

## TANULMÁNYOK / ARTICLES

### A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben

#### *Limits of Hungarian local governments in the local economic development*

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

**PÁLNÉ KOVÁCS Ilona:** kutatóprofesszor, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar; 7624 Pécs, Ifjúság útja 6.; kutatóprofesszor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Önkormányzati Kutatóintézet, 1083 Budapest, Ludovika tér 2.; [palne@rkk.hu](mailto:palne@rkk.hu); <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

**KULCSSZAVAK:** helyi gazdaságfejlesztés; helyi önkormányzatok; decentralizáció; centralizáció; neoliberalizmus; Magyarország

**ABSZTRAKT:** A tanulmány elsősorban elméleti megközelítéssel arra keres választ, hogyan lehetséges a helyi gazdaságfejlesztés neoliberális kormányzási modelljét a hazai önkormányzati keretek között alkalmazni. A helyi gazdaságfejlesztés nemzetközi szervezetek által is támogatott, mainstreamnek tekintett irányítási modellje a decentralizációra, többszereplős kormányzásra, partnerségre épül, ami feltételezi az önkormányzatok erős kompetenciáit és mérlegelési mozgásterét. A tanulmány áttekinti a helyi gazdaságfejlesztés elméleteit, céljait, kormányzási modelljeit, intézményeit, majd szembesíti ezeket a magyar önkormányzatok 2010 előtti és utáni helyzetével. Megállapítja, hogy a magyar önkormányzatok ugyan a rendszerváltás után jelentős önállósághoz jutottak, de folyamatosan vesztek jelentőségükből és kapacitásaikból, ezért az uniós forrásokkal támogatott helyi fejlesztéspolitika kínálta lehetőségekkel csak korlátozottan tudtak élni. A 2010 utáni kormányzási fordulat nyomán megjelent masszív centralizáció az önkormányzatokat gyökeresen új feltételek közé helyezte. A közszolgáltatási kompetenciák jelentős részének elvesztése, a rendkívüli módon szűkült pénzügyi és mérlegelési mozgáster még kevésbé teszi lehetővé a helyi erőforrásokra, partnerségi együttműködésre épülő, integrált szemléletű helyi gazdaságfejlesztési modell alkalmazását Magyarországon, bármennyire is megfogalmazott elvárás kormányzati szinten a helyi gazdaság versenyképességének növelése.

**Ilona PÁLNÉ KOVÁCS:** *research professor, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; professor, Faculty of Humanities, University of Pécs; Ifjúság útja 6., H-7624 Pécs, Hungary; research professor,*



Local Governments' Research Centre, National University of Public Service; Ludovika tér 2., H-1083 Budapest, Hungary; [palne@rkk.hu](mailto:palne@rkk.hu); <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

**KEYWORDS:** local economic development; local governments; decentralisation and centralisation; neoliberalism; Hungary

**ABSTRACT:** The basically theoretical article seeks to answer the question of how the neoliberal governance model of local economic development can be applied within the framework of the existing Hungarian local government system. The governance model of local economic development, promoted by international organisations and considered as mainstream, is based on decentralisation, multi-actor governance and partnership. It presupposes strong competences and freedom of discretion for local governments.

The study reviews the theories, the generally followed targets, governance models and institutions of local economic development and confronts those with the status of Hungarian local governments before and after 2010 when the then newly elected conservative government started in completely different ideological directions based on a new constitution and legislation concerning local government. The literature and international guidelines issued especially by OECD, World Bank and the UN argue that local economic development needs strong participation of local governments in order to adapt to local characteristics, to involve local resources and to gain local community support. However, countries which do not have stable and locally embedded local governments are hardly able to follow international standards. The experiences in Central and Eastern European countries provide evidence for these failures to adapt. The article focuses especially on the Hungarian case where the local government system is suffering from strong centralisation which limits the local development performance of communities.

The author points out that although Hungarian local governments received considerable autonomy following the systemic change in 1990, they have gradually weakened and lost their significance and capacities ever since. As a consequence, they have only a limited chance to embrace the opportunities offered by the EU-supported cohesion and local development policies. The change in governance paradigm after 2010 resulted in massive state centralisation and placed local governments under radically new conditions. Local governments lost most of their previous competences in public services. The extreme limitations imposed on their financial and discretionary freedom hardly allows any more for an application of the collaborative, integrated local economic development model based on partnership. Although a strong participation of local governments in the local economic development would be a requirement formulated even at the central government level, the requisite real empowerment and local embeddedness are missing.

## Bevezetés

Az utóbbi évtizedekben általánosan követett helyi gazdaságfejlesztési modell célja a versenyképesség növelése, eszköze a helyi erőforrások mozgósítása, a befektetők vonzása, kormányzati modellje pedig a neoliberálisnak tekintett ún. *governance* volt, amely fellazítja a köz- és magánszektor közötti határokat, a hierarchia helyett a kooperációt helyezi a központba (Bevir 2011).

Ez a nemzetközi szponzor szervezetek által korábban elvárt „jó” kormányzási modell azonban viták kereszttüzebe került (Fraser-Moleketi 2012), megkérdőjelezve a külső forrásokra épülő „fejlesztési ipar” és az annak menedzselésére ajánlott decentralizált, önkormányzati modell hatékonyságát is.

Magyarországon a helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat követte az európai uniós politikák közvetítette közpolitikai standardot, annyi eltéréssel, hogy kezdetektől fogva közhatalmi túlsúly érvényesült, az állami központosítás hagyományait a gyenge magán-, üzleti és civil szféra nem tudta „horizontálisan” ellensúlyozni. Ennek ellenére a hivatalos fejlesztéspolitika és a helyi önkormányzatok deklarált célja volt, hogy mozgósítsák a helyi erőforrásokat, vonják be az érintetteket, keressék a helyspecifikus megoldásokat. A pénzügyi válság, majd a válság kezelésével indokolt állami centralizáció a korábbi gazdaságfejlesztési modell követését még inkább nehezíti.

A tanulmány elméleti megközelítéssel, döntően szakirodalmi bázison, illetve az önkormányzás közjogi kereteit alapul véve arra keresi a választ, hogy a jelenlegi hazai önkormányzati és fejlesztéspolitikai intézményi rendszerben van-e esély a helyi erőforrásokra, a helyi közösség igényeire és részvételére épülő helyi gazdaságfejlesztési modell alkalmazására.

