

Inkluzív önkormányzat-építés



SZÁMADÓ RÓZA

Dialóg Campus

INKLUZÍV ÖNKORMÁNYZAT-ÉPÍTÉS

ÖNKORMÁNYZATI SZAKTANÁCSADÓ
SZAKIRÁNYÚ TOVÁBBKÉPZÉSI SZAK

Sorozatszerkesztő: Tózsá István

Számadó Róza

INKLUZÍV ÖNKORMÁNYZAT-ÉPÍTÉS

Az Inkluzív önkormányzat
és fejlesztéspolitika I. című tantárgy
egyetemi tankönyve

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés” című projekt,
A helyi önkormányzati közszolgálati stratégiafejlesztési képességek erősítése című
KÖFOP -2 1.2. – VEKOP 15-2016-00001.6. számú alprojektje keretében jelent meg.
Alprojektvezető
Kristó Katalin

Szakmai lektor
Bajnok Andrea

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© Szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés
és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben
sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel,
azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

1. Tartalom

Előszó	7
1. Bevezetés az első kötethez	9
2. Az inkluzivitás fogalma, a téma fontossága	11
2.1. Inkluzivitás kérdésköre és megjelenése	11
2.2. A kérdés vizsgálatának szükségessége	12
3. Keretek, elvárások, szükségletek és változások az önkormányzatok működésében	23
3.1. A jelenlegi önkormányzati rendszer kialakulása és működése	23
3.2. Az önkormányzati rendszer megújítása	25
3.3. Fejlesztési környezet	31
4. Alapelvek és fejlesztés	39
4.1. Az EU kohéziós politikájának alapelvei	39
4.2. Programozás, fejlesztés és tervezés	42
5. Hatékony és inkluzív, részvételen alapuló tervezés	51
5.1. A közösségfejlesztés fontossága	51
6. Közösségi fejlesztési technikák, a folyamat támogatásához szükséges készségek és képességek	59
6.1. Közösség- és településfejlesztés, mint lehetőség	59
6.2. A társadalmi részvétel módja és mélysége	61
6.3. Az önkormányzatok szerepe	64
6.4. A társadalmi részvétel technikái: hagyományos és modern eszközök	65
6.5. A közösségi részvételi folyamatok támogatásához szükséges készségek és képességek	67
6.6. Hatékony csoportvezetés – facilitáció	68
7. Módszertani alapozás vagy alkalmazkodás módszertana?	71
7.1. Változékony világunk jellemzői	72
7.2. Új megoldások a turbulens világban való boldoguláshoz	73
7.3. A változás természete	77
7.4. Jövőválasztás	81

8. Szolgáltató önkormányzat	85
8.1. Szolgáltató állam – szolgáltató önkormányzat	86
8.2. Szolgáltató önkormányzat – inkluzív önkormányzat	87
9. A helyi társadalmi befogadás szélesítése	89
9.1. Állampolgári részvétel a településfejlesztésben	89
9.2. Marginalizált csoportok – társadalmi befogadás	92
9.3. A szegénység hatásai	95
9.4. Gazdaságpolitikai megközelítések	97
10. Önkormányzati kommunikáció	109
10.1. A kommunikációról általában	109
10.2. A kommunikáció általános modellje	110
10.3. Hatékony önkormányzati kommunikáció	111
10.4. web 2.0 a participatív tervezésben	114
Irodalomjegyzék	117
Jegyzékek	123
Ábrajegyzék	123
Táblázatjegyzék	123
Melléklet	125

Előszó

Az „inkluzív önkormányzat” koncepciójának kialakítására, az önkormányzati működés inkluzivitásának vizsgálatához szükségesnek vélt tudásanyag összegyűjtésére és oktatására először 2014-ben került sor. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE)¹ által megvalósított képzési programban 300 önkormányzati szakember vett részt.

Már a tervezés során rögzítették, hogy a pilotképzés keretében szükséges az oktatási, módszertani, gyakorlati tapasztalatok gyűjtése a tananyagok fejlesztése és szakmai koherenciájának biztosítása érdekében, az igényeknek és a valós szükségletnek megfelelően. Így az egyetem a teljes hallgatói körben végzett kérdőíves felmérés keretében térképezte fel² a hallgatók véleményét két fő kérdéskörben. Az első kérdéskör a tananyag újszerűségére, innovációs tartalmára vonatkozott, a második kérdéskör a párhuzamos tartalmi átfedésekkel, szakmai koherenciával foglalkozott, illetve lehetőséget biztosított fejlesztési javaslatok megfogalmazására. A hallgatók az innovativitás kapcsán jelezheték a kérdőívben, hogy a tantárgy tartalmaz-e a korábbi ismereteikhez képest új tudást, vagy korábbi tudásukat frissítette fel, helyezte új megvilágításba, illetve tette naprakésszé. Továbbá minősítették a megismert tananyagot abból a szempontból is, hogy véleményük szerint a tantárgy részben vagy teljes egészében tartalmazott-e új, innovatív ismereteket.

A kérdőívet a 300 hallgatóból 171 fő töltötte ki, és 89 fő tett konkrét észrevételt és javaslatot (52%). Jelentős volt azoknak az aránya, akik nem javasoltak változást a tananyagban (36%). A véleményt alkotó hallgatók 27%-a azt szorgalmazta, hogy az oktatás jobban fókuszáljon a gyakorlatra esettanulmányok, példák alkalmazásával.

Az Inkluzív önkormányzat tantárgyat – a felmérés tanúsága szerint – a hallgatók a kurzus leginnovatívabb tárgyának minősítették. A kurzus tematikájának figyelembevételével az a megállapítás született, hogy az inkluzív önkormányzat a szak központi tárgya. A válaszadók 57%-a teljes egészében, 35%-a pedig részben innovatívnak tartotta ezt a tananyagot, és 8%-a jelezte, hogy a tantárgy a korábbi tudását helyezte új megvilágításba, illetve tette naprakésszé. A visszajelzések, a hallgatói és egyéb szakmai javaslatok alapozták meg az új tematika keretében a tantárgy jelenlegi felépítését.

Az *Inkluzív önkormányzat és fejlesztéspolitika* címet viselő tantárgy első féléve, az Inkluzív önkormányzat-építés, az önkormányzati szaktanácsadó szakirányú továbbképzés keretein belül a majdani „önkormányzati szaktanácsadó” inkluzivitás megvalósításához szükséges ismereteinek, képességeinek és kompetenciáinak – elsősorban elméleti – fejlesztésére koncentrált. A jegyzet megkísérli a transzparens és inkluzív önkormányzat elérési

¹ Az NKE az ÁROP-2.-2.-22-2013-001. számú *Képzések a konvergencia régióban lévő önkormányzatoknak* című projekt keretében fejlesztette ki az Önkormányzati szaktanácsadó szakirányú továbbképzési szakot (III. pillér keretében valósították meg).

² A felmérést Csuth Sándor végezte 2014-ben az NKE megbízásából, a megállapítások az általa összeállított *Javaslat a tananyagok továbbfejlesztésére*, a pilotprogramban szerzett tapasztalatok és kérdőíves felmérésből származnak.

lehetőségeinek ismertetését: az önkormányzati működést segítő lakossági részvételre, a bevonásra, az inklúzióra, annak módszertanára fókuszál, és megvizsgálja a lehetséges előnyöket, valamint a figyelemmel kísérendő esetleges nehézségeket és ezek hatásait a helyi fejlesztéspolitika megvalósítása során. Alapoz – a teljesség lehetősége nélkül – a számos és elérhető szakirodalomra, a sokszínű tapasztalatot feldolgozó módszertani kiadványokra, amelyek fontosnak vélt részeit változatlan formában ismerttettem. A tankönyv elméleti összefoglalónak tekinthető, amelyet a második félévben kiegészít az *Inkluzív tervezés – önkormányzat és fejlesztéspolitika* tantárgy, amely a hazai, Helyi Közösségi Akadémiák³ (HKA) program megvalósítása során szerzett empirikus tudás mellett más ismert programok, módszerek tapasztalatait is beépítve – egyetlen gyakorlati tárgyként – hatékonyan járul hozzá a gyakorlati képzés megvalósításához és eredményeihez. Hasznos kíván lenni a hallgatók terepmunkája és az annak során elvégzendő feladatok számára, mindezt a részvételen alapuló, helyi közösségi tervezési metódus felhasználásával.

A szerző

³ Az NKE az ÁROP-2.-2.-22-2013-001. számú *Képzések a konvergencia régióban lévő önkormányzatoknak* című projekt keretében valósították meg 77 helyszínen a *Helyi Közösségi Akadémiák* program és annak a tapasztalatok alapján véglegesített módszertana (II. pillér keretében jött létre).

1. Bevezetés az első kötethez

A társadalmi elvárásokra, a szabályozásra, az önkormányzati szakemberek által megfogalmazott igényekre, valamint a szükségletekre reagálva – a gyakorlati megközelítést nem feladva – az első kötet inkább elméleti nézőpontból közelített a témához, míg a második kötet lényegesen több gyakorlati elemet tartalmaz.

A jegyzet első kötete az alapvető fogalmi tisztázásokat követően – az „inkluzív önkormányzat” koncepciójának kibontásához – áttekinti a téma szempontjából releváns nemzetközi és hazai szabályozást, az állampolgári elvárások változását, valamint az Európai Unió fejlesztési koncepcióinak, céljainak hatását az önkormányzatok fejlesztési tevékenységének szerepének változására. Bemutatja továbbá azokat az alapelveket, amelyek mentén az integrált, komplex fejlesztési eszközök alkalmazása hatékony és inkluzív folyamatok tervezéséhez vezethet. Annak érdekében, hogy a hallgató tudatában legyen annak, hogy az ilyen típusú folyamatok támogatása speciális fejlesztési technikákat, készségeket és képességeket kíván, áttekintjük az elvárásokat és a szükséges módszertani alapot is.

Az állampolgári elvárások változásának hatására előtérbe kerülő szolgáltató önkormányzati szemlélet, a szolgáltató önkormányzati működés lehetséges megközelítéseinek bemutatása elengedhetetlen része a felkészítésnek, ugyanúgy, mint a helyi társadalmi inklúzió szélesítésének, megvalósításának feldolgozása, valamint kiemelt figyelmet kap az önkormányzati kommunikáció.

A tananyag első kötete a hallgatókat olyan tudáselemekkel kívánja felvértezni, amelyek hasznosak lehetnek a leendő önkormányzati szaktanácsadó számára: megfelelő háttértudást jelentenek egy konkrét önkormányzat esetében – a feladatok magas színvonalú ellátásához szükséges stratégiai keretek megteremtésében. Az összeállított tudásanyag közvetlenül támogatja a 2014–2020-as fejlesztési és programozási ciklus által elvárt integrált megközelítést, továbbá a közösségvezérelt helyi fejlesztésekhez kapcsolódó települési és térségi munkát.

Hosszú távon, az elsajátított tudás minél szélesebb alkalmazása hozzájárul a felelős, öngondoskodó és a helyi erőforrásokkal fenntartható, helyi közösségre építő önkormányzati működéshez. A tananyag olyan megközelítési módot alkalmaz, amely szándéka szerint szemléletváltásra ösztönöz.

A tantárgy keretén belül összefoglalt ismeretek az elmúlt évtizedek különböző fejlesztési programjainak, a különböző szakterületek módszertani kezdeményezéseinek és kutatásainak köszönhetően, egy meglehetősen széles szakirodalmi háttérrel rendelkező területre vonatkoznak. E jegyzetnek nem lehet célja a terület teljes elméleti és gyakorlati hátterének a bemutatása, mivel szétfeszítené mind a jegyzet, mind az oktatás kereteit. Az sem lehet a jegyzet célja, hogy egy univerzális, minden önkormányzat esetében egyaránt alkalmazható forgatókönyvet adjon közre a részvételi tervezésre vonatkozóan: ilyen nem létezik. *Az ideális közösségi tervezési folyamat, az ideális inkluzív önkormányzat az adott hely lehetőségein belül, a konkrét helyzethez igazodik, nyitott és rugalmas.*

Vákát oldal

2. Az inkluzivitás fogalma, a téma fontossága

Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció, az Európa 2020 Stratégia, a Nemzeti Reformprogram, illetve a Partnerségi Megállapodás által rögzített célkitűzések között kiemelt helyen szerepel a közszolgáltatások hatékonyságának fejlesztése, egy ügyfélközpontú, szolgáltató állam kialakítása és működtetése, amelynek teljesítése nem képzelhető el az önkormányzatok fejlesztése, szerepvállalása nélkül. Az önkormányzatok feladatainak jelentős része kapcsolódik a helyi közösség tagjainak minél nagyobb mérvű és minél tágabb körre kiterjedő részvételéhez mind magában a helyi közösség életében, mind a közösséget érintő ügyek, folyamatok, döntések esetében.

A fejezetben bemutatom az *inkluzív önkormányzat* fogalmát és ismérveit, amelyek alapján a fenti célok elérését segítő, a helyi erőforrások bevonásával működő, hatékony önkormányzati működés érhető el.

2.1. Inkluzivitás kérdésköre és megjelenése

Az inklúzió fogalmának nem létezik egységes definíciója, ami megszokott a társadalomtudományokban; a nemzetközi szakirodalomban így valamelyest eltérő az a szemantikai tartomány, amelyet lefed. Németországban az inklúzió fogalmának megjelenését az integrációból eredeztetik. Inklúzióról csak 2002 óta beszélnek az angolszász szakirodalomban, amikor megjelent Andreas Hinznek a témát meghatározó tanulmánya.⁴ Az írás az integrációt tág fogalomként definiálja: ha valami jó, haladó vagy segítőkész – akkor az integratív is egyben. Hinz szerint a legfontosabb különbség, hogy az integráció csoportokba oszt, az inklúzió viszont heterogén csoportról beszél, ahol az együttélés, együtt érvényesülés kap hangsúlyt. Ausztriában az inklúzió mint az integráció gyakorlati megvalósításának minőségi eszköze jelenik meg. A francia szakirodalom az inklúziót egyszerre folyamatként és célként értelmezi, Olaszországban az inklúzió fogalma egyet jelent az egyenlő bánásmód követelményével. Spanyolországban az inklúzió a különbözőség olyasfajta elfogadása és értékelése, amely hozzátartozik az alapvető emberi jogokhoz. „Egyes angolszász országokban (Nagy-Britannia, USA) az inklúzió fogalma széles körben elterjedt, számos intézmény, civil szervezet foglalkozik terjesztésével tanácsadás, konferencia és egyéni fejlesztés révén. Megfogalmazásuk szerint az inklúzió mindenkiről és mindenkinek szól, közösséget képez és megtanít együtt élni különböző emberekkel. Nem a másságot, az akadályozottságot próbálja megszüntetni, hanem feltárja az egyéni képességeket, és lehetőséget nyújt

⁴ HINZ, Andreas (2002): Von der Integration zur Inklusion – terminologisches Spiel oder konzeptionelle Weiterentwicklung. *Zeitschrift für Heilpädagogik* 53. 354–361.

ezek kibontakoztatására és alkalmazására egy közösségben. A különbözőséget nem hátránynak, hanem lehetőségnek tekintik.”⁵

Hazánkban az inklúzió értelmezése, kutatása elsősorban az oktatási integrációhoz kapcsolódik, jelezve azt, hogy az inklúzió területi kapcsolódását maga az inklúziós tér határozza meg. Kijelenthető, hogy az inkluzivitás nem csak, mint oktatáspolitikai kérdés fontos és vizsgálendő, hanem kiemelten fontos a társadalmi szint, a társadalmi inklúzió vizsgálata. Az önkormányzatok, mint a társadalom lokális kormányzati építőkövei által működtetett inkluzivitási szintek különös érdeklődésre tarthatnak számot. A lisszaboni stratégia megkezdése óta az Európai Unió a társadalmi inkluzivitást jogi és stratégiai formában is használja, mint fontos megközelítést, és az inkluzív növekedés az Európa 2020 Stratégia 3 fő prioritása közül az egyik.

Az inkluzív megközelítés háttérében a platformalapú gondolkodás felé való elmozdulás növekedése található, amelyet a kölcsönösség jellemez. Mondhatjuk, hogy társadalmi térben az inkluzivitás alatt azokat a céltudatos és folyamatos tevékenységeket értjük, amelyek elősegítik az adott területen az érintettek teljes körének a sikeres részvételét.

2.2. A kérdés vizsgálatának szükségessége

Az inklúzió, az inkluzív önkormányzat témája különösen aktuális az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió, az Európai Unió által megfogalmazott stratégiai célok és prioritások, a hazánkban lezajlott közigazgatási reform, és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) tükrében.

Az Európa 2020 Stratégia, a Nemzeti Reformprogram, illetve a Partnerségi Megállapodás által rögzített célkitűzések között kiemelt helyen szerepel a közszolgáltatások hatékonyságának fejlesztése, egy ügyfélközpontú, szolgáltató állam kialakítása és működtetése, amelynek teljesítése nem képzelhető el az önkormányzatok fejlesztése, szerepvállalása nélkül.

2.2.1. Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió⁶

Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (OFTK) egyik fő funkciója, hogy megalapozza a 2014–2020-as időszak fejlesztési prioritásait és kijelölje a hosszútávú fejlesztési irányokat. Ennek keretében kiindulva az ország társadalmi, gazdasági, valamint ágazati és területi fejlesztési szükségleteiből meghatározza a fejlesztéspolitikai célokat és elveket, hosszútávú jövőképet rögzít, amelynek célrendszere 2030-ig szól és *tudatos, közösségi alapon szerveződő Magyarországról* vizionál.

Megfogalmazott fejlesztési prioritásai az Európai Unió Európa 2020 Stratégiájához és a kapcsolódó, 2014–2020 közötti programfinanszírozási időszakhoz illeszkedik, így hosszú és középtávú üzeneteket is közvetít.

⁵ Elérhető: http://janus.ttk.pte.hu/tamop/tananyagok/inkluzio_a_felsooktatásban/mltnyossg__inklzi.html (Letöltés dátuma: 2014. 06. 20.)

⁶ OFTK Elérhető: www.terport.hu/webfm_send/4616 (Letöltés dátuma: 2014. 11. 15.)

A Koncepció az uniós támogatáspolitikai keretcéljait és keretszabályait az EU szintjén rögzítő Közös Stratégiai Kerethez illeszkedve, azokhoz hozzájárulva orientálja a hazai fejlesztési- és területfejlesztési politikát. Az OFTK fejlesztéspolitikai céljai és elvei képezik az Európai Bizottság és Magyarország között a 2014–2020 közötti uniós források felhasználására kötetlen Partnerségi Megállapodás koncepcionális hátterét, megalapozza a 2014–2020 közötti uniós források felhasználásra irányuló hazai operatív programok tartalmát, továbbá orientálja a hazai fejlesztési célú források felhasználását is.

Az OFTK által megfogalmazott nemzeti jövőkép szerint Magyarország 2030-ban Kelet-Közép-Európa egyik vezető gazdasági és szellemi központja lesz, lakosságának biztonságos megélhetést biztosító, az erőforrások fenntartható használatára épülő versenyképes gazdasággal, azzal összefüggésben gyarapodó népességgel, megerősödött közösségekkel, javuló életminőséggel és környezeti állapottal.

2.2.2. Az Európa 2020 Stratégia prioritásai

A 2010 júniusában elfogadott stratégia célja, hogy a célzott időszakban Európa sikeresen ki tudjon lábalni a gazdasági válságból, miközben gondoskodik arról, hogy a tagállamok olyan fenntartható növekedési útra álljanak rá, amely az elkövetkező években jólétet és társadalmi fejlődést hoz számukra. A stratégia egyértelműen leszögezi, hogy Európa akkor lehet sikeres, ha közösen, unióként lép fel. Az Európa 2020 Stratégia prioritásai:

- az intelligens növekedés, amely a tudásra és az innovációra épülő gazdaság kialakítását tűzte ki célul,
- a fenntartható növekedés ösztönzése az erőforrások tekintetében hatékonyabb, méginkább környezetbarát, és versenyképesebb gazdaság elősegítése érdekében,
- az inkluzív növekedés támogatása a magas foglalkoztatás, valamint gazdasági, szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság ösztönzésével.

Ezek a prioritások kölcsönösen erősítik egymást, és jövőképet nyújtanak a 21. század európai szociális piacgazdasága számára, különösen az önkormányzati szektorban.⁷

Az Európai Unió tanácsadó szerveként működő Régiók Bizottsága az Európa 2020 Stratégia végrehajtását vizsgáló 4. nyomon követési jelentésében megállapította, hogy az önkormányzatok lényeges feladatokat látnak el a Stratégiához kapcsolódó legfontosabb szakterületeken. Rögzítette továbbá, hogy e feladatok hatékony ellátása megvalósítható innovatív koordinációs és integrációs eszközök, megközelítések fejlesztése és tesztelése révén a különféle kormányzati szintek között, és a többszintű önkormányzati struktúrában. A Régiók Bizottsága 2014-es véleménytervezetében megállapította, hogy a többszintű kormányzás biztosítja valamennyi kormányzati és közigazgatási szint együttműködését a feladat- és hatáskörök gyakorlása és a döntéshozatal során, ezáltal a szubszidiaritás és a többszintű kormányzás kéz a kézben jár az erős helyi és regionális önkormányzással.⁸

⁷ *Európa 2020 stratégia*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_hu (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

⁸ *About the EU*. Elérhető: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_hu.htm (Letöltés dátuma: 2014. 10. 28.)

A Magyar-program meghatározta a Jó Állam fogalmát, amelyből jól levezethető az összefüggés. A Jó Állam definíciója: „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének-, közösség- és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.

A közjó fogalma, hogy

- az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt,
- az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, tovább örökítése érdekében,
- az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.”⁹

2.2.3. Az *Mötv.* hatásai

Az Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: *Mötv.*) a helyi önkormányzati rendszert több új elem beillesztésével újította meg, megőrizve a demokratikus jogállam alapelveinek a helyi hatalomgyakorlásban is érvényesülő szabályait. Költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítését célozza meg, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre. A közjogi rendszer egészére kiható jelentősége van a jóhiszemű, rendeltetésszerű joggyakorlás elvének és a kölcsönös együttműködés kötelezettségének rögzítése. Elvi jelentőségű újdonság, hogy a helyi választópolgárok önkormányzáshoz való jogának deklarálása mellett kötelezettségeket – öngondoskodást, a közösségi feladatokhoz való hozzájárulást – is előír, meghatározva elmulasztásuk jogkövetkezményeit is. Új elem továbbá a település önfenntartó képességének erősítésére, a helyi erőforrások feltárására, kiaknázására, az öngondoskodás elvének érvényesítésére vonatkozó előírás.

Az önkormányzatok feladatainak jelentős része kapcsolódik a helyi közösség tagjainak minél nagyobb mérvű és minél tágabb körre kiterjedő részvételéhez mind magában a helyi közösség életében, mind a közösséget érintő ügyek, folyamatok, döntések esetében. Az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások sikeressége függ a helyi közösségbe tartozó egyének, csoportok bevonásának szélességétől, mikéntjétől és mélységétől, beleértve a hátrányos, vagy más okokból gyengébb érdekérvényesítő képességgel rendelkező embereket is.

2011 után jelentősen megváltoztak az önkormányzatokat érintő keretfeltételek, átalakultak az önkormányzatok céljai és lehetőségei. Az önkormányzatok tevékenységét főképpen a felülről jövő elvárások, kiírt programok és célok teljesítése (top down) jellemzi, miközben számos önkormányzat elég jelentős mértékben saját kezdeményezésére is végez tevékenységeket, indít programokat, és keres ezekhez forrásokat. Kívánatos lenne, hogy e két irányból érkező kezdeményezések szervesen összekapcsolódjanak, egymásra támasz-

⁹ Magyar Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0)*. Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf>. (Letöltés dátuma: 2014. 09. 21.)

kodjanak és kiegészítsék egymást, azonban ez gyakran nem jön létre. A központi programok elemzése mellett így fontos a helyi törekvések azonosítása, az ottani eljárások, módszerek vizsgálata, a siker- és kudarcfaktorok elemzése. Az „alulról” jövő kezdeményezések, mivel a helyi szükségletek és adottságok ismeretére alapulnak, jobban kifejezhetik a helyi közösség igényeit, s így az is valószínűsíthető, hogy bizonyos feltételek esetén hatásosabb, sikeresebb eljárásokat tesznek lehetővé.

A helyi közösség adottságai meghatározzák attitűdjeiket, elvárásait a döntéshozatal, a helyi hatalmi struktúra irányába, igényeiket a bevonásba, és annak mechanizmusát is alapvetően kialakítják. A helyi döntéshozók a helyi társadalom részeiként ugyanebben az elvárás- és attitűdrendszerben felnöve értelmezik szerepüket, feladatukat és céljaikat. A helyiek társadalmi tőkéje, azaz az egymással kialakított kapcsolati hálózat, az egymás és a döntéshozók iránt megnyilvánuló bizalom, a feljük irányuló elvárások és attitűdök feltérképezése, a főbb jellegzetességek, meghatározó adottságok azonosítása és elemzése ennél fogva alapvető jelentőségű. Tehát mind a kutatásban, mind a kutatás eredményeit felhasználó programokban a helyi társadalmi adottságok figyelembe vétele nagy fontosságú.

Az önkormányzatok befogadói, megvalósítói és célcsoportjai a különböző nemzeti és uniós stratégiái, illetve fejlesztési programoknak. Amennyiben az önkormányzati szektor felkészítése nem történik meg komplex módon, a helyi közigazgatási szint befogadó képessége nem lesz kellően fejlett, és a szükséges képességek, vagy a helyi önkormányzati szektor sajátosságaira adaptálható közszolgáltatás-szervezési módszertani eszköztár nem áll rendelkezésre, akkor az egyébként kiválóan megtervezett ágazati beavatkozások nem biztosítják a tervezett eredményeket. A helyi közszolgáltatások, így a településfejlesztés helyi léptékű optimalizálása és megfelelő menedzsmentje nélkül az átfogó szakpolitikai fejlesztések sem lehetnek sikeresek, mivel a szakpolitika szintjén kidolgozott és előírt változtatások végrehajtása, illetve operatív implementációja, majd működtetése, végül a közvetlen szolgáltatásnyújtás jellemzően helyben, települési szinten történik. Mindemellett problémaként jelenik meg, hogy az önkormányzati humán erőforrások és rendszerfejlesztések elmaradása gátolhatja az európai uniós források hatékony felhasználását és a települések fenntartható fejlődését.

2.2.4. Inkluzív önkormányzat fogalma

Az inklúzió fogalma egyfajta szemléletváltásként jelenik meg az inkluzív önkormányzatok koncepciója kapcsán. Azt a nézetet közvetíti, hogy szükséges egy folyamatosan és tudatosan működtetett települési–társadalmi keretrendszer, amely cselekvésre, együttműködésre, közös gondolkodásra ösztönzi a közösséget, a közösséggel a közösségért. A megfogalmazás az egyéni, települési képességek feltárására és kibontására majd ezt követően a közösségi erőforrások közé való beillesztésre invitál. Így a különbözőségek hátrány helyett lehetőséggé transzformálódhatnak. Arra mutat rá, hogy az inkluzivitás megvalósításával az önkormányzatok – a sokszínű közösség erőforrásaira és erejére támaszkodva – megalapozhatják a fenntartható települési működést.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem által 2014-ben indított Önkormányzati szaknácádó képzés keretében az inkluzív önkormányzat fogalmát – összhangban az Möt. rendelkezéseivel és szellemiségével – az alábbiak szerint határozták meg:

„Inkluzív önkormányzat az az önkormányzat, amely az innovatív és fenntartható működés és fejlesztések érdekében, a demokratikus alapelvek mentén megvalósítja a helyi hatóságok, a helyi szervezetek, vállalkozások és a lakosság közötti párbeszéd mechanizmusát, az érintettek minél szélesebb körben történő bevonásával, elvárásaik figyelembevételével, és figyelemmel a marginalizálódott csoportok helyzetbe hozására. Kompetensen gazdálkodik a közösség erőforrásaival, és partnerségben alakítja ki, valósítja meg a helyi stratégiákat, a szolgáltatások szervezését, az inkluzív fejlődés elősegítése és a szegénység mérséklése mellett. A társadalmi tőke mozgósítása érdekében támogatja a közösségek fejlődését és bevonását, ezzel is hozzájárulva a helyi irányítás és a területi kohézió javításához.”¹⁰

A definíciót az egyértelműség kedvéért érdemes részleteiben megvizsgálni, hogy közös platformot alkossunk a tekintetben, mit értünk alatta.

2.2.5. Kulcsfogalmak

- Innováció
- Fenntarthatóság
- Demokratikus alapelvek
- Társadalmi tőke
- Területi kohézió

Innováció fogalma

Az innováció szó a latin *innovatus* kifejezésből származik, amely az *innovare* ige főnévi alakja és megújítást jelent. Az innováció egyaránt jelenti magát a fejlődési folyamatot és a fejlődési folyamatok eredményét. Ezeken túl az innováció megjelenik a gyakorlati alkalmazásban, mint trend, vállalati érték, vállalati stratégia és személyes kompetencia. Innovációra épülő fogalom az innovativitás, ami az innovációra való képességet jelöli.

Az innováció elméleti alapjai legelőször 1934-ben Schumpeter¹¹ tanulmányában jelentek meg, ő az innováción szakmai fejlődést értett.

A közsféra innovációs jellemzőinek vizsgálatát és privát szférával való összehasonlítását az „Európai Közsféra Innovációs Táblázat és Felmérés” (továbbiakban: EPSIS – azaz European Public Sector Innovation Scoreboard) alapján lehet bemutatni. Az EPSIS megállapította, hogy a folyamat- és a szervezeti innovációk tartalma nem különbözik a két szektorban. Ezzel szemben a privát szféra „termék”-innovációját felváltja a közszférában a „szolgáltatási innováció”, a privát szféra „marketing”-innovációja helyett pedig „kommunikációs” innovációról beszélünk. Annak érdekében, hogy a közsféra innovációs faktorai erősödjenek, és ezáltal a szervezeteinek hatékonysága javuljon, – tekintettel a szűkös erőforrásokra és az ügyféloldali elvárásokra – szükséges a minél szélesebb körű információmegosztás, tudásátadás biztosítása, modern folyamat- és kommunikációs módszerek

¹⁰ SZÁMADÓ Róza (2014): *Inkluzív önkormányzat. Jegyzet*. Budapest, Nemzeti Közszerzési Egyetem.

¹¹ Joseph Alois Schumpeter: (1883–1950) osztrák-amerikai közgazdász és politikatudós, Ausztria pénzügyminisztere 1919-ben.

bevezetése és terjesztése. Másképpen megfogalmazva, indokolt a jó-fejlesztő állam létrehozását és tartós fenntartását szolgáló intellektuális tőke fejlesztése.¹²

1. táblázat

Az innováció különbségei a privát- és a közszférában

Privát szektor	Közszféra
Termékinnováció	Szolgáltatási innováció
Folyamatinnováció	Folyamatinnováció
Szervezeti innováció	Szervezeti innováció
Marketinginnováció	Kommunikációs innováció

Forrás: MAKÓ Csaba – ILLÉSSY Miklós (2014): A szervezeti innovációk a közszféra szervezeteiben. Pro Publico Bono–Magyar Közigazgatás 4. 17.

Fenntarthatóság

A települések fejlesztésével összefüggésben az egyik leggyakrabban használt fogalom a *fenntartható fejlődés*. A fenntartható fejlődés fogalma alatt olyan beavatkozásokat értünk, amelyek a jelen és a jövő társadalmi igényeinek megfelelőek, gazdasági szempontból megvalósíthatók és gazdaságosan működtethetők, ugyanakkor minél kisebb beavatkozást jelentenek a fizikai környezetbe, illetve takarékosan bánnak a környezeti erőforrásokkal. Amennyiben az infrastruktúra fejlesztésével nem jár együtt a hatékony változásmenedzsment valamint a humán erőforrások tudás- és működési minőségének javítása, az elért eredmények fenntarthatósága nem biztosított. Ehhez elengedhetetlen azoknak a mechanizmusoknak a feltárása, amelyek a települések belső dinamikáját befolyásolják, adaptációs és innovációs képességüket növelik.

Fejlesztés és fenntarthatóság

A fejlődés értelme, hogy jobbnak kell lenni a környezethez való alkalmazkodásban, azaz a fenntartható társadalomnak a külső feltételekhez a belső társadalmi feltételek megfelelő megválasztásával kell alkalmazkodnia. A fejlődés alapvető célja tehát a szociális jólét, vagyis mindenki – a jelen és jövőbeli nemzedékek – számára a méltányos életfeltételek lehetőségének biztosítása. A fenntartható fejlődés tehát elméletben három dimenzió, nevezetesen a társadalom, a gazdaság, és a környezet harmonikus kezelését jelenti, amelyhez a politika világa is kapcsolódik, mintegy negyedik dimenzióként. A cél tehát a társadalom életminőségének javítása, illetve fenntartása, míg a gazdaság a jólét megvalósításának az eszköze, a környezet pedig a feltétele, azaz egyszerre lehet lehetősége és korlátja is a fejlődésnek. E fejlődési folyamatban a társadalom, a gazdaság és a környezet viszonyát az össztársadalmi alapra épülő, és össztársadalmi részvétellel működő politikai intézményrendszer biztosítja.

¹² CSIZMADIA Péter (2015): *A szervezeti innováció és tudásfelhasználás mintái a magyar gazdaságban*. Elérhető: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/862/2/Csizmadia_Peter_thu.pdf (Letöltés dátuma: 2015. 12. 20.)

A Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata a fenntartható fejlődést az alábbiak szerint fogalmazta meg:

„A fenntarthatóság az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezet és a természeti erőforrások jövő generációk számára történő megőrzésével egyidejűleg.”¹³

A fenntartható fejlődés koncepciójának meghatározásakor az OECD (2001) a fenntartható fejlődés, az emberi jólét gazdasági, társadalmi és környezeti dimenzióinak hosszú távú összeegyeztethetőségét hangsúlyozza, miközben elismeri azok rövidtávú versengését.

Az Európai Unió Alkotmányában már 1997-ben rögzítették, hogy a fenntartható fejlődésre való törekvés az Unió egyik legfontosabb politikai célkitűzése, azaz: „A Közösségnek feladata kell legyen [...] közösségi szinten a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének előmozdítása” (2. bekezdés).

A helyi közösségek egyre inkább felismerik, hogy a társadalmi, gazdasági és ökológiai kérdéseket a fenntarthatóság érdekében integráltan szükséges kezelni. Minden szintnek (globális, országos, helyi), így a közösségvezérelt helyi fejlesztések érintettjeinek elköteleződése is elengedhetetlen azért, hogy az ENSZ Közgyűlése által 1987 novemberében elfogadott *Közös jövőnk (Our Common Future)* című jelentésében megfogalmazott fenntartható fejlődés fogalom meghatározásnak megfelelően,¹⁴ oly módon elégítse ki a jelen szükségleteit, hogy közben nem veszélyezteti a jövő generációjának lehetőségeit.

Demokratikus alapelvek

A Lisszaboni Szerződés¹⁵ kimondja a demokratikus egyenlőség, a képviseleti demokrácia és a részvételi demokrácia három alapelvét. A teljesség érdekében bemutatom az általános megközelítést és az uniós alapelvek szerinti értelmezést is.

Az egyenlőség a politikai értékek egyik kulcsfogalma. A legszűkebb értelemben, mint jogi-politikai egyenlőség a minden emberi lény egyenlőségét jelenti, az adott politikai részvétel jogi keretein belül. A törvény előtti egyenlőség mellett ez azt az erős normatív igényt is magában foglalja, hogy semmiféle társadalmi, vallási, etnikai, faji, nemi vagy más hasonló jegy nem indokolhat egyenlőtlen bánásmódot vagy diszkriminációt. A második jelentéstartomány az esélyegyenlőségre utal, s mint ilyen, arra az állapotra, hogy gazdasági vagy társadalmi státuszától függetlenül mindenkinek egyenlő esélye van a társadalmi és személyes önmegvalósításra.

Közvetett, képviseleti, parlamentáris és konszociális demokrácia esetén a nép által közvetlen vagy közvetve választott képviselők hozzák meg bizonyos közügyekkel kapcsolatos döntéseiket, amelyeket az alapszabály (alkotmány, törvény, szerződés) behatárol

¹³ *Átmenet a fenntarthatóság felé. Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata. Tokió (2000).* Elérhető: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VWelFcc7UloJ:https://climeneews.com/tag/vilag-tudomanyos-akademiainak-deklaracioja-tokio-2000+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

¹⁴ 1987-ben az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága (World Commission on Environment and Development) *Közös jövőnk* címmel egy olyan jelentést adott ki, amely definiálta a fenntartható fejlődés fogalmát, amely „olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket” (WCED 1987, 43.).

¹⁵ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007. 12. 17.), amely 2009. december 1-jén lépett hatályba.

A részvételi (participációs) demokrácia a demokrácia, vagyis a nép közügyekben való részvételének egy olyan megoldása, amikor a választásra jogosultak az eldöntendő ügyekben közvetlenül tudnak véleményt nyilvánítani, illetve részt venni a döntésekben.

A Lisszaboni Szerződés szerint:

Demokratikus egyenlőség elve: az EU és intézményei tiszteletben tartják a polgárok egyenjogúságát és eljárásaik során minden polgárt egyenlő figyelemben részesítenek.

Képviselési demokrácia elve: az EU működése a képviselési demokrácián alapul. Az uniós polgárok képviselését az Európai Parlament látja el. A képviselési demokrácia elvét kiegészítik a döntéshozatal nyilvánosságára, illetve a szubszidiaritás elvére vonatkozó rendelkezések.

Részvételi demokrácia elve: Az elv a polgári kezdeményezésben, az érdekvédelmi szervezetekkel és a civil társadalommal fenntartott átlátható és nyílt közvetlen kapcsolat-tartásban, illetve az egyházakkal és világnézeti szervezetekkel kialakítandó párbeszédben ölt testet. A polgári kezdeményezés kiemelten fontos újítás, amely lehetővé teszi, hogy egymillió állampolgár közvetlenül kezdeményezzen jogalkotást az Európai Bizottságnál. A polgári kezdeményezésre vonatkozó részletszabályokat az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelet tartalmazza. Ennek alapján az egymillió uniós polgár aláírásának legalább a tagállamok egynegyedéből kell kikerülnie. Ahhoz, hogy egy adott tagállamból származó aláírások beleszámítsanak az „egynegyedbe”, a rendelet egyik mellékletében minden ország esetében – népességarányosan – meghatározták az aláírások minimális számát. Ezt úgy számították ki, hogy az államokra jutó európai parlamenti képviselői helyek számát megszorozták az Európai Parlament összlétszámával (az elnököt nem ideértve), azaz hét-százötvennel. Magyarországról így legalább 16 500 aláírásnak kell érkeznie ahhoz, hogy a magyar „részvétel” beleszámítson az „egynegyedbe”. Fontos követelmény, hogy a polgári kezdeményezés szervezői is kizárólag olyan uniós polgárok lehetnek, akik betöltötték az európai parlamenti választásokon részvétellel jogosító életkort.

Társadalmi tőke

A modern társadalom kihívásai és az önkormányzati reform paradigmaváltást kívánnak meg a helyi irányítás terén is. Hiszen annak érdekében, hogy az önkormányzat a közszolgáltatásokat hatékonyan tudja megszervezni, ellátni, e mellett pedig fejlesztési célokra is tudjon összpontosítani, merőben új irányítási stílusra, gazdaság-, és társadalom-szervezésre, technológia-alkalmazási képességre van szükség. A helyi gazdasági szereplőkkel való gyümölcsöző együttműködés, a fenntartható gazdaság fejlesztése és versenyben való helytállása az önkormányzatok érdeke is, mivel alapvető forrása lehet a helyi közösség jólétének. A település fejlesztési pontjainak meghatározásához azonban elengedhetetlen a településen, a település közösségében, valamint – tekintettel arra, hogy az egyes települések sorsa és esélyei ma már nem választhatók el a nagyobb térségek sorsától – a térségben rejlő adottságok feltérképezése.

Ebben a munkában – sok esetben azonos feltételek mellett – a különböző önkormányzatok különböző sikerességgel szerepelnek, amely eltérésnek az oka nem mindig könnyen érthető.

A nemzetközi kutatások néhány évtizede már igazolták – vállalkozások piaci és könyv szerinti értéke kapcsán – hogy egyes szervezetek sikerességét jelentősen meghatározza a szervezetek „intellektuális tőkéjének” a milyensége. Az intellektuális tőke tartalma nem írható le egységesen, de a témával foglalkozó kutatók, elemzők nézetei alapvetően három területre vonatkoznak: humán területek, szervezeti területek, és kapcsolatok területe. A kapcsolati dimenzió belül a tőke része az egyes szereplők közötti együttműködés, tudástranszfer és tapasztalatcsere is. Ez igaz nem csak a forprofit szektorban, hanem országok, régiók és települések között is. Tehát ez egy képesség a közös célok érdekében való együttműködésre; ennek a dimenzióknak a típusa a társadalmi tőke.

