

## TANULMÁNYOK / ARTICLES

### **Heterarchia és fejlődési pályaváltás Új elméleti megközelítés a kistérségkutatásban**

#### ***Heterarchies and changing developmental pathways A new approach in micro-regional studies***

**KELLER JUDIT**

**KULCSSZAVAK:** heterarchia, társadalmi vállalkozó, endogén intézményi változás, kapacitásnövelő keretfeltételek

**ABSZTRAKT:** A fejlődés fogalmát hosszú ideig a gazdasági növekedéssel azonosították, és egy többnyire kemény statisztikai mutatóval, mérhető változóval fejezték ki. Ez az egydimenziós megközelítés a fejlődést egy normatív fejlettségi állapot felé haladásként értelmezte. Az elmúlt két évtized nemzetközi gazdaságszociológiai kutatásai azonban arra hívták fel a figyelmet, hogy a fejlődés alapvetően a helyi intézmények minőségi átalakulását jelenti, és több dimenzióban – például a közjavakhoz való méltányos hozzáférés, az életminőség, a demokratikus részvételi lehetőségek dimenziójában – vizsgálandó. Az intézményi változás iránya meghatározó e célok megvalósításában; csakis demokratikus részvételt biztosító és többé-kevésbé hatalommegosztó együttműködésen alapuló intézményi átalakulás garantálhatja a fejlődési folyamatot. A jelen tanulmányban bemutatott elméleti megközelítés új értelmezési keretet vázol fel, amely segítheti a folyamatban lévő közigazgatási reform finomítását egy olyan állam alatti kormányzás intézményi keretének kialakításában, amely hatékonyan köti a kistérségi szintet állami hierarchiákhoz, de ugyanakkor segíti fejlesztési autonómiájuk fenntartását.

**KEYWORDS:** *heterarchy, social entrepreneur, endogenous institutional change, capacity-building from without*

**ABSTRACT:** *For a long time, development was understood as being synonymous with economic growth and explained by a single, statistically established cause (i. e. GDP). Research in economic sociology in the past two decades has, however, revealed that development is about institutional change to be measured in multiple dimensions (equitable access to public goods, quality of life). Only institutional change that allows for heterarchic decision-making mechanisms can guarantee a development process. Framework conditions – institutional structures or policy*



*mechanisms – are important as they may foster particular qualities of social networks and build local capacities. This paper presents a new approach that draws on this theoretical background and is based on research that studied changing patterns of governance in six micro-regions in Hungary between 1990 and 2006. The findings indicate that the dominant trend was a move from a non-hierarchical mode of governance in the early 1990s towards hierarchical modes by the 2000s. These evolutionary trends were mainly shaped by domestic factors, the EU having had only indirect influence on the process by providing the central state with prerogatives to control sub-national development policies.*

*However, this is only one aspect of the findings. Pre-accession EU support programmes had also strengthened the governance capacities of local state and non-state actors and enabled local political entrepreneurs to organise micro-regional territorial development through heterarchies even in the face of asymmetric power constellations. The case studies confirmed the hypothesis of the research about the interplay of heterarchic governance and development and showed that in an unstable and swiftly changing political, economic and institutional environment, heterarchic institutional solutions are necessary to maintain at least an average developmental level or to change a development path.*

## Bevezető

A regionális fejlődést kutató társadalomtudósok konszenzusos véleménye, hogy a globalizáció megváltoztatta a *helybeliség* (locality) fogalmát. Az, hogy a társadalmi-gazdasági fejlődést a tágabb intézményi környezetben végbemenő átalakulások mozgatják, ma már nemcsak a tudományos világ, hanem a politikai döntéshozók körében is világszerte elfogadott tény. A fejlődést tág fogalomként, gazdasági, társadalmi, kulturális, politikai és környezeti tényezők együtthatásaként definiáló úgynevezett heterodox fejlődésemléletek gyökerei Schumpeter és Hirschman meghatározásaiban keresendők. A schumpeteri fejlődésemélet alapvetése, hogy *a gazdasági növekedést megkülönbözteti a fejlődés fogalmától*. Az előbbit mint a gazdasági élet egyensúlyi állapotában bekövetkező, folyamatosan visszatérő áramlást értelmezi. A fejlődést ezzel szemben a gazdasági, illetve intézményi szerkezetben bekövetkező változásként látja, amely megszakítja a fennálló tradicionális kurzusokat. Véleménye szerint a fejlődés sokkal mélyebb és tágabb fogalom, mint a gazdasági növekedés; hiszen amíg utóbbi a felszínen számszerűsíthető adatok változásából áll, az előbbi egy fennálló egyensúlyi állapot csatornáiban bekövetkező spontán változás, amelynek okai nem pusztán gazdasági tényezőkben keresendők, hanem a gazdaságot körülvevő világban végbemenő társadalmi, politikai és intézményi átalakulásokban.

A fejlődést Hirschman is folyamatos változásként definiálja, amely nem a termelési és humán tényezők *hiányától vagy ritkaságától* (absence or scarcity) függ. Így nem lehet előfeltételeken alapuló recepteket készíteni a fejlődési folyamatra, amely fokozatos változások és mérlegelések kombinációjának ered-

ménye. A változás nagysága és jellege a fejlődési folyamat során válik egyértelművé a szereplők számára. Ez az *egyensúlyhiányos tanulás* (disequilibrium learning) folyamata, amelyben a szereplők döntési hibákat követnek el, fejlődési akadályokat küzdenek le azáltal, hogy keresik és felismerik azok potenciális megoldásait, valamint a bennük rejlő lehetőségeket használják. Hirschman szerint a fejlődés szórványos vagy kihasználatlan kapacitások, képességek és erőforrások előhívásából és összehangolásából áll. Ez nem más, mint intézményi innováció, azaz képességek és erőforrások mobilizációja különböző döntéshozatali mechanizmusokon keresztül.

E klasszikus fejlődésemelletekből kiindulva jelen tanulmány a kistérségfejlődés azon elméleti keretét mutatja be, amely módot ad arra, hogy a *kistérségi együttműködési rendszerek (kormányzásmódok) átalakulásának a gazdasági fejlődési dinamikával való kapcsolatát vizsgáljuk*.<sup>1</sup> A hazai kistérségi fejlődési változásokat és területi felzárkózást vizsgáló kutatási elméletek közt ez a megközelítés újszerűnek mondható, hiszen ezek elsősorban a kistérségi fejlődési státusban történt változásokat elemzik, alapvetően kemény statisztikai mutatókkal magyarázva a kistérségek fejlettségi állapotának változásait (Faluvégi 2008, Bihari, Kovács 2005, Hahn 2005). A tanulmányban bemutatott elemzési keretben azonban a belső (kistérségi) intézményi tényezők változásait makro- és mikroszintű változókkal magyarázzuk: a szabályozási, kormányzási és finanszírozási környezet helyi szereplőkre gyakorolt hatásával, illetve a helyi társadalmi vállalkozók egyéni képességeivel és stratégiáival.

A tanulmány első része az elméleti háttér és egy új elemzési keret bemutatására teszi a hangsúlyt. A dolgozat második része röviden, mindössze referenciaként és összefoglaló jelleggel áttekinti a tanulmány alapjául szolgáló doktori kutatás empirikus vonatkozásait.

## Egy új elemzési keret

### *Heterodox fejlődésemelletek*

A heterodox fejlődésemelletek egyik meghatározó képviselője, Amartya Sen szerint akkor beszélhetünk fejlődésről, ha a gazdasági növekedés – amely kizárólag instrumentális szerepet játszik a folyamatban – egyéni törekvések, potenciálok megvalósítását teszi lehetővé az oktatásban, az egészségügyben, a munkaerőpiacon, és ezáltal csökken a szegénység, a közjavak elosztása pedig kiegyenlítettebbé válik (1994). Sen arra hívja fel a figyelmet, hogy a fejlődési folyamat végeredményben az emberi élet minőségével írható le; tehát a jó egészséget és politikai szabadságot megalapozó gazdasági lehetőségek, társa-

dalmi erőviszonyok oktatási és környezeti feltételeken múlnak (Sen 1999). A fogalom, amely e feltételeket összehangolja, és lehetővé teszi az emberek számára lehetőségeik kihasználását, a hatalomgyakorlás demokratikus viszonyok közt elfogadott formája: a döntéshozatali rendszerekben való részvétel.

A fejlesztési célok adekvát meghatározásának alapfeltétele Douglass North szerint is a demokratikus, kooperáción és közösségi dialóguson alapuló döntéshozatali intézményrendszer. Ezek az úgynevezett *részvételi intézmények* egyéni kezdeményezések és társadalmi egyeztetések integrációján, illetve több típusú szereplőt (például nem kormányzati szervezeteket, szövetkezeti együttműködéseket) integráló „kevert struktúrákon” keresztül teszik lehetővé alternatív intézményi megoldások létrejöttét. A részvételi intézmények tanácskozáson alapuló (deliberative) tervezés és problémamegoldás során teremthetők meg, ahol a résztvevők stratégiai és megoldási elképzelései a tanácskozás és tervezés közben formálódnak, illetve alakulnak át. Ezek a tanácskozási mechanizmusok teszik lehetővé olyan új stratégiák és megoldások létrejöttét, amelyek a résztvevők kezdeti preferenciáival nem lehettek volna megvalósíthatók. Ez a „megfigyelés során végzett tanulás” (learning by monitoring) (Sabel 1994b), amely különböző típusú szereplők együttműködése közben jön létre, és konszenzusképző folyamatot jelent korábban összeegyeztethetetlen érdekek és értékek esetében (North 1994, Sen 1999, Fung, Wright 2003, Evans 2004, Sabel 1994b).

