

Az önkormányzatok és lehetséges partnerei közti együttműködés szintjei és gyakorlata¹

Az önkormányzatok és a településekben megtalálható partnerek (vállalatok, lakosság stb.) közötti kapcsolatrendszeréről és együttműködésről keveset tudunk. Más viszonyrendszer érvényes a vállalati/üzleti szereplőkre és más a helyi lakosságra. Míg az önkormányzati-vállalati együttműködések célja az önkormányzatok szemszögéből alapvetően a helyi elitek gazdasági mozgásterének növelése a helyi adóbevételek gyarapításával, végső soron a gazdasági tőke erősítésével, addig a helyi elit lakossággal folytatott partnerségének legfőbb mozgatórugója a helyi politikai elit helyi társadalomtól szereshető támogatottságának maximalizálása, legitimációjának növelése, azaz a bizalmi tőke gyarapítása. A tanulmány lényegében ezen szereplők közötti együttműködés hazai gyakorlatát és problémáit mutatja be.

Napjainkban az egyes települések környezeti, társadalmi és gazdasági adottságainak fejlesztése érdekében jellemzően három vertikális szintéren figyelhetők meg a települési önkormányzatok és a helyi vállalatok együttműködése. Noha az országos, térségi és helyi szinteken számos horizontális modellben, döntéshozatali folyamatban vagy stratégiai program megvalósításában azonosíthatunk a települési önkormányzatok és a helyi vállalatok között kapcsolatot, ám e szereplők kizáróla-

gos együttműködésére, vagyis direkt kapcsolat létesítésére leginkább a helyi szint, vagyis a települési szintér szolgál terepül.

A helyi önkormányzatok és a helyi vállalatok lehetséges együttműködési szintjei, területei

Az együttműködési modellek elemzésénél használt helyi projektosztály terminusa alatt a projektek tervezésében és megvalósításában kompetens tudástökével rendelkező szakértők összefoglaló csoportját, vagyis egyrészt a településvezetést, azaz a döntéshozók csoportját, másrészt a helyi értelmiség, a projekttevékenység szakszerűségét biztosító szakértők, menedzserek (szakértői tervezői kör) összefoglaló megnevezése értendő.² Ugyanakkor az ide vonatkozó, vagyis a projektelés hatásaival foglalkozó szakirodalom³ a projektosztályt nem egységesen értelmezett gyűjtőkategóriaként, hanem az értelmiség és a szakértői csoportok melletti különálló réteggként különbözteti meg a tőkekészletei alapján a klaszszikus értelemben vett gazdasági és politikai osztályoktól. Jelen elemzés szerzőjének véleménye szerint azonban a projektosztály, mint a tudástőke birtokosainak összegző kategóriája célravezetőbb kifejezés, hiszen az együttműködés különböző szinterein aligha lehet markánsan elkülöníteni az egyes csoportok tevékenységét egymástól a különböző komplex projektek, együttműködések megvalósításában. Továbbá az egyes csoporttípusok között jelentős átfedés is tapasztalható. Eszerint a szakértők és értelmiségiek is a szorosan értelmezett projektosztály részesei lehetnek, ahogy egy település irányítását is végezhetik ugyanúgy korábban vállalatvezető politikusok (tehát gazdasági, politikai és társadalmi tőkével egyaránt rendelkezők), ahogy a legjelentősebb vállalatok irányítását is elláthatják a politikából, avagy értelmiségi státuszokból érkezők.

1.1. Makroszintű együttműködések

A makroszintű együttműködések két markáns csoportja különböztethető meg, amelyek a helyi önkormányzatok és gazdasági szereplők

együttműködésével valósulhatnak meg, ezek elsősorban a központi kormányzat által konstruált ágazati szintű stratégiai programok, valamint a jelentős innováción alapuló, a helyi társadalmi-gazdasági szövet reorganizációjára irányuló, kiterjedt benchmarkon nyugvó, jellemzően határon átvívelő nemzetközi projektek.

1.2. Országos kiterjedésű, átfogó ágazati fejlesztések

A települések közigazgatási határain és a közigazgatási demarkációs vonalakon átvívelő, következésképpen a települési szint döntési hatáskörein túllépő országos fejlesztési programok (például a Modern Városok Program, a Magyar Falvak Program, vagy egy-egy alrendszer, ágazat fejlesztése, úgymint a közösségi közlekedés fejlesztése az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program által) jellemzően top-down filozófiát követnek, azaz felülről vezelve egy országos program keretein belül mennek végbe, s ennek szándékolt hozadékaként eredményezik adott település fejlesztését. Vagyis az adott helyi fejlesztés egy központi, ágazati stratégiai program részeként kerül megtervezésre, megvalósításra nem pedig a települési tervezési-végrehajtási fókusz eredményeként. Ebből kifolyólag a fejlesztéshez szükséges erőforrások allokációja is központi redistribúció mentén zajlik, vagyis a tervezés és az elosztás mechanizmusa nem elsődlegesen a helyi igények, hanem a nagyobb területi egységek, ágazati sajátosságok figyelembevétele mentén, az ágazati szereplők érdekérvényesítésével zajlik. Az adott program tervezésekor a központi kormányzattal való tárgyalásos mechanizmusokban az egyes ágazati szereplők, szakmai szervezetek részvétele kiemelkedő jelentőségű (például a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége a Magyar Falvak Program⁴ tervezésekor), bár a települési önkormányzattal való tárgyalásos folyamat sem ritka. Példának okáért a közösségi közlekedés fejlesztésekor a települési tulajdonnal érintett projektekben az országos, vagy térségi léptékű tervezés mellett a helyi szereplők, vagyis a lakosság, a település és a gazdasági társaságok által egyaránt tulajdonolt elemeknek, illetve az ezeken megvalósított kapcsolódó fejlesztéseknek, vagy akár az egyes tulajdonelemek átengedésének, vagyis a kisajátítás folyamatának is

jelentős szerep hárulhat a helyi szereplőkkel folytatandó tárgyalásos folyamatokra.