A társadalmi tőkét Coleman szerint „...funkciója definiálja. Nem egyetlen entitás, hanem olyan entitások csoportja, amelyeknek két közös vonásuk van: mindegyik valamilyen társadalmi struktúra aspektusa, és mindegyik megkönnyíti e struktúrán belül a cselekvők – akár személyek, akár testületi aktorok – cselekvéseit.”¹⁶

Beszélhetünk összetartó társadalmi tőkéről, amelyet erős kötések (például családon vagy etnikai csoportokon belüli kapcsolatok) jellemeznek, összekötő társadalmi tőkéről, amelyet gyengébb, kevésbé sűrű, de csoporthatárokat áttörő kötődések jellemeznek. Ez a forma inkább alkalmas a különböző társadalmi csoportok, rétegek közötti kapcsolat-teremtésre, integrációra. Továbbá beszélhetünk összekapcsoló társadalmi tőkéről, amely a civil társadalom, (helyi, területi és központi) kormányzat, illetve más hierarchikusan elkülönülő társadalmi egységek összekapcsolását szolgálja.

A társadalmi tőke közjóság jellegéből adódóan növeli az egész társadalom hatékonyságát.¹⁷

„A társadalmi tőke többféle mechanizmuson keresztül működhet, mint társadalmi kapcsolathálókon alapuló:

- információáramlás (például munkahelykeresés vagy munkaerő-felvétel során);
- kölcsönösségi/kölcsönös segítségi norma;
- közösségi fejlődés és versenyképesség;
- kollektív cselekvés és társadalmi együttműködés, vagy
- kollektív/közösségi tudat, bizalom és szolidaritás.¹⁸

Azonban mindegyik esetben jelen van a formális és informális társadalmi kapcsolatok valamilyen hálózata, melyek révén az egyének kölcsönhatásba lépnek egymással: a szűkebb és tágabb családban, rokoni és baráti / ismeretségi körben, munkahelyen, iskolában, lakóhelyen, társaságokban, klubokban stb.¹⁹

A társadalmi tőke készletének pontos mérése szinte lehetetlen vállalkozás, mert részben szubjektív, becslőt, vagy akár nem létező adatok nehezen megvalósítható összegyűjtésén alapul. Ezért szükséges más lehetőség keresése, ami elvezet egy széles körben használt mérési eljáráshoz, amelyet a társadalmi tőke mennyiségének becslésére használnak: az általá-

¹⁶ FÜZÉR Katalin et al. (2006): Társadalmi tőke és fejlesztés. In KOLOSI Tamás – TÓTH István György – VUKOVICH György szerk.: *Társadalmi riport 2006*. Budapest, TÁRKI. 335. Elérhető: www.tarsadalomkutatas.hu/kkk.php?TPUBL-A-703/publikaciok/tpubl_a_703.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 03. 22.)

¹⁷ Lásd Coleman és Putnam elméletét az – egyének közötti és közintézményekbe vetett bizalomról. Idézi: FÜZÉR et al. 2006, 335–337.

¹⁸ Idézi: FÜZÉR et al. 2006, 335–337.

¹⁹ ORBÁN Annamária – SZÁNTÓ Zoltán (2005): Társadalmi tőke. *Erdélyi Társadalom*, 3. évf. 2. sz. 59.

nosított bizalom mértékének a kooperációs hajlandóság méréséhez. A kooperációs hajlam mellett a hatékonyság a hálózati pozíciókkal is összefügg.

Az együttműködések esélyét jelentősen növeli az egymásra utaltság foka (ez csak orientál, nem kiváltó ok). A centrum pozíció (jobb információk) jobban látható mások számára is, így nagyobb esélye van az együttműködésnek és a központi szervezetek egymással is szívesebben dolgoznak együtt.

Területi kohézió

A területi kohézió²⁰ egy olyan cél, amelynek eredménye a harmonikus, kiegyenlített társadalmi, gazdasági, környezeti, területi fejlődés. Alapeleme a területi alapú (place-based) szemlélet és a decentralizáció, amely figyelembe veszi az egyes térségek közötti és a térségen belüli különbségeket, valamint azok kapacitásait és fejlődési potenciáljait. Ösztönzi a területek belső erőforrásainak feltárását, valamint a versenyképesség feltételeinek kialakítását és fenntartását. A területi kohézió ezért nem merül ki az elmaradott térségek felzárkóztatásában, és nem azonosítható kizárólag a regionális politikával sem. A területi szemléletnek valamennyi ágazati szakpolitikát át kell hatnia, amelyben az egyes szakpolitikák térképen való tervezése alapigényként jelenik meg. Megvalósításában többszintű és többszereplős kormányzati tevékenységet tesz szükségessé, horizontális és vertikális koordinációval. A vertikális koordináció a központi és különböző helyi (például regionális, megyei, kistérségi, egyéb tájegységi) szintek közötti együttműködést jelenti. A horizontális koordináció pedig az egyes szintek szereplőinek összekapcsolódását, kooperációját és partnerségét (például települési szinten az önkormányzat, helyi vállalkozók, civil szervezetek párbeszédét, valamint a célcsoportok fokozott bevonását). A helyi szereplők együttműködésének szorgalmazásával az EU egyik legfontosabb alapelvére, a szubszidiaritásra való törekvés jelenik meg markánsan.

A területi kohézió nem valósítható meg befelé forduló politikával, az intézkedéseknek szükség szerint át kell nyúlniuk az egyes földrajzi, közigazgatási térségek, régiók, vagy az ország határain is.

Ellenőrző kérdések:

1. Mi a különbség az integráció és az inklúzió között?
2. Melyek Európa 2020 Stratégiájának prioritásai, és ezek milyen viszonyban állnak egymással?
3. Az inkluzív önkormányzat fogalmi meghatározására támaszkodva soroljon fel öt jellemzőjét az inkluzív önkormányzatnak!
4. Sorolja fel a demokratikus alapelveket!
5. Mérhető-e a társadalmi tőke? Ha nem, miért nem? Ha igen, akkor mivel?

²⁰ Egységes szerkezetbe foglalt területi kohéziós útmutató alapján. Elérhető: www.palyazat.gov.hu/doc/1882
(Letöltés dátuma: 2017. 05. 30.)

Vákát oldal

3. Keretek, elvárások, szükségletek és változások az önkormányzatok működésében¹

A fejezet áttekintést ad az önkormányzati rendszer fő jellemzőiről, kialakulásának kezdeti időszakáról és rávilágít az önkormányzati feladatellátás kezdeti időszakát nehezítő körülményekre. Bemutatja a rendszer átalakításának szükségességét, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) megalkotásának fő irányelveit. A fejezet végén megismerhetjük az átalakított önkormányzati rendszer főbb ismérveit.

Az új fejlesztéspolitikai paradigma szerint a helyi szint szerepe felértékelődik, a fejlesztéspolitikai beavatkozásokat a helyi adottságokhoz illeszkedően kell kialakítani. Az új megközelítés két további kulcseleme az egyes térségek fejlődésének elősegítéséhez: a többszintű kormányzás, valamint a helyi tudásra és helyi preferenciákra alapozott beavatkozás szükségessége. A helyi érdekcsoportok és intézmények nem megfelelő működése esetén nem valósítható meg az adott térség belső erőforrásaira alapozott intelligens, fenntartható és inkluzív fejlesztés.

3.1. A jelenlegi önkormányzati rendszer kialakulása és működése

1990-ben a rendszerváltoztatásnak igen fontos eleme volt a demokratikus önkormányzati rendszer létrehozása. Az alkotmány külön rögzítette a helyi önkormányzás jogát és alapvető tartalmát, az Országgyűlés által nagy többséggel elfogadott önkormányzati törvény pedig meghatározta a helyi hatalomgyakorlás legfontosabb kereteit. A hatalmi koncentrációra épülő szocializmus államszerkezetének lebontása során értelemszerűen elsődlegességt kaptak a hatalommegosztás elvei, az autonómia, a demokratikus működés, illetve azok a garanciális elemek, amelyek a fentiek érvényesülését hosszabb távon biztosítani tudták. Az előbbiekkal összefüggésben kevesebb figyelmet kaptak a hatékonysági követelmények, az ellenőrzési mechanizmusok, a gazdaságossági szempontok.

Az önkormányzati rendszer kiépítése gyors ütemben történt, megelőzve az államigazgatás, illetve a közszolgáltatási rendszerek átalakítását. Utalni kell arra is, hogy a nyugat-európai országokkal szemben nem szerves fejlődési folyamat eredményeként jött létre és teljeseedett ki a helyi önkormányzás, ezért inkább a külföldi mintákra, illetve a tanácsrendszer előtti történelmi hagyományokra lehetett támaszkodni. A fentiekből fakadóan a széles felelősségre épülő, településcentrikus rendszer már a kialakulásakor magában hor-

¹ A fejezetben felhasználtam és átvettem a következő műből: FARKASNÉ GASPÁRICS Emese – SZÁMADÓ Róza (2015): A településmenedzsment átalakulása a működési keretek tükrében. *Polgári Szemle*, 11. évf. 1–3. sz. 195. Elérhető: <http://polgariszemle.hu/archivum/94-2015-junius-11-efolyam-1-3-szam/allamtudomany-jogtudomany/656-a-telepuelesmenedzsment-atalakulasa-a-mukoedesi-keretek-tuekreben> (Letöltés dátuma: 2015. 08. 20.)

dott több ellentmondást, és a folyamatos korszerűsítés ellenére sem sikerült néhány alaphiányosságot kiküszöbölni (gyenge középszint, törvényességi ellenőrzés erőtlensége stb.).

3.1.1. *A helyi önkormányzatok helye az államszerkezetben*

A helyi önkormányzatok az állami szervezetrendszer részei, és szerepük meghatározó a közfeladatok ellátásában. Az állami szervek és a helyhatóságok közötti munkamegosztás országonként egyedi, befolyásolja – többek között – az államhatalmi berendezkedés, a földrajzi viszonyok, a gazdasági és a társadalmi viszonyok szabályozottsága, a hagyományok, de hosszan lehetne még sorolni a tényezőket.

Hazánkban az önkormányzati rendszer kialakításakor a helyi önkormányzatok meghatározó szerepet kaptak a közszolgáltatások biztosításában. Ennek egyik fontos oka az volt, hogy a rendszerváltoztatás szakított a „mindenható állam” eszményképével, a közfeladatok ellátásában esetenként a szükségesnél nagyobb mértékben minimalizálta az állam szerepét. A civil szervezetek, az egyházak pedig nem voltak elég erősek ahhoz, hogy az európai trendeknek megfelelő arányban vegyék ki részüket a lakossági közszolgáltatások biztosításából. Az is cél volt, hogy nagy önállósággal rendelkező, erős önkormányzati rendszer alakuljon ki, ez pedig széles feladat- és hatásköri struktúrát feltételezett, amely azonban a kezdetektől fogva ellentmondásban állt a szétaprózódott településszerkezettel.

3.1.2. *Változtatás kényszere*

1990–2010 között folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgásteret, a helyi közszolgáltatások biztosítása pedig egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt; a finanszírozás elnehezült a diszfunkcionális elemek egymást erősítő hatására. Ennek a helyzetnek a kialakulását alapvetően három tényező okozta. Egyrészt az önkormányzati rendszer belső ellentmondásai, működési zavarai, másrészt a nagy ellátórendszerek elmaradt reformjai (az állam szerepvállalásának tisztázatlansága), harmadrészt a folyamatosan csökkenő állami támogatások mértéke.

Az 1990-es években megindult feladatdecentralizációt nem követte a központi források decentralizációja, így az ezredfordulóra már jelentős működési hiány alakult ki az önkormányzati alrendszerben.²

Strukturális problémák jellemezték a szektort: elaprózódott településszerkezet, a társulási rendszer hiányosságai, a megye relatív erőtlensége és eszköztelensége, szerepének tisztázatlansága. A működési problémák – áttekinthetetlen feladatrendszer, párhuzamosságok az egyes önkormányzati szintek között, a jegyzői államigazgatási hatáskörök túlzott száma – nehezítették az önkormányzatok életét. Továbbá gazdasági problémák, a válság tették még próbára az egyes önkormányzatok és a szektor egészének eredményességét (a normatív támogatási rendszer bonyolult, a szabályozás elavult, az ellenőrzés gyenge, az eladósodottság jelentős mértékű volt, a rendszer folyamatosan hiányt termelt).

² LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

3.1.3. Önkormányzás, önkormányzatiság

„Az önkormányzás fogalma a gyakorlatban azt jelenti, hogy az adott helyi közösség függetlenül működik, saját ügyeiben önálló döntési jogosultsággal rendelkezik. A helyi önkormányzatok esetében a fent említetteken túl ez abban nyilvánul meg, hogy a kormány csak ellenőrzési (felügyeleti) jogkört gyakorolhat felettük. Helyi közügyet csak kivételesen és csak törvény utalhat más szervezet feladat- és hatáskörébe.”³

3.2. Az önkormányzati rendszer megújítása

Az új Alaptörvény, szemben a korábbi alkotmány szabályaival, hangsúlyozza az önkormányzatoknak a közigazgatáson belüli, az államigazgatással szorosan együttműködő jellegét. Az Alaptörvény ugyanakkor nem határozza meg a helyi önkormányzáshoz való jog alanyát és részletes tartalmát, ezek a szabályok egy szinttel „lejjebb”, a Möt. sarkalatos törvényi rendelkezései közé kerültek.⁴

A magyar közigazgatás reformjának fontos állomása a 2011. év végén elfogadott Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.), amely szakaszosan lépett hatályba. Az új szabályozás teljes egészében felváltotta a rendszerváltáskor elfogadott, akkor korszakos jelentőségű 1990. évi LXV. törvényt a helyi önkormányzatokról.

Az Möt. a magyar önkormányzati hagyományokra építve, figyelembe véve az Európai Helyi Önkormányzati Charta elveit, azokat összhangba hozva a hazai sajátosságokkal, meghatározta a helyi önkormányzás alapvető fogalmi elemeit, megnevezte alanyát, tárgyát, tartalmát.

A törvény értelmében települési önkormányzatok

- a községekben (ideértve a korábbi elnevezéssel megkülönböztetett nagyközségeket is)
- a városokban,
- a járásszékhely városokban,
- a megyei jogú városokban, és
- a fővárosi kerületekben működnek, valamint a fővárosi önkormányzat sajátos kettősséggel települési és területi önkormányzatnak is minősül.

A megyei önkormányzat, valamint a fővárosi önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. Továbbra is minden településen polgármestert választanak, és működik képviselő-testület.

³ *Önkormányzatiság Magyarországon.* (s. a.) Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/mo/onkormanyzatisag-magyarorszagon> (Letöltés dátuma: 2015. 05. 02.)

⁴ FORGÁCS Nóra (2012): *Az új önkormányzati törvény magyarázata – interjú a szerkesztővel, Nagy Marianával és Hoffman Istvánnal.* Elérhető: www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2348 (Letöltés dátuma: 2015. 03. 30.)

2. táblázat

Az önkormányzati rendszer problémái és a megoldás módjai

Problémák	Megoldások
Önkormányzati feladatellátás alacsony hatékonysága	Közös önkormányzati hivatal, szabad társulási rendszer
Törvényességi ellenőrzés gyengesége	Törvényességi felügyelet létrehozása
Nem követhető és kellően nem átlátható információk az önkormányzati gazdálkodásról	Áht. szabályainak módosítása (költségvetési rendelet megalkotása, tervezés, gazdálkodás, beszámolás szabályai, számlavezetési, zárszámadási szabályok)
Kötelező feladatokhoz rendelt központi forrásból származó normatívák csökkentése	Feladatfinanszírozási rendszer
Szabályozatlan hitelfelvétel, kötvénykibocsátás	Kötelezettségvállalás engedélyhez kötése (stabilitási tv.)
Eladósodottság	Adósságkonszolidáció
Magas önerő miatt elmaradó fejlesztések	EU Önerő Alap létrehozása önkormányzatok számára

Forrás: POGÁCSÁS Tibor (2014): Az önkormányzati választások után a megyei jogú városok szerepe. Debrecen. MJVSZ Közgyűlésen 2014. december 11-én elhangzott előadás

„A 2010 utáni magyar közpénzügy-politika homlokterében az államműködés alapjait ki-kezdő adósságprobléma megoldása áll. Az önkormányzati adósságok tömege a központi kormányzati adósság méretéhez képest elenyésző, ám 2011-re az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzései már igazolták, hogy a lokális alrendszer nagyfokú pénzügyi bizonytalanságot mutat.[...] Az ÁSZ jelentései egyértelműen megmutatták, hogy az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete 2007 és 2010 között romlott, a pénzügyi kockázatok pedig fokozódtak.”⁵ Ezt a helyzetet orvosolták az önkormányzati adósságkonszolidáció keretében.

A helyi önkormányzatok ismételt eladósodásának elkerülése érdekében a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében a helyi önkormányzat csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthet adósságot keletkeztető ügyletet meghatározott értékhatáron felül, illetve vállalhat kezességet és / vagy garanciát.

Újraszabályozták az állami és önkormányzati feladatokat, amelynek következménye, hogy az állami-önkormányzati feladatok egyértelmű különválasztásával „tiszta viszonyok” alakultak ki, a közszolgáltatások színvonala és minősége azonos szintet ér el az ország teljes területén és lehetőség nyílt a koncentráltabb és költséghatékonyabb feladatellátásra.

3.2.1. Önkormányzatiság alapelvei ma

Az önkormányzatiság alapelvei szerint az érintetteknek az alábbi értékek megvalósulását kell biztosítani és tevékenységeiket kifejteni:

⁵ LENTNER Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 332.

Demokratikus működés

Az Alaptörvény deklarálja, hogy Magyarország demokratikus jogállam,⁶ az önkormányzatnak, mint az államszervezet intézményének az alkotmányos alapelvnek megfelelően demokratikusan kell működnie. Ezt az elvárást megerősíti a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt. v.) 2. § (2) bekezdése.⁷

Széleskörű nyilvánosság

A fentiekben hivatkozott Möt. v. 2. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a választópolgárok közösségének nyilvánossága előtt kell az önkormányzás jogát a megválasztott képviselőknek gyakorolniuk.

Elkülönült hatalomgyakorlás érvényesülése⁸

A helyi önkormányzás alapja, hogy a közhatalom forrása a nép, és e közhatalom gyakorlásának letéteményesei a helyi önkormányzatok. A helyi önkormányzás joga a választópolgárok közösségét illeti meg, amelyet gyakorolhatnak közvetlenül, helyi népszavazás útján, és közvetett módon, a választott képviselő útján.

Érdekes adat, hogy hazánkban a mintegy 3200 önkormányzat esetében mindösszesen kb. évi 10 népszavazást tartanak, és ezek az esetek is döntő többségében a kötelező népszavazási tárgykörökbe tartoznak (például területszervezési eljárás). Az adatokból arra lehet következtetni, hogy Magyarországon a helyi közhatalom közvetlen gyakorlása lényegében nem működik, azaz a lakosság nem szokott élni a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségével.⁹

Önállóság

Az önkormányzatok ugyan az államszervezet részeként, az alaptörvényi és a törvényi rendelkezések keretei között végzik tevékenységüket, de működésük során feladat- és hatásköreiket önállóan gyakorolják.¹⁰

Jogszerű működés védelme

Az Möt. v. 5. § kimondja, hogy amennyiben az önkormányzat a feladatait jogszerűen látja el, alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül.

⁶ Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) B) cikk (1) bekezdés.

⁷ A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

⁸ Möt. v. 3. § (4) bekezdés.

⁹ Csörgöcs Lajos (2013): *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása – A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései*. Doktori értekezés kézirat. Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

¹⁰ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés c) pont.

Rendeltetésszerű joggyakorlás elve

Az Mötv. 9. § alapján „Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a közös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.”

Önfenntartás

Elvi jelentőségű újdonság, hogy deklarálták a törvény szövegében az állampolgári felelősségérzetet, együttműködést a közösségen belül.

„A rendszerváltoztatást követő két évtized önkormányzati gyakorlatának tapasztalatai azt igazolták, hogy a helyi közösségek életében nem minden tekintetben következett be az a szemléletváltozás a helyi közhatalom gyakorlásban, amely még nagyobb sikerrel szolgálhatta volna a lakosság saját életkörülményeiért való felelősségvállalást, a közösségi összefogás erősítését, mindezzel a magasabb életszínvonal elérését. Az államszervezet célrendszerének változásával összhangban már az Alaptörvény is hangsúlyozta ezért, hogy „mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” A Mötv. e követelményt érvényesítve az alapvető rendelkezések között fogalmazza meg, hogy „A helyi önkormányzás [...] során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.” [Mötv. 2. § (1) bekezdés]. A helyi közösségekkel szembeni elvárás, hogy önkormányzásuk során az igények kielégítésének elsődlegesen a helyi lehetőségeit, feltételeit tárják fel. Komplex módon mobilizálják településükön az egyének, civil közösségek, gazdasági szerveződések, valamint az önkormányzat lehetőségeit, és ezen erőket összefogva tegyenek meg mindent helyi céljaik eléréséért. Ez képezzen olyan helyi alapot, melyhez társítva az állami és uniós eszközrendszereket a települési programok, a különböző közszolgáltatások sikerrel valósíthatók meg.”¹¹

Átfogó felelősség

A törvény alapelvei szinten határozza meg az állampolgárok hatalomgyakorlásban való részvételét, hangsúlyozva felelősségüket és együttműködésüket. Emellett előírja az önkormányzat számára, hogy működjön együtt – támogassa – a közösség önszerveződő közösségeit, és biztosítsa számukra a helyi közügyekben való részvételt.¹² E követelményeken túlmutató elvárásokat fogalmaz meg a 8. § (1) bekezdésében,¹³ mert e rendelkezések alapján az állampolgár nem csak saját cselekedeteiért tartozik felelősséggel, hanem más polgárok magatartásáért is.

¹¹ BEKÉNYI József szerk. (2014): *Nagy önkormányzati kézikönyv*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 30.

¹² „6. § A helyi önkormányzat feladatai ellátása során:

a) támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt”.

¹³ „8. § (1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.”

3.2.2. Az Möt. hatásai¹⁴

A Jó Állam Fejlesztési Program három eleme közül, kereteinek értelmezésében az önkormányzatok világa alakult át a legmélyrehatóbban, és új alkotmányos helyére került. A teljes közjogi rendszer átfogó megújításának, a közigazgatási rendszer átalakításának, fejlesztésének meghatározó elemeként az Országgyűlés elfogadta a Möt.-t. Mind a hatékonyabb állami működés, mind az önkormányzatok gazdasági szükséghelyzete indokoltta tette, hogy a Möt. – immár az újragondolt alaptörvényi keretben – határozza meg:

- az önkormányzatok köz- és államigazgatási feladatellátását,
- az állami felelősségi köröket az önkormányzatok irányában,
- az önkormányzatok intézményi feladatellátását, amit részleteiben az egyes ágazati törvények (oktatás, egészségügy stb.) bontanak ki.

A közjogi rendszer egészére kiható jelentősége van a jóhiszemű, rendeltetésszerű joggyakorlás elvének és a kölcsönös együttműködés kötelezettségének rögzítése. Elvi jelentőségű újdonság, hogy a helyi választópolgárok önkormányzashoz való jogának deklarálása mellett kötelezettségeket – öngondoskodást, a közösségi feladatokhoz való hozzájárulást – is előír, meghatározva elmulasztásuk jogkövetkezményeit is. Új elem továbbá a település önfenntartó képességének erősítése, a helyi erőforrások feltárására, kiaknázására, az öngondoskodás elvének érvényesítésére vonatkozó előírás.

Az önkormányzati igazgatás jelentős mértékben kilép az államigazgatás keretéből, ezeknek a feladatoknak egy részét a járási hivatalok vették át 2013-tól. A Möt.-ben megfogalmazott elvárásokkal az önkormányzati feladatrendszer jelentősen átalakult, és az új helyzetben

- új módon kell feladataikat ellátniuk az önkormányzatoknak,
- normatív finanszírozás helyett feladatalapú támogatási rendszer lépett életbe,
- új önkormányzati hivatalrendszer: csökkent a hivatalok száma,
- a polgármester szerepe erősödött, a jegyzői feladat átalakult,
- a megyei önkormányzatok új szerepkörben, területfejlesztési feladatokat látnak el,
- törvényességi ellenőrzés helyett felügyelet (szélesebb jogkör).

Nem megkerülhető tehát magyar önkormányzati rendszer alkalmazkodóképességének a fejlesztése a megváltozott körülményeknek, környezetnek megfelelően. Ennek fontos része a szükséges szakértői támogatás, mentorálás és az információhoz, tudáshoz való hozzáférés biztosítása, az alkalmazkodóképesség és az együttműködési készség, a stratégiai gondolkodás fejlesztése. A közigazgatási reform hatására az államigazgatási feladatokról a fókusz a települést érintő feladatokra kerül át.

A modern közszolgáltatás-szervezés megvalósítása és az inkluzív fejlődés érdekében szükséges az elkezdett reformok folytatása és az érintettek támogatása, fejlesztése. A Möt. által megfogalmazott új elvárás az önfenntartó képesség erősítése, a helyi erőforrások feltárása, kiaknázása, az öngondoskodás elvének érvényesítése. Mindez előrevetíti, hogy a települések vezetésért felelős érintetteknek helyi politikusi minőségük mellett településmenedzserre – sőt, a siker érdekében a fejlesztések és modern közszolgáltatások tervezése

¹⁴ *Magyary-program*, 12.

és megvalósítása során a lakosság, gazdasági szereplők és civil szereplők bevonása során mediátorra, szakértővé vagy facilitátorra – is kell válniuk.

Az önkormányzatok és a kormány közötti feladatátcsoportosítás lényegében az önkormányzatok kvázi dekoncentrált szervként való működését szorította vissza. Sok hatósági és közszolgáltatási feladat esetén az önkormányzat a központi kormányzat által irányított, finanszírozott feladatok ellátója volt. A változtatások megnyitják a lehetőséget, hogy a megyei és települési önkormányzatok ne a központi állami tevékenységek helyi menedzsmentjére, hanem autonóm szereplőként a helyi közösség szervezésére, a helyi gazdaság erősítésére koncentráljanak.

Ezek alapján látható, hogy az önkormányzatok feladatköre, jogköre jelentősen megváltozott 2013. január 1-jével, amikor a járási kormányhivatalok is megkezdték működésüket, lezárva a megyei kormányhivatalok megalakulásával megkezdett közigazgatási átalakítást. Ez egyrészt azt jelenti, hogy az önkormányzatok intézményfenntartási, hatósági feladat- és hatáskörei jelentősen visszaszorulnak, és a polgármesteri hivatalok tevékenységének hangsúlya a településfejlesztés, településüzemeltetés, vállalkozásfejlesztés, közösségfejlesztés felé tolódik el. A feladatok és hatáskörök átalakítása lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok fokozott figyelmet fordítsanak a településmenedzsment gyakorlat, valamint a munkatársak ezzel kapcsolatos készségeinek fejlesztésére.

Fentiekben túl az önkormányzatok egyre több új feladattal és egyre nagyobb kihívásokkal szembesültek:

- a világszintű gazdasági recesszió következtében visszaesett gazdasági teljesítményből adódó foglalkoztatási problémák,
- a társadalmi konfliktusok megelőzésének, kezelésének fokozódó szükségessége,
- a lakosságmegtartás kihívásai,
- a humán szolgáltatások újraszervezésének új körülményei,
- az uniós fejlesztési források pályázásához és szakszerű, hosszú távon is hatékony felhasználásához szükséges új feladatkörök,
- bizonyos településméretek esetében (járás, kistérség) komplex szolgáltatások megszervezésének szükségessége, akár az államigazgatás rendszerének közvetlen fenntartói szerepvállalásával, akár a civil szféra bevonásával,
- helyi stratégiai programok kidolgozásának egyre növekvő jelentősége (jogszabályi kötelezettség, fejlesztési forrásokhoz való hozzáférés).

Az önkormányzatok számára folyamatos kihívást jelent, hogy gyorsan és eredményesen tudjanak alkalmazkodni a változó jogszabályi, gazdasági, társadalmi környezethez, és a megváltozott funkcióiból eredő elvárásokhoz. Ebben kulcsszerepet játszik az önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők felkészültsége, amely a szakmai tapasztalatok megszerzése mellett a személyes készségek folyamatos fejlesztésével érhető el. Ahhoz, hogy a magyar önkormányzati rendszer a megváltozott körülményeknek, környezetnek megfelelő készségekkel, képességekkel rendelkezzen, szükséges a megfelelő képzés, támogatás, mentorálás és információhoz, tudáshoz való hozzáférés biztosítása, projektgenerálási képesség fejlesztése, megerősítése.

3.3. Fejlesztési környezet

3.3.1. Európai fejlesztési irányok¹⁵

Az Európai Unió „Alkotmányában” már 1997-ben rögzítették, hogy a fenntartható fejlődésre való törekvés az Unió egyik legfontosabb politikai célkitűzése, azaz: „A Közösségnek feladata kell legyen [...] közösségi szinten a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének előmozdítása” (2.bekezdés).

Az Európai Unió által 2010-ben elfogadott, 2020-ig nyúló időszakra szóló stratégia célja, hogy ebben a változó világban az EU gazdasága intelligens, fenntartható és inkluzív legyen. E három, egymást kölcsönösen erősítő prioritás azt hivatott elősegíteni, hogy az Unióban és a tagállamokban magas legyen a foglalkoztatottság és a termelékenység, és erősödjön a társadalmi kohézió.

Az inkluzív növekedés keretében cél a magas a foglalkoztatottság, a készségek fejlesztésére való beruházás, a szegénység leküzdése és a munkaerőpiac modernizálása. A képzési és szociális védelmi rendszerek révén az emberek képessé válnak az előttük álló változások felmérésére, a változások kezelésére és összetartóbb társadalom kialakítására. Ez a növekedés arról is szól, hogy valamennyi polgár egész élete során hozzáférési lehetőségekhez és esélyekhez jusson. Fontos részterület az inkluzív növekedés elérése érdekében a társadalmi partnerek kapacitásának megerősítése, a társadalmi párbeszéd problémamegoldó képességének teljes alkalmazása valamennyi szinten (EU, nemzeti / regionális / területi, ágazati).

A problémák hatékony kezelése érdekében az EU-t és tagállamait érintő számos – gazdasági, környezeti és társadalmi – kihívás miatt integrált és földrajzilag megalapozott megközelítésre van szükség, ami figyelembe veszi a helyi sajátosságokat, eredményeket. A közös célok elérése érdekében szükség van a kormányzat különböző szintjeinek konstruktív együttműködésére és koordinációjára, ami gyakran a hagyományos adminisztratív határok átlépését jelentheti.

A különböző fejlesztések megvalósulásakor figyelembe kell venni a térbeli, területi elemeket. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett területi kohézió új célkitűzése kiemeli, hogy az európai szintű gazdasági és társadalmi kohézióhoz figyelembe kell venni az EU politikáinak területi hatásait. A területi és a társadalmi hátrányok összefonódnak. Az erőforrások rendelkezésre állása esetén a hátrányok egy részéből előny kovácsolható. A területi hátrányok csökkentése csak komplex, összehangolt strukturális stratégiával érhető el. A területi hátrányok az okok (és nem a tünetek) felszámolásával, integrált, térségi szinten (horizontálisan és vertikálisan) koordinált, településtípusonként differenciált intézkedésekkel kezelhetők hatásosan.

A sikeresség és a megfelelés elérése érdekében nagy szerepet kap az integrált fejlesztéspolitikai megközelítés és a komplexitás. Erre tekintettel az Európai Bizottság a fejlesztéspolitikában új integrálási eszközök bevezetését javasolja: az integrált területi befektetéseket (ITI – integrated territorial investments) és a közösségi irányítású helyi fejlesztést (CLLD – community-led local development).

¹⁵ SZÁMADÓ RÓZA (2014): *Inkluzív önkormányzat. Jegyzet*. Budapest, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem.

Az Európai Bizottság össze kívánja kapcsolni a kohéziós politikát az EU 2020 stratégiával, ezért a tematikus fókusz megtartásával rugalmas mechanizmust javasol a különböző területi igényekre adott integrált válaszok kialakításához.

Az ITI¹⁶ a területi stratégiák integrált módon történő megvalósítását lehetővé tevő eszköz.

Az ITI nem az operatív programokhoz tartozó művelet vagy alprioritás. Az ITI lehetővé teszi a tagállamok számára az operatív programok átfogó megvalósítását, valamint az egy vagy több operatív program prioritási tengelyeiből származó támogatások igénybe vételét, biztosítva ezzel egy adott területhez kapcsolódó integrált stratégia megvalósítását. Így az ITI megléte egyrészt rugalmasságot biztosít a tagállamoknak az operatív programok kialakítása során, másrészt az egyszerűsített finanszírozás által lehetővé teszi az integrált intézkedések hatékony megvalósítását.

A közösségi szinten Irányított Helyi Fejlesztések (CLLD)¹⁷ komplex területi és helyi kihívásokra ajánlanak egy integrált, alulról felfelé építkező megközelítést a helyi közösségek bevonásával. A CLLD olyan konkrét eszköz, amely a régiók alatti szinten használható, és helyi szinten egészíti ki az egyéb fejlesztési támogatásokat, képes mozgósítani és bevonni a helyi közösségeket, szervezeteket, hogy azok hozzájáruljanak az Európa 2020 stratégiában kitűzött intelligens, fenntartható és inkluzív fejlődéshez, a területi kohézió támogatásához és a konkrét szakpolitikai célkitűzések teljesüléséhez.

A közösség által irányított helyi fejlesztés fő célja a helyi közösségek ösztönzése az integrált, alulról építkező megközelítések kidolgozására olyan körülmények esetén, amikor strukturális váltást igénylő területi és helyi kihívásokra kell reagálni. Cél a közösségi kapacitások fejlesztése, az innováció ösztönzése (beleértve a társadalmi innovációt is), a vállalkozói tevékenység és a változásra való képesség fejlesztése, megcélozva a közösségek és területek kihasználatlan lehetőségeinek fejlesztését és felfedezését. A közösség által irányított helyi fejlesztések a közösségen belüli részvétel növelésével elősegítik a közösségi irányítást, továbbá segítik a többszintű kormányzást, a helyi közösségek számára olyan struktúrát biztosítva, amelyen keresztül minden területen teljes mértékben részt vehetnek a kitűzött célok megvalósításának alakításában.

A Régiók Bizottsága az „Erőforrás-hatékony Európa” célhoz kapcsolódó kiemelt kezdeményezés kapcsán tartott plenáris ülésén határozottan rögzítette azt a véleményét, hogy az intelligens, fenntartható és inkluzív fejlődés a helyi és regionális önkormányzatok – mint a változás és a társadalmi-gazdasági fejlődés motorjai – révén valósítható meg az EU-ban és annak határain túl.

3.3.2. *Helyi bázisú (place-based) fejlesztéspolitika*

Az Európai Unióban paradigmaváltás ment végbe a regionális politika területén. A területi alapú – szó szerinti fordításban a helyi bázisú (place-based) – fejlesztéspolitikai megköze-

¹⁶ *Integrált Területi Befektetés* (2014). Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2014. 09. 10.)

¹⁷ *Közösség irányította helyi fejlesztés* (2014). Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2014. 09. 10.)

lítés kialakulását az elmúlt húsz év nemzetközi (Világbank, OECD) tapasztalataira vezethetjük vissza. Ez a megközelítés a megreformált kohéziós politika területi alapegységének a helyi szintet tekinti, amely egy úgynevezett funkcionális térséget jelöl. Ennek határai függetlenek a közigazgatási határoktól, a politikai folyamatban endogénnek tekinthetők, időben változhatnak, kellően rugalmasan kezelendők. Az új fejlesztéspolitikai paradigma szerint a helyi szint, a funkcionális térségek jelentik a megfelelő területi egységet a területfejlesztés számára. A fejlesztéspolitikai beavatkozásokat a helyi adottságokhoz illeszkedően kell kialakítani, adott térségre szabott megoldásokra van szükség. Az új megközelítés két további kulcseleme az egyes térségek fejlődésének elősegítéséhez: a többszintű kormányzás, valamint a helyi tudásra és helyi preferenciákra alapozott külső beavatkozás szükségessége. A helyi érdekcsoportok és intézmények nem megfelelő működése esetén nem valósítható meg az adott térségeknek a belső erőforrásaikon alapuló fejlesztése.

3.3.3. Önrendelkező közösségek¹⁸

„Az athénieket én is, mint a többi görög, bölcsnek tartom. Azt látom mármost, hogy amikor tanácsba gyűlnek össze, ha a városoknak a házépítések ügyében kell intézkednie, akkor az építómestereket hívadják, hogy az építkezésekre vonatkozó tanácskozásban részt vegyenek, ha pedig hajóépítésről van szó, akkor a hajóépítőket; és így járnak el, minden más dologban is, amiről úgy gondolják, hogy megtanulható. [...] Amikor azonban államügyről kell tanácskozni, akkor felállhat és tanácsot osztogathat nekik az ács éppúgy, mint a kovács, a cipész, a kereskedő, a hajótulajdonos, gazdag és szegény, előkelő és pór, és ezeknek nem hányja senki a szemére, úgy, mint az előzőeknek, hogy noha sehol sem tanulták és senki ebben tanítójuk nem volt, mégis megpróbálnak tanácsot adni. Nyilván azért, mert (az athéniek) úgy tartják, hogy ezek a dolgok nem taníthatók.”¹⁹

Vélelmezhető, hogy nem csak Platón gondolta így. A helyi önkormányzatok felelőssége úgy menedzselni a települést, hogy az a legjobbat legyen képes kihozni a lehetőségeiből, az utóbbiakat pedig oly mértékben megőrizni és bővíteni, amennyit csak megenged a tágabb környezet. Amikor az állam önkormányzatokban gondolkodik, az egyes államtudományok gyakorlói ezen elvek mentén próbálják az önkormányzatiság értelmezését a lehető legteljesebb módon megtenni, a helyi közügyeket értelmezni, a települések feladat- és hatáskörét meghatározni.

A hatályos önkormányzati törvény messzemenően alátámasztja az önkormányzatok és így a helyi közösségek önrendelkezéshez való jogát. A Mőtv. első mondata így szól: „Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzathoz való jogát.” Az önkormányzás – öngazgatás, önfenntartás, öngondoskodás – tehát a helyi közösség érvényesítendő joga, a helyi és szomszédági közösség megőrzendő alapérték.

¹⁸ FARKASNÉ GASPARIKCS Emese – SZÁMADÓ Róza (2015): A településmenedzsment átalakulása a működési keretek tükrében. *Polgári Szemle*, 11. évf. 1–3. sz. 202. <http://polgariszemle.hu/archivum/94-2015-junius-11-evfolyam-1-3-szam/allamtudomany-jogtudomany/656-a-telepuelesmenedzsment-atalakulasa-a-mukoe-desi-keretek-tuekreben> (Letöltés dátuma: 2015. 08. 20.)

¹⁹ MAGYARY Zoltán (1942): *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 1.

Az önkormányzati törvény rögzíti az érintett közösség demokratikus jogát, hogy részt vegyen a közös jövőkép kialakításában, és biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvétel lehetőségét. A közösség tagjai és az önkormányzat, a helyi intézmények, szervezetek közötti alkotó együttműködés alapvető keretétül szolgál (a Möt. 2., 6. és 9. § is hangsúlyozza ezt) a helyi konszenzussal kialakított települési koncepció. A közösségi stratégia által megalapozott együttműködés és közös cselekvés a helyi közügyek megoldásának, a szükségletek kielégítésének, a közszolgáltatások megszervezésének közösségi lehetőségeit, megoldásait hozhatja felszínre, ha megfelelő aktivitással és kreativitással párosul (az Ötv. 4. § is hangsúlyozza az önzagatás, s ezen keresztül a stratégiaalkotás alapvető célját).

Az Möt. (8. §) szerint a helyi közösség tagjai, mint a helyi önkormányzás alanyai kötelesek „képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához,” aminek tartalmát a képviselő-testület meghatározhatja (2. § 1. bek., 9. § 2. bek.). A közösségi stratégiaalkotásban – mint sajátos közösségi feladat végrehajtásában – való részvétel tehát nemcsak magától értetődő érdeke és lehetősége, de köteletségévé is válhat a közösség tagjainak, ha azt helyi rendelet így szabályozza. Ez a körülmény lényegessé válhat, ha a helyi önkormányzat intézményesíteni kívánja az inkluzív működést.

A tudat- és szemléletformálásban kiemelt szerepe van az önkormányzatoknak. A helyi szereplők elhivatottsága, lelkesedése, tudatos magatartása és aktív közreműködése nélkül nem lehet tartósan helyi növekedést elérni.

3.3.4. Hazai elvárások és lehetőségek

Az OFTK konkrét elvárásokat fogalmaz meg a település és területfejlesztés terén a közösség bevonásával kapcsolatban. Egyes számú mellékletében tételesen rögzítették a közösségvezérelt helyi fejlesztést, mint a 2014–2020 közötti időszakban alkalmazható új európai uniós területi integrációs eszközt, amit az OFTK elvei szerint megvalósuló helyi, térségi együttműködésben megvalósuló fejlesztési programok végrehajtásának legfontosabb eszközeként aposztrofál a koncepció. A Nemzeti Vidékstratégiában önálló stratégiai célkitűzés a vidéki közösségek erősítése.²⁰

Az elmúlt 20 év során hatékony és eredményes eszköznek bizonyult a fejlesztéspolitikák megvalósításában a LEADER²¹ szemléletmódja. A program, az EU strukturális alapjaiból finanszírozott kezdeményezésből nyert tapasztalatokon alapulva, a vidéki élet szereplőit segíti az adott régió fejlesztési elképzeléseinek, lehetőségeinek átgondolásában. Az Európai Bizottság ezt a megvalósítási módszert más közösségi kezdeményezésekben is

²⁰ 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról. Elérhető: www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14001.pdf (Letöltés dátuma: 2014. 09. 10.) Az OTK alkalmazása többek között ” ... a helyi közösségek fejlesztését és társadalmi felzárkóztatását szolgálja ...” hangsúlyozza az OTK (5.9.1. fejezet rész). Alkalmazásában az alábbi szempontok érvényesítése szükséges A Nemzeti Vidékstratégia ezt, mint stratégiai célt tartalmazza: a „5. vidéki közösségek megerősítése, a vidéki népesség életminőségének javítása” (a *Nemzeti Vidékstratégia* 6.1.2. és 6.2.3. fejezet részzei). Elérhető: <http://videkstrategia.kormany.hu/> (Letöltés dátuma: 2014. 09. 10.)