Minél heterogénebb az együttműködő közösség, annál több alternatív intézményi megoldás születhet, amelyek elősegítik a helyi gazdaság rugalmas adaptációját a változó gazdasági, társadalmi és politikai közeghez. Az adaptáció lényege, hogy számos alternatív út áll a közösség rendelkezésére az erőforrások mobilizációjában (North 1990). Az azonos döntéshozatali jogosultságokat biztosító, heterarchikus kormányzásmód annak biztosítója, hogy a „közjó” fogalmának meghatározását ne sajátítsák ki gazdasági, illetve politikai érdekcsoportok. A nem hierarchikus viszonyokra épülő és a különböző szereplőknek többé-kevésbé azonos beleszólási lehetőséget biztosító intézmények az átláthatóság és elszámoltathatóság zálogai (Grabher 2006, Stark 1999, Grabher, Stark 1997, Bruszt 2000, Boltanski, Thevenot 1991, 2006).

### **Új regionális fejlődési paradigma és kritikája**

Azáltal, hogy a fejlődés tényezőit az intézményi háttér átalakulásában látják, a többdimenziós fejlődélméletek a társadalmi-gazdasági fejlődés belső (endogén) feltételeire hívják fel a figyelmet. Ez a megközelítés a fejlődés nehezen számszerűsíthető tényezőit hangsúlyozza, miközben átértékeli a szubnacionális szint szerepét a fejlesztéspolitikában. „Az új fejlődési paradigma fontos szerepet tulajdonít identitások képzésének, új területi alapú cselekvési rendszerek (társadalmi mezők) (...) kialakulásának” (Keating 2003, 262.). Ebben az

értelmezési keretben már úgy tekintenek a régiókra, mint „a fejlődési folyamat ugródészakáira és a gazdasági fejlődés modern formáinak, valamint az innovációnak a legfontosabb színterére” (Scott, Storper 2003, 580.).

Az új regionális vagy endogén fejlődési paradigma a regionális fejlődést *környezetspecifikus intézményi folyamatként* értelmezi. A megközelítés központi fogalmai, vagyis „a tanuló régió” (learning region), a „kapcsolati gazdaság” (associational economy) (Morgan, Cooke 1998), a „helyi termelési rendszerek” (local production systems) (Crouch 2001), a „kapcsolati tőkék és felcserélhetetlen, kölcsönös függőségek” (relational assets and untraded interdependencies) (Scott, Storper 2003), az „innovatív miliő” és az „intézményi sűrűség” (innovative milieu and institutional thickness) (Amin, Thrift 1998) azon tézis részei, amely szerint a regionális gazdaságot kooperatív intézményi struktúrák támogatják. A fejlődési folyamathoz elengedhetetlenül szükséges, hogy az intézményi sűrűség reflexív tanulási folyamattal párosuljon, amelynek alapja az állandó interakció és visszajelzés a szervezetek között. Ez a megközelítés azonban statikus magyarázatot ad a regionális fejlődés okaira, mivel két fontos szempontrendszerrel nem von be az elemzésbe.

### ***A politika diverzitása vs. fix társadalmitőke-adottságok***

Az új regionális fejlődési paradigma a sikeres regionális fejlődési stratégiák magától értetődő magyarázatának tartja a társadalmi egységet és együttműködést, figyelmen kívül hagyva a plurális társadalmi és politikai közeget. Az együttműködések zálogának a kulturálisan és történetileg adott társadalmi tőkét tartja, és ezzel implicit módon tagadja a regionális intézmények sokféleségének és variációinak lehetőségét. Ezzel leegyszerűsíti a társadalmi valóságot, mivel a régiók fejlődését egy zéró kimenetű játéknak tekinti, ahol csak együttműködő nyertesek vagy nem kooperáló vesztesek vannak. Ez a statikus megközelítés nem képes megmagyarázni sikeres fejlesztési stratégiák jelenlétét posztoszocialista országokban, ahol a társadalmi bizalom és együttműködés tradicionálisan alacsony. Egy másik megközelítés szerint viszont a múltból megörökölt társadalmitőke-adottságok nem elégséges okai a kollektív cselekvésnek; a társadalmi tőke és a bizalom sokkal inkább különféle együttműködések melléktermékének tekinthető. Az új regionális paradigma által implicit módon alapvetőnek tekintett társadalmi egységgel és kohézióval szemben egy régió dinamikus fejlődése sokkal inkább egymással versenyző érdekek és napirendek ütközetében formálódik.

### ***Helyi agency***

Az új regionális fejlődési paradigma alapvetően intézményi struktúrákra koncentrált, míg a fejlesztési stratégiákat szervezők (agents) szerepét, választásait

és döntési mechanizmusaik jellemzőit, illetve ezek fontosságát figyelmen kívül hagyja. Bukowskiék (2003) ezért az agency fogalmának bevezetését javasolják a regionális fejlődéssel foglalkozó kutatásokba. Ez lehetővé tenné annak az interpretációs folyamatnak a vizsgálatát, amelynek segítségével a helyi szereplők intézményi megoldások kiválasztásával a külső szabályrendelet fordítják kormányzásformákra. Egy állam társadalmi és politikai berendezkedésének intézményi keretei a helyi környezet szűrőjén keresztül formálják a szubnacionális intézményeket. A helyi környezet – beleértve a helyi konvenciókat, formális szabályokat, problémákat és lehetőségeket – „egyfajta szelekción mechanizmusként hat, amely elősegítheti vagy gátolhatja a helyi feltételek adaptációját új, külső követelményekhez” (Boschma 2005., 253.). E szelekción mechanizmus hatékonyságát és minőségét a helyi szereplők összes fejlesztési döntése, illetve döntéshozatali autonómiájuk foka határozza meg. A gyakorlati értelemben vett agency fogalmán tehát egyfajta közvetítőszerep értendő a helyi környezet és a külső (állami, illetve EU-s) szabály- és intézményrendszer között. A közvetítőszerep alapvető eleme az értelmezés, a külső lehetőségek és intézményi keretek, valamint a belső adottságok és igények „oda-vissza fordítása”. Ezt a folyamatot úgynevezett társadalmi vállalkozók alakítják, akik képesek olyan értelmezési kereteket létrehozni, amelyek segítségével más helyi szereplőket is meggyőznek különféle koordinációs mechanizmusok, együttműködések szükségességéről.

### **Együttműködés és társadalmi tőke – egy dinamikus értelmezés**

James Coleman szerint a társadalmi tőke szereplők közti kapcsolat, amely megkönnyíti a társadalmi együttműködést (Coleman 1988). Ez a definíció az évek során jelentős mértékben „felhígult”, amint a „részvétel” (Putnam 1993), a „network” (Paraskevopoulos 2001, Amin, Thrift 1998) és a „kulturális norma”, illetve „bizalom” (Putnam 1993) szavak szinonimájaként, és gyakran tautologikusan a bizalom független változójaként használták a regionális fejlődési különbségeket tanulmányozó kutatások (Keating 2003).

A társadalmi tőke fogalmát a hétköznapi nyelvbe Putnam vezette be A *társadalom működtetése* (Making Democracy Work 1993) című könyvében, amelyben a fogalmat hol intézményként, hol pedig normaként definiálta.

*„Önkéntes együttműködés könnyebb azokban a közösségekben, amelyek jelentős társadalmi tőkekészleteket örököltek a kölcsönösség és a civil aktivitás formájában. A társadalmi tőke tehát a társadalmi szerveződések olyan jellemzőire utal, mint például bizalom, normák és networkok, amelyek koordinált cselekvéseken keresztül segíteni tudják egy társadalom hatékonyságát” (Putnam 1993, 167.).*

A Putnam könyvében leírt magyarázat a társadalmi tőke és a gazdasági fejlődés összefüggéséről több szempontból is megkérdőjelezhető. Egyrészt

Putnam a társadalmi tőkének és az erős közösségi kötéseknek (kohézióknak) kizárólag jótékony hatást tulajdonít, figyelmen kívül hagyva ezáltal Granovetter kutatási eredményeit (1973) az erős kötések tulajdonságáról, amelyek tönkreteszik az innovációt, „megfojtják” a fejlesztési kezdeményezéseket. Másrészt a putnami funkcionalista szemlélet nem tud magyarázatot adni olyan jelenségekre, hogy ugyanabban a posztoszocialista intézményi és kulturális környezetben néhány együttműködés miért és hogyan eredményezett közjavakat, míg mások nem voltak képesek ilyen eredményeket elérni.

A putnami megközelítés kritikusai szerint a társadalmi tőke önmagában nem ér semmit; értéke abban rejlik, ha képes maximalizálni más tőkefajták használatát, és így hozzájárulni egy területi egység versenyképességéhez (Trigilia 2001, 438.). Tehát ahhoz, hogy a társadalmi tőkének értelme és hozadéka legyen, aktivizálni kell fejlesztési cél(ok) érdekében (Portes, Landolt 1996, Evans, Syrett 2007, Trigilia 2001, Piselli 1999). Ez az alternatív értelmezés a társadalmi tőkét hálózatokként (social networks) definiálja, és lényegét nem a mértékében, hanem jellegében látja. Az együttműködések közti különbségek nem a bizalom hagyományában vagy történelmileg adott, sűrű, illetve ritka civil kapcsolati hálókból azonosíthatók, hanem az együttműködések kvalitatív jellemzőiben, mint például a résztvevők köre, a szervezetek száma, az együttműködés és döntéshozatal szabályai.