A felülről vezérelt fejlesztési programokban azonban a helyi projektosztály feladata legfőképp a központilag tervezett stratégiával és forrásokkal való szinergiák feltárásában ragadható meg. A közlekedésfejlesztés példájánál maradva ez praktikusán azt jelenti, hogy a település közösségi közlekedésfejlesztési projektjeinek országos projektekkel való összehangolása, a kapcsolódási pontok feltárása a helyi szint tevéleges szerepe, amelynek folyamanyaként a saját hatáskörben megvalósított fejlesztések eredményessége maximalizálható. Így például egy országos vasúti fejlesztéshez a helyi szint akkor képes sikerrel kapcsolódni, ha a helyi projektosztály (szakértők, döntéshozók) képesek feltárni az intermodalitás (többféle közlekedési mód kombinálása) lehetőségeit, amelyet a központi projektelemekhez kapcsolódva saját forrásokból, vagy állami támogatással a központilag megvalósításra kerülő projektelemekkel komplex programként valósíthatnak meg. Így például a vasutat az állam, vagy az állami szereplők fejlesztik (például MÁV), míg a vasúthoz kapcsolódó buszpályaudvart a település valósítja meg közösségi forrásokból (a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból).

A központi fejlesztésekben a helyi projektosztály és főleg a szakértők a tervezésben vesznek részt, a helyi döntéshozatal (polgármester, alpolgármester, jegyző, helyi frakció) a teljes döntéshozatali folyamatban, míg a helyi gazdasági szereplők főként a kivitelezés során (általában egyes részfeladatok elvégzésében jellemzően alvállalkozóként) kerülhetnek bevonásra. Ugyanakkor e szereplők, vagyis a helyi projektosztály és a gazdasági szereplők együttműködése mind a tervezési folyamatokban, mind a kivitelezés során inkább véletlenszerűnek, esetlegesnek mondható mintsem tudatos, szoros együttműködésnek. Ugyanis a folyamatok tervezésében és koordinációjában, a partnerek bevonásában, az erőforrások allokációjában a redistributív mechanizmusokat irányító központi szereplők dominanciája érvényesül.

Füzér Katalin a projektek sokaságával megvalósított városfejlesztés jelenségére⁵ a projekt-sített redistribúció terminusát használja, s ezt a fogalmat elsősorban a Modern Városok Program

(MVP) bemutatásával szemlélteti (Füzér 2017, 8). Ugyanakkor a Füzér által használt analógiában viszonylag kevés szerep jut a helyi elitnek a tervezésben. Ezzel szemben a szerző véleménye szerint a Modern Városok Program⁶ a központi kormányzat és a helyi kormányzatok közötti iteratív együttműködési folyamat eredményeként jellemezhető. Vagyis egy-egy térség integrált területi programjai (ITP) közé nem kerülhettek be olyan programelemek, amelyeket egy-egy város projektlistájának tervezésekor ne egyeztettek volna az adott térség gazdasági-politikai szereplői, tervezési szakértői. Ennélfogva a projektlisták azon része, amelyek szerepet játszottak az adott település gazdaságfejlesztési célkitűzései között, ám a Területi- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) keretei között forráshiányra hivatkozva kimaradtak, szinte automatikusan bekerültek egy-egy megyei jogú város Modern Városok Programban megvalósítani kívánt programelemei közé.

1.3. Jelentős innováció, benchmarkon alapuló transznacionális projektek

A helyi társadalom szövetének helyreállítására, fejlesztésére irányuló reorganizációs projektek (városfejlesztési programok stb.) főként jelentős nemzetközi partnerségen, a partnerek tapasztalatcseréin alapulva eredményezhetnek megoldást az adott települések, településrészek hasonló társadalmi, gazdasági és szociokulturális problémáira. E szélesebb transznacionális együttműködések keretében benchmark tevékenységek valósíthatók meg, amelyek mindazon lakossági, helyi projektosztály és gazdasági szereplők által megvalósított elemzések és tervezések köre, amelyek lehetővé teszik a települések problémáinak összehasonlítását, a megvalósításukhoz szükséges művelet sor modellezését, illetve a gyakorlat során átültethetővé válnak a jó gyakorlatok. E folyamatban a helyi politikai aktorok, szakértők, illetve a helyi gazdasági élet meghatározó szereplői akár közvetett módon együttműködhetnek. Ennek eredményeként közös célkitűzéseiként meghatározásra kerülhetnek például olyan helyi kormányzati formák a működő mechanizmusok megreformálásával, amelyek segítségével elérhető, hogy a városi kormányzás meghatározó szereplői közvetlenebb együttműködést alakítsanak ki a fenntartható helyi gazdaságfejlesztés érde-

kében a helyi önkormányzat vezetésével vezetett projektek által determinált célok mentén (ilyen például az Urbact program⁷).

1.4. Mezoszintű együttműködések

A helyi gazdasági szereplők (főként a nagyfoglalkoztatók és a jelentős árbevétellel rendelkező vállalatok), az államigazgatás területileg illetékes aktorai (például a kormányhivatalok foglalkoztatási főosztálya), az oktatási szereplők (egyetemek, képzési centrumok) és a helyi projektosztály komplex szereplői (felzárkóztatási) programok megvalósításában is közreműködhetnek. Ezen többoldalú együttműködések célterülete⁸ elsősorban a helyi és megyei munkaerőpiac számára elsődlegesen fontos humán erőforrás minőségi és mennyiségi jellemzőinek átalakítása, amelynek érdekében például foglalkoztatási paktum típusú együttműködések valósíthatók meg a regionális fejlesztési források (TOP) felhasználásával.