²¹ LEADER: Liaison Entre Actions pour le Développement de l’Economie Rurale – a vidék gazdasága és a fejlesztési intézkedések közötti kapcsolatok.

támogatta, ilyen például az URBAN²² és az EQUAL²³ kezdeményezés. A már 1991 óta folyamatos EU-támogatásban részesülő LEADER a vidékfejlesztési politika fontos elemévé vált, és egész Európában széleskörűen elfogadott lett.

A helyi együttműködések eszközeiben bekövetkezett változásokat az alábbi táblázat mutatja be.

3. táblázat

A helyi együttműködések eszközeiben bekövetkezett változások

	2007–2013	2014–2020
Helyi együttműködés eszközei	<ul style="list-style-type: none"> • LEADER – közösségi kezdeményezés a vidéki gazdaság fejlesztéséért • Helyi Akciócsoportok – helyi fejlesztési társulások 	Helyi bázisú fejlesztések <ul style="list-style-type: none"> • CLLD – közösségvezérelt helyi fejlesztések • ITI – területileg integrált beruházások Megkönnyítik az integrált tervezést több alap forrásainak felhasználásával

Forrás: SZÁMADÓ Róza – BÁBA Karola (2013): Önkormányzati fejlesztések keretei és irányai. 2014-2020-as fejlesztéspolitikai tervezési időszak. Előadás a BM ÖKI II. regionális konferencia sorozat keretében

A fejlesztések intézmény- és eszközrendszerének szolgálnia kell a területi decentralizációt is. A következő programozási időszakban a NUTS3 szintű megyék jelentik a területileg decentralizált fejlesztések legfontosabb platformját, összhangban a területi közigazgatás közelmúltban lezajlott átalakításával.

3.3.5. Trendek, irányok

A gazdasági és társadalmi problémákkal, kormányzási válsággal küzdő országokban egyre nagyobb teret nyert a társadalmi részvétel hatásmechanismusait megteremtő új irányítási forma, az öngazgatás (governance). A hangsúly ebben az új közigazgatási koncepcióban a kormányzati szervek, a gazdasági és a társadalmi szervezetek partnerségén van. A tapasztalatok és a vizsgálatok azt mutatják, hogy azok a települések tudnak fenntartható megoldásokat kimunkálni és működtetni, ahol már a koncepcióalkotás fázisában megtörténik az érintettek bevonása, megszólítása és helyi közösség tagjaiban tudatosul, hogy a település fejlesztése nemcsak közös ügy, de közös felelősség is.

A gazdasági válság felhívta a figyelmet arra, hogy a helyi közösségeknek fel kell ismerniük helyi értékeiket, erőforrásaikat, és azokra tudatosan építve, a közösség tagjaival összefogva szükséges megtervezni és végrehajtani a települési, térségi fejlesztéseket.

Az önkormányzatoknak – a jogszabályi kötelezés miatt is – kiemelt szerepük és felelősségük van ezeknek a folyamatoknak a sikerességében. A helyi kormányzat feladata, hogy

²² Az ERFA URBAN II közösségi kezdeményezése 2000 és 2006 között Európa különböző részein, korlátozott számban a városi területek gazdasági és társadalmi megújulását elősegítő innovatív stratégiákat támogatott. Az URBAN közösségi kezdeményezés 1994 és 1999 között működött.

²³ Az ESZA EQUAL-kezdeményezése 2000 és 2006 között a munkaerőpiachoz kapcsolódó hátrányos megkülönböztetés és egyenlőtlenségek csökkentését célzó innovatív, nemzetközi projektekre koncentrált.

létrehozza azt a működési mechanizmust, amivel képes becsatornázni a helyi közösségek érdekeit a döntési folyamatokba. Ezzel nemcsak a törvényi kötelezésnek tesz eleget, de ezzel biztosíthatja az egyik legfontosabb erőforrását, a helyi közösségek elköteleződését, a helyi célok érdekében mozgósítható helyi csoportok és vállalkozások támogatását.

A közigazgatási reform programjába, a közszféra átfogó fejlesztési rendszerébe, a jogszabályi környezetbe kiválóan illeszkedik az együttműködésre épülő helyi – részvételen alapuló – közösségi stratégiaalkotás, ami megalapozza a helyi gazdaság- és társadalomszervezés közösségi kultúráját.

3.3.6. Jó önkormányzás követelményei

Az angolszász kultúrában sokéves tapasztalat áll rendelkezésre azzal kapcsolatban, hogyan valósítható meg jó helyi kormányzás. Tapasztalataik alapján²⁴ az alábbi „követelményrendszer” fogalmazható meg:

- jó dolgokat, jól kell csinálni, bevonva az érintett megfelelő közösség(ek)et,
- megfelelő időben és ütemben kell végrehajtani,
- mindezt nyitottsággal, felelősséggel és etikusan,
- működtetve a szükséges rendszereket és folyamatokat,
- az akciókat a helyi kultúrára és az érintett közösségek által elfogadott alapértékekhez illesztve, és mindezt a helyi közösség javára, bevonásával és általa ellenőrzött módon.

3.3.7. Önkormányzatok szerepének változása

Reisinger (2014) is alapoz cikkében arra, hogy Anwar Shah²⁵ megközelítésében a helyi kormányzás részvételt feltételez, és ez csak helyi szinten valósítható meg hatékonyan. A helyi önkormányzatok feladata ebben az esetben már nemcsak az, hogy szolgáltatásokat biztosítsanak, hanem teret kell engedniük a demokrácia részvételi formáinak, a civil dialógusnak. Az 4. táblázat a régi és új típusú önkormányzati feladatokat hasonlítja össze.

²⁴ *Code of Good Practices for Local Government* (2009). Elérhető: <https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Documents%20Page/LC%20Code%20E.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

²⁵ Anwar Shah a Világbank és az Ázsiai Fejlesztési Bank tanácsadója. Több mint két tucat könyvet és számos cikket publikált vezető gazdasági folyóiratokban a kormányzásról, a közigazgatás reformjáról, a költségvetési reformról, a federalizmusról, a helyi kormányzásról, a költségvetési reformokról és a globális klímaváltozási kérdésekről.

4. táblázat

A helyi önkormányzatok feladatrendszere a régi és az új típusú kormányzásban

20. század, régi nézet	21. század, új nézet
Önkormányzatra fókuszál	Állampolgár-központú helyi kormányzatra fókuszál
A kormánynak felelős, neki kell elszámolni	A helyi szavazók felé kell elszámolni
Zárt és lassú rendszerű	Nyitott, gyors és rugalmas
Kockázatkerülő	Innovatív kockázatvállaló az adott határokon belül
Központi direktíváktól függ	Van önálló döntési jogköre
Korlátozó	Bizalmat épít és az állampolgárokat szolgálja
Bürokratikus és technokrata szemléletű	Részvételi szemléletű, az állampolgári és civil dialógusnak épít teret
Kközponosított rendszerű	Globalizált és lokalizált rendszerű

Forrás: REISINGER A. (2014): Társadalmi részvétel és a helyi problémák kezelése. In HULKÓ Gábor, szerk.: *Fenntartható önkormányzatok Észak- és Nyugat-Dunántúlon Konferenciakötet*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 7–24. Eredeti forrás: SHAH, Anwar (2006): Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible and Accountable Local Governance. In SHAH, Anwar szerk.: *Local Governance in Industrial Countries*. Washington D.C., The World Bank

A táblázatból visszaigazolódik és megerősítést nyer, hogy a megváltozott környezetben az önkormányzatoknak a településre, a helyi menedzsmentre kell fókuszálniuk, amennyiben hatékony helyi kormányzást kívánnak megvalósítani. Az önkormányzatoknak a 21. századi elvárásoknak való megfelelés érdekében le kell számolniuk a 20. század hivatali szemléletmódjával. Egy sikeres önkormányzat a helyi társadalomra fókuszál, nyitott, gyors és rugalmas. Szemléletmódját a kooperációra való törekvésnek kell jellemeznie mind a települési horizontális, mind a település környezetét meghatározó partnerekkel való horizontális és vertikális együttműködésekben. A hivatali korlátozó, hatósági jellegét lebontva bizalmat kell kiépítenie, hogy az állampolgárok érezzék, az önkormányzat az ő érdekeiket szolgálva működik. Egyszerre kell megvalósítania a globális és lokális működést úgy, hogy figyelemmel van az innovatív megoldások esetleges adaptációs lehetőségeire és ezzel párhuzamosan a fenntarthatósági szempontokra is.

Ellenőrző kérdések

1. Mit jelent az önkormányzás fogalma?
2. Soroljon fel öt önkormányzati alapelvet!
3. A 2014–2020-as programozási ciklusban melyek az új integrált megközelítést szolgáló eszközök?
4. Mit jelent a „place-based” fejlesztéspolitika?
5. Az önkormányzati szerep változását mivel jellemezné a 20. és a 21. századi relációban?

Vákát oldal

4. Alapelvek és fejlesztés

A fejezet bevezető része bemutatja az Európai Unió kohéziós politikájának alapelveit. A gazdasági válság azonban ráirányította a figyelmet arra is, hogy a globalizálódó világban azok a közösségek sikeresek, amelyek felismerik helyi értékeiket, és erőforrásait azokra tudatosan építik; az érintettekkel összefogva tervezik és hajtják végre fejlesztési elképzeléseiket.

Ezeknek a folyamatoknak a sikerességében kiemelt szerepük lehet az önkormányzatoknak. Az önkormányzatok fogadói, célterületei a fejlesztési programoknak, illetve motorjai és generálói is lehetnek az inkluzív növekedésnek. A nemzeti szintű fejlesztési célok, eredmények csak az önkormányzatokkal együttműködésben érhetők el. Különösen a hátrányos helyzetű térségekben jut kiemelt szerep az önkormányzatoknak. A fejezet részletesen vizsgálja a közösségek bevonásának lehetőségeit, feltételeit és kockázatait.

4.1. Az EU kohéziós politikájának alapelvei

Az önkormányzatok fejlesztési tevékenységét az ezredfordulót követően megjelenő előcsatlakozási támogatási források, majd az uniós csatlakozást követően az EU-s támogatások rendszere teljes mértékben átalakította. Ahhoz, hogy az egyes települések fejlesztési koncepciójuk és stratégiájuk kialakítása során a magasabb rendű fejlesztési dokumentumokhoz illeszkedő hosszú távú terveket fogalmazzanak meg alapvetően szükséges, hogy ismerjék és legyenek figyelemmel az EU kohéziós politikájának¹ alapelveire².

¹ A kohéziós politika célja a tagállamok és régióik „átfogó harmonikus fejlődésének” előmozdítása és támogatása. A kohéziós politika, amelyet az Európai Unió működéséről szóló szerződés külön is említ (174. cikk), a régiók közötti fejlettségi különbségek csökkentése révén igyekszik erősíteni a gazdasági és társadalmi kohéziót. Középpontjában azok a kulcsterületek állnak, amelyek elősegítik, hogy az EU megfeleljen a 21. század kihívásainak és versenyképes maradjon a világpiacon. A kohéziós politika végrehajtását szolgáló pénzügyi eszközök körülbelül 32,5%-os részarányt képviselnek a 2014–2020-as uniós költségvetésben (2014-es árakon ez összesen mintegy 351,8 milliárd euró). Ezeket az eszközöket az Európai Bizottság a tagállamokkal és a regionális és helyi szinten működő érdekelt felekkel közösen irányítja és kezeli.

² Legfontosabb szabály, amely más intézkedéseket, eljárásokat vagy magatartást meghatároz. Alapvető meg egyezés, ami szerint egy személy vagy közösség cselekszik. Elérhető: <https://wikiszotar.hu/index.php?title=Alapelv> (Letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)

A kohéziós politika³ alapjául négy alapelv szolgál:⁴

- **Koncentráció**
Az alapelvnek három aspektusa van:
 - a források koncentrációja: a strukturális alapok forrásainak nagy részét (a 2014–2020-as időszakban 70%) a legszegényebb régiókba és országokba összpontosítják,
 - az erőfeszítések koncentrációja: a támogatások a fő növekedési prioritások szolgálatában állnak, úgymint kutatás és innováció, információs és kommunikációs technológiák, a kis- és középvállalatok (kkv.-k) versenyképességének javítása, és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasági modellre való áttérés támogatása,
 - a kiadások koncentrációja, az n+2 szabály, ami az egyes programozási időszakok elején meghatározott – egyes programokhoz rendelt – éves támogatásokra vonatkozik, az összegeket az elosztás utáni második év végéig el kell költeni.
- **Programozás**
A kohéziós politika nem támogat egyéni projekteket. Ehelyett az EU célkitűzéseivel és prioritásaival összhangban álló, többéves nemzeti programokat támogat. Programozáson azt a közigazgatási mechanizmust értjük, amely az európai strukturális és beruházási alapok céljainak megvalósítását hivatott elősegíteni. A több évre szóló úgynevezett operatív programok hét éven át gondoskodnak a célok következetes megvalósításáról és a végrehajtás folyamatosságáról. A programok – irányítási intézkedésektől függően – nemzeti, regionális vagy helyi szinten kapcsolódnak egy adott földrajzi területhez. A program szerepe, hogy kijelölje a stratégiai szempontból kiemelten fontos prioritásokat és intézkedéseket, felvázolja a pénzügyi kötelezettségvállalásokat és összegzést adjon az irányítási és ellenőrzési rendszerekről. A programozás alapelvének való megfelelés érdekében az egyes fejlesztési stratégiáknak, a fejlesztési célok elérését támogató projekteknek illeszkedniük kell az adott program által kijelölt prioritásokhoz. Ennek a módját a „Programozás, fejlesztés és tervezés” fejezet mutatja be.
- **Partnerség**
Elvárás, hogy minden programot kollektív folyamat keretében fejlesszenek ki, és vonják be (az adott szintnek megfelelően) az európai, regionális és helyi szintű érintetteket. E partnerségnek a programozási folyamat minden szakaszában meg kell jelennie: a tervezéstől kezdve az igazgatáson és a végrehajtáson keresztül a nyomon követésig és az értékelésig. Célja garantálni, hogy a fejlesztést a helyi és regionális szükségletekhez és prioritásokhoz szabják.

³ A kohéziós politika az EU legfontosabb beruházási politikája, amely az Európai Unió minden régiójára és városára kiterjed, támogatja a munkahelyteremtést, az üzleti versenyképességet, a gazdasági növekedést, a fenntartható fejlődést, valamint javítja a lakosok életminőségét. Lásd *Bevezetés az EU kohéziós politikájába a 2014–2020 időszakra vonatkozóan* (2014): Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)

⁴ *Európai Bizottság Regionális Politika. Alapelvek*. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/how/principles/ (Letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)

- **Addicionalitás**

Az európai strukturális alapokból történő finanszírozás mellett a tagállamoknak is költeniük kell ezekre a célokra. Lényege, hogy az elv által érintett régiókban az alapokból nyújtott hozzájárulások nem helyettesíthetnek strukturális célú állami, vagy azzal egyenértékű kiadásokat. Más szóval, a strukturális és beruházási alapokból folyósított pénzügyi hozzájárulás nem eredményezheti a nemzeti strukturális kiadások csökkentését az adott régiókban, hanem ki kell egészítenie az állami közkiadást.

A tárgy szempontjából és a jegyzet írásának időpontjában futó 2014–2020-as programozási ciklus szempontjából is kiemelt fontosságú a partnerség elve, ami több dimenziós tartalmat hordoz.

A partneri együttműködés a programozási folyamat egészére kiterjed, az előkészítő szakasztól a végrehajtáson át az eredmények értékeléséig. Mindez azt hivatott elősegíteni, hogy a programok eredményesebbek legyenek, és célja, hogy hozzájáruljon az európai strukturális és beruházási alapok hatékonyabb felhasználásához.

A 2014–2020-as programozási időszakban a partnerség elve még fontosabb szerepet kap: a tagállamokon kívül további érdekelt felek, azaz szakszervezetek, munkáltatók, nem kormányzati szervezetek és a társadalmi befogadást, a nemek közötti egyenlőséget és a megkülönböztetés-mentességet ösztönző egyéb testületek között jön létre. A Bizottság kidolgozta az európai partnerségi magatartási kódexet,⁵ amelyet minden tagállamnak tiszteletben kell tartania az operatív programok elkészítése és végrehajtása során. Ezen kívül minden tagállam partnerségi megállapodást fogadott el a Bizottsággal együttműködve, amely meghatározza, hogy a nemzeti hivatalok hogyan tervezik szétosztani és felhasználni az alapokból származó finanszírozást a 2014–2020 közötti programozási időszakban.

4.1.1. A döntés szintje – a szubszidiaritás⁶

A szubszidiaritás elve az európai döntéshozatal szempontjából alapvető. Ez az elv segíti annak meghatározását, hogy egy adott kérdéshez kapcsolódó jogalkotás mikor tartozik az EU hatáskörébe és a döntéseket milyen szinten kell meghozni. A szubszidiaritás elvét az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke fekteti le. A szubszidiaritás elve az európai szintű döntéshozatal szempontjából szintén lényeges másik két elv, a hatáskör-átruházás elve és az arányosság elve mellett szerepel, a vonatkozó jegyzőkönyv rendelkezik ezen elvek végrehajtásáról is.

A Lisszaboni Szerződés több mechanizmust is kialakított annak érdekében, hogy biztosítsa a szubszidiaritás elvének érvényesülését. Az elv alkalmazásának célja az EU és az uniós országok megosztott hatásköreibe tartozó területeken történő beavatkozás legmegfelelőbb szintjének meghatározása. A beavatkozás európai, nemzeti vagy helyi szintű

⁵ A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.) Az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&:PDF> (Letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)

⁶ A szubszidiaritás elve. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0017> (Letöltés dátuma 2017. 05. 20.)

fellépést érinthat. További cél, hogy – amennyiben szükséges – a helyi szintű fellépés garantálásával erősítse az állampolgári bizalmat az EU és polgárai között.

A szubszidiaritás elve értelmében a döntéseket a polgárokhoz lehető legközelebb kell meghozni. Egy adott kérdésben csak akkor lehet európai uniós szinten dönteni, ha az hatékonyabb a nemzeti, regionális vagy helyi szintű döntéshozatalnál. A szubszidiaritás elve szorosan összefügg az arányosság és a szükségesség elvével, amik szerint az uniós intézkedések csak addig terjedhetnek, ameddig el nem érik a Szerződésben meghatározott célkitűzéseket.

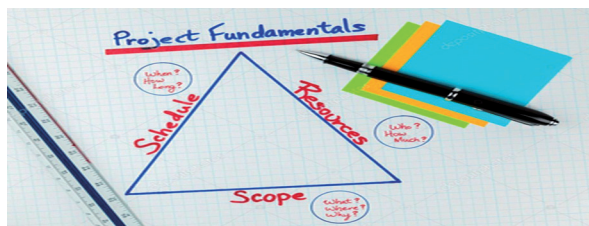
4.2. Programozás, fejlesztés és tervezés

A kohéziós politika alapelvei között másodikként szerepel a programozás. Az önkormányzatoknak egyénileg vagy társulásban benyújtott támogatási kérelmeikben bizonyítaniuk kell, hogy a tervezett projekt megfelel a programozás alapelvei által elvárt feltételeknek. Azaz a fejlesztési célok illeszkednek a területi, ágazati programokba, hozzájárulnak a nemzeti programok céljainak eléréséhez és összhangban állnak az EU célkitűzéseivel és prioritásaival.

Hazánkban a 2000-es évek elejétől, az előcsatlakozási alapok támogatási felhívásaiban megfogalmazott elvárások hatására váltak széles körben ismertté a projekttervezéshez, programozáshoz használt fogalmak, mint a projekt, projektmenedzsment, projektciklus-menedzsment. Az elképzelések sikeres megvalósítása ma már elképzelhetetlen ezeknek az eszközöknek az ismerete, a gyakorlott alkalmazás képessége nélkül. Ebben az alfejezetben az egységes megközelítés érdekében áttekintjük a felsorolt eszközöket.

4.2.1. Projektciklus-menedzsment

A projekt egy tevékenységsorozat, amelyben adott (kiinduló) helyzetből, adott időtartamon belül, meghatározott eszközökkel egy specifikus cél elérését célozzuk. Projektet mindannyian tervezünk és végrehajtunk, sőt mondhatjuk, hogy azóta terveznek projekteket, amióta az emberek nagyobb feladatokat közösen végeznek. Tervek nélkül elképzelhetetlen lett volna egy épület megvalósítása, hiszen az építkezés végrehajtásához meg kellett határozni kinek, mikor, mi a feladata, és ehhez milyen erőforrások biztosítása szükséges. Ennek a tudásnak formalizált, tudományos formáját ma projektmenedzsmentnek nevezzük, aminek rendszerezése csak a 20. században került sor.



1. ábra

Projektháromszög

Forrás: <https://hu.depositphotos.com/38225479/stock-photo-project-fundamentals-diagram.html>
(Letöltés dátuma: 2017. 12. 05.)

A projektek végrehajtásának korlátait szokás háromszögben ábrázolni. A háromszög mindhárom oldala egy-egy korlát. A szemléltetés lényege, hogy lehetetlen megváltoztatni a háromszögnek csak az egyik oldalát: ha egyik oldal változik, az kihát a többire is. Lefordítva: nagyobb hatókört (terjedelmet) csak nagyobb erőforrás és / vagy idő ráfordításával lehet megvalósítani, rövidebb idő jelenthet nagyobb költséget és csökkentett hatókört, a szűkebb költségvetés hosszabb projektmegvalósítási időt, kisebb terjedelmet.



2. ábra

Projektciklus-menedzsment lépései

Forrás: LHH képzési program, projekttervezés modul OFA 2009.

A Projektciklus-menedzsment (angolul Project Cycle Management – PCM) módszertanát az Európai Unió az 1990-es években vezette be annak érdekében, hogy a támogatott projektek tervezésének a minősége – így a támogatási források felhasználásának hatékonysága – javuljon. A PCM tulajdonképpen egy ciklusokra bontott projektirányítási módszer, amely a folyamat strukturálásával segít egy projektbonyolítás rosszul strukturált problémáját megoldani. A PCM egyrészt az USAID,⁷ másrészt az OECD Fejlesztési Támogatási

⁷ Amerikai Nemzetközi Fejlesztési Ügynökség.

Bizottsága által az eredményességre vonatkozóan logikai keretmódszerekkel⁸ végzett elemzésekből fejlődött ki az 1980-as évek végén. A PCM általános és szabványos elvek, módszerek, szabályok gyűjteménye, amely lényegében egy „kényszerpályát» jelenít meg a projektkészítők, a pályázók számára a támogatási források megszerzésének és felhasználásának folyamatában. A PCM egy eszköz, ami segíti a megvalósítást. A cél, hogy az érintettek releváns információkra alapozva hozzák meg a döntéseket.

A PCM alkalmazását azért szorgalmazta az EU, mert a pályázók nem a valós problémákra reagálva tervezték a fejlesztéseiket, hanem arra írtak projekttervet, amire pályázati forrás volt. Így a stratégiai keretek zavarosak voltak, a fejlesztési dokumentumokat nem megalapozott helyzetelemzés alapján készítették, fókuszba a célok, eredmények elérése került. A projektek rövid távra tervezték, tevékenységközpontúak voltak, a célcsoportok igényeit nem vették figyelembe, a hatások mérhetőségét nem biztosították. A nem megfelelő tervezés miatt nem várt kockázatok jelentek meg. A projektdokumentumok minősége széles skálán mozgott, a költségek nem tükrözték a kapott előnyöket, és a tapasztalatok nem épültek be a következő projekt tervezésébe.

A PCM alkalmazásától várt előnyök:

- jobb minőségű projektdokumentáció,
- valós problémákra reagáló, célorientált tervezés,
- mérhető hatások,
- minőségi megvalósítás,
- komplex, integrált megközelítés,
- fenntarthatósági szempontok figyelembe vétele,
- standard formátum.

A projektciklus hat szakaszát mutatja be a 2. ábra:

1. Programozás: a programozás során elemzésekre kerül sor, ezek feladata a társadalmi és gazdasági mutatók, problémák, korlátok és lehetőségek feltárása, prioritásainak meghatározása:

- nemzeti, ágazati térségi szintű elemzések,
- döntés a fő célokról és ágazati prioritásokról,
- a fejlesztési együttműködés megalapozása,
- múltbeli tapasztalatok figyelembe vétele.

A cél, hogy az érintettek hozzák meg a döntéseket, és ezek a döntések releváns információkra épüljenek.

- Identifikáció: a tervezett fejlesztés lehatárolása, a fejlesztés tartalmának, kiterjedésének a Projektek definiálása,
- konzultáció a kedvezményezettekkel,
- a probléma és a megoldás feltételeinek feltárása,
- döntés a kidolgozandó ötletéről.

Időben kiszűri a „zsákutcákat”, csökkenti a későbbi hibalehetőségeket.

⁸ Az (USAID) az 1960-as években fejlesztette ki az úgynevezett „logikai keretmódszertant” (logical framework = LFA). Ez volt az alapja a PCM-módszertannak. Az eszközök között röviden bemutatatom a logikai keretmátrixot.

2. Kidolgozás: projektterv elkészítése, megvalósíthatóság elemzése, relevancia elemzése:
 - a valós igényeken alapuló és az érintettek által támogatott ötlet operatív projekttervvé fejlesztése,
 - a kedvezményezettek és más érdekeltek részvétele a specifikációban,
 - megvalósíthatóság és fenntarthatóság biztosítása,
 - döntés a pályázat beadásáról, a megcélzott forrásokról.
3. Finanszírozás: finanszírozó azonosítása, döntése:
 - döntés a finanszírozásról,
 - döntés a partnerekről,
 - döntés a projektmenedzsmentről.
4. Végrehajtás: megvalósítás, támogatási szerződés alapján:
 - tenderezés,
 - szerződéskötések,
 - az aktuális és a tervezett haladás összevetése,
 - a terv tarthatóságának meghatározása,
 - döntés a szükséges módosításokról.
5. Értékelés: előzetes – közbeni – utólagos:
 - az elért eredmények felmérése,
 - a következtetések levonása,
 - az értékelés eredményeinek beépítése a tervezésbe.

A felsorolt szakaszok egymást követik, csak az egyes fázisok teljesítése után lehet a következő szintre lépni, így a tapasztalatok beépülnek a következő programok és projektek tervezésébe.

A hazai fejlesztési folyamatokban még mindig erőteljesen jelen van a forrásvezérelt, rövid távú gondolkodást tükröző gondolkodásmód. A rendszer ilyen módon történő működését tovább erősíti, ha az önkormányzat esetében a polgármester ciklusprogramot készít, amiben nem minden esetben érhető tetten a hosszú távú, a cikluson túl nyúló komplex és integrált megközelítés. Annak érdekében, hogy a fejlesztésekben megvalósuljon az inkluzivitás, ki kell dolgozni az inkluzív önkormányzat definíciójának megfelelően azokat a koordinációs mechanizmusokat, amelyek biztosítják az érintettek részvételét a fejlesztési ciklus minden fázisában.

Az uniós támogatásokhoz kapcsolódó fejlesztéspolitika által elvárt és javasolt PCM-alapelvek támogatják az önkormányzatok inkluzív működését. Ezek alapján szükséges a projektciklus szakaszainak következetes betartása, amely strukturált és megfelelő információn alapuló döntéshozatali eljárást biztosít. A projektciklus kulcsfontosságú szakaszaiban döntő a részvétel biztosítása, hogy megfogalmazzák a projekt céljait és a kedvezményezettek részére nyújtandó tartós előnyöket és hasznokat. További elvárás a tervezés során a fenntarthatósági szempontok figyelembe vétele az előnyök és hasznok tartós biztosítása érdekében. Lehetőség szerint a logikai keretmátrixot⁹ alkalmazzák, mivel konzisztens elemzési módszert biztosít a projekttervezés és a végrehajtás folyamatában. Az integrált megközelítés pedig összekapcsolja az egyes projektek céljait a támogató célkitűzéseivel

⁹ A PCM-ben a projekttervezéshez és -irányításhoz használt alapeszköz. Bemutatja és könnyen érthetővé teszi a horizontális és vertikális beavatkozási logikát. (Lásd 1. melléklet).

és a partnerszágon belüli nemzeti és szektorális célkitűzésekkel; biztosítja, hogy a projektmunkatervek és költségvetések *logframe* módszerrel készüljenek, továbbá egységes alapformát használ a kulcsfontosságú kérdések konzisztens és teljes körű kezelésének biztosítása érdekében a projekt teljes időtartama alatt.

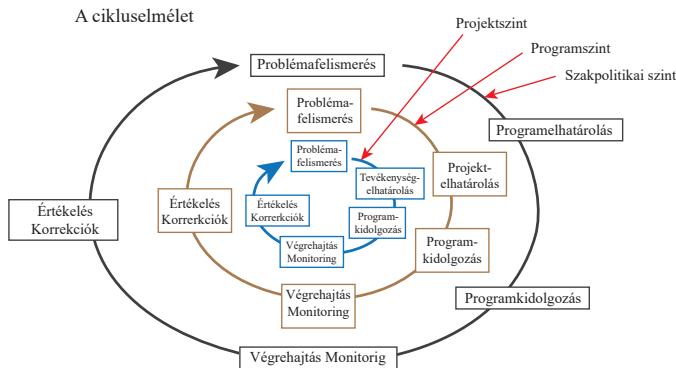
A ciklikus programozáshoz illeszkedő stratégiák főbb jellemzői:

- Nyilvánosság: Az érintettek és a célcsoport számára a tervezés lépései és a folyamat termékei a programozás minden fázisában nyilvánosak és azokat megosztják.
- Valós részvétel: Az érintettek széles körének részvételén és bevonásán alapul, a különböző dokumentumok tartalmilag és felépítésben is elérhetőek, érthetőek a célcsoport számára a fejlesztés céljáért, a célcsoport érdekében készülnek el és valósulnak meg.
- Bevonás: A célcsoport tagjait és érintettjeit a helyi kompetenciák hasznosítása érdekében is szükséges bevonni, figyelemmel a szakmai erőforrások (szakmai kompetencia) biztosítására.
- Projektirányítás: A projekt megfelelő irányító testülettel rendelkezik a tervezés, megvalósítás és értékelés alatt.

A stratégia tehát jelen esetben egy település(rész) vagy közösség (célcsoport) közös célrendszerét tartalmazza, egy – lehetőség szerint megegyezéssel elfogadott – jövőkép elérése érdekében.

4.2.2. Tervezési szintek, tervezési dokumentumok

A cikluselmélet abban van segítségünkre, hogy lássuk a folyamat fő elemeit, és a szintek egymásra épülését.



3. ábra

Tervezési ciklusok egymásra épülése

Forrás: SZÁMADÓ RÓZA (2014): *Inkluzív önkormányzat. Jegyzet*. Budapest, Nemzeti Községi Akadémia. 73.

A fenti ábrát lefordíthatjuk egy településfejlesztési projektre, amely konkrét példán keresztül mutatja meg a szintek vertikális egymásra épülését.

- Projektszint:
15 fős szalmafonó tanfolyam indítása
Helyi tradíciókat felelevenítő, hagyományokra és helyi erőforrásokra épülő, helyi lakosok kompetenciáját fejlesztő projekt.
- Programszint:
Helyi foglalkoztatási kezdeményezések fejlesztése.
- Stratégiai, szakpolitikai szint:
Vidéki népesség jövedelemtermelő forrásainak bővítése.

A vertikális egymásra épülés megjelenik a dokumentumok szintjén is. A 2014–2020-as programozási ciklusban az európai uniós források felhasználását különböző szintű dokumentumok szabályozzák.

A jelenleg futó (2014–2020) európai uniós programozási ciklusban előírás az EU által meghatározott stratégiák és fejlesztési dokumentumok készítése. Ebben az időszakban azok a fejlesztési elképzelések támogathatók, amelyek hozzájárulnak az EU 2020 stratégia céljaihoz, figyelembe veszik a Közösségi Stratégiai Keret országspecifikus ajánlásait. A kereteket a Partnerségi Megállapodás határozza meg, és az Operatív Program részletezi. A megyék fejlesztési elképzelései a Terület- és Településfejlesztési Operatív programokba, a TOP-okba kerültek.

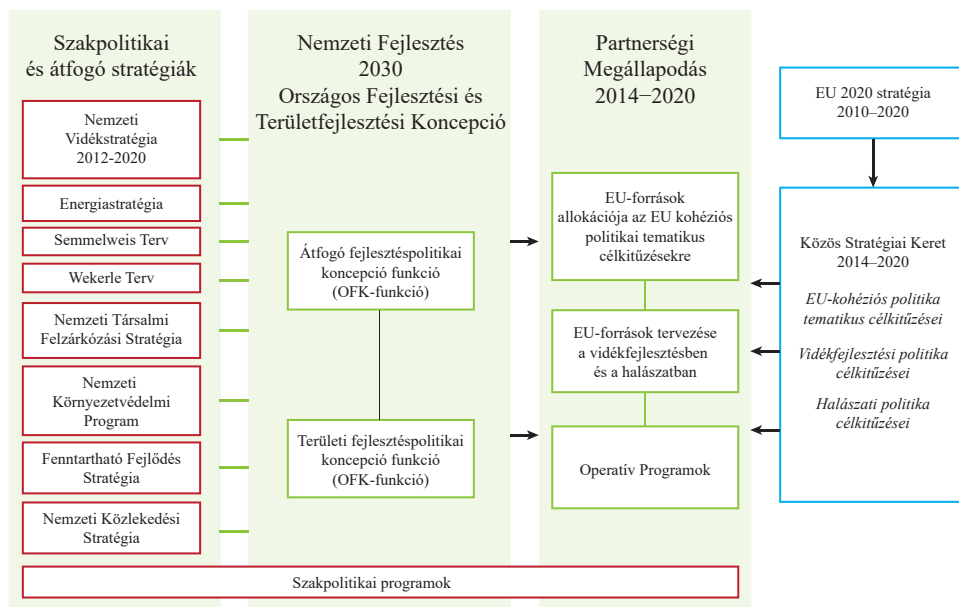


4. ábra

A stratégiák és fejlesztési dokumentumok egymáshoz való viszonya

Forrás: FARAGÓ László (2013): Tervek és tervrendszer. Budapest. Előadás, Területfejlesztők napja, 2013. 10. 08.

Látható, hogy az uniós források lehívásához kapcsolódó dokumentumok nem fednek le egy-egy teljes területet, hiszen csak az Európa 2020 stratégia prioritásaihoz kapcsolódnak. A 5. ábrán viszont már jól látható, hogy az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (OFTK) – melynek hatótávolsága 2030 – nemcsak az uniós dokumentumokhoz, hanem a szakpolitikai és átfogó stratégiákhoz is kapcsolódik.



5. ábra

Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció kapcsolódása a hazai stratégiákhoz és az uniós fejlesztési programozáshoz

Forrás: 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról. Elérhető: http://www.terport.hu/webfm_send/4204 (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

Az OFTK az ország társadalmi, gazdasági, valamint ágazati és területi fejlesztési szükségleteiből kiindulva egy 2030-ig szóló hosszú távú jövőképet, valamint fejlesztéspolitikai célokat és elveket határoz meg. Ezek alapján középtávú fejlesztési prioritásokat fogalmaz meg a 2014–2020-as európai uniós programidőszak nemzeti fejlesztéspolitikája számára. Egyik fő funkciója az EU 2020 stratégiához és a Közös Stratégiai Kerethez illeszkedve a hazai fejlesztéspolitikai és területfejlesztési keretek, célok és prioritások kijelölése.

Az OFTK képezi a Partnerségi Megállapodás koncepcionális hátterét, megalapozza az uniós források felhasználásra irányuló operatív programok tartalmát, továbbá orientálja a hazai fejlesztési források felhasználását.

4.2.3. A tervezés dokumentumai

A tervezési tevékenységnek különböző dokumentumai vannak, amelyek különböző tartalommal és eltérő időtávra fogalmazzák meg célokat, programokat vagy teendőket.

5. táblázat

A tervezés dokumentumai

Dokumentum	A terv időintervalluma	Tartalma
Jövőkép, forgatókönyv	Nagy távlat (15–30 év)	A nagy távlatban elképzelt állapotot ábrázolja, amely elsősorban a célrendszer megfogalmazásában nyújt segítséget, a koncepció készítését alapozza meg.
Forgatókönyv	Hosszú táv (8–15 év)	Valószínűségi alapon bekövetkező jövőkép.
Koncepció, stratégiai program	Hosszú táv (8–15 év)	A fejlődés főbb tendenciáival, irányjaival foglalkozó dokumentumok. Jelentős feladatuk van a fejlesztési irányok összehangolásában. Felvázolják a szükséges és lehetséges teendőket. Speciális, hosszú távú feladatokhoz részletesebb programot is adhatnak. Ezekben határozzák meg a strukturális változásokat.
Fejlesztési, operatív program	Középtáv (3–7 év)	Meghatározza a fejlesztés főbb arányait, a mértékeket. Középtávú célokat tűz ki, és részletes kereteket ad az elvégzendő feladatoknak.
Akcióterv	Rövid táv (pár hónaptól 3 évig)	Konkrét célokat, intézkedéseket, teendőket fogalmaz meg. Részletes feladattervet határoz meg a felelősök megnevezésével.
Projektterv	Rövid táv (pár hónaptól 3 évig)	A konkrét intézkedések, feladatok lépéseit adja meg, konkrét cselekvési tervvel, ütemezéssel és erőforrástervvvel.

Forrás: SZÁMADÓ Róza (2014): *Inkluzív önkormányzat. Jegyzet*. Budapest, Nemzeti Közszelektati Egyetem. 71.

4.2.4. Tervezési stílusok

Gyorsuló, kiszámíthatatlan világunkban – mint sok más területen – a tervezés kapcsán is új megközelítéseket kell alkalmazni. Ahhoz, hogy boldoguljunk ebben a helyzetben, elszigetelt viselkedéses készségek helyett egy komplex új gondolkodásmódra, az eddig bevált módszerek felülvizsgálatára, új módszerekre van szükség. „A korábbi tervezési folyamatokban a jövőt a múlt elemzésével vezették le, az új megközelítésben a jövőt nem analitikusan vezeték le a múlt történései alapján, hanem e felfogásban a jövőre vonatkozó új koncepció mentén létre lehet hozni olyat, ami eddig még nem létezett. A világunk olyan gyorsan változik, hogy a jövő stratégiája nem lehet csak a már kipróbált megoldások ismétlése, szükség van eddig ismeretlen elemeket tartalmazó innovációra.”¹⁰

Ugyanakkor az önkormányzatok erőforrásai, mozgástere átalakult, szűkült az elmúlt években. Bár vélelmezhető, hogy a szándék a tervezési elvárások teljesítésére nemcsak mennyiségi, hanem minőségi is, ugyanakkor ennek teljesíthetősége nagyban függ az önkormányzatnál foglalkoztatottak felkészültségétől, leterheltségétől. Ez megfelelő források rendelkezésre állása esetén – a szakmai tapasztalatok megszerzése mellett a személyes készségek folyamatos fejlesztésével – természetesen elérhető, azonban – különösen a kistéleplések esetében – korlátozottan biztosítható. Mindezek a nehézségek még a megszokott, jól bevált úton történő tervezési folyamatok megfelelőségét is korlátozzák

¹⁰ BELÉNYESI Emese – SZÁMADÓ Róza (2015): Önkormányzatok tervezési gyakorlata – tervek és a valóság. *Új Magyar Közigazgatás*. 8. évf. 3. sz. 28–40.

és – sajnos – kisebbségben vannak azok az önkormányzatok, ahol új innovatív tervezési módszereket alkalmaznak.

A KSH által 2013-ban lefolytatott kutatás keretében vizsgálták az önkormányzatok tervezési gyakorlatát. „A kutatás eredményei megerősíteni látszanak ezt a félelmet. Vizsgálták, hogy milyen célokat tartanak az önkormányzatok fontosnak a tervezéskor. Az elemzés eredményei azt mutatják, hogy a tervekészítési kötelezettség külső kényszerítő erejére hivatkozás együttesen eléri az átlag 68%-ot. Belső önérdekre való hivatkozás csak 29% esetében jelenik meg. A KSH által vizsgált önkormányzatok vezetői a tervekészítéssel a jogszabályi kötelezettségek teljesítésére törekednek, a gazdálkodás hatékony és eredményes működését támogató, jogszabályok által nem szabályozott egyéb tervek elkészítését azonban nem igénylik.

Az elemzők felmérték a stratégiai tervek utánkövetésének előfordulását a válaszadó önkormányzatok körében. Az eredmények nem adnak okot optimizmusra. Mindezek megerősítik azokat a véleményeket, hogy az önkormányzati tervezési rendszer módszertani és folyamat-szemponútú felülvizsgálatára van szükség, mindezt integratív szemlélettel, hogy a különböző ágazati érdekek által megfogalmazott elvárások kooperatív módon illeszkedjenek a települési szint és lehetőségek rendszerébe.”¹¹

Ha rátekinünk erre a két tényezőre (gyorsuló, változó világ – papíron létező tervek), akkor különösen felértékelődik azoknak az új tervezési és megvalósítási megközelítéseknek a megismerése, vizsgálata, amelyek kevesebb erőforrást, nagyobb hatékonyságot és fenntarthatóbb rendszert ígérnek. Azt ma már tényként kezelhetjük, hogy a részvételen alapuló tervezés (nem akció jellegű) a mindennapok gyakorlataként, mintegy mechanizmusként való megvalósítása hordoz magában tartalékokat. Ez azonban elsősorban nem eszköz, hanem megközelítés, kultúra és nem nélkülözheti a hosszú távú elköteleződést.