E meghatározás szerint a társadalmi tőke nem egyszer és mindenkorra rögzített, történelmileg megörökölt „jellemzője” egy közösségnek, hanem azon immateriális javak közé sorolandó, amelyek létrehozhatók, és minőségileg eltérő irányba alakíthatók transznacionális (például az EU) és nemzeti (például központi állam) szereplők által kialakított intézményi keretfeltételeken és közpolitikai mechanizmusokon keresztül. Ezek különféle társadalmi hálózatok létrejöttét segíthetik elő vagy gátolhatják, az összejátszáson vagy járadékvadászaton alapuló együttműködésektől a helyi társadalmi-gazdasági fejlődés pozitív forrásaként szolgáló heterarchikus kapcsolati hálókgig.

*„Az állam bürokratikus, centralizációs és klientalista struktúráinak mennyisége és mélysége [például] kihat a helyi problémák és az állami/társadalmi kapcsolatok kezelésére. Felülről jövő kezdeményezések, amelyek hierarchikus (klientalista) alapon szerveződő hálózatokra épülnek, nem biztosíthatják a hosszú távú társadalmi tőke építését és az állami – nem állami szakadék áthidalását” (Paraskevopoulos 2001, 20.).*

Tehát a nemzeti (központi állam) és a transznacionális (EU) szereplők fejlesztéspolitikai intézményrendszerükön keresztül „felülről” segíthetik elő a helyi szereplők „alulról” építkező erőforrás-mobilizációját azáltal, hogy különböző típusú fejlesztési szövetségek és együttműködések között preferenciákat, illetve a mobilizációban referenciaértékeket és olyan feltételeket állapítanak meg, amelyek a heterarchikus társadalmi hálózatokat részesítik előnyben (Trigilia 2001).

## **Külső tényezők**

Az elmúlt évtized intézményszociológiai kutatásai feltárták, hogy intézményi változások nem a történelem kritikus csomópontjain (critical junctures), sokk-szerűen, és nem is fokozatosan (incremental change), véletlenszerűen kiváltott események (contingent events) hatására következnek be. Az intézményi átalakulás inkább a külső intézményi keretet helyileg életbe léptető cselekvő személyek által kiváltott belső változásként írható le (Streeck, Thelen, 2005, Crouch, Farrell 2004, Greif, Laitlin 2004).

Ez a megközelítés az intézményeket a társadalmi és politikai rendbe ágyazódott formális szabályokként értelmezi, amelyek elvárt, illetve nemkívánatos viselkedési formákat határoznak meg. A formális szabályok és megvalósításuk, életbe léptetésük között szakadék húzódik, miután a szabályok készítői és adaptálói gyakran egymással konfliktusban próbálják létrehozni, illetve módosítani a szabályokat. Ezért az intézmények ideális mintája és megvalósítása között nincs teljes megegyezés; a szabályok adaptálói például külső társadalmi, gazdasági, politikai kihívásokra új viselkedésformákkal kísérletezhetnek régi intézményi keretek között. E kísérletezés kimenete – iránya, nagysága stb. – előre nem megjósolható, így a folyamat nem útfüggő. Végeredményét a konkrét intézményi környezet ösztönzői, illetve az általuk kialakított intézményi szereplők közti hatalmi viszonyok is befolyásolják.

A fejlesztéspolitikai intézményi környezetben e Streeck és Thelen (2005) által rezsimnek nevezett rendszer megkönnyíti a szabályokat készítő (a központi állam mint nacionális és az EU mint transznacionális szereplő) és azokat adaptáló szereplők (helyi önkormányzatok, civilek stb.) beazonosítását, és lehetővé teszi a fejlesztéspolitika különböző koordinációs szintjei (helyi, állami, EU) közti kapcsolat elemzését. E kapcsolat leírására a kormányzás (governance) kifejezést használjuk, amelyet olyan társadalmi és politikai berendezésként határozunk meg, amellyel a hatalmat gyakorolják egy szervezeti mezőben formális és informális, közösségi és magán, valamint szabályozó és normatív mechanizmusokon keresztül (Crouch 2005, Lindberg 1991, Hollingsworth, Schmitter, Streeck 1994, Hollingsworth, Boyer 1997). A fejlesztéspolitikai kormányzásmód tehát a különböző típusú szereplők horizontális (helyi szinten az önkormányzatok, civilek, üzleti szektor) és vertikális (helyi, kistérségi, regionális, állami, transznacionális politikai koordinációs szintek) kapcsolatára utal. Miután a fejlesztéspolitikai kormányzás lényege alapvetően az, hogy kinek áll módjában beleszólni a tervezésbe, és meghatározni annak prioritásait, a kormányzásmódok elemzése a hatalom elosztásának és koncentrációjának kérdéseit feszegeti (Bruszt 2007). A kormányzás ezen értelmezése túllép az új regionális paradigmán abban az értelemben, hogy nemcsak a különböző típusú szereplők együttműködését hangsúlyozza, hanem az együttműködési formákon belüli heterarchikus hatalommegosztás fontosságát is.



### A hatalmi viszonyok szerepe

A hatalom szociológiai értelmezésében általában két meghatározást tekintünk mérvadónak. A klasszikus weberi definíció szerint hatalomnak azt a társadalmi kapcsolatokban rejlő lehetőséget nevezzük, amikor az egyik ember képes a másikat annak akarata ellenére adott cselekvésre rávenni (Weber 1990). Egy másik értelmezés szerint (Bachrach, Baratz 1970) viszont hatalommal az egyik szereplő a másikat befolyásolni tudja egy adott cselekvés elvégzésében. Ez a hatalom második dimenziója, amely nem tartalmazza inherens módon az előljáró és az alárendelt személy direkt konfliktusát. Az előljáró ebben az esetben hatalmát úgy gyakorolja, hogy megakadályozza az alárendelt számára is fontos téma döntéshozatali szakaszba jutását.

Lukes (2005) szerint azonban a hatalomnak létezik egy harmadik, úgynevezett facilitáló dimenziója is, amellyel az előljáró az alárendelt személy véleményét befolyásolja, és így kényszer nélkül képes konszenzust elérni. Az előljáró hatalma itt abban áll, hogy képes új értelmezési keretet teremteni, amelyben az alárendelt személy újradefiniálja érdekeit és céljait. Ez a hatalomgyakorlás nem kényszeríti az alárendelt személyt arra, hogy akarata ellenére csináljon valamit (a hatalom első dimenziója), és nem gátolja abban, hogy eredeti akarata szerint csináljon valamit (a hatalom második dimenziója).

Lukes szerint egy társadalmi mezőben a hatalom strukturált kényszerek és ösztönzők formájában van jelen, amelyeket az intézményi keretfeltételek határoznak meg. Ezek szabályozzák a társadalmi mező szereplőinek különféle típusú erőforrásokhoz való hozzáférését, korlátoznak cselekvéseket vagy elősegítenek választásokat, és ezzel befolyásolják a szereplők autonómiáját, illetve egymáshoz való hatalmi viszonyát (Lukes 2005, Scott 2001, Knight, Farrell 2003).

Amikor a szabályozási környezet új intézményt vezet be a társadalmi mezőbe, amely egyes szereplőket korlátoz források megszerzésében, ezzel direkt módon befolyásolja a hatalmi viszonyokat. Ezeket indirekt módon is befolyásolhatják intézményi szabályok azáltal, hogy egyes szereplők kapacitását megemelik, míg másokét nem korlátozzák. A privilegizált szereplők hatalma ily módon megnő a másik csoport tagjaihoz képest, hiszen képesek lesznek engedményeket kérni tőlük – például intézményi koordinációs megoldások terén – anélkül, hogy viszonyoznák azokat a forráselosztásnál (Knight, Farrell 2003).

Az ilyen *aszimmetrikus hatalmi viszonyok* privilegizált szereplőinek ugyanakkor helyzetüknél fogva módjukban áll eldönteni, hogy kizárólag saját maguk számára kedvező, vagy pedig hatalommegosztó koordinációs mechanizmusok létrejöttét segítik elő. Noha intézményi hatalmuk lehetővé tenné, ezek a szereplők nem feltétlenül használják hatalmi pozíciójukat arra, hogy a kevésbé privilegizált helyzetben lévők véleményét és cselekedeteit befolyásolják vagy választásaikat korlátozzák. Közülük néhányan törekedhetnek arra is, hogy a hatalmi viszonyokat kiegyenlítettebbé tegyék azáltal, hogy integrálják a kevésbé privilegizált szereplőket is a tervezésbe és döntéshozatalba.