A megyei szintű együttműködések, illetve a megyei jogú városok (és azok vonzáskörzete) által megvalósított foglalkoztatási paktumok célja a települési-térségi adottságok feltárását követően a gazdasági szereplők céljainak összehangolása a rendelkezésre álló munkaerővel a paktum szereplői által kialakított stratégia mentén, főként a munkaerőpiac bővítésére fókuszáltnak. E célok elérésében adott település, vagy térség gazdasági szereplői (nagyfoglalkoztatók, illetve az ágazati szereplőket tömörítő kamarák), oktatási intézményei (főként felsőfokú oktatási intézmények és szakképzési centrumok), a településvezetők, a helyi és térségi projektosztály (előbbi esetében a települési önkormányzat településfejlesztési egységei, településfejlesztési vállalatai, a megyei önkormányzati hivatalok területfejlesztési kabinetjei), valamint a területi államigazgatás (kormányhivatalok foglalkoztatási főosztálya) a meghatározó szereplők. A mezoszint a szereplők szempontjából árnyaltabb képet mutat a projektosztály rétegzettségéről, hiszen (a fenti felsorolás szerint) bővebb az a szakértői kör, amely részt vesz a projektek végrehajtásában, ezáltal az egyes rétegek közötti átfedés is nagyobb.

1.5. Térségi felzárkóztatási programok

A társadalmi-gazdasági szempontból periférián lévő térségek, települések gyakran kiemelt fejlesztések célterületei. Így például a korábbi

ipari területek rozsdáövezetei, vagy éppen a gazdasági potenciállal bíró, ám jelenleg alulhasznosított övezetek szintén a top-down szemléletű fejlesztések célterületei kiemelt térségi és megyei gazdasági övezettként nevesítve. Az ide irányuló, illetve itt működő gazdasági befektetések ösztönzése adókedvezmények biztosításával érhető el. Például a központi kormányzat által szabad vállalkozási zónaként⁹ kijelölt 1202 településen működő vállalkozások 2020. december 31-ig beruházásaik és bővülő foglalkoztatási létszámuk után fejlesztési, szakképzési hozzájárulási és szociális hozzájárulási kedvezményben részesülnek.

A szabad vállalkozási zónákhoz hasonló intézményesített különleges központi támogatási rendszer a kedvezményezett járások intézménye. A kedvezményezett járások körébe azon járások¹⁰ kerültek besorolásra, amelyek komplex mutatója kisebb, mint az összes járás komplex mutatójának átlaga. A komplex mutató kiszámítása a különböző térségek társadalmi-gazdasági és infrastrukturális fejlettségének összehasonlítását lehetővé tevő indexálással történik, amelynek módszertana figyelembe veszi az adott térség társadalmi-demográfiai mutatóit, a lakás és életkörülmények mutatóit, a helyi gazdaság és munkaerőpiac mutatóit (így például az iskolai végzettséget, a munkanélküliségi adatokat, a működő vállalkozások különféle típusok szerinti megoszlását és számosságát, az önkormányzatok helyi adóbevételéből származó jövedelmét), valamint az infrastrukturális és környezeti mutatókat is. Amennyiben egy járás komplex mutatója kisebb, mint a kormányrendeltben meghatározott érték (vagyis 46,79), úgy az adott járás kedvezményezett járásnak számít. A kedvezményezett járások típusán belül további distinkciók kerültek meghatározásra. Eszerint (a) fejlesztendő járás a kedvezményezett járásokon belül azon legalacsonyabb mutatóval rendelkező járások, amelyekben az ország kumulált lakónépességének 15%-a él; (b) komplex programmal fejlesztendő járás¹¹ esetében ugyan-ez a mutató 10%-ban lett meghatározva.

A kedvezményezett járási besorolás a területfejlesztés terén kiemelt jelentőséggel bír, ugyanis a legkevésbé fejlett térségek főként hazai forrásból történő finanszírozása differenciált számítási mód alapján történik. A kedvezményezett járások területén megvalósított beruházások pedig több-

letpont-számítást vonnak maguk után mind a hazai, mind az Európai Unió által biztosított közösségi forrásokból való támogatások esetében.

1.6. Komplex térségfejlesztési nemzeti programok

A kiemelkedő gazdasági potenciállal bíró térségek szintén mezoszintű gazdasági együttműködések célterületei, amelyek megvalósításában a központi kormányzat az adott térség települési, illetve megyei önkormányzataival és a gazdasági szereplőivel is együttműködhet (ilyenek például a Balaton Kiemelt Térség Integrált Területi Program, az Ős-Dráva Program, a Tokaj Hegyalja Nemzeti Program, a Muravidék Gazdaságfejlesztési Program). A kiemelt fejlesztési programok a helyi adottságokra alapozott fejlesztési stratégia mentén, integrált területi alapú fejlesztésekként kerülnek megvalósításra elsősorban uniós források felhasználásával, amelyeket hazai költségvetési források is kiegészíthetnek. A redistribúciós folyamatokban a központi kormányzati struktúrába ágyazott, a fejlesztési célterületen működő koordinációs szervezet kulcsszerepet játszik (úgy mint a Balaton Fejlesztési Tanács, az Ős-Dráva Programiroda, a Tokaji Borvidék Fejlesztési Tanács vagy a Muravidék Gazdaságfejlesztési Központ), amely egyrészt közvetíti a helyi, térségi gazdasági-politikai szereplők és szakértők valamint a központi kormányzat között, és alapvetően a forrásallokációban, koordináció folyamataiban is domináns szerepet játszik a projektesített redistribúciós folyamataiban.