Ellenőrző kérdések

1. Sorolja fel az EU kohéziós politikájának alapelveit!
2. Mi a jelentősége a partnerség elvének?
3. Mit jelent a szubszidiaritás?
4. Sorolja fel a projektmegvalósítás három korlátját!
5. Milyen problémákra várt megoldást a PCM-től az Európai Unió, amikor bevezette azt?
6. Milyen előnyei vannak a PCM-nek? Soroljon fel közülük hármat. Ön melyiket tartja a legfontosabbnak?
7. Mit segít megérteni a cikluselméletben megvizsgált különböző szinteket (projekt, program, szakpolitika)? Mondjon rá egy konkrét példát!
8. Mi vezérli az önkormányzatok többségét a tervezési dokumentumok elkészítésénél?

¹¹ BELÉNYESI-SZÁMADÓ 2015, 34.

5. Hatékony és inkluzív, részvételen alapuló tervezés

A gazdasági válság felhívta a figyelmet arra, hogy a helyi közösségeknek fel kell ismerniük helyi értékeiket, erőforrásaikat, és azokra tudatosan építve, a közösség tagjaival összefogva szükséges megtervezni és végrehajtani a települési, térségi fejlesztéseket. A szakirodalom is kiemelt szerepet tulajdonít annak, hogy milyen a közösség „állapota”. Az álláspontok egybecsengenek a tekintetben, hogy a közösség aktivitása vagy érdektelensége jelentős hatással van a települések működésének sikerességére vagy sikertelenségére. Az inkluzívítás, az inkluzív önkormányzati folyamatok kialakítása, fejlesztése vagy megtartása érdekében a közösségfejlesztése súlyponti kérdés a hatékony és inkluzív részvételen alapuló tervezési folyamatok szempontjából is.

5.1. A közösségfejlesztés fontossága¹

A funkcionálisan értelmezett közösség az emberek összetartozását, együttműködését és helyhez kötöttséget jelent. A magyar „közösség” szó alakváltozata a „község”. Angolul a közösség szó jelölheti a települést és az embercsoportot is: community, local community, illetve community group. A német nyelvben is megtalálható ez a kettősség.

„Roland L. Warren amerikai szociológus funkcionális elmélete (1957) alapján egy közösség azonos földrajzi elhelyezkedésben fizikai és lelki biztonságot nyújtó otthon az alábbi öt funkcióval rendelkezik:

- szocializáció, melyen keresztül a közösség bizonyos értékeket olt tagjaiba;
- a gazdasági boldogulás funkciója: a közösség megélhetési lehetőséget biztosít tagjainak;
- társadalmi részvétel, teljesítve a társaság iránti általános igényt;
- társadalmi kontroll, megkövetelve a közösség értékeinek tiszteletben tartását;
- kölcsönös támogatás, mely folyamat segítségével a közösség tagjai megvalósítják azokat a feladatokat, amelyek túl nagyok, vagy túl sürgősek ahhoz, hogy egy személy egyedül kezelni tudja azokat.

Warren szerint egy tanyabokortól a nagyvárosokig ez az öt funkció fordul elő számtalan formában, hol formálisan, hol informálisan.”²

A fentiek alapján tehát az együtt élők helyi csoportjának először is közösséggé kell válnia ahhoz, hogy sikeresen tudjon szembenézni a kihívásokkal. A közösségfejlesztés nem

¹ SZÁMADÓ 2014, 22–24.

² VARGA A. Tamás – VERECSEG Ilona (1998): *Közösségfejlesztés*. Budapest, Magyar Művelődési Intézet. 47. Elérhető: http://muvelodes.vfmk.hu/4-szakmai_anyagok/letoltes/kozossegfejlesztes.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 06. 14.)

egyszerűen csoportfejlesztést, vagy egy adott közösség fejlődésének elősegítését jelenti, hanem a közösségek általi fejlesztést, azaz tágabb értelmű: az adott földrajzi területre, településre, szomszédságra kiterjedő, az ott élők életminőségét a közösség eszközeivel javító tevékenységről van szó.

A közösségfejlesztés folyamat. Az első – sokszor bátortalan – kezdeményezéstől a közös tudatosan tervezett tevékenységig tart, amelynek során a közösség képessé válik az önállóságra, önrányításra, öntevékenységre. Megerősödik a társadalmi és közösségi részvételi hajlandóság és képesség, és az egyén is gyarapszik a közösségi cselekvés által.

A közösségfejlesztés során arra törekszünk, hogy először a közösségi gondolkodásmód alakuljon ki, az emberek egymás közötti viszonya tisztázódjon, létrejöjjön a bizalom. Ekkor érdemes a közös gazdasági tevékenységet elkezdni. A közösség csak a közös célok kitűzése és megvalósítása, valamilyen közösen végzett tevékenység során tudja funkcióját betölteni.

5.1.1. Közösségi, részvételen alapuló tervezés³

Közösségi tervezésnek nevezzük, ha a tervezési folyamatba már annak egészen korai szakaszától ténylegesen bevonják az érintettek, érdekeltek széles körét, azaz a helyi közösséget, a lakosságot. A közösségi alapú stratégiai tervezés egy konszenzusépítő módszer, amely támogatja, hogy a helyi érintettek közösen fogalmazzák meg, milyen jövőképet képzelnek el a közösségük számára. A közösségi részvétel a fenntartható fejlesztés alapvető eleme.

A közösségfejlesztés és a közösségi tervezés céljai alapvetően megegyeznek, sokszor egy adott területen is átfedés van a két metódus között. Mindkét esetben alapvető cél az érintett csoportok bevonása a jövő közös átgondolásába, továbbá a helyiek elköteleződésének, cselekvőképességének növelése a helyi ügyek iránt. A különbség abban áll, hogy míg a közösségfejlesztésnél a közösség „képessé tételén”, „tanulásán”, fejlődésén van a hangsúly, így egy időigényesebb folyamatot takar, addig a közösségi tervezésnél a tervezési feladat és az elvárt kézzelfoghatóbb, gyors eredmények is alapvető fontosságúak.

A közösségi tervezés terjedésének a nyolcvanas, és kilencvenes évek fordulójától kibontakozó posztmodern tervezési irányzatok adtak lendületet, azaz a tervező sokkal inkább a különböző tudásformák összehangolásáért volt felelős, nem a konkrét megoldások diktálásáért. Egyre inkább elvárassá vált a közösség bevonása, amit nemzeti jogszabályok, tervezési módszertanok, nemzetközi egyezmények követeltek meg.

A hazai kapcsolódó jogszabályok alapvetően megfelelnek az EU-s előírásoknak (egyes tervtípusok egyeztetése, társadalmi nyilvánosság biztosítása), de az előírt közösségi részvétel csak a minimum kritériumokat határozza meg. Az unió néhány országában nagy hagyományokkal rendelkezik e téren, másutt, mint például néhány dél-európai országban, a kevés jártasság jellemző. Ez a tervezési megközelítés egy demokratikus elveken nyugvó tervezési metódust takar. A hagyományos tervezéshez képest a közösségi tervezés erőssége, hogy a folyamatban végig fenntartott párbeszéd miatt az értékelés, a visszacsatolás folyamatos, ezért a tervezési–megvalósítási–visszacsatolási ciklusok mintegy egymásba olvadnak. Elsődleges célja, hogy a konfliktusokat feltárja és feloldja, amihez a lehető legszélesebb körben egyeztetnek a szereplők. A problémafeltárás így a helyi társadalom és nem

³ SZÁMADÓ 2014, 22–24.

a központi döntéshozó kezdeményezése. Természetesen ehhez szükséges a helyi lakosság aktivitása, az önkormányzat szerepe itt is a „képesse tenni” elvnek felel meg.

Az érintettek kihagyásának következményei:

- a térségek fejlesztési szereplői nem ismerik, vagy nem vallják magukénak a programban, tervdokumentumokban rögzített értékrendet, üzenetet,
- döntéseik során nem veszik figyelembe a térség terveinek üzeneteit,
- sok fejlesztés zajlik, de azok nem ágyazódnak be a térségbe, és nem tükrözik az érintettek minél nagyobb csoportjának elképzelését,
- a fejlesztéseknek sok vélt vagy valós kedvezőtlen hatásuk van, sokan negatívan viszonyulnak hozzájuk, a fejlesztések nem kapcsolódnak össze,
- a közösségek nem érzik magukénak a fejlesztéseket, így nem válik természetessé, hogy a létrejövő köz- és magánvagyont óvniuk és gondozniuk kell,
- a külső szakértők nem járnak kellően körül a közösségek életminőségét érintő stratégiai kérdéseket.

5.1.2. A bevonás elengedhetetlen feltételei és kockázatait⁴

Az elmúlt húsz évben az egész Európai Unió területén egyre inkább elvárassá vált a közösség bevonása a közszféra tervezési tevékenységeibe, amit már különböző nemzeti jogszabályok, tervezési módszertanok, sőt nemzetközi egyezmények is megkövetelnek a tervezési gyakorlatban. A közösségi tervezés alkalmazásának legfontosabb előnyei:⁵

- valós igényeken nyugvó tervek és fejlesztések,
- vonzó, kiszámítható környezet a terület lakossága és használói számára – sajátjuknak érzik,
- stabil fejlesztési környezet az önkormányzat és a potenciális fejlesztők számára,
- a közintézményekbe vetett bizalom növekszik,
- bizalom, információ megosztás,
- a bevont, érintett és érdekelt csoportok elköteleződése, kötődése,
- növekvő felelősségvállalás, büszkeségérzet és erősödő helyi identitás,
- aktivitás, önkéntes részvételi hajlandóság javulása, erősödése,
- kreatív megoldások, ötletek felszínre kerülése,
- konfliktusok minimalizálása, konszenzusra törekvés,
- megosztott döntés és felelősség, közösségi érdekek hangsúlyosabb megjelenése a döntésekben,
- rejtett helyi potenciálok felszínre kerülnek,
- komplex és integrált nézőpont kialakulása,
- együttműködések, partnerségek, párbeszéd: a közösség fejlődik,
- demokratikus tanulási folyamat a résztvevők számára: a közösség fejlődik és érdekérvényesítése javul,

⁴ SZÁMADÓ 2014, 24–25.

⁵ DEMETER Edit (2012): *SURE közösségi tervezési eszköztár*. 3. Elérhető: http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/SURE/outputs_media/SURE_Toolkit_participative_planning_HU.pdf (Letöltés dátuma: 2014. 02. 02.)

- érzékeny, kevésbé domináns egyének és csoportok is „hangot” és lehetőséget kapnak, hogy kifejezzék gondolataikat.

Közvetlen, azonnali előnyök közül kiemelendő, hogy a visszajelzés azonnali, a közösséget jellemző értékválasztási attitűd megmutatkozik, a több nézőpont összegezhetővé válik egy közös integrált és komplex megfogalmazásban, valamint innovatív megoldások is felszínre kerülhetnek. Bár a tapasztalatok alapján a konfliktusok jelentkezése minimális, ezek a keretek mégis támogatják a konszenzus kialakulását, és tipikusnak mondható „nyertes-nyertes” megközelítés.

A helyi érintettek bevonása az adott fejlesztésen túlmutató, a közösség szempontjából is jelentős hozadékokkal jár; értéket teremt, akár önálló célnak is tekinthető. Még ha nem is vezet lényegesen eltérő eredményre a hagyományos tervezéshez képest, a közösség aktivizálása akkor is hosszú távú hasznot eredményez, területfejlesztési jelentősége kézenfekvő, a tervezés társadalmisításával sokkal nagyobb eredményt képes elérni. Alkalmazásával egy adott terv és fejlesztés társadalmi elfogadottsága is nagyobb.

Motiváció

Valamennyi érintett fél részéről nagy erőfeszítést igénylő (idő és energia) folyamat, pszichés nyomással, ami az emberi gyengeségekkel, konfliktusokkal való szembenézéskor keletkezik. Mindez olyan nehézségeket jelent, amelyeknek a leküzdéséhez minimum az egyik félnek erősen motiválnak kell lennie. Gandhi nyomán: ha azt tesszük, mint eddig, akkor azt kapjuk, mint eddig. Azaz ha ugyanúgy cselekszünk, gondolkodunk, ahogyan akkor tettünk, mint amikor a mai helyzetet megteremtettük, akkor ma újrateremtjük a gondjainkat. Ha változtatni szeretnénk, akkor másként kell gondolkodnunk. Persze tudjuk, hogy egyik pillanatról a másikra elkezdni másként gondolkodni, másként kommunikálni sem egyszerű feladat. A közösség heterogén, az érdekek akár ellentétesek is lehetnek, s mindezt a tervezési folyamat során kezelni és gyümölcsoztetni kell. Ha bármelyik szereplő kellőképpen hisz a társadalmisítás, az alulról jövő kezdeményezés erejében, akkor meg is tudja győzni az aktuális problémában érintetteket, hogy a saját érdekükben tegyenek valamit. Ha a lakosság oldalán keletkezik motiváció, mondjuk egy, a közösség ingerküszöbét meghaladó érdeksérelem okán, vagy néhány elszánt helyi civil aktivista munkájának eredményeként egy csoport összefog, megszervezi magát, és világossá teszi, hogy önmaguk itt nem lehet tervezni, akkor működni fog a részvétel, a közösségi tervezés.

Erőforrások – idő és pénz

A helyi érintett csoportok azonosítása, megszólítása, a konfliktus kezelése, a konszenzus kialakítása a szokásosnál nagyobb időráfordítást igényel. Ha a tervezési folyamat így vagy úgy finanszírozást is kap, akkor az idő átváltható forintra (vagy euróra). A tervezésre fordított, gyakran előre nem is pontosan kalkulálható, kellő mennyiségű idő azonban alapfeltétele a sikernek.

Tervezői / facilitátori készségek

Egy csoportos beszélgetés, vita levezetéséhez szaktudásra, speciális ismeretekre, készségekre van szükség. A nemzetközi szakirodalomban számos közösségi tervezési technikáról, animációs, facilitációs készségről olvashatunk.

A közösségi tervezés meg is kívánja ezeket a képességeket. Ezt tudja az, aki vett már részt falufórumon, társadalmi vitán, és tapasztalta, hogy milyen parttalaná tud válni egy-egy ilyen gyűlés, együttlét, ha nem világos az elejétől, hogy miért jövünk össze, mit szeretnénk elérni, és mindezt mennyi idő alatt. Ha egyéni érdekek vagy a politika mentén valaki magához ragadja a szót, és nincs, aki visszakérje tőle; ha hirtelen régóta a mélyben szunnyadó ellentétek, konfliktusok törnek a felszínre, már el is búcsúzhatunk a konstruktív, hasznos folyamattól, ami a későbbiek eredményességét is befolyásolhatja. Ha csak a felsoroltakra gondolunk, már akkor is biztosak lehetünk abban, hogy szükség van olyan az egyeztetési folyamatot támogató szakértőre, aki ezt kézben, mederben tudja tartani. Tudjuk, hogy egy csoportos beszélgetés, vita, vagy akár egy tervező műhelymunka levezetéséhez szaktudásra, speciális ismeretekre és készségekre van szükség. Szükségesek és elengedhetetlenek olyan facilitátori képességek, amelyek lehetővé teszik, hogy egy megbeszélés hatékonyan, az egybegyűltek előzetesen kinyilvánított elvárásainak megfelelően, demokratikusan (mindenkit egyformán érvényesülni hagyván, vagy akár szelíden kényszerítve), s az eltervezett időkereteken belül maradván lefusson. Ha ez sikeres, akkor lesz motiváció a tervezési folyamat következő lépésére, s talán még azon túl is.”

5.1.3. Inkluzív folyamat megvalósításának feltételei

Az önkormányzatoknak vagy közintézményeknek ma szinte elengedhetlen elköteleződni a közösségi, a részvételi elvek mellett, ugyanakkor ez csak hosszú távú stratégiai döntés lehet. Ha egy település helyi kormányzata elindul a partnerségépítés útján a nemzetközi példák alapján, vagy azokra alapozottan új módon, akkor vállalnia kell, hogy a lakosságot, vállalkozókat (érintetteket) és az egyéb helyi közösségeket nemcsak a jogszabályi kötelezés mértékéig, nemcsak akció jelleggel vonja be a folyamatokba. Az egyes döntések előkészítése során a bevonásnak abban a szakaszban kell megtörténnie, amikor az érintettek még érdemben tudják kifejezni véleményüket, így adott esetben még van lehetőség a beavatkozásra, konszenzusos döntésre. Nem elég a tervezési szakaszban kikérni a véleményüket, hanem fontos a megvalósítás folyamatában is informálódni, valamit tájékoztatni az érintetteket, illetve megteremteni a lehetőségét a helyi társadalom által delegált személyeknek, hogy észrevételeiket megtegyék, adott esetben a folyamatot részben vagy egészben ellenőrizzék.

A részvételi vagy közösségi tervezés megvalósítása során vannak olyan elvek, szabályok, amelyek megsértése esetén a bevonás inkább hátráltatja a folyamatot, ellentétes hatásokat válthat ki. Ezért nagyon fontos ezeknek az elveknek a gondos ismerete és figyelembe vétele.

„Milyen elvek mentén valósítsuk meg a lakosság bevonását?”⁶

Valódi bevonás

Ne látszatból legyenek a részvételi folyamatok lebonyolítva, azért, hogy később „takarózni tudjunk vele”. Ez a várt eredmény ellenkezőjét hozhatja. A helyi szereplők bizalma csökkenhet, és ez ellenállási folyamatokat generálhat; nyíltan szembehelyezkedhetnek az önkormányzat elképzeléseivel, és ez jelentős energiákat emészthet fel, költségnövekedést és presztízsveszteséget okoz.

Minőségi információk, elvárások, szerepek meghatározása

Minden lényeges információt osszunk meg, és tudatosítsuk, hogy pontosan mi a lakossági képviselők szerepe a folyamat során. A tényleges szempontok megismerése nélkül a szereplők nem tudnak érdemben véleményt alkotni. Nyílt ellenállást gerjeszthet, ha utóbb kiderül, hogy lényeges információkat elhallgattak előlük.

Elegendő idő biztosítása

A véleményalkotásra biztosítsuk a szükséges időt. A felmerülő szempontok megértése, megvitatása és közelítése egymáshoz hosszadalmas folyamat lehet. Tiszteljük meg a szabad idejüket a folyamatra áldozó érintetteket.

Milyen fejlesztések esetén döntsünk a részvételi tervezés mellett:

- ha az a helyi lakosság széles körének életére lehet befolyással,
- ha egészben, vagy részben közfinanszírozással (támogatásból) valósul meg,
- ha természetvédelmi, környezetvédelmi problémákat vethet fel,
- ha változást hozhat a terület felhasználásban.

Ilyen esetekben sokszor a jogszabály is előírja a szereplők bizonyos körének bevonását, ráadásul a részvételtől származó előnyök is ekkor realizálhatók leginkább, illetve a részvételen alapuló tervezéssel csökkenthetők a felmerülő kockázatok.

A folyamat elején kezdjük el a bevonást!

A részvétellel kapcsolatos döntést a projekt tervezésének igen korai szakaszában kell meghozni. Egy kész ötlet véleményeztetése esetén már számos szempont érvényesítésére nincs lehetőség, ami ellenállást szülhet, illetve a terv megváltoztatásának költsége ekkor már igen nagy lehet.

⁶ FARKASNÉ GASPARICS Emese – SZÁMADÓ Róza (2015): A településmenedzsment átalakulása a működési keretek tükrében. *Polgári Szemle*, 11. évf. 1–3. sz. 205. Elérhető: <http://polgariszemle.hu/archivum/94-2015-junius-11-evfolyam-1-3-szam/allamtudomany-jogtudomany/656-a-telepuelesmenedzsment-atalakulasa-a-mukoedesi-keretek-tuekreben> (Letöltés dátuma: 2015. 08. 20.)

Bevontak köre – véleményvezérek

Először a szereplők egy szűkebb, könnyebben mozgósítható körét vonjuk be a folyamatba. Ha nem merülnek fel igazán problémás pontok, akkor megtakaríthatók a későbbi hosszadalmas és költséges lépések. Ha problémás pontok merülnek fel, akkor szükséges a szereplők tágabb körének mozgósítása. Ebben a korábban bevont szereplők segítségünkre lehetnek.

Ha olyan problémás pontokat találunk, amiket az első körben bevontak jól előre jeleznek, de ezekben nem hivatottak véleményt alkotni, akkor bővíteni kell a kört azokkal, akik érintettek.

Nyilvánosság biztosítása

Az eredményeket foglaljuk írásba, tegyük nyilvánossá. Pontosan jelenítsük meg, hogy az érintettek számára a projekt ebben a formában elfogadható. Ha megvalósítás során eltérés keletkezik, akkor az érintetteket újra be kell vonni a változások megvitatására. A részvételi tervezés csak „óvintézkedés” a nemkívánatos hatások megelőzésére, de a tényleges hatásokat a megvalósítás fogja kiváltani.

Gyakorlat és ne akció legyen a bevonás

Folyamatosan biztosítsuk az érintettek részvételét, kerüljön sor a párbeszédet biztosító mechanizmus kialakításra az érintettek minél szélesebb körben történő bevonásával, elvárásaik figyelembevételével és figyelemmel a marginalizálódott csoportok helyzetbe hozására.”

Ellenőrző kérdések

1. Melyek a 2014–2020-as időszak új integrált fejlesztési eszközei?
2. Említsen meg legalább hármat a közösség bevonásának előnyei közül!
3. Milyen hátrányai lehetnek az érintettek kihagyásának? Tud-e hazai példát említeni? Ön szerint hogy lehetett volna elkerülni a konfliktust?
4. Sorolja fel a bevonás elengedhetetlen feltételeit! Milyen kockázatokat rejt?
5. Mire kell figyelniünk a folyamat során, milyen elvek mentén valósítható meg inkluzív folyamat?

Vákát oldal

6. Közösségi fejlesztési technikák, a folyamat támogatásához szükséges készségek és képességek

A helyi lakosság közvetlen bevonásának és a települési döntésekben való részvételének elősegítése céljából új módszerek bevezetésére van szükség. A fejezet bemutatja azokat a lehetőségeket, amelyeket a fejlettebb országok már sikeresen és eredményesen alkalmaztak. A tudat- és szemléletformálásban, az aktivitás alakításában kiemelt szerepük van az önkormányzatoknak. A helyi szereplők elhivatottsága, lelkesedése, tudatos magatartása és aktív közreműködése nélkül nem lehet tartósan helyi növekedést elérni, megerősíteni, hosszú távon fenntartani. A fejezet tájékoztatást ad a társadalmi részvétel technikáiról, hagyományos és modern eszközeiről.

6.1. Közösség- és településfejlesztés, mint lehetőség¹

Buda Béla szerint a közösség: társulás, kapcsolati szerkezet, amelyet közös vonás fűz össze, például rokonság, lakóhely, régió, nemzet, származás, vallás, világnézet, közös cselekvés, valamilyen tevékenység. A közösség kommunikációs rendszer, kölcsönhatások hálózata. A közösség adja az identitás, önbesorolás alapját, lehetőséget az egyenrangú kapcsolatok kialakulására. A közösség gyakorolja a társadalmi kontrollt és az interperszonális visszajelzések tere. Kielégíti a kommunikációs igényeket, információforrás, a kapcsolatok színtere. Biztosítja a komparatív referenciacsoportot, kölcsönös segítő interakciók és párkapcsolatok alakulásának színtere. Társadalmi, politikai aktivitás kiindulópontja.

A közösség településfejlesztésbe való bevonását azokon területeken érdemes először elkezdeni, ahol a probléma megoldása jelentős anyagi források hozzárendelése nélkül, például összefogással vagy közösségi munkával is megoldható. Az ilyen esetek ugyanis feltétlenül erősítik a közösségi összetartozást, sikerélményt jelentenek, és ösztönöznek a további együttműködésre. Fontos, hogy a megvalósítás során biztosítsunk sikerélményt, ami energiát ad a további munkához.

Egy megerősödött közösség könnyen adaptál hazai és nemzetközi példákat, amelyekkel felismerhet új lehetőségeket, találkozhat új módszerekkel, így a közösségi aktivitás fenntartható, a közösség életminősége, függetlenül a külső gazdasági körülményektől, folyamatosan javítható. A teljesség igénye nélkül néhány erre irányuló eszköz a közösségi honlap, újság, helyi kalendárium készítése, önkéntes szolgálatok, tanulókörök, egyesületek alapítása, ifjúsági önkormányzat szervezése, vagy akár közösségi pénzrendszer kialakítása.

A hazai fejlesztési gyakorlatban a jogszabályi előírások és fejlesztési projektekkal szembeni elvárások ellenére, sok esetben még mindig az a jellemző, hogy a meghatározó véleményvezérek, vezetők, döntéshozók, befektetők szűk köre dönti el, milyen fejlesztések

¹ SZÁMADÓ 2014.

valósuljanak meg. Majd a döntést követően szakértők bevonásával készül a fejlesztési dokumentum. Szerencsés esetben a külső tervezők valamilyen formában felméri az érintettek elvárásait, igényeit is.

Természetesen az esetek jelentős részében a terveket nyilvánossá teszik, és a lakosoknak van lehetősége véleményt nyilvánítani. Azt mondhatnánk, hogy akkor nincs is semmi probléma – de ez csak a látszat. Ebben a helyzetben az érintettek csak elszenvedői, passzív részesei lesznek a folyamatnak. A tervezési folyamat során összegyűjtött (általában részleges, korántsem teljes körű) tudás, információ egyedül a tervező és a döntéshozó kezében, fejében van együtt.

Egy hatékony és inkluzív tervezési folyamat legnagyobb kihívása, hogy milyen módon mobilizálja, mozgósítsa a csoportok széles körét egy adott helyzet megoldása érdekében. A hatékonyság, gyorsaság és a bevonás elvárása között állandó a feszültség. Ugyanakkor, ha az emberek egy kis csoportja a szélesebb közösség vagy fontos érintett csoportok támogatása és megértése nélkül halad előre, és hoz döntéseket, illetve tesz lépéseket, nagy valószínűséggel megbukik a támogatás és elkötelezettség hiánya miatt.

Már a folyamat legelején fontos a közösségi támogatás kiépítése. Ennek kulcsa a helyi érintettek bevonása a munka kezdetétől, mivel ez lehetővé teszi számukra a jövőkép kialakítását, a magas szintű részvétel vállalását, és azt, hogy a folyamatot a sajátjuknak érezzék. A térségi kezdeményezések jelentős támogatást követelnek számos különböző szereplőtől. A közösségnek bíznia kell abban, hogy aggodalmait és javaslatait nem csupán meghallgatják és mérlegelik, és a térségi kezdeményezés nem csak néhány befolyásos ember, hanem végül a teljes közösség számára hoz majd előnyöket. A helyi fejlesztés folyamatának fő feladata az elkötelezettség és kapacitás megteremtése.

„Mindezek alapján a lakosság közvetlen bevonásának, a települési döntésekben való részvételének elősegítése céljából új típusú módszerek bevezetésére van szükség. De melyek?”²

Jószai felteszi a kérdést: milyen új típusú módszerekre van szükség a részvétel biztosítására? A helyi demokrácia, közéleti aktivitás kibontakoztatásának igénye térségenként, településenként változó, és sok tényező által befolyásolt. A fiatalok érdeklődése, médiahasználati szokásai pedig jelentősen eltérnek a megszokott gyakorlattól. Sok település esetében az is látható, hogy a közéleti aktivitás hiánya jelentős hátrányt jelent a helyi közösség, település fejlődésében. A lakosság, főleg a fiatalok bevonása számukra innovatív, kreatív, webes és mobiltechnológiai alkalmazások igénybevételével hatékonyan történhet meg. Ezekre már szinte a legkisebb faluban is adottak a lehetőségek, amelyek megszervezésében, működtetésében alapvető szervezői szerepe van a helyhatóságoknak. Ahol a lakosság közéleti aktivitásának növelésére lenne szükség, ott olyan megoldást kell alkalmazni, amelynek során az önkormányzat „házhoz megy”, a lokális szintereken tartja fórumait, közvetlenül az érintett lakosság életterében. A fenntartható településfejlesztés szerves része a lakossági, civil szférával történő, innovatív együttműködés. Éppen ezért szükséges áttekinteni, hogy a civil szféra bevonására milyen lehetőségei vannak az önkormányzatoknak.

² PUCZKÓ László – JÓSZAI Attila (2015): *Települési tervezés*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 38.

6.2. A társadalmi részvétel módja és mélysége

Az alfejezet a társadalmi bevonás mélységének ismertetése kapcsán két megközelítést is bemutat. Az első, a részvétel módjainak felsorolásán túl, segítséget nyújt abban, hogy melyik módozat milyen célt szolgálhat a bevonás során, illetve milyen üzenetet, ígéretet közvetít az állampolgárok számára. Tekintettel arra, hogy a bevonás módjának meghatározásához minden esetben figyelembe kell venni az adott körülményeket a 6. táblázat a választáshoz adhat segítséget.

6. táblázat
A társadalmi részvétel módjai

		Cél	Ígéret
1.	Informálás	Állampolgárok, szereplők információval való ellátása	Információk biztosítása
2.	Konzultáció	Eléri, hogy a kiadott információkkal kapcsolatosan visszajelzések is történjenek	A visszajelzések döntésre gyakorolt hatásáról tájékoztatják a szereplőket
3.	Bevonás	A fejlesztések során közvetlenül az érintett szereplőkkel dolgozni	A vélemények megjelennek az alternatívában, és történik visszajelzés róluk
4.	Együttműködés	A teljes fejlesztési folyamatban partneri együttműködés biztosítása	A vélemények lehető legmagasabb szintű figyelembe vétele
5.	Felhatalmazás	A végső döntés is az érintett szereplők kezében van	Teljes mértékben a szereplők véleménye, döntése a mérvadó

*Forrás: Building new communities (2006). Elérhető: https://www.parliament.vic.gov.au/images/stories/committees/osisdv/OSISDC-Report_NewCommunities_2006-08-08.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.) Idézi: REISINGER A. (2012): A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon. *Civil Szemle*. 9. évf. 1. sz. 26.*

Az önkormányzat által az együttműködés megvalósítása érdekében választott szint függ az érintett témától és az érintettek által birtokolt hatalomtól. Fontos szempont egy adott probléma megoldása során a megoldás módjának tervezése mellett és azzal együtt a részvételi szint optimális meghatározása. A hazai gyakorlatban a szintválasztást jelentősen befolyásolja, hogy egy önkormányzat mennyire nyitott a decentralizált döntéshozatalra. Az öt szinten való felfelé lépegetéshez az összes érintett együttes akarata szükséges. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az első két szint majdnem mindenhol megvalósul. A harmadik szint eléréséhez már szervezett kapcsolattartásra van szükség, ami esetenként meghaladja az önkormányzatok kapacitását. Az utolsó két szint elérése viszont már komoly erőforrásokat és elkötelezettséget kíván meg. A hazai tapasztalatok alapján csak nagyon kevés esetben és olyan településeken valósul meg, ahol ennek kialakított és működtetett mechanizmusai vannak.

6.2.1. A részvétel mértéke, részvételi lépcső³

Első látásra nem tűnik nagyon különbözőnek az arnsteini megközelítés, azonban a nézőpontja eltér az előzőtől. Ismerete nagy segítséget nyújthat a tervezett részvételi szint meghatározásához. Arnstein⁴ létrája a helyi szereplők bevonásának mélysége alapján határozza meg a részvétel szintjeit. Minél nagyobb mértékű a lakosság szerepe a döntéshozatalban, annál magasabb lépcsőfokon állunk a képzeletbeli létrán. A rendszerről megállapítható, hogy erősen szociológiai és politológiai beállítottságú. A kategóriák – egyes esetekben – a bevonás mértékét a résztvevők legitimitációja alapján határozzák meg, ezért nagy előnye, hogy adott esetben értékelésre is használható.

A szakirodalom részvételi lépcsőként mutatja be a bevonás mértékét a legkisebttől a legnagyobb felé haladva. Megvizsgálva az egyes lépcsőfokokat

7. táblázat

A részvétel tipológiája a bevonás mélysége alapján (Arnstein létrája)

Részvétel típusa	Részvételi modell (létrafok)	Példák
Proaktív részvétel „bevonás”	Polgári ellenőrzés	Közösség által ellenőrzött szervezet
	Küldötti ellenőrzés	Elsődlegesen jogi alapú döntéshozatal (jogi személyek)
	Partnerség	Tárgyalásos döntéshozatal, a résztvevőket kompenzálják
Reaktív részvétel „bemenet”	Kiengesztelés	Polgári tanácsadó testület – gyakran testület vagy hatalom (= döntési kompetencia) nélkül
	Párbeszéd	Lakossági fórumok alapján megjelenő ötletek – megvalósulási garancia nélkül
	Tájékoztatás	A jogok ismertetése – első, de gyakran felszínes lépés a részvételhez
Nem-részvétel	Terápia	Hatalomnélküliség – az együttműködés vagy illeszkedés hiánya, részvételnek álcázott csoportterápia
	Manipuláció	A rendszerhez gépiesen alkalmazkodó csapat (megbízó, tervező) és PR – a részvétel elkerülési lehetőségeinek keresése

Forrás: SZÁMADÓ RÓZA (2014): *Inkluzív önkormányzat. Jegyzet*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 27. (Eredeti forrás: DÖMÖTÖR Tamás (2008): *Közösségi részvétel a területi tervezésben*. Doktori disszertáció kézírata. Elérhető: <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/338/> (Letöltés dátuma: 2014. 05. 20.)

³ DÖMÖTÖR Tamás (2008): *Közösségi részvétel a területi tervezésben*. Doktori disszertáció kézírata. Elérhető: <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/338/> (Letöltés dátuma: 2014. 05. 20.)

⁴ Sherry Phyllis Arnstein (1930-1997) amerikai kommunikációs szakértő, 1969-ben publikálta nagyhatású koncepcióját a közösség bevonásának szintjéről a döntéshozatal során (ARNSTEIN, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of The American Institute of Planners*. 35. évf. 4. sz. 216–224. Elérhető: https://En.Wikipedia.Org/Wiki/Sherry_Arnstein (Letöltés dátuma: 2017. 03. 12.)

Arnstein leírása szerint az első szinten (manipuláció) a tervező egy „receptet” ad a probléma megoldására. A szakemberek hagyományosan ezt a szintet alkalmazzák legszívesebben, hiszen itt a legnagyobb a tervezői szabadság. A felülről irányított rendszerek ezt a hozzáállást erősítik. A létra második fokán (terápia) megjelenik az igény, hogy valamilyen mértékben az érintettek kapcsolódjanak a tervhez. Ez a kapcsolat azonban kimerül abban, hogy a szakértő a terv elkészülése után elmagyarázza annak előnyeit. Arnstein szerint a cél ezen a szinten: oktatni a résztvevőket. Sem az első, sem a második fok nem nevezhető participációs lépcsőnek.

„A tájékoztatás a részvétel első, legfontosabb legitimációs lépcsője. A tájékoztatást meg kell kezdeni már a szándék megjelenésétől fogva, a végeredmény közlése nem nevezhető tájékoztatásnak. A harmadik szinten még egyirányú az információ áramlása, ami nem tesz lehetővé visszacsatolást. Sok esetben jogszabályi kötelezettség az érintettek tájékoztatása. Ennek általában nagyon formális és kevés reakciót kiváltó a megvalósulása, például kifüggesztik az információkat az önkormányzat faliújságjára, amire a visszajelzés igen kevés. Emellett (ha van) az önkormányzati tájékoztató újságban is közléseszik, ami már több emberhez eljuthat. „A negyedik szinten megindul a párbeszéd, a részvétel eszköze itt a konzultáció, lakossági fórumok, illetve egyéb szervezett beszélgetések-interjúk. Arnstein szerint ez még mindig csak egy „ablaknyitási rituálé”. A magyar gyakorlat is ezt mutatja: a konzultáció gyakran kimerül egy-két lakossági fórumban, ahol a tájékoztatás és terapia eszközein túl legfeljebb néhány hozzászólás hangzik el. Az ötödik lépcső (kienesztelés) célja a bizalmatlanság és az ellenséges hozzáállás megszüntetése. Erre többféle módszert lehet alkalmazni, ilyen például az erősségek összegyűjtése gondosan kiválasztott emberekből álló csoportokban. Ez lehetőséget ad a polgároknak, hogy korlátok nélkül tegyenek javaslatokat, vagy tervezzenek úgy, hogy egyúttal meghagyják a jogot a hatalmon lévőknek a döntés legitimálására, illetve a lehetőséget a tanácsolt lépések megvalósítására. Arnstein a 3–5. létrafokokat jelképes részvételnek (tokenism) nevezi: a beleszólás megengedett, de a folyamatok alakítására valójában kevés mód nyílik.

Arnstein szerint a legfelső három szint a polgárok hatalmának (citizen power) valós megjelenítését teszi lehetővé. A hatodik szinten a lakosság és a döntéshozók (= a hatalommal bírók) tárgyalásai során már ténylegesen megoszlik a hatalom, és ezzel együtt a döntéshozatal és a következmények vállalásának felelőssége is közös. A tervezés a partnerség esetében például közös bizottságok (joint committees) létrehozásával zajlik. A küldötti ellenőrzés során az érdekeltek képviselőket delegálnak a tervezés folyamán a döntéshozói körbe. A helyi közösségnek tehát itt már megvan a hatalma, hogy megbizonyosodjon arról, a program megfelelően alakul-e számukra. Megvan a lehetőség, hogy az adott feladathoz a legjobban értőt, egyben az érdekeket legjobban képviselő személyt küldjék.”⁵ A polgári ellenőrzés egyfajta önszabályozás, ahol nincs közvetítő a forrás és az érintettek között. Ez a helyzet természetesen csak akkor állhat fenn, ha a helyi közösség rendelkezik a szükséges hatalmi jogokkal és szakmai kompetenciával. A tervezés, a jogszabályok megalkotása és a programok megvalósítása ebben az esetben például egy helyi közösségi szervezet

⁵ BARDÓCZI Sándor – GICZEY Péter szerk. (2010): *Kézikönyv a részvételi városmegújításról. Gyakorlati útmutató.* Közösségfejlesztők Egyesülete Városmegújító Munkacsoport. 27. Elérhető: [http://www.kka.hu/_Kozos-segi_Adattar/Azadatt.nsf/ac7deedbddfd951c1256f85004728b4/2c650dfb392c5898c12577dd003cdb4a/\\$FILE/Kezikonyv_a_reszveteli_varosmegujitasrol_v2.pdf](http://www.kka.hu/_Kozos-segi_Adattar/Azadatt.nsf/ac7deedbddfd951c1256f85004728b4/2c650dfb392c5898c12577dd003cdb4a/$FILE/Kezikonyv_a_reszveteli_varosmegujitasrol_v2.pdf) (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

irányításával történik. Ehhez a polgárosultság és az önkormányzatiság magas foka szükséges. Egy másik rendszer – amelyet Adnan és társai alapján Pretty dolgozott ki – nagyban hasonlít az arnsteyni létrára, mondhatjuk, hogy annak egyféle adaptációja. Közelebb áll a tervezéshez, a hangsúly itt inkább a bevonáshoz használt módszereken van, a tervezés módszertani jellegű. Hatékonyak az utolsó három szintet tartja.

Chanan⁶ a részvétel két formáját részben más megközelítésből mutatja be. Az egyik forma szerint az állampolgárok aktív résztvevői a fejlesztési folyamatoknak, ebben az esetben a részvétel teljeskörűként értelmezhető. A másik forma Chanan szerint a partnerség, mely intenzív együttműködést jelent a közösségi szektor és a többi helyi szereplő között. Chananhoz hasonlóan, más szerzők is a partnerséget említik a társadalmi részvétel egyik még megvalósítható és magas hatékonyságot biztosító formájaként.

Az EU támogatáspolitikai megközelítésében három szintre bontja a társadalom bevonását rendszerező kategóriarendszert. A legalacsonyabb szint a „tájékoztatás”, amely biztosítja a hozzáférést az információkhoz, valamint a megfelelő mennyiségű ismeretet. A második szint a „konzultáció”: a közzétett tervekre az érintettek – rendszerint írásban – reagálhatnak meghatározott időn belül. A legmagasabb szint, az „aktív részvétel” tulajdonképpen mindent magában foglal, az előzőknél magasabb szint – a vitától kezdve a részleges felelősségvállalásig.

6.3. Az önkormányzatok szerepe⁷

A tudat- és szemléletformálásban, az aktivitás alakításában kiemelt szerepük van az önkormányzatoknak. Rendkívül hangsúlyosak tehát azok a tevékenységek, amelyek a tudatos fogyasztási, vásárlási szokások kialakítását célozzák: ötletadó megoldások, jó gyakorlatok identitáserősítése (mindenekelőtt a fiatalok körében), és általános szabályként a helyi erőforrások, termékek, szolgáltatások, tudás előnyben részesítése. Például az önkormányzat saját beruházásainál előnyben részesíti – a közbeszerzési szabályok betartásával – a helyi terméket, a helyi vállalkozót, a helyi munkaerő alkalmazását, vagy a településfejlesztési koncepció kidolgozása során bevonja a helyi érintetteket, valamint reálisan, de kiemelten figyelembe veszi a helyi adottságokat és körülményeket.