## A helyi gazdaságfejlesztés ideológiája, célrendszere

A helyi léptékben szükséges gazdaságfejlesztés szükségességét Daniel Bell gyakran idézett téziséből indítjuk, miszerint „a nemzetállam túl kicsi az élet nagy problémáinak, és túl nagy a kis problémák megoldására” (Bell 1987, 14.). A nemzeti léptékű gazdasági, ipar-, foglalkoztatási stb. politikák egy-egy társadalmi csoport, iparág általános helyzetbe hozására alkalmasak, de rendszerint nem illeszkednek a helyi feltételekhez (Blakely 1989). A helyi gazdaságfejlesztés azonban nem helyettesíti, csupán kiegészíti a nemzetgazdasági törekvéseket és politikákat. A helyi kormányzatok számára ugyanis az általános politikai-gazdasági paraméterek jelölik ki a mozgásteret, de különböző módon válaszolnak a helyi kihívásokra (DiGaetano, Klemanski 1999).

A neoliberais akcentusú helyi gazdaságfejlesztés politika szorosan kapcsolódik a versenyképességi, piaci elvű gazdaságpolitikai felfogáshoz, amelyben a régiók, városok nem az egyenlőtlen területi fejlődés elszenvedői, hanem az állam és a piac szereplőivel egyenrangú, aktív partnerek a területi folyamatok formálásában. Annak ellenére, hogy a helyi, regionális léptékű gazdaságpolitika előnyeit nehéz mérni (Valler 2011), mégis általános vélemény, hogy csak a sikeres régiók, városok képesek a globális versenyben helytállni (Cochrane 2011).

A helyi gazdaságfejlesztés szerepének neoliberális, versenyközpontú megközelítése mellett a társadalmi igazságosság szempontja is hangsúlyosan érvényesül, mondván, ami általában jó a gazdaságnak, az nem mindig jó a helyi közösségnek (Blakely 1989). Amartya Sen elmélete (Bajmócy, Gébert, Málovics 2017; Sen 1999) adott impulzust az egyoldalú ökonomizmus helyett a tágabb, emberképesség-központú megközelítésnek. A társadalmi egyenlőtlenségek miatti szolidaritás a területi dimenziót szintén felértékelte, kiszélesítve a helyi

gazdaságfejlesztés versenyképességi funkcióját. A jóllét (*well-being*) fogalmának bevezetése arra mutat rá, hogy a gazdasági növekedés önmagában nem képes kifejezni sem a nemzetgazdaságok tényleges állapotát, sem a területi egyenlőtlenségek természetét (Szirmai 2015). A helyi gazdaságfejlesztés tehát társadalom- és gazdaságpolitikai célok és értékek sajátos elegye, amit jórészt a helyi sajátosságai formálnak, de csak akkor, ha a helyi döntéshozók képesek ezek érvényesítésére.

## A földrajzi lépték és a kormányzás közötti viszony

Szükséges röviden áttekinteni a helyi gazdaságfejlesztés földrajzi léptékeit, miután ezek a kormányzási modellre is hatással vannak. Első megközelítésben a városi és vidéki fejlesztéspolitika eltér egymástól mind céljaiban, eszközeiben, mind intézményi kereteit tekintve, miközben a két lépték, térség szorosan összekapcsolódik. A nagyvárosok elsősorban növekedésre, versenyre törekszenek, a vidéki, a fejlődési központoktól távoli települések általában szociális szempontokat és közösségi döntéshozási modellt követnek. Az eltérő célok, kondíciók eltérő kormányzási formákat tesznek szükségessé. Különösen a nagyvárosi hatalmi viszonyok aszimmetrikusak, hálózatosak, a hagyományos képviseleteknek kisebb szerepe van (Stone 1989). A hálózaton belüli pozíciót a források feletti kontroll lehetősége jelöli ki, nem a demokratikus felhatalmazás. Ez a logika az eredményességre helyezi a hangsúlyt, a gazdasági szakértők és üzletemberek tudják, milyen választ kell adni a világméretű piaci verseny kihívásaira (Purcell 2008). Az elit és a társadalom a városi növekedés tekintetében azonban csak látszólag és részlegesen ért egyet. Az elitista kormányzást a városok fejlesztési sikerei csak ideig-óráig legitimálhatják. Az elitista fejlesztési rezsimekkel szemben a városi újbalsoldali mozgalmak rámutattak a szociális feszültségekre (Burns 2000; MacLeod 2011), manapság a „városhoz való jog” jeliszavával politikai mozgalmak indultak (Kemp, Lebuhn, Rattner 2015).

A városi növekedés ellenpólusaként szokás tekinteni a vidéki térségekre, pedig az endogén erőforrások és a helyi tudás a vidéki térségekben is megalkothat gazdasági értelemben vett versenyképességet, illetve a helyi kormányzás is elmozdulhat a közösségi jellegtől az elitista formációig. Különösen a városokhoz közeli vidéki térségekben jelentek meg a gazdasági és civil szereplőket átfogó informális hálózatok. A közvetlen városi perifériák aszimmetrikus, elitista kormányzása sok problémát vet fel (Salet, Savini 2015). A helyi hatalmat birtokló, lényegében külső elit ereje a helyi és intézményi tudásokat mozgósítani képes intellektuális fölényből származik (Torre, Traversac 2011).

Nem minden térségnek van esélye azonban versenyezni, gyakran kell a vidéki perifériák problémáira érzékenyebb „harmadik fejlődési utat” választani (Cochrane 2011). A vidéki terek kormányzása – az idealizált felfogás szerint – a

közelségre, a szomszédság erejére, a szorosabb belső kohézióra épül. A távoli, periférikus helyzetű vidéki térségek kormányzásában is gyakran érvényesül hatalmi aszimmetria, mert helyi társadalmuk marginalizálódik (Nagy et al. 2015). A helyi kormányzás erős pozícióit az erőforrások feletti rendelkezés során nem mindig a helyi lakosok birtokolják. Az illúziókkal ellentétben egy összehasonlító kutatás szerint a távoli, homogén lokalitásokban erős – a társadalmi tőke irodalmában használatos fogalmakat használva – a belső szociális kötőerő (*bonding*), viszont gyengébb a kifelé irányuló, összekapcsoló (*bridging*) tőke, ezért az urbánus, diverzifikált térségekhez képest kevésbé jellemző az együttműködés a szomszédságokkal vagy távolabbi gazdasági hálózatokkal. A „*bonding*” tőke ugyan előnyös a forrásokért folytatott versenyben, de nem teremt feltétlenül fenntartható közösséget, és nem járul hozzá feltétlenül a külső szektorális és kormányzati kapcsolatok építéséhez. Az összekapcsoló tőke birtokosai, az ún. szociális vállalkozók a külső hálózatok részesei, csak rájuk korlátozódik a projektből származó haszon (Evans, Syrett 2007).