A térségi felzárkóztatási programok, valamint a komplex térségfejlesztési nemzeti programok közös ismérve, hogy a helyi, térségi projektosztály (településvezetők, szakértők) mind a tervezés, mind az előkészítés fázisaiban különféle eszközökkel (kiemelt projektként kormányhatározatban való nevesítés, illetve a fejlesztési célterületnek dedikált pályázati lehetőségek, helyi és térségi pályázatok többletpontokkal való támogatása, magasabb támogatásintenzitás) előnyben részesítik az adott területfejlesztési program fejlesztési céljaihoz kapcsolódó helyi és térségi gazdasági szereplőket. Ám a mezoszintű együttműködések e típusai esetében a szinergiák inkább esetlegesek, de főként felülről vezéreltek, mintsem közvetlen együttműködés eredményeként alulról felfelé jönnének létre, vagyis a folyama-

tokban jellemzően a top-down szemlélet, a programok felülről vezérlése markánsabban jelenik meg a helyi szintű érdekeknél.

1.7. Komplex helyi, térségi együttműködések

A megyei jogú városok esetében önállóan is tapasztalható, illetve a megyei jogú város kivételével az egyéb települések megyei hatáskörű összefogásán is alapulhat a helyi önkormányzatok, helyi vállalatok, oktatási szereplők és a területi állam képviselőinek partnerségében folytatott együttműködés. A TOP tervezése nyomán életre hívott helyi és térségi együttműködések valóságos katalizátorai az önkormányzatok voltak, amelyek vállalt célkitűzése, hogy a nagyfoglalkoztatókkal együttműködve hátránát el a negatív munkaerő-piaci hatásokat (például strukturális munkanélküliséggel összefüggő problematikát).

A közös helyzetfeltárás eredményeként az oktatási intézmények képzési portfóliójába becsatornázhatóvá válnak a vállalatok igényei, ezáltal csökkenthető a nagyfoglalkoztatók szakemberhiánya, illetve térségi szinten akár kezelhető a strukturális munkanélküliség is. A rövidtávon realizálható eredményekért a települési önkormányzatok általában valamilyen képzőintézménnyel kötnek együttműködést (például a munkanélküliek átképzésére), valamint a vállalatok oktatási intézményekkel kötnek együttműködési megállapodásokat (például ösztöndíjak alapításával, munkába illeszthető képzések formájában) az adott településen, térségben nyilvántartott inaktívak, közfoglalkoztatottak munkaerőpiacra juttatása érdekében. A fenti, vagyis a foglalkoztatási paktum típusú együttműködések a regionális fejlesztési forrásokból (TOP) finanszírozhatók. E fejlesztési elképzelések kidolgozásakor az egyes térségek, megyei jogú városok a helyi politikai elit a kormányzattal együttműködve, valamint a helyi szint és a központi közigazgatás szereplőinek iteratív tervezési folyamatában jön létre a bottom-up és top-down módszerek együttes hatásai mentén.

1.8. Mikroszintű, lokális együttműködések

A működő vállalkozások számából ugyan térségenként eltérő helyzetre következtethetünk, ám az általános tapasztalatok szerint a gazdasági válságot megelőző időszakhoz képest a vállalkozások száma csökkenő tendenciát, illetve jelentős átrendeződést mutat. A helyzetképet az is árnyalja

még, hogy míg a létszámbeli visszaesés a kevésbé tőkeerős vállalkozások körében érzékelhető, a nagyfoglalkoztatók és a jövedelemtermelésben kiemelkedő vállalatok egy szűk körénél jelentős tőkekoncentráció figyelhető meg.

A jellemzően helyi, térségi hatáskörű kvk-k főként a helyi lakosság foglalkoztatásában vállalatnak aktív szerepet és tevékenységüket főként a lakossági igényekre reflektáltan, a helyi kereslethez fókuszáltan végzik, illetve értékesítésük célterülete szintén a helyi, térségi gazdaság és a termelési tevékenységeikhez szükséges beszerzéseiket is főként a telephelyük vonzáskörzetében látják el. Bár e vállalatok foglalkoztatási létszámuknál és/vagy termelési volumenüknél fogva gyakorta a kormányzat kiemelt stratégiai partnerei,¹² ezáltal jelentős adókedvezményekben, adómentességben és egyéb támogatásokban részesülhetnek beruházásaik létesítésekor, továbbá a helyi önkormányzatoknak is aktív partnerei lehetnek.

E vállalat típus mindennapi működése során a helyi önkormányzatok partnereiként különböző formákban részt vesznek a települések fejlesztésében, például alternatív városi kormányzási modellekben bekapcsolódnak a helyi gazdaságfejlesztés irányvonalak meghatározásában, illetve anyagi támogatást is nyújtanak a telephely szerinti település fejlesztéséhez (például a jelentősebb autógyártó vállalatok saját érdekében hozzájárulnak a városi közlekedésfejlesztéshez, a lakhatási lehetőségek, vagy éppen az oktatás színvonalának fejlesztéséhez). A települések pedig legáltalánosabb módon a helyiadó-kedvezmények biztosításával, valamint a helyi ipari infrastruktúra (például ipari parkok fejlesztése a TOP forrásaiból) vállalati igényeknek megfelelő fejlesztésével ösztönzik a vállalatok beruházási és fejlesztési döntéseit, valamint a vállalati-önkormányzati együttműködések minőségét. Ezek alapján megállapítható, hogy a települési önkormányzatok és a vállalatok közötti közvetlen, kétoldalú közreműködés valóságos terepe a lokális szint, a települési szint, amelyben a település vezetői, szakértői, a helyi értelmiségi réteg és a gazdasági szereplők bottom-up filozófia mentén képesek valódi partnerségi viszonyt kialakítani.

