatokhoz rendelt eszközrendszer, beleértve a kormányzási intézményrendszer kapacitásait is. A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetét, finanszírozását hatalmas szakirodalom tárgyalja, lehetetlen akár csak említés szintjén is sorolni a főbb irányzatokat. Elegendő a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának rendelkezéseiből kiindulni, amelyik fontos önállósági garanciának tartja az önkormányzatok saját bevételeit, az adóztatás jogát, és azt, hogy az állami támogatások, lehetőleg ne célhoz kötve jussanak az önkormányzati költségvetésekbe. Nem önmagában az önkormányzati költségvetések volumene szabályozható általában, hanem annak szerkezete és a felhasználás szabadsága. A magyar önkormányzatok költségvetésből való részesedése a válságkezelés és kormányzati reformok nyomán olyan mértékben esett vissza, ami önmagában alapot szolgáltatott az állami centralizáció drasztikus növekedésének a megállapítására (EC, 2014, Ladner et al 2016). A jelenlegi önkormányzati finanszírozási rendszerben a helyi adóztatás szerepe felértékelődött, gyakorlatilag rákényszerülnek az önkormányzatok valamilyen helyi adó kivetésére. A helyi adófajták közül a helyi vállalkozásokat érintő iparüzési adót az önkormányzatok közel 90%-a kiveteli, és miután drasztikusan esett vissza az önkormányzati költségvetésekben az állami támogatás aránya, a helyi adóbevétel jelentősége arányában nő (Darabos, 2016). Kérdés, hogy a jelentősen megváltozott bevételi szerkezet keretei között az önkormányzatok mennyire tudnak vállalkozásbarát adópolitikát folytatni. Még problematikusabb az ún. feladatfinanszírozás modelljének a bevezetése, amitől azt várták, hogy kiszámíthatóbb, és az adott feladatok ellátását valóban fedező állami támogatási rendszer lesz. Az önkormányzati charta azért várja el a minél kevesebb célhoz kötött támogatást, mert a forrás célhoz kötése egyben a felhasználás szabadságát, a mérlegelés lehetőségét korlátozza. A hazai feladatfinanszírozási rendszer az eddigi tapasztalatok alapján végül is ide vezetett, anélkül, hogy az önkormányzatok finanszírozási oldalról nagyobb biztonságban érezhetnék magukat. A forrásfelhasználás kötöttsége, a hitelfelvétel korlátozása, és természetesen a fennmaradt

forráshiány összességében a helyi gazdaságfejlesztésben vállalt önkormányzati szerep hatékony gyakorlását nem segíti elő.

Kétségtelen, hogy az uniós támogatások kivételesen kedvező helyzetet teremtettek helyi gazdaságfejlesztési célú beavatkozások, beruházások finanszírozására. Az önkormányzatok körében azonban nem csak a saját erő gyakori hiánya az akadály, hanem a pályázáshoz, tervezéshez, projektek menedzseléséhez szükséges szervezeti és humánkapacitások gyengesége is. Bár az új önkormányzati törvény sem vállalkozott a kistelepülési önkormányzatok felszámolására, „csupán” az önálló polgármesteri hivatalok drasztikus csökkentésére, mégis a kistelepülések különösen sokat veszítettek. A kistelepülésekről nem csak a közszolgáltatások, például az iskolák fenntartásának joga kerül el, hanem további szervezeti kapacitások is. A polgármesteri hivatal szerepe ugyanis nem pusztán a hatósági igazgatás, az adminisztráció elvesztésével a helyi politikai, képviselői és a helyi fejlesztési munkához szükséges kapacitások tűntek el. A mérethatékonyság hangoztatása ellenére a területi együttműködés szervezeti kérdéseit viszont nem rendezték az új szabályok, amelyekkel a helyben hiányzó szervezeti erőforrásokat pótolni lehetne. Egyes közszolgáltatási területeken előírt szakmai standardok és pénzügyi feltételek ugyan kijelölték az együttműködés földrajzi léptékét, de éppen a helyi gazdaságfejlesztés terén maradtak magukra az önkormányzatok. A korábbi évtizedekben nagy erőfeszítéssel létrehozott kistérségi társulások, és munkaszervezeteik a pénzügyi támogatások elmaradása nyomán gyakorlatilag szétestek, s a LEADER akciócsoportok egzisztenciája is megrendült. A helyükbe lépő járáások, csak léptékükben, határaikban hasonlítanak a korábbi térségi együttműködésekre. A járáások ugyanis a megyei kormányhivataloknak alárendelt államigazgatási egységek, amelyeknek sem a szervezete, sem a hatásköre nem kapcsolódik a helyi gazdaságfejlesztéshez.