Ha a gazdaságfejlesztési tereket és kormányzatokat elemezzük, nem tekinthetünk el a tágabb regionális léptéktől, még akkor sem, ha előfordul, hogy szinonimaként kezelik a helyi és regionális fejlesztés kifejezést (Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney 2011). A gazdasági versenyképesség neoliberális megközelítésében a regionális lépték vált dominánssá, az Európai Unió kohéziós politikája is, földrajzi értelemben, a régiókat tette az elsődleges fejlesztési beavatkozási keretté. A régió azonban inkább virtuális keret, különösen azokban az országokban, ahol a mesterségesen lehatárolt régiók nem gazdasági értelemben összetartozó térségek, és a regionális kormányzatok csak nagyon korlátozott kapacitással rendelkeznek (Pálné, Mezei 2016).

Az utóbbi évtizedben a (nagy)városi térségek jelennek meg gazdaságfejlesztési egységként, szétfeszítve a régiók határait, felvetve a területi reformok vagy a városi, térségi önkormányzati kompetenciák újraosztásának szükségességét.

Végképp összcucsúznak a földrajzi léptékek akkor, ha a helyeket, településeket és azok kormányzatait globális kontextusba, a többszintű kormányzás rendszerébe helyezük. Ahogy a helyi gazdaságfejlesztés célja néha a globális versenyképesség, úgy jelennek meg a globális városok vagy városhálózatok globális szerepét hangoztató ambíciók is. Ha naivitásnak is tűnik, mégis jelzi a hatalmi változásokat a kérdésseltevés, mi lenne, ha a polgármesterek kormányoznák a világot (Barber 2014; Curtis 2016). Az igazán sikeres városok és polgármesterek már jelenleg is részesei a befolyásos nemzetközi hálózatoknak, ezekben helyi céljaikat is jobban képesek érvényesíteni (Beal, Pinson 2014). A nemzetközi beágyazottság minden bizonnyal hatással van a helyi hatalmi viszonyokra, a többszintű kormányzási rendszerben ezért lassan értelmezhetlenné válik a helyi hatalom földrajzi határa és szervezeti, szintbeli elhelyezkedése is.

## A helyi gazdaságfejlesztés és az uniós támogatáspolitikai

Ahol a fejlesztési beavatkozások finanszírozása döntően külsődleges forrásokból történik, a forrásokhoz jutás céljait, szabályait sem csak a nemzeti kormányzatok alakítják. Az Európai Unió jelentős forrásokat áldoz helyi gazdaságfejlesztési beavatkozásokra, a támogatásokért elvárt kormányzási feltételek – mint az integrált megközelítés, a térbeli érzékenység, a decentralizáció – rokoníthatók a korábbiakban vázolt általános gyakorlattal.

A régiókra fókuszáló kohéziós politika csak részleges sikerei (Bache et al. 2011; Bachtler, McMaster 2008) vezethettek a felismeréshez, hogy a NUTS 2 léptékhez képest közelebb kell vinni a döntéseket a „helyekhez”. A 2009-ben napvilágot látott Barca-jelentés a megoldást a „*place-based*” szemléletben jelölte meg. A sokszínűség, a komplexitás, a helyben adekvát megoldások megtalálása helyi kompetenciákat és tudást igényel, amihez az EU a jó gyakorlatok terjesztésével és saját ún. közösségi eszközökkel járul hozzá (a forrásokon túl). A jelenlegi programozási periódusban a már korábban is bevált LEADER-program mellett az ITI (*integrated territorial investment*, integrált területi beruházások) és a CLLD (*community-led local development*, közösség által irányított helyi fejlesztés) sémák segítségével törekszenek az integrált és decentralizált fejlesztéspolitikákat népszerűsíteni (Finta 2015). A helyi gazdaságfejlesztés hasonló modellel van jelen a nemzetközi szponzor szervezetek közpolitikai eszköztárában is. Például a millenniumi célok megvalósítására irányuló akciók (Shah 2006; UN 2015), vagy az OECD (2016) és a Világbank elemzései és ajánlásai is javasolják a helyi szereplők felhatalmazását, a szektorok összefogását, a helyi erőforrások mozgósítását.

A helyi gazdaságfejlesztés kormányzásában csodaszernek tekintett partnerség intézményesítése azonban még fejlett demokráciákban is az elitek kiválasztódásával és a választott képviseltek marginalizálódásával járhat (Bache, Olsson 2001; Bache 2010; European Parliament 2008). Még kevésbé működött az EU-10-ek körében 2004 után (Hayoz 2015), aminek oka elsősorban a makroszintű kormányzási, politikai, társadalmi, kulturális feltételekben keresendő. Az URBAN-programok például sikereesebbek voltak, mert a tagállami kormányzati befolyás kevésbé érvényesült a városi kormányzatokkal szemben (Bache 2010). A LEADER-program a vidéki térségekben vezetett tartós fejlesztési koalíciók létrejöttéhez, azonban kevésbé Kelet-Közép-Európában (Kovács 2012; Maurel 2013), ahol csak az előcsatlakozási időszakban voltak „szófogadóak” a központi és helyi kormányzatok a partnerségek építésében (Bucek 2004). A csupán finanszírozással motivált partnerségek, úgy tűnik, nem képesek bizalmat építeni. A nemzetközi szervezetek körében általában jónak tartott policyeszközök mechanikus átvétele kudarcba fulladhat a helyi kapacitások hiánya miatt, de leginkább akkor, ha a nemzeti kormányzatok nem érdekeltek a javasolt kormányzási modell alkalmazásában.

## A helyi gazdaságfejlesztés és az önkormányzatok

A fejlesztéspolitika intézményi megközelítése abból indul ki, hogy a közpolitikai célok mindig intézményi szűrőkön keresztül valósulnak meg, igen eltérő hatásokkal (Lux 2017). Az intézmények között a helyi gazdaságfejlesztésben a helyi önkormányzatok központi szerepet töltenek be, de sok külső és belső tényező függvényében. Az önkormányzatok domináns pozíciója általános közhatalmi felhatalmazásukból következik. Miután a hálózati együttműködésben az egyes szereplők tényleges kapacitása különbözik, a helyi hálózatok nem nélkülözhetik a szervező, irányító központot (Albrechts, Lievois 2004).