Ugyanakkor a nagyvállalatok speciális igényei és a települési önkormányzatok gazdasági kitettsége (helyi adóbevételektől függő gazdasági

helyzet, feladatfinanszírozás által szűkre szabott gazdasági mozgástér, kormányzati engedélyhez kötött hitelfelvétel stb.) az önkormányzati adósságon konszolidációt megelőző időszakhoz képest nagyságrendileg nehezebb kihívások elé állította a helyi eliteket. Következésképpen a települések vezetői többféle módon engednek teret a meghatározó gazdasági szereplők számára a helyi fejlesztési elképzelések tervezése, generálása és megvalósítása érdekében.

Az együttműködési lehetőségek tipikus formái:

Gazdasági alpolgármester: e státusz egyik létfonosságú eleme, hogy a helyi elit egy tagja folyamatosan felméri és közvetíti a döntéshozókhoz a gazdasági szereplők fejlesztési igényeit, elégedettségét, illetve e pozíción keresztül a településvezetés rendszeres és direkt tájékoztatást nyújt a vállalatvezetők számára a saját fejlesztési elképzeléseiről, auditál a megvalósítandó projektek naprakész állapotáról és a gazdasági szereplők számára javasolható belépési pontokról, szinergiákról. E minőségében az alpolgármester nem „csak” politikai reprezentáns, hanem jelentős társadalmi- és tudástőkével rendelkező szakértő is egyben.

Gazdasági kabinet: formális együttműködés, amely általában az önkormányzati struktúrába beágyazottan működik. Ennek keretében a helyi politikai elit a jelentősebb gazdasági szereplők (jellemzően nagyadózók) számára lehetőséget biztosít bekapcsolódni az adott település közéleti kérdéseinek meghatározásába és eldöntésébe. Ennek tipikus eszköze, hogy a településvezetés meghívja, beengedi, részvételt biztosít a vállalati szféra számára a helyi közügyek megvitatásába, tipikusan a gazdasági és fejlesztési ügyek terén. Ilyen esetekben a vállalatok, kamarák képviselői effektíven részt vehetnek a település képviselő-testületének vagy közgyűlésének gazdasági-pénzügyi bizottsági ülésein, véleményezhetik az egyes fejlesztési elképzeléseket, terveket, és jelezhetik a gazdasági szféra igényeit, valamint a megvalósításban rejlő szinergiákat. Tehát az együttműködés „win-win” típusú, mert mindkét fél számára kölcsönös előnyöket biztosít.

Gazdasági vagy fejlesztési tervtanács: általában informális (vagy formális, de nem a hivatali struktúrába beágyazott) együttműködés a helyi

gazdasági élet főbb szereplői, elismert szakértői, a helyi értelmiség és a településvezetés között. Noha a tanácsban való részvétel, meghívás jelentős presztízzsel jár, e forma mégsem jelenik meg a hivatali struktúrában, hanem inkább az adott ügytípus mentén tematizálható. Például város-rehabilitációs program kapcsán a műszaki értelmiség, oktatási projekteknél a helyi humán értelmiség kerül bevonásra.

Klaszter típusú együttműködések kialakítása: a jogi formával rendelkező hálózatos együttműködés lényege, hogy főként az önkormányzat katalizálásával jön létre a helyi, térségi szereplők partnerségével az adott földrajzi koncentráció mentén (például repülőtér térsége), vagy ágazatokhoz kapcsolódva (például turizmus, autógyártás, gyógyvíz, oktatás stb.) a főként gazdasági és állami szereplőkből álló csoportosulás hálózatot alakít ki. A klaszterek¹³ ügynökségyszerű működését a hasonlóságok, a közös célok vezérik, amelyben a közös képviselőik összefog a működési költségek csökkentésére (például közös beszállítói hálózat kialakításával stb.) üzleti vállalkozások megvalósítására (például közös projektek tervezése, megvalósítása).

Valamennyi felsorolásban szereplő együttműködési forma (a, b, c, d) lehetőséget teremt arra, hogy a helyi politikum, a szakértők, az értelmiség és a gazdaság szereplői mellrendelt szerepkörökben, egyenrangú felekként kooperáljanak, és a befizetett adók, elnyert közösségi források vagy állami támogatások segítségével közös projektet valósítsanak meg.

2. A Helyi Önkormányzatok és a lakosság lehetséges együttműködési területei

Az önkormányzati-vállalati implicit és explicit együttműködési variánsok mellett az önkormányzatok lakossággal való kooperációs formái is jelentősen befolyásolják a helyi fejlesztési ügyeket.

2.1 A klasszikus (elitista) projekttervezési modell

A helyi elitek lakossággal való együttműködése nem vált kiterjedt gyakorlattá a rendszerváltást követő Magyarországon. Az átmenetet követően az európai uniós csatlakozásunk jelentette a demokratizálódási folyamat kezdetét, azt megelőzően leginkább az önkormányzatok transzparens működése, a helyi fejlesztésekről való hat-