A nagyobb városok a reformokkal általában jobban jártak, több intézményt és funkciót, szervezeti kapacitást őrizhettek meg, szolgálva a helyi gazdaságfejlesztést is, valamint az uniós források elosztásában, illetve felhasználásában nekik címzett funkciókat. Az uniós kohéziós politika hazai végrehajtásának irányítási, szervezeti modellje azonban rácsúfol az eredeti várakozásokra. Annak ellenére, hogy az uniós szabályozás ösztönözte a városi integrált fejlesztési programok alkalmazását, erre nálunk csak nagyon féloldalasan került sor. Az un. modern városok programba ugyan viszonylag jelentős forrásmennyiség terelődött, de a modell logikája messze van az uniós helyi irányítású integrált városfejlesztési programoktól. Az eddigi tervekből, az irányítási modelltől (kormánybiztossal a program élén) úgy tűnik, hogy a nagyvárosi fejlesztési projektek sorozata nem illeszkedik sem a megyei, sem a közvetlen városkörnyéki léptékben elvileg integrálandó programokba. De a tervezett fejlesztési program tartalma, a támogatásra kijelölt projektek tükrében sem nyújt stabil alapot arra, hogy a nagyvárosok kormányzatai valóságos, hosszabb távon fenntartható fejlesztési szövetségeket hozzanak létre a helyi gazdaság szereplőivel. A 2019 folyamán indult magyar vagy modern faluprogram hasonló sémát követ, s inkább az infrastruktúra, semmint a helyi gazdaság közvetlen támogatására irányul, s egyelőre az irányítás teljesen centralizált.

A megyei önkormányzatok látszólag jelentős szerepet kaptak a térségi fejlesztéspolitikában és különösen a területi operatív programok végrehajtásában, bár a TOP irányító hatósága is központi, és a közreműködői szervezet szerepét sem az önkormányzatok, hanem az Államkincstár tölti be. Az érdemi integráló, koordinatív funkciók vállalására a megyei önkormányzatok a szükséges szervezeti kapacitások és a saját források hiányában kétségtelenül korlátozottan alkalmasak csak. A korábbi regionális fejlesztési ügynökségek szétestek, a megyei közgyűlések mellett működő hivatalok a szűk értelemben vett adminisztrációt, nyomon követést képesek elvégezni, de a valóságos fejlesztéspolitika számára nem tudnak sem információt, sem tudást szolgáltatni. A megyei önkormányzati testületek felhatalmazása a középszintű koordinációra egyelőre papíron maradt, hiányoznak azok a platformok, amelyeken az érintett szereplőknek érdemi együttműködésre nyílna lehetősége. A települési

önkormányzatokkal való kapcsolattartás formalitásokba merevedett, a megyei jogú városokkal való együttműködés szervezeti „kényszerét” pedig felülírja az egymástól elszigetelt forráselosztási és tervezési mechanizmus.