Alapvető fontosságú továbbá a közösségfejlesztés, ami ugyan időigényes folyamat, de erős közösségi érzést, együttműködési készséget, konfliktuskezelési képességet adhat. A közösségi részvétellel történő tervezés gyakorlati tapasztalata is hozzájárul az egészséges csapatszellem kialakításához, az önmérséklet, a szolidaritás megjelenéséhez, erősödéséhez. Ezen a területen is kiemelt felelősség hárul az önkormányzatra és választott képviselőire.

Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról, hogy milyen feladathoz milyen mélységű bevonás tervezése szükséges, hogy mi a közösségi tervezés ára. Az érintettek bevonásával folytatott tervezéshez mindenekelőtt megfelelő mennyiségű idő kell, hiszen az érintett személyek és csoportok azonosítása, mozgósítása, a közösségi találkozó meg szervezése

⁶ CHANAN, Gabriel (1997): *Active Citizenship and Community Involvement: Getting to the Roots. Discussion Paper*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Bernan Associates.

⁷ SZÁMADÓ 2014, 42.

mind-mind időigényes. Mindez sok energiát emészt fel, és jelentős anyagi ráfordítást igényel. Egyáltalán nem könnyű, sőt sokszor meglehetősen kényelmetlen a valós helyzettel, az igazsággal való szembenézés: feltárni a problémák belső okait, akár személyi okokat is, feltárni és kezelni a személyes vagy érdekkonfliktusokat, megbontani a megszokott kommunikációt.

A közösségi (társadalmi) tervezés területei:

- a sérülékenyebb társadalmi rétegek szükségleteinek azonosítása, a kielégítésükhöz szükséges teendők és erőforrások azonosítása, tervezése,
- a közösségi, illetve közszolgáltatások minőségének javítása,
- a szervezetek közötti koordináció és hatékonyság fejlesztése,
- problémamegoldó, racionálisan tervezett változás, szakértői tervezés, közösségi részvétellel.

Az alábbiakban felsorolom és rendszerezem mindazon tényezőket, amelyekre kiemelt figyelmet kell fordítani ahhoz, hogy az erőfeszítéseinket a közösségi tervezési folyamat lebonyolítása során siker koronázza és ne kudarcként könyveljük el.

„A jó folyamat megtervezéséhez a következőket kell figyelembe venni:

- az egyének és a különböző csoportok közti bizalom erősítése;
- annak biztosítása, hogy a folyamat vezetőit és facilitálóit, valamint magát a folyamatot legitimnek tartsák a legfontosabb érintett csoportok;
- a kreativitás és innováció inspirálása (az új problémákat nem lehet a régi módon gondolkodva és cselekedve megoldani);
- erős partnerség és hatékony csapatok megteremtése, amelyek megküzdnek a nehéz problémákkal, és hatékonyan kezelik az érdekkülönbségeket és konfliktusokat;
- a szerepek és felelősségek tisztázása, és az egyének és csoportok beszámoltatása a teljesítésről, valamint
- az egyének és csoportok számára lehetőséget nyújtani arra, hogy hatékonyan hozzájárulhassanak a tervezési folyamathoz és a kivitelezéshez.”⁸

6.4. A társadalmi részvétel technikái: hagyományos és modern eszközök

Az alfejezetben ismertetett megközelítés rendszerezetten mutatja be a helyi fejlesztéspolitikában használatos eszközöket. A társadalmi részvétel eszközeit és technikáit a szakirodalom két nagy csoportba sorolja. „Tradicionalis/hagyományos technikák: ebbe a csoportba tartoznak mindazon eszközök, melyeket az önkormányzatok széles körben alkalmaznak, többségüket jogszabály is előírja. Ide sorolják a hagyományos politikai részvételi módokat is, mint pl. a helyhatósági választásokat, a népszavazásokat. Azt, hogy ezek az eszközök milyen módon jelenhetnek meg a gyakorlatban, már nem rögzítik a törvények. A jogszabályokban a hangsúly az önkormányzat munkájában való részvételen (helyi népszavazás, közmeghallgatás, képviselő-testület ülésén való részvétel, bizottságokban való részvétel

⁸ SZÁMADÓ Róza 2014, 42. (Eredeti forrás: VAN VUGT, Simone – Salm, Mundie szerk. (2005): *Az integrált vidékfejlesztés gyakorlata Magyarországon*. Budapest, VÁTI. 33.)

tagként, bizottsági üléseken való jelenlét, felkért szakértőként történő tevékenykedés) és az információk közlésében van, bár ez utóbbi esetben is inkább az egyoldalú, önkormányzati oldalról induló, gyakran felületes kommunikáció a jellemző. Ahhoz, hogy a hagyományos eszközök alkalmasak legyenek a szerepük betöltésére a helyi fejlesztés során, szükség van arra, hogy az önkormányzatok megfelelő kapcsolatokat ápoljanak mind az állampolgárokkal, mind a civil/nonprofit szervezetekkel.

- Új/modern technikák: a mai társadalmi, gazdasági komplexitás megkívánja, hogy az állampolgárok, civil/nonprofit szervezetek a fentieknél több lehetőséget kapjanak a részvétel során. Legyenek olyan közösségi terek, amelyek alkalmasak arra, hogy a helyi szereplők egymással szoros együttműködésben valósítsanak meg fejlesztési célokat. Az ebbe a csoportba sorolható technikák a részvételi demokrácia eszközeiként alkalmazhatók.”⁹

A hagyományos eszközöktől eltérően a *modern technikákat* többségében nem szabályozták jogilag. Amennyiben megjelennek törvényi, rendeleti szabályozási formában, nem feltétlenül köthetők a tervezési, döntés és előkészítési folyamathoz vagy a helyi szintű részvételhez. A legjellemzőbb eszközök a következők: rendezvények, konferenciák, kérdőívek, internetes tájékoztatás, online fórumok, helyi média, szórólapok, kutatások, településfejlesztési célú pályázatok, véleményezés, civil egyeztető fórumok, végül az utóbbi években egyre népszerűbb állampolgári tanácsok szervezése.

8. táblázat

A társadalmi részvétel technikái: hagyományos és modern eszközök

Hagyományos/Tradicionális eszközök	
1. Szavazás	
2. Népszavazás (nem politikai választás)	
3. Közmeghallgatás	
4. Lakossági fórum	
5. Közgyűlésen való részvétel	
6. Önkormányzati bizottságban való részvétel	
7. Önkormányzat munkájában szakértőként való részvétel	
8. Tiltakozások szervezése, azokon való részvétel	
Új/Modern eszközök (A részvételi demokrácia technikái)	
1. Fórumok	19. Képzések
2. Rendezvények	20. Kutatás
3. Konferenciák	21. Fejlesztési célú pályázatokon való részvétel
4. Konszenzuskonferencia	22. Fejlesztési dokumentumok megírásában való részvétel
5. Workshopok	23. Véleményezés
6. Helyszíni bejárás	24. Fejlesztési dokumentumok megvalósításában való részvétel
7. Kerekasztal-beszélgetések	a) Szakértőként
8. Kérdőívek	b) Beruházások megtervezése

⁹ REISINGER 2012, 23–44.

9. Interjúk	c) Beruházások anyagi támogatása
10. Aktíváló interjúk	d) Beruházások kivitelezése
11. Fókusz csoport	e) Fejlesztési projektek menedzselése
12. Internet	f) Monitoring
13. Blogok	25. Civil fórumok
14. Online fórumok	26. Állampolgári Tanács
15. Helyi média (sajtó, TV, rádió)	27. Részvételi költségvetés
16. Kiadványok	28. Jövôműhely
17. Szórolapok	29. Mediáció
18. Önkormányzati faliújságon való információközlés	30. Tudományos műhely

Forrás: REISINGER Adrienn (2012): A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon. *Civil Szemle*, 9 évf. 1. sz. 31.

A felsorolt eszközök közül néhány figyelemre méltó konzultatív technika részletes bemutatására az *Inkluzív önkormányzat tervezés* című, a gyakorlati munkát támogató jegyzetben kerül sor.

6.5. A közösségi részvételi folyamatok támogatásához szükséges készségek és képességek¹⁰

A különböző részvételi technikák alkalmazása különböző vezetői, tréneri és / vagy facilitációs képességet kíván meg. Attól függően, hogy milyen széleskörű a bevonás mértéke, mennyire komplex kérdéskörrel van szó, várhatók-e komoly viták, ellentétek, más-más kompetenciával kell rendelkeznie a folyamat vezetésével megbízott személynek.

A már említett HKA programsorozat vezetése során szerzett tapasztalatok szerint, az alábbiakat fogalmazták meg a trénerek. Miután komplex folyamatot kellett irányítani, tekintettel a stratégiaalkotási és a közösségi fejlesztési jellegre, kívánatos és kiemelt figyelmet kíván a program támogatásához alkalmazott olyan tréner kiválasztása és bekapcsolása, akik tisztában vannak a facilitáció szabályaival, gyakorlottak azok alkalmazásában. A különböző csoportok – a kormánytól kezdve a vállalkozásokon át a helyi közösségekig – képesek együtt dolgozni és komplex társadalmi, gazdasági problémákat megoldani, ha a facilitátor birtokában van mindazon készségeknek és technikáknak, amelyek az eredményességet garantálják. A facilitáció megköveteli a figyelmes hallgatást, a jó kommunikációt és a konstruktív konfliktuskezelés kultúrájának megteremtését a bevont csoportok vezetősége és tagjai között. A jó facilitátornak alaposan át kell látnia a részvételen alapuló fejlesztés elméleti, módszertani és intézményi szempontjait. A facilitátornak képesnek kell lennie arra, hogy a közösség érdekében végzett együttműködést fejlessze, vezesse a kisebb-nagyobb műhelymunkákat, értsen a csoportvezetéshez és a csoportszerepekhez. Ismerje a csoportnormák alakulásának, a társas befolyásolásnak szabályszerűségeit; legyen képes a csoportdinamikákat kezelni. Különbőféle interaktív gyakorlatokkal strukturálja a műhelymunkák idejét; működjön katalizátorként, ugyanakkor legyen képes csendben figyelni, de

¹⁰ SZÁMADÓ 2014, 40–42.

együttal mederben tartani a beszélgetéseket, támpontot adni a feldolgozásukhoz, végül, ha szükséges, kezelni a kialakuló konfliktusokat.

6.6. Hatékony csoportvezetés – facilitáció

A facilitátor munkája fogalmilag nem teljesen körülhatárolt, ugyanis a település- és közösségfejlesztési terminológiában, illetve személyiségfejlesztésben segítő, támogató tevékenységet takar az ezzel a szóval megnevezett személy, másutt viszont az elnevezést megbeszélésvezető, foglalkozásvezető vagy játékvezető értelemben használják.

A jó facilitátornak

- világos elképzelése van arról, hogy mit próbál elérni,
- megalapozott tudása van a vonatkozó elméletek, feltételezések és értékrend, a változás létrehozására vonatkozóan,
- rendelkezésére áll az ismeret a részvételen alapuló módszerek, eszközök és technikák vonatkozásában, valamint
- rendelkezésére állnak a facilitátor szerep betöltéséhez szükséges személyes kvalitások és készségek.

A fenti felsorolásból is látható, hogy a feladat komplex, és komoly készségeket, képességeket kíván meg a szerepet felvállaló személytől. A jó facilitátornak alaposan át kell látnia a részvételen alapuló fejlesztés elméleti, módszertani és intézményi szempontjait. Nagyon nehéz, komplex feladat a különböző csoportokat rábírní – az önkormányzattól kezdve a vállalkozásokon keresztül a helyi közösségekig – arra, hogy együtt dolgozzanak, és összetett társadalmi, környezeti és gazdasági problémákat oldjanak meg.

Az ilyen folyamatok központjában a facilitáció készsége áll, amely egyszerűen az arra való tudás és képesség használata, hogy miként kell segíteni az embereket a változás érdekében való együttműködésben. A hatásos facilitáció létfontosságú bármely olyan kezdeményezés számára, amelynek során az azonos társadalmi csoportba tartozó különböző személyek első alkalommal találkoznak, hogy együtt dolgozva azonosítsák és elérjék közös céljaikat.

Fontos felismerni, hogy egy fenntartható közösségi tervezési folyamat facilitációja több mint csupán a találkozók és műhelymunkák levezetése: magában foglalja egy olyan részvételen alapuló folyamat tervezését és vezetését is, amely akár éveken át folytatódhat. Mindezeket túl a facilitáció és a vezetés, irányítás között érzékeny kapcsolat áll fenn. A facilitált folyamat nem működik igazán jól olyan helyzetekben, ahol a különböző érintett csoportok irányítása fentről lefelé irányuló és nem részvételen alapuló. A facilitáció megköveteli a figyelmes hallgatás, a jó kommunikáció és a konstruktív konfliktuskezelés kultúrájának megteremtését az összes bevont csoport vezetőségei és tagjai között.

A facilitáció művészet. Az emberi, intézményi kapcsolatok összetettek és folyamatosan változnak. Ennek a társadalmi komplexitásnak a kezelése a kívánt változás elősegítése érdekében figyelemre méltó éleslátást és ügyességet követel meg.

Számos különböző módszer és eszköz áll a facilitátor rendelkezésére, amelyeket használhat adott alkalommal, vagy tudatosan felépített módszertanná, illetve egy megtervezett folyamattá állíthat össze. Természetesen a folyamat ritkán alakul pontosan terv

szerint, így a folyamatot támogató szakértőnek rendelkeznie kell azzal a készséggel és tapasztalattal, hogy bármikor képes legyen változtatni és javítani az alkalmazott módszertant a gyakorlat során.

A *Kézikönyv a részvételen alapuló tervezéshez*¹¹ című kiadvány szerint a sikeres, fenntartható fejlesztési folyamat tervezése során gondosan át kell gondolni, hogyan vonjuk be az érintettek különböző csoportjait, és hogyan tartjuk fenn elkötelezettségüket.

Nagyon fontos a támogató intézményi környezet létrehozása is. A kiadványban a sikerhez négy kulcsfeltételt tárgyalnak:

- a hatékony facilitáció és vezetés megteremtése,
- a szükséges emberi kapacitások megteremtése,
- helyes folyamat megtervezése, amely mobilizálja és fenntartja az érintettek részvételét, valamint
- támogató intézményi struktúra létrehozása, illetve adaptálása.

Összességében elmondhatjuk, hogy a facilitátor az a személy, akinek a feladata, hogy elindítsa, kezdeményezze, segítse és megkönnyítse a folyamatok működését (latin: *facilitas* – könnyűség, könnyedség). Feladatának lényege, hogy nem vezet, csak a háttérből koordinálja a célcsoportok tevékenységét. A demokratikus szakmai tevékenység sajátos formájaként foghatjuk fel, hiszen több szakterületen is alkalmazzák (oktatás, tervezés, döntéshozatal), ahol a csoportok kommunikációja elsődleges fontosságú egy tevékenységsor gördülékennyé tételében. A facilitátorok képzése jórészt gyakorlati jellegű a feladatok összetettsége és a nagyarányú készségfejlesztés miatt. Fontos szerepük van a részvételi folyamatokban az aktivitás és a konstruktív együttműködés fenntartásában.

Ellenőrző kérdések

1. Mutasson be a társadalmi részvétel módjai közül kettőt, és adja meg ezek célját és ígéretét!
2. Arnstein létráján szereplő megközelítések közül melyek nevezhetők participációs lépcsőnek?
3. Sorolja fel a társadalmi tervezés lehetséges területeit!
4. A szakirodalom a társadalmi részvétel eszközeit hány és milyen csoportba sorolja?
5. A megismert konzultatív technikák közül válasszon egyet, és mutassa be annak működését!
6. Milyen készségekkel kell rendelkeznie a jó facilitátornak?
7. A sikeres, fenntartható fejlesztési folyamathoz milyen kulcsfeltételek szükségesek?

¹¹ *Az integrált vidékfejlesztés gyakorlata Magyarországon. Kézikönyv a részvételen alapuló tervezéshez* (2005). Elérhető: http://www.terport.hu/webfm_send/1362 (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

Vákát oldal

7. Módszertani alapozás vagy alkalmazkodás módszertana?

A globalizáció nagy tempóban és mértékben rajzolja át mindennapjainkat, és a vele járó technológiai változás példátlan sebességgel alakítja át az életünket. Az alkalmazkodás települési szinten is új kihívás elé állítja az önkormányzatokat, a település vezetőit. A fejezet új fogalmakkal és lehetőségekkel ismerteti meg, amelyek a helyi erőforrások felhasználásával elvezetnek egy, a település lakosai számára kívánatos jövőkép eléréséhez.

Megismerjük a platform gondolkodás és az úgynevezett serendipitymenedzsment jellemzőit, a hagyományos tervezés és a jövőválasztásos tervezés közötti különbségeket; és ez elvezet a jövőválasztásos tervezés lépéseinek és alkalmazásának részletes leírásához is.

Mindannyian tapasztaljuk a véget nem érő változásokat. A világ és a világ változásaira adott válaszok is nehezen követhetők időnként. Ma már alapvetően befolyásolják az életünket hagyományostól eltérő megoldások (Airbnb, Netflix, Uber) által megvalósított, más megközelítésű új értékek, amelyek előállítása alapjaiban változtatja meg világunkat, és ennek következtében egész iparágakat fenyegetnek megszűnéssel.

Globalizációs hatások

„A globalizáció nagy tempóban és mértékben, szinte követhetetlenül rajzolja át a piaci szereplők térképét, a kommunikációt, a mindennapjainkat. A kiterjedt globális gazdasági együttműködés és technológiai haladás egyszerre teremt lehetőségeket és kihívásokat, csakúgy, mint reményeket és félelmeket. Jóllehet a tényadatok azt mutatják, hogy az európai gazdaság, a vállalkozások és a polgárok továbbra is óriási mértékben haszonélvezői a globalizációnak, az előnyök nem automatikusan jelentkeznek, és nem is egyenletesen oszlanak el az európai régiók és polgárok között.

Az ehhez kapcsolódó félelmek valóságok, és bizonyos esetekben megalapozottak is. A globalizáció, és a vele járó technológiai változás példátlan sebességgel alakítja át az életünket. Ez a folyamat nem lesz zökkenőmentes, de megállítani vagy visszafordítani sem lehet.¹ Az új technológiák révén az emberek egy inkább tisztában vannak a világszerte elérhető lehetőségekkel. E technológiák ugyanakkor azt is lehetővé teszik, hogy akár egy másik országból vagy kontinensről végezzenek távmunkát. A globális munkaerőpiacon való részvétel nem annyira az emberek lakóhelyétől, hanem inkább az internetkapcsolatuk sebességétől és minőségétől függ majd.

A globalizációnak van árnyoldala, de ugyanakkor egyre több érdekelt félnek – polgároknak, civil társadalmi csoportoknak, vállalkozásoknak és önkormányzatoknak – van lehetőségük arra, hogy világszerte felvegyék a kapcsolatot a hasonló területen dolgozókkal, együttműködjenek a közös problémák megoldása érdekében. Sok esetben ez az átalakulás

¹ *Vitaanyag a globalizáció előnyünkre fordításáról* (2017). Elérhető: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/HU/COM-2017-240-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF> (Letöltés dátuma: 2017. 05. 27.)

nem feltétlenül jelent gyökeres változásokat vagy csúcstechnológiára való átállást, hanem inkább fokozatos innovációt, amely a hagyományosabb iparágak jövőjét is biztosítja.

A vállalatokat, egyetemeket, induló innovatív vállalkozásokat, befektetőket és helyi önkormányzatokat összefogó innovációs klasztereket tovább kell fejleszteni, és ki kell építeni minél szélesebb hálózataikat.

7.1. Változékony világunk jellemzői

7.1.1. *Turbulens, VUCA-világ*

A VUCA (volatile, unpredictable, complex, ambiguous – ingatag, megjósolhatatlan, összetett, többértelmű) világ már lassan 10 éve van a köztudatban, de ami új, hogy ez az „élmény” már napi szinten is megtapasztalható.

Ezt a kifejezést az amerikai hadsereg alkalmazta először, amikor nem tudta pontosan megítélni, honnan jöhet támadás, milyen az ellenség. Az üzleti világban ma már gyakran használják, mivel kiválóan jellemzi a környezetünket. A tudás, az ismeret lassan követhetetlen gyorsasággal újul meg (jelenleg éves szinten, de ennek a gyorsulását jósolják). Új impulzusok tömege ér bennünket nap mint nap, ami egyúttal el is bizonytalanít.

VUCA-jellegű helyzetekben a destabilizáló események a rendszer különböző elemeire különbözőképpen hatnak. Ahhoz, hogy boldoguljunk ebben a helyzetben, elszigetelt viselkedés helyett egy komplex új gondolkodásmódra, az eddig bevált módszerek felülvizsgálatára, új módszerekre van szükség. Közös gondolkodással kell a jövőt megtervezni, és nem szabad tartani attól, hogy nincsenek kész válaszok a kiinduláskor. A konkrét válaszok hiányának pozitív hatása, hogy teret enged a jövőt felépítő, új gondolatok megszületésének.

Bob Johansen,² az Institute for the Future kutatója 2007-ben négy pozitív vezetői alapelvet párosított a VUCA negatív jelzőihez.

Volatility – Vision (Változékonyság – Vízió)

Változékony környezetben egy stabil jövőkép, közösen elfogadott vízió segíti, hogy a megszülető döntések biztosabb alapokon nyugodjanak.

Uncertainty – Understanding (Bizonytalanság – Megértés)

A bizonytalan környezetben különösen fontos figyelni, értelmezni a lokális tér körül zajló eseményeket, felfedezni az akár gyenge jeleket (weak signals) is, amelyek döntéseink alapjául szolgálhatnak.

² HORVÁTH Gábor (2016): *Kik lesznek a jövőképes vezetők?* Elérhető: www.piacessprofit.hu/kkv_cegblog/kik-lesznek-a-jovo-kepes-vezetok/ (Letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)

Complexity – Clarity (Bonyolultság – Világosság, átláthatóság)

Fel kell tenni a kérdéseket, amelyek segítenek megtalálni a számunkra megfelelő irányt a komplex, sokszor nehezen értelmezhető problémák tengerében. Képesek vagyunk-e a részletekből egészet szintetizálni? Tudunk-e világos és mások számára is érthető irányt megjelölni? Meg kell tanulni figyelni az érintettekre, a tágabb környezet jelzéseire, hogy felrajzolódhasson a helyes irány a stratégiai célok felé.

Ambiguity – Agility (Kétértelműség – Gyorsaság, tettekeszség)

Gyorsaság a lehetőségek kihasználásában és a döntéshozatalban. Az a fajta üzleti gyakorlat, amely segít az ötletből gyorsan prototípust alkotni, majd meghallgatja a kreatív kritikát, amelyet az ötlet generált.

Települési szinten, a település vezetőire alkalmazva is megállja a helyét a VUCA-tényezőkhöz kapcsolt vezetőkre vonatkozó megállapítás:

Amikor a vezetők a volatilitással szembesülnek, egyértelműen kell kommunikálniuk, és biztosítaniuk kell szándékuk megértését. Bizonytalan helyzetekben meg kell bizonyosodni arról, hogy amikor friss perspektívákkal találkozunk, rugalmasak maradnak a megoldások tekintetében. Komplex, összetett helyzetekben a vezetőknek meg kell győződniük arról, hogy a másokkal való együttműködés jól funkcionál. A kétértelműséggel szemben pozitív tényező a „mozgékonyaság” képessége. Fontos, hogy a folyamat irányítója képes legyen kommunikációra az emberek és a szervezetek között, továbbá azonnal és gyorsan tudjon váltani a lehetséges megoldások között.

7.2. Új megoldások a turbulens világban való boldoguláshoz³

A turbulens környezetben való boldogulásra kínált megközelítések közül a platformalapú gondolkodás és serendipitymenedzsment koncepcióját tárgyaljuk. A platform gondolkodás és serendipitymenedzsment külön-külön is fontosak, és még ennél is hasznosabb, ha kombinálják azokat a VUCA-környezetek hatékony kezelése érdekében.

A helyi tervezési folyamatok jellemezhetők úgy is, mint VUCA-környezet, így – az inkluzív működés érdekében – elengedhetetlen az ebben a környezetben való alkalmazást segítő megközelítések ismerete. Ebben az alfejezetben tárgyalom ezt a két elemet, amelyek segítenek annak meghatározásában, hogy miképpen lehet olyan környezeteket és gyakorlatokat létrehozni, amelyek sikerre képesek a VUCA-feltételek mellett is.

³ KAKKO, Ilka – JARI, Kaivo-oja – KARI, Mikkela (2016): „How to Support and Develop the Innovation-oriented Entrepreneurship in Turbulent VUCA conditions?” Elérhető: www.slideshare.net/kmikkela/how-to-support-and-develop-the-innovation-oriented-entrepreneurship-in-turbulent-vuca-conditions-66417978 (Letöltés dátuma: 2018. 04. 26.)

7.2.1. Platformgondolkodás (platform thinking)

„Jelenleg sok vita folyik mind az üzleti életben, mind az egyetemeken a platform gondolkodás újító elemeiről. Több platform és az üzleti modell teljesen átalakította a saját területét. Ilyenek például a szállodaipar (AirBnB), a taxi szolgáltatás (Uber), vagy például a közösségi média (a Facebook). A terület művelői azt állítják, hogy a platformalapú innovációs gondolkodás a közeljövőben a hagyományos üzleti területek és üzleti modellek legerősebb korszakváltója lesz.”⁴ Ezt könnyen megérthetjük, miután alaposabban megnézzük a 9. táblázatot. Ez megmutatja a platform gondolkodás előnyeit, és a megközelítés hasznosíthatóságát a közösségi tervezésben.

Természetesen nem arról van szó, hogy a platformalapú gondolkodást kell alkalmazni minden esetben, hanem arról, hogy VUCA-környezetben az gyorsabban, rugalmasabban és hatékonyabban vezethet eredményre.

9. táblázat

Lineáris (pipeline) gondolkodás versus platformgondolkodás: a platformgondolkodás előnyei a VUCA-világban

Lineáris (pipeline) gondolkodás – például hagyományos termékfejlesztés	Platformgondolkodás – közösségi tervezés	A platformgondolkodás fő előnyei
Parancs és ellenőrzés kapuőrzők	Együttműködés, alacsony belépés, nulla súrlódás	Bevonódás, kreativitás
Intézmények társtulajdonosi érték karrier	Vállalkozói szellem érdekeltségi érték kollektívák	Fenntartható ökoszisztéma-gondolkodás
Projektmenedzsment	Serendipitymenedzsment	Szokatlan új megközelítések, diszrupció
„Éntőlem teneked” – előadások, konferenciák, „kapd meg, és adj” tanítás	„Bárkitől – bárkinek” ülések, kerekasztal beszélgetések, „adj és kapj” tanulás – mindenki minden szerepben	Tanulói hozzáállás, sokféleség
Innovációs közvetítők brokering regionális / nemzeti megközelítés	Kompetencia platformok közösségi építés globális megközelítés	A kompetenciák új és egyedülálló kombinációi
Push az egyének mint fogyasztók és források	Pull az egyének mint társalkotók és támogatók	Vonzás, gravitáció, rugalmasság a tehetségek hatékonyabb elosztása (önszerveződés)

Forrás: KAKKO–JARI–KARI 2016

A platform gondolkodás erejét jól mutatja be Sangeet Paul Choudary. Azzal érvel a platform gondolkodás mellett az, hogy a hagyományosan az értékesítési lánc, az értékesítési

⁴ Uo. A szerző saját fordítása.

csatornához való hozzáférés alapján előnyben lévő cégek, most azzal szembesülnek, hogy olyan versenytársakkal kell szembenéznük, akik platformokat hoznak létre.

A platformok kiszorítják a magas költségű kapuőröket a meritokratikus tömegekért.

- A platformok a szétkapcsolt rétegeket aggregálják töredezett iparágakban és
- a platformok felszabadítják az új értéket a tartalékforrásokból és a felhasználók által létrehozott tartalmakból.⁵

A létrehozott platformok a számukra legjobb termékajánlatokhoz való összekapcsolással érik el a legnagyobb hatást a fogyasztóknál. A platformot nyújtó vállalat számára hatalmas értékek találhatók nemcsak az értékesítés és a profit terén, hanem a fogyasztói magatartás és az alapvető piaci igények megértésében is, amit láthatunk az AirBnB vagy az Uber esetében. Ez a fajta megközelítés, gondolkodás segíthet a településvezetőknek, a település(ek), megyék, térségek menedzselési kérdéseinek új nézőpontból való megvizsgálásában.

7.2.2. Serendipitymenedzsment

Serendipity. Értékes dolgok felfedezésének képessége ott, ahol kevésbé valószínű.

Horace Walpole⁶ alkotta meg a szót, az ötletet pedig a Serendip három hercege című tündérmeséből merítette (Serendip vagy Serendib az ősi Ceylon, azaz a mai Sri Lanka elnevezése volt), annak szereplői ugyanis véletlenül és bölcs belátásuk révén folyton olyan dolgokat fedeztek fel, amelyeket nem is kerestek.

Egy véletlenszerű felfedezés valójában nem szükségszerűen véletlen: kell hozzá a kutatóknak az a képessége is, hogy a kísérleteik vagy megfigyeléseik során a véletlenül előforduló szokatlan jelenségben felismerjék az újat és jelentőset.

„Pasteur szerint: „A megfigyelés során a szerencse csak a felkészült, éles elmét támogatja.”

Szent-Györgyi Albert így jellemzi a felfedezés természetét: az „abból áll, hogy az ember meglátja azt, amit más is lát, de olyat gondol el, amit senki más nem gondolt.”⁷

Az a széles körben rosszul használt meghatározása a serendipity-nek, – miszerint „egy szerencsés véletlen” – az teljességgel alkalmatlan arra, hogy megértsük a szó lényegi jelentését és félrevezető is.

A serendipitymenedzsment szervezeti kontextusban használható definíciója: „A serendipitymenedzsment átfogó eszközkészlet és segítő metódusok összessége, ami az új kompetenciák kombinációját és az áttörő ötletek generációját hivatott segíteni. Személyre szabott munkaterület kialakításával – a fizikai és a virtuális térben is – fogja támogatni az új kompetenciák kombinációinak megjelenését és áttörő ötletek létrehozását, váratlan események és kollektív betekintés megszerzésén keresztül.”⁸

⁵ CHOUDARY, Sangeet Paul – VAN ALSTYNE, Marshall – PARKER, Geoffrey G. (2013): *A Rise of the Platform: A seismic shift in business models*. Elérhető: www.dropbox.com/s/pwenw882lgx07oz/The-Rise-of-the-Platform-A-seismic-shift-in-business-models.pdf?dl=0 (Letöltés dátuma: 2016. 08. 07.) A szerző saját fordítása. (1717–1797) angol író.

⁷ Lásd Wikipédia. https://hu.wikipedia.org/wiki/V%C3%A9letlenszer%C5%B1_felfedez%C3%A9s (Letöltés dátuma: 2017. 05. 04.)

⁸ KAKKO–JARI–KARI 2016. A szerző saját fordítása.

A serendipitymenedzsment forradalmi felhasználását – mint megoldást a VUCA-fel-tételekhez való alkalmazkodásra – az 10. táblázat mutatja be, ahol a projektmenedzsment jellemzőit összehasonlítják a serendipitymenedzsment-paradigmával.

Hangsúlyozni kell, hogy a projektmenedzsment természetesen a kiváló és egyetlen módja annak, hogy megoldást találjunk és hajtsunk végre olyan előre jelezhető kihívások között, amelyeknél az eredmény egyértelmű (például építési projektek stb.). A projektmenedzsment azonban gyakran nem megfelelő, ha a jövőkép komplex és ambiciózus, de a vég-rehajtási folyamatot váratlan események befolyásolják.

10. táblázat

A projektmenedzsment versus serendipity kezelése

Jellemzők	Projektmenedzsment	Serendipitymenedzsment
Környezet	Kiszámítható, tervezhető	Gyors változások kiszámíthatatlan és váratlan esemé- nyek
Megközelítés	Program szerint	Utazás felfedezés
Az innováció típusa	Irányított	Kereszteződő fenntartható
Az emberi erőforrások típusa	Alkotó emberek	Kreatív emberek művészeti érzékű emberek önvezérelt emberek
Szervezet	Az elején meghatározott	Rugalmas a folyamat során alakul
Fókusz	Hatékony folyamat	A legjobb eredmény a végén
Szerkezet	Zárt innováció – célorientált	Nyitott innováció
Misszió	A cél az elején eldöntött	A látomás az elején eldöntött
Kompetencia keresés	Miközben meghatározza a pro- jektet – elején meghatározott	Edzőtábor-megközelítés – akkor, amikor, és azt, ami szükséges
Források, ütemterv	Rögzített	Rugalmas
Vezetési stílus	Parancs és ellenőrzés	Kapcsolódás és együttműködés

Forrás: KAKKO–JARI–KARI 2016. A szerző saját fordítása és kiegészítése

A VUCA-környezetben való boldogulás érdekében képesnek kell lenni arra, hogy kihasználjuk a váratlan, kaotikus és ellentmondásos körülményeket. Az egyik legújabb meghatározása a serendipitynek: „a váratlanból való pozitív részesülés művészete.”

A serendipitymegközelítés egy jövőtervező megközelítéssel kiváló keretet kínálhat a fejlesztési irányok kijelölésére, amikor egy településen az önkormányzat és az általa képviselt érintettek komplex problémákkal szembesülnek. Hiszen rendelkezik mindazokkal a jellemzőkkel, amelyek elősegítik a folyamatba valódi bevon(ód)ás lehetőségét, rugalmas és támogatja az elköteleződést.

A szervezetfejlesztési és változásmenedzsment módszertani megközelítésben a logikai inkrementalizmus áll a legközelebb serendipitymenedzsmenthez, amely szintén inkább keretet ad. E folyamatorientált stratégiaelméletben is nagy hangsúlyt kap a megkülönböztető kompetenciák kiépítése. A folyamatorientált szemléletben a kompetenciák gyökerei a szervezetben vannak, tehát belső és nem külső tényezőkön alapulnak. Ilyen kompetencia a gyors alkalmazkodó képesség, a nyitottság és az együttműködési, kooperációs készség. Ahogyan ez már az előző fejezetekben is említésre került ezek azok a területek, ahol a legnagyobb változásra van szükség a szemléletben. Miközben a felgyorsult világunk ezeket a nyíltvégű elvárásokat fogalmazza meg a szervezetekkel szemben, az önkormányzati hivatalok jelentős része még a merev hivatali, bürokratikus megközelítéssel fordul a világ felé.

7.3. A változás természete⁹

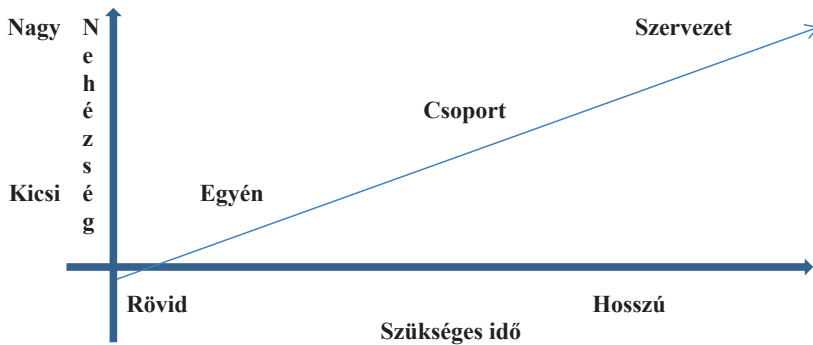
A fejlesztési folyamatok során nagyon fontos, hogy kalkuláljunk a résztvevők változásra adott reakcióival, a változás természetével. Ez az alfejezet abban kíván segítséget nyújtani, hogy az önkormányzati szakértőt, aki támogatóként vesz részt egy fejlesztési folyamatban, ne érje váratlanul, ha a résztvevők változásra adott válaszaival találkozik.

Négyféle reakció a változásra adott válaszok alapján:

- Ragaszkodás a múlthoz. „Jó volt ez eddig, miért kellene megváltoztatni?”
- A problémára, a fájdalmas, veszélyes helyzetre való összpontosítás (hagyományos problémamegoldás).
- A jövő kiszámítása. Trendek feltárása, alkalmazkodás a trendekhez.
- A jövő választása. A kívánatos jövő megalkotása.

A változásokra irányuló nyomás többnyire külső forrásból ered: gazdasági tényezők változása, társadalmi tényezők változása, technológiai, politikai, előre nem tervezhető események. Ha a szervezetek, csoportok nem alkalmazkodnak a változó körülményekhez, és nem indulnak el új irányokba, akkor elkezdődhet egy negatív tendencia, amit annál nehezebb megállítani vagy megfordítani, minél későbbi a rá adott reakció.

⁹ SZÁMADÓ 2014, 75–77.



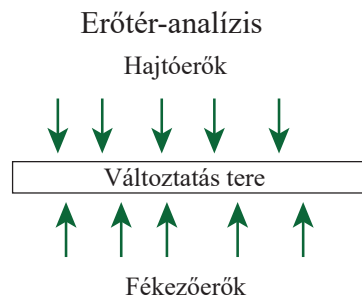
6. ábra

A változás szintjei

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A változások szintjét bemutató ábrán jól látható, hogy a változások végrehajtása annál komplexebb és több időt igénylő folyamat, minél nagyobb az érintettek száma.

Mielőtt változtatásba kezdünk, fontos elemeznünk, hogy mely tényezők támogatják a változást, és melyek akadályozzák. Ennek kiváló eszköze az erőter analízis.



7. ábra

Erőtér analízis

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az erőter analízis során azt mérjük fel, hogy a tervezett változást mi segíti, milyen hajtóerők támogatják, és milyen ellen- vagy fékezőerőkkel kell szembesülni. A hajtóerők általában külső tényezők, mint jogszabályi változás, gazdaságpolitika, nemzetközi trendek és például az érintettek változó igényei. A fékezőerő lehet az ellenállás.

7.3.1. Ellenállás

A változások természetéből fakad, hogy egy fejlesztési folyamat során sok minden történhet, de egy elem biztosan megjelenik: az ellenállás.

A nem kezelt ellenállások konfliktusokhoz vezethetnek, a nem megfelelően kezelt konfliktusok pedig a megkezdett folyamatokat lassíthatják, vagy a legrosszabb esetben teljesen le is állíthatják.

Egy megfelelően végrehajtott stakeholder elemzés alapján láthatóvá válnak azok az érintettek, akik semlegesen vagy negatívan viszonyulnak a tervezett változtatásokhoz.

A megfelelő akciók tervezéséhez első lépésben célszerű feltárni, hogy mi az ellenállás fő oka. Ennek és az ellenállás lehetséges tartalma, a várható reakció ismeretének birtokában lehetőséget kaphatunk azok megfelelő kezelésére.

Az ellenállás 4 fő okát, eredményét és viselkedési reakcióját az alábbi táblázat foglalja össze.

11. táblázat
Az ellenállás négy fő oka

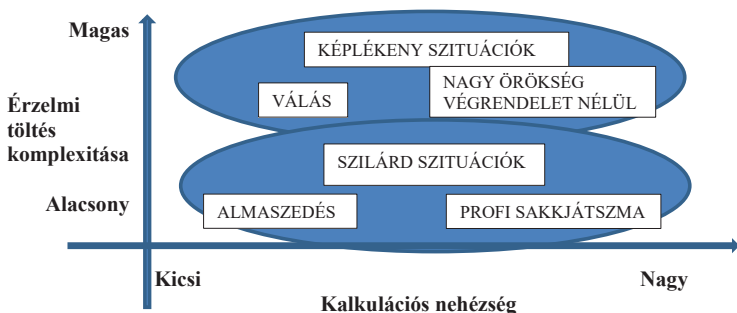
Ok	Tartalom	Reakció
Személyes ellenérdekeltség	Valamilyen számára értékes dolog elvesztése	„Politikus” viselkedés
Félreértés	Félremagyarázás csekély bizalom vagy bizalomhiány	Pletykaterjesztés
Eltérő értékelés	Előnytelennek tartja eltérő információk	Nyílt ellenvetés
Alacsony tolerancia a változással szemben	Cél, hogy nem rendelkezik a megfelelő tudással, képességekkel	Kifogások tekintélymentő viselkedés

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A változási folyamatok során sokszor nem csak az emberek reakcióinak sokféleségét, de az egymásra ható pozitív erőket is alábecsüljük. A különböző projektek során a projektvezetők többsége azt feltételezi, hogy az ellenállás rossz és le kell győzni. Az ellenállás kezelésének több módszere van, ami a tájékoztatástól a kényszerítésig terjedhet. A részvétel az ellenállás kezelésének egy kivételes módja, hiszen nem csak az ellenállást kezeljük, hanem szerencsés esetben támogatókat is szerzünk vele. Annak eldöntése, hogy az adott szituációban melyik megközelítés alkalmazható, a legjobban az az adott helyzettől függ.

A változtatás tartalékai többnyire „soft” elemekhez kapcsolódnak, mint például egy elkötelezett polgármester világos céljai, kreatív, tenni vágyó hivatalnokok, elkötelezett lakosság, vagy mint azt az ismertetett példánál láthatjuk, ilyen a szegénység, munkanélküliség vagy egy vélt vagy valós érdeksérelme a közösségnek. Az erőter-analízis során becsüljük az egyes elemek erősségét, és lehetőség szerint a változás minden szintjére meghatározuk a fékező- és hajtóerőket. A stratégiaalkotási folyamatokban figyelemmel kell lennünk arra, hogy az egyes tényezők mennyire azonosíthatók, és milyen érzelmi reakciók várhatók az érintettektől.