A helyi önkormányzatok akkor lehetnek meghatározó szereplők, ha megfelelő mozgástérrel rendelkeznek. Nemcsak a nemzeti gazdaságpolitikai, jövedelemelosztási, gazdaságfejlesztési modellek, hanem a kormányzás és az önkormányzatok ebben elfoglalt helye is „intézményi szűrőként” befolyásolja a helyi gazdaságfejlesztés céljait, eszközeit. Az önkormányzatok tervezési felhatalmazásukat, helyi adópolitikájukat, vagyonukat, költségvetési és külső pályázati forrásaikat a helyi gazdaságfejlesztési célok szolgálatában is alkalmazzák, bár természetesen egyéb társadalompolitikai, politikai, környezetpolitikai stb. célok ugyancsak formálják ezeket az eszközöket az alkalmazását. A források feletti rendelkezés és a stratégiai tervezés alkalmazását nagyon sok tényező befolyásolja. A helyi kormányzatok döntési mechanizmusa, a döntéshozó szereplők helye, kötődései, érdekei mentén erősen változhat a működés értékrendje és hatékonysága. Mindenhol másra van szükség a célok és feltételek függvényében. Az utóbbi időszakban a vezetőkre fókuszáló politikatudományi elemzések rámutattak például a polgármesterek kiemelkedő szerepére, akik a különböző önkormányzati szervezeti modellekben eltérő hatalommal és befolyással rendelkezhetnek (Bucek 2004), szerepük elsősorban a különböző szereplők tevékenységének összehangolása (Healey 2006). Az intézményi szűrés, a kormányzás hatása nemcsak a kormányzási keretfeltételektől, a szervezeti, személyi, pénzügyi kapacitásoktól függ, hanem a tanulás és bizalomépítés sikerétől is.

A kormányzás rendszerét, bonyolult szereplői hálózatait figyelembe véve lehet csak válaszolni arra, vajon miért sikerül egyes helyi vezetéseknek gazdaságfejlesztési célokat megvalósítani, másoknak miért nem (Bentley, Pugalis, Shutt 2017; Sotarauta, Beer, Gibney 2017). Az önkormányzatok domináns szerepvállalása ellenére a helyi gazdaságfejlesztés intézményi szereplőinek köre pluralizálódott, az önkormányzatok mellett új szereplők, intézmények jelentek meg, amelyek részben az önkormányzatok oldalán hiányzó kapacitásokat és tudást voltak hivatottak pótolni. Az utóbbi évtizedekben a helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztési feladataikat gyakran kiszervezték különböző típusú vállalkozásoknak, ügynökségeknek, miután ez a feladat közelebb van a piaci logikához és távolabb az emberektől (Mountford 2009). A nyolcvanas évektől kezdődően az ügynökségek jellemzően regionális léptékben tevékenykedtek, ami

nemcsak a méretet, hanem a feladatrendszer is jelentősen átrendezte (Halkier, Danson, Damborg 1998). Számunka azonban különösen fontos tanulság, hogy a külső forrásokból finanszírozott helyi gazdaságfejlesztésben a fejlesztési ügynökségek, speciális szervezetek elkülönülnek és kevésbé ellenőrizhetőek (Parrilli, Sacchetti 2008). A helyi társadalmi, gazdasági, valamint a regionális és makroszintű kormányzati környezettel való kapcsolatok bizalomra és közös érdekekre alapozott hálózatait speciális ügynökségekkel nem lehet megteremteni (Mountford 2009), az önkormányzatoknak kitüntetett szerepe és felelőssége van a helyi gazdaságfejlesztésben akkor is, ha ezt a funkciót speciális intézmények hálózatán keresztül valósítják meg.

## A hazai fejlesztéspolitikai kormányzás 2010 előtt

A rendszerváltás nyomán létrejött kormányzati rendszer kezdetekben nagy mozgásszabadságot és befolyást biztosított a helyi önkormányzatok számára a helyi gazdaságfejlesztés terén is. Szinte a teljes helyi közszolgáltatási, humán és műszaki infrastrukturális rendszer önkormányzati ellenőrzés alá és jórészt önkormányzati tulajdonba került. Az erős politikai legitimitáció és az általános közjogi felhatalmazás ideális kereteket adott az integrált szemléletű 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 (Horváth M., Péteri, Vécsei 2014; Vigvári 2006), amit csak ideig-óráig lehetett elfedni az önkormányzatoknak átadott vagyon felélésével.

Nagyon eltérő utakat jártak be az egyes települések, s eltérő eszközöket vettek be, legtöbbjük nem a versenyképesség, hanem a túlélés érdekében (Buday-Sántha, Hegyi, Rácz 2008; Mezei 2004). A kapacitások hiánya, az elaprózott helyi önkormányzati szerkezet különösen rákényszerítette a településeket az egymással való együttműködésre (G. Fekete 2001). A kilencvenes évek közepétől a kormányzat is forszírozta a térségi, elsősorban kistérségi *bottom-up* együttműködést. Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény nyomán a regionalizáció vált nálunk is az uniós csatlakozásra való felkészülés sarkalatos pontjává (Horváth 1998), ami elterelte a figyelmet a helyi kezdeményezésű együttműködésekről. A regionális fejlesztési tanácsokba sűrített, a kormányzati szinteket, ágazatokat, lokalitásokat magába foglaló érdekcsoportok klientista mechanizmusai nem vezettek átfogó regionális reformhoz. Létrejöttek ugyan a megyékben is a területfejlesztési tanácsok, de nem voltak alkalmasak tényleges fejlesztési szövetségek generálására, a helyi fejlesztési aktivitások koordinálására.

A kezdetekben sokszínű, nyitott kistérségi együttműködések idővel felváltotta egy felülről irányított projektmenedzselő modell, amelyben a szereplők zárt köre, a projektosztály (Kovách 2008, 2012), illetve a „társadalmilag érzé-



keny vállalkozók” (Keller, Rác, Váradai 2016) birtokolják a vezető szerepet. A vidéki térségekben az uniós LEADER-programok jelentettek volna ösztönzést a valódi partnerségre, nálunk azonban ezek „európai” logikája nehezen érvényesült (Chevalier et al. 2012).

Kevesen ismerték fel, hogy a hálózatok építése nélkülözhetetlen a gazdaságfejlesztési, vidékfejlesztési folyamatokban (Csurgó, Kovách, Megyesi 2009), hogy különösen fontos a helyi gazdasággal való érdemi szövetkezés (Letenyei, Batár 2002). A helyi nem politikus elitek sem tulajdonítanak kiemelkedő jelentőséget a helyi önkormányzati vezetésnek (Csizmadia, Páthy 2010). A helyi fejlesztési kormányzás hatalmi szerkezete a leszakadó, gettószódó településeken nyilvánvalóan polarizált (Váradai 2008), de egyre több mélyfúrás mutat rá általában is a helyi kormányzási viszonyok instabil és aszimmetrikus hatalmi, társadalmi struktúrájára (Kovács 2016; Oláh, Szabó 2017).