Konklúziók

A helyi gazdaságfejlesztés számára evidencia a decentralizált kormányzási rendszer, amelyben esély van a helyi kormányzatok számára, hogy helyben kialakítsák az optimális döntések kereteit és szereplőit. Az eséllyel élni korántsem egyszerű, a helyi kormányzás mindenkori kihívása, hogy képes legyen az adott helyen és időben a problémák megoldására. A helyi kormányzás adottsága, hogy alkalmat nyújt a részvételre, miután a legközelebb van az érintettekhez, a legkevésbé van ágazati mechanizmusokba zárva, tehát képes komplex, integrált döntéseket hozni. A fejlesztéspolitika hatékonysága nem csak a makrogazdasági beavatkozások, politikák, támogatási eszközök milyenségével függ össze, hanem a helyi kormányzás kapacitásaival is és ezzel szoros összefüggésben társadalmi beágyazottságával, komplexitásával, nyílt vagy zárt, hierarchikus vagy horizontális jellegével. A helyi gazdaságfejlesztés fontos sajátossága, hogy noha többszereplős, mégis a helyi kormányzatok játszanak elsődleges szerepet benne. Magyarországon azonban a helyi önkormányzatok nem csak hatalmi pozíciót veszítettek, hanem helyi kapcsolatrendszereik sem ígérkeznek alkalmasnak helyi forrásokra és szövetkezésre alapozott gazdaságfejlesztési stratégia követésére. A korábban is törékeny, sok szempontból aszimmetrikus helyi hatalmi szerkezetek integráló misszióval rendelkező közjogi szereplői, az önkormányzatok perifériára kerültek, nem csak a kormányzás nemzeti, hanem helyi dimenziójában is. A vertikális kormányzás keretei között helyi gazdaságfejlesztésről beszélni lehet, de csinálni aligha.

Irodalom

- Albrechts, L.–Lievos, G 2004: The Flemish Diamond: Urban Network in the Making?=*European Planning Studies*. 3. pp 351-370
- Állami Számvevőszék 2011: *Jelentés a térségek felzárkóztatására fordított pénzeszközök felhasználásának ellenőrzéséről*. 1125. Budapest
- Angelusz, R.-Tardos R. 2009: A kapcsolathálózati szemlélet a társadalom- és politikatudományban=*Politikatudományi Szemle*, 18/2. pp 29-58
- Bache, I (2010): Partnership as an EU Policy Instrument: A Political History=*West European Politics* 33/1 pp 58-74
- Bache, I, and Olsson, J (2001). ‘Legitimacy through Partnership? EU Policy Diffusion in Britain and Sweden’, *Scandinavian Political Studies*, 24:3, 215–37
- Bache, J., Andreou, G., Atanasova, G., Tomsic, D. (2011): Europeanization and multi-level governance in south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid=*Journal of European Public Policy*, 1. pp 122–141
- Bachtler, J. and McMaster, I.. 2008. EU cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states = *Government and Policy*. 26/2. pp. 398–428.
- Bajmóczy, Z, Gébert, J.-Elekes Z,- Páli-Dombi, J. (2016): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából=*Tér és Társadalom* 2. pp. 45-63
- Bajmóczy, Z.-Gébert J.-Málovics, Gy. (szerk) 2017: *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. JATEPress, Szeged.