hatós kommunikáció, a helyi igényeken alapuló fejlesztések megvalósítása azonosíthatók jó gyakorlatokként. A 2014–2020 uniós pénzügyi ciklus fejlesztési terveit megelőző időszak előzménye tehát az elitistának nevezhető, felülről irányított, a szakértői, s még inkább a politikai szintről vezérelt fejlesztési modell volt, amelynek keretében a döntéshozók szakértők segítségével kedvező esetben felmérték a fejlesztési szükségleteket, ugyanakkor a helyi társadalom „a megoldások birtokosaként” nem vett részt a folyamatokban.¹⁴ E folyamatban nem élvezett prioritást a fejlesztések iránti közös érdeklődés, érdek és elköteleződés, így a célok kollektív birtoklásával sem alakultak ki a fenntarthatóság feltételei.¹⁵ Vagyis a helyi gazdaságfejlesztés¹⁶ folyamatában semmiképp sem vált bevett formulává a közösségi tervezés mechanizmusa, vagy éppen a közösségek által irányított helyi fejlesztések. E két típust az európai uniós csatlakozás által nagyságrendekkel több európai uniós fejlesztési forrástömeg, a technológiai fejlődés nyomán a közösség helyi politikába való nagyobb beleszólási igénye, a helyi önkormányzati képesség (helyi kormányzástudás) fejlődése, valamint az önkormányzatok egyre inkább beszűkülő gazdasági élettere hívta életre. Az alábbiakban e fenti két módozat főbb működési mechanizmusai kerülnek ismertetésre.

2.2 A közösségi tervezés intézménye

A közösségi tervezés folyamatát a szakirodalom egyoldalúan a lokális szintű együttműködések alulról felfelé építkezéseként azonosítja, amely folyamat legfőbb jellemzője a rekurzivitás, azaz az egyes szintek közötti tudások megosztására való törekvés.¹⁷ Ezzel szemben a közösségi tervezés gyakorlati megvalósításának tapasztalatai ellentmondásosságot, kettősséget mutatnak, mivel e folyamatban a felülről vezérelt döntési folyamatoknak is jelentős szerepe van azáltal, hogy a közösségi tervezés létrejöttében a helyi döntéshozó elitre is jelentős szerep hárul. Tehát már a kiindulópont – vagyis, hogy a helyi társadalmi csoportok a közösségi tervezés eszközei által nagyobb beleszólást kapjanak a helyi fejlesztési ügyekbe – a mandátummal rendelkező helyi elit döntésén alapul, s csak ezt követően van szerepe a helyi társadalmi csoportok közti partnerségi megállapodás létrejöttének. Ezen a ponton tehát jelentős különbség azonosítható a

gyakorlati tapasztalatok és a közösségi tervezéssel kapcsolatos szakirodalom között.¹⁸

A döntéshozó elit státuszánál, tudásánál, a hatalmi eszközök birtoklásánál és kapcsolatrendszerénél fogva adott település stratégiáinak (például helyi gazdaságfejlesztési stratégia,¹⁹ integrált településfejlesztési stratégia,²⁰ közösség által irányított helyi fejlesztések) kulcsprojektjei közül a közösségi tervezés keretében megvalósítható projektek kijelölésében is hathatóst befolyást képes gyakorolni. A helyi elit mérlegelési gyakorlata egyrészt a helyi adottságokon, helyi szükségleteken és érdekeken alapul (például foglalkoztatás kiterjesztése, munkaerő-piaci integrációhoz szükséges készségek fejlesztése, szociális vállalkozások elterjesztése, városrehabilitáció folytatása stb.), de emellett még a döntéshozók politikai ambíciói (újraélesztés) is kulcsszerepet játszik a projektkiválasztás procedúrájában. Utóbbi cél miatt kiemelkedő szerepe van adott projekt társadalmassághoz való közeledésének, vagyis a közösség vezetőivel szembeni bizalom szemszögéből fundamentális kérdés, hogy a közösségi tervezésre kiválasztott projekt minél több csoportot érjen el a helyi társadalomból, azaz minél több ember számára hajtson társadalmi hasznot.

A közösségi tervezésben megvalósítható projekt kiválasztását követően a többi projekthez viszonyítva általában markánsabb, hathatósabb kommunikációs és tájékoztatási folyamat veszi kezdetét a projektosztály által a lakosság körében, mert a lehetséges projektek esetében nem csak a helyi társadalom körében való beágyazottság mértéke, hanem a helyi társadalom szerkezetének vizsgálata is fontos szempont, vagyis a projekt előkészítési fázisában feltárható a tervezésbe bevonhatók potens szereplők köre is. Ugyanis a közösségi tervezéshez kijelölt projekttel szembeni lényegi elvárás a különféle társadalmi rétegek fejlesztéssel kapcsolatos pozitív attitűdje, amely csak az általános véleményklíma feltérkezésén keresztül ismerhető meg. További ellentmondás a gyakorlat és az ide vonatkozó szakirodalom között,²¹ hogy utóbbi evidenciaként tekint a kitalált, periférián lévő társadalmi csoportok megszólítására és a döntési folyamatokba való bevonására, ám a gyakorlatban még az integráltabb helyi társadalmakban sem jön létre számottevő dialógus a helyi társadalmi csoportok közt

annak ellenére, hogy a helyi problémákat valóban az „elnémítottak” ismerik legjobban. Ennek oka, hogy a közösségi tervezés modelljének gyakorlati alkalmazásáról a helyi politika a szakértők közreműködésével dönt. Az előkészítés és a tervezés folyamata, valamint a projekt társadalmasítása a teljes projektosztály kooperációjával zajlik, míg a konkrét tevékenység a döntéshozó elitiek kiválasztásának eredményeként a potenciális partnerként beazonosított, feltehetően jelentős érdekvérvényesítési potenciállal bíró helyi társadalmi csoportok (helyi lakosság, helyi társadalmi szervezetek, egyházak, vállalkozások, közszolgáltatók, területi állam helyi szereplői, oktatási intézmények stb.) részvételével, a köztük való iteratív együttműködés keretében folytatódik. Eszerint a periférián lévő társadalmi csoportok implicit részvétele nem képes a mainstream folyamatok közé beemelkedni. Ennek feltételezhetően több oka is van. A közösségi tervezés modelltípusa alapvetően a konzociális demokráciákból szivárgott át a posztzocialista rezsimekhez, amelyek más, jellemzően paternalista érdekvérvényesítési gyakorlatok alapján működnek. A gazdasági válság is egyfajta visszarendeződést eredményezett e korábbi paternalista döntéshozatal irányába, ezzel együtt pedig a véleményformálás intézménye is monopolizálódott.