## **Endogén változások**

### **Rekombinatív frissítés (recombinatory updating)**

Crouch és Farrell (2004) modellje a külső és belső intézményrendszer interakciójának sajátosságait mutatja be olyan intézményi környezetben, ahol a szereplőknek módjukban áll alternatív intézményi formákkal kísérletezni, továbbá ellenőrizni, miként illik az általuk kiválasztott intézményi forma a környezeti feltételekbe. Ez „tanácskozáson alapuló” tanulási folyamat, amelyben a szereplők szemmel tartják a külső környezet változásait, és közben „frissítik” nézeteiket lehetőségeikről és korlátaikról. Ezen intézményi adaptációs mechanizmus feltételeiről több gazdaság-szociológiai írás is értekezik. Evans (2004), Sabel (1994, 1996), Helper, MacDuffie, Paul és Sabel (2000), Grabher és Stark (1997), valamint Bruszt (2005) egyetértenek abban, hogy az intézményt tervező és megvalósító szereplők sokfélesége, illetve a köztük többé-kevésbé egyenlő módon elosztott törvényi hatalom a döntéshozatalban meghatározó az intézmény hosszú távú életképessége és fenntarthatósága szempontjából. Ilyen intézményi struktúrák segítik az érintettek közti dialógust és tanulást, és az integrált heterogén érdek- és értékrendszerek segítségével alternatív utak jelölhetőek ki.

### **Kvázi-paraméterek**

A bourdieu-i habitusfogalom továbbgondolása körvonalazódik Greif és Laitlin (2004), Knight és Farrell (2003), illetve Streeck és Thelen (2005) „endogén intézményi változás” modelljében. A szerzők szerint egy intézményi átalakulás végeredményben *az emberek meggyőződésében beálló változást* jelenti. Ez akkor fordul elő, amikor egy intézményhez társult viselkedés(forma) nem önkényszerítő többé, tehát nem generálja a szereplőkben az intézményhez kapcsolt viselkedést. Egy intézmény *önkényszerítő* ereje akkor változik, ha az úgynevezett kváziparaméterek megváltoznak. *Kváziparaméternek tekinthető egy szituáció azon aspektusa, amely az intézményre kívülről hat, de belülről befolyásolja annak dinamikáját.* Ilyen például a hatalmi egyensúly, amely a külső intézményi környezetből származik, de belülről alakítja az intézményt azáltal, hogy áthatja a szereplők közti hatalmi viszonyokat.<sup>2</sup>

Különböző típusú intézményi szereplők egy status quo közeli állapotban nagyjából azonos számú alternatív forrással rendelkezhetnek; azaz viszonylag kevés hatalmi aszimmetria van közöttük. Az intézményi keretfeltételek változása azonban növelheti egyes szereplők alkuerejét másokéval szemben azzal, hogy új forrásszerző alternatívákat biztosít számukra, míg mások lehetőségeit csökkenti, de legalábbis nem növeli azonos mértékben. Ezáltal hierarchikus hatalmi viszonyok képződnek a szereplők között, hiszen az újonnan privilegiált helyzetbe kerülő szereplőknek módjukban áll engedményeket kicsikarni másoktól anélkül, hogy azokat viszonoznák (például megváltoztathatják az

együttműködés játékszabályait). Ez a helyzet hosszú távon megváltoztatja az informális intézményeket (normákat, konvenciókat) azáltal, hogy nem az együttműködésről szóló normákat és meggyőződéseket erősíti, hanem a bizalmatlanság magjait veti el, és hierarchiára épülő viselkedésformákat erősít meg. Ez a közösségi értelmezésben történelmileg adott kudarcként, tradicionálisan nem együttműködő, individualistákból álló közösség történeteként jelenik meg.<sup>3</sup>

### **Társadalmilag képzett vállalkozó**

Nem törvényszerű azonban, hogy a privilegizált szereplők helyzetüket saját maguk (csoportjuk) érdekeire használják a források megszerzésében és elosztásában. Ha nem élnek a külső intézményrendszer biztosította aszimmetrikus felhatalmazással, és hierarchiák helyett az együttműködést támogatják, az megerősítheti a többi szereplőben is az igyekezetet egy bizalomra épülő közösség életre hívására, fenntartására. A folyamat öngeneráló abban az értelemben, hogy a közösségi értelmezésben az együttműködést magyarázó történetek egy sikeres, közös történelemről, identitásról és az együttműködés tradíciójára épülő közösségről fognak szólni.

Ezeket az értelmezési kereteket társadalmi vállalkozók készítik elő. Közülük azokat, akik képesek másokat együttműködésre bírni, akik koalíciókat tudnak építeni, Fligstein *társadalmilag képzett vállalkozóknak* (socially skilled entrepreneur) hívja. A társadalmilag képzett vállalkozók képesek egymással összeférhetetlen csoportokat integrálni még akkor is, ha a külső környezeti feltételek inkább a hierarchikus viszonyrendszereket és a bizalmatlanságot erősítik a szereplők között. Teszik ezt úgy, hogy a külső és helyi folyamatokat olyan kerettörténetekben értelmezik (framing stories), amelyek többféle szereplő számára is vonzóak hatnak. Ezek a vállalkozók többfajta szerepet vállalnak a közösségben, illetve azon túl, és ez teszi őket képessé arra, hogy hidat építsenek különböző típusú szereplők között. Mediálásuk közben az adott probléma és a körülmények, illetve a lehetőségek új értelmezését teremtik meg, ezzel a korlátokat is lehetőségekké változtatják.

Koalíciószervező stratégiáikat befolyásolja a társadalmi mezőben elfoglalt hatalmi helyük. Fligstein szerint domináns csoportból származó vállalkozók általában igyekeznek megvédeni a status quo-t, azaz olyan koalíciókat generálni és olyan szabályokra támaszkodni, amelyek a saját hatalmi pozíciójukat erősítik. Más, a hatalmon kívül álló csoportból származó vállalkozók viszont új szabályokat próbálnak bevezetni a társadalmi mezőbe, és új értelmezéseken keresztül új típusú koalíciókat létrehozni, amelyek átrendezik az érdekeket és identitásokat. Végeredményben a társadalmi vállalkozóktól maguktól függ, hogy mire és hogyan hasznosítják adott esetben privilégiumukat vagy hátrányos helyzetüket. A társadalmi mező bármely szegmenséből érkező társadalmilag képzett vállalkozónak azonban mindig az a feladata, hogy heterogén szereplők érdekeit, preferenciáit és identitá-

sát egyeztesse össze az együttműködés érdekében (Crouch 2006, Keating 2005, Sabel 1994, Bruszt 2002, Grabher 2005, Stark, Grabher 1997). A koalícióban így egyfajta *jótejkony kakofónia* (benevolent cacophony) jön létre, amely megerősíti a közösséget (Bruszt 2002). Az eltérő érdekek, értékek és preferenciák összeillesztése a döntéshozatalban biztosított egyenlő jogokon keresztül alternatív utakat teremt a közösség számára a források és tőkefajták megszerzéséhez és megtartásához. A belső heterogenitás összehangolása (concertation) a változó intézményi környezeti kerettel fenntarthatóvá teszi a helyi társadalmi és gazdasági intézményeket, és hosszú távon megerősíti a közösségi rendszert.

## Összefoglaló empiria

### *Kutatási kérdés és hipotézisek*

A kutatás arra a kérdésre próbált választ találni, miként lehetséges, hogy egyes kistérségi együttműködések, amelyek a 90-es évek elején többé-kevésbé heterarchikus kormányzási módok alapján működtek, 2006-ra fragmentált-hierarchikus kormányzási mechanizmusokat alkalmaztak; míg más kistérségi együttműködések hibrid kormányzási mechanizmusaikból 2006-ra többé-kevésbé heterarchikus kormányzásmódokat tudtak kifejleszteni.

Az elméleti háttér alapján a következő hipotézisek állíthatók fel:

1. A schumpeteri és a heterodox fejlődéelméletekből (Schumpeter 1961, Hirschman 1958, North 1991, Sen 1999) kiindulva kölcsönhatás tételezhető fel egy kistérség társadalmi-gazdasági fejlődési pályája és kormányzásmódja között. Ennek alapja, hogy egy közösségnek a gyorsan változó gazdasági, politikai és társadalmi környezethez való rugalmas alkalmazkodása azon múlik, hogy a helyi szereplők képesek-e, illetve van-e készségük arra, hogy olyan heterogén érdekeket és értékeket integráló koalíciókat hozzanak létre, amelyekben a döntéshozatali jogosultságok többé-kevésbé azonos arányban oszlanak meg különböző típusú (állami, civil, üzleti stb.) szereplők között (Grabher 2006, Stark 1999, Grabher, Stark 1997, Bruszt 2000, Boltanski, Thevenot 1991, 2006). Az ilyen kormányzásmódot Grabher (1997, 2006), Stark (1999, 1997) és Bruszt (2000) nyomán *heterarchiának* nevezzük. A „közjó” homogén vagy kizárólagos képviselője egy-egy érdekcsoport által a gazdasági fejlődés céljainak, eszközeinek és lehetőségeinek beszűkülését, s így végeredményben a helyi gazdaság fejlődésének és alkalmazkodási készségének blokkolását eredményezi. Ezért heterarchikus kormányzási módokra lehet számítani olyan

kistérségekben, amelyek átlagos társadalmi-gazdasági fejlődési pályát jártak be az évtized alatt, vagy pozitív fejlődési pályára álltak. Másrészt viszont az alacsony társadalmi-gazdasági fejlettség az együttműködések intézményi leépülésével vagy stagnálásával járhat együtt.