Nem jöttek létre a fejlesztési rezsimek tartós hálózatai a magyar városokban sem, hasonlóan egyébként a környező országokhoz (Lux 2012). A városokat a rendszerváltás utáni önkormányzati rendszerben egoista közszolgáltatási és gazdaságfejlesztési magatartás jellemezte, nemcsak az egymással való együttműködésben (Somlyódyne Pfeil 2003, 2012), hanem a „városfalakon” belül is (Brachinger 2008).

A csatlakozás ígérete elindította az uniós fejlesztéspolitikai tanulási folyamatot. A városfejlesztési stratégiák készítése során a helyi elit és esetenként a szélesebb helyi társadalom együtt gondolkodva szembesült az új városfejlesztési kihívásokkal. A helyi részvételi tervezésben előforduló pozitív példák mellett azonban éppen a kulcsfontosságú nagyvárosok esetében vannak negatív tapasztalatok is (Bajmócy et al. 2016). A csatlakozást követően, a tanulás helyett az imitálás fázisába lépve, a várostervezők az utóbbi időben már arra hívják fel a figyelmet, hogy az idő szorításában készülő tervek hiteltelenek lesznek (Péti, Salamin 2016).

A helyi gazdaságfejlesztésben betöltött szerepük szempontjából tehát a helyi önkormányzatok 2010 előtti objektív helyzete ellentmondásos volt. Az önkormányzatok első számú kedvezményezettjei voltak évtizedekig a településekre érkező különböző állami és uniós támogatásoknak. A forrásokhoz jutás pályázati rendszere végül is az önkormányzatok kezdeményezésére épült, még akkor is, ha nem volt igazán lehetőségük a pályázatok között szelektálni (Balás 2013). A hazai fejlesztéspolitika kormányzási, döntési rendszere bizonyos decentralizációs elemeket is felmutatott, elsősorban az uniós kohéziós politikai elvárások hatására. Lényege azonban az erős hierarchia maradt, a partnerség uniós elvárásának pedig még kevésbé tudott megfelelni. A fejlesztéspolitikai hatalmi modell nem volt képes mozgósítani a gazdaságfejlesztés egyéb érintettjeit, legalábbis nem tartós szövetségek formájában. Az aktívnak tekinthető önkormányzati szerepvállalás nem vezetett valódi fejlesztési koalíciók kialakulásához, nem sikerült a piaci és civil szereplők erőforrásait a közös fejlesztési célok szolgálatába állítani. Ezek az anomáliák indokai is lehetnek volna a mo-

dellváltás szükségességének, a határozottabb decentralizációnak és a valódi fejlesztési szövetségek ösztönzésének. Mint a következőkben kifejtyük, a változások azonban éppen az ellenkező irányba mutatnak.

## **A helyi gazdaságfejlesztés kormányzásának dilemmái az új önkormányzati rendszerben**

A 2010 után kiépített új magyar kormányzati modellt, az erős vagy „jó” állam létrehozását elsősorban a korábbi neoliberais ciklusoktól eltérő, konzervatív értékrend motiválta, bár az érvelésben megjelent a válság kezelésének és a korábbi kormányzati hibák felszámolásának a szükségessége is. A modellváltás elemei közül elsősorban az önkormányzati szférát érintjük. A magyar önkormányzati reform nemzetközi összehasonlításban is extrémnek bizonyult (Göy-men, Szak 2014; Ladner, Keuffer, Baldersheim 2016). A központi kormány szinte azonnali centralizációs intézkedéseire közvetlenül az önkormányzatok finanszírozási helyzete adott okot. Először a megyei önkormányzatok pénzügyi kiségitése vált szükségessé az általuk fenntartott oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális intézmények állami fenntartásba vételével. „Cserébe” a területfejlesztési törvény módosításával feloszlott regionális fejlesztési tanácsok helyére a megyei önkormányzatok kerültek, fejlesztési, pontosabban forráselosztási funkciókkal.

A 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény általánosságban megfelel az önkormányzatiság közjogi kritériumainak, de az államszervezetben, közszolgáltatásokban betöltött korábbi pozícióhoz képest jelentős veszteségeket szenvedett el. A feladatrendszer radikális csökkentése nyomán az önkormányzatok már nem domináns szereplők a helyi közügyek terén. Az államosításnak voltak racionális, mérethatékonyági és egyéb, minőséget garantáló érvei, lehetett arra is hivatkozni, hogy a korábbi rendszer nem volt hatékony, és romlott a közszolgáltatások minősége is. Kérdés persze, hogy az önkormányzatok szerkezeti, kapacitásbeli alkalmatlansága vagy az alulfinanszírozottság vezetett-e ehhez a helyzethez. A centralizáció hatásait a költségekben és a minőségben egyelőre nehéz kimutatni (Horváth M. 2015). Ami tény viszont, hogy az államosítással a helyi társadalmak elveszítették a közvetlen ellenőrzés, beleszólás lehetőségét az életkörülményeiket érintő alapvető fontosságú közfunkciók gyakorlásába.

Vajon a jelenlegi helyi és megyei önkormányzatok felhatalmazásuk, kompetenciáik és eszközrendszerük alapján képesek-e megfelelni a helyi gazdaságfejlesztés szükségleteinek? Sajátos módon ugyanis a helyi gazdaságfejlesztés, a fejlesztéspolitika a helyi önkormányzatok feladatai között sokkal hangsúlyosabban szerepel, mint korábban, amikor a települések üzemeltetése és a közszolgáltatások megszervezése kötötte le elsősorban az önkormányzatok energiáit.

A korábbi elemzésekből kiderült, hogy a helyi gazdaságfejlesztés rendkívül komplex tevékenység, széles skálán lehet és kell is a különböző szektorok és szintek szereplőinek beavatkozni, együttműködni annak érdekében, hogy egy-egy település, térség gazdasági fejlődése elinduljon, fennmaradjon, hogy a válságokat kezelni, a változásokhoz alkalmazkodni lehessen. Minden szükséges felhatalmazást és eszközt birtokolva, minden fontos szereplőt elérve is bonyolult feladat mindezeket koherens kormányzási intézményi modellbe és működési rutinokba terelni. A továbbiakban ebből a bonyolult rendszerből az önkormányzatok közjogi szabályozási kereteit emeljük csupán ki, arra keresve választ, hogy a hazai önkormányzatok új szabályozási helyzete, az önállóság, a kompetenciák és a közjogilag szabályozott eszközrendszer tekintetében milyen feltételeket teremt ehhez.