A közösségi tervezés további lényeges momentumai a jelenlegi folyamatok közt, hogy a fent említett potens szereplők, csoportok az általuk alulról, vagyis bázisdemokratikusan szerveződő helyi akciócsoportjai (HACS) ugyan kooperálhatnak a helyi közösségfejlesztési stratégia (HKFS) kidolgozásában, ám az egyes programtervek a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból (TOP) történő finanszírozásáról a regionális fejlesztési programok irányító hatósága (IH), vagyis a központi kormányzat szakpolitikai felelősei döntenek. Mivel nem minden HKFS nyer automatikus támogatást a közösségi tervezés eredményeként, ezért maga a tervezés is forrásvezérelt procedúra. Eszerint a közösségi tervezés „gazdáit” az életképesebb tervekért igyekeznek kidolgozni a fejlesztések szemszögéből potens helyi társadalmi csoportokkal. Központi támogatói döntés hiányában a TOP forrásai – akárhogy is alulról tervezett programokról van szó – nem használhatók fel, ezáltal a közösségi tervezés

sem valósítható meg, hiszen a közösségi tervezés folyamatának szinte valamennyi szereplője forráshiányos helyzettel jellemezhető. Mindezzel a közösségi tervezés menedzsmentje és a helyi döntéshozók is számolnak, ezáltal a lentről felfelé való építkezés is megkérdőjelezhető.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közösségi tervezés eredményessége top-down filozófia által nyer létjogosultságot, noha az a projekt kiválasztástól a megvalósításig bottom-up folyamatokat is indukálhat. Mindezek tükrében a közösségi tervezés akkor tekinthető sikeresnek (a hatóságok támogatásán túl), ha a kiválasztott projekt eléri a tervezéshez és megvalósításához szükséges proaktív társadalmi csoportokat a helyi vállalkozók, a lakosság, a civilek és intézmények körében. Ugyanis a kiterjedtebb, szélesebb körben társadalmasított projekttervek a helyi társadalom elképzelései, igényei mentén az eredeti (kizárólag műszaki-jogi szempontok alapján tervezett) elképzelésekhez képest továbbfejlesztettek, a projektek a helyi társadalomba beágyazottan valósulhatnak meg, ezáltal a fejlesztésre elköltött források eredménye maximalizálható, és a részvétel kiterjesztésével egyfajta közéleti demokratizálódási folyamat is végbemehet. Mindezek együttes eredményeként a helyi politika, a települési döntéshozók (elsősorban a polgármester és/vagy a többségi frakció) megerősítheti társadalmi és politikai tőkéjét, a szakértői és értelmiségi réteg gyarapíthatja tőkeformáit, főként tudástőkéjét, de politikai tőkéjét is, hiszen a helyi politikummal szorosan együttműködik a célok megvalósításában, a lakosság pedig a részvétel által társadalmi tőkére tehet szert.

KÁKAI LÁSZLÓ

Felhasznált Irodalom

B. ERDŐS Márta – KNYIHÁR Éva (2015): Pécs Partnerség: Lépések a közösségi tervezés felé. *Civil Szemle*, 1, 25–47. old. Elérhetőség: http://www.civilszemle.hu/downloads/Civil_Szemle_2015_1_web.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 14.)

FÜZÉR Katalin (2013): The project class: making and breaking social capital in urban and rural development. *Szociális Szemle*, 1–2. 28–34. old. Elérhetőség: http://szociologia.btk.pte.hu/sites/default/files/attached_files/szsz2013_28-34.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 10.)

FÜZÉR Katalin (2017): *A projektessített város. Részvételi városfejlesztés az ezredfordulós Pécsen*. Pécs, IDResearch Kft./Publicon Kiadó.

KOVÁCH Imre (2007): A fejlesztéspolitika projektessítése és a projektosztály. *Szociológiai Szemle*, 3–4. 214–222. old.

KOVÁCH Imre (2008): Önkormányzati hatalom, projektessítés és az új kormányzás. In BÓDI Ferenc (szerk.), *A területfejlesztés új útjai az EU-ban*. Budapest, MTA PTL. 113–128. old.

MEZEI Cecília (2006): *A települési önkormányzatok szerepe a helyi gazdaság fejlesztésében*. Doktori Értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Elérhetőség: http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/mezeic_ertekezés.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 12.)

ORBE, Mark–CAMARA, Sakile K. (2010): Defining discrimination across cultural groups: Exploring the [un-]coordinated management of meaning. *International Journal of Intercultural Relations*, 3. 283–293. old.

SELTZER, Michael (2014): Space, Trust and Voice in Therapeutic Communities and Family Therapy. In B. ERDŐS Márta – MÁRK Mónika (szerk.): *Felépülő közösségek*. Pécs, Pro Pannonia. 25–39. old.

Abstract

Levels and practice of collaboration between municipalities and their possible partners

We know little of the contact systems and collaboration between municipalities and their settlement partners (businesses, population etc.). Relation systems differ in terms of the company/business stakeholders and the local population. While the objective of municipal-company cooperation is, from the aspect of the local government, basically the extension of the economic scope of the local élite by increasing local tax incomes, finally, by strengthening economic capital, the main motive of the cooperation conducted by the local élite with the population is to maximize the support the local political élite can get from the local society, thus the improvement of its legitimation, i.e. the augmentation of trust capital. The study presents the domestic practice and problems of the collaboration of these entities.

Keywords: partnership, identity, cooperation, municipality

Jegyzetek

1. A tanulmány a szerző: Az útkereső önkormányzatok Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2019. könyve alapján készült.

2. FÜZÉR 2013.

3. KOVACH 2007 és 2008; KRISTÓF 2005 és 2007; KUCEROVA 2006 és 2009 alapján FÜZÉR 2013 és 2017.

4. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) javaslatai a Magyar Falvak Program kialakításához. <https://hirlevel.egov.hu/2018/09/30/a-telepulesi-onkormanyzatok-oroszagos-szovetsege-toosz-javaslatai-a-magyar-falvak-program-kialakitasahoz/> (utolsó letöltés: 2018. október 13.)

5. Vö. Pécs2010 Kulturális Főváros projekt.

6. A Modern Városok Program a Kormányzat és a 23 megyei jogú város között 3 ütemben létrejött 23 megállapodást tartalmaz. Az első ütemben 16 város, a második ütemben 6 város, végül 4 város állapodott meg összességében 260 projektjéről a kormányzattal, amely összesen 3400 milliárd forintnyi fejlesztést konkretizál. A fejlesztések célterületei az új fejlesztések, a turisztikai és kulturális fejlesztések, az oktatási és egészségügyi fejlesztések, a sportberuházások stb. A Modern Városok Program számszerű adatait lásd bővebben: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/hu/Documents/public-sector/hu-corporate-kozosen-epített-jovo-modern-varosok.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 17.)

7. Az Urbact programról, a magyarországi projektjeiről és az ezek esetében beazonosított jó gyakorlatokról lásd bővebben: <http://urbact.eu/urbact-magyarorszag> (utolsó letöltés: 2018. október 17.)

8. A helyi és megyei foglalkoztatási együttműködések (paktumok) céljairól lásd bővebben: https://nfsz.munka.hu/Lapok/programok/top/dokumentumok_top/content/praktikum_kisokos_18_1.pdf (utolsó letöltés: 2018.10.13.)

9. A 15/2018. (II. 13.) Korm. rendelet neve-síti a szabad vállalkozási zónának településeit. Lásd bővebben: Magyar Közlöny 2018/18. szám (2018. február 13.)

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK18018.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 15.)

10. A kedvezményezett járások listáját, a célterületek megállapításánál alkalmazott mutatócsoportok részletes ismertetését, valamint a komplex mutató számításának módszertanát a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet tartalmazza. Lásd bővebben: *Magyar Közlöny*, 2015/56. szám (2015. április 23.) <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15056.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

11. A komplex programmal fejlesztendő járások lehatárolási kereteiről, területi elhelyezkedéséről és jellemzőiről lásd bővebben a KSH (2016) összefoglalóját:

<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kompjar14.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

12. A magyar kormány 2012. július – 2018. szeptember között összesen 79 vállalattal kötött stratégiai partnerségi megállapodást. E vállalatokkal kötött megállapodások időrendi sorrendjéről lásd bővebben: <http://www.kormany.hu/hu/kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/strategiai-partnersegi-megallapodasok> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

13. A Magyarországon akkreditált klaszterekről lásd bővebben a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal nyilvántartását: <http://nkfih.gov.hu/innovacio/klaszterek/hazai-klaszterek#> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

14. RORTHMAN 1995 alapján B. ERDŐS – KNYIHÁR 2015, 27. old.

15. MARSHALL 1998; alapján B. ERDŐS – KNYIHÁR 2015, 26. old.

16. A helyi gazdaságfejlesztés fogalmáról, lehetséges céljairól és a stratégiai tervezés folyamatairól lásd bővebben a Világbank kiadványát: <https://siteresources.worldbank.org/INTLED/552648-1107469268231/20342500/led-primer-hu.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 20.)

17. vö. BARTAL – BODOR – BOROS 2012.

18. vö. BARTAL – BODOR – BOROS 2012; B. ERDŐS – KNYIHÁR 2015.

19. MEZEI Cecilia (2006) kutatásai során (G. Fekete Évához, Pálné Kovács Ilonához, Faragó Lászlóhoz, Horváth M. Tamáshoz és Péteri Gáborhoz hasonlóan) rávilágít arra, hogy a rendszerváltást követően Magyarországon is érzékelhetővé vált a helyi gazdaságfejlesztés térhódítása mind a gyakorlatban, mind elméletben a tudományos kutatások közt. Ennek következtében Mezei szerint szükséges megvizsgálni, hogy a települések miként tudják megtalálni saját karakterüket, saját adottságaihoz igazodó helyi fejlesztési stratégiáikat, illetve a települések miként lépnek be helyi gazdaságfejlesztésük megvalósításával a települések, régiók egyre éleződő versenyébe (MEZEI 2006). A kutatás eredményeiről lásd bővebben: http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/mezeic_tezis.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 20.)

20. A 2014–2020-as uniós programozási ciklusban az EU kohéziós politikájában az Európa 2020 Stratégia ösztönözni kívánja az integrált várospolitika alkalmazását. Ennek eredményeként az integrált és területi szintű megközelítésű fejlesztések megvalósítása érdekében minden uniós tagállamban alapvető fontosságú az ágazatokat átfogó, integrált fejlesztési stratégiák létrehozása. A magyarországi tervezéseket szabályozó alapidokumentum A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet egységes szerkezetben írja elő a Településfejlesztési Koncepció (TK), az Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) kidolgozását és e két dokumentum közös megalapozó vizsgálatának elkészítését. Lásd bővebben: *Magyar Közlöny*, 2012/148. szám (2012. november 8.) <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk12148.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 21.)

21. vö. ORBE – CAMARA 2010; SELTZER 2014.