

Innovatív területi együttműködés: a helyalapú fejlesztés lehetséges tanulságai

James Scott, University of Eastern Finland, CERS Border Studies Group

MRTT Vándorgyűlés

2022. október 6-7.



- Egy közelmúltbeli H 2020 kutatási projekt alapján a területi együttműködés (TE) és a helyalapú fejlesztés közötti lehetséges kapcsolatokról fogok beszélni. Mindkettő az európai kohéziós politika jelentős eleme, legtöbbször mégis különálló kérdésként tárgyalják őket.
- Annak ellenére, hogy az EU elkötelezte magát az "alulról felfelé" történő felhatalmazás mellett, mind a TE, mind a HAF rendkívül érzékeny az állami beavatkozásra, és az intézményi komplexitás komoly kihívás elé állítja őket.
- Kiindulópont a normatív feltevés, miszerint a helyalapú stratégiák és hálózatok erősíthetik a helyi önkormányzatok pozícióját és a területi együttműködést is.
- Nem empirikus elemzést fogok bemutatni, hanem inkább néhány szakpolitikára összpontosító megfigyelést.

- **Alapfeltevés:** a helyi szint fontos szerepet játszik a területi igazságosság és a jólét előmozdításában Európában.
- A cél a "hely" (lokalitás) jelentőségének meghatározása és újrapozicionálása az európai KP-ban.
- **Általános kutatási célok és kérdések:**
 - A különböző helyi szinteken megjelenő területi egyenlőtlenségek elemzése és alaposabb megértése.
 - A társadalmi egyenlőség és a területi igazságosság elérését célzó stratégiák hatékonyságának értékelése.
 - A helyi szint szerepének és területi összefüggéseinek megértése az EU kohéziós politikájának kontextusában.
 - A társadalmi-gazdasági és területi kohézió megerősítését korlátozó tényezők és szűrők azonosítása.



Feltételezés:

A TE és a helyalapú fejlesztés potenciális szinergiákat ígérnek

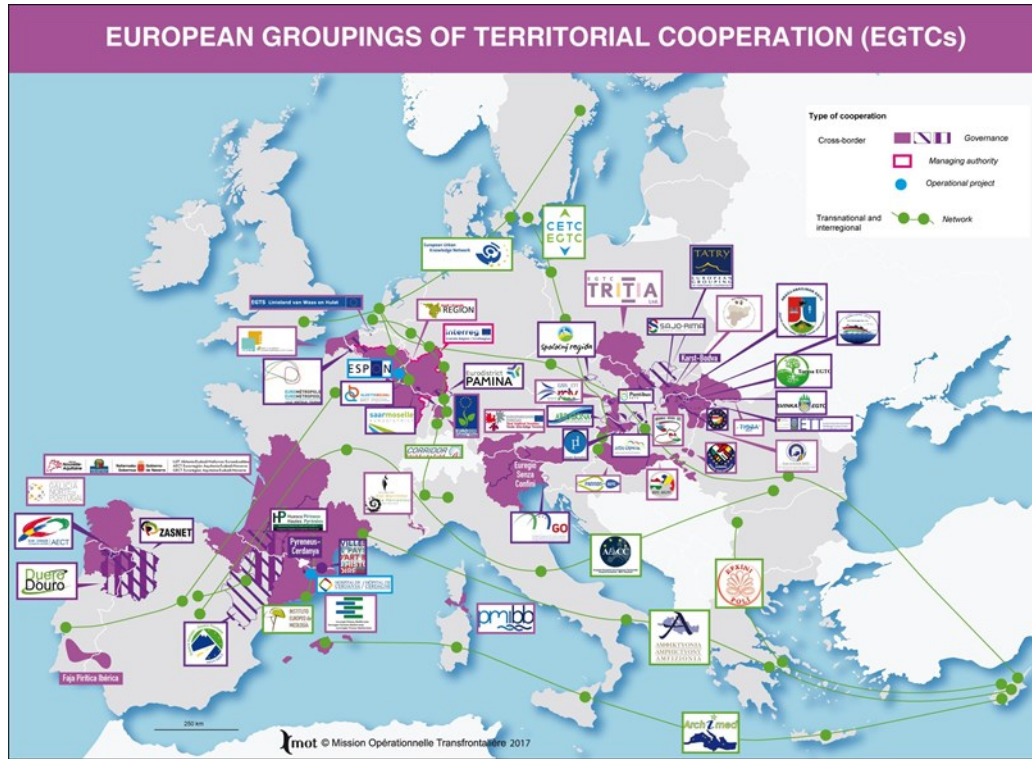
- A területi együttműködés részben ellensúlyozza a kohéziós politika területileg vak és ágazati elfogultságát. A szerény finanszírozás ellenére a területi együttműködésnek sikerült európai érdekközösségeket létrehozni a konkrét fejlesztési kérdésekkel való foglalkozásban (*relational planning*, lásd Kurath et al. 2018).
- Celata és Coletti (2014) szerint a TC hálózatos jellege segíthet összekapcsolni a helyi önkormányzatokat, csökkentheti elszigeteltségüket és erősítheti cselekvési képességüket.
- Ugyanakkor nyilvánvalóak a Területi Együttműködés korlátai a kohéziós politika és az európai területrendezés ambiciózus céljainak támogatásában. A gazdasági fejlődés, a fenntarthatóság, a társadalmi szükségletek, illetve azok felismerésének sikeres összekapcsolása igényli többek között a közösségekre való nagyobb összpontosítást.