### ***Önkormányzati autonómia***

Első kérdés a központi-helyi viszonyrendszer, az önkormányzati mérlegelési önállóság. A közjogi szabályozási elemek alapján megállapítható, hogy az önkormányzati mozgástér jelentősen szűkült. A törvényességi felügyelet szigorítását úgy is felfoghatjuk, hogy az állampolgárokat védjük meg az önkormányzati jogtalanságoktól vagy mulasztásoktól. Ha azonban ezen keresztül befolyásolható az önkormányzatok reakciókészsége és kockázatvállalása, akkor az a helyi gazdaságfejlesztési aktivitásra negatív hatással lesz. Az önkormányzatok hitelfelvételének előzetes engedélyhez kötése jó példa erre. A megyei kormányhivatalok „aktuspótlási” felhatalmazása ugyancsak felfogható a működőképesség egyik garanciájának, de egyben az indokolatlan beavatkozás lehetőségének is. A kötelező társulás elrendelésének lehetősége szintén indokolt lehet, de egyben jelzi, hogy az önkormányzati önállóság tabuként, ha úgy tetszik politikai értéként kezelése egyáltalán nem jellemző. Az önkormányzatok által nyújtandó közszolgáltatásokra vonatkozó központi szabályozás is sokkal szigorúbb, esetenként a szervezeti forma, máskor a kapacitás, az ellátottak száma vagy a szakmai, minőségi standardok előírása formájában. A szigorúbb szabályozás újfent szolgálhatja a jobb minőséget, az optimálisabb szervezeti kereteket, de egyben korlátozhatja a helyi mérlegelési lehetőségeket, a helyi igényekhez való alkalmazkodást. A központi és helyi viszonyrendszer a centralizáció irányába terelik az erős belügyminisztériumi jogosítványok, az önkormányzatokkal való érdekegyeztetés gyengülése. Az önkormányzatok presztízse, hatalma nem hasonlítható össze a rendszerváltást követő évtizedekkel, amikor képesek voltak bizonyos kiegyensúlyozó szerepet betölteni (Szente 2012). Mindez természetesen formálisan és informálisan befolyásolja a helyi gazdaságfejlesztésben, stratégiai tervezésben, koordinációban elfoglalható helyet.

### ***Korlátozott kompetenciák***

A második tényezőkör a helyi önkormányzati kompetenciák alakulása. Az önkormányzati feladatrendszer szűkülésének negatív hatása a helyi gazdaságfejlesztésre logikai alapon is prognosztizálható. Evidencia ugyanis, 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 elégedettsége stb. Márpedig mindezeket a tényezőket a magyar önkormányzatok egyre kevésbé lesznek képesek saját működtetési, fejlesztési döntéseikkel közvetlenül befolyásolni. Természetesen az állami szervek nem ellenérdekeltek a helyi közszolgáltatások javulásában, de státuszukból következően sokkal kevésbé érzékenyek, rugalmasak, és sokkal kevesebb információjuk van arról, hogy helyben mire van szükség. A kompetenciák alakulásában, differenciálódásában az egyes településtípusok eltérő helyzetben vannak. A kistelepülések sokat veszítettek, a megyei jogú városok kevésbé. A megyei önkormányzatok viszont teljesen elveszítették a közszolgáltatások megszervezésében korábban birtokolt pozíciójukat. Nehéz eleget tenni a gazdaság- és területfejlesztésre irányuló felhatalmazásnak ilyen vákuumhelyzetben. Lényegében a megyei önkormányzatok olyan területek, ágazatok fejlesztésének kérdéseiben döntenek vagy töltenének be összehangoló, tervező, forráselosztó szerepet, amelyekben közvetlen érintettségük egyáltalán nincs.

### ***Hiányos eszközrendszer***

A harmadik tényezőkör a feladatokhoz rendelt eszközrendszer, beleértve a kormányzási intézményrendszer kapacitásait is. A Helyi önkormányzatok európai chartájának rendelkezéseiből célszerű kiindulni, amely fontos önállósági garanciának tartja az önkormányzatok saját bevételeit, az adóztatás jogát, és azt, hogy az állami támogatások lehetőleg ne pántlikázva jussanak az önkormányzati költségvetésekbe. Nem önmagában a volumen a lényeg, hanem a bevételek szerkezete és a felhasználás szabadsága. Más kérdés, hogy a magyar önkormányzatok költségvetésből való részesedésének drasztikus csökkenése önmagában is elegendőnek bizonyult a centralizáció rendkívüli erősödésének bizonyítására a nemzetközi összehasonlításokban (European Commission 2014; Ladner, Keuffer, Baldersheim 2016). A helyi adóztatás szerepe felértékelődött, ez akár az önállóság növekedésének jele is lehetne, de a valóságban nincs igazán mozgástér, ugyanis az önkormányzatok rákényszerülnek a helyi adóztatásra. A helyi vállalkozásokat érintő iparüzési adót például az önkormányzatok közel 90%-a kivetí (Darabos 2016). Kérdés, hogy a megváltozott bevételi szerkezet keretei között az önkormányzatok mennyire tudnak vállalkozásbarát adópolitikát folytatni. Még problematikusabb a feladatfinanszíro-

zás bevezetése. Az önkormányzati charta nem véletlenül várja el a célhoz kötött támogatás korlátozottságát, hiszen 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 nagyobb pénzügyi biztonságban érezhették magukat. A forrásfelhasználás kötöttsége, a hitelfelvétel korlátozása és a forráshiány összességében nem segíti elő a helyi gazdaságfejlesztésben vállalt önkormányzati szerep hatékony gyakorlását.

Kétségtelen, hogy az uniós támogatások kivételesen kedvező helyzetet teremtettek a helyi gazdaságfejlesztési célú beavatkozások, beruházások finanszírozására. Azonban a saját erő gyakori hiánya, a pályázáshoz, tervezéshez, projektek menedzseléséhez szükséges szervezeti és humán kapacitások gyengesége sok önkormányzat számára áthidalhatatlan akadály. A kistéleplések különösen szenvednek a szervező kapacitások hiányától. Nemcsak a közszolgáltatások fenntartásának joga szűnt meg, hanem a polgármesteri hivatal is, amelynek szerepe nem pusztán a hatósági igazgatás, hanem a helyi vezetők, képviselők és a helyi társadalom segítése is. A kistérségi társulások a pénzügyi támogatások elmaradása miatt gyakorlatilag szétestek, a LEADER-akciócsoportok egzisztenciája is megrendült. A helyükbe lépő járások csak léptékükben, határaikban hasonlítanak a korábbi térségi együttműködésekre. A járások ugyanis a megyei kormányhivataloknak alárendelt államigazgatási egységek, amelyeknek sem a szervezete, sem a hatásköre nem kapcsolódik a helyi gazdaságfejlesztéshez.