- Balás G et al 2013: *Végső Értékelési Jelentés. Az EU-s támogatások területi kohézióra gyakorolt hatásainak értékelése.* Pannon Elemző, Revita, Hétfő Budapest
- Bell, D. 1987: The world and the United States in 2013=*Daedalus* 116/3 pp. 1- 32
- Bentley, G.-Pugalis, L.- Shutt, J 2017: Leadership and system of governance:the constraints on the scope for leadership of place-abased development in sub-national territories=*Regional Studies* 51/2 pp 194-210
- Bevir, M (eds) 2011: *The SAGE Handbook of Governance.* SAGE London
- Blakely, E.J. (1989): *Planning Local Economic Development.* Newbury Park, London, New Delhi, Sage Publications,
- Bodor, Á. Grünhut, Z. Horeczky R. 2017: Városi bizalmatlanság, vidéki bizalom. Esetleg fordítva? A bizalom és a településtípus összefüggései Európában=*Területi Statisztika*, 57/4. pp 406-421
- Bucek, J 2004: The Role of Local Government in Local Economic Development. Slovakia. DFID-LGI. Local Government Policy Partnership Program pp. 462- 542
- Brachinger T. 2008: A civil kezdeményezések hatása a városi kormányzásra=*Tér és Társadalom* 22/1 pp 93-109
- Bruszt, L 2008: Multi-level Governance- the Eastern Versions:Emerging patterns of Regional developmental Governance in the New Member States=*Regional and Federal Studies*, 1. pp. 629–637.
- Buday-Sántha, A. –Hegyí J.- Rácz Sz (szerk) 2008: *Önkormányzatok gazdálkodása-helyi fejlesztés.* PTE KTK, Pécs
- Burns, D.2000: Can Local Democracy Survive Governance?=*Urban Studies*. 5-6. pp 963-973.
- Camagni, R.- Capello, R. 2012: Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union=*Regional Studies* 47/9. pp. 1383-1402
- Campbell, M. (ed.) 1990: *Local Economic Policy.* Cassell, London.
- Chevalier, P.-Dedeire, M.-Kovács, D. Póla, P. 2012: The implementation of the Leader programme in Central Europe:between a local development approach and political instrumentalisation. *Discussion Papers* .89. CERS HAS, Pécs
- Cochrane, A. (2011): Alternative approaches to local and regional development. in. *Pike et al* (eds).pp 97- 106
- Crouch, C 2004: *Post-democracy.* Cambridge, Polity Press
- Czakó K.- Döry T. 2016: A területi tőke koncepciója és a városi vállalkozáskutatás=*Tér és Társadalom*, 1. pp 18-37.
- Czibere I.-Kovács, I.(szerk) 2013:*Fejlesztéspolitika-Vidékfejlesztés.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen
- Csizmadia Z.-Páthy Á 2010: Győri elit és a városfejlődés - A gazdasági és társadalmi folyamatok megítélése=*Tér és Társadalom* 2, pp 63-91
- Csurgó B.-Kovács I.-Megyesi B. 2009: Helyi hálózatok Európában és Magyarországon=*Politikatudományi Szemle*. 18/2 pp 120-145
- Darabos É. 2016: A helyi adók szerepe az önkormányzatok gazdálkodásában=*Virtuális Intézet Közép Európa Kutatására Közleményei* 8. pp 125-135
- DiGaetano, A.-Klemanski, J.S. 1999: *Power and City Governance.* Minneapolis. University of Minnesota Press
- Ellwein, T.-Zoll, R 2003: Die Wertheim-Studie. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH
- European Commission, 2014: Investments for growth and jobs. Promoting development and good governance in EU regions and cities. *6th report on economic, social and territorial cohesion.* Brussels
- EP. European Parliament 2008: *Governance and partnership in regional policy.* IP/B/REGI/FWC/2006-Lot05-C02-SC02. PE397.245
- ET (2014): Helyi és regionális demokrácia Magyarországon. Európa Tanács Helyi és Regionális Kongresszusa=*Új Magyar Közigazgatás* 1. pp 6-23
- Evans, M- Syrett, S 2007: Generating social capital? The social economy and local economic development=*European Urban and Regional Studies* 14/1 pp 55-74
- Faludi, A. 1994: Coalition Building and Planning for Dutch Growth Management:The Role of the Randstadt Concept=*Urban Studies* 31/3. pp 485-507