2. A társadalmi tőke legújabb értelmezéséből (Triglia 2001, Evans, Syrett 2007, Portes, Landolt 1996, Sabel 1994, Piselli 2000) kiindulva nem áll fenn erős kapcsolat az 1990-es és 2000-es évek intézményi sűrűsége között. A társadalmi hálózatként – és nem kulturális adottságként – értelmezett társadalmi tőke a külső szabályozási és intézményi környezet által befolyásolható (erősíthető vagy gyengíthető). A felfelé ívelő helyi intézményi átalakulás – tehát a heterarchikus kormányzásmódok bevezetése – alapvetően a társadalmi tőke felhalmozását, azaz társadalmi hálózatok mint fejlesztési erőforrások mobilizációját jelenti. A helyi szervezetek számának növekedése és heterarchia felé tartó szektorközi együttműködésük a társadalmi tőke olyan irányú felhalmozásával jár, amely pozitív (pénzügyi, társadalmi, gazdasági) erőforrást biztosít a helyi fejlesztésekhez. Miután ezek az intézményi tényezők nincsenek egyszer s mindenkorra rögzítve, a jelenben mind az intézményi leépülést, mind a javulást tapasztaló közösségek múltbéli állapota meg-egyezhet. Az együttműködések bármely irányba változhatnak a két időpont között, függetlenül attól, milyen status quo volt ott a 90-es évek elején.
3. Evans (1993) „képesse tevő állam” (enabling state) és „beágyazott autonómia” (embedded autonomy) fogalmai alapján vélelmezhető, hogy az állam és a nemzetközi fejlesztési rezsimek, amelyekbe a helyi fejlesztési intézmények beágyazódnak, támogathatják vagy korlátozhatják a társadalmi tőke mint fejlesztési forrás előállítását. Felülről lefelé, intézményi és közpolitikai feltételeken keresztül, e szereplők kedvezhetnek összejátszáson és járadékvadászaton alapuló, avagy heterarchikus koalíciók kialakulásának.
4. Gazdaságszociológiai tanulmányok alapján (Crouch 2001, 2004, 2005, Fligstein 2001, Greif, Laitlin 2004, Farrell, Knight 2003, Bruszt 2008) azonban nem vélelmezhető determinisztikus kapcsolat az intézményi keretfeltételek és a kistérségi együttműködések átalakulása között. Míg a keretfeltételek befolyásolják a kapcsolati hálókat jellemzőit, a helyi szereplőknek mindig marad mozgásterük a szabályok értelmezésére és saját szájfűjük szerinti formálására (Streeck, Thelen 2005). Az interpretáció, a szabályok és keretfeltételek értelmezése kiemeli a helyi véleményvezetők/brókerek (társadalmi vállalkozók) szerepét, hiszen ők azok, akik képesek értelmezési kereteket létrehozni, és például heterarchikus együttműködési hálókat építeni még akkor is, ha a keretfeltételek mást preferálnak.

## Operacionalizálás

A kutatás a kistérségeket nem statisztikai-területfejlesztési egységként értelmezte, hanem olyan kistérségi szintű együttműködések területi egységeként, amelybe szomszédos településeken élő szereplők formális és informális megállapodásai egyaránt beleértendőek. Az elméleti háttér alapján ezen együttműködések két olyan dimenzió mentén voltak vizsgálhatók, amelyek meghatározóak a különböző kistérségi szereplők közti kapcsolatok szempontjából: az együttműködések kiterjedése és hatásköre (scope of association), illetve módjai (mode of association). Az együttműködések kiterjedése és hatásköre dimenzióban a kistérségi fejlesztésekben részt vevő különböző típusú szereplők, érintettek (stakeholder) részvételét vizsgáltam négy aldimenzió figyelembevételével:

1. a különböző típusú kistérségi fejlesztési szervezetek integrációja;
2. különböző típusú helyi szereplők (önkormányzatok, civilek, vállalkozók, magánszemélyek) integrációja;
3. a fejlesztési funkciók integrációja;
4. a fejlesztési terület (a kistérség változó határai) integráltsága.

Az együttműködések módjai dimenzióban elemezhető, hogy a kistérségi szereplők miként hoznak döntéseket a fejlesztési célok és eszközök meghatározásakor. A döntéshozatal történhet *formális mechanizmusokra* alapozva, illetve *informális* csatornákon keresztül. Továbbá lehet *hierarchikus*, ha csak egy típusú (például kizárólag önkormányzati) szereplő kezében összpontosul a döntéshozatal fennhatósága; illetve *nem hierarchikus*, ha különböző típusú szereplők egymás között megosztva gyakorolják a döntéshozatal fennhatóságát (például az önkormányzati, a civil és az üzleti szféra is képviselve van a döntéshozatali eljárásokban).

Ezen dimenziók alapján a kutatás három ideáltipikus kistérségi kormányzási módot azonosított, és a hat esettanulmányt ezen tengelyek mentén helyezte el:

1. integrált – nem hierarchikus: amelyben különböző szektorok képviselői működnek együtt egymással többé-kevésbé hatalommegosztó koalícióban. Ezt a kormányzásmódot tekintjük ideáltipikusan heterarchikusnak (Grabher 2006, Stark 1999, Grabher, Stark 1997, Bruszt 2000);
2. fragmentált–hierarchikus: amelyben az együttműködésekben belül egyes szereplők marginalizálódnak, illetve teljesen kiszorulnak a koalícióból, és amelyben a hatalom egyes szereplők kezében összpontosul;
3. hibrid: amely az első két ideáltipikus modell elemeit ötvözi (ebben a kormányzásmódban némely együttműködés informális, fenntartható hatalommegosztó koalíciókat eredményez, párhuzamosan más szervezetek közti centralizált és formális kapcsolatokkal).

### **Külső intézményi periódusok**

A fentiekben bemutatott elméleti háttérre támaszkodva a magyar kistérség-fejlesztési intézményrendszert az EU és a hazai fejlesztéspolitikai mező által behatárolt rezsimeként értelmezhetjük, amely egymással összefüggő, komplex szabályokat, intézményi struktúrákat tartalmaz. Ezek egyrészt fejlesztési programok alkalmassági kritériumaiból és végrehajtási szabályaiból, másrészt közigazgatási jellegű, törvényerejű rendelkezésekből állnak.

Az 1990-es és 2000-es évek olyan évtizedet ölelnek fel, amelyben többféle fejlesztéspolitikai rezsime kínált fejlesztési keretlehetőségeket a helyi szereplők számára az állami és EU-s fejlesztési források, valamint a terület-fejlesztési rendszer átalakulása során létrejövő intézményeken keresztül. Az EU által generált intézményi átalakulás alapvetően két mechanizmus útján ment végbe: *külső ösztönzőkön*, illetve *normák terjesztésén* keresztül. A hazai fejlesztéspolitikai kormányzati rendszer pedig *külső ösztönzőkön* keresztül, illetve a *direkt beavatkozás* eszközével (törvényi szabályozás) formálta a kistérségi intézményi szereplők fejlesztési kapacitásait, autonómiáját, és hatott ezáltal a kistérségi kormányzásmódok kialakulására. A kistérségi szereplők ezekből szükségleteik szerint választva viszonylag szabadon meghatározhatták, létrehozhatták és alakíthatták saját kistérségi intézményi kereteiket.

A kutatás három intézményi periódust azonosított a kistérségi kormányzásmódok kialakulásának szempontjából (1990–1995, 1996–2003, 2004 óta). Az intézményi keretfeltételek az első és második periódusban több-kevesebb autonómiát biztosítottak a kistérségi szereplőknek, hogy saját maguk határozhassák meg fejlesztési céljaikat és eszközeiket. Ebben az időszakban a kistérségfejlesztés intézményi együttműködések intenzív kiépítését jelentette, tele volt kísérleti megoldásokkal. A harmadik periódusban azonban a hazai fejlesztési programok beszűkítették a kistérségi szereplők mozgásterét, és direkt szabályozással igyekeztek meghatározni az együttműködések jellemzőit. E három intézményfejlődési periódusnak a kistérségi együttműködésekre ható szempontrendszerét az 1. táblázat foglalja össze.

Az EU mindhárom periódusban aktív, de indirekt szerepet játszott az intézményrendszer átalakításában.<sup>4</sup> A kistérségi szinten már jóval az EU bekapcsolódása előtt, a 90-es évek első éveiben gazdag organikus intézményépítési és -fejlesztési folyamatok mentek végbe, amelyek alulról jövő, helyi kezdeményezések voltak a társadalmi-gazdasági átmenet első éveiben. Az EU fejlesztéspolitikai rezsimeje – a Phare, a SAPARD és a strukturális alapok programjaiban testet öltve – azzal befolyásolta ezt a folyamatot, hogy meghatározta, a központi, illetve helyi állami és civil szereplők közül kik vehetnek részt a tervezési folyamatban, és mi számít fontosnak (Bruszt 2007).

1. táblázat: A kistérségi kormányzási periódusok szempontrendszerei

Dimenziók	Kormányzási periódusok		
	1990–1995	1996–2003	2004–
Szervezeti	Heterogén szervezeti formák integrációja a helyi szereplők tetszés szerinti döntése alapján	Heterogén szervezeti formák integrációja a helyi szereplők tetszés szerinti döntése alapján, de tetszés szerint létrehozható preferált szervezeti forma (TCK) is érvényben	Törvényileg előnyben részesített, kötelező, egyfajta preferált szervezeti forma (TCK)
Funkcionális	Többdimenziós fejlesztési prioritások integrációja a helyi szereplők tetszése szerint	Többdimenziós fejlesztési prioritások összehangolása, de önkormányzati fejlesztési funkciók behatárolása	Felülről irányított és behatárolt fejlesztési prioritások
Szektorális	Különböző szereplők tetszés szerinti együttműködése	Különböző szereplők tetszés szerinti együttműködése, de törvényi preferencia is szektorális (önkormányzati) együttműködésre	Törvényi preferencia kötelezően egyszektoros (önkormányzati) együttműködésre
Területi	Együttműködési területi határok tetszés szerinti meghatározása	Együttműködési területi határok tetszés szerinti meghatározása mellett törvényi preferencia a statisztikai térség-határokhöz való igazodásra	Felülről meghatározott statisztikai határokhöz való igazodás követelménye
Döntéshozatali	Többnyire informális döntéshozatali módok a szereplők tetszése szerint	Informális és formális döntéshozatali módok a szereplők tetszése szerint használva	Felülről meghatározott formális döntéshozatali módok, amelyek kötelezőek a helyi szereplőkre (nem tetszés szerinti)

Forrás: Keller 2010.

### 1990–1995

A 90-es évek első felében a központi állam új potenciális partnerét látta a kistérségi szerveződésekben, saját kapacitás- és képességhiányából is adódóan támogatta endogén kríziskezelő fejlesztési stratégiák létrehozatalát térségi együttműködések formájában. Ezekben az években a területfejlesztés alapvetően a központi állam ad hoc kríziskezeléseként jellemezhető a társadalmi-gazdasági átmenet okozta válság által leginkább sújtott térségekben. A Területfejlesztési Alap (1991–1994), az Országos Foglalkoztatási Alap (1992–1997), valamint a Területfejlesztési Céllelőirányzat (1994–1997) a központi állam által felülről indukált, széles helyi társadalmi bázisú együttműködések létrejöttét ösztönző fejlesztési forrásokat biztosított helyi gazdasági fejlesztések és kríziskezelés céljából.



Az együttműködések területi, funkcionális és résztvevői körének kiterjedtségére, valamint a döntéshozatali mechanizmusaikra vonatkozó törvényi szabályozás hiányában ebben a periódusban a helyi szereplők szabadon „kísérletezhettek” különféle együttműködési mechanizmusokkal és szervezeti formákkal. Az ekkor létrejött térségi/kistérségi együttműködések önkéntes alapon szerveződtek abban az értelemben, hogy a kooperáció kritériumait és tartalmát nem a központi állam határozta meg, hanem maguk a szereplők definiálhatták szükségleteik szerint azzal, hogy valamely fejlesztési forrás mobilizációja mellett döntöttek. Az intézményi kísérletezés e klasszikus periódusában többféle együttműködés is létezhetett egymással párhuzamosan; így a tisztán önkormányzatokból álló társulások jól megfértek a civil társadalom képviselőit is magukba foglaló együttműködések mellett. A posztoszocialista országokban igencsak gyenge civil társadalom miatt nem beszélhettünk ugyan ideális hatalommegosztásról civilek és önkormányzatok között, 1990-1995 között a hatalmi egyenlőtlenségek önkormányzatok és civilek között kevésbé voltak érzékelhetők, hiszen a hatályban lévő törvények nem preferáltak egy adott szereplőt, így az önkormányzatok is jobban rá voltak kényszerítve a civilekkel való együttműködésre a tervezésben, illetve a források és javak elosztásában.

Ebben nemzetközi és EU-s fejlesztési programok kritériumrendszere és végrehajtási rendje is jelentős szerepet játszott. A 90-es évek során az EU a helyi és a kistérségi heterarchikus együttműködések fejlesztését ösztönözte, és a szubnacionális devolúció<sup>5</sup> irányába terelte a csatlakozni kívánó posztoszocialista országokat. Előcsatlakozási fejlesztési programjai (Phare, SAPARD) a helyi önkormányzatok és civilek alkupozícióit erősítették meg a központi állami apparátussal szemben. A programokban való részvétel kulturális és társadalmi tőkével ruházta fel a helyi civil és önkormányzati szereplőket, így a társadalmi tanulás mechanizmusán keresztül növelte kapacitásaikat fejlesztési céljaik és eszközeik meghatározásában, a feladatok végrehajtásában. A Phare célkitűzéseinek egyik fontos végrehajtási eszköze volt a szakmai tapasztalatok és a szaktudás elterjesztése, a szakértői ismeretek hatékony felhasználása és a programmenedzsmenttel összefüggő képességek elsajátítása (kulturális tőke). Az EU-s programok résztvevői bekapcsolódhattak szélesebb hazai és transznacionális projektekbe és programokba, ezáltal együttműködési hálózatokba (társadalmi tőke). A programok alulról jövő fejlesztési kezdeményezésekhez adtak ötleteket és informális szabályrendszert.

### **1996–2003**

A közelgő EU-tagság ígéretével a 90-es évek közepén a központi állam a sporadikus kistérségi együttműködések intézményesítését és egységesebb tételét kezdeményezte. Ezt ugyan az EU soha nem szabta csatlakozási kritériumként, a központi állam az európaizáció ideológiájának jegyében a NUTS 4, azaz LAU 1 szinthez igazodó, és számára átláthatóbb, számonkérhetőbb intézményrend-

szert vezetett be. Az 1996-os területfejlesztési és az 1997-es önkormányzati társulási törvény az önkormányzati társulások standard együttműködési formáját hozta létre az addigi sporadikus és ad hoc együttműködésekkel *párhuzamosan*. A fejlesztési célok meghatározásában azonban csak önkormányzatok vehettek részt a megyei területfejlesztési tanácsba delegált képviselőjükön keresztül. Ez marginalizálta a civil szereplőket a tervezési/fejlesztési folyamatban, hiszen a decentralizált pénzügyi források (TEKI, CÉDE, TFC) is kizárólag önkormányzati társulások számára álltak rendelkezésre. A civil és önkormányzati szereplők egymásrautaltsága ezzel megszűnt, hiszen az utóbbiak privilégiumokban részesültek a forrásszerzés és érdekképviselet terén, míg a civilek nem kaptak azonos felhatalmazást a kistérségi fejlesztéspolitikában való részvételre. Ezzel a korábbi, többé-kevésbé egyenlő alkupozíció a két szektor között felborult.

Az aszimmetria létrejöttében az EU közvetett szerepet játszott. A 90-es évek végén a Bizottság megváltoztatta a csatlakozási követelményrendszer hangsúlyait, és a fejlesztéspolitikában addig nyomatékos politikai elszámoltathatóság (területi devolúció, decentralizáció, alsóbb szintű állami, illetve civil szereplők integrációja) helyett a technikai elszámoltathatóság (könnyen átlátható menedzsment a strukturális alapok elosztásában, biztos pénzügyi transzfer) szempontjainak érvényesülését sürgette (l. még Hughes, Sasse, Gordon 2003, Bruszt 2007, 2008). Az ezredfordulón a Phare-programok többnyire már a központi állam kapacitásépítését célozták meg, és így növelték annak alkupozícióit a szubnacionális szereplőkkel szemben. Ez tovább gyengítette a hivatalban lévő központi állami szereplőknek azt a szándékát, hogy az uniós elveket – elsősorban a partnerségi elvet – adaptálják a fejlesztési források felhasználása során. Recentralizációs folyamat indult el: a központi állam olyan intézményi struktúrák bevezetését kezdeményezte, amelyek a nem állami és állami szereplők integrálása helyett a központi állam számára biztosították a források elosztásának felügyeletét és implementációját.

E folyamat első lépéseként a területfejlesztési törvény módosításával (1999) a központi állam csökkentette a megyei fejlesztési tanácsokban helyet foglaló, kistérségek által delegálható képviselők számát azáltal, hogy az „egy kistérség, egy képviselő” elvét elvetve megyénként mindössze 3 képviselőt delegálhattak a kistérségi fejlesztési társulások. Ugyanakkor növelte a központi állami hivatali, minisztériumi képviselők számát, akik megbízatásukat legtöbbször politikai kapcsolati hálókön keresztül kapták. A forráselosztás kizárólagos felügyeletének egy másik, közvetett módja a helyi szereplők kölcsönösségen alapuló szövetségeinek gyengítése egyes helyi szereplőknek nyújtott privilégiumok segítségével. Ilyen privilégium volt az önkormányzatok kizárólagos képviseleti joga a megyei területfejlesztési tanácsokban, vagy (2004 után) a többcélú kistérségi társulások normatív támogatása a helyi civil szervezetek ad hoc, pályázati alapú forrásszerzési lehetőségeivel szemben, illetve ezen belül a gyakran civilek által a többcélú társulással szerződéses jogviszonyban végzett önkormányzati feladatok differenciált finanszírozása.<sup>6</sup>

## **2004 óta**

A többcélú kistérségi társulásokról szóló CVII./2004 törvény rendelkezései úgy alakították át a kistérségi együttműködési intézményeket, hogy átszabták a kistérségi szereplők egymáshoz való hatalmi viszonyát, és megnyirbálták a kistérségi szervezetek autonómiáját a fejlesztési célok és eszközök meghatározásában. Az európaizáció ideológiájára hivatkozva a központi állam a többcélú társulások létrehozatalában látta biztosítottnak a felülről kaotikusnak tűnő, egymást sokszor többszörösen átfedő, különböző típusú szervezetek (önkormányzati társulások, civil fejlesztési szövetségek, kistérségi fejlesztési tanácsok) átláthatóságát és elszámoltathatóságát az EU-s és hazai fejlesztési források kezelése ügyében. A többcélú társulások számára biztosított kistérségi fejlesztési normatíva redundánssá tette a korábbi önkormányzati együttműködések, és homogenizációs folyamatot indított el a kistérségi fejlesztési együttműködések szervezeti ökológiájában. Sok kistérségben a normatív támogatásra hivatkozva a helyi szereplők feloszlatták aktuális fejlesztési szövetségeiket, és a többcélú társulást hagyták meg kizárólagos fejlesztési szervezetnek. Ez a megoldás általában a civil szereplők teljes vagy részleges kiszorulását eredményezte a döntéshozatali és tervezési folyamatból.<sup>7</sup>