A nagyobb városok több intézményt és funkciót, szervezeti kapacitást őrizhettek meg, alkalmas bázisul szolgálva a helyi gazdaságfejlesztéshez, valamint az uniós források elosztásában, illetve felhasználásában nekik címzett szerephez. Az uniós kohéziós politika végrehajtásának hazai irányítási, szervezeti modellje azonban rácsfol az eredeti várakozásokra. Annak ellenére, hogy az uniós szabályozás kifejezetten ösztönözte a városi integrált fejlesztési programok alkalmazását, erre nálunk csak nagyon féloldalasan került sor. A Modern városok programba ugyan viszonylag jelentős forrásmennyiség terelődött, de a működési logika messze van az uniós helyi menedzselésű integrált városfejlesztési programokétól, s nem nyújt stabil alapot arra, hogy a nagyvárosok kormányzatai valóságos, hosszabb távon fenntartható fejlesztési szövetségeket hozzanak létre a helyi gazdaság szereplőivel.

Még inkább igaz ez a megyei önkormányzatokra, amelyek szerepet kaptak a térségi fejlesztéspolitikában, különösen a Terület- és településfejlesztési operatív program (TOP) végrehajtásában. A TOP irányító hatósága azonban központi szerv, és még a közreműködői szervezet szerepét sem az önkormányzatok, hanem az Államkincstár tölti be. A megyei önkormányzatok kétségtelenül csak korlátozottan alkalmasak érdemi integráló, koordinatív funkciók vállalására a szükséges szervezeti kapacitások és a saját források hiányában. 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 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” felülírja az egymástól elszigetelt forráselosztási és tervezési mechanizmus.

## Konklúzió

Az elméleti szakirodalom szemlézése alapján állítható, hogy a helyi gazdaságfejlesztésben a helyi önkormányzatnak kulcsszerepe van, mert legközelebb van az érintettekhez, a legkevésbé van ágazati mechanizmusokba zárva, tehát képes komplex, integrált döntéseket hozni. A fejlesztéspolitika hatékonysága nemcsak 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.

Magyarországon a helyi önkormányzatok nemcsak közhatalmi pozíciót veszítettek, hanem részben e veszteség nyomán helyi kapcsolatrendszereik sem ígérkeznek alkalmasnak a helyi forrásokra és szövetkezésre alapozott gazdaságfejlesztési stratégia követésére. A korábban is törékeny, sok szempontból aszimmetrikus hatalmi szerkezetben az önkormányzatok perifériára kerültek, nemcsak a kormányzás nemzeti, hanem helyi dimenziójában is. Ha „csak” a kormányzási pozíciókat vesszük szemügyre, akkor a tanulmány elején feltett kérdésre nemleges válasz adható. A kérdés az, hogy a kedvezőtlen közjogi keretek és eszköztár ellenére képesek lesznek-e az önkormányzatok sikeres helyi gazdaságfejlesztést generálni, vagy kik és milyen sikerrel veszik át ezt a szerepet.

## Köszönetnyilvánítás

A tanulmány a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal K 115577. számú, A hazai közép-vállalati szektor szerepe az ipar területi versenyképességében című projektje keretében készült.

## Irodalom

- Albrechts, L., Lievois, G. (2004): The Flemish diamond: urban network in the making? *European Planning Studies*, 3., 351–370. <http://doi.org/dc4t8h>
- Bache, I. (2010): Partnership as an EU policy instrument: A political history. *West European Politics*, 1., 58–74. <http://doi.org/dk2djj>
- Bache, I., Olsson, J. (2001): Legitimacy through partnership? EU policy diffusion in Britain and Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 3., 215–237. <http://doi.org/bm5c5b>
- 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., 122–141. <http://doi.org/ffvtvk>
- Bachtler, J., McMaster, I. (2008): EU cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2., 398–428. <http://doi.org/fr8bk3>
- 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., 45–63. <http://doi.org/cz96>
- Bajmóczy Z., Gébert J., Málóvics Gy. (szerk.) (2017): *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. JATEPress, Szeged
- Balás G. (2013): *Végső értékelési jelentés. Az EU-s támogatások területi kohézióra gyakorolt hatásainak értékelése*. Pannon Elemző, Revita, Hétfő, Budapest
- Barber, B. (2014): *If mayors ruled the World: Dysfunctional nations, rising cities*. Yale University Press, London
- Beal, V., Pinson, G. (2014): When mayors go global: international strategies, urban governance and leadership. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1., 302–318. <http://doi.org/c4b8>
- Bell, D. (1987): The World and the United States in 2013. *Daedalus*, 3., 1–32.
- Bentley, G., Pugalis, L., Shutt, J. (2017): Leadership and system of governance: the constraints on the scope for leadership of place-based development in sub-national territories. *Regional Studies*, 2., 194–210. <http://doi.org/c4b9>
- Bevir, M. (ed.) (2011): *The SAGE handbook of governance*. SAGE, London
- Blakely, E. J. (1989): *Planning local economic development*. SAGE, Newbury Park, London, New Delhi
- Bucek, J. (2004): *The role of local government in local economic development*. Slovakia. Local Government Policy Partnership Program DFID-LGI. 462–542.
- Brachinger T. (2008): A civil kezdeményezések hatása a városi kormányzásra. *Tér és Társadalom*, 1., 93–109. <http://doi.org/c4cb>
- Buday-Sántha A., Hegyi J., Rácz Sz. (szerk.) (2008): *Önkormányzatok gazdálkodása - helyi fejlesztés*. PTE KTK, Pécs
- Burns, D. (2000): Can local democracy survive governance? *Urban Studies*, 5–6., 963–973. <http://doi.org/fkxrd>
- 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*. CERS HAS, Pécs (Discussion Papers; 89.)
- Cochrane, A. (2011): Alternative approaches to local and regional development. In: Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (eds.): *Handbook of local and regional development*. Routledge, London, New York, 97–106.
- Curtis, S. (2016): Cities and global governance. State failure or new global order? *Millennium. Journal of International Studies*, 3., 1–23.
- Csizmadia Z., Páthy Á. (2010): Győri elit és a városfejlődés. A gazdasági és társadalmi folyamatok megítélése. *Tér és Társadalom*, 2., 63–91. <http://doi.org/c4cd>
- Csurgó B., Kovács I., Megyesi B. (2009): Helyi hálózatok Európában és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2., 120–145.
- Darabos É. (2016): A helyi adók szerepe az önkormányzatok gazdálkodásában. *Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására Közleményei*, 8., 125–135.