- Fargion, V.-Profeti, S. 2016: The social dimension of Cohesion Policy in. Piattoni, S.-Polverari, L. (eds): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edgar Elgar. Cheltenham, pp 475-491.
- Finta I. 2015: Az integrált terület-és vidékfejlesztés eszközei és korlátai Magyarországon.=*Tér és Társadalom* 1. pp. 132-149
- Fosler, R S 1992 'State economic policy: the emerging paradigm'= *Economic Development Quarterly*, 6/1 pp 3-13
- Fraser-Moleketi, G.J. (2012): Democratic governance at times of crisis: rebuilding our communities and building on our citizens. Braibant lecture-2011. = *International Review of Administrative Sciences*.78/2. pp. 191–209
- G. Fekete É. 2001: *Együtt, de hogyan. Innovációk a kistérségi fejlesztésekben*. MTA RKK, Miskolc-Pécs
- Gál Z. (szerk.) 2013: *Innovációbarát kormányzás Magyarországon. A regionális innovációs fejlesztéspolitika kihívásai*. MTA KRTK, Pécs.
- Geddes.,M, -Cochrane, A,- Goldfrank, B,- Newman, J 2011: Debate: Neoliberalism and local governance: global contrast and research priorities= *Policy and politics* 39/3 pp 439-447
- Göymen, K and O. Szak (eds) 2014. *Centralization Decentralization Debate Revisited*. Istanbul: Istanbul Policy Center
- Halkier, H.–Danson, M.–Damborg, C. (eds.) 1998: *Regional Development Agencies in Europe*. Jessica Kingsley, London.
- Hambleton, R. 2000: Modernising Political Management in Local Government= *Urban Studies*, 5-6. pp 931-951
- Hayoz, N. 2015: Cultures of Informality and Networks of Power in Post-Soviet- Non-democracies in. Beunen, R.-Assche, K.V.-Duineveld,M. (eds): *Evolutionary Governance Theory. Theory and Applications*. Springer. Heidelberg, New York, London.
- Herlyn, U.-Schweitzer, U.-Tessin, W. Lettko, B. 1982: *Stadt im Wandel*. Frankfurt/Main, Campus Verlag
- Hickel, J. 2016: Neoliberalism and the end of democracy. in. Springer et al (eds) pp
- Horváth Gy. 1998: *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Horváth M. Tamás 2014: Átváltás. (Az önkormányzatok kétharmados törvényi szabályozása, 2010-2014)=*Új Magyar Közigazgatás* 1. pp 30-35
- Horváth M. T (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- Hughes, J., G. Sasse and C. Gordon 2004. *Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. Palgrave. Macmillan.
- Jessop, B. 2011: *The state: Government and governance*. in. Pike et al (eds) 239–249
- Jessop, B.2011: *Metagovernance* in. Bevir (ed) pp. 106-124.
- Judd, D. 2000:Strong Leadership=*Urban Studies*, 5-6. pp 951-961
- Kaiser, T (szerk) 2015: *Jó állam jelentés*, NKE, Budapest
- Kákai L 2004: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Budapest, Századvég Kiadó
- Kákai L. (szerk) 2010: *20 évesek az önkormányzatok*. Publikon, Pécs
- Kaszás E 2016: *Példaképp*. Pécs-Baranyai Kereskedelmi és Iparkamara, Pécs
- Keating, M. 1998: *Commentary: Public-Private Partnerships in the United States from a European Perspective*. in. Pierre (szerk) 163-175 pp
- Keating, M. (ed) 2004: *Regions and Regionalism in Europe*. An Elgar Reference Collection, Cheltenham,
- Kelleher, J.-Batterbury, S.- Stern, E. 1999: *The Thematic Evaluation of the Partnership Principle*. Tavistock.
- Keller J.- Rác K.-Váradi, M. 2016: Közösségi gazdaságfejlesztés a vidéki Magyarországon. in. Kovács k. (szerk): *Földből élők. Polarizáció a magyar vidéken*. Argumentum, Budapest pp.207-229
- Kemp, A.-Lebuhn, H.-Rattner, G. (2015): Between Neoliberal Governance and the Right to the City= *International Journal of Urban and Regional Research*. 39/4. pp. 704-726
- King, D. S.–Pierre, J. (eds.) 1990: *Challenges to Local Government*. Sage, London.