Policy challenges & issues emerging from wider debate	RELOCAL policy considerations concerning...
<p>1 Continuing disparities</p> <p><i>Despite European Cohesion Policy, we see continuing territorial disparities and clustering of productivity.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promoting a greater understanding and appreciation of the role of local assets in economic development. • Making opportunity structures for development more accessible to local actors and citizens.
<p>2 Legitimacy crisis</p> <p><i>Popular perceptions of inequality and a failure to promote solidarity lead to EU's legitimacy crisis.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identifying local actions that specifically address social needs and help stabilise community cohesion. • Promoting community-building as an integral part of development policies.
<p>3 Welfare vs growth</p> <p><i>All levels struggle while trying to advance welfare aims of redistributive and procedural justice under pressures for growth and competitive advantage.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • The diversity of perceptions of spatial justice vis-à-vis capacities to improve it; the problem of stigmatisation. • The role of the local in implementing integrated development policies and combat spatial injustices of a complex (social-economic-environmental) nature. • The local as an accountable governance level – to facilitate local participation, citizen engagement. • Utilising local/place-based/inhabitant knowledge.
<p>4 Higher-level public interventions are not always place-based friendly</p> <p><i>How to align public policy with local needs that can be addressed through place-based action?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Delivering place-based through multi-level governance. • Matching scales – bottom-up with top-down, detecting and addressing gaps. • Understanding the role of the national level – structural and cultural specificities, austerity, MS commitment. • Enhancing EU – citizen proximity.
<p>5 Weak local capacities for action</p> <p><i>Spatially unjust positions are most often structurally embedded and result in weak local capacities to combat them.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cross-sectoral partnerships for integrated local development. • Mobilising place-based knowledge and local resources, promoting participatory practices which strive for more equal representation of different groups and perspectives. • Achieving procedural openness and transparency at the level of concrete actions. • Local monitoring of actions, ensuring equal availability of salient information regarding the action's potentials and achievements in order to establish trust and learning loops. • Engaging places in horizontal cooperation and learning as a way of capacity building.
<p>6 Conditionality vs innovation</p> <p><i>Rigidity of CP in terms of requirements, funding criteria, impact measurement vs the need to experiment (change courses of action according to learning), and eventually, innovate. Reconciling a long-term focus with the need for actions to demonstrate progress and partial goal achievement along the way (impact).</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • More need for learning 'from each other', vertical dialogues and horizontal platforms; deliberate learning loops across scales. • Benefits of experimentation even at the risk of allowing mistakes or failure. • While projects can be valuable experiments, it is important to avoid short-termism of project-based interventions • Impact benchmarking and indicators – more for learning less for eligibility control. • Implementation (process) is more important than design

- Az európai területi együttműködés a kohéziós politika egyik fő célkitűzése, amelynek lényege a határokon átnyúló problémák megoldása és a különböző területekben rejlő lehetőségek együttes kihasználása.
- A területi együttműködést az Európai Regionális Fejlesztési Alap három fő összetevő révén támogatja: (1) határokon átnyúló (*cross-border*), (2) transznacionális (*transnational*) és (3) régiók (*interregional*) közötti TE programokon keresztül.



Területi együttműködés: többszintű kormányzás



EU Strategy for the Baltic Sea Region
EUSBSR



EU Strategy for the Danube Region
EUSDR



EU Strategy for the Alpine Region
EUSALP



EU Strategy for the Adriatic Ionian Region
EUSAIR



- A helyalapú (*place-based*) fejlesztés, a hagyományos ágazati, programalapú vagy témák szerinti szemlélettel ellentétben, holisztikus és célzott beavatkozást jelent.
- A helyalapú fejlesztés arra törekszik, hogy feltárja, felhasználja és erősítse az adott helyen meglévő egyedi természeti, fizikai és/vagy emberi képességek adottságait a helyi közösség fejlődése érdekében.
- A helyalapú tervezési megközelítések egy adott hely (település) helyzetével dolgoznak, és a különböző csoportokat képviselő helyi embereket aktív résztvevőként vonják be a fejlesztési és megvalósítási folyamatokba.