- DiGaetano, A., Klemanski, J. S. (1999): *Power and city governance*. University of Minnesota Press, Minneapolis
- 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*. European Commission, Brussels
- European Parliament (2008): *Governance and partnership in regional policy*. IP/B/REGI/FWC/2006-Lot05-C02-SC02. European Parliament, Brussels
- Evans, M., Syrett, S. (2007): Generating social capital? The social economy and local economic development. *European Urban and Regional Studies*, 1., 55–74. <http://doi.org/dcrx38>
- Finta I. (2015): Az integrált terület-és vidékfejlesztés eszközei és korlátai Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 1., 132–149. <http://doi.org/c4cf>
- Fraser-Moleketi, G. J. (2012): Democratic governance at times of crisis: rebuilding our communities and building on our citizens. *International Review of Administrative Sciences*, 2., 191–209. <http://doi.org/f324jj>
- G. Fekete É. (2001): *Együtt, de hogyan. Innovációk a kistérségi fejlesztésekben*. MTA RKK, Miskolc, Pécs
- Göymen, K., Sazak, O. (eds.) (2014): *Centralization decentralization debate revisited*. Istanbul Policy Center, Istanbul
- Halkier, H., Danson, M., Damborg, C. (eds.) (1998): *Regional development agencies in Europe*. Jessica Kingsley, London. <http://doi.org/c4cg>
- Healey, P. (2006): Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*, 3., 299–320. <http://doi.org/b5svr5>
- 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, 73–85. <http://doi.org/c4ch>
- Horváth Gy. (1998): *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Budapest, Pécs
- Horváth M. T., Péteri G., Vécsei P. (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, 2., 121–147.
- Horváth M. T. (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest, Pécs
- Keller J., Rácz K., Váradi M. (2016): Községi gazdaságfejlesztés a vidéki Magyarországon. In: Kovács K. (szerk.): *Földből élők. Polarizáció a magyar vidéken*. Argumentum, Budapest, 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*, 4., 704–726. <http://doi.org/c4cj>
- Kovács I. (2008): Önkormányzati hatalom, projektetés és az új kormányzás. In: Bódi F. (szerk.): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. MTA PTI, Budapest, 13–129.
- Kovács I. (2012): *A vidék az ezredfordulón*. Argumentum, MTA Társadalomtudományi Központ Szociológiai Intézet, Budapest
- Kovács K. (2016): *Földből élők. Polarizáció a magyar vidéken*. Argumentum, Budapest
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H. (2016): Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014). *Regional and Federal Studies*, 3., 321–359. <http://doi.org/c4ck>
- Letenyei L., Batár Zs. (2002): Településközi (city-to-city) kapcsolatok vizsgálata. *Falu-Város-Régió*, 8., 29–32.
- Lux G. (2012): A gazdaság szerepe a városi térségek fejlesztésében: a globális kihívásoktól a fejlesztéspolitikáig. In: Somlyódy Péter E. (szerk.): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései*. Publikon Kiadó, Pécs, 67–90.
- Lux G. (2017): *Újraiparosodás Közép-Európában*. Dialóg Campus, Budapest, Pécs
- MacLeod, G. (2011): Urban politics reconsidered: Growth machine to post-democratic city? *Urban Studies*, 12., 2629–2660. <http://doi.org/fnj8zv>
- Maurel, M. C. (2013): Transferring the LEADER model to new member states: Success or failure? In: Pálné Kovács, I., Scott, J., Gál, Z. (eds.): *Territorial cohesion in Europe*. CERS HAS, Pécs, 391–402.
- Mezei C. (2004): Önkormányzati gazdaságfejlesztési gyakorlat a hazai településeken. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás. Tanulmányok a regionális versenyképesség igazgatási feltételeiről*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 181–265.
- Mountford, D. (2009): *Organising for local development: the role of local development agencies. Summary report*. <http://www.oecd.org/employment/leed/44682618.pdf> (Letöltés: 2019. március 29.)



- Nagy E., Timár, J., Nagy G., Velkey G. (2015): A társadalmi-térbeli marginalizáció folyamatai a leszá-  
kadó vidéki térségekben. *Tér és Társadalom*, 1., 35–53. <http://doi.org/c4cm>
- OECD (2016): *Regions at a glance*, OECD, Paris
- Oláh M., Szabó P. (szerk.) (2017): *A területi tőke és magyarországi dimenziói. A Nyilvánosságért és a Civil  
Társadalomért Alapítvány, Balatonfűzfő*
- Pálné Kovács I., Mezei C. (2016): Regionális politikai és területi kormányzási ciklusok Közép-és Ke-  
let-Európában. *Tér és Társadalom*, 4., 54–71. <http://doi.org/crtw>
- 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., 387–408.  
<http://doi.org/fxcxj>
- Péti M., Salamin G. (2016): A városfejlesztés új keretei a 2014–2020-as fejlesztéspolitikai ciklusban.  
*Falu-Város-Régió*, 2., 9–16.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (eds.) (2011): *Handbook of local and regional development*.  
Routledge, London, New York. <http://doi.org/c4cc>
- Purcell, M. (2008): *Recapturing democracy: Neoliberalization and the struggle for alternative urban futures*.  
Routledge, New York <http://doi.org/c4cn>
- Salet, W., Savini, F. (2015): The political governance of urban peripheries. *Environment and Planning  
C: Government and Policy*, 3., 448–457. <http://doi.org/c4cp>
- Sen, A. (1999): The possibility of social choice. *American Economic Review*, 3., 349–378.
- Shah, A. (2006): *Local governance in developing countries*, World Bank, Washington
- Somlyódy Péter E. (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg Campus, Pécs
- Somlyódy Péter E. (szerk.) (2012): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései. Három ma-  
gyar nagyvárosi térség az átalakuló térben*. IDResearch Kft., Publikon Kiadó, Pécs
- Sotarauta, M., Beer, A., Gibney, J. (2017): Making sense of leadership in urban and regional development.  
*Regional Studies*, 2., 187–194. <http://doi.org/c4cr>
- Stone, C. (1989): *Regime politics*. University Press of Kansas, Lawrence
- Szente Z. (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 2., 11–14.
- Szirmai V. (szerk.) (2015): *A területi egyenlőtlenségektől a társadalmi jól-lét felé*. Kodolányi János Főisko-  
la, 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, A., Rodríguez-  
Pose, A., Tomaney, J. (eds.): *Handbook of local and regional development*. Routledge, London, New  
York, 569–580.
- Váradi M. M. (szerk.) (2008): *Kistélepülések lépéskényszerben*. Új Mandátum Kiadó, Budapest
- Vigvári A. (szerk.) (2006): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. IDEA, Budapest