A helyi civil társadalom további marginalizálódását és a helyi állami szereplők alkupozícióinak erősödését eredményezte a LXXV./2004 számú törvény a statisztikai kistérségekben létrehozható kistérségi fejlesztési tanácsokat illetően. Az ideológia szintjén ugyan az EU partnerségi elvére hivatkozva vezették be ezt az intézményt, hiszen a kistérségi fejlesztési tanácsokban önkormányzati és helyi civil szereplők integráltan vehettek részt a fejlesztési tervezésben és a programértékelésekben, a törvény egyéb passzusai viszont inkább gyengítették az önkormányzati-civil együttműködés esélyeit. Ilyen például a kistérségi fejlesztési tanács és a többcélú társulás viszonyára vonatkozó rész, amely szerint, ha az ilyen társulás a statisztikai kistérségben létező összes önkormányzat részvételével alakult meg, akkor egyúttal betölti a kistérségi fejlesztési tanács szerepét. A többcélú társulások számára biztosított fejlesztési normatíva viszont olyan erős ösztönzőként hatott a forráshiányos önkormányzati környezetben, amely a fejlesztési tanács megszűnését eredményezte sok kistérségben. Néhány kistérségben azonban a többcélú társulást kiegészítő forrásmobilizációs eszközként hozták létre, amellyel tovább bővítették a már korábban létrehozott és tovább működő fejlesztési szövetségeket.

## **Endogén átalakulások<sup>8</sup>**

Az esettanulmányok elvégzéséhez olyan módszertani keret készült, amellyel mérni lehet a társadalmi-gazdasági fejlődési dinamika és az intézményi pályaváltozás együttjárását.<sup>9</sup> A 6 elemes mintaválasztás szempontja a kiinduló intézményi álla-

pot összevetése volt a 2006-os kormányzási móddal egy kistérségen belül. Ez alapján 2 esettanulmány (Zalaszentgrót és Mórahalom) az ideáltipikus intézményi fejlődés útját mutatta, azaz hibrid kormányzási modellből heterarchia felé ívelő folyamaton ment keresztül; 3 kistérségi eset (Sellye, Encs/Abaúj–Hegyköz, Keszthely–Hévíz) kormányzásmódja dezintegrációt és az együttműködések hibrid vagy heterarchikus kezdeti állapotából az intézményi leépülést mutatta, míg a kontrollesetnek szánt Sümegi kistérség a fragmentált és hierarchiára épülő intézményi állapotból indulva hibrid kormányzási modellt mutatott 2006-ra.

Amint a 2. táblázatból is látható, az intézményi leépülést mutató három kistérségben a 90-es évek során kiépített széles társadalmi bázisú együttműködések fragmentálódtak (egyreszereplők kiléptek a szervezetből) vagy megszűntek, és helyükbe önkormányzati társulások léptek (akár a többcélú társulások is), amelyek az állami hierarchiába beágyazódva működnek (Keszthely–Hévíz, Sellye, Encs). A szervezeti és szektorális diverzitás megszűnése mellett ezek a kistérségek sok esetben területi dezintegrációt is elszenvedtek (Keszthely–Hévíz, Encs/Abaúj–Hegyköz).

A három, intézményi fejlődési pályát bejáró kistérség (Mórahalom, Zalaszentgrót, Sümeg) esete azonban azt mutatja, hogy a keretfeltételek centralizációs és a civileket marginalizáló hatása ellensúlyozható olyan helyi társadalmi vállalkozók jelenlétével, akik képesek horizontális együttműködések generálni különböző helyi szereplők között, illetve fenntartani korábban kiépült együttműködési csatornákat. Ezekben a kistérségekben a helyi szereplők megmaradt autonómiájának segítségével a fejlesztési ökológia – többtípusú fejlesztési szervezet együttműködése – tovább bővült, illetve a konszenzusos döntéshozatali rendszer fennmaradt/megerősödött. A heterarchikus kormányzás legjobb példái megmutatták, hogy „van élet a többcélú társuláson túl is”, ha a hatalmat és tudást a koalíción belül megosztják, amely szervezet így több lábon állva képes többdimenziós fejlesztési igényeket kielégíteni. Ez az intézményi szerkezet növeli a koalíció forrásmobilizációs kapacitását, és erősíti a kistérség fejlődési adaptációját a társadalmi-gazdasági környezethez. Sümeg esete demonstrálja, hogy a heterarchikus intézményi megoldások még embrionális formája is képes fenntartható együttműködések létrehozni, és növelni a kistérség fejlődési potenciálját.

Az eredmények igazolták a kutatás központi hipotézisét az intézményi változás és a fejlődési pályák összefüggéséről. Az esettanulmányok közül

2. táblázat: A kistérségi kormányzásmódok változásai

<i>Kistérség</i>	<i>1990</i>	<i>2006</i>
Encs/Abaúj	Integrált, nem hierarchikus	Fragmentált, hierarchikus
Sellye	Integrált, nem hierarchikus	Fragmentált, hierarchikus
Keszthely–Hévíz	Hibrid	Fragmentált, hierarchikus
Mórahalom	Hibrid	Integrált, nem hierarchikus
Sümeg	Fragmentált, hierarchikus	Hibrid
Zalaszentgrót	Hibrid	Integrált, nem hierarchikus

Forrás: Keller 2010.

mindössze a két „legjobb” intézményváltozási mutatókkal rendelkező kistérség volt képes megőrizni átlagos (Zalaszentgrót), illetve átlag feletti (Mórahalom) fejlődési dinamikáját. Ugyanakkor az esetek igazolták, hogy az együttműködési hálóak elszegényedése és az intézmények leépülése vagy stagnálása a fejlődési dinamika alacsony szintű stagnálásával (Sümege), illetve romlásával jár együtt (Sellye, Encs/Abaúj–Hegyköz, Keszthely–Hévíz). A 90-es évek intézményi adottságai nem állnak összefüggésben az átalakulások irányával, és nem magyarázzák azokat. Intézményi fejlődés (upgrading) csak azokban a kistérségekben történt, ahol a külső környezet szabályozási kihívásaival szemben a helyi társadalmi vállalkozók direkt olyan intézményi válaszokat generáltak, amelyek megőrizték a kistérség fejlesztési ökológiájának sokféleségét és hatalommegosztó döntéshozatali struktúráját. Ezek a trendek igazolják azt a hipotézist, miszerint cselekvő személyek körültekintő lépései nélkül sem társadalmi-gazdasági fejlődési dinamikák, sem pedig intézményi kvalitások nem őrizhetők meg hosszú távon.

## Jegyzetek

- 1 A tanulmány a *Patterns and Dynamics of European Sub-National Governance: Institutional Transformations in Hungarian Micro-regional Association 1990–2006* (Keller 2010) című doktori disszertációban ismertetett kistérségi együttműködések fejlődési pályáinak elemzésében alkalmazott elméleti keretet mutatja be.
- 2 Például egy együttműködés adott formájának fenntartását a szereplők nem látják indokoltnak többé, mert a külső körülmények más célokat, forrásszerzési lehetőségeket tárnak fel, esetleg más intézményi formát preferálnak.
- 3 Ez tükröződik abban, ahogy kistérségi szakemberek magyarázzák a térség sikeres vagy kevésbé sikeres fejlődését. Egy sikeres (virágzó vagy fejlődő) fejlődési pálya magyarázata minden esetben a kooperáció tradíciója a térségben; míg a kudarc oka minden interpretációban a széthúzás hagyománya. Ezek az interpretációk Keating (2005) és Sabel (1993) szerint olyan mítoszok, amelyeket emberek a múlt szelektív értelmezésével állítanak elő, és amelyek öngeneráló folyamatként az együttműködés vagy széthúzás kereteit teremtik meg (Sabel 1993, Keating 2005, Fligstein 2001).
- 4 Az EU-csatlakozás egyik feltétele csak a NUTS 2 adminisztrációs-statisztikai szint, a régió kiépítése volt; a kistérségi intézményrendszerrel az EU szabályrendje nem foglalkozott.
- 5 A vertikális hatalommegosztás azon formája, amelyben a kormányzat alatti szintek (régiók, megyék, kistérségek stb.) a végrehajtási önállóságon kívül mérlegelési és politikai jogköröket is kapnak.
- 6 A központi állam számára az önkormányzatok ugyanis sokkal könnyebben kontrollálhatók az állam által meghatározott funkciókon keresztül és területi határokon belül, mint a civil szervezetek, amelyek alternatív, nem hierarchikus intézményi logikája állandó kihívást jelent az állami szereplők számára. A forráselosztás centralizációját jellemzi, hogy Huszti (2003) számításai szerint a többcélú társulások által önként vállalt feladatokra előírt támogatások mindössze 1,4%-ának allokációjáról rendelkezhet autonóm módon a társulás, a normatíva többségének elosztásáról parlamenti határozatok döntenek.
- 7 Ebben az intézményi szerkezetben a civilek legtöbbször önkormányzati feladatok elvégzésére szerződéses viszonyba kényszerültek az önkormányzatokkal, ami hierarchikus viszonyt teremtett a korábban partneri viszonyban álló civil és önkormányzati szereplők között.