- Kline, P- Moretti, E 2013 : People, Places and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs, *IZA Discussion Paper*, 7735
- Kovács I. 2008: Önkormányzati hatalom, projektesítés és az új kormányzás in. Bódi F. (szerk): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. MTA PTI. Bp. 13–129. o.
- Kovács, I. 2012: A vidék az ezredfordulón. Argumentum. MTA Társadalomtudományi Központ (Szociológiai Intézet), Budapest
- Kovács I szerk) 2011: Elitek a válság korában. Magyarországi elitek, kisebbségi magyar elitek. MTA PTI, MTA Etnika-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Argumentum Kiadó, Budapest
- Kristóf, L. 2014: De mi történt azután? Megszakítottság és folytonosság a magyar elitben 1988 és 2009 között= *Politikatudományi Szemle* 1. pp7-27.
- Krugman, P 1995: Development, Geography and Economic Theory. Cambridge MA, MIT Press
- Ladner, A., Keuffer, N.-Baldersheim, H. 2016: Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)= *Regional and Federal Studies* 26/3. pp 321-359
- Laffin, M.-Mawson, J.-Ormston, C. 2014: Public services in a 'postdemocratic age': an alternative framework to network governance= *Environment and Planning C.: Government and Policy*. 32(4) pp 762-776
- Lengyel I. 2006 : A területi versenyképesség elméleti alapjai. in. Horváth Gy. (szerk.): *Régiók és települések versenyképessége*. MTA RKK. Pécs, pp. 35-68
- Lengyel Gy 2007: *A magyar gazdasági elit társadalmi összetétele a huszadik század végén*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Letenyey, L.-Batár Zs. 2002: településközi (city- to- city) kapcsolatok vizsgálata= *Falu-Város-Régió* 8. pp
- Levi-Faur, D 2012: From „Big Government” to „Big Governance”? in Levi-Faur, D (ed): *The Oxford handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford pp 3-19.
- Lovering, J. (2011): The new regional governance and the hegemony of neoliberalism. in. Pike at el eds., pp.581-595.
- Lux G. (2012): A gazdaság szerepe a városi térségek fejlesztésében: a globális kihívásoktól a fejlesztéspolitikáig. in. Somlyódyne Pfeil E. (szerk): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései*. Publikon Kiadó, Pécs, pp 67-90.
- Lux, G 2017: *Újraiparosodás Közép Európában*. Dialóg Campus, Budapest, Pécs
- MacLeod, G.-Raco, M.-Ward, K 2003: Negotiating the Contemporary City: Introduction= *Urban Studies*, 9. pp 1655-1671
- MacLeod, Gordon (2011): Urban Politics Reconsidered: Growth Machine to Post-democratic City?= *Urban Studies* 48/12 2629-26600042-0980 Print/1360-063X Online 2011 Urban Studies Journal Limited DOI: 10.1177/0042098011415715
- Maurel, M.C. 2013: Transferring the LEADER Model to New Member States: Success or Failure? in. Pálné-Scott, Gál (eds): *Territorial Cohesion in Europe*. CERS HAS, Pécs pp 391-402
- Mendez, C. 2011: The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance? = *European Planning Studies*. 19/3. pp.519–539
- Mezei C. 2004: Önkormányzati gazdaságfejlesztési gyakorlat a hazai településeken. in. Pálné Kovács I. (szerk): *Versenyképesség és igazgatás*. MTA RKK, Pécs pp 181-264
- Nagy E, Tímár, J, Nagy G, Velkey G. 2015: A társadalmi-térbeli marginalizáció folyamatai a leszakadó vidéki térségekben= *Tér és Társadalom*. 1. pp.35-53
- Nassmacher, K-H 1991: Kommunale Wirtschaftspolitik. in. Blanke, B. (ed): Staat und Stadt.= *Politische Vierteljahresschrift* 22. pp 440-461
- Osborne, P. 2007: *The Triumph of the Political Class*, London, Pocket Books.
- OECD Mountford D. 2009 “Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report”, working document, CFE/LEED, OECD, www.oecd.org/dataoecd/54/41/44682618.pdf?contentId=446
- OECD 2015: *Public Governance Reviews*. Hungary. Reforming the state territorial administration. OECD Publications, Paris
- Oláh M.-Szabó P. (szerk) 2017: *A területi tőke és magyarországi dimenziói*. A Nyilvánosságért és a Civil Társadalomért Alapítvány, Balatonfüzű