Ezt jól szemlélteti az alábbi, egyszerű szituációkat bemutató ábra.



8.ábra

Változási szituációk jellemzői

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Azokban a helyzetekben, amikor az érzelmi töltés magas, a lehetséges változók kalkulálása nehézségbe ütközik. Ezekben a képlékeny szituációkban – bár a koordináta-rendszerből már nem látszik – rögzíthető, hogy a megoldásra elegendő időt szükséges biztosítani.

A különböző stratégiai modellek abban nyújthatnak segítséget, hogy az egyes folyamatok végrehajtása során biztosítsák a kereteket, a struktúrát.

7.3.2. Stratégiai tervezés az önkormányzati gyakorlatban¹⁰

A stratégiai tervezés a helyi fejlesztések szempontjából fontos, és a fenntartható fejlesztés sarokköve. A stratégiai tervezés során lehetőség van megtervezni az erőforrások bölcs felhasználását, az értékek integrálását, és beépíteni az előremutató gondolatokat, ötleteket. Az Országos Területfejlesztési Koncepció térhasználati alapelvei szerint előnyben kell részesíteni azokat a fejlesztéseket, amelyeket a tisztább környezet, a felelősségteljesebb és környezettudatosabb társadalom érdekében fejlesztették ki. A fejlesztéseknek hozzá kell járulniuk a lakosság lakó-, üdülő- és munkahelyéül szolgáló tájak megismertetéséhez, erősítve a tudatosságot és felelősséget a táji, környezeti értékek fenntartásában.

A helyi fejlesztéssel kapcsolatos értelmezések tekintetében a három közös alapelem a következő: a helyi szereplők bevonása, a helyi erőforrások befektetése, és a helyi kontroll gyakorlása. Közülük a leghangsúlyosabb a helyi ellenőrzés, mert külső erőforrások és külső szereplők megjelenése esetén is biztosítja a helyi érdekek érvényesítését. Az alulról vezérelt térségfejlesztés alapfeltétele, hogy a helyi közösség autonóm módon határozza meg céljait, a megvalósításhoz vezető utakat, és a külvilág változásaihoz való alkalmazkodás módját. A saját stratégiaformálás mellett a helyi, illetve térségi kezdeményezések sikeres megvalósításához szükség van: a helyi erőforrások helyi ellenőrzésére, saját politikai, irányítási,

¹⁰ SZÁMADÓ 2014, 77–80.

pénzügyi és fejlesztési szervezetekre, továbbá biztos saját pénzügyi alapokra. A helyi önkormányzatoknak ezek biztosításában, koordinálásában és a lehetőségek feltárásában van kiemelt szerepe.

Részvételen alapuló tervezésnél az elemzés lényeges pontja, hogy miként aktivizálhatók az érintettek csoportjai. A célok és tevékenységek felvázolását azok a munkacsoportok végezhetik el a legnagyobb hatékonysággal, akik a helyzetfeltárásban, a problémaelemzésben is részt vettek. A tervezési folyamat fókuszálása, a közösségi helyzetfeltárás és a jövőképpel kapcsolatos műhelymunkák nyomán körvonalazódik az, hogy mely téma-területeken és földrajzi területeken kell beavatkozni. A beavatkozás történhet a negatív helyzetek megoldása vagy a kitörési pontok kihasználása érdekében. A helyzetértékelést követően pontosabbá válnak ezek az irányok, amelyeket cselekvési területeknek hívunk (például egyes ágazatok vagy térségek, települések). Amennyiben nem egyértelmű a kép, vagy az egyes érintett személyek és csoportok között nincs egyetértés, úgy a részletesebb tervezés megkezdése előtt ezeket a kérdéseket tisztázni kell.

A jelenlegi fejlesztési tervek sok esetben tévesen a múlt elvárásait veszik figyelembe, majd e megszokott módszerek alkalmazásának kudarcait nem értik. A kipróbált kompetenciák is sok esetben a múltbéli tapasztalatok alapján mintázódnak, és ma már tényként kell kezelni, hogy a változások ütemének a felpörgése miatt ezek a tapasztalatok nem alkalmazhatók változatlan formában.

7.4. Jövőválasztás

„A stratégiai tervezés legfontosabb feltétele (amellett, hogy ismerjük a problémáinkat), hogy legyen egy víziónk arról, mit szeretnénk elérni, hová akarunk eljutni, hogyan akarunk élni. A jövőképpalkotás egyben hozzásegíti az érintetteket, hogy elszakadjanak a jelenlegi égető problémáktól, és ne problémaalapú tervezésben merüljenek el, hanem szabadon, ténylegesen a vágyaiknak, szükségleteiknek megfelelő célt vetítsenek előre, és annak eléréséhez keressék a lehetőségeket.”¹¹ A jövőképpalkotás során különböző szereplők nyilatkoznak meg a témában. A közös elemek adják majd a tervezés fő célját, irányát, a további egyéni elképzelések pedig árnyalják a képet. Az esetleg konfliktusban lévő elképzeléseket a közösség megbeszéli, mérlegeli, és törekszik a konszenzusos megoldás, a megegyezés elérésére.

7.4.1. Hagyományos problémamegoldás versus jövőválasztás és stratégiatervezés

A hagyományos tervezési megközelítésben a tervezés problémamegoldás. Ennek érdekében feltérképezzük, összegyűjtjük a felmerülő problémákat. Ezt követően fontossági sorrendet alakítunk ki, majd meghatározzuk a kiindulási pontot és megtervezük, hogy mit tegyünk a problémák megoldása érdekében. A jövőválasztási fókusz esetében megnézzük, mi történt a múltban, hogyan jutottunk el idáig, mi működik, mi nem, azaz hol tartunk most. Meg-

¹¹ SAIN Mátyás (2010): Segédlet a közösségi tervezéshez. *Területfejlesztési füzetek 1.* Budapest, VÁTI 62. Elérhető: www.terport.hu/Webfm_Send/279 (Letöltés dátuma: 2014. 08. 20.)

határozzuk, milyen legyen a vágyott jövő, és megtervezzük, mit tegyünk a kívánt jövő elérése érdekében.

12. táblázat:

Hagyományos problémamegoldás versus jövőválasztás és stratégiatervezés

Hagyományos problémamegoldás	Jövőválasztás
Problémák sora	Az örökség érzékelése
A legfontosabb problémák azonosítása	Tényszerű felmérés
Egy megoldás	Egy izgalmas célállomás
Cselekvési tervek a megoldás elérése érdekében	A siker feltételei cselekvési tervek a választott jövőmegtérítéséhez

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A hagyományos problémamegoldás alkalmazása esetén a problémák felsorolása és rangsorolása után a csoport motivációja és energiája lecsökken, eltűnik. Elkezdik a problémák okait a csoporton kívüli tényezőkben keresni. A célok sok esetben a problémákhoz kötődve nem túl kreatívak, és nincsenek nagy ívek sem. A cél a problémák megoldását, a nem kívánt állapot elkerülését célozza, de nem egy vágyott állapot felé visz.

A jövőválasztás csoportra ható következményei közül az egyik nagyon pozitív aspektus, hogy amikor az embereket megkérdezik arról, mi működött, és mi nem, akkor őszintén válaszolnak, így őszinte, tényszerű légkör alakul ki. Az elemzés alapján kikristályosodnak az értékek, ami vezérfonalként működik a következő lépéseknél. A vágyott jövő képe izgatottságot, lelkesedést vált ki a résztvevőkben. A célok magasabb röptűek és kreatívabbak, átütő erejűek. Növekszik a motiváció az izgalmas jövő felé történő elmozdulás lehetőségétől. A nagyobb motivációs energia átlendít a konkrét lépések megtételéhez, a megvalósítási munkafázisba.

A jövőválasztás lépései

- Tekintsük át a múltat. Hallgassunk meg régi munkatársakat, ismerjük meg a múlt fontosabb eseményeit, értékeit. Rajzoljunk egy időbeli ábrát a fontos eseményekkel, időszakokkal.
- Határozzuk meg, mi az, ami működik, és mi az, ami nem jól működik. Örömök (a működő dolgok, amikre büszkék vagyunk) és bosszúságok (a nem működő, akadályozó dolgok) listája.
- Alapvető értékek, hitek megfogalmazása. Melyek a szervezet alapvető eszméi? A szervezet értékeinek azonosítása és megvitatása.
- A fontosabb események, eredmények, trendek meghatározása különböző módszerekkel.
- A Választott jövő képének megalkotása. Konkrét képek és fontos stratégiai prioritások megfogalmazása.
- A választott jövő képének lefordítása cselekvési célokra. A jövőkép részcélokra bontása.

- Akcióterv készítése. Mit fogunk tenni a kívánt jövő elérése érdekében? Ki? Mit? Mikor? Hogyan? Minden rész cél mellé akcióterv készítése.
- Ellenőrzés, követés megtervezése. A jövőkép-frissítés tervezése. A környezet, és ezzel a változás terve is változik, építjük be a korrekciós lehetőségeket.

Ellenőrző kérdések

1. Milyen tényezők határozzák meg a VUCA-jellegű helyzeteket?
2. Mi a véleménye, a települések fejlesztése során melyek a fő előnyei a platformalapú gondolkodásnak a lineáris gondolkodással szemben? Mikor alkalmazzuk?
3. Mutassa be a projektmenedzsment és a serendipitymenedzsment közötti különbséget legalább három tényező mentén!
4. Mik a hagyományos tervezés csoportra ható következményei?
5. Mik a jövőválasztásos tervezés csoportra ható következményei?
6. Hogyan épül fel a jövőválasztás, melyek a lépései?

Vákát oldal

8. Szolgáltató önkormányzat

Magyarországon az államigazgatás és a területi igazgatás átfogó reformja 2011 és 2013 között lezajlott, amelyet az OECD 2015 januárjában kiadott stratégiai reformokat értékelő jelentése is alátámaszt. A jelentés ugyanakkor további erőfeszítéseket javasol a még kihasználatlan potenciál erősítésére a központi és területi közigazgatási szervek között a vertikális és horizontális együttműködés erősítése érdekében. A fejezetből megismerjük a szolgáltató állam, szolgáltató önkormányzat legfőbb jellemzőit, valamint a szemléletváltás, változásmenedzsment főbb ismérveit és lehetőségeit is.

Az OECD 2015 januárjában kiadott, Magyarországra vonatkozó országjelentésében – amelyben a lezajlott reformokat stratégiai szempontból értékeli – megállapította, hogy Magyarországon 2011 és 2013 között lezajlott az államigazgatás és a területi igazgatás átfogó reformja, amelynek alapvető szempontja a közszolgáltatások modernizációja, a területi igazgatás hatékonyságának növelése, a méretgazdaságossági előnyök érvényesítése és az állampolgárbarát közszolgáltatások kiépítése volt.

A jelentés is kiemeli, hogy a Möt. az államigazgatási reformokkal összehangolva tisztázta az önkormányzati rendszer és az államigazgatás viszonyrendszerét, valamint az alkotmányos berendezkedésen belül újrapozicionálta az önkormányzatok helyét a közigazgatás rendszerének egészében. Emellett a jelentés az önkormányzati oldalról kiemeli az önfenntartó képességek erősítésének, a helyi erőforrások feltárásának és hasznosításának kötelezettségét. Ezzel egyidejűleg megállapítja, hogy az intézményi együttműködések kiterjesztésében még rejlik kihasználatlan potenciál, és további erőfeszítéseket javasol annak érdekében, hogy a vertikális és horizontális együttműködések a központi és területi közigazgatási szervek között hatékonyan megvalósuljanak. A közszolgáltatás-ellátás terén pedig javasolja a fent említett közigazgatási szervek részvételének és bevonásának újragondolását, eszköztárának fejlesztését, figyelemmel a megfelelő kommunikációs csatornák és eszközök kialakítására és alkalmazására.

A helyi közszolgáltatások elérhetősége és működésének színvonala egyszerre függ a központi kormányzati szakpolitikai irányítástól és a szolgáltatások helyi igényekhez, lehetőségekhez történő illeszkedésétől. Utóbbi szempont biztosítása elsősorban a helyi önkormányzatok felkészültségén múlik, és a szubszidiaritás elve alapján az alacsonyabb szervezési szinten hatékonyabban valósítható meg. A különféle helyi közszolgáltatások ellátásához felhasznált (humán, pénzügyi, stratégiai stb.) erőforrások, információk helyi szinten azonosíthatók és optimalizálhatók.

Helyi közszolgáltatásokon azokat a közzsféra által szervezett közcélú szolgáltatásokat értjük, amelyek jellemzően települési, vagy legfeljebb járási szinten érhetőek el, települési vagy járási szintű szereplő irányítása alatt, feladatellátásában valósulnak meg, ilyen például a településfejlesztés.

A településfejlesztést azon beavatkozások gyűjtőfogalmának tekintjük, amelyek következtében a települések a térben és időben egyaránt változó társadalmi igényeknek jobban

megfelelnek mint korábban. Napjainkban a településfejlesztési beavatkozások rendszerint a fizikai viszonyok változtatására, illetve egyes beruházások megvalósítására irányulnak. Ugyanakkor az egyes településfejlesztési beavatkozások az adott település szélesen értelmezett szolgáltatási színvonalának emelését, egyúttal az érintett társadalmi csoportok életkörülményeinek javítását is jelentik.

A települések fejlesztésével összefüggésben az egyik leggyakrabban használt fogalom a „fenntartható fejlődés.” A fenntartható fejlődés fogalma alatt olyan beavatkozásokat értünk, amelyek a jelen és a jövő társadalmi igényeinek megfelelőek, gazdasági szempontból megvalósíthatók és gazdaságosan működtethetők, ugyanakkor minél kisebb beavatkozást jelentenek a fizikai környezetbe, illetve takarékosan bánnak a környezeti erőforrásokkal. Amennyiben az infrastruktúra fejlesztésével nem jár együtt a hatékony változásmenedzsment, valamint a humán erőforrások tudás- és működési minőségének javítása, az elért eredmények fenntarthatósága nem biztosított. Ehhez elengedhetetlen azoknak a mechanizmusoknak a feltárása, amelyek a települések belső dinamikáját befolyásolják, adaptációs és innovációs képességüket növelik.

A fenntartható integrált megközelítéssel, a szolgáltató önkormányzati szemlélet fejlesztésével elősegíthető az önkormányzati működés – település, terület specifikus – hatékony módjainak megismerése, alkalmazása. A szervezetek sikertényezőjeként, – mint értéket jelentő tényező – kulcs erőforrásaként, versenyelőnyt biztosítva jelenik meg az intellektuális tőke. Továbbá igen fontos tulajdonsága egy szervezetnek a környezethez (környezeti tőke) és a társadalomhoz (társadalmi tőke) való viszonya, azaz a szervezetnek a fenntartható fejlődés koncepciójával kapcsolatos viszonya is. A két tématerület (intellektuális tőke és fenntarthatóság), mint erőforrások és képességek jellemezhetők a sikertényezők paramétereivel, azaz ritkák, értékesek, nem helyettesíthetők és tökéletlenül másolhatók. Ezen közös tulajdonságok adhatnak létjogosultságot annak az integrált szemléletnek, amely az intellektuális tőke és a fenntarthatóság között jelenik meg.

8.1. Szolgáltató állam – szolgáltató önkormányzat

Az állam képviselői az állampolgár számára a különféle hivatalok. Vidéken és kistelepüléseken pedig főként és elsősorban az önkormányzatok. Tapasztalható, hogy még akkor is az önkormányzattal azonosítja az állampolgár a különböző ügyintézését, ha az már a járási kormányablak. Számukra még sokszor és sok helyen ez nem válik szét.

Ez alapjaiban érthető is, hiszen az állampolgárnak nem az a fontos, hogy ki biztosítja, hanem az, hogy hogyan jut a számára fontos szolgáltatáshoz. Ezen túl: az önkormányzat a szolgáltató állam része, és az önkormányzatok nélkül ezek az ideák nem megvalósíthatók.

A szolgáltató állam meghatározása három fő szempont köré rendezhető:

- szervezetten működik (stratégiai cél az integráció),
- költséghatékony (stratégiai cél a bürokráciacsökkentés), és
- professzionális szakemberei vannak (stratégiai cél a menedzsment erősítése).

A szolgáltató állam koncepciójában megfogalmazottak eléréséhez szükséges a szolgáltató önkormányzati szemlélet erősödése, illetve az önkormányzati munka hatékonyabbá és korszerűbbé tétele érdekében elengedhetetlen az a szemléletváltás, amit a „szolgáltató önkormányzat” kifejezéssel lehet leírni. Milyen változásokkal, kihívásokkal találják szembe magukat az önkormányzatok?

- Összetett önkormányzati kihívások.
- Csökkenő erőforrások.
- Idősödő lakosság.
- Érdemi felelősségvállalás igénye a politikai szereplők felé.
- Igény a jobb minőségű, egyénre szabott szolgáltatásokra.
- Demográfiai és környezeti sokkhatások.
- Bizalmatlanság.

Mi lehet a segítségükre?

- Az információtechnológiai környezet alapvető megváltozása.
- Új, hatékony kommunikációs eszközök.
- Hálózati kultúra megjelenése, terjedése.
- Részvétel, bizalom növelése.
- Széleskörű tapasztalat, gyakorlati útmutatók.
- Tudományos kutatások, módszerek, modellek.

Az önkormányzati szerep változása megköveteli, hogy az önkormányzatok is megvizsgálják, megalkossák és biztosítsák a lakosság, az állampolgárok által elvárt módon a szolgáltatások széles körét. A modern önkormányzatnak a lakosság szükségleteit munkája középpontjába állító szolgáltatóként kell működnie.

8.2. Szolgáltató önkormányzat – inkluzív önkormányzat

A fentiek alapján a szolgáltató önkormányzat célja, hogy az állampolgárok elvárásainak megfelelően működjön. Az inkluzív működés ennek módjára adhat választ. Ha felidézzük az inkluzív önkormányzat definícióját láthatjuk, hogy a meghatározás szerint az önkormányzatnak saját értékei mentén egy folyamatában fenntartható önkormányzati működést kell megvalósítania. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az inkluzivitás növelése a településmenedzsment területén a szolgáltató szemlélet növeléséhez vezet, ami igaz a fejlesztések tervezése és megvalósítása során is.

A gazdasági válság felhívta a figyelmet arra, hogy a helyi közösségeknek fel kell ismerniük helyi értékeiket, erőforrásaikat és azokra tudatosan építve, a közösség tagjaival összefogva szükséges megtervezni és végrehajtani a települési, térségi fejlesztéseket.

A közigazgatási reformba, a közszféra átfogó fejlesztési rendszerébe, a jogszabályi környezetbe kiválóan illeszkedik az együttműködésre épülő helyi – részvételen alapuló – közösségi stratégiaalkotás, ami megalapozza a helyi gazdaság- és társadalomszervezés közösségi kultúráját.

Ellenőrző kérdések:

1. Melyek a szolgáltató állam fő jellemzői?
2. Milyen kihívásokkal szembesülnek az önkormányzatok?
3. Hogyan kapcsolódik egymáshoz a szolgáltató önkormányzat és az inkluzív önkormányzati koncepció?

9. A helyi társadalmi befogadás szélesítése

Ellentétben a fejlett amerikai államok gyakorlatával Magyarországon a településfejlesztés döntési folyamataiban az állampolgári részvétel alacsony. Az inkluzív önkormányzat definíciójában¹ lefektetett elvárásoknak az az önkormányzat tud megfelelni, amelyik a közösséget érintő párbeszédet „...az érintettek minél szélesebb körben történő bevonásával, elvárásaik figyelembevételével,” valósítja meg, úgy, hogy eközben figyelemmel van a „marginálisodott csoportok helyzetbe hozására”, továbbá inkluzív fejlődést valósít meg a szegénység mérséklése mellett.

A fejezet széleskörű nemzetközi kutatási és gyakorlati tapasztalatokra alapozva bemutatja, hogy milyen lehetőségek segíthetik a különböző társadalmi rétegek bevonását a társadalmi folyamatokba, különös tekintettel a hátrányos helyzetű csoportok bevonására és helyzetbe hozására. Részletesen foglalkozik a közfoglalkoztatás és a szociális gazdaság lehetőségeinek bemutatásával, amelyek helyi szervezésében és alkalmazásában nagy szerepet kell vállalniuk az önkormányzatoknak. A vidéki, társadalmilag és gazdaságilag elmaradott térségek megmaradásának, fejlődésének alapja a jól működő helyi gazdaság, amely elősegíti a település erőforrásainak fenntartható használatát és egyúttal munkaalkalmat teremt a hátrányos rétegeknek.

9.1. Állampolgári részvétel a településfejlesztésben

Csanádi és szerzőtársai² szociológiai szempontból vizsgálták a településtervezés részvételi folyamatait. Megvizsgálták, hogy e folyamatokban kimutathatók-e a társadalomban általánosan érvényesülő törvényszerűségek, és e törvényszerűségek milyen, a tervezési folyamattal összefüggő, speciális körülmények között érvényesülnek. Megállapításaik között szerepel, hogy a településtervezési folyamatokban a társadalmi részvétel szintje meglehetősen alacsony, illetve a résztvevőket tekintve nem reprezentatív, hanem egyfajta középosztálybeli – elit – részvételt jelent a gyakorlatban. Ám még ezen csoportok esetében is azt mutatják az eredmények, hogy gyakran ők sem képesek az érdekeiket / értékeiket érvényesíteni a helyi tervezési folyamatokban, mivel a hazai településfejlesztési gyakorlatban a lakosok sok esetben nem kapnak érdemi részvételi lehetőséget. A tanulmány szerint a településtervezőket is megosztja az a kérdés, hogy szükséges-e a lakosság bevonása a településtervezési folyamatokba, vagy csak egy – főként a támogatott projektek esetében – kötelezően teljesítendő feladat. Ennek egy lehetséges oka, hogy meglehetősen rossz megítélésű bevonási forma a lakossági fórum nem csak a lakosság, hanem a tervezők körében is.

¹ SZÁMADÓ 2014.

² CSANÁDI Gábor – CSIZMADY Adrienne – KŐSZEGHY Lea (2010): Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban. *Tér és társadalom*, 24. évf. 1. sz. 15–36.

Az amerikai kultúrában alapvetés, hogy az állampolgárok, az érintettek maguk oldják meg a problémáikat. Szövetkeznek, létrehozzák azokat a formációkat, intézményeket, amelyek segíthetik őket céljaik megvalósításában, és kevésbé várják, hogy a központi hatalom megoldja a felmerülő nehézségeiket. A kelet-közép-európai országokban, így hazánkban sincs a gyakorlatba gyökerező rendszere, és / vagy hosszútávon működő mechanizmusa annak, hogyan lehet a bürokratikus hatalmi struktúrával párbeszédet kezdeményezni, a döntéseket befolyásolni.

Az is hátrányt és nehézséget jelent, hogy a projektszemlélet, illetve a támogatási projektek tervezésével szembeni elvárások felerősítették azt a gyakorlatot, hogy az állampolgárok, a közösség bevonása – még a fentebb említett részleges formában is – általában csak egy-egy fejlesztési döntés előkészítésére, illetve (helyi) fejlesztési stratégiák / irányok megvitatására, kijelölésére szolgál, akció jelleggel – és általában valamilyen konkrét kérdés kapcsán – alkalmazzák azt.

Hazánkban a társadalmi részvétel többségében nem alulról szerveződő, inkább jogszabályban rögzített kötelezettség teljesítése. Környezeti kérdéseknél jellemző, hogy a lakosság tájékoztatása, esetleges bevonása a döntési folyamat legvégén történik meg, amikor a döntéshozó mozgástere már teljesen beszűkült. Így a nagy társadalmi nyilvánosság, akár tiltakozás ellenére sincs más alternatíva: a vitatott terv végül megvalósul.³

Az első fejezetben leírtak szerint a közszféra innovációján belül a kommunikációs innováció lehet az egyik olyan tényező, ami a lakossággal való szorosabb együttműködés révén hozzájárulhat a fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődéshez. A részvételi aktivitás növelése, a helyi lakosság a döntéshozatalba való hatékonyabb bevonása, akár formális vagy informális módon, hagyományos vagy posztmodern részvételi módszerekkel, közvetlenül vagy civil szerveződéseiken keresztül hozzájárul az önkormányzati intézményrendszer hatékonyabb működéséhez – ezáltal a helyi társadalom jólétének (gazdasági) és jólétének (társadalmi, szociális) javításához.

Nem tekinthetünk el természetesen a felmerülő kockázatok, veszteségek számbavételétől. Ezen előnyök és kockázatok mérlegelése az, ami segítheti a részvétel mértékéről hozott döntés megalapozottságát. Az állampolgári részvétel hasznát és kockázatait mutatja be a következő táblázat.

³ Kiss Gabriella (2012): A társadalmi részvétel tapasztalatai környezeti döntésekben Magyarországon. In MARJAINÉ SZERÉNYI Zsuzsanna szerk.: *Fenntartható fejlődés, élhető régió, élhető települési táj 2.* Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. 161–179. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/980/1/fenn2012_Kiss_Gabriella.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 26.)

13. táblázat

A társadalmi részvétel hasznai és kockázatai

A társadalmi részvétel hasznai és kockázatai				
	Résztevők		Önkormányzat	
	haszon	veszteség	haszon	veszteség
A folyamat szintjén	Új ismeretek elsajátítása, önkormányzat meggyőzése, aktív részvételi technikák fejlesztése, közösség szerveződése, problémamegoldó készség fejlődése, civil szerveződések társadalmi beágyazottságának növekedése, a költségvetés átláthatóvá válása	Pénz- és időrabló tevékenységek, (ön)bizalom elvesztése, a folyamatba vetett bizalom csökkenése, szembenálló érdekcsoportok versengése felerősödik, felelősségi pozíció hiánya, felelősség hártása	Új ismeretek elsajátítása, állampolgárok meggyőzése: bizalomépítés, ellenérzések csökkentése, konfliktuskezelés, helyi pénz és humántőke megjelenése, szövetségesek szerzése, döntések legitimitásának növelése	Pénz- és időrabló tevékenységek, lassabb döntéshozatali folyamatok, laikus szereplők megjelenése, visszafelé is elszülhet: még több ellenségeskedést vált ki az önkormányzattal szemben
A résztvevők szintjén	Elakadások megszüntetésével a cél elérése, politikai folyamatok feletti kontroll, jobb döntések, elszámoltathatóság	Rosszabb közpolitikai döntés születik, a résztvevők saját profitjukat maximalizálják, ha a döntést végül figyelmen kívül hagyják, akkor értelmetlen	Elakadások megszüntetésével a cél elérése, perköltség megspórolása, jobb döntések, felelősségmegosztás, hatékony probléma-kezelés	A döntéshozatali kontroll elvesztése, rossz döntés lehetősége, amelyet már nem lehet figyelmen kívül hagyni

Forrás: BAJNOK Andrea (2014): *Helyi nyilvánosság(ok) kommunikatív – diszkurzív leírása és értelmezése.*

Doktori disszertáció kézirat. Budapest–Pécs, PTE. 63–65.

Elérhető: <http://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15310/bajnok-andrea-phd-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés dátuma: 2017. 05. 15.)

A később részletesebben bemutatott képességszemléletben⁴ a deliberáció⁵ nem egyszeri társadalmi folyamatot jelent, még csak nem is meghatározott időnkénti beavatkozást, mint amilyenek a négyévenkénti választások, sokkal inkább egyfajta folyamatos, iteratív részvétel (participation) a közösségi döntéshozási folyamatokban. A képességszemlélet az értékes cselekvések, létállapotok folyamatos megvitatását, az elért eredmények felülvizsgálatát követeli meg. Ehhez elengedhetetlenül szükséges a deliberatív részvételi folyamatok megléte a döntéshozatalban.

⁴ A XX. század egyik legnagyobb hatást kiváltó elmélete a képességszemlélet (capability approach), amely Amartya Sen közgazdász nevéhez kapcsolódik. Amartya Kumar Sen (Santiniketán, Nyugat-Bengál, India, szül. 1933. november 3.) indiai származású amerikai közgazdász. 1998-ban Közgazdasági Nobel-emlékdíjat kapott a jóléti közgazdaságtan területén végzett munkásságáért. Jelenleg a Thomas W. Lamont University és a Harvard Egyetem professzora. A képesség fogalma Sennél az emberek által élvezett tényleges szabadságot takarja. Vagyis nem a hasznosság számít, vagy az erőforrások feletti rendelkezés, hanem az ember lehetősége, hogy mi az, amit megtehet, vagy amivé válhat. Így a fejlődés az emberi lehetőségek szélesítését jelenti, és nem valamiféle alapvető javak birtoklását.

⁵ Tanácskozás, megvitatás.

9.1.1. Az érdemi állampolgári részvételnek tulajdonított előnyök⁶

Málovics és társai műhelytanulmányukban a top-down⁷ részvételi folyamatok vizsgálata során – a vonatkozó szakirodalmi eredmények felhasználásával – hat jellemzőt sorolnak fel az állampolgári részvétel előnyeiként. A szakirodalom alapján ezek jelenléte vagy hiánya az alkalmazott módszer erősségét is megmutatja, érdemi részvétel alatt értve azt, hogy az „érdemi” részvétel, avagy „valódi” beleszólási lehetőség több irányból megközelíthető. Arnsteini értelemben ezek a valódi részvétel fokozatai a részvétel létráján, amelyek hatalommal ruházzák fel a korábban hatalommal nem rendelkezőket a döntéshozatali folyamatban. Sen megközelítését alapul véve az érdemi beleszólás nemcsak a korlátozás hiányát foglalja magában, hanem azt a lehetőséget is, hogy a beleszólási joggal élni is lehet. Terminusokkal átszőtt vitaanyag során a laikusoknak nincs érdemi beleszólási lehetőségük, akkor sem, ha azt számukra semmi nem tiltja.

Az állampolgári részvétel előnyei:

- Közvetlen állampolgári részvétel. A módszerek közvetlenül (azaz nem képviselőkn keresztül) igyekeznek bevonni az érintett lakosságot a döntés előkészítésbe.
- Megvitató, deliberatív jelleg. A módszerek teret adnak a résztvevőknek az adott probléma csoportos megvitatására.
- Kiegyensúlyozottság. A manipuláció kontrollja: törekvés arra, hogy az adott döntéssel kapcsolatos összes álláspont megjelenjen, teret kapjon, ennek érdekében mechanizmusokat intézményesít.
- Kompetenssé tétel. A módszerek tudatosan törekszenek a részt vevő állampolgárok szakavatottá tételére annak érdekében, hogy jó, megalapozott döntést legyenek képesek hozni.
- Valós tét. A technikák alkalmazása valós közpolitikai döntésekhez kapcsolódik. E módszerek megteremtik a kapcsolatot a politikai döntéshozatal és döntéshozók, illetve a technika és a folyamat eredményei közt.
- Közösségi tovagyűrűző hatások.

Míndezek a szakirodalom alapján olyan jellemzőknek tekinthetők, amelyek jelenléte esetén az alkalmazott deliberatív részvételi módszerek közel állnak a társadalmi részvételi módszerek ideális típusához.

9.2. Marginalizált csoportok – társadalmi befogadás

Amikor a társadalmi befogadás kérdéséről beszélünk, akkor elsősorban a hátrányos helyzetű csoportok helyzetbe hozására gondolunk. A súlyos társadalmi egyenlőtlenségek negatívan hatnak a közösségre. Az egyenlőtlenségérzet felmorzsolja a társadalmi összetartást,

⁶ MÁLOVICS György et al. (2015): A helyi fejlesztési döntések előkészítésére szolgáló részvételi technikák elemzése. *SZTE GTK Műhelytanulmányok*, MT-GTKKK – 2015/1 11–12.

⁷ Top-down-nak tekintünk jelen esetben egy részvételi folyamatot, amennyiben annak kezdeményezője (és általában finanszírozója) valamilyen döntési hatalommal felruházott szervezet (például önkormányzat, minisztérium, fejlesztési ügynökség stb.).

és egyes típusai még a hatékonyságot is aláássák. Ebben a kérdésben település szinten az önkormányzatok is sokszor találhatják szembe magukat ellenérzéssel. Ráadásul egyes térségekben tapasztalható lefelé tartó mobilitás, így – érthető módon – sokan félnek az elszegényedéstől, a lecsúszástól. Ez pedig a megkapaszkodni még éppen képes csoportokból előítéletes és elutasító reakciókat vált ki a hátrányos helyzetű csoportokkal szemben. Adott nézőpontból úgy látszik, hogy a nehézségek közepette túl sok figyelem irányul(t) erre a rétegre. Ez erősítheti a társadalom és a helyi önkormányzatok szegényekkel szembeni ellenérzéseit, gyengíti a már alig létező szolidaritást, a társadalmi összhangot, a közösségben, a településen növeli a különböző csoportok és rétegek közti feszültséget.

Mondhatjuk, hogy ezek a közösségi, részvételi, tervezési folyamatok nyitottak, ideális esetben bárki csatlakozhat, kifejezheti véleményét, így meghagyva a döntés felelősségét mindenkinek. Ez összecseng azokkal a megállapításokkal, miszerint a szegényekről szóló diskurzus többnyire nem a szegények, hanem a középosztályba tartozók között zajlik, a kérdéskörrel leginkább ők foglalkoznak. E réteg számára nem mindig észrevehető, hogy sok esetben hiába állnak lehetőségek rendelkezésre, ha az érintettek nincsenek azon képességek birtokában, amivel ezzel élni tudnának. A legrosszabb helyzetben lévők esetén állhatnak fenn olyan erős korlátok egy a szegénységükhöz kapcsolódó, vagy más témakörű társadalmi vitában történő valós részvétel előtt.

9.2.1. A kérdés fontossága, vizsgálatának szükségessége

„A mélyszegénységben élőket sokszor hosszú évek munkája révén lehet csak képessé tenni arra, hogy felismerjék, majd megfogalmazzák személyes problémáikat, és személyes stratégiákat alakítsanak ki maguk számára; majd ennek talaján állva részt vegyenek a közösség problémáinak feltárásában és lehetséges stratégiáinak kialakításában (NEWMAN–JENNINGS 2008; BODORKÓS–PATAKI 2009). Az alkalmazás nehézségei azonban nem igazolhatják a nyílt társadalmi részvétel gyakorlatban történő elutasítását (BAJMÓCY–GÉBERT 2014).”⁸

A fenti idézet mentén, a teljesség igénye nélkül, néhány szempontot felvillantva tekintünk át, miért is fontos a társadalmi befogadás szélesítése.

Inkluzivitás kérdésköre

A tárgy szempontjából az inkluzív önkormányzat definíciója⁹ egyrészt rögzíti, hogy az az önkormányzat felel meg a megfogalmazott kritériumoknak, amelyik a közösséget érintő párbeszédet „az érintettek minél szélesebb körben történő bevonásával, elvárásaik figyelembevételével” valósítja meg, úgy, hogy eközben figyelemmel van a marginalizálódott csoportok helyzetbe hozására, továbbá inkluzív fejlődést valósít meg a szegénység mérséklése mellett. Az előzőekben már rögzítettük, hogy fenntartható fejlesztéseket a közösség támogatásával, egyetértésével tudnak a települések megvalósítani.

⁸ MÁLOVICS–JUHÁSZ–MÉREINÉ BERKI (2015): Részvételi technikák és a marginalizált társadalmi csoportok részvétele a helyi fejlesztési döntésekben. *SZTE GTK Műhelytanulmányok*, MT-GTKKK – 2015/2

⁹ SZÁMADÓ 2014.

Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre irányuló Európa 2020 stratégia is célkitűzéseket határozott meg annak érdekében, hogy legalább 20 millió embert kiemeljen a szegénységből és a társadalmi kirekesztettségéből, a 20 és 64 éves kor közöttiek foglalkoztatottságát pedig 75%-ra növelje. Az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezésekkel – egyebek mellett a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem platformjával és az új készségek és munkahelyek menetrendjével – ösztönzi az e célok megvalósítására irányuló erőfeszítéseket. Az Európai Unió a szociális védelem és társadalmi befogadás területen nyitott koordinációs módszert, olyan önkéntes szakpolitikai együttműködést tesz lehetővé, amelynek során a tagállamok közös célkitűzésekről határoznak, majd közös mutatókkal mérik a célok megvalósítását. A folyamat során az Európai Bizottság és a tagállamok szorosan együttműködnek az érdekelt felekkel, például a szociális partnerekkel és a civil társadalommal.¹⁰

Rendszerszemléletű megközelítés

Az egyes településeket felfoghatjuk úgy, mint egy-egy rendszert. Az egyes rendszereket pedig egyediségükben, mint az egymással kölcsönhatásban lévő elemek meghatározott totalitásként megjelenő sokaságát. Így a határok megjelölését követően egy adott közösséget, települést vagy térséget is vizsgálhatunk ekként. A rendszer állampolgárai a rendszer egymással kölcsönhatásban lévő elemei, ha az egyik elemet mozdítjuk, akkor az hatással van az összes többi elem egymáshoz való viszonyára. Tehát a településen belüli társadalmi összhang, vagy annak hiánya meghatározza a közösség tagjainak egymáshoz való viszonyát. A társadalmi befogadás jellemzői a település egészének közhangulatát, hatékonyságát és sikerességét mozdíthatja pozitív vagy negatív irányba. Minél jobban veszélyezteti az elkötelezettségen és bizalmon alapuló társadalmat a marginalizálódás folyamata, annál inkább beszélnünk kell róla. Nagyon fontos, hogy az emberek otthon érezzék magukat az adott helyen, mert csak így tudnak sokkal elvontabb entitásokhoz tartozni: az államhoz vagy a világhoz. Azt is mondhatjuk, hogy a legsikeresebb településfejlesztési, közösségfejlesztési akciók is kudarcra vannak ítélve, ha nem teljességében vizsgálunk egy települést. Ahhoz, hogy fenntartható fejlesztések valósuljanak meg, figyelemmel kell lenni a társadalom peremére szorult csoportok nehézségeire, szükségleteire. Egy kezeletlen helyi konfliktus, térbeli negatívumok jelentősen korlátozhatják a települések törekvéseit, blokkolhatják a fenntartható fejlesztési folyamatok megvalósítását.

Képességszemléletű megközelítés¹¹

Ahogy már az előzőekben említettem, a képességszemléletű megközelítést a Nobel-díjas Amartya Sen dolgozta ki a kilencvenes években, amit azóta számos szakterületen alkal-

¹⁰ *Szociális védelem és társadalmi befogadás*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hu&catId=750> (Letöltés dátuma: 2016. 12. 20.)

¹¹ BAJMÓCY Zoltán et al. (2016): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából. *Tér és Társadalom*, 30. évf. 2. sz. 45–61.

maztak. A megközelítés elsősorban az emberi fejlődéssel, jóléttel, szegénységgel és társadalmi igazságossággal foglalkozik.

„Sen gondolatainak nagyon nagy hatása volt például a szegénységgel kapcsolatos szakirodalomra és a Világbank fejlesztési politikáira. A neoliberális felfogás szerint a szegénység megoldása a reáljövedelem növelésével, a piacon való részvétel biztosításával érhető el. A képességszemlélet szerint ez azonban nem elegendő, mert inkább azokra az akadályokra kell fókuszálni, amelyek gátolják a szegénységben élő embereket abban, hogy használják a rendelkezésükre álló eszközeiket, és kövessék a saját szegénységmegszüntető stratégiáikat.”¹²

A társadalmi részvétel előnyeiről és hátrányairól szóló viták során ez a megközelítés többnyire azt vizsgálja, hogy mikor, milyen helyzetekben alkalmazandó vagy alkalmazható a részvétel, mint eszköz. A döntési szempont, hogy alkalmazásával lényegesen jobb eredményre lehet-e jutni, azaz megéri-e a hozzá tartozó nehézségek vállalását. A kérdés vizsgálatát más nézőpontból világítja meg Sen elmélete, az úgynevezett képességszemlélet.

Sen megközelítésében a részvétel – amellet, hogy eszközként is fontos – önmagában is különös értéket képvisel. Ennek tényleges lehetősége az érintettek szemében része a jólétnek. Ráadásul e nélkül nem válnak kifarrottá a fejlesztésekről alkotott elképzelések. Sen véleménye szerint ennek az az oka, hogy a közösségnek és a közösségben létező egyénnek is szüksége van arra, hogy megismerje mások szempontjait, és ezek mérlegelését követően tudja kialakítani a saját rangsorát a célok tekintetében. Amartya Sen arra hívja fel a figyelmet, hogy amennyiben egy egyént vagy közösséget nem korlátoznak valamiben, még egyáltalán nem biztos, hogy az ténylegesen képes értékes céljait megvalósítani. A képességszemlélet ezen alapvető gondolata a részvétel vizsgálata során is alkalmazható. Egyrészt az elemzés nem merülhet ki egyszerűen annak megállapításában, hogy az érintetteknek jogi értelemben lehetőségük van-e a folyamatokban részt venni. Azt is elemezni kell, hogy valóságos választási lehetőség-e számukra a folyamatokba történő bekapcsolódás és a befolyásolás.