- 8 Jelen tanulmányban nincs mód részletesebben foglalkozni a dolgozat empirikus elemzésével, illetve módszertani eljárásaival. Terv szerint ezek külön tanulmányban fognak megjelenni.
- 9 A hipotetikus ideáltipikus eset egy társadalmi-gazdasági fejlődési pályaváltás és egy intézményi fejlődés együttjárását mutatná. Egy társadalmi-gazdasági fejlődési pályaváltás egy kistérség több fejlesztési dimenzióban történő fejlődését jelenti. Ezt 3 társadalmi, 3 gazdasági és 3 infrastrukturális mutatóval mértem. Intézményi fejlődésen pedig olyan intézményi változásokat értünk, amelyek a kistérségi együttműködések heterarchikus kormányzási modell felé viszik.

## Irodalom

- Adelman, I. (2001): Fallacies in Development Theory and Their Implications for Policy. In: Meier, G. M., Stiglitz, J. E. (eds.): *Frontiers of Development: The Future in Perspective*. Oxford University Press, Oxford, 103–135.
- Amin, A., Thrift, N. (eds.) (1994): *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford University Press, Oxford
- Andorka R. (2006): *Bevezetés a szociológiába*. Osiris, Budapest
- Bachrach, P., Baratz, M. S. (1970): *Power and Poverty: Theory and Practice*. Oxford University Press, New York
- Boltanski, L., Thevenot, L. (2006): *On Justification: Economies of Worth*. Princeton University Press, Princeton
- Boschma, R. A. (2005): Rethinking regional innovation policy. The making and breaking of regional history. In: Fuchs, G., Shapira, P. (eds.): *Rethinking regional innovation and change: path dependency or regional breakthroughs?* Springer Verlag, Dordrecht, 249–271.
- Bruszt L. (2007): *Evolving Regional Governance Regimes: Challenges for Institution Building in the CEE countries*. Kutatási jelentés, European University Institute
- Bruszt L. (2006): *Governing sub-national/regional institutional change: the factors shaping the evolution of regional development regimes in CEE countries*. NEWGOV 15/D04+6, Kutatási jelentés, European University Institute
- Bruszt L. (2000): Heterarchies and Developmental Traps. In: Hinrichs, K., Kitschelt, H., Wiesenthal, H. (eds.): *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*. Campus Verlag, Frankfurt, 119–141.
- Bruszt L. (2002): Market making as state making – constitutions and economic development in postcommunist Eastern Europe. *Constitutional Political Economy*, 1., 53–72.
- Bruszt L. (2008): Multi-Level Governance – The Eastern Versions. *NEWGOV. Policy Brief*, 17.
- Bukowski, J., Piattoni, S., Smyrl, M. (eds.) (2003): Introduction. In: *Europeanization and Local Societies: The Space for Territorial Governance*. Rowman and Littlefield, Oxford, 1–21.
- Cooke, P., Morgan, K. (1998): *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*. Oxford University Press, Oxford
- Crouch, C., Farrell, H. (2004): Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism. *Rationality and Society*, 1., 5–43.
- Crouch, C. (2005): *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford University Press, Oxford
- Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., Voelzkow, H. (eds.) (2001): *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?* Oxford University Press, Oxford
- Evans, M., Syrett, S. (2007): Generating social capital? The social economy and local economic development. *European Urban and Regional Studies*, 1., 55–74.
- Evans, P. (2004): Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 4., 30–52.
- Evans, B. P., Rueschmeyer, D., Skocpol, T. (eds.) (1993): *Bringing the State Back In*: Cambridge University Press, Cambridge

- Farrell, H., Knight, J. (2003): Trust, institutions, and institutional change: industrial districts and the social capital hypothesis. *Politics & Society*, 4., 534–566.
- Fligstein, N. (2001): Social skill and the theory of fields. *Sociological Theory*, 2., 105–125.
- Fung, A., Wright, E. (2003): *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso, London
- Grabher, G. (2001): Ecologies of creativity: the village, the group, and the heterarchic organisation of the British advertising industry. *Environment and Planning A*, 2., 351–374.
- Grabher, G. (2005): Switching Ties, Recombining Teams: Avoiding Lock-In Through Project Organization? In: Fuchs, G., Shapira, P. (eds.): *Rethinking Regional Innovation and Change: Path Dependency or Regional Breakthrough*. Springer, New York
- Grabher, G., Stark, D. (1997): *Restructuring Networks in Post-Socialism*. Oxford University Press, Oxford
- Granovetter, S. M. (1973): The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 6., 1360–1380.
- Greif, A., Laitin, D. D. (2004): A theory of endogenous institutional change. *American Political Science Review*. 4., 633–652.
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press, Massachusetts
- Hirschman, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven/London
- Hughes, J., Sasse, G., Gordon, C. (2001): *The Regional Deficit in Eastward Enlargement of the European Union: Top Down Policies and Bottom Up Reactions*. Tézisfüzet, 29/01., www.one-europe.ac.uk Letöltés: 2008. március 7.
- Hughes, J., Sasse, G., Gordon, C. (2003): EU Enlargement, Europeanization and the Dynamics of Regionalisation in the CEECs. In: Hughes, J., Keating, M. (eds.): *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*. P. I. E-Peter Lang, Berlin, 69–88.
- Hughes, J. (2003): Regional Convergence and Divergence in an Enlarged EU. In: Hughes, J., Keating, M. (eds.): *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*. P. I. E-Peter Lang, Berlin, 183–192.
- Keating, M. (2003): *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*. Edward Elgar Publications, Cheltenham, U. K.
- Keller J. (2010): *Patterns and Dynamics of European Sub-National Governance: Institutional Transformations in Hungarian Micro-regional Association 1990-2006*. Doktori dolgozat kézirat, European University Institute
- Keune, M. (2001): *Local Development, Institutions and Conflicts in Post-Socialist Hungary*. International Labour Organisation
- Leonardi, R. (2006): *The Challenge of Socio-Economic Cohesion in the Enlarged European Union. Patterns of Social Capital/Civil Society and Development Policy Styles among Cohesion (Spain, Greece), Non-Cohesion (Germany, Italy) and CEEs (Czech Republic, Hungary, Poland) Countries and Lessons for Candidate Countries (Bulgaria, Romania)*. SOCCOH Kutatási terv
- Leonardi, R. (1995): *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*. Il Mulino, Bologna
- Lukes, S. (2005): *Power: a Radical View*. Macmillan, New York
- North, D. (1991): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge
- Paraskevopoulos, J. C. (2001): *Interpreting Convergence in the European Union: Patterns of Collective Action, Social Learning and Europeanization*. Palgrave, Houndmills, Basingstoke
- Piselli, F. (1999): Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico. *Stato e mercato: quadrimestrale di analisi dei meccanismi e delle istituzioni sociali, politiche ed economiche*, 3., 15–40.
- Piore, M., Sabel, C. (1984): *The Second Industrial Divide: Possibilities for prosperity*. Basic Books, New York
- Portes, A., Landolt, P. (1996): The downside of social capital. *The American Prospect*, May–June.
- Putnam, R. D., Goss, K. A. (2002): Introduction. In: Putnam, R. D. (ed.): *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford University Press, Oxford
- Putnam, R. D., Nanneti, R. Y., Leonardi, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy*. Princeton University Press, Princeton

- Sabel, C. (1994): Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development. In: Smelser, N. J., Swedberg, R. (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton University Press, New York, 137–165.
- Sabel, C. (1993): Studied trust: building new forms of cooperation in a volatile economy. *Human Relations*, 9., 1133–1170.
- Sadler, D. (2003): Production Systems and Uneven Development in East Central Europe: The Limits to Regional Economic Management? In: Hughes, J., Keating, M. (eds.): *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*. P. I. E-Peter Lang, Berlin, 107–119.
- Scott, A., Storper, M. (2003): Regions, globalization, development. *Regional Studies*, Supplement 1., 579–593.
- Scott, J. (2001): *Power*. Polity Press, Cambridge
- Schumpeter, A. J. (1961): *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Oxford University Press, Oxford
- Sen, A. (1999): *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford
- Smith, A., Rainnie, A., Dunford, M. (2001): Regional Trajectories and Uneven Development in the New Europe: Rethinking Territorial Success and Inequality. In: Wallace, H. (ed.): *Interlocking Dimensions of European Integration*. Palgrave, Houndmills, 122–144.
- Stark, D., Bruszt L. (1998): *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge University Press, New York
- Stiglitz, J. (1999): Whither Reform: Ten Years of the Transition. Konferenciadolgozat, *The World Bank Annual Bank Conference in Development Economics*
- Streeck, W., Thelen, K. (2005): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press, Oxford
- Thelen, K. (2003): How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In: Mahoney, J., Rueschemeyer, D. (eds.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, Cambridge, 208–240.
- Trigilia, C. (2001): Social capital and local development. *European Journal of Social Theory*, 4., 427–442.
- Weber, M. (1990): *Basic Concepts in Sociology*. Citadel Press, New York