Helyalapú fejlesztés: közösségépítés és partnerség



A hely és a területi együttműködés összekapcsolása

- A RELOCAL kutatási eredményei azt sugallják, hogy egyes helyi fejlesztési tapasztalatok mások számára is szolgálhatnak a kísérleti kormányzással és intézményi tanulással kapcsolatos jó példákkal és megfontolandó tanulságokkal (pl. önszerveződés, önkéntesség, kormányzati partnerségek és ezek kombinációi révén megvalósuló innovációk).
- Többszintű kormányzáson (mlg) keresztül minden szint részt vesz az EU TE programjainak megvalósításában, így ezeket a tanulságokat "felfelé lehet emelni" és beintegrálni a nemzeti és az EU-s politikákba.
- Azonban az egyik lényeges tényező – és egyben komoly kihívás is – a közösségek olyanfajta folyamatos és közvetlen részvételének megvalósítása, mely a fejlesztési politikák valódi társtulajdonlását ("co-ownership") eredményezi. Ugyanígy a közösségeket is integrálni kell a tágabb összefüggésekbe.
- A helyalapú fejlesztési kezdeményezések fejlődésével kapcsolatos megfigyelések potenciális lehetőséget nyújtanak annak kritikus értékelésére, hogy mi működhet és mi nem a TC szempontjából.



A két fejlesztési megközelítés potenciális szinergiái

Területi Együttműködés

- elősegíti a városok, régiók és civil társadalmi szervezetek közötti hálózatos tanulást.
- platformot teremt a határokon átnyúló párbeszédhez és a kölcsönös bizalomépítéshez.
- rutinszerűvé teszi a különböző közsférebéli szereplők közötti együttműködést.

Helyalapú fejlesztés

- megerősíti a helyi identitást és céltudatosságot.
- olyan politikákat hoz létre, amelyek jobban tükrözik a helyi igényeket.
- erősítheti a hosszú távú szemléletet a tervezési és fejlesztési munkában.
- segít megteremteni a helyi képességeket a helyi problémák okainak azonosítására, a megoldások meghatározására és az erőforrások felkutatására.
- erősíti a bizalmi kapcsolatokat a kormányzat más szintjeivel.

Az INTERREG Europe és a helyi határokon átnyúló (*cross-border*) együttműködés példái

- Az INTERREG Europe támogatja az európai régiók közötti tanulási hálózatokat, amelyek megkönnyítik a helyi fejlesztési eszközökkel - például az integrált területi beruházással (ITI) és a közösség által irányított helyi fejlesztéssel (CLLD) - kapcsolatos ismeretek felhasználását helyi és nemzeti keretek között.
- Számos mikroszintű, határokon átnyúló együttműködésben napirenden van a HAF; ami hiányzik, az a helyalapú stratégiák kellően finanszírozott és valóban határokon átnyúló végrehajtása, mint például a CLLD eszköz által támogatott stratégiáké.



INTERREG EUROPE: Integrált stratégiák a jobb helyalapú politikákért



Az EU évek óta elkötelezett amellett, hogy a regionális és helyi szintű politikai döntéshozókat bevonja a fenntartható és integrált területi fejlődést célzó regionális politikák kialakításába. Az EU a különböző uniós alapok közötti rugalmasság érdekében kialakított egyedi szakpolitikai megközelítésekkel és eszközökkel támogatja a helyalapú politikákat, amelyeket a több ágazatot átfogó integráció és a több érdekelt fél részvételével történő kormányzás jellemez, eredményorientált logika alapján. E paradigma néhány kulcsfontosságú pillére az elmúlt programozási időszakban alakult ki, és most egyre inkább a kohéziós politikán belül kerül előtérbe.

[<https://www.interregeurope.eu/find-policy-solutions/stories/integrated-strategies-for-better-place-based-policies>]

Frankfurt Oder/Ślubice - egy közös hely folyamatos fejlődése

Két város a német-lengyel határon mutatja be, hogyan erősödhet meg egy határon átnyúló hely az együttműködés révén.

Egy folyó és egy országhatár is elválasztja őket, mégis egyre inkább összenőnek:

Frankfurt (Oder) és Ślubice együttműködéssel és közös projektekkel erősíti a helyszínét. Az "európai egyesülés modellvárosában" a gyerekek kétnyelvű óvodába járnak és iskolai projekteken vesznek részt. A frankfurti Viadrina Egyetem és a poznani Adam Mickiewicz Egyetem közös karokat és intézetet hozott létre.

A két város nemcsak az oktatásban, hanem az üzleti életben, az infrastruktúrában, a közigazgatásban és a helymarketingben is partnerségre lép - a távfűtési hálózatok összekapcsolásától az egységes turisztikai ernyőmárka bevezetéséig.

<https://land-der-ideen.de/en/project/european-twin-city-frankfurt-oder-slubice-253>



A területi együttműködés és a helyalapú fejlesztés összekapcsolása a kohézió megerősítésére

- A települési klaszterek közötti határokon átnyúló együttműködés közösségépítő elemének erősítése:
 - Intézményi, civil társadalmi és gazdasági hálózatok megerősítése és bevonása.
 - A közérdekű ügyek és szolgáltatások támogatása (pl. szociális és polgárközpontú szolgáltatások, kulturális tevékenységek).
- A határokon átnyúló fejlesztéseket támogató struktúrák hozzáférhetőbbé tétele a helyi szereplők és polgárok számára.
- Új eszközök létrehozása, amelyek lehetővé teszik a nemzeti szinten működő közösségfejlesztési eszközök államhatárokon átnyúló alkalmazását.



Kohéziós politikai kihívások

A helyi eszközök gazdasági fejlődésben betöltött szerepének jobb megértése és megbecsülése.

A Kohéziós Politika nagyobb rugalmassága a követelmények, a finanszírozási kritériumok és a hatásfelmérés tekintetében, hogy a kísérletezés és az innováció igényét kielégítsék.

Az Uniós finanszírozási programokon belül több forrást kell fordítani a rugalmas koordinációra, projekt támogatásra, a horizontális együttműködés és tanulás elősegítésére és a projekt- és programközi szinergiákat létrehozó további tevékenységekre.



„Tanulási” kihívások

Közös elképzelések kidolgozása a helyi jövőről és olyan konkrét intézkedésekről, amelyek a társadalmi szükségleteket kezelik és hozzájárulnak a közösségi kohézió stabilizálásához.

Az "egymástól való tanulás" szükségének kielégítése és az érdekeltek közötti bizalom kiépítése.

Kísérletezésre szükség van, akár a hibák vagy kudarcok kockázatának vállalásával is.

A teljesítményértékelés és a nyomonkövetés (monitoring) célpontjai közé kell tartoznia a tanulási folyamatoknak is, nem csupán a technikai mutatóknak.



Záró észrevételek

A helyalapú beavatkozások sikerének kulctényezői a horizontális és vertikális szövetségek, valamint az állampolgári "társtulajdonlás" (co-ownership).

A többszintű kormányzási rendszerbe való beágyazottság kulcsfontosságú ahhoz, hogy a területi együttműködés által megtámogatva rendszeres és fenntartható tanulási folyamatokat lehessen "alulról" végezni.

Stabil állami szintű kötelezettségvállalásokra van szükség ahhoz, hogy olyan intézményi környezetet biztosítsanak, amely lehetővé teszi a helyi cselekvést és cselekvőképesség javítását, a helyi kapacitások fejlesztését.

- Celata, F. and Colletti, R. (2014) Place-based strategies or territorial cooperation? Regional development in transnational perspective in Italy. *Local Economy*, 29(4–5), 394–411.
- Chilla, T. and Evrard, E. (2021). EUropean (dis)integration: implications for the Cohesion Policy, in D. Rauhut, F. Sielker and A. Humer (Eds), *EU's Cohesion Policy and spatial Governance: Territorial, economic and social challenges*, (pp. 98-114). Cheltenham: Edward Elgar.
- European Parliament (2016b). Report on new territorial development tools in Cohesion Policy 2014-2020: Integrated territorial investment (ITI) and community-led local development (CLLD). Strasbourg: European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0032_EN.html
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A. & Storper, M. (2019). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications, *Journal of Economic Geography*, 19 (2), 273–298.
- Kurath, M. et al. (2018) *Relational Planning. Tracing Artefacts, Agency and Practices*. Cham: Palgrave MacMillan
- Nordberg, K. (2020). Spatial Justice and local capability in rural areas, *Journal of Rural Studies*, 78(4),47-58.
- Rodríguez-Pose, A. (2018) The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209



Köszönöm a kedves figyelmüket!