9.3. A szegénység hatásai

A Világbank 2015-ben jelentette meg *Elme, társadalom és viselkedés*¹³ című tanulmányát. Ebből az anyagból a Világbank helyi fejlesztésekhez kapcsolódó megközelítésének változása olvasható ki. A szervezet a fejlesztési kérdésekben világszerte a megszorításokra épülő beavatkozások mellett volt elkötelezve évtizedeken át, míg az utóbbi években már a lokális különbségekre érzékeny fejlesztéspolitika egyik legfontosabb hirdetője lett. A 2015-ös tanulmányuk szerint a kormányoknak decentralizált, apró, helyi körülményekre szabott beavatkozásokat kellene bevetniük, mivel egyre fontosabb annak belátása, hogy nincsenek általános megoldások. Azon közpolitikai döntések alkalmazása szükséges, amelyek az emberek mindennapi döntéseihöz illeszkednek, mivel ezek komolyan segíthetik a kormányokat

¹² GÉBERT Judit (2015): *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. Doktori értekezés kézirat. SZTE GTK KDI Szeged. 21. Elérhető: <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/2716/1/G%20C3%A9bert%20Judit.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 06. 01.)

¹³ *Society and behavior* (2014). Elérhető: www.worldbank.org/en/news/feature/2014/12/02/world-development-report-2015-explores-mind-society-and-behavior (Letöltés dátuma: 2016. 12. 20.)

és a civil társadalmat, hogy legyőzzék a szegénységet, növeljék a hatékonyságot, így képesek lehetnek választ adni olyan generációkon átívelő problémákra, mint a klímaváltozás. A tanulmány hivatkozik a Harvard, a Princeton és a Warwick egyetem kutatóinak 2014-ben publikált tanulmányaira, amelyek szerint a szegénység nemcsak az anyagi értékektől való megfosztottságot jelenti, de súlyos kognitív terhet is rak az érintett emberekre, így nagyon kevés kapacitásuk marad arra, hogy mással foglalkozzanak. Ezzel ijesztően leszűkül azoknak a lehetőségeknek a köre, amelyek éppen a szegénységből való kitörésben segíthetnének. A Világbank által támogatott új közpolitikai elv szerint annak felismerése a fontos, hogy a szegénység felszámolását segítő intézkedések egyben mentális kapacitást is szabadítanak fel az emberekben, ezzel pedig lehetőséget teremtenek számukra a kibontakozáshoz. Ebből a belátásból született egy közpolitikai elv a Világbank kezdeményezésére.

„Nagyon lényeges a különféle kognitív gátak fontosságának megértése. Erre gyakran idézett példa az indiai nádcukortermesztők esete. Ők évente egyszer, az aratás után jutnak nagyobb bevételhez, és csak egy rövid ideig számítanak viszonylag gazdagabbnak. Egy kutatás során két alkalommal készítették velük intelligenciatesztet: egyszer nem sokkal az aratás és a bérfizetés után, majd nem sokkal az aratás előtt, amikor már alig maradt megtakarításuk. Az eredményekben jól látszott a kognitív teher: amikor jóval több volt a megélhetési problémájuk, 10 IQ-ponttal kevesebbet értek el a teszten.

Erre építve írja azt a Világbank jelentése, hogy például apró, de működő megoldás lehet, ha a szegényebb sorban élő embereket olyan időpontban állítja egy társadalom fontos döntési helyzet elé, amikor éppen több keresetük van. Ha például szezonális munkából élnek – és megélhetésük biztonsága az évszakok alakulásával ingadozik – érdemes a gyermekeik iskoláztatásával kapcsolatos döntéseket akkor feltenni nekik, amikor viszonylag jobban élnek.¹⁴ A megoldást kereső mozgalmak egyike a feltétel nélküli alapjövedelem koncepciója. „A feltétel nélküli alapjövedelem (basic income guarantee, citizen’s income vagy unconditional basic income) egy gazdaságpolitikai eszköz, a társadalombiztosítás olyan javasolt rendszere, amelyben a politikai közösség összes tagja (minden állampolgár) egyéni alapon és feltétel nélkül rendszeresen fizetett jövedelemre jogosult. E mozgalom elkötelezettjei azt az álláspontot képviselik, hogy a kor, amiben élünk, a társadalmunk és a gazdaságunk gyorsabban változik, mint valaha és ha nem tartjuk a lépést vele, ha továbbra is 20. századi megoldásokat adunk a 21. század kihívásaira, a középosztály szétesik, és általánosan megnő az egyenlőtlenség. Azt vallják, hogy ezekre a kihívásokra az alapjövedelem jobb választ ad a jelenlegi zavaros jóléti rendszerünkénél. E feltétel nélküli alapjövedelem nem tévesztendő össze az államilag garantált minimális jövedelemmel (guaranteed minimum income), ami koncepcionálisan hasonló, ám igénybe vételéhez az állam további feltételeket szabhat; ez lehet például a kormányzat által szervezett közmunkában való részvétel, vagy rászorultság. A feltétel nélküli alapjövedelem jogosultságához az egyetlen követelmény, hogy az egyén az ország állampolgára legyen.”¹⁵ Világméretű mozgalomról beszélhetünk, hiszen a feltétel nélküli alapjövedelem bevezetéséért kampányolnak politikusok,

¹⁴ HORVÁTH Bence (2014): *A Világbank önkritikát gyakorol, és elkezd megérteni a szegénységet*. Elérhető: <https://444.hu/2014/12/22/vilagbank-szegenyseg> (Letöltés dátuma: 2015. 09. 30.)

¹⁵ Feltétel nélküli alapjövedelem. *Wikipedia*. Elérhető: https://hu.wikipedia.org/wiki/Felt%C3%A9tel_n%C3%A9lk%C3%A9li_alapj%C3%B6vedelem (Letöltés dátuma: 2017. 04. 28.)

tudósok, filozófusok világszerte. Sokan összetévesztik az alapjövedelem és a negatív jövedelemadó koncepcióját,¹⁶ ami az alapjövedelemtől eltérően rászorultságfüggő.

A finn kormány 2017 januárjától kísérletképpen egy reprezentatív statisztikai szelekció során kiválasztott csoportnak bevezette a feltétel nélküli alapjövedelem intézményét. Ennek keretében havi 560 eurót, azaz mintegy 170 ezer forintot juttatnak a kiválasztott személyeknek. A koncepció nagy előnyének tartják (bár az eredményeket majd később lehet értékelni), hogy ezzel kiváltható a különféle segélyek, támogatások bürokratikus rendszere, a jogosultság vizsgálata. Az alapjövedelmet az érintettek akkor is megkapják, ha munkához jutnak – ezt nagyon ösztönzőnek tartják az álláskeresésre.

9.4. Gazdaságpolitikai megközelítések

A különböző kurzusok során az inkluzivitás kérdését az önkormányzati működésben sokszor gondolják egy ideának, amihez nem állnak rendelkezésre az erőforrások. Azonban, ha jobban belegondolunk és nem csak a közvetlenül felmerülő költségekre koncentrálunk, láthatjuk, hogy a hosszú távon felmerülő erőforrás-igények a társadalmi befogadás kapcsán lényegesen magasabbak lehetnek. Ha a kérdést rendszerszemlélettel vizsgáljuk, akkor egyértelmű, hogy egy település csak annyira lehet sikeres és működhet fenntarthatóan, amennyiben a hátrányos helyzetű csoportjaival együtt képes azt megvalósítani. Erre sok modell ad megoldási lehetőséget. A hazai gyakorlat esetében a közfoglalkoztatással és a szociális gazdasággal foglalkozunk részletesebben.

9.4.1. Közfoglalkoztatás¹⁷

Esett már szó az államilag garantált minimális jövedelemről, ami nem feltétel nélküli, hanem a folyósító által feltételhez kötött jövedelem. Ennek megjelenési formája a közfoglalkoztatás. A közfoglalkoztatás ma Magyarországon sokféle módon valósul meg, és sokféle vélemény kapcsolódik hozzá. Helyi megítélése, a hozzáállás, nagyban függ attól, hogy az érintettek milyen módon állnak hozzá, mivel töltik meg. A hátrányos helyzetű térségek települési önkormányzatainak visszajelzése alapján a közfoglalkoztatás mára a legfontosabb, költségkímélő munkaerőt biztosító, működési és fejlesztési forrás lett. Tényként kezelhető, hogy az ország periferikus térségeiben hiányoznak, illetve rendkívül korlátozottak az elsődleges munkaerőpiac foglalkoztatási kapacitásai. A különböző kutatások és munkaerőpiaci programok is azt támasztják alá, hogy a hosszú évek óta munka nélkül lévő, megkopott munkaképességű emberek segítség nélkül nem tudnak becsatlakozni a nyílt munkaerőpiacra, tehát számukra a közfoglalkoztatás fontos alternatíva lehet. Ez a vállalkozás- és erőforrás-hiányos térségekben a munkanélküliek szemében is vágyott, biztosnak tekintett megélhetési lehetőséggé vált, különösen a képzetlen, gyakran roma származású

¹⁶ Milton Friedman (1912–2006) Nobel-díjas közgazdász „negatív jövedelemadó”-ja azt jelentette volna, hogy azok – de csak azok –, akik egy bizonyos jövedelmi szint alatt kerestek, adófizetés helyett pénzt kaptak volna az államtól.

¹⁷ VÁRADI Monika Mária (2016): Értékteremtő közfoglalkoztatás periferikus vidéki terekben. *Esély*, 27. évf. 1. sz. 30.

munkanélküliek számára az egyetlen legális munkalehetőséget jelenti. A kormányzat a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet és a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó településeket a közfoglalkoztatás szempontjából kiemelt településeknek tekinti. A kiemelt településeken indított startmunka-programokat a kormány mintaprogramoknak tekinti, és azok beruházási és dologi költségeit 70–100%-os összegben támogatta. Megfelelően alátámasztott program esetén olyan önkormányzatok is pályázhattak startmunka-mintaprogramra, amelyek nem tartoznak a kedvezményezett térségek, települések körébe. A kistérségi, majd járási mintaprogramban a következő programok végezhetőek: mezőgazdaság, belvízelvezetés, mezőgazdasági földutak karbantartása, bio- és megújulóenergia-felhasználás, belterületi közutak karbantartása, illegális hulladéklerakók felszámolása és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás, helyi sajátosságokra épülő közfoglalkoztatás.

A közfoglalkoztatásért felelős tárca szakemberei számára kulcskérdés a rendszer gazdasági fenntarthatósága, aminek legjárhatóbb útját a szociális szövetkezetek megalakításában látják. Egy 2015-ös kormányhatározat¹⁸ jelentősen bővítette a célok körét, illetve új elemként megjelent a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerőpiacra történő fokozatos (re)integrációjához szükséges, egyénre szabott fejlesztése, és az arra alkalmas közfoglalkoztatási programokban szociális szövetkezetek alakításának elősegítése. Mindez arra utal, hogy a foglalkoztathatóság (e fogalom ugyancsak új elem a rendeletben), vagyis az elsődleges munkaerőpiacra való visszatértés elősegítése és a közfoglalkoztatási mintaprogramok fenntarthatóságának kérdése megjelent a gazdaságpolitikai megfontolások között.

9.4.2. Szociális gazdaság

„A magyar szakirodalomban a szociális gazdaság koncepciója a kilencvenes évek elején-közepén jelent meg, ám máig sok nehézséget okoz a fogalom értelmezése; a „szociális gazdaság”-nak világszerte rengeteg definíciója létezik. A hazai probléma azonban elsősorban etimológiai jellegű, hiszen az „*économie sociale*”, „*social economy*” tükörfordításaként létrehozott „szociális gazdaság” nem adja vissza pontosan, leszűkíti az eredeti kifejezés értelmét. A latin „*socius*” főnév társat, szövetségest jelent, a „*socialis*” melléknév pedig emberek közötti kapcsolatra utal. A legtöbb európai nyelvben a *social*, *sociale*, *szocial* stb. szónak főként a társadalommal, közösségekkel kapcsolatos értelmezését használják, a szó kevésbé utal anyagi helyzetre, jóléti állapotra. Magyarországon a hivatalos és a köznyelvben a „szociális”-t az utóbbi értelemben használjuk. Az értelmezési nehézség gyakran a „szociális” és a „gazdasági” vélt összeegyeztethetlenségéből adódik, hiszen ami szociális, tehát közérdekű, segítő, az nem lehet gazdasági, azaz „önérdek vezette, profitorientált”. A problémát a „gazdasági” és az „üzleti” fogalmának keverése, illetve félreértelmezése

¹⁸ 1082/2015. (III. 3.) Korm. határozat a közfoglalkoztatás 2015. évi céljairól és a közfoglalkoztatással összefüggő, egyes döntést igénylő kérdésekről szóló 1044/2013. (II. 5.) Korm. határozat módosításáról.

okozza.”¹⁹ Az OECD értelmezése szerint a szociális gazdaság a piacgazdaság részeként, de azon belül nonprofit módon működik. Gazdaság, amennyiben szereplői valós szükségletek kielégítése érdekében gazdasági tevékenységeket végeznek, ám ezek a szereplők a legkülönbözőbb szervezetek: szövetkezetek, kölcsönös pénztárak, alapítványok, és minden olyan szervezet, amelynek nem a profitszerzés az elsődleges célja. A profitszerzés helyett a céljaik jellemzően: rugalmas foglalkoztatási alternatívák kialakítása, a polgárok nem lefedett szükségleteinek kielégítése, aktív részvételük erősítése, az emberi jogok védelme, részvétel a helyi fejlesztési politika kidolgozásában, valamint a szociális együttműködés javítása.

9.4.3. A szociális gazdaság fogalmának történelmi fejlődése²⁰

A szociális gazdaság tevékenységének jelenlegi hatóköre és területe:

Bár a 20. század első harmadában viszonylag fontos szerepe volt a szociális gazdaságnak Európában, az 1945–1975 közötti időszak nyugat-európai növekedési modelljében első sorban a hagyományos kapitalista magánszektor és az állami szektor kapott helyet. A szociális gazdaság tipikus szervezetei iránti érdeklődés csak a 20. század utolsó negyedében, a jóléti állam és a vegyes gazdasági rendszerek válsága nyomán éledt újjá néhány európai országban, akár a kapitalista és az állami szektor modelljeinek üzleti alternatívájaként (például szövetkezetek és önszegélyező társaságok), akár piacon kívüli szervezetként (többnyire szövetségek és alapítványok). Az érdeklődés abból fakadt, hogy a piacgazdaságok nem tudtak megfelelő megoldást kínálni az olyan komoly problémákra, mint a nagyarányú, tartós munkanélküliség, a társadalmi kirekesztés, a jólét kérdése a vidéki és a lepusztult városi területeken, az egészségügy, az oktatás, a nyugdíjasok életminősége, a fenntartható növekedés és más kérdések. Ezekkel a társadalmi szükségletekkel sem a kapitalista magánszereplők, sem a közszféra nem foglalkozott megfelelően vagy kielégítően, és a piacok önszabályozása, vagy a hagyományos makrogazdasági politika sem kínált ezekre egyszerű megoldást.

Az EU területén 2009-ben több mint 207 000 szövetkezet volt gazdaságilag aktív. Ezek a gazdasági élet minden területén jelen vannak, de különösen erősek a mezőgazdaság, a pénzügyi közvetítés, a kiskereskedelem és lakhatás terén, valamint munkavállalói szövetkezetek formájában az iparban, az építőiparban és a szolgáltatási ágazatokban.

- Ezek a szövetkezetek közvetlenül 4,7 millió embert foglalkoztatnak, és 108 millió taggal rendelkeznek.
- Az egészségügyi és szociális jóléti önszegélyező szervezetek több mint 120 millió embernek nyújtanak segítséget. A biztosítási önszegélyező társaságok piaci részesedése 24%.

¹⁹ SZÁMADÓ Róza szerk. (2008): *ROP 3.2 A helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása – Komplex, összefoglaló elemző tanulmány.*

²⁰ *The Social Economy in the European Union* (2012). Elérhető: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-en-c.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

Összességében megállapítható, hogy a szociális gazdaság – mennyiségi jelentőségén túl – az elmúlt évtizedekben nemcsak azt bizonyította, hogy képes hatékonyan hozzájárulni az új problémák és kielégítetlen szükségletek megoldásához, hanem meg is erősítette helyzetét, mint olyan stabil és fenntartható gazdasági növekedéshez szükséges intézmény, amely

- gondoskodik a jövedelmek és a vagyon igazságosabb elosztásáról,
- összehangolja a szolgáltatásokat az igényekkel, növeli a szociális szükségleteket ellátó gazdasági tevékenységek értékét,
- helyreállítja az egyensúlyt a munkaerőpiacon,
- elmélyíti és erősíti a gazdasági demokráciát.

A szociális gazdaság jelenlegi meghatározása és intézményes elismerése:

A szociális gazdaság modern fogalma elsőként Franciaországban nyert politikai és jogi elismerést az 1981. decemberi rendelettel, amely létrehozta a szociális gazdaságért felelős tárcaközi küldöttséget. A 2012 júniusában hivatalba lépett új francia kormány a gazdasági, külkereskedelmi és pénzügyminisztériumon belül kinevezett egy szociális gazdaságért felelős miniszteri biztost.

Spanyolországban a „szociális gazdaság” kifejezés a törvénytárba is bekerült. Az európai országok közül elsőként, 2011-ben Spanyolország fogadott el törvényt a szociális gazdaságról. Görögországban szintén külön törvény vonatkozik a szociális gazdaságra. Portugáliában is előterjesztettek már egy törvénytervezetet ezzel kapcsolatban. 1997-ben a luxembourgi csúcstalálkozó elismerte a szociális gazdaság vállalatainak szerepét a helyi fejlődésben és a munkahelyteremtésben, és útjára indította „A harmadik szektor és a foglalkoztatás” nevű kísérleti kezdeményezést, a szociális gazdasággal, mint hivatkozási területtel. Az Európai Parlamentben hasonlóképpen 1990 óta működik az Európai Parlament szociális gazdasággal foglalkozó közös munkacsoportja. Az Európai Bizottság kézikönyvet állított össze a szociális gazdaság vállalataira (szövetkezetekre és önszegélyező társaságokra) vonatkozó pénzügyi beszámolók elkészítéséről, amely lehetővé teszi, hogy következetes, pontos és megbízható adatokat gyűjtsenek a szociális gazdaság egyik nagyon fontos szegmenséről: a szövetkezetekről és önszegélyező társaságokról, illetve hasonló vállalatokról a legfontosabb összesített gazdasági adatok, információk összegyűjtése céljából, továbbá, hogy ezáltal megbízható statisztikák készülhessenek, és a gazdasági tevékenységek elemezhetővé váljanak.

A szociális gazdaság ágazatai, fogalma:

A szociális gazdaság fogalmáról hosszabb idő óta nemzetközi viták folynak, és értelmezése mindmáig nem egyöntetű.

A szociális gazdaság szervezetei:

- szövetkezetek,
- önszegélyező társaságok, szövetségek;
- alapítványok.

A szociális gazdaság két fő területe:

- *a piaci vagy üzleti szektor:*

A szociális gazdaság piaci, illetve üzleti szektora lényegében szervezetekből és önszerveződő társaságokból, szervezetek, önszerveződő társaságok és egyéb szociális gazdasági szervezetek által ellenőrzött üzleti csoportokból, más hasonló vállalatokból és a szociális gazdaság vállalatait kiszolgáló egyéb nonprofit intézményekből áll.

Egyetértés van a tekintetben, hogy a szervezetek a szociális gazdasághoz tartoznak. Ez azt a viszonylag elterjedt nézetet tükrözi, hogy a szervezetek és az önszerveződő társaságok a szociális gazdaság vállalkozási prototípusai.

- *a nem piaci jellegű termelői szektor:*

A szóban forgó szektor legnagyobb részét szövetségek és alapítványok, illetve nonprofit szervezetek alkotják, habár itt más jogi formájú szervezetekkel is találkozhatunk. A szövetségeket, alapítványokat és szociális vállalkozásokat szintén a szociális gazdaság összetevőinek tekintik.

Összhangban a fentiekkel a CIRIEC által az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság részére készített jelentés összefoglalásában a szociális gazdaság javasolt definíciója a következő:

„Azon magán jellegű, formális keretek között szervezett vállalkozások csoportja, amelyek döntéshozatali szabadsággal és önkéntes tagsággal rendelkeznek, és amelyeket tagjaik szükségleteinek piacon keresztül, áruk előállításával, szolgáltatásnyújtással, illetve biztosítással és finanszírozással történő kielégítése érdekében hoztak létre, továbbá amelyek esetében a döntéshozatal, valamint bárminemű nyereség és többlet tagok közötti elosztása nem kapcsolódik közvetlenül a tagok által befektetett tőkéhez, illetve befizetett díjhoz, hanem minden esetben demokratikus, részvételen alapuló döntéshozatali eljárások révén történik, és minden tag egy szavazati joggal rendelkezik.

A szociális gazdaság magában foglal olyan magánjellegű, formális keretek között szervezett, döntéshozatali szabadsággal és önkéntes tagsággal rendelkező szervezeteket, amelyek nem piaci jellegű szolgáltatásokat nyújtanak háztartások részére, és amelyeknek az esetleges nyereségtöbbletét nem sajátíthatják ki az őket létrehozó, ellenőrző vagy finanszírozó pénzügyi szereplők.”²¹

A szociális gazdaság vállalatainak rendkívül fontos, a történelmükben mélyen gyökerező jellemzője a demokratikus jelleg.

²¹ CHAVES, Rafael – MONZÓN, José Luis (2012): A szociális gazdaság az Európai Unióban. CIRIEC (A Köztudományi, Szociális és Szervezeti Gazdaság Nemzetközi Kutató- és Tájékoztatóközpontja) által az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság részére készített jelentés összefoglalása. Liège 15. Elérhető: www.eesc.europa.eu/resources/docs/a_ces11042-2012_00_00_tra_etu_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 05. 12.)

9.4.4. A szociális gazdaság nemzetközi beágyazódása

Négy típusú országcsoportot különböztethetünk meg:

- Amelyekben magas szintű a szociális gazdaság elvének elfogadottsága (Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Portugália, Belgium, Írország és Svédország). Az első két ország magasan kiemelkedik a többi közül: Franciaországban látott napvilágot ez a fogalom, a szociális gazdaságról szóló első európai törvényt pedig Spanyolországban hagyták jóvá 2011-ben.
- Amelyekben közepes, mérsékelt szintű (Ciprus, Dánia, Finnország, Görögország, Luxemburg, Lettország, Málta, Lengyelország és Anglia). Ezekben az országokban a szociális gazdaság fogalma más elképzelésekkel – nonprofit szféra, önkéntes szektor és szociális vállalkozások – együtt létezik. Az Egyesült Királyságban a szociális gazdaság ismertségének alacsony szintje ellentétes a kormányknak azzal a politikájával, hogy támogatja a szociális vállalkozásokat.
- Amelyekben még alacsony szintű (Ausztria, Csehország, Észtország, Németország, Magyarország, Litvánia, Horvátország, Hollandia és Szlovénia). Megfigyelhető, hogy a csoportban főként germán országok, illetve olyan országok találhatók, amelyek a bővítés utolsó fordulójában csatlakoztak az EU-hoz. A kapcsolódó fogalmak – nonprofit ágazat, önkéntes szektor és civil szervezetek – elismertsége viszont relatíve magasabb szintű.
- Van egy negyedik kategória is (Bulgária és Románia), amelyekben még várat magára a szociális gazdaság működésének elvi elfogadása és hivatalos szabályozása.

9.4.5. Szociális gazdaság Magyarországon

A szociális gazdaság a gazdaság „alternatív pillére” és átfogó fejlesztése, stratégiai irányok kijelölése nélkül nincs esély a leszakadó rétegek és az elmaradott térségek felzárkóztatására.

A magyarországi szociális gazdaság területén látszólag a nyugat-európai példákhoz hasonló tevékenységek és szervezetek jelennek meg, azonban ezeket – vélhetően a szocialista múlt, a szociális gazdaság előnyeinek nem kellő időben történő felismerése miatt – azoktól eltérő dinamika és működés jellemzi.

Aligha vitatható, hogy Magyarországon is szükség van olyan szociális gazdaság típusú kezdeményezésekre és szervezetekre, amelyek helyi szinten összekapcsolják a kielégítetlen lakossági, közösségi igényeket a kihasználatlan munkaerő-kapacitásokkal. A kormány célja, hogy vállalkozásfejlesztési módszerekkel és források mozgósításával elősegítse a szociális gazdaság megalakulását és/vagy fejlesztését, hogy fenntartható működésükkel hozzájáruljanak új munkahelyek létrehozásához, valamint a jelenlegi munkahelyek megtartásához. A szociális gazdaság területén működő vállalatok konkrét szociális problémákra kívánnak választ adni vállalkozás formájában létrehozott tevékenységükkel.

A magyarországi gyakorlatban a szociális gazdaság irányába mutató helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések markánsan a szociális szövetkezet területén jelennek meg.

A termelő-szolgáltató tevékenységet folytató szociális szövetkezetek célkitűzései között a legfontosabbnak az új munkahelyek létrehozása tekinthető, amihez általában kapcsolódik a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának szándéka. A szociális gazdaság részeként

a szociális szövetkezet ötvözi az innovációt, a vállalkozást, a társadalmi célt, és az általa generált bevételeknek köszönhetően pénzügyileg is fenntartható.

A kormányzati intézkedések hatására a szociális gazdaság – és ennek részeként a szociális szövetkezet – a foglalkoztatás- és gazdaságpolitika számára jelentős, új erőforrásként jelenik meg, azonban további intézkedések szükségesek ahhoz, hogy a szociális gazdaság a potenciáljának megfelelően tudjon fejlődni.

A szociális gazdaság koncepciójának magyarországi helyzete²²

Magyarországon közel 25 éve jelentek meg az első szociálisgazdaság-típusú programok, először hazai, majd uniós források bevonásával. Rendelkezésre állnak a külföldi és hazai jó tapasztalatok leírásai, ám mindezen eredmények ellenére a hazai szociális gazdaság kiépülése lassan és ellentmondásokkal terhelt halad.

A terület definiálására is sok kísérlet történt. A 2007-ben megjelent kézikönyvben a szerzők az alábbiak szerint fogalmazták meg: „pragmatikus okokból nagyon egyszerű definíciót használunk: olyan helyi kezdeményezéseket tekintünk a szociális gazdaságba tartozónak, amelyek célja a nehezen elhelyezhető emberek integrálása a munka világába, foglalkoztatást, szakmai tudásuk fejlesztését és tanácsadást kínálva számukra.”²³

Emellett általános jellemzőjük, hogy

- köztes helyet foglalnak el az állam és a piac között,
- gazdasági és szociális küldetést egyaránt teljesítenek,
- céljuk nem a profit felosztása, hanem újrahasznosítása,
- magatartásukat a vállalkozó jelleg dominálja,
- kifejezetten ambicionálják a munkahelyteremtést, főleg a hátrányos helyzetűek számára,
- a fogyasztók sokszínűségére alapozva jutnak olyan forrásokhoz, amelyek biztosítják önfenntartóvá válásukat,
- olyan tulajdonosi struktúrával rendelkeznek, amely képes garantálni az összes érdekelt bevonását és az öngazgatást,
- a településekre fókuszálnak, együttműködnek a helyi közösséggel a szükségletek meghatározásában és kielégítésében,
- új szolgáltatások és innovatív termékek létrehozására koncentrálnak.

A szociális gazdaság a foglalkoztatás felől közelítve, egyszerű meghatározással: önfoglalkoztatás. A gazdasági fejlődés egyik stratégiai eleme, ami a szociális gazdaság kiépüléséhez vezet; olyan munkaintenzív tevékenységek kibontakozásának ösztönzése, amelyek munkahelyet teremtenek. Szakítva a hagyományos munkaerőpiaci szemlélettel, amely az emberek problémacsoportjaira koncentrálnak, a szociális gazdaság azokat a tevékenységeket célozza meg, amelyekből munkahelyek jönnek létre. A helyi szükségletekre alapozott kezdeményezésekhez kapcsolódó foglalkoztatási kapacitás olyan területen fejt ki aktivitást, ahol a hagyományos munkaerőpiaci mechanizmusok nem képesek elegendő munkahelyet teremteni.

²² CSOBA Judit et al. (2007): *Szociális gazdaság kézikönyv*. Budapest, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány.

²³ CSOBA et al. 2007, 23.

A teljesség igénye nélkül a szociális gazdaság szervezetei az alábbi tevékenységi körökben kezdték el működésüket:

- Személyi szolgáltatások területén: időskori ellátás, otthoni segítségnyújtás, háztartási munkák elvégzése, gyermekfelügyelet, családi napközi működtetése, nehézségekkel küzdő fiatalok számára nyújtott segítség, integráció, oktatási, nevelési tanácsadás.
- Audiovizuális szolgáltatások, új információs és kommunikációs technikák bevezetése területéhez kapcsolódóan: helyi kultúra fejlesztése, rádióműsor-szolgáltatás, újság, folyóirat, más időszaki kiadvány megjelentetése, internetes információszolgáltatás számítástechnikai oktatással egybekötve – teleházrendszer funkcióinak fejlesztése, információs és kommunikációs technológia: weboldalak tervezése és fejlesztése, adatfeldolgozás, adatbázisok karbantartása, egyéb számítástechnikai szakértés, karbantartás.
- Szabadidős és kulturális programok szervezése: idegenforgalmi, turisztikai szolgáltató tevékenységek, ifjúsági-turistaszállás szolgáltatás, kulturális örökség védelme, népi hagyományok megőrzése, kulturális szolgáltatások, rendezvényszervezés, szabadidős, sportrendezvények szervezése.
- Környezet gondozása: előregedett épületek felújítása, komfortosítása, őrzése, helyi közlekedés megszervezése, szelektív hulladékgyűjtés, újrahasznosítás, település, lakókörnyezet fejlesztése, tisztítása: épületek, közterületek, túraútvonalak, játszóterek stb. felújítása, karbantartása, tisztítása,
- Termékelőállítás: étkezőhelyi szolgáltatás, helyi igényekre reagáló kisüzemek kialakítása, háziipari kézműves tevékenységek, mezőgazdasági tevékenységek, zöldség-, gyümölcsstermelés, -feldolgozás, kereskedelem, alternatív energetikai, tüzeléstechnikai berendezésekhez alapanyagok előállítás, forgalmazása, és az ehhez kapcsolódó tanácsadási szolgáltatás, szociális boltok működtetése, építőipari, felújítási, szakipari tevékenységek, betonelemgyártás, járólapkészítés, egyéb helyi sajátosságra épülő egyedi termék, szolgáltatás biztosítása.

Ezeknek a helyi kezdeményezéseknek a fejlesztése több szempontból is ígéretes:

- egyrészt a gazdaságfejlesztés szereplőivé válnak, társadalmi szükségleteket elégítenek ki, a piac valós szereplői, új piacokat nyitnak,
- másrészt növelik a munkahelyek számát és a gazdasági aktivitást, továbbá
- esélyt teremtenek a munkaerőpiacról tartósan kiszorult, illetve oda be sem jutott munkavállalóknak a munkaerőpiaci integrációra.

Magyarország jelenleg az EU tagállamaihoz hasonlóan a szociális gazdaság kifejezetten piacvezérelt modelljét választja, amelynek alapelve és célja nem tér el a szociális gazdaság fogalmától, de nem dimenzionálja túl a szociális jelleget. Elsősorban üzleti vállalkozás, amely a kis- és középvállalkozások jegyeit is magán viseli.

- Van célja, üzleti terve, finanszírozási forrása, emberi- és infrastrukturális erőforrása, marketingtevékenysége és nyilvánossága.
- Alapelve a gazdasági, a társadalmi és a környezeti szempontok optimalizálása.
- Ötvözi az innovációt, a vállalkozást, a társadalmi célt, és az általa generált bevételeknek köszönhetően pénzügyileg is fenntartható.

- A küldetés, a társadalmi cél prioritást élvez a profithoz képest, és a keletkezett többletet a további társadalmi célok érdekében használja fel.

Magyarországon elfogadottá vált, hogy a szociális gazdaság a társadalmi célokat is magáénak valló szövetkezeti szektort és a helyi gazdasági, foglalkoztatási kezdeményezéseket is magában foglalja.

A szociális szövetkezetek, mint a szociális gazdaság szervezetei, és ezek jogi helyzete²⁴

Az Európai Unió által szociális gazdaságnak nevezett szektort négyféle szervezet alkotja: a szövetkezetekből, kölcsönös segélyszervezetekből, egyesületekből és alapítványokból álló plurális gazdaság az Európai Unió gazdaságának több mint 10%-át képezi. E szervezeteket az utóbbi időben kiegészítik társadalmi vállalkozásokkal, amennyiben elért nyereségüket visszaforgatják a tevékenységbe. A helyi gazdaság speciális területe a szociális gazdaság, azonban ezek a szervezetek is éppúgy szem előtt tartják a gazdasági hasznot, mint a társadalmi. Olyan vállalkozások, amelyekben a profitra való törekvés határozott társadalmi célokat szolgál.

A szociális gazdaság meghatározó szereplői a szociális szövetkezetek, amelyek új vállalkozói formaként jelentős szerepet tölthetnek be a helyi fejlődésben, valamint megerősítik a társadalmi kohéziót, és ezek révén egyúttal a gazdaság stabilitásához is hozzájárulnak. A szociális gazdaság – ezen belül a szociális szövetkezetek – sajátos jellegét annak a ténynek köszönheti, hogy tökéletesen egyesíti a gazdasági hatékonyságot és a társadalmi, közösségi szerepet. Európában is úgy tekintenek a szociális szövetkezetekre, mint a globalizálódó Európának egy korrekciós mechanizmusára. A szociális szövetkezetek a szociális gazdaság kiemelkedően fejlődő területét képezik, képesek arra, hogy olyan helyi igényeket és szükségleteket is kielégítsenek, amelyeket sem a vállalkozói, sem az állami szektor nem tud kielégíteni, vagy nem alkalmas rá. Olyan szervezeti formáció a szociális szövetkezet, amely különösen Európa több országában már komoly fejlettségi szintet ért el, és egyértelműen bizonyítani tudta előnyeit a gyorsan fejlődő szociális gazdasághoz tartozó szervezetek között. A szövetkezést, és azon belül a szociális szövetkezetek elterjedését, az embereknek a korábbtól eltérő, új értékek mentén való együttműködését, valamint e folyamat kiemelt állami támogatását több neves világszervezet, és maga az Európai Unió is kiemelten fontosnak ítéli, így állásfoglalásokkal, ajánlásokkal, határozatokkal hangsúlyos módon valamennyi tagállamnak a figyelmébe ajánlotta. Magyarországon e prioritás mentén a szociális gazdaság egyik szegmensként jöttek létre a szociális szövetkezetek.

A szociális szövetkezet olyan speciális gazdálkodó szervezet, vállalkozás amely

- ötvözi a gazdasági társaságok és társadalmi szervezetek előnyeit, mert a hátrányos helyzetű embereknek biztosít munkalehetőséget, és olyan szükségletek kielégítésére törekszik, amelyet a piacgazdaság nem tud felvállalni,

²⁴ LEHEL Andrásné szerk. (2014): *Módszertani kézikönyv II – Szociális szövetkezetek az alakulástól a fenntartó működésig*. Budapest, Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft.

- elsődleges feladatai közé tartozik a profitszerzés, a munkahelyteremtés, emellett azonban a tagok és bizonyos esetekben hozzátartozóik szociális és kulturális igényei kielégítésére is törekszik az úgynevezett közösségi alapjából,
- tagjai egyenlő joggal – egy szavazat elvének megfelelően – vesznek részt a szervezet működését meghatározó döntésekben, a végrehajtás ellenőrzésében, a vezetőik megválasztásában,
- legalább 7 alapító tag által alapítható, a vagyoni hozzájárulás megfizetésének vállalásával,
- a természetes személy tagjain kívül helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása, továbbá jogszabályban meghatározott karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezetnek is tagja lehet,
- nem természetes személy tagjainak száma nem haladhatja meg a taglétszám 25%-át, az egyes tagok vagyoni hozzájárulása nem haladhatja meg a tőke 15%-át, a nem természetes tagok vagyoni hozzájárulásának összege pedig nem haladhatja meg a tőke 1/3-át.

A magyarországi gyakorlatban a szociális gazdaság irányába mutató helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések jellegzetesen a szociális szervezetek területén jelennek meg. A Kormány célja a szociális szervezetek társadalmi rendeltetésének tényleges biztosítása, a szervezeteti eszme érvényre juttatása, tartalommal való megtöltése, a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok foglalkoztatásának segítése.

A szervezetekről szóló 2006. évi X. törvény megjelenése óta 2790 szociális szervezet alakult, amelyből 2013. évtől 130 közfoglalkoztatási programot megvalósító hátrányos helyzetű településen alapítottak – a közfoglalkoztatás bázisán – szociális szervezetet, tevékenységük jellemzően mezőgazdasági termelés, élelmiszer-feldolgozás, helyitermék-előállítás.

9.4.6. A szociális gazdaság és az önkormányzatok

A vidéki, társadalmilag és gazdaságilag elmaradott térségek megmaradásának, fejlődésének alapja a jól működő helyi gazdaság, amely az elmúlt két évtized gazdasági, társadalmi folyamatainak következtében legtöbb térségünkben és településünkön teljes újjászervezésre szorul. Ebben az önkormányzatoknak kiemelt szerepet kell vállalniuk. Ennek jegyében törekedni kell a tájegységek önálló termelésére, a helyi mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, ipar, kereskedelem fejlesztésére, ami a földrajzi és kulturális hagyományokból fakadó termelési módokra, terményekre, hagyományos növény- és állatfajtákra, helyi üzemekre alapulhat, de fontos a helyi energiatermelés és -ellátás is. Mindezek fejlesztése munkaalkalmakat teremt a helyi közösségek számára. Meg kell őrizni a helyi természeti értékeket, és egészséges, helyi termékeket kell biztosítani a helyi fogyasztóknak. A fenntartható helyi közösség egyik alapvető működési elve, hogy mindig a helyi szükségleteket kell előbb kielégíteni.

Ellenőrző kérdések

1. Mit értünk érdemi beeszólás alatt?
2. Melyek a részvételnek tulajdonított előnyök?
3. Miért fontos figyelmet szentelni a hátrányos helyzetűek valódi bevonásának?
4. Miért tartja A. Sen, a képességszemlélet megalkotója, különösen fontosnak a részvételt? Miben más az ő megközelítése?
5. Milyen új ajánlásokat tett a Világbank a 2015-ös jelentésében?
6. Miért fontos a szegénység mérséklése a gazdasági növekedés szempontjából?
7. Mi jellemző a szociális gazdaságra, melyek a főbb területei?

Vákát oldal

10. Önkormányzati kommunikáció

A közsféra, ezen belül az önkormányzatok működése mai felgyorsult világunkban nem lehet kellően hatékony kommunikációs eszközök igénybevétele nélkül. Az önkormányzatok a technikai fejlődés lehetőségeinek alkalmazásával tudják elérni a település lakosságát, biztosítani a gyors információáramlást, a naprakész tájékoztatást. Az informatikai eszközök használatára jogszabályi előírások is kötelezik az önkormányzatokat: adatokat közölhetnek, véleményeket kérhetnek, dokumentumokat tehetnek közzé. Napjainkban az elektronikus levelezés is sok esetben elfogadott formája a levelezésnek. A fejezet bemutatja a hatékony kommunikáció lehetőségeit, foglalkozik a helyi média szerepével és a webes felületek alkalmazásának előnyeivel.

Az első fejezetben, a közsféra innovációs jellemzői kapcsán már foglalkoztunk röviden a kommunikációval kapcsolatos kérdéskörrel. A privát- és közsféra innovációjának összevetése során az EPSIS megállapításaira hagyatkozva mondhatjuk, hogy a privát szféra „marketing” innovációs tényezője helyett a közszférában kommunikációs innovációról beszélhetünk. A közsféra, és ennek keretében az önkormányzati szféra hatékonyabb működése érdekében – tekintettel a szűkös erőforrásokra és az ügyféloldali elvárásokra – szükséges a minél szélesebb körű információmegosztás, tudásátadás biztosítása, modern folyamat- és kommunikációs módszerek bevezetése és terjesztése. Az önkormányzati kommunikációnak – azon túl, hogy kiemelten fontos a szervezeti működés szempontjából – meg kell felelnie az állampolgári elvárásoknak és a közösségi kommunikációval szemben támasztott követelményeknek is. Azaz legyen koherens, hiteles, érthető és időszerű, biztosítsa a kölcsönösséget, az átláthatóságot. Továbbá az önkormányzatoknak nemcsak saját érdeke a szervezeti működés javítása és az állampolgári elégedettség kivívására törekvő jó kommunikáció, hanem a jogszabály is erre kötelezi őket. A különböző jogszabályok, ezen belül főként az Információszabadság törvény mintegy 250 adat közzétételét írja elő az önkormányzatok számára. A kötelezés ellenére ma Magyarországon szinte nincs olyan önkormányzat, amely ezt maximálisan teljesítené.

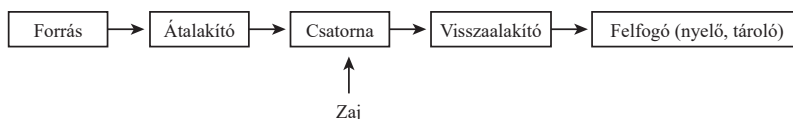
10.1. A kommunikációról általában

Ha a kommunikáció mibenlétét definiálni akarjuk, akkor a meghatározások széles skálájával találkozunk, attól függően, hogy a kommunikáció melyik területére fókuszálunk. Mondhatjuk, hogy a kommunikáció alatt a tájékoztatások, közlések összességét, az adott csoporton belüli verbális kapcsolatok / interakciók összességét értjük. Más megközelítés szerint a kommunikáció olyan érintkezés, amely közlési és befolyásolási szándékot takar. Esetleg megközelíthetjük akként, hogy minden információtovábbítás kommunikáció, függetlenül attól, hogy az információ milyen jelekben van kifejezve. Ha a kapcsolatteremtésre koncentrálunk, akkor ebben a megközelítésben a kommunikáció emberek közötti szellemi,

érzelmi és cselekvési kapcsolatteremtést jelent, és meghatározhatjuk hírinformációk közléseként vagy cseréjeként, valamilyen erre szolgáló eszköz, illetve jelrendszer (nyelv, gesztus stb.) útján. Alapvetésként kell elfogadnunk, hogy nem tudunk nem kommunikálni. Amikor nem kommunikálunk, akkor is kommunikálunk. A társas érintkezés, közlés bármely formájában minden lehet üzenet, így a nem-közlés is üzenet a verbális és nonverbális jelzések is üzenetként szolgálnak.