- Osborne, S.P.(ed): *The new public governance?* Routledge, Abingdon
- Pálné Kovács I. (szerk.) 2009: *A politika új színtere a régió.* Századvég.
- Pálné Kovács I. 1990: *Helyi politika.* Akadémiai Kiadó, Bp.
- Pálné Kovács I. 2004 (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás.* MTA RKK, Pécs
- Pálné Kovács I. 2012: Nagyvárosi fejlesztési koalíciók. In. Somlyódy P. (szerk.) 135–152.
- Pálné Kovács I. 2014: *Jó kormányzás és decentralizáció.* Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián. MTA. Budapest
- Pálné Kovács Ilona (szerk). 2016: *A magyar decentralizáció kudarca nyomában.* Dialóg Campus, Budapest
- Pálné Kovács I.- Mezei C. 2016: Regionális politikai és területi kormányzási ciklusok Közép-és Kelet-Európában=*Tér és Társadalom.* 4. pp 54-71.
- Parrilli, M.D.-Sacchetti, S. 2008: Linking learning with governance in networks and clusters: key issues for analysis and policy=*Journal of Entrepreneurship&Regional development.* 4. pp. 387-408
- Péti M. Salamin G 2016: A városfejlesztés új keretei a 2014-2020-as fejlesztéspolitikai ciklusban=*Falu, Város, Régió.* 2. pp 9-16
- Pike, A.- Rodríguez-Pose, A.Tomaney, J. (eds) 2011: *Handbook of Local and Regional Development.* London and New York, Routledge,
- Pierre J (ed) 1998: *Partnerships in Urban Governance.* MacMillan Press, New York
- Purcell, M. 2008: *Recapturing Democracy: Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures.* New York: Routledge.
- Rast, J. 2005: The politics of alternative economic development: Revisiting the Stone-Imbrosco debate = *Journal of Urban Affairs.* 1. pp 53-69
- Rechnitzer J.2016: *A területi tőke a városfejlesztésben. A Győr-kód.* Dialóg Campus, Budapest, Pécs
- Sachs, J.D. 2005: *Investing in development: a practical plan to achieve the Millennium Development Goals.* Earthscan. London
- Salet, W.-Savini, F. 2015: The political governance of urban peripheries= *Environment and Planning C. Government and Policy.* 33/3 pp 448-457
- Sen, A (1999): The Possibility of Social Choice=*American Economic Review* 3. pp 349-378
- Shah, A. 2006: *Local governance in developing countries,* World Bank, Washington
- Somlyódy P. 2003: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás.* Dialóg Campus, Pécs
- Somlyódy P. (szerk) 2012: *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései.* Publikon Kiadó, Pécs
- Sotarauta, M.- Beer, A. Gibney, J. 2017: Making sense of leadership in urban and regional development.= *Regional Studies* 51/2 pp 187-194
- Springer, S.- Birch, K.-Macleavy, J (eds) 2016: *Handbook of Neoliberalism.* Routledge
- Stone, C. 1989: *Regime politics.* Lawrence. University Press of Kansas.
- Stone, C. 1995: Political Leadership in Urban Politics. in Judge, D.–Stoker, G.–Wolman, H. (eds.) 1995: *Theories of Urban Politics.* Sage, London, pp 96–117
- Szente Z. 2012: Az Önkormányzati rendszer átalakítása= *Fundamentum* 2. pp 11-14
- Szirmai, V. (szerk) 2015: *A területi egyenlőtlenségektől a társadalmi jól-lét felé.* Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár
- Torre, A.-Traversac, J-B. (eds) 2011: *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems.* Physica-Verlag, Springer, Berlin, Heidelberg
- UN 2015: *The Millennium Development Goals Report,* New York
- Valler, D.2011: The evaluation of local and regional development policy. in Pike at al (eds) pp. 569-581
- Váradi M (szerk.) 2008: *Kistelepülések lépéskényszerben.* Új Mandátum Kiadó, Budapest
- Vígvári A. (szerk) 2005: *Férlúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről.* IDEA, Budapest
- Vígvári A. (szerk.) 2006: *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság.* IDEA, Bp.