

## **Helyi elitek szerepe a helyi fejlesztésben<sup>1</sup>**

### **A kutatási program rövid ismertetése**

A 2017-ben végzett DOMUS csoportos kutatási program a székelyföldi rurális elitek körében vizsgálta az intézményi szerepek és a személyes identitáskomponensek összefüggéseit a helyi fejlesztési gyakorlat és az ehhez kapcsolódó narratívák kontextusában. A kutatási téma elemzésére a térségi kutatási tapasztalatok, a helyi elitekkel készített interjúk és a személyes megfigyelésen alapuló terepmunka biztosított lehetőséget. Az elvégzett munka bemutatása során fontos szerepet kapott a székelyföldi térségre vonatkozó fejlesztéspolitikai következtetések megfogalmazása. Jelen ismertető írás a kutatási program eredményeit összegző tanulmány szerkezetét figyelembe véve, vázlatosan mutatja be a fontosabb következtetéseket: röviden ismerteti a kutatás szakmai előzményeit és a téma indokoltságát, a kutatási módszereket, a narratívák rögzítésének témaköreit és a kapcsolódó eredményeket, valamint a fejlesztéspolitikai következtetéseket.

### **Szakmai előzmények és a téma indokoltsága**

A DOMUS program támogatásával több csoportos munka keretében vizsgáltuk a székelyföldi térség fejlesztéspolitikai vonatkozásait. Ebben a keretben került sor esetelemzések, interjúk adatfelvételek révén olyan témák szakmai elemzésére, mint a település léptékű lokális identitások rehabilitációs folyamatai (Bíró et al. 2011, 2019) és a települések újrapozicionálásával kapcsolatos lokális fejlesztéspolitikai kezdeményezések, az innovatív jellegű helyi fejlesztési programok új modelljeinek vizsgálata (Bíró et al 2016, 2019). Fontos következtetések az eddigi kutatások alapján: a térség dominánsan rurális jellegű, a lokalitásoknak sajátos, társadalomtörténeti alapozottságú

---

<sup>1</sup> Az ismertetés az MTA DOMUS Programjának támogatásával szervezett csoportos kutatási eredményei alapján készült 2017-ben. Témavezető: Bíró A. Zoltán. Csoporttagok: Sárosi-Blága Ágnes, Székely Kinga Katalin, Silló Ágota. A kutatási program eredményei rövidített változatban publikálásra kerültek a Bodó Julianna által 2019-ben szerkesztett kötetben: Vidék és társadalom. Domus csoportos kutatási programok. Státus Kiadó, Madéfalva. 2019. ISBN 978-606-661-057-5. 167-192. old. <https://kamintezet.ro/wp-content/uploads/2020/06/Domus-19-BT-167-192-1.pdf>

térségi szerepük van. Ebből adódóan szükségszerű és hasznos elemzési továbblépésnek az mutatkozik, hogy megvizsgáljuk (1) az ezekben a folyamatokban meghatározó szerepet játszó helyi vezetők (polgármesterek, más helyi leaderek) szerepét, valamint (2) ezen szerepek működésének fejlesztéspolitikai vonatkozásait (előnyök, korlátok, továbblépési lehetőségek).

Fontos megjegyezni, hogy a vizsgált térségben a helyi fejlesztéshez kapcsolódó célkitűzések és programok felértékelődése már az EU-hoz való csatlakozás előkészítési fázisában megkezdődött a fejlesztési források kapcsán. Az I. fázisban a fókusz az infrastrukturális fejlesztéseken volt: útépítés, vízhalózat, szennyvízhalózat, gázhalózat, közterületek felújítása, középületek felújítása vagy építése stb. A II. fázisban változások történtek a helyi fejlesztésekhez és programokhoz való viszonyulásban: előtérbe került a versenyképességre való fókuszálás, a bottom-up típusú, endogén adottságokra alapozó helyi fejlesztés. Egy közelítés figyelhető meg az „új vidékfejlesztési paradigma” szemléletéhez és módszertanához, ami szakmailag megalapozott, de csak részben nyert teret a térségben (Van der Ploeg et al. 2000). A rurális települések diverzifikációjával kapcsolatban Székely (2016) végzett átfogó kutatást, és településtípusokat határozott meg a fejlesztési előzmények, adottságok, helyi elitnek szerepvállalásai alapján.

A tereptapasztalatok azt mutatják, hogy a helyi elitnek meghatározó szerepe van, és a pozíciók, célok, formális és nem formális feladatok kapcsán erőteljesen összekapcsolódik az intézményes szerep és az egyéni feladatvállalási attitűd (személyes identitás). A szerep komplexitásából adódóan a személyes reflexiók és narratívák elemzése újszerű és hasznos kutatási lehetőségeket kínál a helyi fejlesztési folyamatok belső világának, dinamikájának megismerésére. Ilyen értelemben pályázatunk célja az volt, hogy feltáró jellegű kutatást végezzünk, amelynek eredményeként leírható a helyi fejlesztési folyamatokban kulcsszerepet játszó helyi leaderek tényleges „mozgáster”, az intézményes és személyi komponensek sajátos keveredései módja, ennek a komplex szerepnek a lokális kontextusba való beágyazottsága. A térségben zajló lokális léptékű helyi fejlesztési folyamatoknak azt a belső dinamikáját igyekeztünk megragadni, amely a forrásszerzéssel, az ügyintézésrel és az eredmények megjelenítésével kapcsolatos diskurzus mögött húzódik meg. Hipotézisünk szerint ez meghatározza a helyi fejlesztési folyamatok alakulását, településenként eltérő módon.

## Módszerek

A kutatás keretében 20 interjú készítettünk rurális településen dolgozó polgármesterekkel és más szerepet betöltő elitekkel. Arra törekedtünk, hogy a helyi fejlesztéssel kapcsolatos gyakorlatra irányuló narratívák rögzítése mellett figyelembe vegyük

ezeknek a narratíváknak (és a mögöttük álló szerepeknek) a lokális környezetét is. Ehhez szükség volt helyi terepmunkára, a települések és a fejlesztési praxis megismerésére, az interjúra felkért vezető személy egyéniségének és tevékenységnek alaposabb megismerésére is. Ezzel a munkával - az elitszerepek értelmezése révén – a térségi lokális közösségek működésének olyan mintázatairól kívánunk információkat szerezni, amelyek fontos szerepet játszanak a térségi modernizációs folyamatokban (nyitottság versus bezárkózás, adaptáció versus változatlanóság).

A narratívák rögzítésének témakörei:

- A helyi fejlesztéssel kapcsolatos eddigi eredmények vezetői interpretációja
- A lokális jellegű támogató tényezők, és a fejlesztéspolitikai folyamatokat korlátozó tényezők nevesítése, értelmezése, értékelése
- A lakosság egésze, illetve a helyi érdekcsoportok/településrészek szerepvállalásával kapcsolatos vezetői attitűdök
- A döntés előkészítési és döntéshozatali munka értelmezése, értékelése
- Az intézményen belüli munkatársi kapcsolatok kezelési módozatai
- A település (esetenként a község) egészét érintő menedzser szerep interpretációja
- A polgármesteri vagy egyéb kulcsfontosságú elit szerep helyi mozgásterének értelmezése
- A település pozicionálásával kapcsolatos attitűdök megismerése (kifele, befele)
- Az elit szerep építésével kapcsolatos egyéb témák (amennyiben ezek észlelhetők)

A következőkben jelen elemzés a kutatási eredmények bemutatásának három témakörével foglalkozik.

### **A fejlesztési programokhoz kapcsolódó munkavégzés narratívái**

„Nagyon sok munka az intézményen belül” és „Nagyon sok nehézség, a külső tényezők okán” – ez a két pólus határozza meg a helyi fejlesztési munkához kapcsolódó elit narratívákat. A saját munkavégzés mindig többes szám első személyben kerül bemutatásra, és ezen a hivatali munkatársakat kell érteni, nem a lakosságot vagy a külső szakértőket. A közös intézményi munka értékelése egyértelműen pozitív, a minősítések és a fokozások kivétel nélkül az elvégzett munka nagy volumenéhez kapcsolódnak. Az intézményi munkához kapcsolódó jelzők lehetnek formailag negatívak („nagyon sokat kínlódtunk”, „keserves munka volt” stb.), más esetekben egyér-

telmően pozitív tartalmú minősítések) ”nagyon jól dolgoztunk”, „dicséret illet mindenkit a hivatalban”, „ha kellett, éjszaka is jöttek dolgozni” stb. A pozitív hozzáállást jelző megfogalmazások rövidke vagy egy szavasak (pl: jó, sikerült, szép), vagy pedig a program tényszerű teljesítését jelző kifejezéseket használják (megcsináltuk, megvalósítottuk, sikerült megépíteni, befejeztük, a támogatásnak köszönhetően megoldottuk stb.). A külső akadályozó, vagy gondot okozó tényezők bemutatása más jellegű: panaszkodó, negatív hangvételű mondatok, kijelentések sorozatába ágyazzák bele a panaszokat, rossz tapasztalatokat.

Jellemző példák:

- Túlságosan sokat kell dolgozni, túlórázni kell, nem gondoltam volna, hogy sikerül véghezvinni.
- Nehéz volt, soron kívül igénybe kellett venni a munkatársakat, nagyon sok nehézséggel járt, este bejöttünk és reggelig dolgoztunk.
- Rendkívül sok a bürokrácia ezekkel a programokkal, értelmetlenség, fölösleges papírok, amit többször is meg kell csinálni.

A munkavégzéssel kapcsolatos narratívák saját világ – külső világ típusú oppozíciót termelnek. Jellemző tartalma ennek a megközelítésnek, hogy a helyi fejlesztés érdekében végzett munka tulajdonképpen nem a helyi világ szerves része, sokkal inkább egyfajta kényszer, a külső tényezők által kikényszerített tevékenység. Olyasvalami, amivel nem azonosulnak, akik végzik, inkább csak kötelességszerűen viszonyulnak hozzá. Ez a narratív beállítás – bár közösségi magatartásként jelenik meg, mint a hivatal munkatársainak a hozzáállása – jól jelzi az elitszerepet betöltő személynek a saját (nem hivatali) viszonyulását is. Az intézményi szerep nem engedi meg a helyi fejlesztés explicit negatív értékelését, a személyes szerep azonban teret ad az ezzel kapcsolatos munkavégzés nyelvi-szimbolikus síkon történő eltávolításának, illetve lefokozásának.

## **A saját vezetői pozícióra vonatkozó állítások**

A szövegekben az egyes szám első személy használata nagyon ritkán fordul elő. Az interjúalanyok a saját munkájukra, vezetői pozíciójukra, egyéni álláspontjukra vonatkozó kijelentéseket személytelen formában, vagy többes szám első személyben közlik. A munkavégzés tartalmi elemeit nagyon ritkán említik, csak elvéve fordul elő példa, konkrét eset elbeszélése, ezzel szemben nagyon sok a rövid, tömör, értékelő reflexió. Az ezekben a szövegrészekben megjelenő értékelések és minősítések rendszerint olyan rövid, tömör, tézisszerű kijelentések (talán még célszerűbb a „kinyilat-

koztatás” kifejezést használni), amelyek nem igényelnek és nem is tesznek lehetővé részletezést vagy árnyalást. Minden kijelentés egybe burkolt önjellemzés is.

Néhány példa:

- Ide kötél idegrendszer kell (Nekem van).
- Rengeteg a munka, ami kívülről nem látszik (Én tudok sokat dolgozni).
- Aki nem bírja a gyűródést, az ne álljon oda (Én bírom a gyűródést).
- Türelmesnek és kitartónak kell lenni (Én türelmes és kitartó vagyok).
- Egész nap rendelkezésre kell állj.
- Az életét erre kell szentelje.
- Minden felelősség a polgármesteré.
- Nincs olyan, hogy pihensz.
- Nem tudod, hogy mikor miért vesznek elő.

Ezekkel a megfogalmazásokkal egyértelműen jelzik az elit szerep kivételeztségét, fontosságát, és nem utolsósorban azt is, hogy kompetensnek tartják magukat a vezetői szerepre. Ezekben a megfogalmazásokban tulajdonképpen olyan nyelvi-kommunikációs manőverrel találkozunk (az általánossal való helyettesítés), amely (1) inkább eltakarja és nem megmutatja a tevékenységet, illetve (2) felhatalmazást ad arra, hogy az elit szerep megélésében az individuális (nem az intézményi szerepből következő) tartalmak és eljárások szabad működési teret kapjanak.

### **A helyi társadalomhoz való viszonyulás narratívái**

A lakossággal kapcsolatos narratívákban a domináns hozzáállás a következő állításokkal, illetve ezen állítások variációval írható le:

- Jó lenne figyelembe venni.
- Szükséges lenne figyelembe venni, de a gyakorlatban ez lehetetlen.
- Azért nem lehet figyelembe venni, mert a falugyűlésre csak kevesen jönnek el.
- Ha többen jelen vannak a falugyűlésen, akkor a jelenlévők nagy többsége hallgat
- A lakosság véleménye vélemények sokféle, amit mondanak az gyakran ellentmondásos, ezért nem lehet ezeket alapul venni, egyik ezt mondja, a másik mást
- Ha ezekre odafigyelsz, semmit nem tudsz megcsinálni.

Ha értelmezni kívánjuk a fentiekben körvonalazott hozzáállást, akkor mindenekelőtt azt kell figyelembe vennünk, hogy az egyetlen említett konzultációs formát (falugyűlések megtartását) szabályozás írja elő, és a narratívák egyértelműen jelzik, hogy ezt a konzultációs formát a vezetők eredménytelennek, végső soron feleslegesnek tartják, legjobb esetben pedig szereplési lehetőségnek. Más konzultációs formát nem említettek, bár a vizsgált térségben ismert néhány településen a nyomtatott községi hírlevél használata, kevés településen a rádió vagy a helyi TV műsor. További fontos tényező, hogy a konzultációs lehetőség alatt többnyire egyirányú tájékoztatást értenek. Nem jelzik, nem alkalmazzák a gyakorlatban – vagy nem is ismerik – a lakossággal való konzultáció olyan formáit, mint a programokról való előzetes vagy menetközbeni részletes tájékoztatás igénye, a közvélemény kérdőíves feltárása, a digitális eszközöket és technológiákat hasznosító véleménykérés különféle formái, a lakossági csoportok képviselőivel való konzultáció vagy csoportos érdekegyeztetés. Nem jelzik azt sem, hogy ezeknek a formáknak a kialakításában a hivataloknak vagy a vezetőknek felelősége lenne. Ezekbe a narratívákba nem kerül bele a személyes egyeztetés gyakorlata, amely a tereptapasztalatok szerint sokféle formában és sűrűn zajlik. Ugyancsak a tereptapasztalatok alapján jelezhetjük azt, hogy az egyeztetések helyszíne sok esetben a hivatal, illetve az egyeztetési helyzetekben mindig egyértelmű a hivatali szerep kinyilvánítása, ennek ellenére az ilyen beszédesemények és találkozási helyzetek mind a megfogalmazás, mint a viselkedés terén egyértelműen a személyiséget hozzák előtérbe, és nem a hivatali szerepet. Egész sor nyelvi és metanyelvi elem termeli ezekben a találkozási helyzetekben a beszédesemény informális és bizalmas jellegét, a vezető ezekben a helyzetekben egyes szám első személyben fogalmaz, és hozzáállását *expressis verbis* személyes véleményként közli (kivétel, ha jogi lehetőséget vagy korlátot idéz). Az ilyen beszédesemények személyes és izgalmas jellegét igazolja az a tény is, hogy tartalmi, formai tekintetben vagy az eredményességet illetően nincsen különbség a hivatal falai közt zajló egyeztetés vagy az utcán alkalmi találkozási helyzetben kialakult egyeztetési események között.

Összességében a lakossággal (a lokális társadalommal) kapcsolatos állítások köre azt jelzi, hogy a megkérdezett elitszereplők nem kezelik partnerként a helyi lakosságot, ezt – az előírt tájékoztatók formális teljesítésén túl – az esetek többségében nem tartják sem szükségesnek, sem pedig hasznosnak. Ha vannak is az állítások között ilyen szövegrészek (a lakossággal való kapcsolat fontosságának, szükségességének említése), a gyakorlati kivitelezéssel kapcsolatos szövegrészek azt jelzik, hogy a gyakorlat nem az elvi álláspontok szerint alakul.

(...)

A helyi társadalommal való kapcsolatok gyakorlata – a kisszámú, formalizált és mellékesként kezelt tájékoztatási helyzettől eltekintve – döntően személyes jellegű. Az elit szerep nagymértékű perszonalifikációja természetesen elemezhető az előnyök és hátrányok szemszögéből is, az azonban külön elemzés tárgya lehet. Témánk szempontjából arra törekedtünk, hogy jelezzük a hivatali elitszerep és a személyes szerep összekapcsolódását, mégpedig abban a tekintetben, hogy a helyi közösséggel való kapcsolat működtetésében a hivatali szerep tág teret ad a személyes aspektusok (attitűdök, értékek, tudások, érdekek) érvényesítésére, és ezt a gyakorlatot a helyi társadalom nem csupán tudomásul veszi, hanem a maga során vissza is igazolja, erősíti.

### **A kutatás fejlesztéspolitikai következtetései**

Az intézményi szerep és a személyes identitás jelentősebb mértékű összekapcsolódása tartóssá teszi a szerepet. A vezető ragaszkodik a szerephez és a lakosság támogatja ebben. Egyre nagyobb az esélye annak, hogy a vezető szerepből való visszalépés a vezető döntésétől függ. A vezető szerepre potenciálisan pályázók visszalépnek a megmérettetésétől. Kialakul a lokális beágyazottság magas foka. Ez nem feltétlenül jelent egyértelmű lakossági támogatást vagy pozitív megítélést. Inkább arról van szó, hogy az elitszerep oly módon épül bele a helyi közösségi tudásba, hogy cseréjének a nyelvviszimbolikus és kognitív költségei az évek teltével egyre magasabbak.

Az intézményi szerep és a személyes identitás jelentősebb mértékű összekapcsolódása a vezető személy oldalán ahhoz vezet, hogy a munkájához kapcsolódó kompetenciák bővítését vagy cseréjét nem tartja indokoltnak. A szerep önmagában fejlődési korlátként is működik. Kialakul a vezető oldalán az a benyomás vagy explicit meggyőződés, hogy ha újabb kompetenciákat szerezne, akkor az identitása megváltozna, és a változás a szerep tartósságát veszélyezteti.

Az intézményi szerep és a személyes identitás jelentősebb mértékű összekapcsolódása a vezető személyét a településen belül és a településen kívül emblematikussá teszi. A külső aktorok számára a település egyre inkább a szóban forgó vezető nevével, személyével, álláspontjával, szándékával azonosul, attól függően, hogy milyen konkrét helyzetben kerül szóba a település.

A tartósan működtetett vezető szerep a saját települést fokozatosan egyre jobban fölértékeli a környező településekhez viszonyítva. Ez a folyamat a településközi együttműködés korlátjaként is funkcionálhat.

Az intézményi szerep és a személyes identitás jelentősebb mértékű összekapcsolódása ahhoz vezethet, hogy egyes fejlesztési lehetőségek, területek vagy programok a vezető attitűdje függvényében fölértékelődnek vagy leértékelődnek. Ez azzal jár, hogy az adott település fejlesztéspolitikai „sorsa” egyre nagyobb mértékben függ a vezető

attitűdjeitől. A külső források esetében ez a hatás kevésbé mutatkozik meg, bár ezen a téren is tetten érhető abban, hogy a vezető miként viszonyul a külső szakértőkhöz (tervezés, forrásbevonás, kivitelezés), a bürokratikus ügyintézéshez, a kijárási technikákhoz stb. Sokkal nagyobb a vezetői attitűdök befolyásoló szerepe a bottom-up típusú, endogén adottságokra vagy helyi finanszírozásra alapozó programok esetében. A térségre általában jellemző az, hogy a helyi pénzügyi források odaítélésében a személyes érdekek vagy kapcsolatok nem kapnak fontos szerepet, ezzel szemben a vezetőnek az adott fejlesztési területhez való személyes attitűdje meghatározó (pl. kedveli-e ezt vagy azt a sportágat, a népi táncot stb.).

Az intézményi szerep és a személyes identitás jelentősebb mértékű összekapcsolódása ahhoz is vezethet, hogy a személyes vezetői attitűd vezetői kompetenciaként jelenik meg vagy ténylegesen is vezetői kompetenciaként kezd működni. Ha ez a helyzet kialakul, akkor a bottom-up típusú, endogén adottságokra vagy helyi finanszírozásra alapozó programok egyértelműen a helyi vezető attitűdjeinek függvényében alakulnak.

Kutatásunk a helyi fejlesztés problémakörét illetően új témakörre hívta fel a figyelmet (a helyi elitok szerepének alakulása), megközelítési és elemzési módja révén az eddigi vizsgálatoktól eltérően a mélyebb összefüggésekre irányítja a figyelmet. A kutatás továbbvitelére egyfelől az új megközelítés szélesebb körben való alkalmazása jelent lehetőséget. Másfelől pedig a kutatás hasznosítási lehetőséget kínál azáltal, hogy a térségi fejlesztéspolitikai tervezés új dimenziójára (a leader szerepek menedzsmentje) hívja fel a figyelmet. Feltáró jellegű kutatásunk eredményei alapján lehetőség nyílik komplex, nagyobb volumenű kutatások, illetve részterületekre irányuló kisebb programok szakmai tervezésére, a témával való térségi foglalkozás rendszeresítésére.

## **Felhasznált irodalom**

- Biró, A.Z. - Krézsek, E - Ozsváth-Berényi, H. – Aczél, Zs. – Biró, Z.Z. (2019): Nemzeti identitás – lokális identitás – versenyképesség (2011). In. Bodó, J. (szerk.) Vidék és társadalom. Domus csoportos kutatási programok. Státus Kiadó, Madéfalva, 39-72. old.
- Biró A.Z. - Gergely, O. – Székely, K. K. – Ozsváth-Berényi, H. – Bogyor, I. - Biró Z.Z. (2019): Helyi fejlesztés és innováció a székelyföldi rurális térségben (2016). In. Bodó, J. (szerk.) Vidék és társadalom. Domus csoportos kutatási programok. Státus Kiadó, Madéfalva, 145-146. old.
- Ploeg, J. D. van der - Renting, H. - Brunori, G. - Knickel, K. - Mannion, J. - Marsden, T. - De Roest, K. - Sevilla-Guzmán, E. & Ventura, F. (2000): Rural



Development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, 40(4), 391–408. DOI: 10.1111/1467-9523.00156.

Székely, K.K. (2016): Településszintű térséganalízis a Csíki-medencében – módszertani kihívások. *Pro Scientia Ruralis* I. évf. 2-3. 159-176.