10.2. A kommunikáció általános modellje

A kommunikáció alapmodellje vélelmezhető, hogy mindenki számára ismert. Nem is a modell bemutatása a célja ide citálásának, hanem annak érzékeltetése, hogy ebben az egyszerűnek tűnő folyamatban hány helyen keletkezhet olyan zavar, ami a küldeni szándékozott üzenetet akár teljes mértékben eltéríti eredeti céljától. A modell a kommunikációt egyszerű lineáris folyamatnak ábrázolja.



9. ábra

A kommunikáció általános modellje¹

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Ha megnézzük az ábrát, és lépésről lépésre haladunk a segítségével, akkor láthatjuk, hogy a kommunikáció akkor eredményes, ha a küldő által küldött fogalmakat a befogadó helyesen (küldő célja szerinti értelemben) értelmezi (dekódolja). Ennek a nehézségét jól példázza Pareto 80-20 szabálya, amelyet a kommunikációval kapcsolatban is szokták alkalmazni. A Pareto elv² szerinti felosztást a kommunikációra értelmezve ez azt jelenti, hogy a kommunikáció során maximum 20% az, amit tudatosan fogad be a „felfogó”, a vevő, a többi tudattalanul történik. Tehát biztonsággal kijelenthetjük, hogy nehéz hatékonyan kommunikálni. Az elküldött üzenet jelentése nem íródik át, hanem a fogadó tudatában születik meg. Az eredmény szempontjából tisztában kell lennünk vele, hogy mindegy, mi volt az eredeti üzenet, a hatás szempontjából csak az észlelt üzenet számít. Azonban a dekódolás során mindannyian a saját szűrőinken keresztül szűrjük, értelmezzük a beérkező üzenetet, mint fentebb már láttuk maximum 20%-át tudatosan és minimum 80%-át pedig tudattalanul.

¹ A kommunikáció matematikai elméletből való megközelítése. A modellt Claude Shannon és Warren Weaver 1949-re dolgozta ki, a Bell Telephone Laboratories-nál folytatott kutatások alapján.

² A Pareto-elv, más néven a 80-20 szabály kimondja, hogy számos jelenség esetén a következmények 80%-a az okok mindössze 20%-ára vezethető vissza. Eredetileg Vilfredo Pareto olasz közgazdász alkotta meg 1906-ban azt a matematikai képletet, amellyel az egyenlőtlen vagyoneeloszlást (a javak egyenlőtlen eloszlását) írta le megfigyelései alapján.

Ennek következménye, hogy a tökéletes kommunikáció kivételes, és inkább a zavart, zajjal terhelt kommunikációra kell felkészülnünk.

10.3. Hatékony önkormányzati kommunikáció

A kommunikációt befolyásoló tényezők:

- Ki kommunikál? Kinek? Önkormányzatok közötti kommunikáció vagy többszintű kormányzáson belüli kommunikáció (önkormányzat – megyei önkormányzat), lakossági kommunikáció, vagy intézményi belső kommunikáció.
- Mi az üzenet? Mi a kommunikáció célja? Hol zajlik? Hogyan?
- Milyen zavaró tényezőkre lehet számítani? Vélt / valós sérelmek, környezetvédelmi kérdések, támogatók / ellenzők.

10.3.1. Mit is értünk hatékony önkormányzati kommunikáción?

Mit látunk, ha elemenként vizsgáljuk?

- Hatékonyság: a ráfordítások és a hatások viszonyát tükröző eredmény.
- Önkormányzat: alapvető funkciója az adott településen élő társadalom életének szervezése.
- Kommunikáció: információk cseréje, azaz közössé tenni, megosztani.

Az önkormányzati kommunikáció hatékonyságát tükrözheti az, hogy milyen mértékben sikerül az önkormányzati törekvéseket összeegyeztetni a helyi polgárok egyéni törekvéseivel. Hozzásegíthet a tudatosság, a szükséges kompetenciák megléte vagy megszerzése.

Területei

A hatékony önkormányzati kommunikáció³ négy alkalmazási területe:

- intézményi belső kommunikáció,
- településpolitikai külső kommunikáció,
- idegenforgalmi kommunikáció,
- üzletember kommunikáció.

Az önkormányzatok esetében, a közigazgatási és közszolgáltatási tevékenység mellett, a helyi politikai szerepvállalás figyelembe vételével ez kiegészül még a polgármesteri kommunikációval is.

³ BELÉNYESI Emese (2011): Hatékony önkormányzati kommunikáció – A tudás megszerzésének lehetőségei. *Pro Publico Bono Online Támop Speciál. 2.* Elérhető: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/hatekony-onkormanyzati-kommunikacio-a-tudas-megszerzesenek-lehetosegei-1.original.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 12. 12.)

14. táblázat

Az önkormányzati kommunikáció alkalmazási területei

Alkalmazási terület	Cél és tartalom
Polgármester-kommunikáció	A polgármesterprofil kidolgozása, kommunikációs stratégiájának összeállítása, politikuskép megteremtése, a választók előtti megjelenés és kapcsolattartás kialakítása
Intézményi belső kommunikáció	A képviselők és tisztségviselők önkormányzati ügyekben történő tájékoztatásának javítása, az önkormányzati köztisztviselők tájékozottságának javítása, az önkormányzattal kapcsolatban álló szakmai és civil szervezetek tájékoztatása
Településpolitikai külső kommunikáció	A helyi lakosok tájékoztatása az önkormányzat céljairól, törekvéseiről, intézkedéseiről, eseményeiről, hosszabb távú fejlesztési elképzeléseiről, a városlakók kezdeményezéseinek, véleményeinek fogadása, ezek rendszeres értékelése, potenciális befektetők és vállalkozók tájékoztatása
Idegenforgalmi kommunikáció	A településre érkező hazai és külföldi látogatók (turisták) tájékoztatása a településről, a rendezvényekről, idegenforgalmi nevezetességekről és kulturális rendezvényekről, bel- és külföldi látogatók vonzása a városba
Üzletember-kommunikáció	A hazai és külföldi üzletemberek figyelemfelkeltő tájékoztatása a település által kínált befektetési lehetőségekről, kereskedelmi és egyéb kapcsolatok kialakításának lehetőségeiről, befektetői környezetről

Forrás: BELÉNYESI EMESE (2011): *Hatékony önkormányzati kommunikáció – A tudás megszerzésének lehetőségei.* Pro Publico Bono Online Támpo Speciál. 2.

Elérhető: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/hatekony-onkormanyzati-kommunikacio-a-tudas-megszerzesenek-lehetosegei-1.original.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 12. 12.)

Belényesi megállapítása szerint az alkalmazási területek mindegyike más-más, azonban egymással összefüggő céllal és tartalommal rendelkezik.

10.3.2. A helyi kommunikáció eszközei

Az önkormányzatnak külső kommunikációja során lehetősége nyílik közvetlen módszerek alkalmazására, ezek felhasználásával az önkormányzat tevékenységének, közérdekű kérdéseknek a megvitatására. Ilyenek lehetnek a különböző rendezvények, konferenciák és fórumok. A médián keresztül való kommunikáció és médiaeszközök kiemelt figyelmet érdemelnek az önkormányzatoktól.

Média kommunikációs eszközök:

- sajtótájékoztató,
- sajtóközlemények kiadása, médiajelenlét erősítése,
- újságírói kérdések, megkeresések,
- helyi írott és elektronikus sajtó,
- elektronikus eszközök: internetes honlap.

A helyi média szerepe

A helyi médiával szemben támasztott legfontosabb követelmény, hogy célkitűzése a települést és közvetlen környezetét érintő kérdésekben a településen élőket mindig naprakész, pontos, objektív, tárgyilagos információval lássa el, valamint interaktív kapcsolatot biztosítson a helyi közélet számára. Ezeknek a médiumoknak a többsége az önkormányzat tulajdonában van, közülük még a nyomtatott sajtóformák vezetnek, de egyre inkább a honlapok és a sugárzott sajtó integrációjának, a komplex önkormányzati kommunikáció és a településmarketing irányába fejlődik, így a helyi sajtó erősödik, és jelentősége nő.

Az önkormányzati sajtó objektivitásával kapcsolatos kételyek lehetnek megalapozottak a tekintetben, hogy ezek a médiumok az önkormányzat véleményét tükrözik, hiszen ezért hozta létre a tulajdonos. Emellett viszont az önkormányzati sajtó legfontosabb szerepe a korrekt és hiteles tájékoztatás. A helyi sajtó gyenge pontja lehet a szerkesztők és az újságírók képzetlensége, ami negatívan hathat vissza a hatásgyakorlásra, és ebben az esetben nem támogatja maradéktalanul a célok elérésére tett erőfeszítéseket. A helyi média szerkesztői és munkatársai általában lelkes, jó szándékú amatőrök, tanárok, könyvtárosok, a művelődési ház alkalmazottai, olyan a szakemberek, akik továbbképzése, tapasztalataik átadása és az általuk létrehozott sikeres modellek terjesztése szükséges feltétele a helyi médiareformnak. Egyértelműen látszik, hogy a települések jövőbeni kommunikációja a digitális eszközök igénybevétele nélkül elképzelhetetlen. Az ismert internetes közösségi oldalakon való megjelenés mellett fontos a települések saját honlapjának valamilyen formában való interaktív tételé is. Ennek segítségével azonnal, közvetlenül megismerhető a lakosság véleménye az önkormányzati intézkedésekkel kapcsolatban.

Az önkormányzati web

Az internet a tájékoztatás egyik rendkívül gyors és hatékony eszköze a közszféra és az állampolgárok számára. A tájékoztatási igényeket költséghatékonyan és gyorsan tudja kielégíteni. Az információszabadság biztosította jogok, az elektronikus szolgáltatások iránti egyre növekvő állampolgári igény kielégítésének elengedhetetlen eszköze az önkormányzati honlap: egy olyan eszköz, ami mind az önkormányzat, mind az állampolgár számára végtelen lehetőségeket kínál. A honlapot olyan módon kell felépíteni, hogy kielégítse a lakossági, a vállalkozói és az önkormányzati hivatal működéséhez, feladatainak ellátásához kapcsolódó elvárásokat. A honlapnak megfelelő struktúra és funkciók esetén, komoly hatása van a közösségépítésre. Az önkormányzati honlappal kapcsolatban a legáltalánosabb elvárás, hogy a látogató számára könnyen elérhetőek legyenek az alapszolgáltatások, és könnyen lehessen navigálni. Ilyenek az ügyintézésrel kapcsolatos naprakész információk, illetve a hivatal elérhetőségeinek feltüntetése: a különböző ügyek elintézésének helyszíne, milyen előkészületeket igényel az ügyintézés, melyik okmányra lesz szükség. Egy ilyen, funkcionálisan jól működő honlap a hivatal munkatársait is tehermentesíti.

Az önkormányzati honlap segítséget nyújt az érdeklődők, vállalkozók vagy valamilyen szolgáltatást igénybe vevő számára, így gazdaságélénkítő hatása is lehet, amennyiben a honlap az adott településre vonatkozó bizonyos információkat megfelelően megjelenít. Ez lehet egy jó adatbázis a szolgáltatókról, de itt szerepelhetnek az idegenforgalmi, turisz-

tikai információk is. A honlap marketing funkciói kiválóak a települést nem ismerő bel- és külföldi turisták számára. A költséges hirdetések és útikönyvek helyett ez egy gyors, naprakész információszerzést tesz lehetővé, és szinte az egyetlen lehetőség a kevésbé ismert települések megismerésére.

A hivatal számára is fontos és alaposan megfontolandó kérdés, hogy az önkormányzati honlap elkészítéséhez felhasznált informatikai alkalmazás képes legyen a kormányzati szervekhez, illetve az önkormányzat által használt belső rendszerekhez kapcsolódni, kínáljon felületet a konzultációra, képes legyen külső tartalmak megjelenítésére. Az önkormányzat a honlapon keresztül jóval hatékonyabban, strukturált formában, nagyobb terjedelmű információt juttathat el a lakossághoz, mint például az önkormányzati újságon keresztül, sőt nem csak a településen élőkhez, hanem mindenkihez, aki a településről naprakész információt szeretne kapni.

Egy önkormányzati weboldal ajánlott tartalma az 2. mellékletben található.

10.4. web 2.0⁴ a participatív tervezésben

A *webkettő* – más néven a „közösségi web” összetett jelenség. A közösségi web paradigmaváltást jelent a tartalomszolgáltatásban is; az interneten megjelenő tartalom szolgáltatójának és befogadójának hagyományos szerepe felbomlik. E szerepmódosulásnak a lényege: a web 1.0 korában kevés tartalomszolgáltató sokaknak szolgáltatót, a tartalommegosztás az „elit” privilégiuma volt. Ezzel szemben a web 2.0 keretében már nagyon sokan adnak sok ember számára tartalmat (many-to-many kommunikáció). A közösségi web minimalizálja az információs előjogokat, bárki létrehozhatja a saját személyes médiumát, a saját blogját.

Rényi Zolt *Közösségi tervezés 2.0: a participáció új perspektívái a webkettő* című cikkében alapvető tézisként fogalmazta meg, hogy „...a közösségi web (meghatározásából következően), valamint a részvételen alapuló tervezés (kollektív és kollaboratív jellege révén) hasonló alapokon állnak. A webkettő „filozófiája” és gyakorlata nem más, mint a tartalom / tudás előállításának és terjesztésének a decentralizációja rendszerint alulról szerveződő, kollaboratív módon.”⁵

Megállapításai alapján ennek a módszernek helye van a területi tervezésben. Ezen a téren hatékony alkalmazási lehetőséget kínálnak a webkettes eszközök. Rényi Sarkissian alapján felsorolt a közösségi területről néhány trendet, amelyek a participációra ösztönzőleg hatnak:

- „Nő a közösségek igénye a közvetlen beleszólásra a közös ügyeiket érintően.
- Felgyorsulnak a társadalmi változások, a társadalom egyre sokszínűbbé válik, s ezzel a közigazgatásnak nehéz lépést tartania.

⁴ A web 2.0 (vagy webkettő) kifejezés olyan internetes szolgáltatások gyűjtőneve, amelyek elsősorban a közösségre épülnek, azaz a felhasználók közösen készítik a tartalmat vagy megosztják egymás információit. Ellentétben a korábbi szolgáltatásokkal, amelyeknél a tartalmat a szolgáltatót nyújtó fél biztosította (például a portáloknál), webkettes szolgáltatásoknál a szerver gazdája csak a keretrendszert biztosítja, a tartalmat maguk a felhasználók töltik fel, hozzák létre, osztják meg vagy véleményezik. Elérhető: https://hu.wikipedia.org/wiki/Web_2.0 (Letöltés dátuma: 2017. 05. 01.)

⁵ RÉNYI ZSOLT (2011): *Közösségi tervezés 2.0: a participáció új perspektívái a webkettő fényében. Tér és Társadalom / Space and Society* 25. évf. 3. sz. 100–116.

- Bizalomvesztés zajlik a politika és a szakértők iránt.
- Csökken az információs aszimmetria a nem helyi hivatalnokok és a helyi lakosok közt – az új és jobb minőségű információs forrásoknak köszönhetően a „laikus” állampolgár nagyobb tudásra tehet szert bizonyos témákban, mint egy vezető.
- Alapvető igény jelentkezik a proaktivitás iránt, amit a korszellem is propagál.
- Növekvő iskolázottsági szint mellett növekszik a munkanélküliség, és emelkedik a képzett nyugdíjasok száma.⁶

Mi lehet az előnye a webes participációnak?

Talán a legfontosabb, hogy könnyű hozzáférhetőséget biztosít a potenciális résztvevők számára időben, helyben és a tervezés bármely fázisában, szemben egy személyes részvételhez kötött rendezvénnyel. Előny lehet továbbá, hogy sok ember könnyebben fejezi ki magát a virtuális térben, mert személyes kontextusban kényelmetlennek érzi elmondani a véleményét. Természetesen olyan kérdésekben, amelyek speciális szakértelmet kívánnak meg (hídépítés), vagy a kérdés magasabb érdekhez kapcsolódik (egy település, egy megye egésze) akkor nem szerencsés a közösségi tervezés módszertanát alkalmazni. Figyelmet érdemlő szempont a képességi vagy szociális szempontból hátrányos helyzetűekre való figyelem, hogy az informatikai megoldások ne zárják ki őket. Ez indokolja, hogy a webplatformokra való áttérés nem teljes körű, hanem inkább kiegészíti a hagyományos tervezési formákat.

10.4.1. A webkettő alapú közösségi tervezés előnyei⁷

A participatív tervezés webalapra kerülésének több előnye és hátránya van. Elsőnek nézzük a lehetőségeket:

- széles társadalmi részvételre való lehetőség,
- átláthatóság és tudásépítés.

Az online felületeken történő társadalmi vita és tervezés rendszerezett, átlátható és archíválható. Sokkal egyszerűbben visszakövethető a későbbiekben a tervezési folyamat, ami a programozás működését teszi érthetőbbé egyfelől az állampolgár, más tekintetben a tervezők részére.

- Gyorsaság és gazdaságosság.

A magas idő- és költségvonzat a számos fordulóból álló, facilitátor által vezetett fókuszcsoporthoz és nyilvános vitákból álló közösségi tervezési folyamat egyik legnagyobb hátránya. Ezzel szemben a többnyire „kulcsrakészen” használható web 2.0 alapú tervezési platformok használatához nem kell termeket bérelni és fűteni, az adatok összegzése sok esetben automatikus, és a facilitátor tevékenysége nagymértékben automatizálható. Kétségtelen, hogy általános a szkepticizmus az olyan megoldások irányában, amelyek a személyes részvételt virtuális felülettel helyettesítik. Megválaszolendő kérdés, hogy a személyes részvételkor

⁶ RÉNYI 2011, 106.

⁷ RÉNYI 2011, 100–116.

kialakuló csoportdinamika és egyéb, megfoghatatlan többletek milyen mértékben jönnek létre akkor, hogyha nem személyes, hanem virtuális a kontaktus a résztvevők között.

Ellenőrző kérdések

1. Milyen tényezők befolyásolják vagy befolyásolhatják a hatékony önkormányzati kommunikációt?
2. Melyek az önkormányzati kommunikáció területei?
3. Milyen elvárásokat kell kielégítenie az önkormányzati honlapnak?
4. Miért fontos a web 2.0 a közösségi tervezés szempontjából?

Irodalomjegyzék

Magyarország Alaptörvénye

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról. Elérhető: www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14001.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 08. 13.)

1082/2015. (III. 3.) Korm. határozat a közfoglalkoztatás 2015. évi céljairól és a közfoglalkoztatással összefüggő, egyes döntést igénylő kérdésekről szóló 1044/2013. (II. 5.) Korm. határozat módosításáról.

A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.) Az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&:PDF> (Letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)

A szubszidiaritás elve. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGIS-SUM:ai0017> (Letöltés dátuma 2017. 05. 20.)

ARNSTEIN, S.R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of The American Institute of Planners.* 35. évf. 4. sz. 216–224. Elérhető: https://En.Wikipedia.Org/Wiki/Sherry_Arnstein (Letöltés dátuma: 2017. 03. 12.)

About the EU. Elérhető: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_hu.htm (Letöltés dátuma: 2014. 10. 28.)

Átmenet a fenntarthatóság felé. Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata. Tokió (2000). Elérhető: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VWefFcc7UIoJ:https://climenews.com/tag/vilag-tudomanyos-akademaiinak-deklaracioja-tokio-2000+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

BAJMÓCY Zoltán – GÉBERT Judit – ELEKES Zoltán – PÁLI-DOMBI Judit (2016): Beszélünk a részvételetről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvétele nék aspektusából. *Tér és Társadalom*, 30. évf. 2. sz. 45–61.

BAJMÓCY Zoltán – GÉBERT Judit – MÁLOVICS György szerk. (2017): *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján.* Szeged, JATEPress.

BAJNOK Andrea (2014): *Helyi nyilvánosság(ok) kommunikatív – diszkurzív leírása és értelmezése.* Doktori disszertáció kézírata. Budapest–Pécs, PTE. Elérhető: <http://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15310/bajnok-andrea-phd-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés dátuma: 2017. 05. 15.)

BARDÓCZI Sándor – GICZEY Péter szerk. (2010): *Kézikönyv a részvételi városmegújításról. Gyakorlati útmutató.* Közösségfejlesztők Egyesülete Városmegújító Munkacsoport. 27. Elérhető: [http://www.kka.hu/_Kozossegi_Adattar/Azadatt.nsf/ac7deedbddfcd951c1256f85004728b4/2c650dfb392c5898c12577dd003cdb4a/\\$FILE/Kezikonyv_a_reszveteli_varosmegujitasrol_v2.pdf](http://www.kka.hu/_Kozossegi_Adattar/Azadatt.nsf/ac7deedbddfcd951c1256f85004728b4/2c650dfb392c5898c12577dd003cdb4a/$FILE/Kezikonyv_a_reszveteli_varosmegujitasrol_v2.pdf) (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

- BEKÉNYI József szerk. (2014): *Nagy önkormányzati kézikönyv*. Nemzeti Községi és Tankönyv Kiadó. 30.
- BELÉNYESI Emese – SZÁMADÓ Róza (2015): Önkormányzatok tervezési gyakorlata – tervek és a valóság. *Új Magyar Közigazgatás*. 8. évf. 3. sz. 28–40.
- BELÉNYESI Emese (2011): Hatékony önkormányzati kommunikáció – A tudás megszerzésének lehetőségei. *Pro Publico Bono Online Támop Speciál*. 2. Elérhető: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/hatekony-onkormanyzati-kommunikacio-a-tudas-megszerzesenek-lehetosegei-1.original.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 12. 12.)
- Bevezetés az EU kohéziós politikájába a 2014–2020 időszakra vonatkozóan* (2014): Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)
- Building new communities* (2006). Elérhető: https://www.parliament.vic.gov.au/images/stories/committees/osisdv/OSISDC-Report_NewCommunities_2006-08-08.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)
- CHANAN, Gabriel (1997): *Active Citizenship and Community Involvement: Getting to the Roots. Discussion Paper*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Bernan Associates.
- CHAVES, Rafael – MONZÓN, José Luis (2012): *A szociális gazdaság az Európai Unióban*. Elérhető: www.eesc.europa.eu/resources/docs/a_ces11042-2012_00_00_tra_etu_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 05. 12.)
- CHOUHARY, Sangeet Paul – VAN ALSTYNE, Marshall – PARKER, Geoffrey G. (2013): *A Rise of the Platform: A Seismic Shift in Business Models*. Elérhető: www.dropbox.com/s/pwenw882lgx07oz/The-Rise-of-the-Platform-A-seismic-shift-in-business-models.pdf?dl=0 (Letöltés dátuma: 2016. 08. 07.)
- Code of Good Practices for Local Government* (2009). Elérhető: <https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Documents%20Page/LC%20Code%20E.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)
- CSANÁDI Gábor – CSIZMADY Adrienne – KÖSZEGHY Lea (2010): Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban. *Tér és társadalom*, 24. évf. 1. sz. 15–36.
- CSIZMADIA Péter (2015): *A szervezeti innováció és tudásfelhasználás mintái a magyar gazdaságban*. Elérhető: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/862/2/Csizmadia_Peter_thu.pdf (Letöltés dátuma: 2015. 12. 20.)
- CSOBA Judit – FREY Mária – G. FEKETE Éva – LÉVAI Márta – SOLTÉSZ Anikó (2007): *Szociális gazdaság kézikönyv*. Budapest, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány.
- CSÖRGITS Lajos (2013): *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása – A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései*. Doktori értekezés kézirat. Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- DEMETER Edit (2012): *SURE közösségi tervezési eszköztár*. Elérhető: http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/SURE/outputs_media/SURE_Toolkit_participative_planning_HU.pdf (Letöltés dátuma: 2014. 02. 02.)
- DÖMÖTÖR Tamás (2008): *Közösségi részvétel a területi tervezésben*. Doktori disszertáció kézirat. Elérhető: <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/338/> (Letöltés dátuma: 2014. 05. 20.)
- Egységes szerkezetbe foglalt területi kohéziós útmutató*. Elérhető: www.palyazat.gov.hu/doc/1882 (Letöltés dátuma: 2017. 05. 30.)

- Európa 2020 Stratégia*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_hu (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)
- Európai Bizottság Regionális Politika. Alapelvek*. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/how/principles/ (Letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)
- FARKASNÉ GASPARICS Emese – SZÁMADÓ Róza (2015): A településmenedzsment átalakulása a működési keretek tükrében. *Polgári Szemle*, 11. évf. 1–3. sz. 195–208. Elérhető: <http://polgariszemle.hu/archivum/94-2015-junius-11-evfolyam-1-3-szam/allamtudomany-jogtudomany/656-a-telepu-lesmenedzsment-atalakulasa-a-mukoedesi-keretek-tuekreben> (Letöltés dátuma: 2015. 08. 20.)
- Feltétel nélküli alapjövedelem*. Elérhető: https://hu.wikipedia.org/wiki/Felt%C3%A9tel_n%C3%A9lk%C3%BCli_alapj%C3%B6vedelem (Letöltés dátuma: 2017. 04. 28.)
- FORGÁCS Nóra (2012): *Az új önkormányzati törvény magyarázata – interjú a szerkesztőkkel, Nagy Mariannával és Hoffman Istvánnal*. Elérhető: www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2348 (Letöltés dátuma: 2015. 03. 30.)
- FÜZÉR Katalin – GERŐ Márton – SIK Endre – ZONGOR Gábor (2006): Társadalmi tőke és fejlesztés. In KOLOSI Tamás – TÓTH István György – VUKOVICH György szerk.: *Társadalmi riport 2006*. Budapest, TÁRKI. 335–350. Elérhető: www.tarsadalomkutatas.hu/kkk.php?TPUBL-A-703/publikaciok/tpubl_a_703.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 03. 22.)
- GÉBERT Judit (2015): *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. Doktori értekezés kézirat. SZTE GTK KDI Szeged. Elérhető: <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/2716/1/G%C3%A9bert%20Judit.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 06. 01.)
- H/13094. számú Országgyűlési Határozati Javaslat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról*. Elérhető: www.terport.hu/webfm_send/4204 (Letöltés dátuma: 2014. 11. 15.)
- HINZ, Andreas (2002): Von der Integration zur Inklusion – terminologisches Spiel oder konzeptionelle Weiterentwicklung. *Zeitschrift für Heilpädagogik*, 53. 354–361. http://janus.ttk.pte.hu/tamop/tananyagok/inkluzio_a_felsooktatásban/mltnyossg__inklzi.html (Letöltés dátuma: 2014. 06. 20.)
- HORVÁTH Bence (2014): *A Világbank önkritikát gyakorol, és elkezd megérteni a szegénységet*. Elérhető: <https://444.hu/2014/12/22/vilagbank-szegenyseg> (Letöltés dátuma: 2015. 09. 30.)
- HORVÁTH Gábor (2016): *Kik lesznek a jövőképes vezetők?* Elérhető: www.piacprofit.hu/kkv_cegblog/kik-lesznek-a-jovo-kepes-vezetok/ (Letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)
- Integrált Területi Befektetés (2014). Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2014. 09. 10.)
- Iránymutatás a közösségvezérelt helyi fejlesztésről helyi szereplők számára*. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/information/publications/guidelines/2014/guidance-on-community-led-local-development-for-local-actors (Letöltés dátuma: 2014. 08. 30.)
- KAKKO, Ilka – JARI, Kaivo-oja – KARI, Mikkelä (2016): „How to Support and Develop the Innovation-oriented Entrepreneurship in Turbulent VUCA conditions?” Elérhető: www.slideshare.net/kmikkela/how-to-support-and-develop-the-innovationoriented-entrepreneurship-in-turbulent-vuca-conditions-66417978 (Letöltés dátuma: 2018. 04. 26.)
- KATONÁNÉ KOVÁCS Judit – BÓTÁNÉ HORVÁTH Noémi (2013): *Közösségfejlesztés /Elméleti jegyzet/*. Debreceni Egyetem Gazdálkodástudományok Centruma, Debrecen.
- KISS Gabriella (2012): A társadalmi részvétel tapasztalatai környezeti döntésekben Magyarországon. In MARJAINÉ SZERÉNYI Zsuzsanna szerk.: *Fenntartható fejlődés, élhető régió, élhető települési*

- táj 2. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. 161–179. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/980/1/fenn2012_Kiss_Gabriella.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 26.)
- Közösség irányította helyi fejlesztés* (2014). Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2014. 09. 10.)
- LEHEL Andrásné szerk. (2014): *Módszertani kézikönyv II – Szociális szövetkezetek az alakulástól a fenntartható működésig*. Budapest, Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft.
- LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem.
- LENTNER Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. /3. sz. 332.
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá (2007/C 306/01).
- MAGYARY Zoltán (1942): *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12) Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (Letöltés dátuma: 2014. 09. 21.)
- MAKÓ Csaba – ILLÉSSY Miklós (2014): *A szervezeti innovációk a közzsféra szervezeteiben*. Pro Publico Bono–Magyar Közigazgatás, 4. 4–20.
- MÁLOVICS GYÖRGY – JUHÁSZ JUDIT – MÉREINÉ BERKI BOGLÁRKA – TÓTH JANKA (2017): Kinek a részvétele? Mélyszegény társadalmi csoportok valós részvételi lehetősége a helyi fejlesztési döntésekben. In BAJMÓCY Zoltán – GÉBERT Judit – MÁLOVICS György szerk.: *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. Szeged, JATEPress. 161–188.
- MÁLOVICS György – JUHÁSZ Judit – MÉREINÉ BERKI Boglárka (2015): Részvételi technikák és a marginalizált társadalmi csoportok részvétele a helyi fejlesztési döntésekben. *SZTE GTK Műhelytanulmányok*, MT-GTKKK – 2015/2.
- MÁLOVICS György – PATAKI György – GÉBERT Judit – BAJMÓCY Zoltán (2015): A helyi fejlesztési döntések előkészítésére szolgáló részvételi technikák elemzése. *SZTE GTK Műhelytanulmányok*, MT-GTKKK – 2015/1 11–12.
- MÉREINÉ BERKI Boglárka – MÁLOVICS György – JUHÁSZ Judit (2017): A hazai antiszegregációs tervek értékelése Amartya Sen képességszemlélete alapján. In BAJMÓCY Zoltán – GÉBERT Judit – MÁLOVICS György szerk.: *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. Szeged, JATEPress. 137–160.
- Nemzeti Vidékstratégia*. Elérhető: <http://videkstrategia.kormany.hu/> (Letöltés dátuma: 2014. 09. 10.)
- ORBÁN Annamária – SZÁNTÓ Zoltán (2005): Társadalmi tőke. *Erdélyi Társadalom*, 3. évf. 2. sz. 55–70.
- PLOŠTAJNER, Zlata – MENDEŠ, Ivona (2005): Citizens Participation. In *How to Improve Development on Local Level? Handbook with Best Practice Examples from South-East Europe*. Zagreb, Zagreb Office Office, 97–113. Elérhető: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/50250/50250.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)
- POGÁCSÁS Tibor (2014): *Az önkormányzati választások után a megyei jogú városok szerepe*. Debrecen. MJVSZ Közgyűlésen 2014. december 11-én elhangzott előadás.
- PUCZKÓ László – JÓSZAI Attila (2015): *Települési tervezés*. Budapest, NKE.
- REISINGER Adrienn (2010): Társadalmi részvétel a helyi fejlesztéspolitikában – különös tekintettel a civil/nonprofit szervezetek szerepére. Doktori értekezés kézirat. Győr, SZIE.

- REISINGER A. (2014): Társadalmi részvétel és a helyi problémák kezelése, In Dr. Hulkó Gábor szerk.: *Fenntartható önkormányzatok Észak- és Nyugat-Dunántúlon Konferenciakötet*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 7–24.
- REISINGER Adrienn (2012): A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon. *Civil Szemle*, 9 évf. 1. sz. 23–44.
- RÉNYI Zsolt (2011): Közösségi tervezés 2.0: a participáció új perspektívái a webkettő fényében. *Tér és Társadalom / Space and Society* 25. évf. 3. sz. 100–116.
- SAIN Mátyás (2010): Segédlet a közösségi tervezéshez. *Területfejlesztési füzetek I.* Budapest, VÁTI 62. Elérhető: www.terport.hu/Webfm_Send/279 (Letöltés dátuma 2014. 08. 20.)
- SHAH, Anwar (2006): Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible and Accountable Local Governance. In SHAH, Anwar szerk.: *Local Governance in Industrial Countries*. Washington D.C., The World Bank. 33–42.
- Society and behavior* (2014). Elérhető: www.worldbank.org/en/news/feature/2014/12/02/world-development-report-2015-explores-mind-society-and-behavior (Letöltés dátuma: 2016. 12. 20.)
- Soós Edit (2014): *A szubnacionális szintek a többszintű kormányzás rendszerében az Európai Unióban és Magyarországon*. Habilitációs tézisek. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, ÁJK. Elérhető: www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=42091 (Letöltés dátuma: 2017. 05. 12.)
- SZÁMADÓ Róza – BÁBA Karola (2013): *Önkormányzati fejlesztések feretei és irányai. 2014-2020-as Fejlesztéspolitikai tervezési időszak*. Előadás A BM ÖKI II. Regionális Konferencia Sorozat Keretében.
- SZÁMADÓ Róza (2014): *Inkluzív önkormányzat. Jegyzet*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- SZÁMADÓ Róza szerk. (2008): *ROP 3.2 A helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása – Komplex, összefoglaló elemző tanulmány*.
- The Social Economy in the European Union* (2012). Elérhető: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-en-c.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)
- TÓZSA István (2017): *Településmarketing*. Helyi értékek c. konferenciasorozaton tartott előadás.
- VAN VUGT, Simone – SALM, Mundie szerk. (2005): *Az integrált vidékfejlesztés gyakorlata Magyarországon*. Budapest, VÁTI. 33.
- VÁRADYI Monika Mária (2016): Értékteremtő közfoglalkoztatás periferikus vidéki terekben. *Esély* 27. évf. 1. sz. 30.
- VARGA A. Tamás – VERCSEG Iona (1998): *Közösségfejlesztés*. Budapest, Magyar Művelődési Intézet. Elérhető: http://muvelodes.vfmk.hu/4-szakmai_anyagok/letoltes/kozosssegfejlesztes.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 06. 14.)
- Vitaanyag a globalizáció előnyünkre fordításáról* (2017). Elérhető: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/HU/COM-2017-240-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF> (Letöltés dátuma: 2017. 05. 27.)

Vákát oldal

Jegyzékek

Ábrajegyzék

1. ábra: Projektháromszög
2. ábra: Projektciklus-menedzsment lépései
3. ábra: Tervezési ciklusok egymásra épülése
4. ábra: A stratégiák és fejlesztési dokumentumok egymáshoz való viszonya
5. ábra: Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció kapcsolódása a hazai stratégiákhoz és az uniós fejlesztési programozáshoz
6. ábra: A változás szintjei
7. ábra: Erőtér-analízis
8. ábra: Változási szituációk jellemzői
9. ábra: A kommunikáció általános modellje

Táblázatjegyzék

1. táblázat: Az innováció különbségei a privát és a közszférában
2. táblázat: Az önkormányzati rendszer problémái és a megoldás módjai
3. táblázat: A helyi együttműködések eszközeiben bekövetkezett változások
4. táblázat: A helyi önkormányzatok feladatrendszere a régi és az új típusú kormányzásban
5. táblázat: A tervezés dokumentumai
6. táblázat: A társadalmi részvétel módjai
7. táblázat: A részvétel tipológiája a bevonás mélysége alapján (Arnstein létrája)
8. táblázat: A társadalmi részvétel technikái: hagyományos és modern eszközök
9. táblázat: Lineáris (pipeline) gondolkodás versus platformgondolkodás: a platformgondolkodás előnyei a VUCA-világban
10. táblázat: A projektmenedzsment versus serendipity kezelése
11. táblázat: Az ellenállás négy fő oka
12. táblázat: Hagyományos problémamegoldás versus jövőválasztás és stratégiatervezés
13. táblázat: A társadalmi részvétel hasznai és kockázatai
14. táblázat: Az önkormányzati kommunikáció alkalmazási területei

Vákát oldal

Melléklet

1. melléklet: Logikai keretmátrix (logframe)

A logikai keretmátrix (Logical Framework Approach), logframe célja, hogy a projektben tervezett tevékenységek, a közvetlenül elérni kívánt eredmények, a projektcélok és az általános célok közti kapcsolatot bemutassa, a projektfejlesztési tevékenységek tervezését, lebonyolítását és ellenőrzését átláthatóbbá és könnyebbé tegye. A logframe mátrix táblázat négy hierarchiai szint – általános cél, projektcél, várható eredmények és tevékenységek – egymáshoz viszonyított helyzetét mutatja be logikus módon, azonosítva minden szinthez mutatókat, indikátorokat és a megvalósításhoz szükséges külső környezeti feltételeket is.

Az Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége (US Agency of International Development – USAID) programozási és értékelési gyakorlatának javítására fejlesztette ki a logikai keretmátrix módszert az 1960-as évek végén.



1. ábra

Logikai keretmátrix

Forrás: LHH képzési program, projekttervezés modul OFA 2009

A függőleges vagy beavatkozási logikát az alábbi kérdésekkel ellenőrizzük:

- Tevékenységekre utaló kérdések:
- Ha elvégezzük ezeket tevékenységeket, akkor elérjük-e a tervezett eredményt?
- Ezek-e azok a tevékenységek, amelyeket el kell végeznünk az eredmény eléréséhez?
- Eredményekre vonatkozó kérdések:
- Az eredmények hozzájárulnak a projektcélok megvalósulásához?
- Melyek a projekt várható hatásai, hasznai, kézzelfogható eredményei?
- Projektcélokra vonatkozó kérdések:
- Milyen konkrét célkitűzések vannak?
- A célcsoport számára biztosítottak az előnyök?

- Stratégiai / átfogó / programcélokra vonatkozó kérdések:
- Mi az az átfogó célkitűzés, aminek az eléréséhez a projekt hozzájárul?
- A projekt céljai hozzájárulnak-e a magas szintű célok megvalósulásához?

Az erőforrások között azt vizsgáljuk, hogy a tervezett fejlesztés végrehatásához rendelkezésre állnak-e a szükséges fizikai és egyéb források.. Az előfeltételezések, kockázatok oszlopban pedig mindazon körülményeket, amelyek szükségesek a projekt megvalósításához.

1. táblázat

A projektkészítés szakaszai a logframemódszertan szerint

Elemzési	Tervezési
<p>Stakeholderelemzés: fő stakeholderek, célcsoportok, a jövőben megoldandó problémák.</p> <p>Problémaelemzés (a valóság): kulcsproblémák, belső kapcsolatok.</p> <p>A célok elemzése (a jövőkép): célok meghatározása a kulcsproblémák alapján, források.</p> <p>A stratégia analízise (a különféle megoldások összehasonlítása egy adott helyzetben): különféle stratégiák meghatározása a célok elérésére, a projekt céljának meghatározása.</p>	<p>A projektlogika kialakítása: projekt-/programstruktúra kidolgozás, belsőlogika-tesztelés, a célok mérhetővé tétele.</p> <p>Tevékenységek ütemezése: sorrend-meghatározás, függőségek, becslések, mérföldkövek, felelősségek.</p> <p>Erőforrások ütemezése: a tevékenységek ütemezése alapján a szükséges inputok és költségek meghatározása.</p>

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A logikai keretmátrixot úgy kell tekinteni, mint egy dinamikus eszközt, amely alkalmazható a stratégia, program felülvizsgálatára és átértékelésére, valahányszor a megvalósítás során a környezeti feltételek változnak.

A logikai keretmódszer garantálja, hogy a projekt valós problémákra reagáljon, a célok strukturáltak és mérhetőek legyenek és projektterv egyes lépései logikusan legyenek felépítve.

A logframe-mel kapcsolatban széles szakirodalmi és módszertani háttér áll rendelkezésre.

2. táblázat

A logframe kitöltésének menete

Projekt leírása	Objektíven értékelhető eredményességi mutatók/indikátorok	Ellenőrzés forrásai és eszközei	Feltételezések és kockázatok (külső tényezők)
1. Általános (hosszú távú átfogó) célok	15. Hatásindikátorok	16. Az indikátorok forrásai	
2. Projekt konkrét célkitűzése	13. Célindikátorok	14. Az indikátorok forrásai	8. Feltételezések és kockázatok
3. Várt eredmény	11. Eredményindikátorok	12. Az indikátorok forrásai	7. Feltételezések és kockázatok
4. Tevékenység	9. Eszközök	10. Információforrások	6. Feltételezések és kockázatok
			5. Előfeltételek

Forrás: www.hidegyesulet.hu/nonprofit/2006_2_15-160.php (Letöltés dátuma: 2017. 05. 10.)

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116
E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab • Olvasószerkesztő: Fodor József Péter
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5889-05-9 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5889-06-6 (elektronikus)

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE