

Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján

Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján

Szerkesztette:
Bajmócy Zoltán – Gébert Judit – Málóvics György

JATEPress
Szeged, 2017

Szegedi Tudományegyetem
Gazdaságtudományi Kar Kutatóközpont

Szerkesztette:

Bajmócy Zoltán
Gébert Judit
Málovics György

Tördelte:

Molnárné Rómer Melinda

Lektorálta:

Mezei Cecília

A borítóttervet készítette:

Páli Róbert László

Jelen kötet „A helyi gazdaságfejlesztés megalapozása a képességszemlélet segítségével” című, OTKA K-109425 azonosítószámú kutatási projekt keretében készült (kutatásvezető: Bajmócy Zoltán). A könyv kiadását a Magyar Regionális Tudományi Társaság támogatta.

A kötet borítóján szereplő rajzokat a Kiskundorozsmai Roma Tanoda diákjai készítették arra a kérdésre válaszolva, hogy „mit kívánnál a Jótündértől, ha egy kívánságod teljesítené?”

ISBN: 978-963-315-325-3

Kiadja: JATEPress, Szeged, 2017.

Felelős kiadó:

Dr. Vilmányi Márton dékán
SZTE Gazdaságtudományi Kar

Tartalom

Szerzők	6
Előszó	7
Bajmócy Zoltán: <i>A helyi gazdaságfejlesztés megalapozása a képességszemlélet segítségével</i> (Bevezetés)	9
Elméleti alapok	
Gébert Judit: <i>A képességszemlélet alapjai</i>	21
Gébert Judit – Bajmócy Zoltán – Málovics György – Pataki György: <i>A helyi gazdaságfejlesztés körvonalai a képességszemlélet alapján</i>	47
A helyi fejlesztések lehetőség- és folyamat-aspektusa	
Gébert Judit – Bajmócy Zoltán – Juhász Judit – Méreiné Berki Boglárka – Málovics György: <i>Mit is fejlesztünk tulajdonképpen? – Helyi fejlesztési folyamatok</i> <i>a lehetőségek aspektusából</i>	69
Bajmócy Zoltán – Gébert Judit – Málovics György – Juhász Judit – Méreiné Berki Boglárka – Elekes Zoltán – Páli-Dombi Judit: <i>Részvétel vagy kizárás? A hazai városfejlesztés értékelése a folyamatok</i> <i>aspektusából</i>	97
Képesség tétel a helyi fejlesztésekben	
Méreiné Berki Boglárka – Málovics György – Juhász Judit: <i>A hazai antiszegregációs tervek értékelése Amartya Sen képességszemlélete</i> <i>alján</i>	137
Málovics György – Juhász Judit – Méreiné Berki Boglárka – Tóth Janka: <i>Kinek a részvétele? Mélyszegény társadalmi csoportok valós részvételi</i> <i>lehetősége a helyi fejlesztési döntésekben</i>	161
Bajmócy Zoltán – Gébert Judit – Málovics György – Juhász Judit – Méreiné Berki Boglárka – Pataki György – Elekes Zoltán – Páli-Dombi Judit: <i>Városfejlesztési folyamatok elemzése a képességszemlélet alapján</i> (Összegzés és tézisek)	189

Szerzők

Bajmócy Zoltán, egyetemi docens. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Kutatóközpont. E-mail: bajmocyz@eco.u-szeged.hu

Elekes Zoltán, egyetemi tanársegéd. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Közgazdaságtani és Gazdaságfejlesztési Intézet. E-mail: elekes.zoltan@eco.u-szeged.hu

Gébert Judit, egyetemi adjunktus. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Kutatóközpont. E-mail: gebert.judit@eco.u-szeged.hu

Juhász Judit, PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Kutatóközpont. E-mail: judit.juhasz@eco.u-szeged.hu

Málovics György, egyetemi docens. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Kutatóközpont. E-mail: malovics.gyorgy@eco.u-szeged.hu

Méreiné Berki Boglárka, PhD hallgató. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Kutatóközpont. E-mail: mereine.berki.boglar@eco.u-szeged.hu

Pataki György, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet, Döntéelmélet Tanszék; Environmental Social Science Research Group (ESSRG). E-mail: gyorgy.pataki@uni-corvinus.hu

Páli-Dombi Judit: PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar, Közgazdaságtani Doktori Iskola. E-mail: judit.dombi@eco.u-szeged.hu

Tóth Janka, okleveles közgazdász. E-mail: tothjanka@gmail.com

Előszó

Jelen kötet „*A helyi gazdaságfejlesztés megalapozása a képességszemlélet segítségével*” című OTKA K-109425 kutatási projekt eredményeinek összegzését tartalmazza. A projektet a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Kutatóközpont koordinálta, 2013. szeptember 1. és 2017. február 28. között. Kutatásunk Amartya Sen Nobel-díjas közgazdász-filozófus képességszemléletére támaszkodva az emberi jóllétet középpontba állító helyi gazdaságfejlesztés mellett érvelt, és ez alapján elemezte a hazai megyei jogú városok helyi fejlesztési folyamatait. A projekt eredményeiről részletes információk találhatóak az SZTE Gazdaságtudományi Kar honlapján (www.eco.u-szeged.hu) a Kutatás/Tudomány, majd a Kutatóközpont linkre kattintva.

A kötetben közreadott tanulmányok valódi csapatmunka eredményét tükrözik. A kutatócsapat tagjai: Bajmócy Zoltán (kutatásvezető), Elekes Zoltán, Gébert Judit, Juhász Judit, Málóvics György, Méreiné Berki Boglárka, Pataki György, Páli-Dombi Judit és Vas Zsófia.

A kutatócsoport tagjai ezúton szeretnék köszönetüket kifejezni Molnárné Rómer Melindának, akitől a projekt elejétől a végéig hatalmas segítséget kaptunk, Vilmányi Mártonnak a feltételek biztosításáért, és Páli Róbert Lászlónak a borítóterv elkészítéséért. Köszönettel tartozunk az empirikus elemzésekhez nyújtott segítségükért a projektben résztvevő diákoknak: Bacsa Tamásnak, Fokti Krisztinának, Habsz Lillának, Kallai Zoltánnak, Papp Zsaklinának, Tölgyi Zsófiának és Urbán Ákosnak. Köszönettel tartozunk továbbá mindazon kollégáinknak és barátainknak, akik személyes konzultációkkal, vagy konferenciákon történő visszajelzésekkel segítettek munkánkat *itthonról*: Juhász Sándor, Gyurkovics János, Kiss Gabriella, Málóvics Éva, Mihók Barbara, Szentistványi István, Tóth Janka, Tózsér János; és *külföldről*: Mario Biggeri, Francesco Burchi, Andrea Ferrannini, Maria Angela Ferrario, és Pasquale De Muro. Külön köszönettel tartozunk Mezei Cecíliának a kötet kéziratához fűzött megjegyzéseiért.

Szeged, 2017. január

A kötet szerzői

A helyi gazdaságfejlesztés megalapozása a képességszemlélet segítségével (Bevezetés)

Bajmócy Zoltán

Vajon mi lehet az oka annak, hogy a települések 2007–13 és 2014–20 közötti helyi fejlesztési céljai nagyon hasonlóak egymáshoz? A kitűzött célokat nem érték volna el a városok? De hiszen a fejlesztési dokumentumokban előirányzott fejlesztési projektek sorra megvalósultak. Avagy ez mégsem elég a célok eléréséhez?

Vajon mi lehet az oka annak, hogy a gondosan megtervezett helyi fejlesztési projektek nem ritkán civil szervezetek, vagy a lakosok egy részének ellenállását váltják ki? Vajon kinek a dolga eldönteni, hogy milyen fejlesztéseket lenne célszerű egy térségben megvalósítani, és vajon hogyan dönthető el, hogy egy fejlesztési beavatkozás előnyös, vagy hátrányos-e a közösség számára? Kinek áll módjában ezzel kapcsolatban érvényes tudást előállítani, és egyáltalán mi az érvényesség mércéje ebben az esetben?

Vajon mi lehet az oka annak, hogy a helyi fejlesztések során a civil szervezetek gyakran arról panaszkodnak, hogy őket és általában a lakosokat nem vonják be a tervezésbe és a megvalósításba. A tervezők pedig gyakran arról panaszkodnak, hogy a lakosok és a civil szervezetek passzivitást mutatnak, az ilyen rendezvények sokszor érdektelenségbe, vagy egyszerű panaszáradatba fulladnak. Kinek van igaza?

A kötet egy olyan megközelítés (az úgynevezett képességszemlélet) mellett érvel, amely segítséget adhat, hogy rendszerezzük az érveket, problémákat, megtaláljuk a megfelelő kérdéseket, és az utat azok megválaszolásához. Egy olyan szemlélet mellett érvelünk, amely segíthet más színben láttatni a fenti kérdések mentén kialakuló, sokszor meddő vitákat.

Jelen bevezető fejezet áttekintést kínál arról a három és fél éves kutatási folyamatról, amely a kötet tanulmányainak alapját képezi. „A helyi gazdaságfejlesztés megalapozása a képességszemlélet segítségével” (OTKA K-109425) kutatási projekt 2013. szeptember és 2017. január között zajlott, amely egyedi lehetőséget kínált a magyarországi helyi fejlesztési folyamatok értékeléséhez.

2013 és 2014 során ugyanis valamennyi hazai megyei jogú város felülvizsgálta legfontosabb fejlesztési dokumentumait. 2013-ban mind a 23 hazai megyei jogú város közgyűlése elfogadta a tervek felülvizsgálatával kapcsolatos partnerségi eljárás szabályait¹. Majd 2014-ben elfogadták az új településfejlesztési koncepciókat

¹ A 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet értelmében készített Partnerségi Egyeztetési Tervek (PET).

(TFK avagy VFK) és integrált településfejlesztési stratégiákat (ITS avagy IVS)². Ez a szituáció lehetőséget adott arra, hogy a kutatás első szakaszában létrehozott elméleti megközelítés keretében átfogó képet kapjunk a hazai vidéki nagyvárosok helyi fejlesztési folyamatairól, részint a létrejövő dokumentumok, részint az érintettek véleményének elemzése segítségével.

E rövid bevezető tanulmány első része bemutatja a projekt célját és törekvéseit. A második rész áttekintést ad a kutatás menetéről. Ám nem az alkalmazott empirikus kutatási módszerek részletes bemutatása történik (azt a vonatkozó tanulmányokban tesszük meg). Most csak a kutatási koncepciókról kívánunk képet adni, amelynek ismerete véleményünk szerint fontos a tanulmányok tartalmának megítéléséhez. A harmadik rész felvázolja a kötet logikáját, és rövid útravalót ad az egyes tanulmányokhoz.

1. A kutatási projekt célja

A helyi gazdaságfejlesztés végső soron a helyben élők helyzetének javítására törekszik. Egy fejlesztési beavatkozás akkor tekinthető kívánatosnak, ha annak eredményeként a helyi közösségnek „jobb lesz” az élete. Éppen ezért a helyi fejlesztés teljes elméleti építményét és gyakorlati beavatkozásait alapvetően befolyásolja az, hogy milyen felfogást alakítunk ki a jólét/jóllét fogalmával kapcsolatban.

Kiindulópontunk szerint az emberi jólléttel és fejlődéssel kapcsolatos legújabb szakirodalom beépíthető a helyi gazdaságfejlesztést megalapozó elméletekbe. A lehetséges megközelítések közül mi – a kötetben részletesen kifejtett érveink alapján – Amartya Sen Nobel-díjas közgazdász-filozófus megközelítésére, a *képességszemléltre* támaszkodunk (pl. Sen 1979, Sen 1982, Sen 2003).

Miközben a képességszemlélet az utóbbi időkben nagy hatást gyakorolt a társadalomtudományok és a politikai filozófia szinte valamennyi területén (Robeyns 2005), addig a helyi gazdaságfejlesztés közgazdaságtani gyökerű szakirodalmára nem volt számottevő befolyással. A képességszemlélet szerint egy társadalom (közösség) jólléte abban mutatkozik meg, hogy a tagjai ténylegesen milyen életet tudnak élni, vagyis milyen számukra *értékes tevékenységekre képesek*, és milyen *állapotokat áll módjukban* valóban elérni.

Hiába épül fel például kétszer öt kilométer kerékpárút egy városban, ha a két szakasz közti egy kilométeren tilos, vagy életveszélyes kerékpározni. Az elkészülő kerékpárút ekkor nem javítja a kerékpárosok lehetőségeit. Hiába kap valaki annyi jövedelmet hónap elején, ami elég lenne a havi élelemre és lakhatásra, ha

² E dokumentumokat az 1997. évi LXXVIII. tv. és a 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet definiálja. A jogszabály a „településfejlesztési koncepció” (TFK) és az „integrált településfejlesztési stratégia” (ITS) kifejezéseket használja. Ugyanakkor maguk a tervek, illetve a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos szakmai közbeszéd is ezekkel azonos értelemben használja a „városfejlesztési koncepció” (VFK) és „integrált városfejlesztési stratégia” (IVS) kifejezéseket. Ennek megfelelően a kötetben mi is ezt tesszük: TFK = VFK és ITS = IVS.

jövedelmének felét gyógyszerre kell költeni, vagy éppen az uzsorásnak adni. Avagy hiába épül fel egy új uszoda, ha a városlakók jelentős része nem tudja kifizetni oda a belépőt. Számukra ekkor nem teremt a fejlesztés új lehetőségeket. A jóllét tehát nem abban testesül meg, illetve mérhető, hogy milyen eszközöket hozunk létre, vagy birtokolunk.

A megközelítés rámutat továbbá, hogy maga a fejlesztési folyamat milyensége is jóllétet befolyásoló tényező, azaz nem csak a fejlesztések végeredményét kell vizsgálataink során értékelni. A fejlesztések folyamat-aspektusának az eredményekkel azonos figyelmet kell szentelni.

Összegezve: Amartya Sen képességszemlélete azon az alapon bírálja a jólétről való szokásos gondolkodást, és az erre alapozó fejlesztéspolitikákat, hogy azok nem vesznek figyelembe elegendő információt. Azok *információs bázisa* nem megfelelő, hiszen az emberi jólléttel kapcsolatos releváns információkat hagynak figyelmen kívül, amikor levonják következtetéseiket. Ennek megfelelően a képességszemlélet a korábbiakhoz képest bővebb információs bázist kínál.

Kutatásunk célja a helyi gazdaságfejlesztés elméleti alapjainak újragondolása volt Amartya Sen képességszemléletének perspektívájából. E megközelítést alapul véve törekedtünk a képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés céljának és körvonalainak felvázolására. Ezt követően a kidolgozott elméleti keretet arra használtuk, hogy értékeljük a hazai helyi fejlesztési folyamatokat az eredmények (a fejlesztési folyamat eredményeként megnyíló új *lehetőségek*), valamint a *folyamatok* aspektusából. E törekvést tükrözte három *kutatási kérdésünk*:

1. Hogyan adható meg a képességszemléletben a helyi gazdaságfejlesztés célja, és ennek milyen következményei vannak a helyi gazdaságfejlesztés fókuszára és munkamódszerére?
2. Milyen információs bázisra célszerű építeni a helyi fejlesztési döntéseket a képességszemléletből kiindulva? A jelenleg szokásos információs bázis mennyiben felel meg ennek?
3. Milyen döntéshozatali eljárások segítségével célszerű a helyi fejlesztési döntéseket meghozni a képességszemléletből kiindulva? A jelenleg szokásos döntéshozatali eljárások mennyiben felelnek meg ennek?

2. A kutatás menete

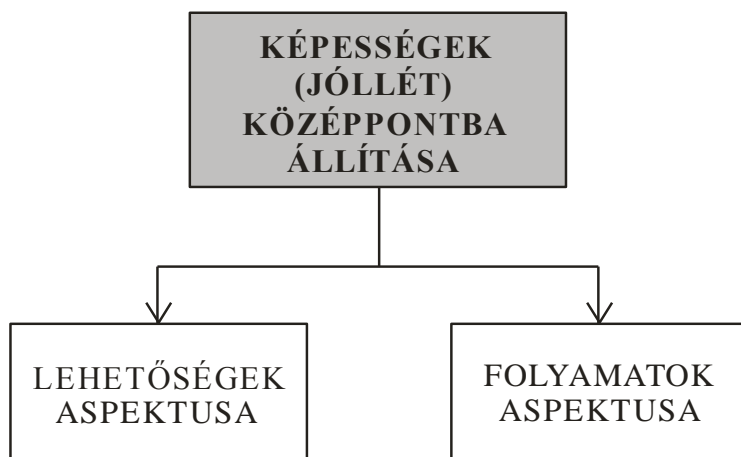
A három kutatási kérdés képezte a projekt munkaszakaszainak alapját. A projekt *első szakaszában* elméleti kutatások alapján vázoltuk fel a képességszemléltre támaszkodó helyi fejlesztések körvonalait. Itt arra kerestük a választ, hogy a képességszemlélet alapján miként adható meg a helyi (gazdaság)fejlesztés célja, és hogyan változik a helyi fejlesztések fókusza és munkamódszere.

A *második munkaszakasz* a helyi fejlesztések információs bázisának vizsgálatára fókuszált. Abból indult ki, hogy ha figyelmünket a jóllét eszközeire (pl. jövedelem, munkahely stb.) irányítjuk, és nem pedig az elérni kívánt értékes cselekedetekre és állapotokra (pl. jól tápláltnak lenni, nyaralni menni, egészséges környezetben élni, a közösség megbecsült tagjának lenni), akkor releváns információkat hagyhatunk figyelmen kívül. Emiatt a fejlesztés információs bázisa nem lesz megfelelő. A munkaszakasz során ebből kiindulva elemeztük a hazai megyei jogú városok fejlesztési folyamatait. Vizsgálódásunknak ezt a részét a *lehetőségek aspektusának* neveztük.

Az előzővel párhuzamosan zajló *harmadik munkaszakasz* a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos döntés-előkészítési és döntéshozatali eljárásokra fókuszált, azokat elemezte a képességszemlélet alapján. E keretre támaszkodva értékeltük aztán a hazai megyei jogú városok fejlesztési folyamatait. Vizsgálódásunknak ezt a részét a *folyamatok aspektusának* neveztük.

Kutatási koncepciónk lényege tehát a képességek (jóllét) középpontba helyezése, amely az információs bázis (lehetőségek aspektusa) és a döntéshozatali eljárások (folyamatok aspektusa) együttes vizsgálatát teszi szükségessé (*1. ábra*). A két aspektus a valóságban nem független egymástól. Kutatásunk elméleti kerete pontosan arra szeretné felhívni a figyelmet, hogy a két aspektus együttesen tud képet adni a helyi fejlesztési folyamatokról.

1. ábra Kutatásunk elméleti kerete: a képességekre irányított figyelem



Forrás: saját szerkesztés

Az egymással párhuzamosan zajló második és harmadik munkaszakasz empirikus részei során tehát két alapvető kérdés megválaszolásához kívántunk hozzájárulni. Egyrészt, hogy a képességszemlélet alapján hogyan értékelhető a hazai helyi fejlesztési folyamatok *információs bázisa*. Másik kérdésünk pedig a

hazai helyi fejlesztési folyamatok *döntés-előkészítési és döntéshozatali eljárásainak* értékelésére irányult a képességszemlélet talaján állva.

Munkánk során egyrészt a hazai megyei jogú városok *fejlesztési dokumentumait* elemeztük, másrészt három kiválasztott városban (Kecskeméten, Pécsen és Szegeden) érintetti *interjúkat* készítettünk (49 darabot). Az interjúkat rögzítettük, majd azokról szószerinti átíratot készítettünk. Mind a fejlesztési dokumentumok, mind az interjúk elemezése során *kvalitatív tartalomelemzést* végeztünk, ahol is a szövegek kódolását deduktív úton (a képességszemléletből nyert) kategóriák révén végeztük el (bővebben ld. Titscher et al. 2000)³.

A *dokumentumelemzés* során a fejlesztési dokumentumok tartalmáról, az általuk kijelölt fejlesztési keretről és a szövegek mögöttes tartalmáról nyerhetünk képet. 23 hazai megyei jogú város esetén elemeztük:

- a 2014 során elfogadott városfejlesztési koncepciókat (VFK),
- a 2014 során elfogadott integrált településfejlesztési stratégiákat (ITS),
- a VFK és ITS tervezési folyamatához kapcsolódó, 2013 során elfogadott Partnerségi Egyeztetési Terveket (PET), illetve
- az ezek elfogadásához kapcsolódó közgyűlési ülések jegyzőkönyveit.

2015 és 2016 során négy hazai településen félig strukturált érintetti *interjúkat készítettünk*. Ezek lehetővé tették, hogy feltárjuk a helyi fejlesztési folyamatok érintettjeinek interpretációit (a fejlesztési dokumentumok tartalmával és általában a fejlesztési folyamatokkal kapcsolatban), illetve hogy képet kapjunk arról, hogy a tervdokumentumok milyen módon és mértékben gyakorolnak hatást a szereplők tényleges cselekvéseire.

Összesen három települést vetettünk mélyebb elemzés alá. Kecskemét kapcsán a mintába kerülés egyik legfontosabb szempontja a Mercedes betelepülése nyomán tapasztalt gazdasági struktúraváltás és fejlesztési irányváltás. Pécs esetében a Partnerségi Egyeztetési Terv tartalma, illetve az előző fejlesztési ciklusban meghatározó szerepet kapó Európa Kulturális Fővárosa projekt voltak mérvadóak. Szegedet az egyetem markáns szerepe mellett a domináns szektor hiánya, illetve a mostani ciklus irányadónak szánt projektje, az épülő lézerkutató berendezés (ELI – Extreme Lights Infrastructure) teszi érdekessé.

³ Az alkalmazott módszertant részletesen a kötet 4. és 5. *tanulmányában* mutatjuk be: „Mit is fejlesztünk tulajdonképpen? – Helyi fejlesztési folyamatok a lehetőségek aspektusából” illetve „Részvétel vagy kizárás? A hazai városfejlesztés értékelése a folyamatok aspektusából”.

3. A kötet felépítése és tanulmányai

Kötetünk a bevezető és záró tanulmányon kívül három részből áll. Az első rész az elméleti alapokat tisztázza, a második rész az empirikus eredményeink általános bemutatását tartalmazza. A harmadik rész egy speciális, de a képesség-szemlélet és a hazai viszonyok szempontjából is nagyon fontos szemszögből tekint a helyi fejlesztési folyamatokra: a szegénység aspektusából. Valamennyi rész két tanulmányt tartalmaz.

Logikáját tekintve tehát a kutatási kérdéseink mentén halad a kötet. Az első rész a képességszemlélet-alapú helyi fejlesztések elméleti körvonalait vázolja fel. A második rész két tanulmánya a lehetőségek és a folyamatok aspektusából értékeli a helyi fejlesztések információs bázisát, illetve döntés-előkészítési/döntéshozatali eljárásait. A harmadik rész logikus folytatása addigi vizsgálatainknak. Amennyiben figyelmünket a helyi közösség képességeire (a valóban elérhető értékes tevékenységekre és állapotokra) összpontosítjuk, akkor természetes módon adódik a kérdés: ki az, aki részesül a fejlesztések eredményeiből, és ki az, aki kimarad? A kimaradók képesek-e arra, hogy alakítsák a fejlesztési folyamatot, és ilyen értelemben saját ügyeik tevékeny előmozdítói legyenek? Ha nem, úgy törekszik-e a helyi fejlesztés „képessé tételükre”?

A kötet *szerkesztése* során *két elv* vezérelt minket. Egyrészt arra törekedtünk, hogy a kötet tanulmányai logikus, koherens egésznek alkossanak, bemutatva kutatási projektünk legfontosabb eredményeit. Ennek kapcsán odafigyeltünk a terminológia egységesítésére, és szöveg közben jeleztük a kapcsolatot a korábbi/későbbi tanulmányokkal.

A használt magyar nyelvű terminológia kialakítása során a kollégákkal folytatott eszmecsere mellett a korábbi fordításokra is támaszkodtunk – mérlegre téve azok erős és gyenge pontjait. A legfontosabb kifejezés, amelyre jelen bevezetőben röviden szeretnék kitérni a megközelítés hívószava a *képesség*. Ennek megfelelő magyar fordításával kapcsolatban újra és újra fellángolnak a viták, hiszen annak tartalma jelentősen eltér a *képesség* szavunk köznapi értelmétől. Sőt a Sen által használt „capability” terminus már az angol nyelvben is szóhasználati vitákat generált. Így a megfelelő magyar változatának megtalálása cseppet sem egyszerű feladat.

A magyar nyelvű szakirodalomban a „capability” fordításaként leggyakrabban a *képesség* jelenik meg, jóllehet szövegkörnyezettől függően esetenként a *lehetőség*, *életlehetőség*, vagy *tényleges lehetőség* változatok is feltűnnek. Számos elérhető magyar fordítás (Sen 1993, Sen 1999a, Sen 1999b, Sen 1999c, Sen 2003, Sen 2011) és Sen munkásságát feldolgozó magyar nyelvű tanulmány (Pataki 1999a, Pataki 1999b, Boda 2007, Szelényi 2014) nyomán mi is a „képesség”, illetve „képességszemlélet” szavak használata mellett döntöttünk. Úgy véljük jelenleg a *képességszemlélet* az a hívószó, amely kapcsán az olvasó a Sen munkái nyomán körvonalazódó irányzatra asszociál. Ezzel együtt fontosnak tartjuk, hogy vita induljon a hazai

szakirodalomban a képességszemlélet kulcsfogalmainak magyar nyelvre történő átültetése kapcsán. Mi ezzel kapcsolatban megteesszük jelen kötetben javaslatainkat⁴.

Másik szerkesztési elvünk az volt, hogy a tanulmányok külön-külön is „megálljanak a lábukon”; önállóan is olvashatóak, érthetőek legyenek. Ez azt eredményezte, hogy elkerülhetetlen volt némi átfedés a tartalom tekintetében.

A kötet *második tanulmányának* célja, hogy bevezesse az olvasót a képességszemlélet alapvető fogalmaiba. Itt történik meg a terminológia tisztázása is. A hazai olvasó, egy-két tanulmányt és fordítást leszámítva, még mindig leginkább Sen (2003) „*A fejlődés mint szabadság*” című kötetéből tájékozódhat a képességszemléletről. Sen megközelítésének átfogó ismertetésére, és az egyes kulcsfogalmak jelentésének pontos tisztázására nem igazán történt korábban kísérlet. Minthogy egész kutatási projektünk a képességszemléletre épített, így e tanulmány megjelentetését a kötet szempontjából alapvető fontosságúnak tartottuk.

A *harmadik tanulmány* a helyi gazdaságfejlesztés legfontosabb kategóriáinak újragondolását nyújtja a képességszemlélet alapján. Ez tehát az a tanulmány, ahol a képességszemléletet „alkalmazni” kezdjük. Itt közöljük a képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos legfontosabb elméleti eredményeinket.

A kötet *negyedik és ötödik tanulmánya* a fejlesztési dokumentumok és a készített interjúk elemzése révén a hazai városok helyi fejlesztési folyamatait mutatja be. Míg az előbbi a lehetőségek aspektusára (a helyi fejlesztések információs bázisának megfelelőségére), addig az utóbbi a folyamatok aspektusára (a helyi fejlesztési folyamatok döntés-előkészítési és döntéshozatali eljárásaira) összpontosít. A két tanulmány együttesen ad áttekintést a hazai megyei jogú városok helyi fejlesztési folyamatairól.

A kötet utolsó része a szegénységet állítja középpontba. A szegénység értelmezése és vizsgálata Amartya Sen munkásságában is kiemelt fókuszot kapott. Sen szegénységgel kapcsolatos élményei és eredményei (például az éhínségek okainak feltárása) jelentős szerepet játszottak a képességszemlélet kialakulásában. A képességszemléletben a szegénység nem egyszerűen az eszközök (pl. jövedelem) hiányát, hanem a képességektől való megfosztottságot jelenti.

A *hatodik tanulmány* a szegénység jelenségét a képességszemlélet alapján értelmezi. A így felállított elemzési keretet pedig arra használja, hogy a hazai megyei jogú városok helyi fejlesztési dokumentumainak egy speciális elemét, az antiszegregációs terveket elemezze. Ez nem teszi lehetővé a megyei jogú városok szegénységellenes tevékenységének általános értékelését, sem az antiszegregációs tervek tényleges megvalósulásának elemzését. Képet ad viszont arról, hogy a tervezők és döntéshozók hogyan gondolkodnak a szegénység- és szegregációellenes küzdelemről a városfejlesztés hivatalos tervezése során, és ez milyen viszonyban áll a szakirodalom által megkövetelt információs bázissal.

⁴ A magyar nyelvű terminológiával kapcsolatban rövid összefoglalást ad a kötet *1. melléklete*. A fogalmak részletes tartalmát a kötet *2. tanulmánya* tárgyalja: „A képességszemlélet alapjai”.

A *hetedik tanulmány* a szegénységkezelés folyamat-aspektusára koncentrálna. Azt a kérdést teszi fel, hogy a mélyszegény társadalmi csoportoknak van-e valós esélye részt venni a fejlesztési folyamatok alakításában, és ilyen értelemben saját soruk tevékeny előmozdítóivá válni. A tanulmány a képességszemlélet által javasolt deliberatív részvételi technikákra reflektál. Felhívja a figyelmet arra, hogy a mélyszegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők számára még a szakirodalom által jó példaként említett részvételi technikák sem jelentenek megoldást (miközben persze a hazai realitásoktól még e technikák alkalmazása is igen messze áll, nemhogy azok kritikai továbbgondolása a mélyszegények sajátos helyzetének megértése alapján).

A kötet zárófejezete, a *nyolcadik tanulmány*, a kutatási projekt eredményeinek tézisszerű összegzését nyújtja. Ezen összefoglalás igen hasznos lehet azok számára, akik főbb érveinkre és következtetéseinkre kíváncsiak. A fejezetben azonban csak a legfőbb eredmények ismertetésére és rövid kifejtésére szorítkozunk, azok részletes indoklása és elméleti, vagy empirikus alátámasztása itt nem jelenik meg. Azokhoz szükséges a kötet fejezeteinek tanulmányozása.

Kötetünket elsősorban a helyi fejlesztések iránt érdeklődő kutatói közösségnek, valamint a helyi fejlesztést aktívan alakító olyan szereplőknek (pl. tervezőknek, önkormányzati dolgozóknak, civil szervezeteknek) szánjuk, akik gyakorlati munkájuk során elméleti jellegű kérdésekbe is ütköztek, illetve érdeklődnek a helyi fejlesztési folyamatok tudományos jellegű elemzése iránt.

Kötetünk feltételezett olvasói tehát a helyi fejlesztések „szakértői” – értve ezalatt, hogy a helyi fejlesztések sikeréhez elengedhetetlen tudással, szakértelemmel bírnak. Ez a szakértelem igen sokféle lehet: a vonatkozó jogszabályok vagy az Európai Unió terminológiájának ismerete, a szegregátumokkal kapcsolatos terepi tapasztalatok, a városi környezetvédelem, avagy éppenséggel a kerékpárutak megfelelő kialakításának kérdésköre.

E szereplők számára a kötet határozott üzenettel szolgál. Kötetünk kritikával illeti a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos elméleti gondolkodást, és a helyi fejlesztések hazai gyakorlatát is. Ám a kritika mellett alternatívát is szeretnénk nyújtani. Ez persze nem azt jelenti, hogy kész receptet, vagy lépéssort javasolnánk. Inkább egy olyan szemlélet mellett érvelünk, amely segíthet az érvek rendszerezésében, és a válasszhoz vezető út megtalálásában.

Felhasznált irodalom

- Boda Zs. (2007): A fejlődés etikájáról. *Korunk*, 18, 5, pp. 7–28.
Pataki Gy. (1999a): A fejlődés gazdaságtana és etikája: Tisztelgés Amartya Sen munkássága előtt. *Kovács*, 2, 4, pp. 6–17.
Pataki Gy. (1999b): Amartya Sen a szabadságról. *Fordulat*, 3–4, pp. 76–93.
Robeyns, I. (2005): The Capability Approach: A Theoretical Survey. *Journal of Human Development*, 6, 1, pp. 93–114.

- Sen, A. K. (1979): The Welfare Basis of Real-Income Comparisons: A Survey. *Journal of Economic Literature*, 17, 1, pp. 1–45.
- Sen, A. K. (1982): *Choice, Welfare and Measurement*. The MIT Press, Cambridge, MA.
- Sen, A. K. (1993): Az egyéni szabadság mint társadalmi elkötelezettség. In Kindler J. – Zsolnai L. (szerk.): *Etika a gazdaságban*. Keraban Könyvkiadó, Budapest, pp. 26–44. Fordító: Ferge Zsuzsa.
- Sen, A. K. (1999a): A jövedelemelosztás etikai kérdései: nemzeti és nemzetközi szinten. In Csaba I. – Tóth I. Gy. (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Osiris Kiadó, Láthatatlan Kollégium, Budapest, pp. 195–218. Fordító: Bodon Judit.
- Sen, A. K. (1999b): A relatív szegény. *Esély*, 2–3, pp. 3–16. Fordító: Pik Katalin.
- Sen, A. K. (1999c): A közösségi döntések lehetőségességéről. In Csillag M. – Csorba G. (szerk.): *BKE Társadalomelméleti kollégium*. Fordulat, Műegyetemi Kiadó, Budapest, pp. 4–52. Fordító: Csillag Márton és Csorba Gergely.
- Sen, A. K. (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Európa Könyvkiadó, Budapest. Fordító: Hegedűs Judit.
- Sen, A. K. (2011): A fejlődés mint képességfejlesztés. In Scheiring G.–Boda Zs. (szerk.): *Globalizáció és fejlődés: kritikai fejlődéstanulmányok: szöveggyűjtemény*. Nemzeti Civil Alapprogram, Budapest, pp. 110–128. Fordító: Komoróczy Tünde, Scheiring Gábor és Csánó Szabina.
- Szelényi I. (2014): Variációk szegénység témára. In Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.): *Társadalmi riport 2014 – Tanulmánykötet*. Tárki, Budapest, pp. 629–635. Letölthető: <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b349.pdf>
- Titscher, S. – Meyer, M. – Wodak, R. – Vetter E. (2000): *Methods of Text and Discourse Analysis*. Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi.

Elméleti alapok

A képességszemlélet alapjai*

Gébert Judit

E tanulmány célja, hogy áttekintést nyújtson a képességszemlélet alapvető fogalmairól és az ezzel kapcsolatos szakirodalom jelenlegi állásáról. A képességszemléletet a Nobel-díjas Amartya Sen dolgozta ki a 90-es években és azóta számos szakterületen alkalmazzák. Ez a megközelítés elsősorban az emberi fejlődéssel, jólléttel, szegénységgel és társadalmi igazságossággal foglalkozik.

Tanulmányomban elsőként bemutatom a képességszemlélet központi fogalmait: a tevékenységet/állapotot, a képességet és az ágenciát. Ezt követően ismertetem a képességszemlélettel rivális társadalmi igazságossággal és emberi fejlődéssel foglalkozó elméleteket. A tanulmány harmadik részében a képességszemlélet felhasználási lehetőségeivel, a negyedik részében pedig a demokrácia és a társadalmi részvétel képességszemléletben betöltött szerepével foglalkozom. Végül kitérek a képességszemlélet korlátaira.

Kulcsszavak: képességszemlélet, emberi fejlődés, jóllét

1. Bevezetés

A képességszemlélet (*capability approach*) az egyik legtöbbet vitatott elmélet a kortárs társadalomtudományokban és a politikai tervezésben. A koncepciót a Nobel-díjas Amartya Sen dolgozta ki, akit az elmélet kidolgozásában számos kutató és döntéshozó követett. Az ezzel kapcsolatos szakirodalom az utóbbi néhány évtizedben exponenciálisan nőtt. Sen munkássága a társadalomtudományok több területén kifejtette a hatását: többek között a jólléttel, emberi fejlődéssel, szegénységgel, társadalmi igazságossággal kapcsolatos témákban. 2004-ben megalakult a *Human Development and Capability Association*, amely összefogja a témával foglalkozó kutatókat, negyedévente folyóiratot ad ki *Journal of Human Development and Capabilities* néven és évente konferenciát szervez.

2. A képességszemlélet központi fogalmai

A képességszemlélet bemutatását célszerű az elmélet két központi fogalmával kezdeni: a képességgel (*capability*) és a tevékenységgel/állapottal (*functioning*). Kezdem az utóbbival: „[a] »tevékenység/állapot« egy személy helyzetének a részletét

* E tanulmány a *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján* című doktori értekezésem 2. fejezetének rövidített változata (Gébert 2015).

reprezentálja – pontosabban azokat a különböző tevékenységeket, amelyeket sikerül végrehajtania, vagy amely állapotokat sikerül elérnie az élete során”¹ (Sen 1993, 31. o.). A képességszemlélet terminológiájában tehát a tevékenységek/állapotok olyan cselekvéseket (*doings*) és állapotokat (*beings*) jelentenek, amelyeket a személy vagy személyek értékelnek. A „tevékenység/állapot” kifejezés nagyon egyszerű dolgokra is vonatkozhat, mint például: megfelelően tápláltnak lenni, egészségesnek lenni, írni-olvasni tudni stb., de összetettebb tevékenységek/állapotok is elképzelhetőek, úgy mint diplomával rendelkezni, részt venni a közösség életében, önbizalommal rendelkezni, vagy szégyenkezés nélkül megjelenni a közösség előtt stb.²

„[A] »képesség« kifejezés a tevékenységek/állapotok alternatív kombinációira utal, amelyeket egy személy el tud érni, és amelyek közül választhat egy kollekciónak”³ (Sen 1993, 31. o.). Így a képességek jelentik az összes elérhető életmódot, amelyet egy személy folytathat, vagyis egy személy képességei megmutatják, hogy *ténylegesen* mit tud megtenni, illetve mivé tud válni. Másképpen fogalmazva: a képességek jelölik a *valódi* lehetőségeket vagy szabadságokat az életben, amelyekkel különböző tevékenységek/állapotok megvalósíthatóak. Jelentős kapcsolat van a tevékenységek/állapotok és a képességek között: a képességeket a tevékenységek/állapotok terében értékeljük, abban az értelemben, hogy egy képesség mindig egy tevékenységre/állapotra való lehetőség⁴.

A képesség alapú megközelítésben az élet minőségét az határozza meg, hogy milyen képességekkel (vagyis tényleges lehetőségekkel) rendelkezünk ahhoz, hogy elérjük a számunkra értékes tevékenységeket és rendelkezünk számunkra értékes

¹ „*Functioning* represents parts of the state of a person—in particular, the various things that he or she manages to do or be in leading a life.” Kiemelés eredetiben, saját fordítás.

² A „*functioning*” kifejezés talán az egyik legnehezebben magyarra fordítható terminus. Sen együttesen érti a *functioning* kifejezésen az egyén tevékenységeit (*doings*) és állapotait (*beings*). De amíg angol nyelven ugyanazzal az igével (például *achieve*) lehet használni mindkét kifejezést, addig a magyar nyelvben a tevékenységeket *végzi* az ember, az állapotokkal pedig *rendelkezik*. Azért nem tartom szerencsésnek a *functioning* kifejezés szimplán „tevékenységgel” való fordítását – ahogy azt Hegedűs Judit teszi (Sen 2003), mert olyan magyarul furcsán hangzó mondatokat eredményezhet, mint például: rendelkezem a diplomásnak lenni tevékenységgel. Azért döntöttem úgy, hogy a „tevékenység/állapot” szóösszetételt fogom használni, mert ez talán rávilágít a *functionings* kifejezés kettős jelentésére.

³ „The *capability* of a person reflects the alternative combinations of *functionings* the person can achieve, and from which he or she can choose one collection.” Kiemelés eredetiben, saját fordítás.

⁴ Sen korai munkáiban a képesség (*capability*) kifejezés nem ugyanazt jelentette, mint ahogy legtöbbször ma használják a szakirodalomban. A „képesség” kifejezés egy személy választási lehetőségeinek a *halmazára* vonatkozott, vagyis azokra a tevékenységekre/állapotokra *együttesen*, amelyekre tényleges lehetősége volt. Sen és munkatársai később kezdték el használni abban az értelemben, hogy a képesség *egy meghatározott* tevékenységre/állapotra való lehetőséget jelent, és nem azok halmazát. Ebben az értelemben egy személy lehetőségeinek a halmaza képességekből áll össze. Egy képesség pedig egy konkrét szabadságra vonatkozik (Robeyns 2005). Ebben a terminológiában a „szabadságok” (*freedoms*) kifejezés is hasonló, mint a „képesség” kifejezés. Vagyis egyes számban egy konkrét tevékenységre/állapotra való szabadságot jelent. Például: politikai részvétellel való szabadság. Többes számban több tevékenységre/állapotra való lehetőségeket, azok halmazát jelenti.

állapotokkal. Ennek következtében bármely fejlődési folyamat célját úgy határozhatjuk meg, mint a képességek kiterjesztését (Sen 1999b).

Sen kiemelt jelentőséget tulajdonít az eszközök és a célok közötti különbségtételnek. Sen élesen elválasztja az emberi fejlődés eszközeit a fejlődés céljaitól (Sen 1995, Sen 1999b, Robeyns 2005). Például: a táplálék eszköz ahhoz, hogy elérjem a megfelelően tápláltság tevékenységét/állapotát. Míg a célnak, vagyis az értékes tevékenységnek/állapotnak (a példában a megfelelően tápláltságnak) intrinzikus értéke van (más dolgoktól függetlenül is van értéke), addig az eszköznek (a példában a tápláléknak) csupán instrumentális érték tulajdonítható. Vagyis nem azon van a hangsúly, hogy milyen eszközökkel rendelkezünk, hanem azon, hogy azokkal az eszközökkel mit tudunk kezdeni.

Annak eldöntése, hogy mi számít eszköznek és mi célnak nem mindig egyértelmű egy elemzés során. Például az oktatás egyrészt lehet eszköz, mert általa az egyénnek jobb esélyei vannak a munkapiacra, nagyobb hozzáadott értéket tud előállítani, de önmagában cél is lehet a „tanulni lenni”. Az tehát, hogy mi számít a képességszemléletben célnak, vagy eszköznek mindig értékelés kérdése (Robeyns 2005).

Habár az eszközök és célok közötti különbség éles hangsúlyozása első pillantásra fölöslegesnek is tűnhet – ha rendelkezem a táplálékkal, akkor el tudom érni a megfelelően tápláltság állapotát –, Sen szerint ez sem egyéni, sem társadalmi szinten nem ilyen egyszerű. Azt, hogy milyen mértékben tudom a rendelkezésemre álló eszközeimet értékes tevékenységekké és állapotokká konvertálni, különböző átváltási tényezők befolyásolják (Sen 1995, Sen 1999b, Robeyns 2005). A példánál maradva: hogy egy adott élelemmennyiséggel megfelelően táplált leszek-e, az függ többek között a fizikai állapotomtól, és egyéb személyes jellemzőimtől. Egy gyermeket váró nő nem lesz megfelelően táplált ugyanazzal a mennyiségű étellel, mint amikor még nem várt gyermeket. Egy magas, testes férfi sem lesz megfelelően táplált azzal a mennyiségű táplálékkal, amely egy alacsony vékony nő számára elegendő. Társadalmi szinten ez ugyanúgy igaz: bizonyos mennyiségű élelem elegendő lehet egy meleg éghajlaton élő közösség számára, ám ugyanez kevésnek bizonyulhat a hideg éghajlat alatt élőknek. Hogy mindenki megfelelően táplált lesz-e a társadalomban még olyan tényezőktől is függ, mint az élelem társadalmon belüli eloszlása. Különböznek ugyanis a társadalmi normák, amelyek befolyásolják ezt az eloszlást. Gondoljunk például arra, hogy Indiában a helyi szokásoknak megfelelően a leánygyermek részesül utoljára az ételből a családi asztalnál, ami sokszor azt jelenti, hogy jóval kevesebb jut neki, mint fiútestvéreinek (Sen 1999b).

Azok a befolyásoló tényezők, vagy seni kifejezéssel *átváltási tényezők* (*conversional factors*), amelyek módosítják egy eszköz felhasználási lehetőségeit, igen sokfélék lehetnek. Íme Sen listája (Sen 1999b, 70–71. o.):

1. *Személyes különbségek*, úgy mint fizikai, személyiségi jellemzők, életkor, nem, fogyatékoság, betegség, intelligencia stb. Például egy mozgássérült személynek több jövedelemre van szüksége, hogy megvásárolja a mobilitásához szükséges eszközöket (mondjuk egy kerekesszéket), mint egy egészséges embernek, akinek erre nincs szüksége.
2. *Környezeti tényezők*, úgy mint klíma, talajminőség, ivóvíz minősége, a szennyezettség mértéke stb. Más életminőséget tud valaki elérni, ha jövedelme jelentős hányadát a fertőzések és szennyezések elkerülésére kell költenie, mintha tiszta, egészséges környezetben él.
3. *Társadalmi klíma*, úgy mint társadalmi normák, szociális háló, tanulási lehetőségek, bűnözés jelenléte, diszkrimináció, hatalmi viszonyok, társadalmi intézmények, jogrendszer stb. Ahogy a társadalmi tőkével és intézményekkel kapcsolatos szakirodalom is hangsúlyozza: a társadalmi környezet jelentős hatással van az egyén lehetőségeire az adott közösségben. Például a nemi diszkrimináció befolyásolja a nők munkapiaci lehetőségeit, vagy a közoktatás minősége a gyerekek továbbtanulási, elhelyezkedési lehetőségeit.
4. *Viszonyítási különbségek*, vagyis az egyén társadalomban betöltött helyzete más egyénekhez, más társadalmakhoz képest. Például, ha valaki relatíve szegény egy gazdag közösségben, akkor nem biztos, hogy el tud érni olyan tevékenységeket/állapotokat, mint részt venni a közösség életében, vagy szegyenkezés nélkül megjelenni mások előtt, habár a jövedelme esetleg nem teszi abszolút mértékben szegénnyé. Egy bizonyos közösséghez tartozáshoz, a szegyenkezés nélkül való megjelenés eléréséhez más javak (IT eszközök, ruházat stb.) szükségesek egy szegény és más egy gazdag közösségben.
5. *Családon belüli eloszlás*, vagyis annak a kérdése, hogyan oszlik meg a jövedelem a család kereső és nem-kereső tagjai között. Az ázsiai országokban például rendszerint a leánygyermek élelmezésére, oktatására jóval kevesebbet költenek, mint a fiúgyermekéire. De gondolhatunk arra is, hogy milyen nagymértékben befolyásolja egy fiatal életét az a tény, hogy a családja finanszírozza-e a felsőoktatási tanulmányait.

Az átváltási tényezők tulajdonképpen azt a környezetet, amelyben egy eszköz vagy erőforrás felhasználása történik és az eszközt használó személyt jellemzik. Ezért van üzenete az átváltási tényezők vizsgálatának a közgazdaságtan számára, amelyet általában a szűkös erőforrások elosztásaként fognak fel (Samuelson–Nordhaus 2009). Az a tény tehát, hogy az embernek lehetősége van-e valamilyen értékes tevékenység/állapot végzésére/elérésére két dologtól függ: a rendelkezésre álló eszközeitől és az átváltási tényezőktől. A kettő együtt, az eszközök és átváltási tényezők alkotják az emberek képességeit. A képességek fogalma tehát az eszközök

felhasználási lehetőségeit mutatja meg, de nem mond semmit arról, hogy az egyén melyik felhasználási lehetősége mellett dönt ténylegesen.

A képességszemléletben legalább kétféle értelemben fontos, hogy az egyén dönthet bizonyos lehetséges tevékenységek/állapotok, képességek között. Egyrészt a képességszemlélet önmagában nem foglal állást a tekintetben, hogy mely tevékenységek/állapotok értékesek, hanem ezt az értékelést és döntést az egyénre bízta. Sen elismeri, hogy az embereknek különféle céljaik és értékeik lehetnek, amelynek érdekében mozgósítani akarják az eszközeiket, így nehéz lenne kívülről bármit is állítani arról, hogy mik a jó élet összetevői az egyes egyének számára (Sen 1999b).

Másrészt a választási lehetőség fogalma azért is fontos a képességszemléletben, mert egy ember tulajdoníthat jelentőséget azoknak a tevékenységeknek/állapotoknak is, amelyekkel *nem* él. Például: a napi 700 kalóriát fogyasztó fotómodell és a napi 700 kalóriát fogyasztó koldus ugyanazt a tevékenységet/állapotot végzi/éri el, de míg a fotómodellnek lehetősége lenne rá, hogy többet fogyasszon, addig a koldusnak nincs. Vagyis egy ember jólléte nem csak az *elért eredményektől*, elért értékes tevékenységektől/állapotoktól (*achievements*) függ, hanem az *eredmények elérésére való lehetőségtől* (*freedom to achieve*) is.

A képességszemlélet tehát két értelemben is pluralista. Egyrészt az emberek nagyon különböző célokkal, értékekkel és világnézettel rendelkeznek, amely alapján értékelnek tevékenységeket, vagy állapotokat. Másrészt az emberek különbözőek annak tekintetében is, hogy az eszközeiket milyen módon tudják a céljaik elérésének szolgálatába állítani (Robeyns 2005, Gasper 2007).

A képességszemlélet fókuszában az áll, hogy az emberek mit tudnak ténylegesen véghezvinni az életük során. Az elmélet arra ad egyfajta elemzési keretet, hogy mit jelent az emberi jóllét, vagy emberi fejlődés és milyen információkra van szüksége az elemzőnek, illetve a döntéshozónak, hogy teljes képet alkothasson egy társadalom jóllétéről (Sen 1999b, Nussbaum 2000).

3. Képességszemlélet és alternatívái

Annak érdekében, hogy megértsük a képességszemlélet jelentőségét, mindenképpen érdemes összehasonlítani más társadalmi-gazdasági értékelésre alkalmas elméletekkel, és elhelyezni a közgazdaságtan részdiszciplínái között.

3.1. Jólét és jóllét fogalma a közgazdaságtanban

Először szükségesnek tartom tisztázni a *jólét*, *jóllét* és *jóléti közgazdaságtan* szóhasználatát. A jóllét (*well-being*) az egyes ember tág értelemben vett jól levésére vonatkozik. Vagyis nagyjából abban ragadható meg, hogy milyen választ ad a „hogy

vagy?” kérdésre. Eszerint: egy ember jól van, ha nem beteg, rendelkezik a számára fontos erőforrásokkal, emberi kapcsolatokkal, lehetőségekkel stb. A jólét (*welfare*) ezzel szemben szűkebb, technikai értelemben vett terminus, amelyet haszonelvűség elméleti keretében használnak a preferenciák kielégítésének mértékére (Hausman–McPherson 1997). A jóléti közgazdaságtan (*welfare economics*) kezdetben kizárólag a haszonelvű megközelítést alkalmazta (innen a neve), azonban ennek megújítása során a kutatók egyre kevésbé ragaszkodtak a preferenciákban való gondolkodáshoz és más tényezőket is kezdtek figyelembe venni. Így tulajdonképpen ma már jólléti közgazdaságtannak (*well-being economics*) kellene nevezni a diszciplínát, noha az általános szóhasználatban megmaradt a jóléti jelző. Így azokat a szerzőket is – köztük Sent is – ide lehet sorolni, akik jólét helyett jólléttel foglalkoztak.

A képességszemlélet tulajdonképpen a 20. század közepén uralkodó neoklasz-szikus paradigmával és a korszakban nagy teret hódító jóléti közgazdaságtannal szemben lép fel a 20. század végén. Sen az 1998-ban kapott Nobel-díjja is a jóléti közgazdaságtan megújításáért kapta. Azáltal, hogy a képességszemlélet fókuszában nem az anyagi javak, hanem a tényleges lehetőségek állnak; szemben áll a neoklasz-szikus jóléti paradigmával, amely elsősorban a reáljövedelem mértékére koncentrál.

A képességszemlélet másik előzménye az úgynevezett fejlődési gazdaságtan (*development economics*), amely elsősorban fejlődő országok gazdaságával foglalkozik. Sen világbanki közgazdászként a gyakorlatban is megtapasztalhatta, hogyan működnek a fejlődő országok gazdaságai, ezért példáinak többsége is ezekből az országokból való.

A képességszemlélet előzményeként és/vagy alternatívájaként a jóléti közgazdaságtanban a következő elméletek relevánsak (Hausman–McPherson 1997, Alkire et al. 2008, Sen 1999b): hasznosság alapú jólételemletek, erőforrások, alapvető javak és alapvető szükségletek elméletei.

Ezek a jólléti elméletek jelentik a mércét, amely alapján időben, vagy térben különböző társadalmakat és egyéneket szokás összehasonlítani. Növekedett-e az összhassznosság, kisebb vagy nagyobb-e az alapvető javakkal való ellátottság stb. A szakirodalomban a hasznosság, erőforrások, javak, vagy képességek összefoglaló neve a *társadalmi előny(ök)* (*social advantages*). Különféle társadalmi előnyök alapján lehet személyközi összehasonlítást végezni, vagyis arról állításokat tenni, hogy a társadalom mely tagjai vannak jobb, vagy rosszabb helyzetben (Kymlicka 2002). A társadalmi előnyöknek üzenete van a politikai döntéshozó számára. Vagyis normatív keretet adnak arra vonatkozóan, hogy mit kell egy társadalomban növelni.

A képességszemlélet a társadalmi előnyöket vizsgáló elméletek között speciális helyet foglal el, mert egyaránt elutasítja mind a mentális állapotokra hivatkozást (lásd korai haszonelvűség), mind a materiális eszközökre (erőforrások, alapvető javak, alapvető szükségletek) való hagyatkozást az emberi fejlődés értékelése során.

Sen maga elismeri a többi társadalmi előny megfogalmazásának a létjogosultságát. Nem azt állítja, hogy ezek helytelenek, hanem csupán arra igyekszik rávilágítani, hogy ezek az elméletek *nem elegendők*, ha valaki az emberek jóllétéről akar

beszélni (Sen 1999b, Sen 2005). Sen műveiben megmutatja, hogy egyik releváns jólléti alternatív elmélet sem foglal magába olyan mennyiségű információt, amely normatív szempontból elegendő lenne egy ilyen értékeléshez. Másképp fogalmazva: ezek az elméleti koncepciók ignorálnak olyan információkat az értékelésből, amelyekre egy másik normatív elméleti keret szerint (vagy akár a morális intuícióink szerint) szükség lenne egy jólléti értékelésben. Vagyis seni fogalom szerint ezeknek az elméleteknek túlságosan szűk az *információs bázisa*:

[E]gy értékelés információs bázisa behatárolja azokat az információkat, amelyekről az értékelés eredménye közvetlenül függ. Emellett – és ez legalább annyira fontos – kizár minden más információt, amely befolyásolhatná az értékelés helyességét; függetlenül attól, hogy a kizárt információ igaz-e, vagy hamis (Sen 1995, 73. o.).

A következőekben először röviden ismertetem a jóléti közgazdaságtan releváns koncepcióit (haszonelvűség, alapvető javak, erőforrások, alapvető szükségletek elméleteit), majd bemutatom, hogy ezek milyen problémával szembesülnek. Vagy azért, mert inkonzisztensek, vagy azért, mert szűk információs bázissal rendelkeznek.

3.2. Haszonelvűség és jólétiség

A jóléti közgazdaságtant a 20. század közepén az *utilitarizmus*, vagy haszonelvűség koncepciója uralta. Olyan nevek kapcsolhatóak ide, mint Alfred Marshall, Arthur Cecil Pigou, vagy Vilfredo Pareto (Landreth 1976). Az utilitarizmus szerint kizárólag az elért hasznosság számít meghatározó információnak, ez alkotja az információs bázisát, ebből indul ki a helyzet felmérése során, vagy egy társadalmi döntés értékelésekor.

A klasszikus haszonelvűségben ez a hasznosság valamilyen pozitív mentális állapot: öröm, élvezet vagy boldogság érzete (Mill 1859/1980)⁵. A klasszikus haszonelvűség egyik módosított változata a preferencia-utilitarizmus, vagy *jólétiség* (*welfarism*), amelyben a hasznosság nem mentális állapot, hanem az egyén preferen-

⁵ A mentális állapotot középpontba állító utilitarizmus rokon a szubjektív jóllétről szóló elméletekkel (Hausman–McPherson 1997). A szubjektív jóllét koncepciója is az egyének mentális állapotaira vonatkozik, úgy mint boldogság, elégedettség, pozitív érzések, mint öröm, büszkeség, vagy negatív érzések, mint aggodalom és fájdalom. A boldogsággal kapcsolatos mérések ma már a közgazdaságtan szerves részét képezik és a hagyományos, főáramú folyóiratokban is teret kap a téma (Lelkes 2014). A jóllét mérésével foglalkozó Fitoussi Jelentés is részletesen foglalkozik a szubjektív jólléttel és amellett érvel, hogy lehetséges tartalmas és megbízható információkat összegyűjteni az egyének mentális állapotairól (Stiglitz et al. 2009). E szerint a szubjektív jólléttel kapcsolatos kutatások nem csak a jóllét mértékéről adnak számot, hanem segíthetnek megérteni a jóllét egyes elemeinek (például jövedelem, vagy más anyagi feltételek) szubjektív jóllétre gyakorolt hatását is.

ciáinak kielégítése. Ebben az elméletben már nem a boldogság, vagy vágykielégítés a mérce, hanem az adott személy preferenciáinak megnyilvánulása. Az elmélet azzal a feltételezéssel él, hogy ha egy személy inkább választja x , mint y helyzetet, akkor számára az x helyzet nagyobb hasznossággal bír, mint az y (Hausman–McPherson 1997). Így kikerülhetőnek tűnik az a probléma, hogy össze kelljen hasonlítani különböző mentális állapotokat, mint vágy, vagy boldogság. Egyszóval a modern közgazdaságtan jólléti koncepciójában nem egy mentális állapot eléréséről van szó, hanem az egyén preferenciáinak kinyilvánításáról és annak kielégítéséről⁶.

A 20. századi jóléti közgazdaságtant, politikaelméletet és erkölcsant inkább a jólétiség határozta meg és nem a mentális állapotokra való hivatkozás. A közgazdászok számára az elmélet vonzerejét többek között az adta, hogy az könnyen formalizálható, függvényekkel leírható (Williams–Sen 1982, Hausman–McPherson 1997). A jólétiség az alapja a mikroökonómiának és makroökonómiának, amely mind a mai napig meghatározza a közgazdász képzések kötelező tantárgyait.

Az utilitarizmus lényegét négy pontban lehet összefoglalni (Hausman–McPherson 1997, Sen 1999b, Krémer 2004):

- A cselekvések kizárólag a következményei alapján minősülnek jónak, vagy rossznak. Semmi más nem számít. Egyszerűen azok a jó cselekvések, vagy társadalmi döntések, szabályok, és intézmények, amelyek a legjobb következményekhez vezetnek.
- A következmények mérlegelésénél egyedül az okozott hasznosság, vagy kár mértéke számít. Minden más irreleváns.
- A várható hasznosság vagy kár kalkulálásakor senkinek a haszna nem számít fontosabbnak a másikénál. Minden ember jóléte egyenlő mértékben fontos.
- Különböző emberek, társadalmi csoportok esetében jelentkező hasznosságot aggregálni kell annak érdekében, hogy az egész csoport hasznosságát megkapjuk.

Az alkalmazott közgazdaságtanban kielégített preferenciák és hasznosság helyett a közgazdászok a reáljövedelmet használják egyfajta tökéletlen proxy-ként, vagy a hasznosság helyettesítőjeként. Ez azt az előnyt is megadja a közgazdászok számára, hogy az emberek hasznossága kardinális skálán összehasonlíthatóvá válik. Ezért szembesülünk azzal, hogy amikor a közgazdászok társadalmak, államok jóllétéről beszélnek, gyakran használják a reáljövedelem mutatókat és azok tényezőit.

A szakirodalom hemzseg a haszonelvűséggel kapcsolatos problémáktól. A következőekben megpróbálom ennek rövid összefoglalását adni, habár lehetetlennek tűnik, hogy mindenre kitérjek. Sen szerint az utilitarizmus az oka annak, hogy a jólé-

⁶ Habár a közgazdászok hajlamosak csúsztatni és időnként szinonimaként használni a preferenciakielégítés és boldogság fogalmait (Hausman–McPherson 1997).

ti közgazdaságtan a 20. század végére egyre népszerűtlenebbé vált, „[e]gy kicsiny dobozba került, elválasztva a közgazdaságtan többi részétől”⁷ (Sen 2005, 29. o.).

(1) Az első bíráló a haszonelvűségnek speciálisan arra a változatra vonatkozik, amely a legnagyobb összboldogságot tartja szem előtt, vagyis amelyben az egyének mentális állapotai számítanak legfontosabb értéknek. *A „jó élet” ugyanis több, mint kellemes mentális állapotok sorozata.* Ezt a problémát a legszemléletebben Nozick gondolat kísérlete támasztja alá (Nozick 1974). Képzeljünk el egy tapasztalat-gépet (*experience machine*), amely minden elképzelhető kellemes élményhez juttatja azt, ki ráköti magát. Aki egyszer rácsatlakozott, az nem fogja észrevenni, hogy ő géphez van kötve, a gép által szerzett tapasztalatok szubjektív perspektívából nem különböztethetőek meg a való életben szerzett tapasztalatoktól. Rákötneünk-e magunkat egy ilyen gépre? Nozick a természetes emberi intuícióra hivatkozva úgy gondolja, hogy a válasz nem. Úgy gondolja: többet jelent ténylegesen megtenni valamit, mint pusztán egy megfelelő tudatos tapasztalattal rendelkezni.

Továbbá Sen szerint a vágykielégítés, vagy boldogság nem elég részletes mércéje egy ember jóllétének:

A jóllét végül értékelés kérdése, amíg a boldogság, vagy vágykielégítés értékes lehet egy személy jólléte szempontjából, külön-külön vagy együtt nem tükrözik jól a jóllét értékét⁸ (Sen 2005, 46. o.).

Jólléti szempontból azok a dolgok számítanak, amelyeket egy személy valamilyen szempontból értékesnek tart. A vágyak, vagy a boldogság érzése, csak következménye annak, hogy egy személy mit tart értékesnek.

Ráadásul emberek mentális állapotait összehasonlítani, megmérni egy döntéshozó számára igen nehéz. Ezért is fordult a közgazdaságtan és a kortárs politikaelmélet inkább a preferenciákban megfogalmazott haszonelvűség – jólétiség koncepciója – felé, amelyre a következő bírálatok vonatkoznak.

(2) A jólétiség koncepciójának másik problémája az, hogy *egyedüli mércének az egyéni hasznosságokat tartja.* Ennek következtében figyelmen kívül hagy minden más értéket: az alapvető emberi jogokat, a morális köteleességeket vagy a szabadságot. Például egy állam döntéshozói dönthetnek úgy haszonelvű alapon, hogy nincs köteleességük visszafizetni az állami nyugdíjalapok összegét a befizetőknek, mert a pénzösszeg számára találtak egy nagyobb hasznosságot eredményező felhasználást.

⁷ „It has been put into an arbitrarily narrow box, separated from the rest of economics.” Saját fordítás.

⁸ „Well-being is ultimately a matter of valuation, and while happiness and the fulfilment of desire may well be valuable for the person's well-being, they cannot – on their own or even together – adequately reflect the value of well-being.” Saját fordítás.

Sen szerint a jogok és a szabadság eliminálása a társadalmi döntésekből morálisan megkérdőjelezhető következményekhez vezethet: „[é]sszerű dolog a boldogságot figyelembe venni, de nem akarunk szükségképpen boldog rabszolgák vagy örömtias vazallusok lenni”⁹ (Sen 1999b, 62. o.).

(3) A jólétiség koncepciója az elért aggregált összhasznosságot (vagy a társadalmi összhasznosság átlagát) veszi figyelembe, ennek következtében *figyelmen kívül hagyja a hasznosság egyének közötti megoszlását*. Így igazolhat olyan társadalmi helyzeteket is, amelyben a társadalom szűk rétege birtokolja az összvagyon legnagyobb részét, szegénységben és kilátástalanságban hagyva a társadalom nagyobbik felét (Sen 1999b, Rawls 1991). Rawls szerint ugyan lehetséges egy emberen belül összegezni az egyéni hasznokat és költségeket (mondjuk a sörvívásból és sós mogyoróvívásból eredő hasznokat és a másnaposságból eredő költségeket), azonban tévedés azt gondolni, hogy ezt társadalmi szinten is meg lehet tenni, mert az utóbbi esetben előfordulhat, hogy különböző egyének viselik a költségeket és a hasznokat.

(4) A jólétiség és ezzel együtt a neoklasszikus közgazdaságtan elmélete a következő feltevésekkel él az emberek preferenciáját illetően: az emberek preferenciái konzisztensek, változatlanok és a preferencia tárgya az egyén önérdekének felel meg (Hausman–McPherson 1997).

Azonban ezek az *axiómák több ponton is támadhatóak*. A való világban azt tapasztaljuk, hogy az emberek preferenciái távolról sem konzisztensek, sőt sokszor ellentmondanak egymásnak. Például: ha valakinek egyaránt preferenciája van a dohányzás okozta élvezetre és a dohányzásról való leszokásra. Ezen kívül az egyén preferenciái időben sem állandóak. Például: valaki gyermekkorában szerette a spenótot, most már ki nem állhatja. Vagy: valaki egy ideig támogatja egy atomerőmű bővítését, de a fukushimai baleset után meggondolta magát. Ráadásul az embernek lehetnek önmagára, vagy másokra káros preferenciái is, amelyek morális szempontból megkérdőjelezhetőek. Például, ha valakinek az a vágya, hogy felrobbantsa a World Trade Centert, vagy dörzspapírral törölközzön fürdés után.

Az önérdek fogalma is nehézségekkel küszködik. Előfordulnak információhiányos esetek, amikor azért gondolok valamit a magam számára hasznosnak, mert nem rendelkezem elég információval. Például, ha éhes vagyok, érdekem megenni az elém tálalt ínycsiklandó ételt, de ha megtudnám, hogy mérge van benne, már másképp vélekednék a helyzetről. Ráadásul az ember *szűken* felfogott önérdekébe nehezen férnek bele azok a preferenciák, amelyek mások jóllétére vonatkoznak. Például: ha valaki fontosabbnak tartja a gyermekei jóllétét a magáénál. Vagy egy ember díjazhat olyan eseményeket, dolgoknak előfordulásait, amelyek nincsenek közvetlenül hatással a saját hasznosságára. Például, ha valaki boldogságot érez a felett, hogy egy távoli ország elnyerte a függetlenségét, a WWF megmentette a foltos hiúzt a kihalástól, vagy kedvenc focicsapata megnyerte a bajnokságot (Sen 1977). Az említett

⁹ „It is sensible enough to take note of happiness, but we do not necessarily want to be happy slaves or delirious vassals.” Saját fordítás.

problémákon kívül a gazdaságpszichológia szakirodalma még számos más nehézséget is fel tud sorakoztatni (lásd például Garai 2003).

(5) Sen szerint a *személyközi összehasonlításokban a vágykielégítés mércéje torzító lehet*. Egy reménytelen koldusnak, vagy elnyomott bevándorló munkásnak helyzetéből fakadóan kevesebb vágya van, mintegy hozzászoktatja magát a nélkülözéshez. Sen szerint, ha csak a hasznosságra, vagy kielégített preferenciákra koncentrálnunk, akkor nagyon lehatároljuk a nyomor interperszonális összehasonlítását. Ugyanis antropológiai tény, hogy az emberek vágyai igazodnak körülményeikhez. Például az elnyomott nők szellemileg kondicionálhatják magukat arra, hogy nincs beleszólásuk a politikai folyamatokba. Ez egy természetes pszichológiai tulajdonság (egyfajta „savanyú a szőlő” effektus), amely segíti elviselni az emberek rossz, kilátástalan életkörülményeit. Ahogy Sen fogalmaz:

A hátrányos helyzetűek pusztán az életben maradás szükségessége folytán rendszerint beletörődnek nyomorukba, és ennek eredményeképpen talán elvesztik bátorságukat, hogy radikális változásokat követeljenek, sőt vágyaikat és elvárásaikat ahhoz igazítják, amit kisigényűen elérhetőnek vélnek¹⁰ (Sen 1999b, 63. o.).

Ezt a jelenséget Sen szellemi kondicionálásnak nevezi. Kizárólag a vágyak alapján nem lehet meghatározni ki él nyomorban, hátrányos helyzetben, mert a szellemileg kondicionált, szerény igényű ember vágyát könnyebb kielégíteni, mint azét, aki luxushoz szokott.

(6) Az utilitarista felfogás előnye, hogy számba veszi egy döntés lehetséges kimeneteleit, egy szociális intézkedés eredményét. Azonban a gyakorlatban ez igencsak nehézkes (Kymlicka 2002). Anélkül, hogy bármilyen rendszerelméleti megállapításra hivatkoznék, ki lehet jelenteni, hogy a társadalom, a gazdaság rendkívül összetett rendszer, ahol egy *beavatkozás hatásai igencsak bizonytalanok*. Gondoljunk például a napjainkban nagy vitákat kavart atomerőművek esetére, amelyek hosszú távú hatásai nehezen jelezhetőek előre.

Összefoglalva: a haszonelvűség, amely sokáig a jóléti közgazdaságtan meghatározó kerete volt mára veszített jelentőségéből, azonban még mindig hatást gyakorol a főáramú közgazdaságtani gondolkodásra. A fentebb felsorolt problémák miatt tartja Sen a haszonelvűséget szűk információs bázissal rendelkező elméletnek, amely ennél fogva kevésbé alkalmas arra, hogy a jólétet megragadja. Sen szerint a haszonelvűség legtöbb problémájára a képességszemlélet megoldást tud kínálni (Sen 1999b).

¹⁰ „The deprived people tend to come to terms with their deprivation because of the sheer necessity of survival, and they may, as a result, lack the courage to demand any radical change, and may even adjust their desires and expectations to what they unambitiously see as feasible.” Saját fordítás.

3.3. Erőforrások, eszközök alapvető javak és alapvető szükségletek

A képességszemlélet azokkal az elméletekkel szemben is új perspektívát nyújt, amelyek az erőforrások, vagy alapvető javak feletti rendelkezést hangsúlyozzák (Rawls 1971, Stewart é. n.). Ezekben az elméletekben az a közös, hogy szubsztantíve állítanak valamit arról, mit jelent a jóllét és az nem az emberek egyéni preferenciáin, vagy választásain múlik.

A legjelentősebb ilyen elméletek a következők: *alapvető javak* (*primary goods*) elmélete (Rawls 1971), *erőforrások* (*resources*) elmélete (Dworkin 2000), *alapvető szükségletek* (*basic needs*) elmélete (Stewart é. n., Max-Neef 1993).

Az *alapvető javak* eszközök ahhoz, hogy egy egyén teljes életet élhessen egy társadalomban. Rawls szerint ezek a következők: szabadság, jog, hatalom, lehetőség, jövedelem, vagyon és az önbecsülés társadalmi alapjai (Rawls 1971). Függetlenül attól, hogy az egyénnek milyen konkrét céljai vannak, e javakra biztosan szüksége lesz az elérésükhöz. E javak felsorolásának a sorrendje egyúttal fontossági sorrendet is takar, vagyis a szabadsággal, jogokkal való rendelkezésnek elsőbbsége van a jövedelemhez, vagyonhoz és az önbecsülés társadalmi alapjaihoz képest. Ez a koncepció Rawls igazságossági elméletének a része, amely alapvetően liberális alapokon nyugszik. Rawls szerint az alapvető javak adják meg a gazdasági jóllét fokát egy társadalomban.

A dworkini definíció szerint az *erőforrások* egyénileg birtokolt, személytelen eszközöket jelentenek, mint például természeti javak, vagy mesterségesen előállított jószágok (Dworkin 2000). A személyes tulajdonságok és az ízlés nem része az így felfogott társadalmi előnyöknek. Dworkin szerint akkor igazságos egy társadalom, ha mindenki elégedett a saját erőforráskosarával és nem gondolja azt, hogy a másik ember érdemtelenül rendelkezik a rá jutó erőforrásokkal.

Az *alapvető szükségletek* koncepciója az egyén legfontosabb szükségleteit próbálja meg megragadni, úgy mint élelem, ivóvíz, biztonság, lakhatás stb. (Max-Neef 1993)¹¹. Több ilyen lista létezik, amely vagy elméleti alapon, vagy empirikus kutatások alapján állapítja meg, mi tartozik az ember alapvető létszükségletei közé¹².

Mindegyik jóllét koncepciónak vannak ellenzői a szakirodalomban, akik számos kritikával illetik ezeket az elméleteket (Hausman–McPherson 1997, Kymlicka 2002). Ezek közül most csak annak van jelentősége, hogy a képességszemlélethez képest ezek az elméletek mennyiben mondanak mást az emberi jóllétről.

Szerintem az erőforrások különböző koncepciói ellen és a képességszemlélet mellett a következő érv a legerősebb: az erőforrások csak eszközei a jóllétnek és nem önmagukban vett célok. Amikor a jóllétet mérjük fel, az elérhető cselekvések és állapotok számítanak valójában és nem csak az eszközök, amelyek segítségével el lehet

¹¹ Ez egy elegendőségelvű (*sufficientarianism*) megközelítést takar, amely szerint mindenkinek joga van elegendő mennyiségű jószágra ahhoz, hogy túléljen egy társadalomban (Kymlicka 2002).

¹² Ehhez a koncepcióhoz nagyon hasonlóak azok az empirikus kutatások, amelyek megpróbálják meghatározni, hogy az ember boldogságához milyen univerzálisnak tekinthető tényezők járulnak hozzá (Layard 2006).

érni ezeket a célokat (Sen 1999b, Sen 1995). Vagyis a jóllétet az emberek céljai, rendelkezésre álló lehetőségei és nem az eszközei felől kell megérteni. Elsősorban nem az számít, hogy milyen eszközökkel rendelkeznek az emberek, hanem, hogy az eszközök mit tesznek lehetővé az emberek számára (Alkire 2007, Robeyns 2005). Az eszköz és cél között pedig ott vannak a már említett átváltási tényezők, amelyek befolyásolják, hogy az emberek milyen tényleges célokat tudnak az eszközökkel elérni.

Tehát a képességszemlélet információs bázisa legalább annyiban szélesebb az eszközök (úgy mint alapvető javak, erőforrások, vagy alapvető szükségletek) koncepciójának információs bázisánál, hogy figyelembe veszi az emberi külső és belső különbözőségeket, amelyek alakítják, hogy egy ember mit érhet el az eszközeivel.

4. A képességszemlélet felhasználási lehetőségei

A képességszemlélet vonzereje többek között abban rejlik, hogy nyitott elmélet, amely önmagában nagyon sok nyitva hagyott kérdéssel rendelkezik. Ezért is nevezi a szakirodalom inkább szemléletnek (*approach*) és nem elméletnek (*theory*) (Robeyns 2005). A képességszemlélet sokkal inkább értékelési keret, mint bizonyos társadalmi jelenségek magyarázatát nyújtó elmélet. A legfőbb üzenete a politikai döntéshozatal számára talán az, hogy felhívja a figyelmet az egyes döntések emberek életére gyakorolt hatására, arra, hogy a döntések nyomán emberek mit tudnak kezdeni az eszközeikkel és milyen tényezők akadályozzák őket ezek használatában (Robeyns 2006, Alkire et al. 2008).

A képességszemlélet alapvetően sokszínű szemlélet, többféle dimenzió bevonását igényli. Alkire szerint a képességszemlélet alkalmazása egy társadalmi jelenségre a sokszínűség miatt inkább művészet, mint tudomány (Alkire 2007). Ideális esetben egy képességszemlélettel kapcsolatos kutatás ezért interdiszciplináris, a kutatócsoport sok kutatóból áll, akik többféle tudományterületen jártasak.

A képességszemlélet jelenlegi szakirodalmában a következő fő felhasználási lehetőségeket tudom egymástól elkülöníteni:

1. Országok, térségek emberi fejlődésének mérése.
2. Fejlődő országok fejlesztési projektjeinek értékelése/tervezése.
3. Szegénység értékelése a fejlett és fejlődő országokban.
4. Technológiák hatása az emberi fejlődésre.
5. Testi, szellemi fogyatékossgal élők helyzetének vizsgálata.
6. Nemi egyenlőtlenségek értékelése.
7. Gazdaságpolitikai döntések értékelése.
8. Társadalmi normák vizsgálata.

(1) *Országok, térségek emberi fejlődésének mérése.* Már a 60-as években elkezdődött az a folyamat, amely egy társadalom értékelésénél egyre inkább elfordult az egydimenziós, főleg reáljövedelemben mérő elemzésektől, és egyre többféle indikátort vont be az elemzésbe. A 70-es években aztán az alapvető szükségletek elméletének terjedése lökést adott ennek a folyamatnak (Streeten 1979, Alkire 2007, Stewart é. n.).

Tehát a reáljövedelemnél, vagy akár alapvető javaknál szélesebb információs bázisra való támaszkodás nem volt igazán új ötlet abban az időben, amikor Sen először publikálta a képességszemléletről szóló gondolatait. A szakirodalom már számos olyan társadalmi és életminőségi indikátort ismert, amely a jóllét multidimenzionalitását próbálta megragadni és azon keresztül egy ország, vagy térség jóllétét értékelni. Sen legfontosabb érdeme talán ebben a folyamatban az, hogy segítette ezeket a törekvéseket egységes keretbe foglalni, rendszerezni és társadalomelméletileg alátámasztani (Gasper 2007).

Úgy gondolom, a legrészletesebb jóllét indikátorokat tartalmazó és azokat elméletileg is alátámasztó munka az úgynevezett Fitoussi Jelentés, amelynek elkészítésében maga Sen is részt vett (Stiglitz et al. 2009). Ez a jelentés egy fontos mérföldkövet jelent annak a több évtizedig tartó vitának, hogy milyen indikátorokra és milyen módszertanra van szükség ahhoz, hogy társadalmak jóllétét mérhetővé tegyünk. A képességszemlélet és az Emberi Fejlődés Jelentése (*Human Development Report*) alapján több felmérés is készült többek között Magyarországon (Malatyinszki 2008, Garami 2009, Gébert et al. 2012) és Olaszországban (Burchi–De Muro 2012, De Muro–Contu 2012).

(2) *Fejlődő országok fejlesztési projektjeinek értékelése.* Sen maga több évig dolgozott a Világbanknál, így részletesen beleláthatott a fejlődő országok fejlesztésének gyakorlatába. Ebből a tapasztalatból születtek meg a fejlődő országokkal kapcsolatos munkái (Sen 1981, Ahmad et al. 1991). A képességszemlélet népszerűvé válásával egyre több fejlődő országbeli fejlesztési projektet elemeztek az emberek szabadságának kiterjesztése szerint. Az elemzett fejlesztési projektek sokfélék, például: öntözőrendszer kiépítése, lakótelep építése, iskolarendszer fejlesztése stb.

(3) *Szegénység értékelése a fejlett és fejlődő országokban.* Sen gondolatainak nagyon nagy hatása volt a szegénységgel kapcsolatos szakirodalomra és a Világbank fejlesztési politikáira. A Világbank fejlesztési politikákkal kapcsolatos álláspontja fokozatosan eltolódott a neoliberais megközelítéstől egy emberi szabadságok kiteljesítése szerinti megközelítéshez. 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, hogy használják a rendelkezésükre álló eszközeiket és kövessék a saját szegénységmegszüntető stratégiáikat. A Világbank most már olyan fogalmakkal dolgozik, mint hangtalanság (*voicelessness*), sebezhetőség (*vulnerability*), tehetetlenség (*powerlessness*). Az ezekkel szembeni stratégia pedig a képessé tétel (*empowerment*) arra, hogy eljárjanak a saját ügyeikben és képviseljék a saját érdekeiket (Frediani 2007).

(4) *Technológiák hatása az emberi fejlődésre.* Az emberek tényleges szabadságának szempontjából a különböző technológiák hatásának értékelése jóval kisebb múltra tekint vissza, mint az országok jóllétével, vagy szegénységgel kapcsolatos felhasználási lehetőségek. De a témával kapcsolatos szakirodalom egyre növekszik (Oosterlaken–Hoven 2012). Az ezzel kapcsolatos kutatások leginkább arra vonatkoznak, hogy a technológiának milyen negatív, vagy pozitív hatása van az ember tényleges szabadságára, mennyiben korlátozza a döntési lehetőségeit (Oosterlaken 2009, Oosterlaken 2011). De egyre bővülő irodalom szól a képességszemlélet és innovációs rendszerek elmélete közötti összefüggésekről (Capriati 2013, Bajmócy et al. 2014).

(5) *Testi, szellemi fogyatékossgal élők helyzetének vizsgálata.* A fogyatékkal élő emberek kétszeresen is hátrányos helyzetűek: egyrészt több jövedelemre van szükségük ugyanannak a tevékenységnek/állapotnak az elvégzéséhez/eléréséhez (például: kerekesszékre a mobilitás eléréséhez); másrészt általában kevesebb jövedelmet tudnak termelni a fogyatékossguk miatt (Kuklys 2005). Az ezzel kapcsolatos tanulmányok többnyire az átváltási tényezők közül az emberi különbségekre koncentrálnak (Robeyns 2006) és azt vizsgálják, hogy a képességszemlélet milyen szociális juttatásokat tesz indokolttá a fogyatékossgal élők számára.

(6) *Nemi egyenlőtlenségek kérdése.* A nemi egyenlőtlenségek nagyon sokféle-képpen jelentkezhetnek. Általában a nők kerülnek hátrányosabb helyzetbe, de előfordul, hogy a férfiakat érinti a negatív megkülönböztetés (például: bizonyos légitársaságokon nem ülhetnek férfiak idegen kisgyerek mellé). A seni megközelítés többek között azért alkalmas ezeknek az egyenlőtlenségeknek a vizsgálatára, mert képes rámutatni ezeknek a sokszínűségére.

(7) *Gazdaságpolitikai döntések értékelése.* A képességszemléletet arra is felhasználható, hogy segítségével gazdaságpolitikai beavatkozásokat értékeljünk az emberek tényleges szabadsága szerint, vagyis az alapján, hogy egy politikai döntésnek milyen hatása van az egyes ember szabadságára (Robeyns 2006). Egy kiragadott példa: a képességszemlélet keretén belül jól elemezhető, hogy milyen szabadságoktól fosztja meg az embert az a tény, hogy elveszti a munkáját. Például: kirekesztődik bizonyos jóléti szolgáltatásokból (tipikusan egészségbiztosítás), elveszti társadalmi önbecsülését, a munka nélkül töltött időszakban csökkennek (vagy legalábbis nem javulnak) a különböző készségei. Ennek következtében a munkanélküli segély nem elegendő ahhoz, hogy valakinek biztosítsuk a megfelelő szabadságokat munkanélküliség esetén.

(8) *Társadalmi normák értékelése.* Egyes kutatók arra használták a képességszemléletet, hogy társadalmi normákat, diskurzusokat, viselkedési mintázatokat értékeljenek. Például egy társadalmi norma olyan viselkedési formákat indukálhat, amely korlátozza egyes társadalmi csoportok szabadságát (Robeyns 2006). Köztu-

dott például, hogy az aktuális divat, mint társadalmi norma olyan nyomást helyez bizonyos emberekre (elsősorban fiatal nőkre), amely étkezési rendellenességekhez vezethet. Ebben a helyzetben az illetőnek van ugyan lehetősége a jól-tápláltság elérésére, hiszen választhatja, hogy egyen, de valójában az ilyen egyén egy nyomasztó társadalmi norma „áldozata”, vagyis nincs meg a valós szabadsága a jól-tápláltságra.

A képességszemléletet alapján tehát számos társadalmi jelenség értelmezhető. Nem fix normatív keret, hanem egy rugalmas értékelési forma, amelyet az értékelés formájának megfelelően lehet alakítani.

5. Demokrácia és részvételiség szerepe a képességszemléletben

A képességszemléletben központi szerepet kap az individuális szabadság, ezért a képességszemlélet elmélete szorosan kapcsolódik a demokrácia elméletéhez. Demokrácián a továbbiakban az olyan közösségi döntéshozatali módszereket értem, amelyekben a közösség tagjai között egyenlőség áll fenn, és nem a többség uralmát a kisebbség felett.

5.1. Demokrácia önértéke és instrumentális szerepe

A szakirodalomban megkülönböztetik a demokrácia önértékét és instrumentális értékét (Kymlicka 2002). A demokrácia önértéke abban áll, hogy a társadalom számára önmagában értékes, hogy minden embernek egyenlő beleszólási lehetősége van a döntéshozatalba. Seni terminológiával: az emberek számára önmagában értékes lehetőség az, hogy rendelkeznek alapvető politikai szabadságjogokkal és részt vehetnek a döntéshozatali eljárásban (Sen 1999b).

A demokrácia instrumentális értéke azt jelenti, hogy a demokráciának milyen következményei vannak a társadalom számára. Az egyik legfontosabb ilyen érték az, hogy az emberek a demokráciának köszönhetően hallatni tudják a hangjukat a politikai döntéshozásban, informálni tudják a döntéshozókat a problémákról, szükségletekről. A szólásszabadságnak, a szabad sajtónak egyfajta visszacsatolási szerepe van az aktuális politika működésére nézve (Kymlicka 2002). Az állampolgárok számon tudják kérni a mindenkori döntéshozókon a döntéseiket és a szavazatukat megvonhatják tőlük a következő választásokon. Sen szerint ennek az instrumentális értéknek a legszembeszökőbb bizonyítéka az, hogy működő demokráciában még soha nem történt nagyobb éhínség (Sen 1999b).

A demokrácia instrumentális szerepe szembe megy azzal a felfogással, amelyet Lee-tézisnek is neveznek, mely szerint a demokrácia kevésbé fontos, mint gazdasági fejlődés, és a politikai szabadságjogok luxusát csak akkor engedhetjük meg magunknak, ha már elértünk egy bizonyos jövedelemszintet (Feng 2003). Feng szerint az olyan alapvető gazdasági szükségletek, mint élelem, ivóvíz és a politikai szabadságjogok közül az emberek mindig inkább az

előbbit fogják választani. De Sen érvelése szerint számos empirikus példa hozható fel emellett, hogy az emberek rossz jövedelmi helyzetben élve is erőfeszítéseket tesznek a politikai szabadságért, például Dél-Koreában, Thaiföldön, Bangladesben, Pakisztánban, vagy éppen az észak-afrikai országokban néhány évvel ezelőtt.

A demokráciának, a közösségi életbe való beleszólás lehetőségének van egy másik szerepe is: a szabad politikai deliberációval formálódnak a közösség értékei. Az, hogy milyen értékeket, tevékenységeket/állapotokat tart egy közösség fontosnak, deliberatív folyamat során alakul ki. Így lehetőség nyílik különböző értékek, vélemények megvitatására, közös megformálására, és így nagyobb a valószínűsége, hogy az emberek azt kapják, amire ténylegesen szükségük van (Sen 1999a).

A képességszemlélet számára – ahogy fentebb már megmutattam – az állampolgárok aktív, cselekvő személyek, azaz *ágensek* (*agents*). Ez azt jelenti, hogy az egyén képes arra, hogy eljárjon a saját ügyeiben, a saját jól felfogott érdekének megfelelően cselekedjen. És ezt teszi lehetővé a működő demokrácia. Vagyis a sen-i felfogás szerint az emberek nem passzív elfogadói a különböző fejlődési folyamatoknak, hanem azoknak aktív résztvevői, a célok és eszközök meghatározói. Azt a képességet, hogy a cselekvő személynek tényleges lehetősége van eljárni a saját ügyeiben, a képességszemlélet *ágencia* (*agency*) kifejezéssel jelöli. Az ágencia tehát egy a sok lehetséges képesség közül, de azok között speciális helyet foglal el (Sen 1995, Robeyns 2005)¹³. Sen komplex ideaként alkalmazza az ágencia fogalmát. A *Fejlődés mint szabadság* c. könyvében az ágencia olyan cselekvésként jelenik meg, amelyet a következő négy dolog jellemez: (1) önmeghatározás, vagyis a személy maga dönt a cselekvéséről, (2) deliberáció és józan ész, vagyis a személy a döntéseit és a céljait megfontolt és megvitatott érvekre alapozza, (3) akció, vagyis a személy maga cselekszik a céljának érdekében, (4) külvilágra tett hatás, vagyis a személy hozzájárul a világ megváltoztatásához (ha csekély mértékben is) (Sen 1999b, Sen 2003).

¹³ Az „agency” kifejezés szintén a nehezebben fordítható terminusok közé tartozik. Több fordítás körülírással ragadja meg ezt a fogalmat: „erkölcsi személy mint cselekvő” (Pataki 1998), vagy „saját ügyeim tevékeny előmozdítása” (Sen 2003). Azért döntöttem az idegenül hangzó „ágencia” kifejezés mellett, mert egyrészt minden körülírás szükségszerűen elhagy valamit a fogalom teljes jelentéséből, másrészt egy körülírás használata sokszor nehézkes.

5.2. Deliberáció és listaállítás

A képességszemlélet irodalmában nagy jelentősége van annak, hogy az ágens milyen célokat tart értékesnek, illetve, hogy a képességszemlélet szerinti elemzésben hogyan határozódnak meg ezek a célok. Erre vonatkozóan alapvetően kétféle válasz létezik a szakirodalomban (Nussbaum 2000, Robeyns 2005): (1) deliberatív folyamatok által meghatározott értékek és (2) előre rögzített listák.

(1) Sen amellet érvel, hogy az *értékes cselekvések és állapotok meghatározása demokratikus folyamatok, deliberáció eredménye kell, hogy legyen* (Sen 1999b, Sen 2008). Vagyis társadalmi vitában kell az embereknek meghatározni, hogy milyen értékeket tartanak fontosnak a saját közösségükben az adott körülmények között. Egyrészt így lehetőség nyílik az értékek explicitté tételére, megvitatására, konszenzusos elfogadására. Másrészt az ágensnek lehetősége van politikai szintérré vinni a saját céljait és lépéseket tenni azok érdekében.

Ez a folyamat azért is előnyös, mert a megvitatási folyamatban felszínre kerülhetnek olyan értékválasztási dilemmák, amelyek egy rögzített értékeket (például versenyképesség) tartalmazó értékelésben nem derülnek ki. Ilyen lehet például a környezetvédelem és a gazdasági növekedés közötti választás kényszere: a folyó partján épülő gyár ugyan hozzájárul a gazdasági növekedéshez, azonban elszennyezi a folyót és pusztítja annak élővilágát. Ilyen esetekben súlyozni kell a különböző értékek között. A képességszemléletnek az az egyik legnagyobb előnye, hogy rávilágít az ilyen értékválasztások szükségességére és felhívja a figyelmet arra, hogy az értékek közötti súlyokat társadalmi vitában kell megállapítani (Robeyns 2006, Alkire 2007).

Ez az a pont, ahol a képességszemlélet szakirodalma a deliberatív demokrácia szakirodalmához kapcsolódik. Ugyanis a képességszemlélet nem mond semmit arról, hogy milyen módon, milyen intézményi keretek között kellene a deliberációnak folynia (Crocker 2003).

A képességszemléletben a deliberáció nem egyszeri társadalmi folyamatot jelent, még csak nem is meghatározott időnkénti beavatkozást, mint amilyenek a négyévenkénti választások. Sokkal inkább egyfajta folyamatos, iteratív részvételt (*participation*) a közösségi döntéshozási folyamatokban. A képességszemlélet az értékes cselekvések, állapotok folyamatos megvitatását, az elért eredmények állandó felülvizsgálatát követeli meg. Ehhez elengedhetetlenül szükséges a deliberatív részvételi folyamatok megléte a döntéshozatalban.

(2) A másik megoldás az értékes tevékenységek/állapotok meghatározására, az *előre rögzített lista*. Ezt a megoldást Nussbaum képviseli (Nussbaum 2000, 2011). Az általa alkotott elméletet megkülönböztetve Sen elméletétől nem is képességszemléletnek (*capability approach*), hanem *képességek szemléletének* (*capabilities approach*) szokás nevezni (Nussbaum 2000).

A Nussbaum által képviselt megoldásnak az a lényege, hogy etikai elvek alapján összeállítható a képességeknek olyan listája, amely univerzális listaként funkcionálhat minden értékelés során. Nussbaum (2011) szerint a listán a következő értékes tevékenységeknek/állapotoknak kell szerepelniük:

1. Élet;
2. Testi egészség;
3. Testi integritás;
4. Érzékek, képzelet és gondolat;
5. Érzelmek;
6. Gyakorlati észhasználat;
7. Csoporthoz tartozás;
8. Más fajok;
9. Játék;
10. Környezet feletti kontroll politikai és anyagi értelemben.

Nussbaum szerint ezek olyan univerzális értékek, amelyeket józan megfontolás után mindenki értékesnek tart. Nussbaum számára ez a lista egy részleges társadalmi igazságosság elmélet: egy igazságos társadalomban az egyéneknek *legalább* ezekkel a képességekkel kell rendelkezniük. Ebből az is következik, hogy ennek a listának szerepelnie kellene minden ország alkotmányában (Nussbaum 2011, Robeyns 2005).

A seni és a nussbaumi megközelítés között az az alapvető különbség, hogy Nussbaum teoretikus etikai alapról indulva határozza meg az emberi méltósághoz minimálisan szükséges képességeket, Sen pedig ezt az értékválasztást teljes mértékben az adott közösségre bízta. Amíg Nussbaum bízik egy jóindulatú kormányban, amely figyelembe veszi ezeket a képességeket, addig Sen inkább az ágensek józan ítélőképességére támaszkodik (Robeyns 2005).

Nussbaum megközelítésének az előnye, hogy a rögzített lista által objektíve összemérhetővé válnak országok, régiók, társadalmak. Ezzel szemben Sen felfogásának a javára írható annak rugalmassága: nem ragaszkodik egyetlen kőbe vésett listához sem, hanem az értékelés típusától, bizonyos körülményektől teszi függővé az értékes tevékenységek/állapotok megállapítását. Egyszóval Sen szerint nem a listákkal van a baj, hanem a *kőbe vésett* listákkal, amelyek nem tudnak alkalmazkodni a közösség megváltozott körülményeihez (Sen 2008).

6. A képességszemlélet korlátai

A képességszemlélettel kapcsolatos bírálatok nagyon sokrétűek és a társadalomtudományok sokféle területéről érkeznek. Ebben a tanulmányban bemutatom a szakirodalomban legtöbbet tárgyalt ellenvetéseket. Először azokat írom le, amelyekkel szemben szerintem könnyen megvédhető a képességszemlélet, és ezek után azokat, amelyek szerintem is nehézséget jelentenek a képességszemlélet felhasználásában.

(1) Az egyik legtöbbször hangoztatott érv a képességszemlélet politikaelméleti alapjaira vonatkozik: a *képességszemlélet túlságosan individualista*. Még hozzá abban az értelemben, hogy végső soron csak az egyén képességeinek a kiterjesztése számít. Ennélfogva nem tud elemezni olyan társadalmakat, amelyekben a csoport fontosabb, mint az egyén (Robeyns 2005).

Szerintem ez az érv *prima facie* igaz, de a képességszemlélet nyitottsága lehetővé teszi, hogy ezt a problémát kiküszöböljük: lehet kollektív képességeket definiálni, amelyek egy-egy csoportra vonatkoznak, vagyis nem az egyén, hanem a csoport által elérhetőek. Például az önszerveződés képességét csak egy csoport tudja elérni (Ibrahim 2006). A képességszemlélet ugyanis az átváltási tényezők között számba veheti a társadalmi struktúrák hatásait az egyénre nézve. És már csak azért sem hagyhatóak figyelmen kívül a társadalmi struktúrák, mert az egyéni lehetőségek nagyban függenek másokkal való kapcsolatuktól és társadalmi intézményektől (Robeyns 2005).

(2) Sen *megkérdőjelezetlenül univerzálisnak tartja az egyéni szabadság értékét* (Nussbaum 2000). Ezért is sorolják Sent a liberális politikaelméleti hagyományba. Szerintem ez a megállapítás tökéletesen igaz és teljes mértékben megvédeni nem is lehet a képességszemléletet ez ellen. Ugyanis valóban tartalmaz olyan megkérdőjelezetlen előfeltevéseket, mint a szabadság és demokrácia értéke és az ember cselekvőképességével kapcsolatos bizalom. Ezek az értékek mind megkérdőjelezhetőek az elméletben és a gyakorlatban egyaránt, ahogy azt számos szakirodalom bizonyítja (Robeyns 2005).

Az ellenvetés azon a feltételezésen nyugszik, hogy a szabadság értéke relatív, kultúrafüggő. Azonban Sen amellet érvel, hogy a saját ügyeikbe való beleszólás mellett még olyan – például ázsiai – kultúrákban is kiálltak az emberek, ahol egyébként nincs hagyománya a demokratikus, vagy individualista társadalmi berendezkedésnek (Sen 1999a, Sen 2003).

Ugyanakkor a képességszemléletnek előnye, hogy explicitté teszi ezt az értékválasztást, vagyis nyíltan elköteleződik a szabadság fontossága mellett. Ezáltal az értékválasztás megvitathatóvá válik, és vált is a szakirodalomban (Robeyns 2005).

(3) A képességszemlélet egyik alapköve a lehetőség arra, hogy az egyén részt vegyen a közösségi döntéshozatalban. Azonban – ahogy a demokráciaelmélet megmutatta – a *demokratikus döntéshozatali módok számos hiányosságtól szenvednek* (Robeyns 2006, Kymlicka 2002). Ilyen például a szavazással, a többségi elvvel való problémák, vagy a deliberáció lehetetlenségére vonatkozó érvek, amelyekről még mindig vita folyik a politikatudományban (Crocker 2003).

Szerintem ez olyan ellenvetés, amely ugyan igaz, de nem releváns. Egyrészt azért, mert a szakirodalom egy része szerint ezek a problémák többsége kiküszöbölhető (Bajmócy–Gébert 2014). Másrészt, egy szabadságot fontosnak tartó társadalomban a társadalmi részvétel, ha nem is a legjobb, de a legkisebbik rossz megoldásnak számít a döntéshozatalban. Még mindig jobb pontatlanul és lassan helyesnek lenni, mint gyorsan és hatékonyan helytelennek.

(4) A politikaelmélet területéről *Dworkin érve* az egyik legmeggyőzőbb a képességszemlélettel szemben (Dworkin 2000). Dworkin szerint, ha a képességszemlélet olyan alapvető tevékenységekre/állapotokra koncentrál, mint megfelelően tápláltnak lenni, vagy tiszta ivóvízzel rendelkezni, akkor a képességszemlélet tulajdonképpen nem mond igazán mást, mint az alapvető javak, vagy szükségletek elmélete. Ha a képességszemlélet ennél összetettebb tevékenységeket/állapotokat akar számba venni, akkor az utilitarizmus csapdájába esik. Ugyanis az összetettebb tevékenységek/állapotok értékelésére éppúgy igaz lehet a szellemi kondicionálás problémája, mint a preferenciákra: az egyén azért nem tart értékesnek bizonyos tevékenységeket/állapotokat, mert szellemileg kondicionálta magát arra, hogy nem éri meg az értékesnek tartani, úgysem nyílik arra lehetősége.

Szerintem Dworkin nem veszi figyelembe a képességszemlélet egy fontos elemét: az emberi különbözőségeket mind belső, mind külső értelemben. Abban jelentősen különbözik a képességszemlélet az alapvető javak elméletétől, hogy nem javakra koncentrál, hanem arra, hogy az emberek személyes különbözőségeiknél fogva mit tudnak kezdeni ezekkel a javakkal. Ugyanígy különbözik a haszonelvűségtől abban, hogy nem az elért hasznossági szint számít, hanem a választási lehetőségek halmaza. Habár abban egyet tudok érteni Dworkinnal, hogy lehet probléma az értékes tevékenységek/állapotok kiválasztásában, de ez egy másik típusú probléma: az értékelés problémája.

(5) A képességszemlélettel szemben a szakirodalomban gyakran hangoztatják, és Sen maga is elismeri, hogy az *önmagában hiányos igazságossági elmélet* (Nussbaum 2000). Nem tud kezelni olyan szituációkat, amikor nem világos, hogy miért csökkennek az emberek képességei: külső körülmények megváltozása miatt, vagy a saját hibájukból (Olsaretti 2005). Például: ha nincs piacképes végzettségem, amellyel munkahelyet tudnék találni a munkapiacra, annak lehet az is az oka, hogy marginalizált csoport tagja vagyok és soha nem volt meg a lehetőségem arra, hogy tanuljak. De az is lehet az oka, hogy egyszerűen lusta voltam tanulni gyerekkoromban, és nem szereztem meg a megfelelő képességeket¹⁴.

Szerintem az a tény, hogy a képességszemlélet nem teljes igazságossági elmélet, még nem zárja ki azt, hogy elemzési keretül szolgáljon arra, milyen irányba halad egy társadalom, vagy egy konkrét fejlesztési projekt. Csupán figyelemmel kell lenni arra, hogy a projekt társadalmi igazságosságra való hatásának értékelése más szempontokat is megkívánhat, mint egy egyszerű képességek szerinti elemzés.

¹⁴ Lehet úgy érvelni, hogy a gyerekkori lustaság sem a saját hibám, hanem például a szüleim rossz példájának eredménye. Azonban messzire vezetne a determinációról és szabad akaratról való elmélkedés, ezért a tanulmány erejéig egyszerűen elfogadom, hogy létezik valami olyasmi, hogy „egyéni felelőség”, amely felelőssé teszi az egyént bizonyos tetteinek következményeiért. Teszem ezt azért, mert sok társadalmi intézmény – például büntetőjog – épül erre a feltételezésre.

(6) A deliberáció nélkül, elméleti alapon hozott listákkal szemben – mint például Nussbaum listájával szemben – azt az érvet szokták felhozni, hogy *túlságosan perfekcionista*, függetlenül az egyén akaratától feltételez egy mindenki számára abszolút jó listát (Kymlicka 2002). Ezt a problémát azonban kiküszöbölheti az a megközelítés, hogy az értékes, releváns tevékenységeket/állapotokat deliberatív folyamaton keresztül a közösség állapítsa meg¹⁵. A deliberáció alkalmazása mellett érvelő szakirodalom szerint nincs szükség az értékes tevékenységek/állapotok pontos listájára és fontossági sorrendjére, elegendő egy-egy értékeléshez a meghatározó képességek megtalálása és azok parciális sorrendje (Williams 2002).

(7) Az egyik legrelevánsabb ellenvetés a képességszemlélet ellen a *túlzott pluralitás*, vagyis a valódi képességek szerinti elemzéshez olyan mennyiségű információ kellene, amelyet vagy lehetetlen megszerezni, vagy túl sok időbe és energiába kerülne azoknak a beszerzése (Robeyns 2006, Gasper 2007).

Egyetértek azzal, hogy a képességszemlélet rendkívül plurális elemzési keretet követel meg. Azonban ennek megfelelő rugalmasságot is biztosít az elemzésben: egyszerűen nincs szükség minden információra minden elemzéshez. Ahogy már említettem a példát: a fejlett országokban nem feltétlenül van értelme az írni-olvasni tudás képességét vizsgálni, ahogy a fejlődő országokban sincs értelme a felsőoktatásban való részvétel szabadságáról beszélni, ha az alapfokú oktatásban való részvétel lehetősége sem biztosított.

Tehát az elemzés célja szabja meg, hogy az emberek értékelése, átváltási tényezői, eszközei, lehetőségei közül mire kell fókuszálnia a vizsgálatnak. Sen szerint elképzelhető olyan elemzés, ahol elegendő az elért tevékenységeket/állapotokat számba venni, vagy azokból lehet következtetni a képességekre (Sen 1999b). Bizonyos elméleti elemzésekhez nincs is szükség empiriára, vagy elegendők a meglévő statisztikai adatbázisok (Robeyns 2006).

Sen szerint azért van mindenképpen szükség plurális, több információt beszámító elemzésre, mert az egydimenziós elemzések túlzottan leegyszerűsítőek lehetnek, ahogy azt a haszonelvűség elleni érvekben láttuk. Sen szerint: mindenesetre még mindig jobb megközelítően jónak lenni, mint precízen helytelennek (Sen 1999b).

(8) A képességszemlélet megkérdőjelezett eleme, hogy a végső döntést, az elérhető tevékenységek/állapotok közötti választást az egyén döntésére bizza. Ezért felmerül a probléma, hogy az *egyén maga, vagy mások számára káros preferenciák mellett dönt* (Robeyns 2006). Vagy esetleg befolyás alatt, vagy addiktivitás miatt választ bizonyos tevékenységeket/állapotokat (Gasper 2007). A gyakorlatban valóban az emberek választanak olyan lehetőségeket, amelyek káro-

¹⁵ Cohen tréfásan amellet érvel, hogy az emberek saját értékelésére hagyni a releváns képességek kiválasztását nagy nehézségeket okozó elképzelés, mert az egyén számára értékes tevékenységek/állapotok halmaza folyamatosan változik. Ennek figyelembe vétele bosszantó állami megfigyelőrendszert indokolna: „Helló! A Képességek Minisztériumából telefonálok és arra vagyok kíváncsi, milyen cselekvéseket és állapotokat tart ma értékesnek?” (Cohen 1989).

sak, amelyeket esetleg később megbánnak. Azonban a képességszemléletben a „jó okkal értékesnek tartott” lehetőségek és állapotok számítanak. Vagyis csak az olyan értékek, amelyek mögött józan ész érvei állnak.

Szerintem a preferenciákkal kapcsolatban jóval komolyabb ellenérv, hogy egy egyén képességei függenek a társadalom más tagjainak preferenciáitól. Williams példája erre a következő (Williams 2002): ha nőként olyan életet szeretnék választani, amelyben harmonikusan kiegészíti egymást a karrier és a család, akkor a család működtetéséhez olyan párt kell találnom magamnak, aki szintén hasonlóan gondolkodik. Azonban egy olyan társadalomban, ahol a lehetséges partnerek mindegyike úgy gondolkodik, hogy fontosabb a karrier, mint a család, akkor nem fogok olyan párt találni, akivel közösen tudnánk működtetni egy családot.

A másik komolyabb probléma a tevékenységek/állapotok közötti döntés egyénre bízásával, hogy elképzelhető, hogy az egyéni döntések eredője katasztrófát okoz (Lessmann–Rauschmayer 2013). Például: értékes tevékenység/állapot lehet az autóval való közlekedés szabadsága, azonban ha mindenki autóval közlekedik, akkor az valószínűleg környezeti katasztrófába fog torkollni.

7. Összefoglalás

A képességszemlélet bemutatását az elmélet központi fogalmaival – a tevékenység/állapottal és képességgel – kezdtem. Ezek után elhelyeztem a képességszemléletet a kortárs jólléti elméletek – haszonelvűség, erőforrások, alapvető javak és alapvető szükségletek – között. Amellett érveltem, hogy az alternatívák közül a képességszemlélet a legalkalmasabb elméleti keret a jóllét fogalmának megragadására. Előadtam a képességszemlélet fontosabb eddigi felhasználási lehetőségeit. A képességszemlélet politikaelméleti előfeltevései között beszéltem arról, hogy ez az elmélet elkötelezett az emberi szabadság értéke mellett és a társadalom tagjaira józan ésszel rendelkező aktív cselekvőként tekint. Írtam a demokrácia és a társadalmi részvétel szerepéről a képességszemléletben, mint olyan társadalmi be rendezkedésről és folyamatról, amely önértékkel rendelkezik és elősegítheti az egyének képességeinek a kiterjesztését. Végül bemutattam a képességszemlélettel szemben leggyakrabban felhozott ellenvetéseket.

Felhasznált irodalom

- Ahmad, E. – Dreze, J. – Hills, J. – Sen, A. (eds.) (1991): *Social Security in Developing Countries*. Oxford University Press, Oxford.
- Alkire, S. (2007): Why the Capability Approach? *Journal of Human Development*, 6, 1, pp. 115–135.
- Alkire, S. – Qizilbash, M. – Comim, F. (2008): Introduction. In Alkire, S. – Qizilbash, M. – Comim, F. (eds.): *The Capability Approach – Concepts, Measures and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bajmócy Z. – Gébert J. (2014): Arguments for deliberative participation in local economic development. *Acta Oeconomica*, 64, 3, pp. 313–334.
- Bajmócy Z. – Málovics Gy. – Gébert J. (2014): On the informational basis of regional innovation policy: from growth to capabilities. *European Planning Studies*, 22, 7, pp. 1325–1341.
- Burchi, F. – De Muro, P. (2012): A conceptual framework for measuring human development in a high-income country. In *24th Annual Conference of the European Association for Evolutionary Political Economy (EAEPE)*. Krakko.
- Capriati, M. (2013): Capabilities, freedoms and innovation: exploring connections. *Innovation and Development*, 3, 1, pp. 1–17.
- Cohen, G. A. (1989): On the Currency of Egalitarian Justice. *Ethics*, 99, pp. 906–944.
- Crocker, D. A. (2003): *Participatory Development: The Capabilities Approach, and Deliberative Democracy*. School of Public Affairs, University of Maryland.
- De Muro, P. – Contu, G. (2012): A family of multidimensional well-being indices at territorial level for Italy. In *24th Annual Conference of the European Association for Evolutionary Political Economy (EAEPE)*. Krakko.
- Dworkin, R. M. (2000): *Sovereign virtue : the theory and practice of equality*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Feng, Y. (2003): *Democracy, Governance, and Economic Performance*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Frediani, A. A. (2007): Amartya Sen, the World Bank, and the Redress of Urban Poverty: A Brazilian Case Study. *Journal of Human Development*, 8, 1, pp. 133–152.
- Garai L. (2003): *Identitásgazdaságtan : gazdaságpszichológia másképpen*. Tas, Budapest.
- Garami E. (2009): A humán erőforrás területi különbségei. *Területi Statisztika*, 49, pp. 281–298.
- Gasper, D. (2007): What is the capability approach? Its core, rationale, partners and dangers. *The Journal of Socio-Economics*, 36, pp. 335–359.
- Gébert J. (2015): *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. Doktori értekezés. Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar Közgazdaságtani Doktori Iskola, Szeged.
- Gébert J. – Málovics Gy. – Fáskesti Zs. (2012): The Limits of Well-Being Measurement at Sub-regional Level. *Regional Statistics*, 52, 2, pp. 45–57.
- Hausman, D. – McPherson, M. (1997): *Economic Analysis and Moral Philosophy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ibrahim, S. (2006): Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help. *Journal of Human Development and Capabilities*, 7, 3, pp. 397–416.
- Krémer S. (2004): *Etikai alapvetés*. JATEPress, Szeged.
- Kuklys, W. (ed.) (2005): *Amartya Sen's Capability Approach: Theoretical Insights and Empirical Applications*. Springer Verlag, Berlin.

- Kymlicka, W. (2002): *Contemporary Political Philosophy*. Oxford University Press, Oxford.
- Landreth, H. (1976): *History of economic theory*. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Layard, R. (2006): *Happiness: Lessons from a New Science*. Penguin, London.
- Lelkes O. (2014): Boldog-boldogtalan – a közpolitika szerepe. *Közgazdasági Szemle*, 61, pp. 1381–1396.
- Lessmann, O. – F. Rauschmayer. (2013): Re-conceptualizing Sustainable Development on the Basis of the Capability Approach: A Model and Its Difficulties. *Journal of Human Development and Capabilities*, 14, 1, pp. 95–114.
- Malatyinszki, S. (2008): A települési szintű emberi erőforrás fejlettségi mutató (SHDI) kialakulása és jelentősége.
- Max-Neef, M. (1993): *Human scale development: Conception, application, and further reflections*. Apex Press, London.
- Mill, J. S. (1859/1980): *A szabadságról, Haszonelvűség*. Translated by P. Mária. Magyar Helikon, Budapest.
- Nozick, R. (1974): *Anarchy, State and Utopia*. Oxford, Blackwell.
- Nussbaum, M. (2000): *Woman and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Nussbaum, M. (2011): *Creating capabilities: the human development approach*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Olsaretti, S. (2005): Endorsement and freedom in Amartya Sen's capability approach. *Economics and Philosophy*, 21, 1, pp. 89–108.
- Oosterlaken, I. (2009): Design for Development: A Capability Approach. *Design Issues*, 25, 4, pp. 91–102.
- Oosterlaken, I. (2011): Inserting technology in the relational ontology of Sen's capability approach. *Journal of Human Development and Capabilities*, 12, 3, pp. 425–432.
- Oosterlaken, I. – Hoven, J. V. D. (2012): The Capability Approach, Technology and Design. In Vermaas, P. E. (ed.): *Philosophy of Engineering and Technology*. 5, Springer, Heidelberg, New York, London.
- Pataki Gy. (1998): A fejlődés gazdaságtana és etikája – Tiszteletadás Amartya Sen munkásságának. *Kovács*, 2, 4, pp. 6–17.
- Rawls, J. (1991): *A Theory of Justice*. Oxford University Press, Oxford.
- Robeyns, I. (2005): The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development and Capabilities*, 6, 1, pp. 93–117.
- Robeyns, I. (2006): The Capability Approach in Practice. *The Journal of Political Philosophy*, 14, 3, pp. 351–376.
- Samuelson, P. A. – Nordhaus, W. D. (2009): *Közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Sen, A. K. (1977): Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. *Philosophy and Public Affairs*, 6, 4, pp. 317–344.
- Sen, A. K. (1981): Public Action and the Quality of Life in Developing Countries. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 43, 4, pp. 287–319.
- Sen, A. K. (1993): Capability and Well-Being. In Nussbaum, M. – Sen, A. K. (eds.): *The Quality of Life*, Oxford University Press, Oxford.
- Sen, A. K. (1995): *Inequality Reexamined*. Cambridge University Press, Cambridge.

- Sen, A. K. (1999a): Democracy as a universal value. *Journal of democracy*, 10, 3, pp. 3–17.
- Sen, A. K. (1999b): *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
- Sen, A. K. (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Európa Kiadó, Budapest.
- Sen, A. K. (2005): *On Ethics and Economics*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Sen, A. K. (2008): Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation. *Feminist Economics*, 10, 3, pp. 77–80.
- Stewart, F. (é. n.): *Planning to Meet Basic Needs*. Macmillan.
- Stiglitz, J. E. – Sen, A. K. – Fitoussi, J.-P. (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/>
- Streeten, P. (1979): From growth to basic needs. *Financial Development*, 19, 3, pp. 28–31.
- Williams, A. (2002): Dworkin on Capability. *Ethics*, 113, 1, pp. 23–39.
- Williams, B. – Sen, A. K. (1982): Introduction. In Williams, B. – Sen, A. K. (eds.): *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge University Press, Cambridge.

A helyi gazdaságfejlesztés körvonalai a képességszemlélet alapján *

Gébert Judit – Bajmócy Zoltán – Málovics György – Pataki György

A legtöbb szerző egységesen a helyi gazdaságfejlesztés céljaként a helyben élők helyzetének javítását jelöli meg. Ugyanakkor nem tisztázzák sem azt, hogy mit értenek a helyben élők jólétén, sem pedig azt, hogy a javasolt beavatkozások hogyan hatnak arra. Tanulmányunkban a helyi gazdaságfejlesztés jólét-értelmezését fejtjük ki az egyik legnagyobb hatású kortárs közgazdaságtani/filozófiai gondolatrendszer, a képességszemlélet alapján. Azt vizsgáljuk, hogy a jólét fogalmával kapcsolatos különböző előfeltevések hogyan befolyásolják a helyi gazdaságfejlesztés célját, fókuszát és munkamódszerét.

Tanulmányunkban megmutatjuk, hogy a képességszemléletre alapozott helyi gazdaságfejlesztés jelentősen különbözik az általunk eszközorientáltnak nevezett modelltől. Szemben az értékmeglevesnek és objektívnak gondolt szokásos fejlesztési megközelítésekkel, a képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés emberi értékeket középpontba állító, nyíltan értékvezérelt, közösség-központú megközelítést kínál. Amellett érvelünk, hogy a képességszemlélet melletti elköteleződés nagyban segítheti a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos kudarcok megértését és hozzájárulhat ahhoz, hogy olyan megoldások szülessenek, amelyek az eszközorientált modellben felismerhetetlenek. Rámutatunk arra is, hogy az érintettek aktív részvétele (a problémafeltárástól kezdve egészen a megoldások megtalálásáig és végrehajtásáig) a fejlesztés eredményétől függetlenül is értékes tevékenység, amely elősegítheti a helyi gazdaságfejlesztés sikerét.

Kulcsszavak: képességszemlélet, helyi gazdaságfejlesztés, deliberatív részvétel

1. Bevezetés

A hazai és a nemzetközi szakirodalom meglehetősen egységes abban a tekintetben, hogy a helyi gazdaságfejlesztés célja a helyben élők jólétének, életszínvonalának vagy életminőségének javítása (Mezei 2006, Swinburn et al. 2006, Bajmócy 2011). Ám amikor azt keressük a helyi gazdaságfejlesztés szakirodalomában, hogy mi is értendő „jólét”-en, nem sok használható meghatározást találunk.

A helyi gazdaságfejlesztés gyakorlata és az azzal kapcsolatos elméletalkotás jelentős része szinte kizárólag azokkal az *eszközökkel* foglalkozik,

* E tanulmány korábbi változata megjelent 2016-ban a *Tér és Társadalom* című folyóirat 30. évfolyamának 2. számában „Eszközöktől a jólétig: A helyi gazdaságfejlesztés körvonalai a képességszemléletben” címmel.

melyek révén az érintettek jól(l)éte jó eséllyel nő. Az uralkodó megközelítés fókuszában azért állnak az eszközök, mert e megközelítés hívei szerint egyértelmű kapcsolat van az eszközök és a jólét között: a fentebb említett eszközök javulása *automatikusan* a jólét növekedésével jár. Tehát valójában a helyi gazdaságfejlesztés elmélete számára nem az a kérdés, hogyan növelhető a térség jólléte, hanem az a kérdés, hogyan javíthatóak azok az eszközök, amelyek révén növekszik a jólét. Például: hogyan javítható a versenyképesség, hogyan fokozható a térségek innovációs képessége, hogyan lehet átstrukturálni a térség gazdaságát, hogyan zárkozhatnak fel a kevésbé fejlett térségek stb.

Tanulmányunkban *eszközorientáltak* nevezzük a helyi gazdaságfejlesztés összes olyan modelljét, amely az előbb felsorolt eszközökkel foglalkozik. Az ilyen eszközorientált modellekkel szemben a helyi gazdaságfejlesztés alapvonásait oly módon kíséreljük meg felvázolni, amely az eszközök helyett a jólét¹ fogalmából indul ki. Ennek során a képességszemlélet jólét-értelmezéséből igyekszünk levezetni a helyi gazdaságfejlesztés körvonalait.

Tanulmányunk második részében röviden bemutatjuk, hogy az eszközorientált megközelítések milyen nehézségekkel küzdenek. A harmadik részben a képességszemléletre építő helyi gazdaságfejlesztés célját és folyamatát próbáljuk tisztázni. A következő részben felvázoljuk a képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés vizsgálati területét és döntéshozatali eljárásait. Az ötödik részben hazai jelentőségű gyakorlati következményekre térünk ki, majd az utolsó részben – a következtetések levonása mellett – rámutatunk a képességszemlélet-alapú és az eszközorientált megközelítés legfőbb különbségeire.

2. Jólét és jóllét a helyi gazdaságfejlesztésben

A szakirodalom egységesen azt tekinti a helyi gazdaságfejlesztések céljának, hogy a helyben élőknek „jobban menjen a sora”, ám kevés figyelmet szentel annak, mit is értsünk ezen. Ráadásul a legtöbb helyi gazdaságfejlesztésről szóló tanulmány terminológiailag is tisztázatlan: számos olyan munkát olvashatunk, melyek ekvivalensnek tekintik a „jólét”, „jóllét”, „életszínvonal” és „életminőség” fogalmakat (Swinburn et al. 2006, Lengyel 2010). E tisztázatlanság azért különösen zavaró, mert más tudományterületeken a fentebbi kifejezések jelentése pontosan meghatározott és egymástól világosan megkülönböztetett, ahogy azt a 2. tanulmányban („A képességszemlélet alapjai”) korábban bemutattuk.

¹ E kötet 2. tanulmányában („A képességszemlélet alapjai”) részletesen írtunk a jólét és a jóllét fogalmainak különbségéről.

A „jólét” és a „jóllét” fogalmak pontos meghatározásának hiánya eredményezi azt, hogy gyakran nem ítéhető meg egzakt kritériumok szerint egy helyi beavatkozás sikere; egész egyszerűen nem dönthető el, hogy a beavatkozás nyomán valójában jobb lett a helyben élők helyzete, vagy rosszabb. Ahhoz ugyanis, hogy meg tudjuk ítélni hogyan változott a helyben élők helyzete, valamilyen jólléti mércére és ehhez a jóllét egzakt meghatározására lenne szükség. Úgy tűnik tehát: a helyi gazdaságfejlesztés irodalma nem tisztázza alapvető fogalmait, és ennél fogva azokat kritikátlanul kényszerül alkalmazni saját célmeghatározása során.

A szakirodalom e szembeötlő hiányossága szerintünk kétféleképp magyarázható és mindkét magyarázat problematikus.

Az egyik lehetséges magyarázat az, hogy a helyi gazdaságfejlesztés irodalma hallgatólagosan elfogadja a közgazdaságtan *domináns haszonelvű jólét-értelmezését*, és ezt összeköti azzal a szintén általános gyakorlattal, hogy a reáljövedelmet a hasznosság közelítő mértékének tekinti (Sen 1999a). Ekkor jólét vonatkozásában könnyen legitimálhatóak az olyan célok, mint a növekedés vagy a versenyképesség, hiszen az egy főre jutó reáljövedelem növekedése szükségképpen össztársadalmi jóléti nyereséget eredményez².

A másik lehetséges magyarázat az, hogy a szakirodalom (ugyancsak hallgatólagosan) *a politikai szféra illetékességi körébe sorolja* a „mitől lesz jobb a közösség helyzete?” kérdést. E szerint: a konkrét célok a különböző politikai vitákban körvonalazódnak és a helyi gazdaságfejlesztés készen kapja azokat. Ennél fogva a célok értékelése nem tartozik a helyi gazdaságfejlesztés szűk értelemben vett illetékességi körébe.

2.1. A helyi gazdaságfejlesztés haszonelvű megközelítésével kapcsolatos problémák

A jólét hasznosságon alapuló, illetve a reáljövedelmre támaszkodó értékelését az utóbbi évtizedekben számos kritika érte (lásd például: Rawls 1971, Rawls 2003, Sen 1999a). Az egyik legfontosabb ezek közül azzal kapcsolatos, hogy a haszonelvű megközelítés szempontjából nem releváns az érintett személyek vagy csoportok jóléti helyzetének összehasonlítása, ha a beavatkozás növeli az össztársadalmi jólétet. Több érv is szól azonban amellet, hogy személy- vagy csoportközi összehasonlításra feltétlenül szükség van (Bajmócy–Gébert 2014).

Először is: a legtöbb gazdaságpolitikai beavatkozás „teremtő rombolásként” jellemezhető, mert míg a társadalom egyes csoportjait jobb, addig más csoportjait rosszabb helyzetbe hozza (Schumpeter 1950). Az is gyakran előfordul, hogy senki nem kerül ugyan rosszabb helyzetbe a beavatkozás nyomán, de nő a jóllét különbsége a társadalmi csoportok között. Több kutatás bizonyítja: az emberek a

² A Kaldor (1939), Hicks (1939) féle kettős kompenzációs kritérium értelmében.

saját helyzetük megítélését a környezetükben lévő embercsoportokhoz viszonyítják, így abszolút értelemben hiába nem változik a helyzetük, ha a kérdéses csoportok képest rosszabbodik (Layard 2006).

Másodsor: a reáljövedelmet középpontba állító megközelítés előfeltételezi, hogy ha nő a térségben az egy főre eső reáljövedelem, akkor *automatikusan* a térség jólléte is nő. Ugyanakkor a közgazdaságtan más területein tevékenykedő szerzők közül sokan megkérdőjelezik a reáljövedelem és a jóllét közötti pozitív egyirányú kapcsolatot (Stiglitz et al. 2009). Több tényezőtől is függ, hogy a reáljövedelem növekedése valóban hozzájárul-e a jóllét növekedéséhez, önmagában a reáljövedelem növekedése semmit nem garantál (Sen 1999a). Ráadásul – és ez sem elhanyagolható szempont – a reáljövedelem folyamatos növelésének ökológiai korlátai vannak (Daly 2001).

Az, hogy a helyi gazdaságfejlesztés haszonelvű megközelítésének hívei a reáljövedelmet választják a jóllét kritériumának, valójában implicit értékvalasztáson alapul a részükről. Attól függ ugyanis, hogy mit választunk mérceként, hogy milyen információkat vonunk be és milyen információkat zárunk ki az értékelésből, vagyis attól, hogy mi az értékelés információs bázisa (Sen 1979, Sen 1999a). Mármint, számos meggyőző érv szól amellett, hogy a haszonelvű megközelítésnek szűk az információs bázisa, vagyis számos releváns (például szubjektív jólléttel, emberi jogokkal, egyéni értékekkel kapcsolatos) információt nem vesz figyelembe az értékelés során (Rawls 1982, Hausman–McPherson 1997).

2.2. A politikai döntéshozás és a gazdaságfejlesztés szétválasztásából fakadó problémák

Az a másik lehetséges magyarázat arra, hogy a helyi gazdaságfejlesztés irodalma nem foglalkozik a „jóllét” fogalmának meghatározásával, hogy egész egyszerűen a politikai döntéshozatal körébe utalja a helyi gazdaságfejlesztés céljainak meghatározását, és ennél fogva nem tekinti a helyi gazdaságfejlesztésnek feladatának e célok értékelését.

E megközelítés abból az általános nézetből táplálkozik, mely elkülöníti a szakértői tudás létrehozásának (objektív és értéksemleges) színterét a közakarat kifejeződésének (értékek és érdekek által befolyásolt politikai) színterétől. Míg a politikai szféra feladata az értékek és érdekek összehangolása, valamint a konkrét célok megnevezése, addig a mérnöki tudományokhoz hasonló, értéksemleges helyi gazdaságfejlesztés feladata kizárólag a már előzetesen kijelölt célokhoz vezető legalkalmasabb eszközök meghatározása.

E megközelítés szintén széleskörű kritika tárgya. A téma szűken vett hazai szakirodalmában Faragó László érvelt e felfogás ellen a szociális konstruktivizmus talajáról (Faragó 2013). Továbbá: erős érvek szólnak amellett is, hogy az érvényesnek tekintett tudás előállítása és a közakarat kimunkálása nem függetlenek egymástól, ahogy e megközelítés előfeltételezi, hanem kölcsönhatásban vannak egymással (lásd Latour 1993, Latour 2005).

E megközelítéssel szemben felhozható az is, hogy a komplex és bizonytalan szituációkban nem tartható sem a tudományos (szakértői) úton előállított tudás érték- és érdeksemleges voltáról alkotott kép, sem az a feltevés, hogy a tudomány minden esetben képes objektív képet adni a világ jelenlegi és jövőbeli állapotáról (Funtowitz–Ravetz 1993, Ravetz 2004, Callon et al. 2011). Mármint, a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozásoknak szükségszerű velejárója a komplexitás és a bizonytalanság, következésképpen tarthatatlan az értéksemlegesség és érdekvezéreltség közti dichotómia (lásd erről részletesen: Lengyel–Bajmócy 2013, Elekes–Bajmócy 2013).

Úgy gondoljuk: a képességszemlélet egyik legnagyobb erénye éppen az, hogy nyíltan szembesíti a résztvevőket saját normatív előfeltevéseikkel és azokat deliberáció tárgyává teszi. Nem feltételezi a szakértői munka és az értékekről, érdekekről szóló vita egymástól való függetlenségét. Abból indul ki, hogy a szakértői modellek a jóllétről alkotott implicit feltevései hatással vannak a politikai szférára, és keretezik az ott folyó vitákat³; és úgy véli: a szakértők nyíltan felhasználhatják a közösség tagjainak érintettségéből fakadó nagyon is releváns tudását.

A képességszemlélet által kínált szempontrendszer azért is különösen fontos, mert a helyi gazdaságfejlesztés jelenlegi irodalmában (a pozitívista retorika fenntartása mellett) *sajátosan keveredik a leíró és előíró jelleg* (Gébert 2015). A jólét-növelő cél előírása már önmagában is ezt eredményezi. Ám ennél még érdekesebb a viszonylag magas foglalkoztatottság előírása a versenyképességi megközelítésekben (Swinburn et al. 2006, Lengyel 2010). Minthogy a növekvő reáljövédelmet a foglalkoztatottság növelése nélkül is el lehet érni, így a magas szintű foglalkoztatottság nem a gazdasági hatékonyság feltétele, hanem társadalmi cél. Ennélfogva a foglalkoztatás növelésének célja társadalmi értéként és nem hatékonysági feltételként került a helyi gazdaságfejlesztés elméletébe.

Igen érdekes a foglalkoztatás-növelési cél megjelenésének elmélettörténeti vizsgálata. Az 1940-es évekig a kapitalista berendezkedésű országokban senki sem tartotta a kormány feladatának a foglalkoztatottság növelését – a munkanélküliség által okozott társadalmi károk mérséklését igen, de magát a foglalkoztatottság növelését nem (Hands 2009). Az csak azután került a kormány felelősségi körébe, miután kiderült a keynesi gondolatrendszerből, hogy a kormánynak vannak eszközei a magasabb szintű foglalkoztatottság eléréséhez. A gazdaságelméletből kiderült, hogy a kormány képes gazdasági eszközökkel elérni egy olyan célt, amely addig kívül esett a közgazdaságtan tudományterületén; így ez a társadalmi cél is bekerült a gazdaságfejlesztés elméletébe.

³ Nehezen hihető például, hogy a hatályos hazai joganyag a közgazdaságtani elméletalkotás eredményeitől függetlenül határozta volna meg a településfejlesztés céljaként a versenyképességet (1997. évi LXXVIII tv. 7.§).

3. Helyi gazdaságfejlesztés elmélete a képességszemlélet alapján

Ebben a részben a képességszemléletre alapozott helyi gazdaságfejlesztés céljával és folyamatával foglalkozunk.

3.1. A helyi gazdaságfejlesztés célja a képességszemlélet alapján

A helyi gazdaságfejlesztés általánosan megfogalmazott *célja* (a helyben élők helyzetének javítása) a képességszemléletben a *helyben élők képességeinek kiterjesztését* jelenti. Az általános cél tehát szubsztantív, pontosan definiált tartalmat kap, mégpedig a helyben élők tényleges lehetőségeinek kiterjesztését.

Fontos, hogy a cél a közösség által értékesnek tartott tevékenységekre/létállapotokra való képességre vonatkozik. Nemcsak úgy általában az emberi képességek kibontakoztatására, hanem a helyi közösség által értékesnek tartott tevékenységekre/létállapotokra vonatkozó tényleges lehetőségekre. Ennélfogva a képességszemléletre alapozott helyi gazdaságfejlesztés emberi értékeket figyelembe vevő, értékvezérelt, közösségalapú fejlesztést jelent, szemben az értéksemlegesnek tartott hagyományos fejlesztési megközelítésekkel.

Így a *helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján* a következő: a helyi gazdasági folyamatokba történő olyan közösségi beavatkozás, amely hozzájárul a közösség által jó okkal értékesnek tartott képességek kiterjesztéséhez. E meghatározásnak két lényegi eleme van, amely további rövid magyarázatot igényel.

Egyrészt felhívja a figyelmet, hogy a gazdasági folyamatokba történő beavatkozás nem attól kívánatos, hogy bővíti a gazdasági lehetőségeket (pl. jövedelmet, foglalkoztatást), hanem attól, hogy kiterjeszti azon értékesnek tartott dolgok körét, amelyet a helyi közösség tagjai ténylegesen megtehetnek vagy elérhetnek.

A képességszemléletben a gazdagság és a jóllét viszonya összetett: jóllétünket a gazdagságon kívül más is befolyásolja, illetve sok mindentől függ, hogy a nagyobb gazdagsággal tényleg tudjuk-e jóllétünket növelni (Sen 1999a). Így a jövedelemnövelés sem akkor nem lehet kívánatos, ha az a jóllétünket befolyásoló más értékes tényezők rovására (pl. a szabadságjogok korlátozása, az egészséges környezethez való lehetőség csökkenése révén) történik, és sem akkor nem, ha a gazdagsággal nem tudjuk képességeinket bővíteni (mert személyes vagy környezeti átváltási tényezőink korlátoznak benne). Ilyen értelemben a képességszemlélet a gazdasági folyamatokkal való foglalkozást kontextusba helyezi, rámutat más, jó okkal értékesnek tekinthető területekkel való összetett viszonyára.

A helyi gazdaságfejlesztés uralkodó megközelítései értelmezésünkben *eszközorientált* megközelítések, hiszen fókuszukban azok az eszközök állnak (jövedelem, infrastruktúra, munkahely, technológiai innovációk; vagy az ezeket létrehozó versenyképesség, innovációs képesség stb.), amelyeket az emberek felhasználhatnak céljaik elérése érdekében. Fontos megjegyezni, hogy ez az

elnevezés csak a képességszemlélet felől tekintve helytálló. Amit a képességszemlélet alapján mi eszköznek nevezünk, az az eszközorientált megközelítés számára maga a cél.

A regionális tudományban a versenyképesség értelmezésébe – a reáljövedelmen és a foglalkoztatottságon kívül – egyre inkább beleértenek olyan szempontokat, mint a tudás, a jogrendszer, a mobilitás vagy a tiszta környezet (N.Kovács 2015). A képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés azonban az összes ilyen versenyképességi modelltől különbözik, mert az értékes tevékenységekre/létállapotokra helyezi a hangsúlyt és nem csupán az ahhoz szükséges eszközökre. Mindazok a tényezők, amelyekre ezek a versenyképességi modellek (is) fókuszálnak, a képességszemlélet szempontjából csupán eszközök az értékes tevékenységek/létállapotok eléréséhez.

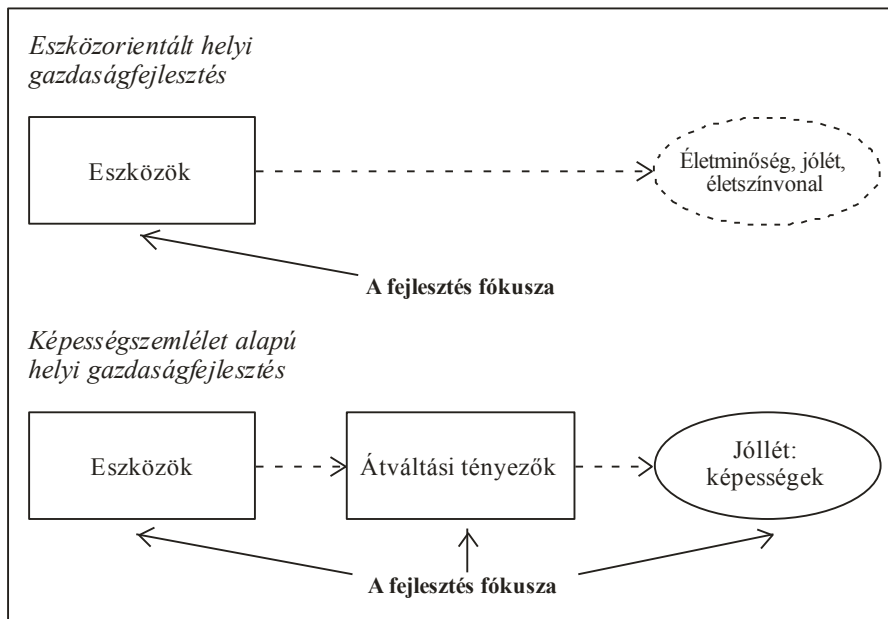
A fenti meghatározás *másik fontos eleme* a „jó okkal” kifejezés. A „jó okkal” kifejezés a helyi gazdaságfejlesztés fenti definíciójában arra utal, hogy az értékes tevékenységek/létállapotok kiválasztása sem nem önkényes és sem nem véletlenszerű. Sen (1999a) megközelítésében csak akkor tudjuk saját álláspontunkat felelősen kialakítani és közösségi döntéseket hozni, ha módunk van mások érveinek megismerésére, megvitatására, saját korábbi álláspontunk szükség szerinti felülvizsgálatára. Azaz a „jó okkal” azt jelenti, hogy a közösség tagjai megfontolt, több szempontból megvizsgált és megvitatott (vagyis deliberált) döntéseket hoznak a helyi gazdaságfejlesztés céljával kapcsolatban, ugyanis a képességszemlélet szerint az értékelési eljárásnak a lehető legszélesebb információs bázison kell nyugodnia.

A jó okkal értékesnek tartott szempontok kimunkálása sokszor hosszas közösségi tanulási folyamat eredménye. A képességszemléletből tehát az következik, hogy a fejlesztés során célszerű intézményesen törekedni az információs bázis bővítésére, mindig késznek kell lenni pótlólagos szempontok megvitatására.

3.2. A helyi gazdaságfejlesztés folyamata a képességszemlélet alapján

A képességszemléletre építő helyi gazdaságfejlesztés kiindulópontját az eszközök helyett a képességek jelentik (1. ábra). Az *első lépés* tehát annak meghatározása, hogy a fejlesztés mely – a közösség tagjai által fontosnak tartott – *képességekhez* kíván hozzájárulni. Ennek tisztázása olyan tudást követel meg, amely nem áll rendelkezésre előre adottan, és főként nem a szakértő kezében. Ez elengedhetlenné teszi a deliberatív részvételt a helyi gazdaságfejlesztésben (Bajmócy–Gébert 2014).

I. ábra Az eszközorientált és a képességszemléleten alapuló helyi gazdaságfejlesztés logikája



Forrás: Gébert et al. (2016, 32. o.)

A második lépés a helyi gazdaságfejlesztés eszközeinek vizsgálata. Fontos hangsúlyozni, hogy nem az eszközök megteremtése önmagában a cél, hanem az eszközök célokhoz rendelése. Vagyis nem az egyes eszközök meglétén vagy birtoklásán van a hangsúly, hanem azon, hogy az eszközök, fejlesztések milyen értékes cselekvéseket és létállapotokat tesznek elérhetővé. Helyi gazdaságfejlesztésben eszközön értünk minden olyan fizikai tárgyat vagy intézményt, amely hozzájárulhat a helyben élő lakosok képességeinek bővüléséhez. Például: utak, hidak, középületek, közösségi terek, jogrendszer, vagy akár döntéshozó intézmények. De ide tartozik a jövedelem is, hiszen a képességszemlélet megközelítésében a jövedelem nem önmagában vett cél, hanem eszköz ahhoz, hogy elérjük az értékesnek tartott tevékenységeket/létállapotokat.

Elsőre talán szörszálhasogatásnak tűnik, hogy az eszközök helyett az *eszközök használatára* fókuszál a képességszemlélet. Ám az eszközök megléte önmagában nem biztosítja azt, hogy azokkal az emberek el is éri az értékesnek tartott tevékenységeket/létállapotokat. Ezért az eszközök vizsgálatát nem lehet elválasztani a használatot befolyásoló tényezők azonosításától. Például hiába van sűrű tömegközlekedési hálózata egy városnak, ha nincsenek alacsonypadlós járatok, és a megállóknak nincsenek akadálymentesítve, akkor a lakosok egy része (aki mozgáskorlátozott) kimarad a tömegközlekedés használatából, és nem fogja elérni a városon belüli mobilitás képességét. Az emberek helyzetét tehát a rendelkezésükre álló lehetőségek és az őket akadály-

lyozó korlátok szemszögéből kell megítélni. Hasonlóképpen hiába van jogi lehetősége egy civil szervezetnek a városfejlesztési dokumentumok véleményezésére, ha 500 oldalnyi anyag áttekintésére 3 munkanap áll rendelkezésére.

A *harmadik lépés* a megvalósított beavatkozás hatásainak és a térség aktuális jólléti helyzetének értékelése a képességek szemszögéből és ennek visszacsatolása a fejlesztési folyamatba. Azt kell értékelni, hogy a beavatkozás valóban hozzájárult-e a képességek kiteljesítéséhez, valóban a kívánt képességekhez járult-e hozzá, illetve a nem szándékolt hatások nem eredményezték-e más képességek erodálódását (Biggeri–Ferrannini 2014). Ez a lépés tehát tulajdonképpen visszacsatolás arra vonatkozóan, hogy a fejlesztési beavatkozás létrehozta-e az első lépésben meghatározott lehetőségeket és hogyan változott a térség jólléti helyzete a beavatkozástól függően, vagy függetlenül. Az ilyen értékelés során szerzett tudás pedig alapvető elem lesz a későbbi tervezésnek.

Fontos hangsúlyozni, hogy a helyi gazdaságfejlesztés folyamata dinamikus. Az előbbi lépések folyamatos ismétlésére van szükség ahhoz, hogy a helyben élők képességei gyarapodjanak. Ennek három oka van:

- A közösség számára értékesnek tartott célok közötti fontossági sorrend nincs köbe vésve, a társadalmi folyamatoknak megfelelően változik. Ezért van szükség a célok és értékek folyamatos felülvizsgálatára.
- A helyi gazdaságfejlesztés folyamata komplex társadalmi valóságban történik. Vagyis elképzelhető, hogy a fejlesztés során olyan átváltási tényezők jelennek meg, amelyekre nem számítottak (számíthattak) a fejlesztők. Az újonnan megjelent átváltási tényezők hatását pedig be kell építeni a fejlesztés folyamatába.
- A folyamatos részvétel során a helyi gazdaságfejlesztés szereplői is változáson mennek keresztül: lehetőségük van tanulni, ezért elképzelhető, hogy tapasztaltabbak, aktívabbak lesznek, és egyre jobban átlátják folyamatokat, ami hozzásegíti őket a sikeresebb helyi gazdaságfejlesztéshez.

4. A helyi gazdaságfejlesztés határai és döntéshozatali eljárásai

A képességszemlélet alapján megfogalmazott kiindulópont alapvető hatással van a helyi gazdaságfejlesztés vizsgálati területére, más tudományterületekhez való viszonyára, a szakértői tudás és a politikai színtér viszonyáról alkotott felfogására, illetve munkamódszerére (a célszerűnek látszó döntéshozatali eljárásaira). Ebben a részben e témák mentén kíséreljük meg felvázolni a helyi gazdaságfejlesztés körvonalait a képességszemlélet alapján.

4.1. A helyi gazdaságfejlesztés vizsgálati területe

A helyi gazdaságfejlesztés szakirodalma széles körűen tárgyalja, hogy mi tartozik vizsgálati területébe és hogyan különül el más tudományterületektől (Mezei 2006, Pike et al. 2006, G. Fekete 2008, Lengyel 2010, Bajmócy 2011). A képességszemléletből kiindulva mindez nem elsődleges fontosságú kérdés. Minthogy a jóllétet számos gazdasági és nem gazdasági tényező, valamint azok összetett kapcsolatrendszere együttesen befolyásolja, így a helyi gazdaságfejlesztés, a helyi fejlesztés vagy a településfejlesztés határai elmosódnak.

Ugyanakkor jó okkal lehet amellett érvelni, hogy a jóllét sokszínűségét megragadó fejlesztési elképzelést főleg *gazdaságfejlesztésnek* hívni⁴. Mindemellett továbbra is fontos és értelmes dolog lehet a gazdasági folyamatokat specifikusan is vizsgálni és arról részletes tudanyagot építeni. Már csak azért is, mivel azt a képességszemlélet sem állítja, hogy a gazdasági lehetőségek bővülése ne vezethetne sok esetben a helyi lakosok képességeinek kiszélesedéséhez.

Ilyen értelemben tehát elfogadhatjuk, hogy a helyi gazdaságfejlesztés továbbra is a gazdasági folyamatok vizsgálatára (megértésére, értékelésére és megváltoztatására) helyezi a hangsúlyt. A képességszemlélet azonban e tekintetben sajátos kérdésfeltevéseket kínál. Egyrészt kontextusba helyezi a gazdasági folyamatokkal való foglalkozást. A felmerülő problémák megoldása kapcsán sokszor nem feltétlenül a jövedelemnövelés, hanem esetleg más képességek bővítése, vagy éppen csak az elosztás megváltoztatása tűnik fontos feladatnak (Sen 1999a). Másrészt – ami talán az előbbinél is lényegesebb – felhívja a figyelmet a gazdasági és nem gazdasági tényezők közötti kapcsolat vizsgálatának fontosságára. A nagyobb jövedelem (versenyképesség, innovációs képesség stb.) elérhető más képességek erodálása révén is; illetve azok csak akkor értékesek, ha a személyes és környezeti átváltási tényezők lehetővé teszik, hogy kiszélesítsék a helyben élők képességeit. A gazdasági folyamatokkal való kizárólagos foglalkozás helyett tehát a képességszemlélet *a gazdasági és nem gazdasági tényezők kapcsolatának* mélyreható elemzését javasolja.

Nem tartjuk tehát gyümölcsözőnek azt az általánosan elterjedt megközelítést (pl. Európai Területfejlesztési Perspektíva, Európa 2020 stratégia, S3 stratégiák), amely hatékonysági, méltányossági és fenntarthatósági dimenziókra osztja a valóságot, és az egyes aspektusokat adott szakterületekhez rendeli (pl. gazdaságfejlesztés, társadalompolitika, környezetpolitika). Különösen a gazdaságfejlesztés – korábban elemzett – pozitivistá retorikája mentén válik ez a megközelítés problematikussá. Ugyanis úgy tűnhet, mintha a gazdaságfejlesztésre vonatkozó állítások tényállítások, míg a fenntarthatóság és méltányosság értékválasztási kérdések volnának – azaz foglalkozni kell velük, de a gazdaságfejlesztéstől függetlenül.

4.2. A helyi gazdaságfejlesztés döntéshozatali eljárásai

Azzal, hogy a helyi gazdaságfejlesztés alapvető céljaként a helyben élők helyzetének javítását nevezi meg, szükségszerűen egy interdiszciplináris és problémaközpontú

⁴ Ezzel alapvetően egyetértünk, és úgy véljük, hogy az a fajta megközelítés amelyet „helyi fejlesztésnek” szokás nevezni (Mezei 2006, G. Fekete 2008) a gyakorlatban sokszor gyümölcsözőbb, mint a gazdasági folyamatokra való kizárólagos koncentráció.

megközelítés mellett kötelezi el magát. Ahogyan azt az előző alpontban kifejtettük, nem a szakterületek elkülönítésén, hanem a köztük lévő kapcsolatok, szinergiák és konfliktusok feltárásán van a hangsúly.

Ám a képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés nem elégedhet meg azzal, hogy felismeri az interdiszciplinaritás szükségességét. A jóllét és általában a közösség által értékesnek tartott szempontok középpontba helyezése sokféle tudásforma érvényességének elfogadását igényli. A tudományos (szakértői) tudáselőállításon túl a helyi (laikus) tudás is hatalmas jelentőségre tesz szert. A helyi gazdaságfejlesztés e megközelítésben tehát *transzdiszciplináris*, problémamegoldó folyamat.

E folyamat jelentősen eltér a normál tudományos problémamegoldás terepétől. A helyi gazdaságfejlesztés olyan *poszt-normál* szituációban zajlik, ahol a tényeknek többféle (érvényes) interpretációja létezhet, kikerülhetetlenek az értékválasztási döntések, a bizonytalan helyzetben meghozott döntések megerősíthetők, de akár ki is kezdhetik a fennálló struktúrákat (ilyen értelemben nagy a döntések tétje), és jellemzően azelőtt kell javaslatot tenni és döntéseket hozni, hogy a letisztult tudományos (szakértői) tudáselőállításhoz elegendő idő állna rendelkezésre (Funtowitz–Ravetz 1993, Ravetz 2004).

Egy ilyen közegben a döntést segítő szakértői javaslatok ötvözik a hagyományos tudományos tudáselőállítás és a politikai cselekedetek jellemzőit. Már pusztán azzal, hogy megválasztják az értékelés információs bázisát (a figyelembe vett és figyelmen kívül hagyott információk körét), elköteleződnek bizonyos jóléti (vagy jóléti) felfogás mellett, és ezáltal értékterhellé válik a szakértői munka. A képességszemlélet alapján ez nem problémának, hanem természetes jelenségnek tűnik. A probléma akkor lép fel, ha ez az értékkelköteleződés nem válik felfedhetővé, nem tehető nyílt viták tárgyává.

A szakértői tudás hangsúlyozása a szakirodalomban egybefonódik az érintettek részvételének hangsúlyozásával (Pataki 2004, Callon et al. 2011). A szakértői és helyi (laikus) tudás nem egymás helyettesítői, hanem kiegészítői. A szakértői – laikus együttműködésen alapuló technikákra a problémamegoldás új módozatai mellett a szakpolitikai tanulás új irányaként is tekinthetünk (Elekes–Bajmócy 2013). E technikák helyi fejlesztésben történő alkalmazásával kapcsolatban egyre több tapasztalat áll rendelkezésre, például a részvételi költségvetés, állampolgári tanács, normatív jövőképalkotás (backcasting), részvételi akciókutatás (Pataki 2004).

Ennek megfelelően a deliberatív részvétel hiánya kedvezőtlenül hat a szakértői tevékenység minőségére, hiszen a szükséges tudás egy része nem tud becsatornázódni a folyamatba (Bajmócy–Gébert 2014), ráadásul könnyen azt is eredményezi, hogy a szakértői javaslatok politikai tartalma homályban marad. Ez

viszont rontja a politikai szféra hatékonyságát, hiszen az érték- és érdekelköteleződés részben láthatatlanná válik, kikerüli a politikai vitákat (Callon et al. 2011).

A képességszemléletre alapozó fejlesztési megközelítések alapvető fontosságúnak tekintik az érintettek (elsősorban állampolgárok) részvételét a fejlesztési folyamatban. Sen (1999a) megközelítésében a részvétel eszköz ahhoz, hogy az emberek hathatósabban ériék el céljaikat, de eszköz voltától függetlenül önmagában is értékkel bíró képesség. Mindennek jelentős elméleti megalapozását is adja azzal, hogy rámutat az preferenciák aggregálásából kiinduló szavazás-orientált döntési eljárások hiányosságaira, és elemzi a deliberatív társadalmi döntéshozatalban rejlő előnyöket (Sen 1999b, Pataki 1998).

A részvételi döntéshozatali eljárásokkal kapcsolatban széleskörű szakirodalom áll rendelkezésre, amely érvek és ellenérvek sokaságát sorakoztatja fel. Ez a vita a helyi fejlesztés hazai szakirodalmában is élénken folyik (Szirmai–Szépvölgyi 2007, Földi 2009, Csanádi et al. 2010, Bajmócy–Gébert 2014). A képességszemlélet melletti elköteleződés elengedhetetlenné teszi a deliberatív részvételen alapuló döntéshozatali eljárásokat (Crocker 2007). A képességszemléleten alapuló helyi gazdaságfejlesztésben a részvétel gyakorlati nehézségei nem igazolhatják a részvétel elhagyását (Bajmócy–Gébert 2014). A részvétel problémái ezzel együtt nem söpörhetők szőnyeg alá, fontos ösztönzést adhatnak az alkalmazott technikák módosításához, új technikák megalkotásához.

5. A helyi gazdaságfejlesztés gyakorlatának hazai tapasztalatai

Ebben a részben felvázoljuk a képességszemlélet melletti elköteleződés néhány gyakorlati jelentőségű következményét. Ennek során igyekszünk olyan témákat érinteni, amelyeknek vannak közvetlen magyarországi kapcsolódásai. Az a célunk, hogy kézzelfoghatóbbá tegyük korábbi elméleti érveinket, rávilágítsunk a képességszemlélet és az eszközorientált megközelítés jelentős különbségeire és megalapozzuk a további saját empirikus kutatásainkat.

5.2. Eszközök és célok a helyi gazdaságfejlesztés gyakorlatában

Általános tapasztalat, hogy a helyi fejlesztési beavatkozások nem mindig hozzák meg a várt eredményt. A hazai városok helyi fejlesztési dokumentumait vizsgálva szembeötlő, hogy a tervezett konkrét fejlesztési lépések (például a turisztikai kínálat bővítése, ipari parkok fejlesztése, új termelő beruházások átadása, egyetem-ipari kapcsolatok erősítése, vállalatok technológiafejlesztésének segítése, munkahelyteremtésre adott kedvezmények) tételesen megvalósulnak, a projektek monitoring indikátorai megfelelnek az előzetes célkitűzéseknek, ennek ellenére a koncepciókban kijelölt hosszú távú célokhoz sokszor mégsem jutnak közelebb a városok. Az sem ritka, hogy a tervezők és a helyi politikusok legjobb szakmai és

etikai meggyőződéssel kimunkált projektötletei egyes csoportok elégedetlenségével, vagy akár jelentős civil ellenállással találkoznak.

A képességszemlélet szakirodalma sok olyan külföldi helyi fejlesztési projektről számol be, amelyek az eszközorientált megközelítésben sikeresnek mondhatóak, de nyilvánvaló ellentmondások jelentkeztek velük kapcsolatban, és a képességek szempontjából már egyáltalán nem tűnnek sikertörténetnek (Gébert 2015). Például a brazil favellák lakói részére épített, közművekkel ellátott kőházakat a projekt befejezését követően a lakók elkezdték bontani, az áram-, ivóvíz- és szennyvízhálózatról pedig lecsatlakoztak. Az afrikai falvakban fűrt ivókutakat a projekt végeztével a helybeli asszonyok lerombolták. Egy indonéz törzs tagjainak, miután falujuk egy természeti csapás következtében megsemmisült, új házakat építettek, amelyeket szinte azonnal önként elhagytak a „kedvezményezett”. Vagy, amikor a lakóházak energiaellátását célzó projekt eredményeként a női munkanap hossza jelentősen megnőtt, hiszen immár sötétedés után is lehetett dolgozni (Gébert 2015).

Ugyan az előbb említett projektek nem az Európai Unió területén valósultak meg, ennek ellenére számos tanulsággal szolgálhatnak a hazai fejlesztési gyakorlat számára. Például rávilágítanak arra, hogy milyen kulturális értékek befolyásolják a fejlesztés résztvevőit a létrejött infrastruktúra használatában, vagy, hogy mely átváltási tényezők játszanak közre egy fejlesztési folyamatban. Kevés a képességszemlélet alapján elemzett hazai gazdaságfejlesztési projekt, de kimutatható, hogy az ilyen típusú problémák a hazai fejlesztési gyakorlatra is jellemzőek (Gébert 2015).

Az eszközorientált helyi gazdaságfejlesztés egyik jellemzője, hogy az eszközök *létrehozására* fókuszál és nem azok *használatára*. Azaz a fejlesztési folyamat értékeléséből általában kimarad minden olyan elem, amely arra vonatkozna, hogy a létrehozott eszközök miként befolyásolták az érintettek életét, vagyis, hogy az érintettek ténylegesen mit tehetnek meg, mit érhetnek el az új eszközök használatával.

Emiatt érzéketlen az eszközorientált helyi gazdaságfejlesztés a fejlesztés projekten túlmutató hatásaival szemben. Mivel a helyi gazdaságfejlesztés a komplex valóságban zajlik, a projekteknek könnyen lehet előre nem látott hatása. Ez még valószínűbb, ha a tervezés során nem törekedtek az információs bázis kiszélesítésére. Ráadásul a projektek maguk is megváltoztathatják a helyi viszonyokat, másfajta alkalmazkodást hívhatnak életre (például a szereplők számítanak bizonyos támogatási formákra), vagy az átváltási tényezők megváltozását hozhatják magukkal (például, ha a felújított helyi piacon a magasabb bérleti díjak miatt hátrányba kerülnek az östermelők a kereskedőkhöz képest).

Amennyiben a fejlesztési folyamatot kizárólag abból a szemszögből ítéljük meg, hogy létrejöttek-e a tervezett eszközök, akkor sok fontos információt hagyhatunk figyelmen kívül. Nem vehetjük észre, hogy a projekt esetleg milyen képességek megszüntetését eredményezte, vagy milyen hatással volt azokra az érintettekre, akiket a tervezés és monitoring során nem azonosítottunk érdekcsoportként.

5.3. Érvek a társadalmi részvétel mellett a közéleti passzivitás országában

A képességszemlélet a passzív befogadó helyett aktív cselekvő szerepet szán az érintetteknek (köztük elsősorban a helyi lakosoknak). Ugyanakkor igen erős szkepticizmus tapasztalható ezzel kapcsolatban mind a tudományos, mind pedig a hazai közéleti vitákban. Egyrészt gyakran szokás hivatkozni a civil szféra gyengeségére, az ilyen hagyományok hiányára, a demokrácia fiatal voltára, az érdektelenségre, a kompetencia hiányára, a helyi politikai elit és a helyi nagyvállalkozók domináló szerepére. Másrészt, a fejlesztőket is számos kudarcélmény éri. Az érintettek bevonására irányuló kísérletek érdektelenségbe fulladnak, meddő vitákat hoznak, vagy szakmailag vállalhatatlan eredményekre vezetnek. Ráadásul a lakosság sok esetben még akkor sem mozgósítható, amikor egy-egy fejlesztési projekt akár közvetlen hatással van rájuk (Bodorkós et al. 2006). A közéleti passzivitás annak ellénére jellemző Magyarországra, hogy a társadalmi részvétel formáinak ismertsége relatíve magas (Ferencz 2015).

A képességszemlélet segítséget nyújt az említett érvek, problémák rendszerezéséhez. Egyrészt rámutat, hogy nem a korlátozások hiányára, hanem a tényleges lehetőségekre kell figyelmünket irányítani. Például attól, hogy korábban az építési törvényben, vagy jelenleg a partnerségi egyeztetési tervekben elvi lehetőséget adunk a részvételre, még nem biztos, hogy a szereplők ténylegesen is részt vehetnek. Ezt olyan átváltási tényezők akadályozhatják, mint például a szakmai zsargonnal teletüzdelt szövegek, a hierarchiát tükröző partnerségi találkozók (pulpitusra ültetett tervezők, városházi helyszín), a szűkös véleményezési határidők, vagy az észrevételek – szakértői jellegű – szöveges megfogalmazásának elvárása.

A képességszemlélet felhívja tehát a figyelmet a valódi részvétel képességének feltételeire. A rossz tapasztalatok jelentős része, könnyen lehet, hogy a téves elvárásokból (túl precíz, szakértő hozzájárulás elvárása), az alkalmatlan, deliberációt nélkülöző technikák használatából (például közmeghallgatás, lakossági fórum, ötletbörze) eredt. Számos gyakorlati példa bizonyítja ugyanis, hogy a deliberációt előtérbe helyező technikák sok esetben sikerrel alkalmazhatók magas és alacsony jövedelmű térségekben is (Pataki 2004).

További fontos üzenet, hogy az érintettek egyaránt hozzájárulhatnak a tudáselőállításhoz és a közösségi döntések meghozatalához. Ezt természetesen ellehetetleníti, ha olyan körülményeket hozunk létre, ahol eleve nem ezt, hanem a fejlesztők érveinek, döntéseinek elfogadását várjuk az érintettektől. Hogy ez

mennyire nem idegen a hazai gyakorlattól, arra kiválóan utal a társadalmi részvételre alkalmazott hazai „szakkifejezés”: a társadalmasítás.

Az ágenciát természetesen az is ellehetetleníti, ha bizonyos alapvető képességeknek nem vagyunk birtokában. A fejlesztési folyamat kikerülhetetlen eleme az ilyen képesség-hiányok megszüntetése. Így a deliberatív részvétel szorosan kapcsolódik a *képessé tétel (empowerment)* ideájához (Kesby 2005).

5.4. Interdiszciplinaritás melletti érvek a szakmai elkülönülés világában

Magyarországon a helyi fejlesztés jogszabályi háttere szinte kőbe vési a diszciplináris elkülönülést. Ezt szolgálja egyrészt a tervezés és rendezés éles szétválasztása (1997. évi LXXVIII. tv.; 314/2012. kormányrendelet). Ám ezt még inkább erősíti a fejlesztési tervek tartalmi követelményeinek részletes meghatározása. Az előírások egymástól elválasztott részekre osztják a helyi fejlesztés komplex valóságát, és azt intézményesítik, hogy ezeket a szempontokat elkülönülten kell kezelni, ami helyenként különböző dokumentumtípusokat, míg más esetben egy dokumentumon belüli fejezeteket jelent.

A képességszemlélet olyan tervezési megközelítést kínál, ahol a fejlesztési javaslatokat nem egymástól elkülönülten értékelik. Ez nem jelenti azt, hogy egyetlen nagy holisztikus tervben összegződne minden fejlesztési javaslat. Ez nyilvánvalóan gyakorlati problémákat vetne fel. Inkább úgy képzeljük el, hogy a közösségek vízióalkotással kezdik a tervezési folyamatot, amelynek szerves része az értékesnek tartott képességekről folytatott nyílt vita.

Mindez alapot adhat az iteratív, folyamatos tanuláson és deliberáción alapuló helyi fejlesztési folyamatnak. Az egyes fejlesztési részterületek értékelhetővé válnak az értékesnek tartott képességek fényében, a viták pedig hozzájárulhatnak a közösségi vízió finomításához, megváltozásához. E tapasztalatokat azután a szakértők is mind jobban képesek beépíteni saját munkájukba, így a nyílt viták is eredményre vezethetnek.

Mindez nem hoz létre problémamentes ideális állapotot, de úgy véljük, hogy megközelítésünk egyszerre segítheti elő a szakpolitikai tanulást és a demokratikus gyakorlatok megerősödését, a korábbinál szélesebb teret nyújthat a problémák felismerésére és az információs bázis új szempontokkal történő kiegészítésére.

6. Összegzés és következtetések

Tanulmányunkban a helyi gazdaságfejlesztés egyik lehetséges koncepcióját körvonalaztuk. Abból indultunk ki, hogy minden helyi gazdaságfejlesztés célja a helyben élők helyzetének a javítása. Ám a szakirodalom nagy része nem határozza meg pontosan a végső célt, ami számos probléma forrásává válik. Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy

a helyi gazdaságfejlesztés szokásos megközelítései a célok helyett az eszközök biztosítására fókuszálnak. Azzal a feltételezéssel élnek, hogy az eszköz (például a jövedelem) birtoklása automatikusan elvezet a célok eléréséhez.

Kutatásunk középpontjában a cél és az eszköz viszonyának tisztázása állt, ehhez a kortárs jóléti közgazdaságtan egyik legmarkánsabb irányzatát, Amartya Sen képességszemléletét használtuk fel. Elköteleződésünk tette lehetővé, hogy újraértelmezzük és valós tartalommal töltsük meg a helyi gazdaságfejlesztés célmeghatározását. Elemzésünkben egy problémaközpontú, inter- és transzdiszciplináris megközelítés bontakozott ki. Álláspontunkat több helyen ütköztettük a helyi gazdaságfejlesztés szokásos (általunk eszközorientáltnak nevezett) megközelítésével. (1. táblázat).

1. táblázat Az eszközorientált és a képességszemléleten alapuló helyi gazdaságfejlesztés (HGF) összevetése

	A HGF eszközorientált megközelítése	HGF a képességszemlélet alapján
A HGF kiindulópontja	Célnak tekintett eszközök.	A közösség számára fontosnak tekintett képességek meghatározása.
A célok megfelelőségének vizsgálata	A végső célok a politikai szintéren kerülnek kijelölésre, így azok vizsgálata nem része a HGF-nek. A célok mögött meghúzódó előfeltevések homályba burkolása és hallgatólagos elfogadása.	A „megfelelő” célok hely-specifikusak, azokat csak társadalmi részvétel és nyílt megvitatás útján lehet kijelölni. A célok kijelölésének módja része a HGF vizsgálati területének; az értékelköteleződés nyílt.
Az eszköz és a cél feltételezett viszonya	A szükséges eszközök birtoklása automatikusan elvezet a célok eléréséhez.	Az eszközök nem feltétlenül válthatók át célokká
Elemzés fókusza	Az eszközök (elsősorban reáljövedelem) biztosításának módja.	Mit tudnak ténylegesen kezdeni a helyi lakosok a rendelkezésre álló eszközökkel. (A közösség által jó okkal értékesnek tekintett képességek + a célokhoz rendelt eszközök + átváltási tényezők).
Releváns tudás előállításának módja	Szakértői (tudományos) tudáselőállítás, melyet a politikai döntéshozatal vagy figyelembe vesz, vagy nem. A szakértői tudás érték- és érdeksemlegesnek tekintése.	A versengő szakértői álláspontok mellett a helyi érintettek kezében szétszórtan meglevő helyi (laikus) tudás is releváns. A szakértői tudás poszt-normál felfogása.

Forrás: saját szerkesztés

A képességszemlélet alapján lehetséges tehát olyan helyi gazdaságfejlesztés, mely egyaránt fókuszál a célokra, az eszközökre és azok használatára, illetve a fejlesztési folyamat mögött homályban maradó értékválasztás helyett nyíltan értékvezérelt, közösség-központú megközelítést kínál. E folyamatnak lényegi eleme, hogy a közösség által fontosnak tartott képességeket (amelyhez a helyi gazdaságfejlesztés hozzá kíván járulni) a különböző, explicitté tett értékek alapján, deliberatív részvétel útján határozzák meg.

A képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés azt hangsúlyozza, hogy a jelenlegi fejlesztési gyakorlat során figyelembe vett információk nem elegendők, továbbá, hogy a sikeres helyi gazdaságfejlesztés nem korlátozódhat egyetlen szempontra, például csak a gazdasági növekedésre. Tehát, az általunk javasolt megközelítés az információs bázis kiszélesítéséhez kínál iránymutatást.

Felhasznált irodalom

- Bajmócy Z. (2011): *Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe*. JATEPress, Szeged.
- Bajmócy Z. – Gébert J. (2014): Arguments for Deliberative Participation in Local Economic Development. *Acta Oeconomica*, 64, 3, pp. 313–334.
- Biggeri, M. – Ferrannini, A. (2014): *Sustainable Human Development. A New Territorial and People-Centred Perspective*. Palgrave Macmillan, New York.
- Bodorkós B. – Kajner P. – Kovács E. – Peták P. – Péterfi F. (2006): *RAJTunk múlik! Hogyan szervezkedjünk és képviseljük érdekeinket a lakóhelyünkön*. Közösségfejlesztők Egyesülete, Budapest.
- Callon, M. – Lascoumes, P. – Barthe, Y. (2011): *Acting in an uncertain world. An essay on technocal democracy*. The MIT Press, Cambridge, MA – London, UK.
- Crocker, D. A. (2007): Deliberative Participation in Local Development. *Journal of Human Development and Capabilities*, 8, 3, pp. 431–455.
- Csanádi G. – Csizmady A. – Kőszeghy L. (2010): Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban. *Tér és Társadalom*, 24, 1, pp. 15–36.
- Daly, H. E. (2001): A gazdaságtalan növekedés elmélete, gyakorlata, története és kapcsolata a globalizációval. *Kövász*, 5, 1–2, pp. 5–22.
- Elekes Z. – Bajmócy Z. (2013): Regionális innovációpolitika és szakpolitikai tanulás a komplex rendszerek elméletének szemszögéből. In Inzelt A. – Bajmócy Z. (szerk.): *Innovációs rendszerek. Szereplők, kapcsolatok és intézmények*. JATEPress, Szeged.
- Faragó L. (2013): Térrelméleti alapvetések konstruktivista ismeretelméleti megközelítésben. *Tér és Társadalom*, 27, 4, pp. 3–30.
- Ferencz Z. (2015): A társadalmi részvétel és a nagyváros-térségi versenyképesség. In Szirmai V. (szerk.): *A területi egyenlőtlenségektől a társadalmi jóllét felé*. Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár.
- Földi Z. (2009): A társadalmi részvétel szerepe a városfejlesztés gyakorlatában. Európai és hazai tapasztalatok. *Tér és Társadalom*, 23, 3, pp. 27–43.

- Funtowitz, S. O. – Ravetz, J. R. (1993): Science for the post-normal age. *Futures*, 25, 7, pp. 739–755.
- G. Fekete É. (2008): *Együtt! De hogyan? Kistérségi tervezés*. Észak-Magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség, Miskolc.
- Gébert J. (2015): *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar Közgazdaságtani Doktori Iskola, Szeged.
- Gébert J. – Bajmócy Z. – Málóvics Gy. – Pataki Gy. (2016): Eszközöktől a jól-létig. A helyi gazdaságfejlesztés körvonalai a képességszemléletben. *Tér és Társadalom*, 30, 2, pp. 23–44.
- Hands, D. W. (2009): The Positive-Normative Dichotomy and Economics. *Philosophy of Economics*, U. Maki, Amsterdam, Elsevier. 13.
- Hausman, D. – Mcpherson, M. (1997): *Economic Analysis and Moral Philosophy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hicks, J. R. (1939): The Foundation of Welfare Economics. *The Economic Journal*, 49, 196, pp. 696–712.
- Kaldor, N. (1939): Welfare propositions in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. *Economic Journal*, 49, 145, pp. 549–552.
- Kesby, M. (2005): Rethorizing Empowerment-through-Participation as a Performance in Space: Beyond Tyranny to Transformation. *Journal of Woman in Culture and Society*, 30, 4, pp. 2037–2065.
- Latour, B. (1993): *We have never been modern*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Latour, B. (2005): *Reassembling the social. An introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press, Oxford, New York.
- Layard, R. (2006): *Happiness: Lessons from a New Science*. Penguin, London.
- Lengyel B. – Bajmócy Z. (2013): Regionális és helyi gazdaságfejlesztés az evolúciós gazdaságföldrajz szemszögéből. *Tér és Társadalom*, 27, 1, pp. 5–29.
- Lengyel I. (2010): *Regionális gazdaságfejlesztés. Versenyképesség, klaszterek és alulról szerveződő stratégiák*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Mezei C. (2006): A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása. *Tér és Társadalom*, 20, 4, pp. 85–96.
- N. Kovács T. (2015): A területi egyenlőtlenségektől a társadalmi jóllét felé. In Szirmai V. (szerk.): *A területi egyenlőtlenségektől a társadalmi jóllét felé*. Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár.
- Pataki G. (1998): A fejlődés gazdaságtana és etikája – Tiszteletadás Amartya Sen munkásságának. *Kovács*, 2, 4, pp. 6–17.
- Pataki G. (2004): Bölcs "laikusok". *Civil Szemle*, 4, 3–4, pp. 144–156.
- Pike, A. – Rodriguez-Pose, A. – Tomaney, J. (2006): *Local and Regional Development*. Routledge, London – New York.
- Ravetz, J. (2004): The post-normal science of precaution. *Futures*, 36, 3, pp. 347–357.
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Oxford University Press, Oxford.
- Rawls, J. (1982): Social Unity and Primary Goods. In Williams, A. K. S.-B. (szerk.): *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rawls, J. (2003): *Justice as Fairness: a restatement*. Belknap, Cambridge.
- Schumpeter, J. (1950): *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper and Row, New York.
- Sen, A. K. (1979): Equality of What? In *The Tanner lectures on human values*. Stanford University.
- Sen, A. K. (1999a): *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
- Sen, A. K. (1999b): The Possibility of Social Choice. *American Economic Review*, 89, 3, pp. 349–378.

- Stiglitz, J. E. – Sen, A. K. – Fitoussi, J.-P. (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/>
- Swinburn, G. – Goga, S. E. – Murphy, F. (2006): *Local Economic Development: A Primer. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans*. The World Bank, Washington.
- Szirmai V. – Szépvölgyi Á. (2007): Társadalmi részvétel szereplői. In Rechnitzer J. (szerk.): *Település és fejlesztés. A közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

**A helyi fejlesztések
lehetőség- és folyamat-aspektusa**

Mit is fejlesztünk tulajdonképpen? – Helyi fejlesztési folyamatok a lehetőségek aspektusából

Gébert Judit – Bajmócy Zoltán – Juhász Judit –
Méreiné Berki Boglárka – Málovics György

Szemben az értékesnek és objektívnak gondolt szokásos fejlesztési megközelítésekkel, a képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés emberi értékeket középpontba állító, nyíltan értékvezérelt, közösségközpontú megközelítést kínál. Tanulmányunkban azt vizsgáljuk, hogy a jólét fogalmával kapcsolatos különböző előfeltevések hogyan befolyásolják a helyi gazdaságfejlesztés célját, fókuszát és munkamódszerét, és amellet érvelünk, hogy a képességszemlélet melletti elköteleződés nagyban segítheti a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos kudarccok megértését és hozzájárulhat ahhoz, hogy olyan megoldások szülessenek, amelyek a bevett modellekben felismerhetetlenek.

A képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés elméleti modelljére alapozva elemzési keretet állítottunk fel. Tanulmányunkban arra a kutatási kérdésre keressük a választ, hogy a képességszemlélet alapján hogyan értékelhető a hazai helyi fejlesztési folyamatok információs bázisa? Másiképpen fogalmazva: milyen információk alapján hozzák meg a döntéseiket a helyi fejlesztés szereplői és megjelennek-e a képességszemlélet szempontjai a fejlesztési folyamatokban?

Kutatásaink során magyarországi megyei jogú városok fejlesztési dokumentumait elemeztük és három városban (Kecskeméten, Pécsen és Szegeden) interjúkat készítettünk a fejlesztési folyamatok érintettjeivel. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a helyi fejlesztési folyamatokra az eszközorientáltság jellemző. A fejlesztés döntéshozói elsősorban eszközök létrehozására fókuszálnak és nem veszik figyelembe, hogy a helyi lakosok hogyan tudnak élni a rendelkezésükre álló új (vagy éppen régi) eszközökkel.

Kulcsszavak: képességszemlélet, lehetőség aspektus, információs bázis, megyei jogú városok

1. Bevezetés

Kutatási projektünk legfőbb elméleti célja, hogy a helyi gazdaságfejlesztés újfajta elméleti megalapozását adja. A Nobel-díjas Amartya Sen munkássága nyomán körvonalazódó képességszemléletre támaszkodva vizsgáljuk meg, hogy miként lenne megadható a helyi gazdaságfejlesztés célja, milyen információk szükségesek a helyi fejlesztési döntések kialakításához és milyen döntéshozatali eljárások segítségével hozhatók meg a lehető legjobb helyi fejlesztési döntések. Kutatásunkban két átfogó kutatási kérdésre keressük a választ:

- (1) a képességszemlélet alapján hogyan értékelhető a hazai helyi fejlesztési folyamatok *információs bázisa*? és
- (2) a képességszemlélet alapján hogyan értékelhetőek a hazai helyi fejlesztési folyamatok *döntéshozatali eljárásai*?

Kutatásunk első szakaszában a helyi gazdaságfejlesztés normatív, képességszemléleten alapuló elméleti modelljét állítottuk fel (Gébert–Bajmócy 2014, Gébert 2015, Gébert et al. 2016a). A második szakaszban és a harmadik szakaszban empirikus kutatást végeztünk: először megyei jogú városok helyi fejlesztési dokumentumait vizsgáltunk (Bajmócy et al. 2016, Gébert et al. 2015, Málovics et al. 2015), majd a helyi fejlesztési folyamatok szereplőivel készítettünk interjúkat három kiválasztott városban. Ebben a tanulmányban elsősorban az első kutatási kérdést válaszoljuk meg, a második kutatási kérdéssel a „Részvétel vagy kizárás? A hazai városfejlesztés értékelése a folyamatok aspektusából” című 5. tanulmány foglalkozik.

Információs bázison azon információk összességét értjük, amelyektől egy értékelés eredménye közvetlenül függ. Más szavakkal: az információs bázis megmutatja, hogy egy értékelést végzők milyen információkat vonnak be és – ami nem kevésbé fontos – zárnak ki az értékelésből (Gébert et al. 2016a). A képességszemlélet szakirodalmában több érvet olvashatunk amellet, hogy egy értékelést a lehető legszélesebb információs bázison kell végrehajtani (Robeyns 2005). Így tanulmányunkban azt vizsgáljuk, hogy milyen széles a hazai fejlesztési folyamatok információs bázisa, vagyis a fejlesztés érintettjei milyen információkat vonnak be, illetve zárnak ki a fejlesztéssel kapcsolatos döntéshozatal vagy értékelés során.

Az empirikus kutatásnak különös aktualitást ad, hogy 2013 és 2014 során valamennyi hazai megyei jogú város felülvizsgálta legfontosabb fejlesztési dokumentumait. E felülvizsgálatra a regionális operatív programok biztosították a forrást és egyben ez szabta meg a tervek készítés időbeni ütemezését is. 2013 során mind a 23 hazai megyei jogú város közgyűlése elfogadta a tervek felülvizsgálatával kapcsolatos partnerségi eljárás szabályait¹. Majd 2014 során elfogadásra kerültek az új Városfejlesztési koncepciók (VFK) és Integrált településfejlesztési stratégiák (ITS)². Mindez alapot adott arra, hogy átfogó képet nyerjünk a hazai nagyvárosok fejlesztési folyamatairól³.

Tanulmányunk második részében bemutatjuk kutatásunk módszertanát. Ezt követően, a harmadik részben az elméleti modellünk empirikus kutatáshoz kapcsolódó részeit és a dokumentumelemzéshez, valamint az interjúkészítés- és elemzéshez használt elemzési keretet írjuk le. A negyedik részben bemutatjuk az eredményeinket és végül az ötödik részben összegezzük a következtetéseinket.

¹ A 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet értelmében készített Partnerségi Egyeztetési Tervek (PET).

² Ezek célját és kötelező tartalmi elemeit az 1997. évi LXXXVIII. tv. a 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet szabályozza. Ezen kívül Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium Városfejlesztési Kézikönyvben részletezte a településekkel szembeni pontos elvárásokat (NFGM 2012).

³ Projektünkben a fejlesztési dokumentumok vizsgálata nem terjedt ki Budapestre. A fővárosra a megyei jogú városokétól eltérő szabályok vonatkoznak.

2. Módszertan

A képességszemlélet a helyi fejlesztési folyamatok kapcsán az érintettek szempontjainak és a fejlesztéssel kapcsolatos információknak a sokféleségére hívja fel a figyelmet (Gébert et al. 2016a). A sokféle információ feltérképezése érdekében munkánk során *kvalitatív módszerekre* építettünk: egyrészt kvalitatív dokumentumelemzést végeztünk (Gébert et al. 2015, Bajmócy et al. 2016), másrészt interjúkat készítettünk az érintettekkel.

A *dokumentumelemzés* során a fejlesztési dokumentumok tartalmáról, az általuk kijelölt fejlesztési keretről nyertünk képet. 23 hazai megyei jogú város esetén elemeztük:

- a 2014 során elfogadott városfejlesztési koncepciókat (VFK),
- a 2014 során elfogadott integrált településfejlesztési stratégiákat (ITS),
- a VFK és ITS tervezési folyamatához kapcsolódó, 2013 során elfogadott partnerségi egyeztetési terveket (PET), illetve
- az ezek elfogadásához kapcsolódó közgyűlési ülések jegyzőkönyveit.

Az interjúzás folyamata során 2015-ben és 2016-ban három hazai településen (Kecskemét, Pécs és Szeged) félig strukturált egyéni mélyinterjúkat készítettünk⁴ az érintettekkel. Ezek lehetővé tették, hogy feltárjuk a helyi fejlesztési folyamatok érintetteinek a fejlesztési dokumentumok tartalmával és általában a fejlesztési folyamatokkal kapcsolatos nézőpontjait. Az interjúk során képet kaptunk arról is, hogy a tervdokumentumok milyen módon és mértékben gyakorolnak hatást a tényleges fejlesztési folyamatokra. Három hazai megyei jogú várost, Kecskemétet, Pécsét és Szegedet vizsgáltuk. Kecskemét kapcsán a mintába kerülés egyik legfontosabb szempontja a Mercedes betelepülése nyomán tapasztalt gazdasági struktúraváltás és fejlesztési irányváltás. Pécs kapcsán a PET tartalma, illetve az előző fejlesztési ciklusban meghatározó szerepet kapó Európa Kulturális Fővárosa (EKF) projekt voltak mérvadóak. Szegedet az egyetem markáns szerepe mellett a domináns szektor hiánya teszi érdekessé.

Úgynevezett „utazó” interjúk⁵ készültek, amelyek célja a megkérdezettek véleményének megismerése. Amikor azonban az interjúalanyok számunkra érdekesnek

⁴ Az interjúfonalat a 4. melléklet tartalmazza.

⁵ A „bányász” (miner) interjú alapvetően az interjúalany által birtokolt speciális tudás felszínre hozására törekszik, míg az „utazó” (traveller) interjú jóval inkább a megkérdezett interpretációját, történeteit, igyekszik megismerni (Brinkmann–Kvale 2015). A kérdező és a megkérdezett „közös kalandozása” ez a laza interjúfonal által kijelölt tématerületen. Ebben az esetben a beszélgetés fonalát inkább az interjúalany szabja meg. Ő hoz be új témákat és példákat a beszélgetésbe. A kérdező csak a már felszínre került témákra kérdez rá esetleg mélyebben.

tűnő új témát vetett fel, akkor azokról részletesebben is megkérdeztük. Az interjúk rögzítésre, majd szó szerint begépelésre kerültek (anonim módon). A begépelte szövegek szolgálták az elemzés alapjául. Három interjúalany nem egyezett bele a hangfelvétel készítésébe, így ezekben az esetekben az átirat jegyzet alapján készült.

A három településen összesen 49 főt kérdeztünk meg. Az interjúalanyok kiválasztásakor részben a helyi fejlesztési dokumentumok elemzésére támaszkodtunk (a dokumentum készítésében részt vevők, abban nevesített, azokhoz hozzászólást készítő, illetve a közgyűlési vitákon aktívan részt vevő szereplők). Ezt a szakértői kiválasztást hólabda módszerrel egészítettük ki: az interjúalanyok által javasolt, illetve a beszélgetések során említett szereplők megkeresésével.

A három település tekintetében összességében kiegyensúlyozott mintával tudtunk dolgozni. A 49 megkérdezettből 15 kecskeméti, 19 pécsi és 15 szegedi volt. Az interjúalanyok szektorok közötti megoszlása⁶ viszonylag egyenletes (1. táblázat), ám az egyes városok tekintetében ez nem feltétlenül igaz. Például Kecskeméten felül, míg Pécsen alul-reprezentáltak a civil szféra szereplői az interjúalanyok között. Ezért a városenkénti elemzésből levonható következtetések korlátozottak.

1. táblázat Az interjúalanyok megoszlása városok és szektorok között

Város	Interjúk száma	Interjúalany szektora					Tervezői oldal
		Civil	Kutató	Üzleti szféra	Politikus	Önkormányzat, önkormányzati tulajdonú cégek	
Kecskemét	15	9	2	4	3	2	1
Pécs	19	2	6	6	3	4	8
Szeged	15	5	1	6	4	1	4
Összesen	49	16	9	16	10	7	13

Forrás: saját szerkesztés

A dokumentumok és az interjúkról készült átiratok elemzéséhez *tartalom-elemzést* használtunk. Bár a tartalomelemzés eredendően kvantitatív szövegelemzést jelöl, az utóbbi időben e területen is megjelentek a kvalitatív módszerek is. Ennek megfelelően, tág értelemben, bármely olyan szövegelemzési módszert tartalomelemzésnek nevezhetünk, amelyek a tartalom valamiféle kategorizálására törekcsenek (Titscher et al. 2000). Esetünkben a tartalomelemzés azt a célt szolgálta, hogy a szöveg tartalmát a képességszemlélet alapján felállított elemzési keret kategóriáiba soroljuk, és e szerint rendezzük újra, miközben átszövegezést nem végeztünk rajta.

Mindez megközelítőleg összesen 8100 oldalnyi (dokumentumok és interjúk átiratai) szöveg feldolgozását jelentette. Ennek megfelelően a szövegek tömörítésére és elemzési céljainknak megfelelő átstrukturálására volt szükség. Ehhez a következő részben bemutatott elemzési keretet használtuk.

⁶ Egy interjúalany több szektorhoz is tartozhat (pl. kutató és civil aktivista).

A dokumentumelemzés esetében az elemzési keret alapján egy útmutatót⁷ állítottunk össze, amelynek segítségével kiemeltük a számunkra releváns részeket a szövegből. Így városonként kb. 4–6 oldalnyi szövegre redukáltuk a PET és kb. 15–25 oldalra a VFK és az ITS tartalmát. A dokumentumelemzés során egy dokumentumot egy elemző elemzett.

Az interjúk átiratainak elemzése során kiemeltük az elemzési keret egyes kategóriáiba sorolható szövegrészeket és az elemzési keret kategóriáinak megfelelően kódokkal láttuk el azokat. Az egyes szövegrészeket nem írtuk át, tehát a kategóriákat tulajdonképpen in vivo értelmezésekkel töltöttük fel. A kódok nem zárták ki egymást, tehát egy szövegrész egyszerre több kódhoz is kerülhetett. A folyamat során a minőségbiztosítást az jelentette, hogy valamennyi interjút két elemző kódolt egymástól függetlenül. A kódolt szövegek alapján az elemzés első verzióját a tanulmány első szerzője készítette, majd azt mindenki, aki részt vett az átiratok kódolásában áttekintette és kommentárokkal látta el. Ez alapján készült a végső szövegváltozat.

Az általunk használt kódolási és elemzési módszer *előnyének* tartjuk, hogy a teljes empirikus kutatási folyamat (fejlesztési dokumentumok, illetve az interjúk elemzése) során egységes elemzési keretet alkalmaz. A módszernek ugyanakkor *hátrányai* is vannak: az elemzés előre felteszi a képességszemlélet kategóriáinak érvényességét és azt normatív keretként alkalmazza. Tehát ez a módszer nem a valóság *per se* leírására törekszik, hanem kizárólag a képességszemlélet kategóriáinak megfelelő szövegrészek vizsgálatával foglalkozik. Ebből következik, hogy az elemzés során számos (egyébként potenciálisan érdekes) szövegrész nem illeszkedik a kialakított kategóriákba, így azok információtartalma elvész. Ez a kutatási célunk végrehajtását közvetlenül nem befolyásolja, de a szövegeket részint kiaknázatlanul hagyja. Ezt a későbbiek során valamilyen, a szövegből kiinduló kódolási és elemzési módszerrel (pl. grounded theory alkalmazásával) lehetne pótolni, de ez a kutatási projektünknek nem volt a célja. A kutatásunk módszertanának további korlátozó tényezője, hogy megyei jogú városok, majd három kiválasztott megyei jogú város elemzése alapján próbál meg általános következtetéseket levonni a hazai fejlesztési folyamatokra nézve. Ezt természetesen csak korlátozottan lehet megtenni.

3. Elemzési keret

A kutatás korábbi szakaszainak eredményeire építve (Bajmócy–Gébert 2014, Gébert 2015, Gébert et al. 2016a) *elemzési keretet* állítottunk fel (1. ábra). Az elemzési keret a helyi lakosok képességeit (az értékes cselekedetek és állapotok elérésére való tényleges lehetőségeit) állítja a középpontba. Ugyanis értelmezésünkben a helyi gazdaságfejlesztés a helyi gazdasági folyamatokba történő olyan közösségi beavatkozás, amely hozzájárul a

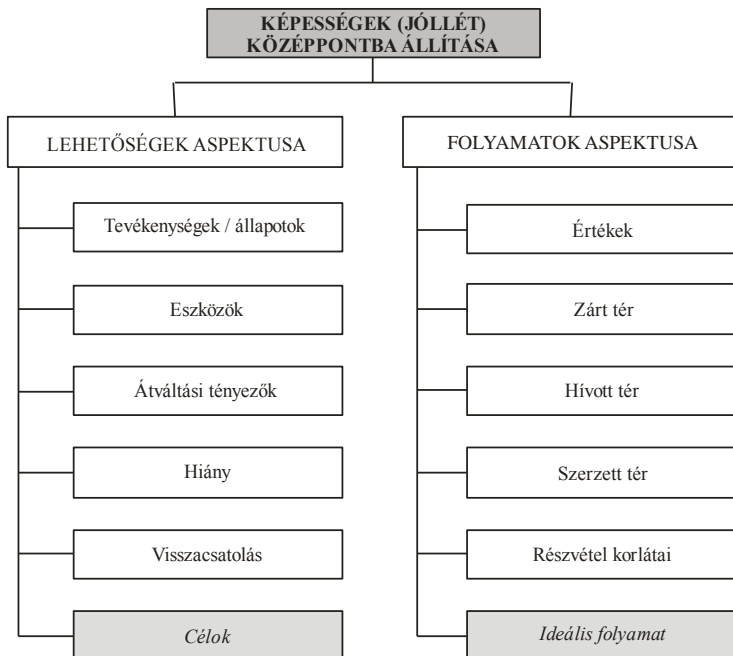
⁷ Az útmutatót a 3. melléklet tartalmazza.

közösség által jó okkal értékesnek tartott képességek kiterjesztéséhez (Gébert et al. 2016a). Az elemzési keret két nagyobb részből áll, a lehetőségek aspektusából és a folyamat aspektusából. A *lehetőségek aspektusa* arra irányítja a figyelmet, hogy a fejlesztés során a helyi lakosok milyen tényleges lehetőségei (vagyis képességei) bővülnek. Leegyszerűsítve ez az aspektus ad választ a „mit fejlesztenek?” kérdésre.

Az elemzési keret másik része – a *folyamatok aspektusa* – a fejlesztés folyamatát vizsgálja, vagyis a következő kérdésre keresi a választ: „*hogyan zajlik a fejlesztés?*” Ennek oka, hogy a képességszemléletben nem csak az számít, hogy mit fejlesztünk, hanem az is, hogy ki hajtja végre a fejlesztést és mi jellemzi a folyamatot?

E tanulmány kizárólag a lehetőségek aspektusát (1. ábra bal oldalát) vizsgálja. A folyamatok aspektusát a könyv 5. tanulmánya („Részvétel vagy kizárás? A hazai városfejlesztés értékelése a folyamatok aspektusából”) tárgyalja.

1. ábra A kvalitatív tartalomelemzés során használt elemzési keret



Forrás: saját szerkesztés

A lehetőség-aspektus és a folyamat-aspektus egyaránt hat elemből áll. Minthogy ebben a tanulmányban kizárólag az elemzés lehetőség-aspektusának eredményeit mutatjuk be, így itt csak annak elemeit érintjük: (1) tevékenységek/állapotok, (2) eszközök, (3) átváltási tényezők, (4) hiány, (5) visszacsatolás, (6) célok.

2. táblázat Az elemzés során használt kódok tartalma

Kód neve	Definíció	Leírás
Tevékenységek/ állapotok	Olyan tevékenységek és állapotok, amelyeket a helyi lakosok végeznek/eléremek, vagy lehetőségük van az elvégzésére/elérésére.	<i>A tevékenységek/állapotok elem megmutatja azokat az értékes cselekvéseket és állapotokat, amelyeket az eddigi fejlesztés lehetővé tett. Vagyis megmutatja, hogy a helyi lakosok mit tudnak kezdeni a jelenleg rendelkezésükre álló eszközökkel. Például lehetőségük van uszodában úszni, vagy tiszta környezetben élni.</i>
Eszközök	A jóllét eszközei.	<i>Az eszközök elem a képességszemlélet terminológiája szerinti jelenleg meglévő eszközökre vonatkozik, vagyis azokra a dolgokra, amelyek elősegíthetik az értékes tevékenységek és/vagy állapotok elvégzését és/vagy elérését. Tipikusan olyan dolgok tartoznak ide, mint kerékpárút, uszoda, vagy koncertterem. A jövedelem, vagy vagyon a képességszemlélet szerint szintén eszköznek számít. Ennek megfelelően a jövedelem növekedését célzó intézkedések – például a versenyképesség növelése – szintén eszköznek számít.</i>
Átváltási tényezők	Az eszközök használatát befolyásoló tényezők.	<i>Az „átváltási tényezők” kifejezés azokra a tényezőkre utal, amelyek befolyásolják, hogy egy adott eszközt a helyi lakosok hogyan tudnak használni, vagyis az eszközöket hogyan tudják értékes tevékenységekké és állapotokká átváltani. Ilyen lehet például, hogy túl drága a bérleti díj, ezért a szegényebb társadalmi rétegek ki maradnak az eszköz használatából.</i>
Hiány	Bármilyen eszköz, tevékenység/állapot, vagy érték, amely az interjúalany számára hiányzik.	<i>A képességszemlélet terminológiája szerint ezek olyan tevékenységek/állapotok, amelyeket a helyi lakosok értékesnek tartanak, de nincs lehetőségük elérni. Vagy azért, mert nem áll rendelkezésükre az eszköz, vagy azért, mert átváltási tényező akadályozza őket az adott eszköz használatában. Elemzésünk során – némileg önkényesen – ebbe a kategóriába soroltuk azokat a dolgokat is, amelyek ugyan formailag nem tevékenységek/állapotok, ugyanakkor az interjúalany hiányként értékeli azokat. Például: kevés a bicikliút a városban, nincs elég iskola, hiányzik a környezettudatos gondolkodás.</i>
Visszacsatolás	A már lezajlott fejlesztési folyamatból leszűrhető tanulság és a tanulság fejlesztési folyamatba való visszacsatolásának módja.	<i>Visszacsatolás elem a helyi fejlesztés során zajló tanulási folyamatra vonatkozik. Sen szerint a fejlesztés folyamatos tanulást is jelent, a társadalmi részvétel sem egyszeri esemény, hanem iteratív folyamat. Ezért van jelentősége annak, hogy a fejlesztés résztvevői mit tanultak az előző fejlesztési folyamatokból.</i>
Célok (nem seni kód)	Az interjúalany által célként megjelölt dolgok (eszközök és képességek egyaránt)	<i>A célok megmutatják azokat a dolgokat, amelyeket a dokumentum, vagy az interjúalany a fejlesztés céljaként említ meg, függetlenül attól, hogy ez a cél a képességszemlélet kategóriái közül tevékenységnek, állapotnak, eszköznek, vagy átváltási tényezőnek számít-e.</i>

Forrás: saját szerkesztés

A használt kódok közül az első 5-öt közvetlenül a képességszemléletből vettük le deduktív logikával. Azonban a dokumentumelemzés megmutatta, hogy a fejlesztési dokumentumok a fejlesztés céljaként általában olyan dolgokat neveznek meg, amelyek a képességszemlélet terminológiájában eszköznek számítanak: utak, hidak, épületek, intézmények stb. (Gébert et al. 2016b). Ezért az interjúzás során használt elemzési keretet kiegészítettük a célok elemmel. Ugyanis arra voltunk kíváncsiak, hogy a normatív elméleti modell alapján kívánatosnak tartott célok (azaz a tevékenységek/állapotok) és az interjúalanyok által célnak tartott dolgok között milyen különbség van. Amennyiben van különbség a kettő között, az arra utal, hogy bizonyos információk kimaradnak a fejlesztés folyamatából.

4. Eredmények

Ebben a részben a dokumentumelemzés és az interjúzás folyamatának eredményeit mutatjuk be az elemzési keret elemeinek megfelelően⁸. Az elemeket a következő sorrend szerint mutatjuk be: célok, tevékenységek/állapotok, eszközök, átváltási tényezők, hiány és visszacsatolás.

4.1. Célok

Elemzési keretünk célok eleme arra vonatkozik, hogy a dokumentumok és az interjúalanyok milyen dolgokat neveznek meg a fejlesztési folyamatok céljaként. Függetlenül attól, hogy azok a képességszemlélet nézőpontja szerint képességek vagy eszközök. Ide tartoznak az előző időszak megvalósult vagy elmaradt céljai és az aktuális fejlesztési folyamat céljai is.

Amikor a dokumentumelemzés során célokkal kapcsolatban vizsgálódtunk, akkor elsősorban a fejlesztési dokumentumok jövőképpel, célokkal, horizontális célokkal kapcsolatos részeit elemeztük⁹. A jövőképek elemzésekor arra törekedtünk, hogy beazonosítsuk a jövőképek tipikus elemeit, vagyis milyen tipikus célok jelennek meg a fejlesztési dokumentumokban. A megyei jogú városok jövőképeinek az elemeit az 5. melléklet tartalmazza¹⁰. A táblázat alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy van néhány tipikus elem, amely szinte minden város jövőképében megtalálható: ilyen a „térsgégi központtá válás/maradás”, „versenyképes gazdaság” és az „innovációra épí-

⁸ A dokumentumelemzés és az interjúzás részletes eredményeit a kutatás során készült műhelytanulmányok tartalmazzák (Bajmócy et al. 2016b és Gébert et al. 2016b). Ebben a tanulmányban összefoglalóan mutatjuk be a legfontosabb megállapításokat.

⁹ A 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet mellékletében szabályozza, hogy milyen célokat kell a fejlesztési dokumentumoknak nevesítenie: a VFK esetében jövőképet, átfogó célokat, részcélokat és településrészi fejlesztési célokat határoz meg; az ITS esetében stratégiai fejlesztési célokat, tematikus és területi célokat nevez meg.

¹⁰ Az elemek felsorolása nem teljes, ugyanis a táblázatból kimaradtak azok a célok, amelyek kizárólag egyetlen város jövőképében voltak megtalálhatóak.

tés”. Hangsúlyos elemek voltak még a „helyi kulturális értékekre való építés”, a „népességvonzás” és a „befogadó város” (bármint is jelentsen a „befogadó” kifejezés).

Csupán három olyan elemet találtunk, amely tevékenységként/állapotként van megfogalmazva: „részt venni az oktatásban”, a „jó lakókörnyezetben élni” és „egészségesnek lenni”. Három olyan elem is szerepel a táblázatban, amelyek tartalmuktól függően akár lehetnének tevékenységek/állapotok, vagy legalábbis fontosnak tartott értékek¹¹. Ilyen az „együttműködés”, „kötődés” és az „esélyegyenlőség”. Azonban ezek a dokumentumok nem, vagy csak nagyon kevésbé fejtik ki, hogy mit értenek a fogalmakon, ezért nem tekinthetők tevékenységnek/állapotnak.

Összességében a megyei jogú városok célrendszerének felépítése nem egységes. Egy város célrendszerén belül különböző szinteken és kategóriák is tartalmazhatják ugyanazokat a célokat, ami átláthatatlanná teszi a célokról szóló részeket. Egyes városok más-más típusú célokat neveznek meg átfogó, stratégiai, horizontális stb. célként. Például Erd esetében specifikus cél a környezetminőség javítása, ezzel szemben Dunaújváros esetében ugyanez az átfogó célok közé van sorolva. Ezért a célrendszer kezelése nem egységes a vizsgált városok fejlesztési dokumentumaiban. Ennélfogva az érdemi összehasonlításuk nehézkes.

Az elemzés során kíváncsiak voltunk arra, hogy milyen buzzwordök találhatóak ezekben a szövegekben (7. melléklet). A „buzzword” szón olyan kifejezést értünk, amelyet a dokumentumban többször hangoztatnak célként, fontos értéként, vagy követendő mintaként. Vagyis egyfajta jelszóként szolgál, amelyet az adott város gazdaságfejlesztése zászlóra tud tűzni. Habár minden kvalitatív kutatásról elmondható, hogy az elemzőnek kiemelten fontos szerepe van, ez kiemelten igaz a buzzwordök meghatározása során. Elemzőnként eltér, hogy egy szövegben ki és mit érez buzzwordnek, ezért az ebből levonható következtetések korlátosak. A dokumentumelemzés alapján a két legfontosabb buzzword az „innováció” és az „életminőség” voltak. Több dokumentum fontosnak tartotta az „életerős város”, a „társadalmi befogadás”, az „intelligens” és a „smart city” fogalmait is.

A dokumentumokat vizsgálva arra a következtetésre jutottunk, hogy a jövőképek elsősorban a jóllét eszközeire fókuszálnak és nem a céljaira. Vagyis a helyi fejlesztési dokumentumok célként olyan dolgokat neveznek meg, amelyek a képességszemlélet-alapú elemzési keretben csupán a jóllét elérésének eszközei, de nem a jóllét elemei.

Továbbá, ahogy a buzzwordök is mutatják, a helyi fejlesztési dokumentumok nyelvezete a főáramú, vagy konvencionális helyi gazdaságfejlesztési zsargont használja, amelyben a helyi gazdaságfejlesztés célja az életminőség, eszköze a versenyképesség és

¹¹ Az „érték” kifejezésen tág értelemben vett preferenciát értünk ebben a tanulmányban, amely a világ egy állására (*state of affairs*) vonatkozik és valamifajta morális kellést fejez ki. Ilyen lehet például az esélyegyenlőség vagy fenntarthatóság.

az innováció. A környezeti vagy társadalmi fenntarthatósággal kapcsolatos célok, vagy értékek inkább a kiegészítő, horizontális célok között kapnak helyet.

Amikor az interjúalanyok a helyi fejlesztési folyamatok céljairól beszéltek, akkor a legtöbben a hard infrastruktúra létrehozását (épületek, utak, hidak, ipari parkok stb.) említették.

A fejlesztési politika megegyezik az elmúlt két ciklusnak a fejlesztési politikájával is, amely meglátásom szerint infrastrukturális fejlesztésekre összpontosít, illetve a közlekedés, tömegközlekedés fejlesztésére [44].

Itt van Pécsen egy terület, van ipari park, na most bővíteni is akarnak, azzal nincsen gond, terület bőven van, jöjjön ide a nagy cég beruházni [30].

Emellett a célok között megjelentek a dokumentumok buzzword-jei is, például: smart city és az életminőség növelése.

Pécsett a Smart City fogalom meghonosítása [a cél], illetve azok a fajta törekvések, iniciatívák, amelyek abba az irányba tolják el a várost, hogy smart város legyen [33].

A legtöbb interjúalany gondolkodásában a versenyképesség gazdasági bázis modellje, vagy az üzleti környezet modellje volt a meghatározó.

Most ennek [a fejlesztésnek] van egy második lépcsőfoka, ez már a beszállító fejlesztéshez kapcsolódó dolog, ez mostanság kezdődött, aminek a már említett feladata lenne, hogy a magyar kis- és középes vállalatokat megtartani vagy fejleszteni beszállítói státuszába [11].

Néhány interjúban megjelent az érték alapú fejlesztés gondolata, ahol az elsődleges cél nem az eszközök létrehozása, hanem olyan fontosnak tartott értékek megvalósítása, mint például fenntarthatóság.

Elhatároztuk, hogy fenntartható várost akarunk fejleszteni, és ennek az alapidokumentumainak mindenképpen a négyes, aztán kiderült később ötös megközelítést kell alkalmazni az elkészültéhez, gazdasági fenntarthatóság, ökológiai fenntarthatóság, városépítészeti, magyarul infrastrukturális fenntarthatóság, és a társadalmi fenntarthatóság [27].

Az értékekhez kapcsolódóan a fejlesztés céljaként nevezték meg az interjúalanyok a helyi termékek előtérbe helyezését, vagy a szegregátum megszüntetését.

Egy demokratikus, önzérelt, önműködő vezérlés lenne a cél, és egy minél kisebb függés a külső dolgoktól. Most nem elsősorban a politikára gondolok, hanem egy kis helyi közösségi ellátásra gondolok [4].

Összességében tehát az interjúk elemzésének eredménye részben alátámasztotta a dokumentumelemzés eredményeit. Amikor a dokumentumok, vagy az interjúalanyok a helyi fejlesztések céljáról beszélnek, akkor általában nem tevékenységeket/állapotokat neveznek meg, hanem olyan dolgokat, amelyek a képességszemlélet szempontjából a jóllét eszközei, de nem részei. Ahogy a dokumentumelemzésben is túlsúlyban volt a főáramú, vagy konvencionális helyi gazdaságfejlesztés kifejezésére, úgy az interjúalanyok is elsősorban ezeket a kifejezéseket használták. És amikor célokról és célok elérésének eszközeiről esett szó, akkor elsősorban a gazdasági bázis modellje és az üzleti környezet modellje került előtérbe.

Amíg a dokumentumokban a célok elem olyan címszavakat tartalmaz, mint versenyképes gazdaság, vagy innováció, addig az interjúalanyok többsége konkrét dolgokat neveztek meg célként: például útépítést, helyi beszállítói hálózat létrehozását. Vagyis az interjúalanyok olyan dolgokat tartanak célnak, amelyek a dokumentumokban csak a felsorolt projektervek listájában található meg.

Néhány interjúalany azonban az eszközök helyett olyan értékeket helyezett a középpontba, mint fenntarthatóság, esélyegyenlőség, vagy társadalmi integráció. Tehát úgy tűnik, a célok domináns eszközalapú megközelítése mellett megjelent az érték alapú megközelítése is.

4.2. Tevékenységek/állapotok

A tevékenységekkel/állapotokkal kapcsolatban arra voltunk kíváncsiak, hogy a helyi lakosok aktuálisan milyen tevékenységet tudnak végezni, illetve milyen állapotot tudnak elérni. A dokumentumokból elsősorban a helyzetelemzéshez tartozó részek tartoznának ide. Pontosabban a Megalapozó Tanulmány és a vonatkozó Kormányrendeletben meghatározott kötelező tartalmak közül a VFK „A stratégiához és a településrendezési eszközök készítéséhez szükséges társadalmi, gazdasági és környezeti adatok meghatározása” című fejezete.

Szinte az összes városfejlesztési dokumentumaiban történik utalás a Megalapozó Tanulmányra, az abban lévő helyzetértékelésre. Ez a megalapozó tanulmány azonban a legtöbb város esetében nem elérhető az interneten és a kutatásunknak sem volt része ezeknek az elemzése. A számunkra rendelkezésre álló ITS és VFK helyzetelemző részeiben nem találtunk tevékenységnek/állapotnak megfelelő kifejezéseket. Vagyis olyan mondatokat, amelyek arról szólnának, hogy a helyi lakosok milyen tevékenységeket tudnak végezni és milyen állapotokat tudnak elérni.

Ehhez hasonlóan, a tevékenységek/állapotok elem nem volt hangsúlyos az interjúkban. Inkább csak elvétve említettek az interjúalanyok ilyen típusú kifejezéseket, azokat is elsősorban a civil életre, közösségben való részvételtre, esetleg közlekedésre használták.

Egy ilyen nagyobb társaság aki részint nyugdíjasokból áll, akik jól bírják magukat és akkor hol fát ültetnek, ilyen kis cserjéket, hol szemétszedés van, hol ez, hol az [2].

Önmagában jó volt, rengeteg [EKF] esemény volt, meg lehetett ezt élvezni [22].

Összefoglalva tehát az elemzési keretünknek ez az eleme tulajdonképpen üres; se a dokumentumok, se az interjúalanyok nem tevékenység/állapot formájában fejezik ki magukat, vagyis amikor az interjúalanyok helyi fejlesztésről beszélnek, nem tesznek különbséget az eszközök birtoklása és a tevékenységek/állapotok között.

4.3. Eszközök

Az elemzési keret eszközök eleme arra vonatkozik, hogy az adott város milyen eszközökkel rendelkezik (egyfajta leltár), milyen eszközöket szeretne létrehozni és ezzel együtt milyen információkra támaszkodik az eszközök meghatározása és célokhoz rendelése során. Ebben a kategóriában a seni értelemben vett eszközökre voltunk kíváncsiak, függetlenül attól, hogy azokat a dokumentumok, vagy az interjúalanyok eszközökként, vagy célokként azonosították-e.

Az elemzett dokumentumokban a vonatkozó Kormányrendeletben meghatározott kötelező tartalmak közül leginkább a VFK „A stratégiához és a településrendezési eszközök készítéséhez szükséges társadalmi, gazdasági és környezeti adatok meghatározása” című fejezete és az ITS „A megvalósítást szolgáló beavatkozások” című fejezete tartozik ide¹².

A legtöbb város (összesen 13) SWOT-analízis segítségével mutatta be a település helyzetét. A fejlesztési dokumentumokban általában városi és városrészi SWOT-analízis is található. A fennmaradó kilenc város pusztán leírással, vagy leíró statisztikával jellemezte a jelenlegi helyzetet. Öt város (Eger, Miskolc, Sopron, Szeged és Tatabánya) fejlesztési dokumentumaiban találtunk a SWOT-analízisen túl más típusú helyzetelemző eszközöket is. Mint például: problémafa, célfa, hozzárendelési mátrix, érdekcsoport-elemzés vagy problématerkép. A fejlesztési dokumentumok szerzői azonban sehol nem indokolják, hogy milyen okoknál fogva választják az adott helyzetelemző eszközt.

A helyi fejlesztési dokumentumok feltűnően kevés információforrásra hivatkoznak. Általában a két megjelölt adatforrás kizárólag a KSH és az önkormányzati adatszolgáltatás. Elvértve találkoztunk (például a pécsi fejlesztési dokumentumokban) olyan megjegyzésekkel, amelyek információforrásként – a KSH és az önkormányzat adatain kívül – más forrásokra is hivatkoznak: helyi kutatóintézetek, vagy civil szervezetek adatszolgáltatására. Az antiszegregációs tervekben előfordul, hogy előzetes terepbejárást említ a dokumentum. Ugyanígy hiányzik ezekből a dokumentumokból a tudományos igényű hivatkozási rendszer, és elvét-

¹² A Megalapozó Tanulmánynak ebben az esetben is lehetne szerepe, de ahogy már említettük, azok elemzése nem tartozik a kutatásunkhoz.

ve hivatkoznak csak tudományos munkákra a város helyzetével vagy az elemzési módszertannal kapcsolatban.

A dokumentumokban szereplő konkrét fejlesztési projektek listáját átnézve arra a következtetésre jutottunk, hogy a legtöbb projekt a közlekedés fejlesztését, ipari park létrehozását és turisztikai fejlesztéseket céloz meg. A projektek többféle név alatt szerepelnek: hálózati projekt, akcióterületi projekt, kulcsprojekt stb., ami megnehezíti a projektek átláthatóságát és városok közötti összehasonlíthatóságát. A dokumentumok lehatárolnak akcióterületeket, amelyeket a dokumentumok szerint elsősorban a fejlesztési projektekhez való igazítás befolyásolt. Arról, hogyan készült el a kiválasztott projektek listája a fejlesztési dokumentumokban nem találtunk utalást. Továbbá nincsen kimutatható kapcsolat a város jövőképe, céljai, a helyzetelemző rész és a konkrét projekttervek listája között. Tehát úgy tűnik, a projekttervek nem épülnek se a város jövőképre, se a helyzetelemző tanulmány eredményeire. Az akcióterületek kiválasztásának a módjából és a projektek indoklásának a hiányából arra tudunk következtetni, hogy projektcentrikusság jellemző a dokumentumok tartalmára.

Ahogy a dokumentumok elsősorban közlekedés fejlesztésére, ipari parkok létrehozására és turisztikai fejlesztésekre helyezik a hangsúlyt, úgy az interjúalanyok is ezeket az eszközöket említették a legtöbbet. Az interjúk során kiemelkedően sokat beszéltek hard infrastruktúráról, közlekedési eszközökről, épületekről, hidakról, és utakról.

Az elmúlt időszakban itt a városban történtek olyan beruházások, gondoljanak csak az északi elkerülőnek az építésének a megindulására [8].

A bicikli utakat nagy mértékben fejlesztettük, úgyhogy elég sokan bicikliznek, biciklitárolók vannak [6].

Másik hangsúlyos téma volt a turisztika.

Például az Állatkert, ami tényleges felújítás [...] Drakula pincéje egyébként vonzza a turistákat [...] hogy a világ legöregebb szőlőtőkéje itt van a belvárosban [30].

Ez alapvetően az utóbbi pár évben mindig és kizárólag talán olyan fejlesztéseket jelentett Szegednél, ami turisztikai célt vagy városképzési funkciók javításához vezet vagy vezetett [38].

Az interjúalanyok sokat beszéltek az állami támogatásról és az EU pályázati forrásairól.

Eddig minden évben megjelent egy 500 milliós állami támogatás az állami költségvetésben [19].

Ehhez kapcsolódott még egy pályázat, egy külön pályázat volt, ez pedig a villamos kiépítésének a megtervezése [30].

A megyei jogú városoknak önálló fejlesztési keretük van, Szeged e tekintetben egyáltalán nem áll rosszul, 33 milliárd forintot meghaladó forráskerete van és ennek egy jelentős hányada gazdaságfejlesztési forrás [47].

Szóba került a helyi gazdasághoz kapcsolódó infrastruktúra és a helyi gazdaság szereplői, emellett olyan intézmények, mint az egyetem, olyan tevékenységek, mint kutatás és oktatás. Az interjúkban említettek civil szervezeteket és közösségi tereket is.

Most új vásárcsarnok épül. Na ennek a pályázati kiírása önmagában véve egy hatalmas nagy menet a városrendben, hogy mennyire lehet a helyi gazdaságot előnyben részesíteni, hogy lehet megszűrni azt, hogy tényleg a lokális regionális gazdasági szereplők legyenek a végén [21].

Hát [itt vannak] az egyetemi fejlesztések, ami az egyetemi fejlesztések, épületek, aztán a Science Building [29].

Nem tudom mennyire ismerősek, de ez [a terület] egy tóval, mindenféle fürdővel, szabadidőközponttal, tehát ez borzasztóan jó terület [15].

Már működik a Hunyadi városi közösség kert, azt hiszem két éve vagy három éve most már, ugye ez a Szatyor Egyesület az részben itt kötődik [7].

Összefoglalva a város számára rendelkezésre álló eszközök általunk feltérképezett leltárja elsősorban hard infrastruktúrából, külső támogatási forrásokból és turisztikai attrakciókból áll. Emellett kevésbé hangsúlyosan kerülnek szóba civil szervezetek, közösségi terek. A városfejlesztési dokumentumok egy-két információforrásra támaszkodnak a helyzetelemző részekben.

4.4. Átváltási tényezők

Az elemzési keret átváltási tényezők eleme azon tényezőkre vonatkozik, amelyek befolyásolják, hogy a helyi lakosok *hogyan* tudják használni a rendelkezésre álló eszközeiket. Van-e olyan dolog, amely akadályozza őket abban, hogy használják az eszközeiket a céljaik elérése érdekében. Azért fontos az átváltási tényezők azonosítása, mert ezek megmutatják, milyen akadályokat kell a fejlesztési folyamatoknak megszüntetniük annak érdekében, hogy a helyi lakosok használni tudják az eszközöket.

A dokumentumok egyik részében sem találtunk utalást arra, hogy figyelembe vennék a rendelkezésre álló eszközök használatát befolyásoló tényezőket. Az interjúkban elsősorban hard infrastruktúrával kapcsolatban jelentek meg ilyen tényezők. Ilyen például a közlekedési eszközökkel, kerékpáros infrastruktúrával kapcsolatos dolgok:

Járdaépítésre nem lehetett pályázni az előző ciklusban, nem tudom, hogy most lehet-e, de nagyon sok önkormányzat úgy kerülte ezt ki, hogy kerékpárútra pályázott, megépítette a kerékpárutat, de hát az igazából gyakorlatilag a gyalogosok birtokba vették és a kerékpárosok nem is tudják használni [...] a kerékpárutak nagy része használhatatlan [3].

Kifejezetten magas a rossz minőségű utaknak az aránya, és megérkezik ide a félmilliárd forintba kerülő autóbusz, és akkor itt ebben a sorban mennek szépen az autóbusz telephelyre ezek az autóbuszok, és állandóan szerelni kell őket [9].

Hogy lehet egy kerékpártárolót úgy megcsinálni, hogy a két gombócos között csavarral fel van csavarozva egy rúd? Magyarul bárki odamegy és egy 13-as villáskulccsal leoldja a kerékpárt [36].

Sokszor szóba került, hogy a megépült épületek, felújított közterek fenntartása drága, a kialakításuk nem felel meg a funkciójuknak, vagy a belépőjegyek magas ára miatt a helyiek kimaradnak a használatából.

Az avatás után mindenki eltűnik, a díjakat beszedik cserébe, de aztán a karbantartási és pótlási igényt már nehezebb teljesíteni [24].

Gyakorlatilag [a közterek] le lettek betonozva műkövel vagy kínai gránittal. [...] De nagyon-nagyon rossz üzenet a turistának. Télen odafagy a feneke a turistának a betonra, nyáron meg odasül a betonra [21].

Tényleg gyönyörű szép [az épületegyüttes], csak tényleg amikor ott ilyen több ezer forintos árucikkeket lehetne venni, és minden belépőjegy húzós, közben a város meg anyagilag a padlón van, akkor nem csoda, hogy ez nem működik [17].

A [...] teret faltól-falig felújították, újraburkolták kockakövekkel és utólag nagy lázadást volt ezek a kockakövek miatt, mert senki sem tudta, hogy ez lesz [...] Babakocsival járhatatlan, görgős bőrönddel is járhatatlan. Gyakorlatilag sikerült egy nagyon kényelmetlen és használhatatlan teret létrehozni, ugye parkoló alig van, nem lehet körbe menni, az emberek ott tolonganak, idegesek, gyakorlatilag megközelíthetlenné vált az állomás. Ezt meg lehetett volna előzni, akkor, ha például az embereknek elmondják, egy közös gondolkodásba, tervezésben ezek kiderültek volna [39].

Gyakorlatilag erre példa, hogy a [fürdő] megvalósult, megkapta az EU támogatást, elszámolták, rendben van, csak éppen a lakosság nem tud bejutni [49].

A gazdaságfejlesztési projektekkel kapcsolatban átváltási tényezőként merült fel, hogy ezek a projektek nem teremtenek új munkahelyet, ki vannak téve országos, vagy akár globális hatásoknak (EU-s pályázati szabályozás, gazdasági recesszió, klímaváltozás stb.).

Jön a projektvilág és a projektvilág szépen ráül erre az egészre [17].

Nem ismerték föl, hogy akkor hosszútávon akkor lehet egy ipart megkötni, hogyha az oktatás, a kutatás fejlesztés szorosan kapcsolódik hozzá, tehát a szakember ellátáson meg a fejlődésen keresztül meg lehet kötni. Sajnos ez nem következett be. Sok ilyen tényező volt [20].

Az egykori ipari részeket ilyen barnamezős terület kialakítás címszó alatt [felújították], lesz munkahely, ezekre szórták el a milliárdokat. Ami tök jó, hogy ilyen lepasszolt gyári területeket fölújítanak, és akkor mi van? Ez nagyon nagyon kicsi része az egésznek az ilyen-olyan foglalkoztatási paktum, ilyen dolgok, ami konkrétan úgy arra vonatkoznak, hogy munkahelyet lehetne teremteni [23].

Kiszolgáltattott az olyan város, amelynek nagyon szűk a fenntartási háttere, mit az iparban, bányászat megszűnése alapvetően megrendítette a dolgokat, mert nagyon egyoldalú volt a gazdasági alap [20].

Klimaváltozás hatásai, itt nálunk én azt gondolom, az átlagnál erősebben érvényesülnek [20]. 2013-as recesszió eléggé keresztbe tett a vállalkozásoknak [37].

Tehát a fejlesztés alapvetően akkor változott meg itt nálunk, amikor beléptünk az Európai Unióba, előtte minimális lehetőségek voltak. [...] kaptuk a pénzt az EU-tól de majdhogyanem csak üvegyöngyre lehetett csak költeni.[...] Ilyenekre nem lehetett pályázni, ami a versenyképességünket, a valódi felzárkózásunkat, a közgazdaságtani megalapozottságunkat növelik ilyenekre alig, nem, minden másra ami csili-vili, villamos pálya felújítás, meg kockakő azokra dőlt a pénz [43].

De nincs felhívásunk, ami alapján biztosak lehetnénk abban, hogy milyen műszaki feltételeket kell teljesíteni. [...] Tehát, minden projektünk sikeres volt természetesen, az uniós projektek mindig sikeresek egyébként, kénytelenek azok lenni szegények, különben nem kapjuk meg a pénzt [42].

Befolyásoló tényező a helyi lakosság által képviselt értékek, a kultúra és az aktuálisan népszerű fejlesztési irányzatok.

Mondjuk kötődünk a szüleinken vagy a nagyszüleinken keresztül valami kiskerti kultúrához, mint mondjuk én is, hogy kertészkedek, de ez nem azt jelenti, hogy ebből élek, hanem mondjuk 5 hónapig megvan a zöldségem és nem kell menni addig a piacra, vagy boltba nem kell mennem, tehát ilyen szempontból lehetnének hagyományai ennek a történetnek, valami zsigeri tudás belülről, a nagyszüleinken keresztül, nem probléma megfogni a kertben lévő dolgokat, tehát ennek lehetne egy ilyen talap, de talán mi vagyunk az utolsó generáció, aki egyébként ezt még vagy csináljuk vagy nem csináljuk [7].

Mert van egy fajta fölfogás, hogy mi a smart city és mindenki megy utána, ahelyett hogy gondolkodna, hogy most ebből mi lesz [20].

Az interjúkban említett átváltási tényezők felsorolását a 3. táblázat és 4. táblázat tartalmazza. Az 3. táblázat összesítve tartalmazza az átváltási tényezőket az eszkö-

zők szerint csoportosítva¹³. A 4. táblázat azokat az eszközöket és a hozzájuk tartozó átváltási tényezőket mutatja be, amelyek csak egy városban találhatóak meg.

3. táblázat Eszközök és átváltási tényezők

Eszköz	Átváltási tényező
Tömegközlekedés	Rossz minőségű utak miatt állandóan tönkremennek az autóbuszok, nincsenek repülőjáratok a repülőtéren, magasak a fenntartási költségek, buszpályaudvar túl kicsi, hétvégén nem tartják be a sétálóutca szabályait, túl sok parkoló a belvárosban, vasút nincs kihasználva
Kerékpárút és kerékpáros infrastruktúra	Rossz helyen van, járdának használják a gyalogosok, rossz a minősége, nem felelnek meg a funkciójuknak
Sportoláshoz való infrastruktúra (sportcentrum, uszoda, futópálya stb.)	A sportcentrum messze van, sokba kerül az odaút, kevés van belőle, drága a belépőjegy
Közterek felújítása	Térkövezés nem felel meg a funkciójának, nincs munkahelyteremtő hatása, nem tudja minden társadalmi réteg használni az így kialakult tereket, nem ápolják a fákat szakszerűen
Lakópark, lakótelep (és annak rehabilitációja)	Nem volt elég alapos a felújítás
Munkaerő	Elvándorló lakosság, rossz összetétel, túl nagy intézmények a lakosság-számhoz képest, betelepülő cégek az alacsonyan képzett munkaerőre építenek, társadalmi törésvonalak figyelmen kívül hagyása, amikor munkaerő fejlesztéséről van szó
Gazdaság	Rendszerváltás, kárpótlás, egyoldalú gazdasági alap megdőlt, rossz geopolitikai helyzet, gazdasági recesszió
Mezőgazdaság	Helyi kertészkedéssel kapcsolatos tudás, magántulajdon értékéhez való viszony
Vásárcsarnok, termelői piac	Nem biztosított, hogy csak helyi termelők árulnak
Külső támogatási források (például állami támogatás, EU pályázati forrásai)	Nem a terveknek megfelelően költik el a forrásokat, nem munkahelyteremtésre fordítják; külső korlát a forrás felhasználásával kapcsolatban, EU-s pályázati rendszer korlátai, nem arra vonatkozik az állami támogatás, amire a városnak szüksége lenne
Energiahatékonyságot célzó beruházások	Klímaváltozás
Hulladék és szennyvízkezelés	Drága a környezeti infrastruktúra, iszaplerakó szakszerűtlen, nincs ösztönzés a kevesebb hulladékra
ITS, városstervezés	Önkormányzatok szűk keretek között mozoghatnak, ITS elfelejtődik, címszavak értelmetlen használata, adatrendszer hiányos, pályázati rendszer homályos, befektetőkhez való alkalmazkodás, projektcentrikusság

Forrás: saját szerkesztés

¹³ Ebből a táblázatból tehát kimaradnak azok az eszközök, amelyekkel kapcsolatban nem merültek fel átváltási tényezők.

4. táblázat Csak egy városban megtalálható eszközök és azokhoz tartozó átváltási tényezők

Eszközök	Átváltási tényezők
EKF projekt, a projekt során létrehozott épületek, terek (Pécs)	Fenntartási költségek magasak, belépődíjak drágák, túl nagyok az épületek a városnak, funkciójának nem felel meg, nincs szálloda a konferenciateremhez, „agyonbetonozott” közterek, források alternatív költsége, kormányzati segítség szükséges az EKF projektek fenntartásához
Cementgyár (Pécs)	Cementgyár tönkre teszi a környék mezőgazdaságát
Mercédész gyár (Kecskemét)	A Mercédésznek nincs helyi beágyazottsága
Biopolisz program, Biológiai Központ, ELI, klinika, egyetem épületei (Szeged)	Kicsi a kórház, hiányzik az érdemi kommunikáció, ELI mellett lévő ipari parkban nincsenek cégek
Napfényfürdő (Szeged)	Kevesebb forrás árvízvédelemre, veszteséges, túl drága a szegedieknek

Forrás: saját szerkesztés

Átváltási tényezők tehát elsősorban a hard infrastruktúrával kapcsolatban jelentek meg. Például: magas a fenntartási költség, túl nagy, vagy túl kicsi a város méretéhez képest, drága a használata, funkciójának nem megfelelő a tervezése. A gazdaságfejlesztési projektekkel kapcsolatban átváltási tényezőként merült fel, hogy ezek a projektek nem teremtenek új munkahelyet, ki vannak téve országos, vagy akár globális hatásoknak (EU-s pályázati szabályozás, gazdasági recesszió, klímaváltozás stb.). Befolyásoló tényező továbbá a helyi lakosság értékrendje és a divatosnak tartott fejlesztési irányok.

4.5. Hiány

A hiány elem azokra a dolgokra vonatkozik, amelyeket a helyi lakosok hiányolnak függetlenül attól, hogy azok képességek, vagy eszközök. Erről kizárólag az interjúkból nyerhettünk képet. A dokumentumok nem tartalmaznak arra vonatkozó információt, hogy a helyi lakosok milyen tevékenységeket/állapotokat (vagy akár eszközöket) hiányolnak.

A hiány elemre az a jellemző, hogy az interjúalanyok egyaránt hiányoltak eszközöket, tevékenységeket/állapotokat és értékeket. Ilyen volt például a mezőgazdaság és az ahhoz kapcsolódó feldolgozóipar, a kis- és középvállalkozások támogatása, a tömegfoglalkoztatás, a turisztika, vagy a közlekedés fejlesztése.

Mint egykori mezőváros, sokkal nagyobb gondot kéne fordítani, nem létezik, nincsen önálló mezőgazdaság ma a városban, ma már úgy tudom, hogy albizottságban sem szerepel a mezőgazdaság [1].

Szinte minden ipar kivonult innen, tehát ugye ahogy a rendszerváltás kapcsán a nehézipar, de mondhatnám akár a könnyűipart is, a bőrgyárat például, egyszerűen eltűnt a térképről, ilyen módon ipar nélkül maradt a város, ennek nyilván megvannak a ma-

ga következményei is, hogy csak egyet mondjak, a lakosság számának a csökkenése, Pécs lakossága folyamatosan csökken, és ehelyett nem sikerült olyan pótlólagos befektetőket hozni a városba, ami hosszútávon segítené igazából a várost [32].

Városfejlesztési irányvonalakról [szólva], nem találtam benne a kisembereket, kisvállalkozásokat. Még csak szavak szintjén sem. Tehát én úgy érzem, hogy ebből ki vannak hagyva a kisvállalkozások. Még lehet, hogy esetleg szavak szintjén nincsenek kihagyva, de egyébként ki vannak hagyva maradjunk ennyiben [4].

Én úgy közelítettem volna meg ezen problémákat, illetve a fejlesztési forrásokat is, illetve itt az állami szinten már problémák voltak, a fejlesztési források elosztásánál is, hogy én ezt munkahelyteremtésre fordítottam volna [44].

Igazából azt vettük észre, az a helyzet, hogy Kecskemétnek a közlekedése általában katasztrofális. Gyakorlatilag komolyabb közlekedésfejlesztés nem volt évtizedek óta [3].

Ugye ilyen értelemben van az, hogy mondjuk a szegedi átlagpolgár számára a mellékutcák útburkolatának állapota az egy napi probléma, mert nagyon rossz állapotúak ezek az utcák, erre gyakorlatilag nincs pénzünk [42].

Országos szinten hiányolták az oktatás, az egészségügy és a szociális háló fejlesztését.

Az iskolák úgy néznek ki, hogy az aztán borzasztó, le van rohadva meg az egészségügynek ugye a központosítással odavágtak, itt annyi ember van már, hogy el sem férnek a kórházban [10].

Helyi szinten hiányolták a komplex, integrált városképet, a helyi szereplők közötti együttműködést és átláthatóságot.

Ami a pécsi városfejlesztésnek egy alapvető kérdése az, hogy a pécsi gazdaság nagyon gyenge potenciálját hogyan lehetne erősebbé tenni, ennek az egyik alapvetése, amiben nyilván mindenki egyetért, hogy az egyetemmel kellene közösen gondolkodni, és olyan közös stratégiának kellene lenni, amiben az egyetem és a város ugyanazt akarja és az egyetem képzési stratégiája az támogatja a városnak a gazdaságfejlesztési stratégiáját [22].

Normális esetben egy hosszútávon tervezhető városfejlesztést és városvezetést kellene tudni megalapozni, ami arról szól, hogy politikai ciklusoktól függetlenül mondjuk 30 évre előre nagyságrendileg tudjuk, hogy mit tervezünk. Tudjuk, hogy mi az, meg hogy mennyi pénzeszközünk áll rendelkezésre most fejlesztésre, tudjuk azt, hogy mik az elsődleges célok a prioritási listán, szépen lassan haladunk előre. És tudjuk azt, hogy jövőre lecseréljük ledes világításra a lámpánkat, abból lesz 67 forint megtakarításunk, abból a 67 forintból csinálunk valami mást, amiből lesz ez és szépen egymásra építve megyünk előre, így kellene, hogy működjön a világ, de nem így működik [28].

A város szempontjából, ami fontos lenne az az átláthatóság biztosítása [...] Régen – gyerekkoromban - megértem azt, hogy a Stefánián volt a Délmagyar szerkesztősége és ki volt rakva egy újság, mindig a friss újság egy ilyen olvasó tablóra. Ott rengeteg ember összegyűlt és ott beszélgettek egymással például [36].

Hiányolták a helyi termékekre fókuszálást, a környezeti fenntarthatóságot és az erőforrásokkal való hatékonyabb gazdálkodást.

Ölni fogják az országok egymást az egészséges ivóvízért. Mi meg itt ülünk egy teknőnek a közepén, ahova befolyik a víz. Csak arra kéne figyelni, hogy ne szennyezzük be, tehát hogy mondjuk ilyen Verespatakból ne engedjenek be ciánt meg ilyent. A folyók mentét már tele kellett volna rakni olyan fajta duzzasztótavakkal, amibe fölfogjuk az árvíz idején a vizet, amiből tudunk utána mezőgazdasági kultúrát öntözni. Nem csináltuk meg [11].

Azokat a kicsi kis atmoszférikus helyeket, amiktől az ember jól érzi magát és, amiktől élhetőbb lesz, ezek nem szerencsésen sikerültek. Csökkent a biomassza felület, ugyan fákat nem vágunk ki, árnyékot adó fa a téren minimális maradt meg [21].

A [...] közétkeztetésben, ha mondjuk nem egy [párt]közeli cég vinné az étkeztetést és nem a mirelit cuccot hozná az ország másik részéről, hanem mondjuk meg tudnánk venni 90%-ban az alapanyagot, tökmindegy, oké, érted, hogy miről beszélnek, tehát hogyha ez meg tudna valósulni és piacot tudnánk adni a helyi termelőknek a város környéki, megye termelőknek, azáltal is hogy ugye itt a feldolgozó kapacitásokat megteremti, megteremtünk különböző hálózatokat [23].

Hiányzott továbbá a társadalmi integrációra való törekvés, a közösség-szervezés és a fiatalok megtartása.

A cigányok szegregációja végzetesen növekszik a városban, ezzel sem foglalkozik senki a városban [6].

Transzformatív változást ezen a téren, ami ténylegesen kihatással van rá, hatással van a város szerkezetére, a város struktúrájának a kicsit a visszabillentésével, igazságosabbá tételére, vagy ilyesmi, abba az irányba nem fogunk lépéseket tenni ténylegesen, gyakorlatilag még hogyha ezek az anyagok, ha ezeket az anyagokat olvasgatva, mit tudom én lehet is az embernek olyan illúziója, meg akár még benne is lehetne egy-két ilyen lépés, ami ebbe az irányba megy [46].

Tehát nem arra használták a részönkormányzatot időnként amire kell, hogy valóban ilyen fejlesztések, meg közösségépítés beinduljon, viszont mondjuk arra jó volt, hogyha mondjuk útfelújítás volt, vagy valami parkot kell fejleszteni, akkor legalább tényleg bejöttek a helyi vélemények. Tehát ez ilyen szempontból, ez most megszűnt. Ez most egy ilyen deficitet fog jelenteni, hogy az alulról jövő vélemények így kezdenek szűkülni [7].

Hiába van nekünk egyetemünk, több tízezer egyetemistával, meg gimnáziumok, de nem maradnak itt. Nincs gazdaság, ami itt tartsa az embereket. Ugye a potenciálisan jövő építő emberek elmennek külföldre, Budapestre, Győrbe meg mindenhova. És akik itt maradnak gyakorlatilag alkalmatlanok, hogy egy modern gazdaságban dolgozzanak [20].

Amíg a célok között elsősorban eszközöket, konkrét projekteket neveztek meg az interjúalanyok, addig a hiányzó dolgok között egyaránt beszéltek eszközökről, értékekről és tevékenységekről/állapotokról. Tehát az erről szóló interjúrészekre jellemző volt az eszközök és a tevékenységek/állapotok elkülönítése. Például amikor az interjúalanyok arról beszélnek, hogy valamilyen átváltási tényező miatt nem tudnak *használni* bizonyos eszközöket.

Habár megjelentek az értékek és a tevékenységek/állapotok, mégis az interjúalanyok többségében infrastrukturális fejlesztéseket hiányoltak. Emellett hiányolták a különböző szereplők közötti együttműködést, az átláthatóságot, a tudatosabb várostervezést. Ugyan kevésbé hangsúlyosan, de megjelent az esélyegyenlőség, társadalmi integráció és a fenntarthatóság is.

4.6. Visszacsatolás

A visszacsatolás elem arra kérdez rá, hogy milyen tanulságai vannak az előző fejlesztési időszakoknak és ezeket a tanulságokat milyen módon tudják a szereplők visszacsatolni a fejlesztési folyamatba? Tipikusan ilyen a monitoring, vagy a felülvizsgálat.

A vonatkozó Kormányrendelet a megvalósítás eszközei és nyomon követése címmel mind az VFK, mind az ITS kapcsán említi a monitoring feladatát.

A monitoringról szóló részben minden város megállapít kockázati tényezőket, amelyek befolyásolhatják a fejlesztés folyamatát. Egyes dokumentumokban a szerzők részletesen írnak a kockázati tényezőkről, mások csak néhány szót vesznek ezekre. A felmerült kockázati tényezőket a 8. melléklet tartalmazza¹⁴. Ahogy a táblázatból is látszik, a kockázati tényezők sokszínűek és sokszor átfedésben vannak egymással. Például a „pénzügyi kockázatok” és a „költségek magasabbak a vártnál” akár összetartozó kategória is lehetne. Ennek a helyzetnek az az oka, hogy egyes fejlesztési dokumentumok nagyon tág kategóriákat neveznek meg a kockázati tényezők között, mint például: gazdasági, társadalmi és ökológiai kockázatok. Ezzel szemben egyes városok részletesebb kockázati tényezőket sorolnak fel: gazdasági válság elhúzódása, munkaerő-piaci helyzet változásai stb. Ez nyilvánvalóan megnehezíti a kockázati tényezők összehasonlítását.

A mellékletből az látszik, hogy a legtöbbször említett kockázati tényező a gazdasági környezet (például gazdasági válság) és a jogszabályi környezet megváltozása. Tíznel többször említették még a szervezeti, menedzsmenti problémákat (például nincs elegendő szakértelme a fejlesztő iroda munkatársainak), a pályázati

¹⁴ A táblázatban bizonyos kockázati tényezőket összevontunk. Például: egy kategóriába soroltuk az ökológiai kockázatot és a zöld felületek degradációját; vagy a pályázati forrás elmaradását és a pályázati forrás hiányát. Az eddigiekhez hasonlóan ugyanúgy kihagytuk a táblázatból a csak egy városnál szereplő kockázati tényezőket. Ennélfogva a táblázat összeállítása önkényes és csak korlátozott következtetésekre ad lehetőséget.

források elmaradását és a változékony politikai, elsősorban támogatáspolitikai környezetet. A pénzügyi kockázatok, a műszaki kockázatok és a vártnál magasabb költségek kockázata is többször szerepelt a dokumentumokban. Sok helyen a kockázati tényezőket az egyes célokhoz rendelték.

Úgy általában igaz a fejlesztési dokumentumok kockázattal kapcsolatos részére, hogy ugyan felsorolják a kockázati tényezőket, de nem fejtik ki, hogy mit is értenek pontosan rajtuk. Például: pontosan mit jelent a pénzügyi kockázat? Ez akkor jelent különösen problémát, ha első olvasásra megfoghatatlan kockázati tényezővel találkozik az olvasó, mint például: „önkormányzati kitarás vége” (Pécs).

Helyenként kategóriatévesséssel is talákoztunk. Ilyen például a „betervezett indikátorok egy része nem teljesül” (Sopron) kockázati tényezőként való megnevezése. Kockázati tényezőként azokat a faktorokat kellene megnevezni, amelyek *befolyásolják*, hogy a betervezett indikátorok teljesülnek-e, vagy sem. Az indikátorok nem teljesülése nem kockázati tényező, hanem maga a káresemény, amelynek a kockázatait kellene felsorolni.

A fejlesztési dokumentumok többsége szerint a monitoring elsődlegesen az Önkormányzat feladata. Felmerülnek még olyan intézmények is, mint monitoring bizottság, stratégiai fejlesztési osztály, vagy Városfejlesztési Kft. Tehát minden esetben ugyanaz a szervezet végzi a monitoring feladatokat, mint amely szervezet tervezi és végrehajtja a városfejlesztési stratégiát.

A fejlesztési dokumentumokban nevesített monitoring mutatók nagyon eltérőek. Általában a célokhoz rendelnek valamilyen mutatót. Azonban közös vonása ezeknek a mutatóknak, hogy mindegyik hard információra vonatkozik. Például: foglalkoztatottak száma, vagy akadálymentesített épületek száma. A dokumentumok egyike sem tartalmaz elégedettségre vonatkozó mutatókat.

A képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés szerint a célok és átváltási tényezők felülvizsgálata során fontos lenne a helyi lakosság bevonása, mert – ahogy már említettük – sok információ az ő kezükben van. De a vizsgált fejlesztési dokumentumok egyike sem tartalmaz arra való utalást, hogy bármilyen módon bevonná a lakosságot a fejlesztési folyamat felülvizsgálatába, monitoringjába.

A fejlesztési dokumentumok általánosságban nagyon keveset mondanak arról, hogy a stratégia felülvizsgálata során pontosan mit kell felülvizsgálni. Csak utalnak arra, hogy az egész stratégiát felül kell vizsgálni, vagy a célértékeket kell újra meghatározni, esetleg a célokat aktualizálni. Emellett semmilyen módszert nincs meghatározva, hogyan kellene ezeket a kategóriákat felülvizsgálni. A gyakorisággal kapcsolatban is a legtöbb dokumentum csak annyit jegyez meg, hogy gyakran, néhány dokumentum említi, hogy évente.

Azonban a fejlesztési dokumentumokban meghatározott visszacsatolási mechanizmus a képességszemlélet perspektívájából nagyon szűk: csak hard információkra vonatkozik, nincs említés társadalmi részvételről és homályos, hogy milyen módszerrel végzik a felülvizsgálatot.

A vonatkozó Kormányrendelet kötelezővé teszi, hogy a fejlesztési dokumentumok állapítsanak meg a továbbtervezéshez használt indikátorokat és csoportosítsák azokat. A fejlesztési dokumentumok alkotói azt a megoldást választották, hogy nem határoznak meg konkrét indikátorokat, csak utalnak rájuk. Kivétel nélkül az összes dokumentumban csak utalás történik ezekre az indikátorokra. Legtöbbször csak annyi a leírás, hogy társadalmi, gazdasági és ökológiai adatokat használnak fel. Összességében tehát nincs hangsúly azon, hogyan és milyen adatok alapján működik a továbbtervezés folyamata.

Visszacsatolás kapcsán kevés dolgot említettek az interjúalanyok. Néhány interjúalany elmondta, hogy tapasztalható az előző tervezési periódus folyamataiból való tanulás, például a pályázati rendszerhez való hozzáállás tekintetében.

Tehát ahogy tanuljuk ezt a demokráciát, és ahogy a múlt hibáiból tanulunk, úgy egyre inkább azt lehet észrevenni, hogy vannak már olyan területek, ahol teljesen tudatosan történnek meg döntések, a múlt hibáit felhasználva vagy a múltnak a tapasztalatait figyelembe véve és próbálunk olyan döntéseket hozni, hogy még egyszer ne kövessük el azokat a hibákat, amiket a múltban elkövettünk [8].

Tehát végre nem az van, hogy arra pályázunk, amire lehet; hanem most az van, hogy arra kérünk támogatást, amit mi szeretnénk, mert így látjuk jónak, hogy ezek a fejlesztések valósuljanak meg. Ez egy óriási fejlődés, a korábbi időszakhoz képest [33].

Megnézni, hogy hogyan használják az emberek, levonni a tapasztalatokat, következtetéseket, hogy azt, amit mi mondunk, ennek így kellene működnie, meg szerintünk így természetesen ezt használni, azt a gyakorlatban is be tudjuk bizonyítani. És ebbe az integrált területfejlesztési stratégiába bekerült és elfogadták. És most értünk oda, hogy ugye gyakorlatilag ezek a lépések megtörténjenek, hogy ezt megvalósítsuk. Most kerül a hetekben a városközgyűlés elé, hogy konkrétan melyik egyirányú utcán illetve hol fessünk fel kerékpársávot. [...] Tehát a dolog lényege az, hogy most már legalább addig eljutottunk, és ilyen szempontból jó az, hogy ha konzultálnak velünk folyamatosan [3].

Az előző és az aktuális ITS közötti különbségről eltérő véleményekkel találkoztunk. Az egyik szerint egyáltalán nem, vagy csak alig változott meg az ITS tartalma. Más vélemény szerint jelentősen változtak ezek a dokumentumok, a mostaniak kevésbé fókuszálnak infrastruktúra építésre és több bennük az alulról jövő kezdeményezés.

Tartalmilag azt gondolom, hogy a kettő nem volt egymástól messze, attól függetlenül, hogy teljesen mások készítették. [...] az a dolognak az oka, hogy a problémák nem sokat változtak, tehát gyakorlatilag nem oldódtak meg, ami alapvetően abból adódik, hogy a politika egészen másra koncentrál, mint amire a szakemberek [20].

De azért alapvetően az látszik az anyagokon, hogy mentek tovább azon a vágányon, ami volt [42].

Jelentősen eltért a mostanitól, azt nem mondom, hogy a mostani is alapos, mert azért itt is bizonyos „felülvezérelt irányelvek” voltak. Azért nem minden kezdeményezés jött alulról, de ott inkább még ez jellemző volt, az előző ciklusban [37].

Hát, ha a tervezést nézem, akkor jobban az infrastruktúrára helyeződött a hangsúly az előző tervezésben. Ott kevésbé volt más figyelembe véve [37].

Az interjúalanyok ugyan keveset, de azért beszéltek arról, hogy milyen a tervdokumentumok és a valóság kapcsolata, mennyiben valósultak meg a dokumentumokban foglaltak. Ezek a részek arról tanúskodnak, hogy az ITS és VFK súlytalan dokumentumok, amelyeknek kevés szerepe van a tényleges fejlesztési folyamatok meghatározásában.

»Mi ennek [az ITS-nek] a valósággal való kapcsolata?« Hááát, szerintem esetleges [15].

Én azt mondom, hogy annyira nem fontos dokumentum, tehát nem az IVS, ami megváltja a világot, a jelenlegi képviselők, akik új képviselők, szerintem ők nem ismerik, én nem hiszem, hogy ők ezt bármikor olvasták volna, biztos látnak hivatkozásokat az IVS-re, mert az önkormányzatnál ezt meg kell hivatkozni, ez biztos, de hogy mi van benne, azt biztos nem tudják, de vannak olyan képviselők, akik az előző ciklusba is voltak, ők valószínűleg valamennyire tudják, hogy mi az az IVS [30].

Az önkormányzatok által megfogalmazott, a Pécsi Önkormányzat által megfogalmazott elképzelések azok mind tiszavirág életűek voltak, mert egyrészt születését ragadták meg a városfejlesztési folyamatnak, amire aztán nem is lehetett egy egész városfejlesztést [27].

Az előző időszak tanulságaival kapcsolatban az interjúalanyok beszéltek arról, hogy nem teljesültek a két nagy, egész várost meghatározó projekttel (EKF és Mercedesz) kapcsolatos elvárásaik.

Ebben a 2007-13-as időszakban az EKF volt, ami minden, az egy és a minden és egyáltalán, és ez befejeződött, az nem egy olyan történet lehetett, ami folytatódhatott volna, mert nyilván a kultúraipar, mert abban az időszakban voltak ezek az elképzelések, hogy abban az időben a kultúraiparban a kreatív ipar az egy olyan szolgáltatói szektorban megjelenő gazdasági erő lesz és ezáltal egy helyi gazdaságot megmozgató hatás, ami aztán tényleg eredményez majd egy helyi jó prosperitást, de igazából ez alól a történet alól kifutott a talaj [19].

Mostanra érett meg talán a helyzet oda, hogy a magyar kormányzat próbálkozik most már nyomást gyakorolni a Mercedesre, hogy barátaim idejöttek, kaptatok egy rakás iparűzési adókedvezményt, meg egyéb adókedvezményeket, most már ígéreteteknek megfelelően jó lenne, hogyha növelnétek a magyar részarányt a beszállítói körötökbe. [11].

Én nem vagyok Mercedes ellenes, hozott egy új kultúrát, de semmi hozadéka nincs, tudod még ilyen, van egy alapítványunk is, több is persze, volt, hogy megnyitottam, ilyen

beszállítói konferenciát, fölállt egy koma, emberek, óvatosabban ezzel a beszállítással, mi csak körülbelül tűzoltó homokot tudnánk szállítani és tudom, mert van egy csomó ismerősöm is aki ott dolgozik, nagyon egyszerű ember, tudod, hogy még a beszállítók egy részét is maga a Mercedes hozta? Tehát mit tudom én a kárpitos részleg az nincs benne a főműhelyben, nézzétek meg egyszer [6].

A visszacsatolásról tehát azt lehet elmondani, hogy – ugyan nagyon szűk keretek között – de van szó visszacsatolási folyamatról. A monitoring és felülvizsgálat a legtöbb fejlesztési dokumentum szerint kimerül infrastruktúrára vonatkozó hard információkban. A felülvizsgálatot és a monitoringot ugyanaz az intézmény végzi, mint amely a fejlesztési stratégia végrehajtásáért felelős. Az interjúalanyok szerint – ha lassan is – de tetten érhető valamilyen tanulási folyamat a városfejlesztés során.

5. Következtetések, összefoglalás

A városfejlesztési dokumentumok és az interjúk szövegének elemzése alapján a következőket állítjuk általánosan a hazai városfejlesztési folyamatokról:

(1) A városfejlesztési dokumentumok és a helyi gazdaságfejlesztés érintettjei többségében olyan dolgokat neveznek meg célként, amelyek a képességszemlélet szempontjából csupán a jóllét eszközei. Ez azt mutatja, hogy a helyi gazdaságfejlesztés szereplői a célok tekintetében nem tesznek különbséget eszközök és tevékenységek/állapotok között. Így, az eszközök és célok felcserélése eredményeképpen figyelmen kívül hagynak információkat. Ilyen figyelmen kívül hagyott információk lehetnek például az átváltási tényezők, amelyek befolyásolják, hogy egy eszközzel hogyan tudják a helyi lakosok végezni, vagy elérni a számukra értékes tevékenységeket/állapotokat. A dokumentumokban szereplő konkrét projektervek célja is elsősorban infrastruktúra építése, más szavakkal: a jóllét eszközeinek létrehozása és nem értékes tevékenységekre/állapotokra való lehetőség megteremtése.

Néhány interjúalany azonban eszközök helyett értékeket nevez meg célként (például fenntarthatóság, esélyegyenlőség). Ezért úgy tűnik, hogy egyes érintettek gondolkodásában –legalábbis a célok tekintetében – ugyan nem jelenik meg az eszközök és a tevékenységek/állapotok közötti különbségtétel, de eszközök birtoklása mellett értékeket vesznek figyelembe, ami szélesebb információs bázist jelent.

(2) A városfejlesztési dokumentumok és a helyi gazdaságfejlesztés érintettjei a konvencionális gazdaságfejlesztési zsargont használják. Gondolkodásuk logikai menetére elsősorban a gazdasági bázis modell és az üzleti környezet fejlesztésének modellje jellemző. Tehát úgy tűnik, más fejlesztési irányzatok elemei, logikája – például az importhelyettesítő modell (Greenwood–Holt 2010), vagy a fenntartható helyi gazdaságfejlesztés modellje (Biggeri–Ferrannini 2014) – kevésbé jelenik meg a gondolkodásukban.

(3) A dokumentumok és az interjúalanyok a célok tekintetében nem tesznek különbséget eszközök birtoklása és annak használata között. Amikor azonban az interjúalanyok hiányról beszélnek, akkor többször megjelenik ez a különbségtétel. Tehát sokszor előfordul, hogy tulajdonképpen tevékenységeket/állapotokat hiányolnak.

(4) Úgy tűnik, a dokumentumokban megfogalmazott célok (jövőképek, horizontális célok stb.) súlytalanok, üresek, vagyis a fejlesztési folyamat során nem tartják ezeket szem előtt. Ez egyrészt látszik abból, hogy a dokumentumokban található projektterveknek nincs közvetlen köze a célokhoz, vagy a helyzetelemző részekhez. Másrészt abból, hogy az interjúalanyok célként inkább a konkrét projektterveket nevezik meg. Harmadrészt abból, hogy az interjúalanyok többségének véleménye szerint a városfejlesztési dokumentumoknak kevés köze van a helyi gazdaságfejlesztés tényleges folyamatához.

(5) A helyi fejlesztés folyamata elsősorban hard infrastruktúra előállítására fókuszál. A dokumentumokban és az interjúk szövegeiben előforduló eszköz általában vagy a hard infrastruktúra, vagy valamilyen pénzügyi forrás kategóriájába tartozik. Kevés interjúalany gondolkodásában jelentek meg a civil szervezetek, a közösségépítés vagy az olyan értékek, mint fenntarthatóság, vagy esélyegyenlőség. Ez egyaránt jellemző a célok, az eszközök és a hiányzó dolgok megnevezésekor.

(6) A helyi fejlesztési folyamatok tanulságainak visszacsatolására való lehetőség szűk. A dokumentumelemzés szerint a felülvizsgálat és a monitoring csupán néhány hard infrastruktúrára vonatkozó adat felvételéből áll. Ha helyenként szó is esik a felülvizsgálattal kapcsolatos társadalmi részvételről, annak módja homályban marad. Továbbá, ugyanaz a szervezet felelős a stratégia végrehajtásáért, mint a monitoringért és felülvizsgálatért, tehát úgy tűnik nincsen olyan külső intézmény, amely számon kérhetné a stratégia végrehajtását.

Tanulmányunk elején azt a kutatási kérdést tettük fel, hogy milyen a helyi fejlesztési folyamatok információs bázisa? Röviden válaszolva erre a kérdésre: szűk. Ez egyaránt igaz a célok tartalmára, a helyzetelemzésre és a visszacsatolásra is, előbbi következtetéseink ezt támasztják alá. Tehát az a jóllét fogalmával kapcsolatos előfeltevés, hogy az eszközök birtoklása automatikusan megteremti a birtoklója számára a jóllétet tetten érhető az elemzett fejlesztési dokumentumokban és interjúk többségében. Úgy véljük, ez a berögződés eredményezheti, hogy a hazai fejlesztési folyamatoknak vannak bizonyos vakfoltjai: hiányoznak az átváltási tényezőkről, a soft infrastruktúráról és az előző fejlesztési időszak tanulságairól szóló információk. Emellett azonban néhány interjúalany gondolkodásában már megjelent az érték alapú fejlesztésnek a gondolata, ők azok, akik a fenntarthatóságot, a társadalmi integrációt, esélyegyenlőséget tartják a helyi gazdaságfejlesztés legfontosabb céljának.

Felhasznált irodalom

- Bajmócy Z. – Gébert J. (2014): Arguments for deliberative participation in local economic development. *Acta Oeconomica*, 64, 3, pp. 313–334.
- Bajmócy Z. – Gébert J. – Elekes Z. – Páli-Dombi J. (2016): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából. *Tér és Társadalom*, 30, 2, pp. 45–61.
- Biggeri, M. – Ferrannini, A. (2014): Opportunity Gap Analysis: Procedures and Methodes for Applying the Capability Approach in Development Initiatives. *Journal of Human Development and Capabilities*, 15, 1, pp. 60–78.
- Brinkmann, S. – Kvale, S. (2015): *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing*. Sage Publishing, CA.
- Gébert, J. – Bajmócy Z. (2014): The informational basis of local economic development according to the capability approach. In *SZTE GTK Műhelytanulmányok*. Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar, Szeged.
- Gébert J. (2015): *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar, Közgazdaságtani Doktori Iskola, Szeged.
- Gébert J. – Elekes Z. – Bajmócy Z. – Dombi J. (2015): Képességek vagy eszközök? Városfejlesztési dokumentumok elemzése. In *SZTE GTK Műhelytanulmányok*. Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar, Szeged.
- Gébert J. – Bajmócy Z. – Málóvics Gy. – Pataki G. (2016a): Eszközöktől a jóllétig. A helyi gazdaságfejlesztés körvonalai a képességszemléletben. *Tér és Társadalom*, 30, 2, pp. 23–44.
- Gébert J. – Bajmócy Z. – Málóvics Gy. – Juhász J. – Méreiné Berki B. (2016b): Képességek vagy eszközök? – Interjúelemzés. In *SZTE GTK Műhelytanulmányok*. Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar, Szeged.
- Greenwood, D. T. – Holt, R. P. F. (2010): *Local Economic Development in the 21st Century*. M. E. Sharpe, Armonk, London.
- Málóvics Gy. – Juhász J. – Méreiné-Berki B. (2015): Részvételi technikák és a marginalizált társadalmi csoportok részvétele a helyi fejlesztési döntésekben. In *SZTE GTK Műhelytanulmányok*. Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar, Szeged.
- Robeyns, I. (2005): The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development and Capabilities*, 6, 1, pp. 93–117.
- Titscher, S. – Meyer, M. – Wodak, R. – Vetter, E. (2000): *Methods of text and discourse analysis*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.

Részvétel vagy kizárás? A hazai városfejlesztés értékelése a folyamatok aspektusából*

Bajmócy Zoltán – Gébert Judit – Málovics György – Juhász Judit –
Méreiné Berki Boglárka – Elekes Zoltán – Páli-Dombi Judit

Amartya Sen képességszemlélete szerint a fejlődési folyamat alakításának szabadsága a jóllét része. Ennek megfelelően a helyi fejlesztések eredménye mellett azok folyamatát is értékelni kell. Jelen tanulmány a helyi fejlesztések folyamat-aspektusát értékeli a képességszemlélet alapján. Tehát fókuszában a „mit” helyett a „hogyan” kérdése áll.

A képességszemléletre alapozó elemzési keret segítségével értékeltük a hazai megyei jogú városok helyi fejlesztési dokumentumait, és a fejlesztések érintettjeivel készült interjúkat. Legfontosabb következtetésünk, hogy az érintetteknek alig van lehetőségük a folyamatok alakítójává válni. Valójában a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos döntések meghozatalában a szereplők nagyon szűk köre vesz részt. A döntések az érintettek többsége számára átláthatatlan és befolyásolhatatlan csatornákon keresztül születnek. A „partnerség” és „társadalmisítás” nem válik a folyamatok alakításának terévé. A részvételiség kudarca ugyanakkor nem érv a képviselői alapon hozott döntések mellett. Ugyanis a képviselői és szakértői hatalmon alapuló döntés-előkészítési és döntéshozatali mechanizmus jelen formájában nem tölti be a tőle elvárható funkciókat. A képességek szemszögéből értékelve, sem a szükséges szempontok becsatornázására, sem a megfelelő minőségű tudás létrehozására, sem az értékviták lefolytatására nem alkalmas. Ezen problémák kiküszöböléséhez a hazai helyi fejlesztési folyamatok gyökeres újragondolására volna szükség. Ehhez alapot adhat, hogy a helyi fejlesztési folyamatok minősége nem csak a képességszemlélet, de az érintettek észlelése szerint is messze áll az ideálistól.

Kulcsszavak: képességszemlélet, folyamat-aspektus, részvétel, megyei jogú városok

1. Bevezetés

Jelen tanulmány a hazai megyei jogú városok példáján keresztül a helyi gazdaságfejlesztés folyamatára koncentrál. Abból indul ki, hogy a helyi fejlesztések eredményétől függetlenül is elengedhetetlen a folyamat elemzése, hiszen a folyamat alakításának lehetősége önmagában is része a jóllétnek (Sen 2003).

* Jelen tanulmány részben épít a *Tér és Társadalom* folyóirat 30. évfolyamának 2. számában „Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából” című cikkre (Bajmócy et al. 2016b). Jelzett cikk szintén a kötet alapját képező OTKA K-109425 projekt keretében készült.

A helyi fejlesztési folyamatok gyakorlatilag valamennyi helyi szereplő tevékenységére/életére hatással vannak. De vajon az érintett szereplőknek milyen lehetősége van arra, hogy formálói (ágensei) legyenek e folyamatoknak? Vajon a tervezésben történő érintetti részvétel valóban a folyamatok alakításának szabadságát kínálja? Egyáltalán értékelik-e a hazai szereplők a részvétel lehetőségét? És vajon a részvétellel, mint eszközzel tudnak-e élni, hogy így előmozdíthassák a számukra kívánatosabb fejlesztési beavatkozásokat?

A hazai helyi fejlesztési folyamatok kutatásának különös aktualitást ad, hogy 2012 során jelentősen megváltozott a helyi tervezési folyamatok jogszabályi kerete. Ennek egyik folyományaként 2013 és 2014 során valamennyi hazai megyei jogú város új városfejlesztési koncepciót (VFK) és integrált településfejlesztési stratégiát (ITS) fogadott el¹.

A korábban fennálló szabályozás a véleményezés jogát a folyamat bizonyos pontjain gyakorlatilag valamennyi érintett számára biztosította. Ugyanakkor nem szolgált semmilyen biztosítékkal arra vonatkozóan, hogy a szereplők biztosan értesülni fognak arról, hogy elindult a tervezési folyamat, illetve, hogy a megfogalmazott véleményeket bármilyen módon figyelembe fogják venni. Ezen felül a jogszabályi környezet az előírt részvételi folyamat elhagyását sem szankcionálta, az eljárási hibák nem eredményezték az elfogadott tervek érvénytelenségét.

A 2012-es jogszabályi változást² 1999-től kezdődően egy olyan trend előzte meg, amely egyre szűkítette a helyi tervezésben történő érintetti részvétel lehetőségeit (Bajmócy 2011). Egyrészt folyamatosan bővült azon (elsősorban a szabályozási terv és a helyi építési szabályzat módosításához kötődő) kivételek köre, amikor az érintetti véleményezés folyamata elhagyható. Emellett megjelent a „nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű” beruházás fogalma, majd folyamatosan és radikálisan bővült az ide sorolható fejlesztési projektek köre. E kategória a helyi szint tervezésből történő teljes kihagyását teszi lehetővé.

A 2013-tól hatályos új szabályok lényegében a települési önkormányzatok hatáskörébe utalták a partnerségi szabályok meghatározását. Minimális peremfeltételek mellett, gyakorlatilag az önkormányzatok dönthetik el, hogy kit tekintenek érintettnek és őket milyen módon kívánják bevonni. Ezzel párhuzamosan egy új tertípus jelent meg: a *partnerségi egyeztetési terv (PET)*. Az önkormányzatok a tervezési folyamat megkezdése előtt először a partnerségi szabályokat rögzítik és fogadják el, ezt követően kezdődhet a VFK és az ITS kialakítása. Mindez több szempontból is érdekes új helyzetet teremtett.

¹ E felülvizsgálatra a regionális operatív programok biztosították a forrást és egyben ez szabta meg a tervek készítés időbeni ütemezését is. A VFK és ITS célját és kötelező tartalmi elemeit az 1997. évi LXXXVIII. tv. és a 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet szabályozza. Ezen kívül a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium Városfejlesztési Kézikönyvben részletezte a településekkel szembeni pontos elvárásokat (NFGM 2012).

² A tárgyalt jogszabályi változások 2013-tól hatályosak.

- Egyrészt nagyobb mozgásteret adott a települések számára, így látszólag decentralizálta a partnerségi folyamat szabályainak kialakítását.
- Ösztönzést adhatott arra, hogy a helyi önkormányzatok valóban végiggondolják, hogy mely szereplőket tekintenek érintetteknek, és mi a céljuk a partnerségi folyamattal.
- A korábbi helyzettel ellentétben jelentős különbségek jelenhetnek meg a települések gyakorlatában. Az új helyzet a részvételi lehetőségek bővülését és szűkülését is eredményezheti (településenként, de akár egyes szereplőcsoportonként változóan).
- Előállhat az az eset, amikor a részvétel hagyományosan értelmezett szabadsága (a korlátozás hiánya) sem áll fenn egyes szereplők számára. Ha egy önkormányzat – a saját maga által felállított szabályok szerint – nem tekinti partnernek a szereplőt, akkor szinte semmilyen hivatkozási alapja nem marad a tervezési folyamatba történő bekapcsolódás kikényszerítésére. Ugyanakkor más szereplők számára az új szabályok akár a részvétel korábnál magasabb szintjét is eredményezhetik.

Azaz a változás egy több mint másfél évtizede tartó centralizációs, és a részvételi lehetőségeket szűkítő trendbe illeszkedve kínált látszólag teret a decentralizációnak: valós döntési hatalmat adva a tervezés folyamat-aspektusa kapcsán a helyi önkormányzatoknak. Ugyanakkor a folyamat ütemezése és bizonyos partnerségi elemek kapcsán részletekbe menő ajánlásokat fogalmaztak meg a minisztériumok. Ezen felül a teljes hazai területi tervezési folyamatra (beleértve a helyi szinten folyó tervezést is) jellemző a nagyon erőteljes országos pártpolitikai befolyás (Varró–Faragó 2016). Ennek megfelelően kérdés, hogy az új szabályok valójában milyen változásokat indítottak el; az új közegben milyen lehetőségei vannak a szereplőknek a helyi fejlesztési folyamatok aktív alakítójává válni?

A tanulmány második fejezetében felvázoljuk azokat az elméleti szempontokat, amelyek a részvétel empirikus értékeléséhez alapul szolgálnak kutatásunkban. Ezek a szempontokon alapszik elemzési keretünk. A harmadik fejezetben bemutatjuk az elemzés módszerét és a kialakított elemzési keretet. A negyedik fejezetben tárgyaljuk eredményeinket elemzési keretünk mentén, végül levonjuk következtetésinket.

2. A helyi fejlesztési folyamatok alakításának szabadsága

A fejlesztések folyamat-aspektusa kapcsán talán az érintetti (és főként: állampolgári, közösségi) részvétel kérdésköre az, amely a legélénkebb szakirodalmi érdeklődésre tart számot. A hosszú évtizedek óta folyó gondolkodás és viták központi té-

maként kezelik a helyi fejlesztések kapcsán az érintettekkel való együttműködés lehetőségeit és korlátait, és az ezzel kapcsolatos elméleti megfontolásokat (Friedman 1998, Innes 2004). Miközben a viták gyakran érintik a téma filozófiai alapjait (Foucault 1982, Habermas 1987, Dryzek 2000, Ploger 2001), a vonatkozó szakirodalom nagyon jelentős része empirikus alapokon nyugszik (Arnstein 1969, Maier 2001, Innes 2004, Besson–Martí 2006). Konkrét technikák és esetek leírásának sora informálja a részvétellel kapcsolatos gondolkodást (pl. Crosby 1995, Cooke 2000, Smith–Wales 2000, Cabannes 2004, Carpini et al. 2004, Steyaert–Lisoir 2005, Frediani 2007, Bodorkós–Pataki 2009). A hazai szűkebb regionális tudományi szakirodalomban is élénken kutatott terület a helyi fejlesztésben / tervezésben történő érintetti részvétel (pl. Faragó 2005, Rechnitzer 2007, Csanádi et al. 2010, Reisinger 2010, Bajmócy–Gébert 2014, Pálné Kovács 2015).

A *képességszemlélet-alapú helyi fejlesztés* természetesen elkötelezett a széles körű részvételen alapuló, deliberatív tervezési folyamatok mellett³ (Crocker 2007, Bajmócy–Gébert 2014). Ugyanakkor a képességszemlélet gyökerei nincsenek kapcsolatban a várostervezés szakirodalmával (jóllehet a két terület számos ponton érintkezik és kommunikálni tud egymással). A képességszemlélet elsősorban a *jólállattal* kapcsolatos gondolkodás keretében szolgál. Központi szerepet játszik benne az *információs bázis* fogalma (mely szempontok figyelembevétele lehet releváns a fejlesztéssel kapcsolatos közösségi döntések meghozatalakor), és a fejlesztési folyamat aktív alakításának lehetősége (az *ágencia*)⁴.

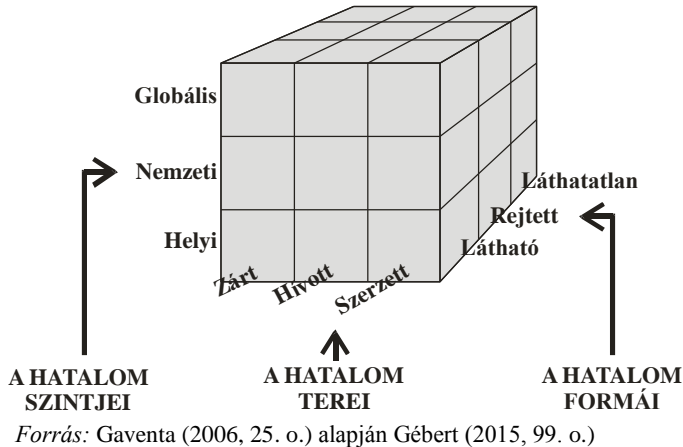
Ezek nyomán a képességszemlélet elsősorban arra kérdez rá, hogy a szereplőknek milyen lehetősége van *a fejlődési folyamat alakítójává, ágensévé* (és nem csupán „elszenvedőjévé”) válni. Ez a lehetőség önmagában is értékes (mint választható lehetőség értéket tulajdonítunk neki), és mint eszköz is fontos, hiszen a folyamatok alakítása révén a szereplők előmozdíthatják a számukra kívánatos fejlesztési eredményeket (Sen 1993, Sen 2003, Robeyns 2005).

Így a tervezési folyamatokban történő részvétellel kapcsolatban a képességszemlélet alapján elsősorban az a kérdés adódik, hogy maga a tervezési folyamat tekinthető-e egyáltalán az *ágencia* terének? Amennyiben úgy találjuk, hogy nem (mert például az elfogadott tervek egyszerűen bekerülnek egy íróasztal fiókjába és nem alakítják a valóságot), úgy az alábbi kérdések adódnak: (1) a szereplőknek milyen lehetőségei vannak más csatornákon keresztül alakítani a helyi fejlesztési folyamatokat; illetve (2) hogyan válhatna a tervezési folyamat valóban az *ágencia* terévé? Így a képességszemlélet-alapú vizsgálódásnak a tervezési folyamat során formálisan létrehozott „hívott terek” mellett, a folyamatok alakításának más csatornáit is vizsgálat tárgyává kell tennie (ki kell szélesíteni az értékelés információs bázisát).

³ Jelen kötet 3. tanulmányában részletesen érveltünk e mellett: „A helyi gazdaságfejlesztés körvonalai a képességszemlélet alapján”.

⁴ E fogalmakat részletes körüljárja a kötet 2. tanulmánya: „A képességszemlélet alapjai”.

1. ábra A hatalomkocka



Tulajdonképpen ezt teszi Gaventa (2006) amikor a hatalom szintjeit, formáit és tereit rendszerezi. Gaventa *hatalomkockájában* – a képességszemlélethez hasonlóan – fontos szerepet játszik a szabadság koncepciója. Hayward (1998, 21. o.) nyomán – Sen (2003) értelmezéséhez hasonlóan – a szabadság a valamire való tényleges lehetőséget jelöli nála: hogy „valaki hatékonyan részt vehessen annak meghatározásában, hogy egy társadalomban mi lehetséges”. Ennek megfelelően a részvétel, mint szabadság „nem egyszerűen az előre adott keretek közti hatékony részvétel joga, hanem azt is magában foglalja, hogy kijelöljük és alakítsuk a részvétel terét” (Gaventa 2006, 26. o.).

Gaventa (2006) *hatalomkockája* három dimenzió mentén vizsgálja a cselekvés lehetőségét (1. ábra). A *hatalom szintjei* (helyi, nemzeti, globális) mellett elkülöníti a *hatalom tereit* (zárt, hívott és szerzett) valamint *formáit* (látható, rejtett, láthatatlan). Rámutat, hogy a döntések jelentős része továbbra is zárt terekben zajlik, amelynek szereplői valamiféle (pl. szakértői, vagy politikai képviselői) felhatalmazás útján vesznek részt a folyamatban. A tervezés során jellemzően a zárt tér bővül átmenetileg hívott térré, amely egyben azt is jelenti, hogy a hívott tér határait meghatározó befolyással lehetnek a zárt tér szereplői. Ezekről lényegesen eltér az, amikor az érintettek az érvényben lévő kereteket átlépve (nem betartva) *szerzett tereket* alakítanak ki a befolyásolásra.

A hatalomkocka továbbá felhívja a figyelmet arra, hogy a különböző terekben és szinteken *a hatalomgyakorlás nem mindig ölt látható formát*. Például bizonyos szereplők befolyásolni tudják, hogy milyen problémák kerülnek a döntéshozatalba és mely érintettek vesznek benne részt (rejtett hatalom). A láthatatlan hatalom pedig a politikai részvétel pszichológiai és ideológiai határait alakítására utal. Sokszor komoly problémák nem csak a döntéshozói asztról hiányoznak, de a különböző érintettek észleléséből is kimaradnak. Ezek a csatornák befolyásolják, hogyan gondolkodnak az emberek a saját

helyükről a világban, mit gondolnak elfogadható helyzetnek a saját alá-, vagy fölérendeltségükkel kapcsolatban.

A képességszemlélet amellet, hogy kiszélesíti a folyamat-aspektussal kapcsolatos érdeklődés információs bázisát, könnyen építeni is tud az elmúlt évtizedek során felhalmozott, részvétellel kapcsolatos szakirodalmi ismeretekre. Sen (2003) megközelítésében – Habermashoz (1987) hasonlóan – központi szerepet kap a józan belátáson alapuló konszenzuskeresés. A fejlesztési célok kijelölése nem más, mint a „jó okkal” értékesnek tartott képességek listájának megadása, amelyhez a képességszemléletben elengedhetetlen a nyílt megvitatás. Ahogyan Sen (2003, 240. o.) fogalmaz: „értékeinket csak akkor tudjuk megfelelő tájékozottsággal és nem mások irányítása alatt kialakítani, ha egymással nyíltan kommunikálhatunk és vitatkozhatunk”.

Ezzel együtt a képességszemléletből egyáltalán nem következik, hogy a közösségi célok megfelelő kijelöléséhez a habermasi értelemben vett ideális folyamatra volna szükség. Egyrészt a résztvevőknek jó okuk lehet arra, hogy elfogadjanak bizonyos (akár szakértői, akár politikai képviselői) hierarchiákat, illetve hogy reflektáljanak az érintettség eltérő fokából adódó eltérő „tétékre”. Így például jó okuk lehet egy döntést legitimnek tekintni akkor is, ha az nem egyezik a saját szempontjainkkal, de felismerjük, hogy más szereplők számára nagyobb a döntés tétje és ők ezt a megoldást választanák.

Másrészt a képességszemlélet a legitim szempontok sokféleségét hangsúlyozza. Ennek kapcsán párhuzamba hozható Innes (2004) kommunikatív tervezéssel kapcsolatos érveivel, miszerint a konszenzuskereső folyamat lényege, hogy a szereplők között nincs egyetértés (értékek és érdekek kapcsán), viszont a döntés mindenki számára téttel bír, amelyet bizonytalanság övez. A helyi fejlesztési döntéseket pedig pont ezek jellemzik.

Ezen felül Sen (1999) rámutat, hogy gyakran téves elvárásaink vannak a közösségi döntések, és az azok kapcsán szükséges konszenzussal kapcsolatban. A helyi fejlesztések gyakorlata során ugyanis nem kell minden részletben egyetérteni, vagy minden részletet kidolgozni ahhoz, hogy jó okkal értékesnek tartott közösségi döntés születhesse. Ahhoz például, hogy a mélyszegénységet megakadályozzuk, nem feltétlenül kell a jövedelmek elosztásának legigazságosabb módját megtalálni. Avagy ahhoz, hogy egy közparktól elvárt funkciókat meghatározzuk, nem szükséges a kiviteli terv részletességével tárgyalni az elképzeléseket.

A képességszemlélet számára központi kérdés, hogy a szereplőket *korlátozza-e valami abban*, hogy a tervezési folyamat számukra jó okkal értékes legyen (a folyamatok alakításának szabadságát biztosítsa). Mindennek során a képességszemléletből kiinduló vizsgálódás jó hasznát tudja venni a tervezési szakirodalom azon részének, amely Foucault (1982) inspirációja nyomán a hatalom szerepére mutat rá. A korlátozó tényezőkre (avagy a seni terminológiával élve *átváltási tényezőkre*) *irányított figyelem* egyben a folyamatok alakításának kívánatos irányát is megmutatja, hiszen a képességszemléletben a fejlődési folyamat nem más, mint az egyének által ténylegesen élvezhető szabadság (a képességek) bővülése (Sen 2003, Samuels 2005).

Ezen felül a képességszemlélet egy további aspektust kínál a helyi fejlesztési folyamatok elemzéséhez. A deliberatív részvétel a képességszemléletben nem egyszerűen a politikai értelemben vett befolyásolásra vonatkozik. A közösség által értékesnek tartott képességek listájának kimunkálása, a megfelelő eszközök kiválasztása, az átváltási tényezők azonosítása a jóllét szempontjából *releváns tudás megalkotásának* terét is jelenti (Bajmócy–Gébert 2014). Azaz a folyamatok alakításának szabadsága azt is magában foglalja, hogy lehetőség legyen a közösségi döntések megfelelő (elegendően bő) információs bázisának kialakítására.

A képességszemlélet, mint elemzési keret tehát a tervezési szakirodalomban megjelenő szempontokhoz az alábbiakkal tud hozzájárulni: (1) a tervezésben történő részvételről a hangsúlyt a fejlődési folyamat alakításának szabadságára (agency freedom) helyezi; (2) az érintettek szabadsághiányát (unfreedom) eredményező átváltási tényezők azonosítására és lebontására irányítja a figyelmet; és (3) a részvételre egyszerre tekint politikai és tudás-előállítási folyamatként.

3. Az elemzés módszere

A képességszemlélet a helyi fejlesztési folyamatok kapcsán a legitim érintetti szempontok sokaságára és ezek nyílt megvitatásának jelentőségére hívja fel a figyelmet (Sen 2003). Ennek megfelelően empirikus munkánk során *kvalitatív módszerekre* építettünk. A hazai megyei jogú városok fejlesztési dokumentumait és a helyi fejlesztés érintettjeivel készített interjúkat átírtait kvalitatív tartalom-elemzés segítségével elemeztük.

A *dokumentumelemzés* során a fejlesztési dokumentumok tartalmáról, az általuk kijelölt fejlesztési keretről nyertünk képet. 23 hazai megyei jogú város⁵ esetén elemeztük:

- a 2014 során elfogadott Városfejlesztési Konceptiókat (VFK),
- a 2014 során elfogadott Integrált Településfejlesztési Stratégiákat (ITS),
- a VFK és ITS tervezési folyamatához kapcsolódó, 2013 során elfogadott Partnerségi Egyeztetési Terveket (PET), illetve
- az ezek elfogadásához kapcsolódó közgyűlési ülések jegyzőkönyveit.

2015 és 2016 során három hazai településen (Kecskemét, Pécs és Szeged) félig strukturált *egyéni mélyinterjúkat* készítettünk⁶. Ezek lehetővé tették, hogy feltár-

⁵ Projektünkben a fejlesztési dokumentumok vizsgálata nem terjedt ki Budapestre. A fővárosra a megyei jogú városokétól részben eltérő szabályok vonatkoznak.

⁶ Az interjúfonalat a 4. melléklet tartalmazza.

juk a helyi fejlesztési folyamatok érintettjeinek interpretációit (a fejlesztési dokumentumok tartalmával és általában a fejlesztési folyamatokkal kapcsolatban), illetve képet kapjunk arról, hogy a tervdokumentumok milyen módon és mértékben gyakorolnak hatást a tényleges fejlesztési folyamatokra. Kecskemét kapcsán a mintába kerülés egyik legfontosabb szempontja a Mercedes betelepülése nyomán tapasztalt gazdasági struktúraváltás és fejlesztési irányváltás volt. Pécs esetén a Partnerségi Egyeztetési Terv tartalma, illetve az előző fejlesztési ciklusban meghatározó szerepet kapó Európa Kulturális Fővárosa (EKF) projekt voltak mérvadóak. Szegedet az egyetem markáns szerepe mellett a domináns szektor hiánya tette érdekessé.

Úgynevezett „utazó” interjúk⁷ készültek, amelyek célja a megkérdezettek véleményének megismerése. Az interjúk rögzítésre majd anonim módon szó szerinti begépelésre kerültek. A begépelte szövegek szolgálták az elemzés alapjául. Három interjúalany nem egyezett bele hangfelvétel készítésébe, így ezekben az esetekben az átirat jegyzet alapján készült.

A három településen 49 főt kérdeztünk meg. Az interjúalanyok kiválasztásakor részint a helyi fejlesztési dokumentumok elemzésére támaszkodtunk (a dokumentumok készítésében részt vevők, abban nevesített, azokhoz hozzászólást készítő, illetve a közgyűlési vitákon aktívan részt vevő szereplők). Ezt a „szakértői kiválasztást” hólabda módszerrel egészítettük ki: az interjúalanyok által javasolt, illetve a beszélgetések során említett szereplők megkeresésével.

A három település tekintetében összességében kiegyensúlyozott mintával tudtunk dolgozni. A 49 megkérdezettből 15 kecskeméti, 19 pécsi és 15 szegedi volt. A szereplők szektorok közti megoszlása⁸ összességében viszonylag egyenletes (1. táblázat), ám az egyes városok tekintetében ez nem feltétlenül igaz. Például Kecskeméten felül-, míg Pécsen alul-reprezentáltak a civil szféra szereplői az interjúalanyok között.

1. táblázat Az interjúalanyok megoszlása városok és szektorok között

Város	Interjúk száma	Interjúalany szektora					
		Civil	Kutató	Üzleti szféra	Politikus	Önkormányzat, önkormányzati tulajdonú cégek	Tervezői oldal
Kecskemét	15	9	2	4	3	2	1
Pécs	19	2	6	6	3	4	8
Szeged	15	5	1	6	4	1	4
Összesen	49	16	9	16	10	7	13

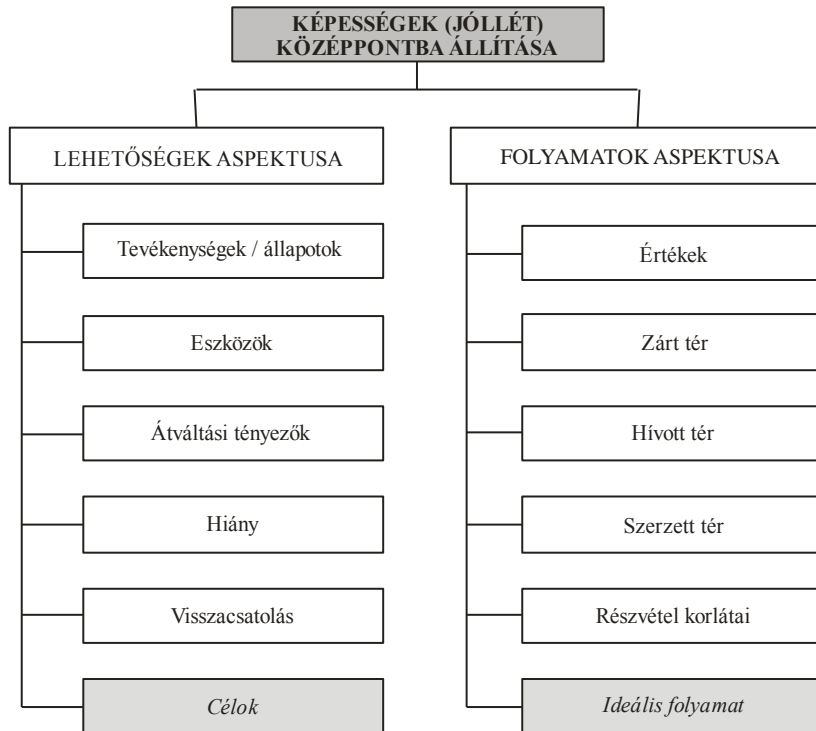
Forrás: saját szerkesztés

⁷ A „bányász” (miner) interjú alapvetően az interjúalany által birtokolt speciális tudás felszínre hozására törekszik, míg az „utazó” (traveller) interjú jóval inkább a megkérdezett interpretációját, történeteit, igyekszik megismerni (Brinkmann–Kvale 2015). A kérdező és a megkérdezett „közös kalandozása” ez a laza interjúfonál által kijelölt tématerületen. Ebben az esetben a beszélgetés fonalát jóval inkább az interjúalany szabja meg. Ő hoz be új témákat és példákat a beszélgetésbe. A kérdező csak a már felszínre került témákra kérdez rá esetleg mélyebben.

⁸ Egy interjúalany több szektorhoz is tartozhat (pl. kutató és civil aktivista).

A fejlesztési dokumentumok és az interjúkról készült átiratok elemzéséhez a képességszemlélet alapján *elemzési keretet* állítottunk fel (2. ábra). Az elemzési keret két nagyobb részből áll, a lehetőségek aspektusából és a folyamatok aspektusából. Leegyszerűsítve a lehetőség-aspektus ad választ a „mit fejlesztettek” kérdésre, a folyamat-aspektus pedig a „hogyan fejlesztették” kérdésre. Jelen tanulmány a *folyamat-aspektust vizsgálja*.

2. ábra A kvalitatív tartalomelemzés során használt elemzési keret



Forrás: saját szerkesztés

A dokumentumok és az interjúk elemzése az itt bemutatott elemzési keretre épült. A szövegek feldolgozásához *tartalomelemzést* használtunk. Bár a tartalomelemzés eredendően kvantitatív szövegelemzést jelöl, az utóbbi időben e területen is megjelentek a kvalitatív módszerek is. Ennek megfelelően, tág értelemben, bármely olyan szövegelemzési módszert tartalomelemzésnek nevezhetünk, amelyek a tartalom valamiféle kategorizálására törekcszenek (Titscher et al. 2000). Esetünkben a tartalomelemzés azt a célt szolgálta, hogy a szöveg tartalmát a *képességszemlélet alap-*

ján felállított elemzési keret kategóriáiba soroljuk, és e szerint rendezzük újra (2. táblázat). A kategóriákhoz tehát *deduktív* logika révén jutottunk el.

2. táblázat Az elemzés során használt kódok tartalma

Kód neve	Definíció	Leírás
Értékek	A fejlesztési folyamat során nyílttá váló, vagy potenciális nyílttá tehető értékek.	<i>Azok a szövegrészek, amelyekben az interjúalanyok az egyes szereplők, vagy fejlesztési lépések mögött meghúzódó értékekről, értékválasztási kérdésekről (dilemmákról), értékek mentén kirajzolódó konfliktusokról számolnak be.</i>
Zárt tér	Amikor a döntéseket egy zárt csoport, zárt ajtók mögött hozza (pl. a közgyűlés, vagy egy jogszabály által felállított testület).	<i>Azok a szövegrészek, amelyek arról szólnak, hogy mi történik a zárt terekben (pl. kik és milyen döntéseket hoznak ott meg, azokról mi a véleménye az interjúalanyoknak)?</i>
Hívott tér	Amikor a döntéshozatali jogosultsággal rendelkezők a folyamatba (vagy annak egyes részeibe) meghívják további szereplőket. Ennek általában valamilyen intézményesített formája van (pl. kerekasztal, munkacsoport, lakossági fórum).	<i>Azok a szövegrészek, amelyek arról szólnak, hogy mi történik a meghívott terekben. Kik vesznek ott részt, hogyan hívták meg őket oda, milyen jogosultságokkal vesznek részt a meghívottak, kik miről vitáztak, milyen döntéseket hoztak, azokról mi a véleménye az interjúalanyoknak?</i>
Szerzett tér	Amikor a folyamatból kimaradók próbálják megjeleníteni szempontjaikat, kikényszeríteni szempontjaik figyelembevételét (pl. nyílt levél, demonstráció).	<i>Azok a szövegrészek, amelyek arról szólnak, hogy mi történik a szerzett terekben (pl. kik és milyen módon szereztek teret, milyen kérdések kapcsán, hogyan működtek ezek a szerzett terek, ott kik miről vitáztak, milyen döntéseket hoztak, azokról mi a véleménye az interjúalanyoknak)?</i>
Részvétel korlátai	Azok a tényezők, amelyek akadályozzák a fejlesztési folyamatban való aktív részvételt.	<i>Azok a szövegrészek, ahol az interjúalanyok arról beszélnek, hogy, mi korlátozza őket, vagy más szereplőket (pl. lakosokat) abban, hogy szempontjaikat megjelenítsék a helyi gazdaságfejlesztés folyamatában, azokat a folyamat részévé tegyék. Miért nincs meg valakinek az őt érintő döntések befolyásolásának képessége?</i>
Ideális folyamat	A fejlesztés folyamat- aspektusával szemben megfogalmazott érintetti elvárások.	<i>Azok a szövegrészek, amelyekben az interjúalanyok arról beszélnek, hogy szerintük milyen a jó a városfejlesztési folyamat, milyen elvárást támasztanak a fejlesztési folyamatokkal szemben, mitől érdemi a részvétel?</i>

Forrás: saját szerkesztés

A használt *kódok* közül tehát az első ötöt közvetlenül a képességszemléletből vezettük le deduktív logikával. Az első kód a fejlesztési folyamat során elkerülhetetlen értékválasztási kérdésekre vonatkozik (értékek kód). A második-negyedik kód (zárt tér, hívott tér és szerzett tér) a helyi fejlesztési folyamatok alakításának lehetőségét kívánja megragadni Gaventa (2006) hatalomkockájának elemeit használva. Az

ötödik kód azt mutatja meg, hogy a szereplőket milyen tényezők akadályozhatják abban, hogy számukra a részvétel tényleges lehetőség legyen (részvétel korlátai kód). A korlátozás hiánya nem egyenlő a részvétel tényleges lehetőségével – és a képességszemlélet ez utóbbit állítja fókuszba.

A hatodik kód (ideális folyamat) különbözik a többitől. Ez a kategória kétségtelen jelentőséggel bír kutatásunk szempontjából, de itt a kódolás alapja nem a deduktív logika alapján megalkotott kategóriába való illeszkedés, hanem az interjúalany szándéka. Azaz ide azok a szövegrészek kerülnek, amelyeket maga az interjúalany aposztrofál ideálisnak, vagy kívánatosnak; attól függetlenül, hogy az a képességszemlélet alapján is ideális volna-e. Ebből az is következik, hogy ez a kategória részint átfedhet a korábbiakkal (lehetnek olyan szövegrészek, amelyek kétféle kód alá tartoznak). Amiért mégis e kód használata mellett döntöttünk az az, hogy így részletesebb képet nyerhettünk arról, hogy a szereplők folyamattal kapcsolatos elképzelései milyen viszonyban vannak a képességszemléletből következő megközelítéssel.

Az általunk használt kódolási és elemzési módszer *előnyének* tartjuk, hogy (1) a teljes empirikus kutatási folyamat (fejlesztési dokumentumok, illetve az interjú elemzése) során egységes elemzési keretet alkalmaz; (2) használható arra, hogy a képességszemlélet meglehetősen absztrakt kategóriáit kontextus-függő tartalommal töltsük fel, teszteljük, hogy a képességszemlélet, mint gondolkodási keret mennyiben segíti a helyi fejlesztési elemzések keretezését. A módszer ugyanakkor *hátrányokat* is rejt: (1) az elemzés az elméleti keret gyakorlat általi tesztelésére nem alkalmas, hiszen a kategóriákhoz deduktív úton jutottunk el. Más szavakkal, az elemzés előre felteszi a képességszemlélet kategóriáinak érvényességét. (2) Másrészt az elemzés során számos (egyébként potenciálisan érdekes) szövegrész nem illeszkedik a kialakított kategóriákba, így azok információ-tartalma elvész. Ez a kutatási célunk végrehajtását közvetlenül nem befolyásolja, de a szövegeket részint kiaknázatlanul hagyja⁹.

A *dokumentumok elemzése* megközelítőleg 7700 oldalnyi szöveg feldolgozását jelentette. Ennek megfelelően a szövegek tömörítésére és elemzési céljainknak megfelelő átstrukturálására volt szükség. Ehhez az elméleti kerettel összhangban útmutatót (template) készítettünk (2. és 3. mellékletek). Az útmutató segítségével a szöveget a számunkra releváns részekre redukáltuk, miközben átszövegezést nem végeztünk rajta. Így városonként kb. 4–6 oldalnyi szövegre redukáltuk a PET és kb. 15–25 oldalra a VFK és az ITS tartalmát. Itt figyelembe kellett azt venni, hogy a dokumentumok a helyi fejlesztés folyamat-aspektusának csak egy szűkebb szegmensét ragadják meg: a dokumentumok tartalma szinte kizárólag a *hívott tér* kereteivel és

⁹ Ezt a későbbiek során valamilyen, a szövegből kiinduló kódolási és elemzési módszerrel (pl. grounded theory alkalmazásával) lehetne pótolni, de ez jelen kutatási projektünknek közvetlenül nem célja.

tervezett működésével kapcsolatban biztosít információkat. Így az útmutató tulajdonképpen a hívott tér kódjának egyfajta kibontása.

Az *interjúk elemzése* esetén nem végeztünk tömörítést. Itt az átiratok teljes szövegét használtuk. Az interjúk természetesen mind a hat folyamat-aspektushoz kötődő kód mentén kínáltak információkat. A folyamat során a *minőségbiztosítást* az jelentette, hogy valamennyi interjút két szerző kódolt egymástól függetlenül. A kódolt szövegek alapján az elemzés első verzióját a tanulmány első szerzője készítette, majd azt a további szerzők (mindenki aki részt vett a kódolásban) áttekintette és kommentárokkal látta el. Ez alapján készült a végső szövegváltozat.

4. Eredmények

Az eredmények ismertetése az alkalmazott elemzési kódok mentén történik. A terjedelem nem teszi azt lehetővé, hogy a vonatkozó szövegrészeket részletesen (főleg nem teljes körűen) citáljuk¹⁰. Így azokat jelen tanulmányban az elmondottak illusztrálásként, szelektíven fogjuk megjeleníteni. Következtetéseinket természetesen a releváns szövegrészek összessége alapján vontuk le.

4.1. A fejlesztési folyamat mögött meghúzódó értékek

A képességszemlélet rámutat arra, hogy a helyi fejlesztési döntések szükségszerűen magukkal vonnak értékválasztási elköteleződéseket. Ezek nem válnak minden esetben nyílttá, egyértelművé, de felfedhetők és vita tárgyává tehetők. Sen megközelítése pontosan arra buzdít, hogy a helyi fejlesztési folyamatok során tegyük nyílttá és nyílt viták tárgyává az értékválasztási döntéseket, ez segítheti elő a jóllétet növelő közösségi döntések meghozatalát. Jelen fejezetben azokat a szövegrészeket elemezzük, amelyekben az interjúalanyok a fejlesztési folyamatok mögött megbúvó értékválasztási döntésekről, illetve az ezekhez kötődő feszültségekről, konfliktusokról számolnak be.

Számos szereplő azt tartaná kívánatosnak, ha a helyi fejlesztési folyamatok olyan értékekre építenének, mint a fenntarthatóság, az emberközpontú fejlesztés, a társadalmi igazságosság, vagy a helyi tudás fontosságának elismerése. Ugyanakkor szinte egyöntetű volt a szereplők véleménye a tekintetben, hogy a jelenlegi (és közelmúltbeli) fejlesztési folyamatok nem ilyen értékekre építenek. Még ha esetleg meg is jelennek a retorikában (mint például a fenntarthatóság), akkor azokat kiüresítve, következtelen módon használják, például: „*mindig papolnak a fenntarthatóság jegyében*” [1], avagy „*a leggyengébb láncszem elvének alapján a fenntarthatóság leggyengébb definícióját fogadták el*” [21]. Illetve: „*[a tervezésben] őket váltotta végül*

¹⁰ Jelen tanulmány háttérkutatói munkáiról részletes beszámolót tartalmaz két nyilvánosan elérhető műhelytanulmány: Bajmócy et al. (2015, 2016a). Utóbbi teljes körűen tartalmazza az interjúk elemzése kapcsán a releváns szövegrészeket.

is egy másik csapat [...], ahol [az előző csapat] még a fenntartható fejlődést használta, az új csapat már a fenntartható növekedést” [7].

A fejlesztés gyakorlatát valójában egy sajátosan *kettős értékelköteleződés* irányítja: egyik oldalról a „főáramú” értékek (nagy megoldások, fizikai infrastruktúra, növekedés), másik oldalról egyfajta pragmatikus hozzáállás (azt fejlesztjük, amire pénzt adnak)¹¹.

Soha ne nagy dolgokban gondolkodjanak, soha ne projektekben gondolkodjanak, mindig emberekben gondolkodjanak, emberekben kell gondolkodni [8].

Ez az egész IVS az Európai Unióban, meg ez a smart, meg inkluzív, [...] ez pont arra vonatkozik, hogy az összes létező helyi tudást, sajátosságot, identitást, tapasztalatot, szellemet beletegyenek és ott legyen helyben integrált; erre pont az ellenkezője van [6].

Azzal kezdődik az ITP, hogy a város gazdaságát újraépítjük. A gazdasági célok a legfontosabbak [23].

A város nagy projektekben gondolkodott és ezek fogták le és át a gondolkodását [26].

Nagy eredményeket várnak nagy vállalatoktól, pedig szerintem sok apró kicsi vállalat jelentené a megoldást [4].

A fejlesztés gyakorlatában felszínre hozhatók olyan „főáramú” értékek, mint a „nagy megoldások” keresése, a gazdasági aspektus elsődlegessége, a nagy szereplőkre és a látványos infrastrukturális projektekre irányított figyelem, a növekedési (versenyképességi) paradigmában való gondolkodás. Pécs és Kecskemét esetén markánsan, míg Szegeden kisebb mértékben megjelent, hogy egy domináns fejlesztési irány teljes mértékben uralta a helyi fejlesztési elképzeléseket (más lehetséges irányok rovására). Kecskemét esetén a Mercedes, Pécs esetén az Európa Kulturális Fővárosa (EKF) projekt, Szegeden pedig az épülő lézerfizikai kutatóberendezés (ELI) kapcsán fogalmazták meg ezt a szereplők. Míg egyesek szerint a domináns irányok kijelölése természetes és kívánatos, addig mások szerint ez sok szempontból problematikus.

Na, módosítani az IVS-t, mert jön a Mercedes [6].

Valójában örülünk mind annak a beruházásnak, ami az EKF során megtörtént, hiszen az is [...] a várost gazdagítja és így tovább, csak nem biztos, hogy [...] ezek lettek volna azok a fő fejlesztendő területek, és fejlesztendő célok, amit egyébként a város szempontjából meg kellett volna tenni [19].

¹¹ Természetesen nem ritka, amikor a főáramú értékek követése és a pragmatikus hozzáállás egy irányba mutat, ám ez mégsem törvényszerű.

A polgármester elmondta, hogy nem akar termelő-beruházást látni Szegeden. Ő egy ilyen egyetemi kutató szolgáltató spin-off cégek, ELI, meg Oxfordot szeretne itt látni. [...] Az ő víziójuk ez. A miénk az, hogy erre mind szükség van [...] de szükség van kétkézi munkára is [43].

A domináns fejlesztési irány jelenléte egyben azt is magával vonja, hogy bizonyos irányok, szempontok elsikkadnak, kevesebb figyelmet kapnak. Számos olyan szövegrész azonosítható, ahol az interjúalanyok a fejlesztések veszteseiről, a *kimaradókról* beszélnek. Az esetek többségében ezek a szövegrészek jól felfűzhetők a fenntarthatóság (pl. helyi termékek forgalmazása, közösségi kertek, megújuló energia, helyi pénz, kerékpáros ügyek nehézségei), vagy a társadalmi igazságosság témakörére (pl. város peremén lakók, etnikai kisebbségek, alacsony jövedelműek, lakótelepen lakók érdekeinek másodlagos volta).

Talán a főáramú értékeknél is nagyobb jelentősége van egyfajta *pragmatikus hozzáállásnak*: a városok azt fejlesztik, amire pénzt kapnak; illetve amit a kormányzat vagy az országos pártpolitikai irányvonalak számukra kijelölnek. Legjobb esetben a helyben fontosnak gondolt fejlesztési ötleteket megpróbálják „álsruhában” ezekhez az irányokhoz igazítani. A pályázati források irányította fejlesztés tematizálása és ennek negatív megítélése szinte teljesen egyöntetű volt a szereplők között.

Emellett határozottan megmutatkozott a döntéshozó hatalommal bírónak egy sajátos pótlólagos motivációja: a *rövid távú politikai előnyszerzés* (amely a politikai értelemben látványos akciók felé tolja el a helyi fejlesztést). Emellett a szereplők észlelése szerint markánsan jelen van a *korruptió*, amikor az egyéni hasznoszerzés motivációja világosan a közérdek elé kerül. Nagyon gyakran és teljesen magától értetődő módon beszéltek az interjúalanyok (politikuskok, civil szervezetek képviselői, kutatók és a tervezők egyaránt) a korruptió jelenlétéről és fejlesztési folyamatokat befolyásoló szerepéről.

Ehhez szorosan kapcsolódik a *politika és a „szakmaiság” konfliktusának* megjelenése, amikor is a politikuskok által fontosnak tartott szempontok felülírják a szakértők által fontosnak tartott szempontokat. Több interjúalany is beszámol a „szakmai tevékenység elértéketelenedéséről”, a profizmustól való „irtózástól” és arról, hogy a nagypolitika mindenre rátelepszik.

Szakértők és a helyi politikusok probléma megítélése hát az külön széttartást mutat, tehát a politikusok számára tők más a fontos a probléma, mint a szakértők számára [31].

A rendszerváltás hajnalán bekerültem én, mint szakember a Városfejlesztési Bizottságba, ez nagyon érdekes négy év volt, hát akkor gyakorlatilag minden két hétben összeültünk, és aztán [...] a politika ugye minden ilyen helyre rátenyerelt [6].

Ha a demokráciánk majd fel fog odáig nőni, hogy a szakembereknek hisznek, akkor valószínűleg elkezd majd működni a rendszer, mert mindenki csinálja a saját dolgát, a szakember megfogalmazza a forgatókönyvet, tesz le alternatívákat, a döntéshozók pe-

dig választanak, de bármelyik alternatívát választja, az szakmailag megalapozott, nagyot nem lőhetünk akkor mellé [8].

Ugyanakkor a szakértők igen kevésbé reflektálnak a saját előfeltevéseikre, azokra a pontokra, ahol a szakértői munka is értékválasztási kérdésekbe ütközik, például: melyik szakma képviselői tudják hangjukat hallatni, hogyan állítsunk fel prioritásokat egy SWOT elemzés során, vagy hogy egy komplex és bizonytalan környezetben milyen korlátai vannak a „sziklaszilárd” forgatókönyvek kidolgozásának.

4.2. A helyi fejlesztés zárt tere

A szakirodalom számára nyilvánvaló, hogy egy-egy település szereplőinek életére/tevékenységére különböző területi szinteken meghatározódó folyamatok hatnak (a globálistól a lokálisig) (Porter 1990, Pike et al. 2006, Swinburn et al. 2006, Pálné Kovács 2008). Ennek megfelelően nem meglepő, hogy az interjúkból kirajzolódó kép szerint a helyi fejlesztéssel kapcsolatos döntéshozatalt más területi szintek szereplői és folyamatai is befolyásolják. Ami talán meglepő az ennek a befolyásolásnak a mértéke.

Az interjúk tanúsága szerint a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos döntéshozatal elsősorban az országos szinten történik (a globális szint befolyásával), például: *„nyilván Budapestről fűjják a passzátszelet, akik sok esetben még hozzá is tesznek [...] a Brüsszel felől fújó passzátszélhez, és itt néha egészen szélviharban kell helytállni”* [28]. Természetesen ezen észlelés mögött – ki nem mondva – meghúzódik az, a szereplők gondolkodását átható narratíva, miszerint a helyi fejlesztés nem más, mint a fejlesztési támogatások elköltése. A nemzetek feletti szint kapcsán az interjúalanyok a multinacionális vállalatokat (azok erőfölényét) és az Európai Uniót emelték ki (amely előre lefekteti a fejlesztési kereteket). Ugyanakkor az a vélemény is megjelent, hogy az EU-t hivatkozási alapként (kifogásként) használják. Valójában jóval nagyobb volna a mozgástér, és az EU előírásaként hivatkozott szabályok jelentős része nemzeti döntések eredménye.

Az országos szint szerepét elsősorban azok a szereplők hangsúlyozták, akik a helyi zárt tér szereplői (a tervezői oldal, a közgyűlés, vagy az önkormányzat apparátusának tagjai). Ennek egyik oka nyilván az lehet, hogy az országos szint szereplői közvetlenül őket befolyásolják (korlátozzák) a helyi fejlesztési folyamatok kapcsán. A másik ok pedig feltételezésünk szerint az, hogy a zárt tér helyi szereplői valóban a fejlesztési pénzek elköltésével kapcsolatos tervezést azonosítják a helyi fejlesztésekkel. Ebben a megközelítésben pedig még jelentősebbnek tűnhetnek a külső korlátok.

A fejlesztés *nemzeti szintről érkező kereteit* a helyi szereplők egyöntetűen alkalmatlannak találják, amelyek inkább hátráltatják, mint segítik őket. E keretek

nem teszik lehetővé a helyi sajátosságok érdemi megjelenítését, kiszámíthatatlanok, a helyi szereplők számára sokszor érthetetlenek; túlságosan rövid időkeretet szabnak, és számos módon csökkentik az érdemi bevonás lehetőségeit. Ugyanakkor a helyi szereplők egy része úgy észleli, hogy a helyi hatalmi központ készséggel alkalmazkodik e feltételekhez, és ezekkel „takarózik”, miközben neki sem érdeke az átlátható, részvételi helyi fejlesztési folyamat.

Hát itt a legnagyobb kérdés, hogy a [helyi] kormányzás [...] mennyire meri fölállalni egy mondjuk központi irányítás felé haladó politika mellett azt, hogy ő már tudja, hogy mit akar, és ezt mondja határozottan [20].

A politika blokkolja jelenleg a területfejlesztést, meg mindent, tehát a politikai döntésekre vár mindenki. [...] Egy államtitkár vagy egy helyettes államtitkár [esetén] sokszor [...] azt érzékeljük, hogy nincs felhatalmazása, háttere, akármije ahhoz, hogy segítsen, vagy [...] hogy egyáltalán normálisan kommunikáljon [42].

A hatalom szintjei mellett a *hatalomgyakorlás formái* is fontos szerepet kaptak az interjúalanyok elbeszéléseiben. Az interjúalanyok természetesen beszámoltak a helyi fejlesztési döntésekkel kapcsolatos nyilvános, szabályszerű eljárásokról (jóllehet az érvényben lévő szabályok megfelelőségét helyenként megkérdőjelezték). Elemzésünk szempontjából ugyanakkor jóval lényegesebbek voltak azok a beszámolók, amikor a döntés-befolyásolás és döntéshozatal nem nyilvános formáiról beszéltek. Azaz, amikor nem a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos szabályok és eljárások ismerete ad eligazítást a folyamatok megértéhez. És úgy tűnik, a valóság igen gyakran eltér attól (vagy legalábbis jóval árnyaltabb), mint ami a politikai színtér látható részén történik.

Teljesen magától értetődően beszélnek arról a megkérdozettek, hogy működnek a *rejtett hatalomgyakorlás* csatornáit, amely sokszor egybeforr akár az erőfölény érvényesítésével, vagy a korrupcióval is. Amikor arról beszéltek az érintettek, hogy kinek van valódi hatalma a helyi fejlesztési döntések kapcsán, akkor általában a szereplők egy nagyon szűk körét említették meg, aki részint a zárt tér egyes szereplői, részint az ő (rejtett) befolyásolói, tanácsadói, illetve az országos politikai színtér bizonyos szereplői.

A rejtett hatalom gyakorlásának olyan módjait említették az interjúalanyok, mint a politikai agenda alakítása a zárt tér szereplői számára is átláthatatlan módon; vagy a nyilvános retorika és a valós cselekvés eltérései. A rejtett hatalom egy sajátos módja az *apparátus* működése. Számos interjúalany elmondása szerint az önkormányzati hivatalnokok és a tervező szakemberek működése egyértelmű politikai tartalommal bír. Ám minthogy ezek nem a politikai színtéren történnek, így rejtve maradnak.

Az egyik legnehezebb feladat a *láthatatlan hatalom* formáinak felszínre hozása volt az elemzés során. Ezzel együtt a hatalomgyakorlás (elnyomás) számos olyan mechanizmusa is világossá vált a szövegekből, amelyek nem egysze-

rően rejtett befolyásolást jelentenek, hanem annál mélyebb, sokszor öntudatlanul alkalmazott, vagy teljesen reflektálatlanul maradó hatalomgyakorlási formákat.

A láthatatlan hatalomgyakorlási formák egyik csoportjaként a gondolkodási keret olyan elemei említhetők, mint hogy a szereplők „nagy megoldásokban” gondolkodnak, vagy hogy a választási ciklusok fontosabbak, mint az EU-s tervezési ciklusok. A második csoport a más területeken is gyakran fellelhető hegemóniák, mint a nők hátrányos megkülönböztetése, vagy a belvárosra irányított nagyobb figyelem a fejlesztések során, vagy az, hogy az „igazi” szakértelem Budapestről jön. A harmadik csoport a szakértői és a politikai szintér teljes elválasztása (a tervezők ne foglalkozzanak a kormányzással; a kutatók nem merészkednek túl a javaslatlételen). A negyedik csoport pedig a reflektálatlan szakértői hatalom. Például az, hogy egyes szakmák láthatóbbak/hallhatóbbak mint mások (jelen esetben az építészek befolyását emelték ki az interjúalanyok).

Két szinten zajlanak a folyamatok, van egy láthatatlan és van egy látható folyamat [31].

Nem azok hozzák a döntéseket, akik meg lettek választva a polgárok részéről [23].

Minden közpénzosztás a politikára van bízva [...] Persze hogy csak politikai ciklusokban lehet gondolkodni [43].

Lejött [Budapestről] és akkor itt osztotta az észet, minthogyha itt mindenki hülye volna [18].

A polgármester úr felkért [akkoriban] hét értelmiségit [...], hogy írja le a véleményét a Kulturális Főváros folyamatáról [...]. Én voltam az egyik [...] természetesen egyedüli nőként [26].

Talán az egyik oka az lehet, hogy építészek tesznek javaslatot a jogszabályok szövegére, [...] vagy azért mert sokkal egyszerűbb, vagy azért mert olyan érdekek vannak a háttérben [...] szinte egyáltalán nem gondolkodik a társadalomban [31].

Az interjúk fontos tanulsága, hogy a helyi fejlesztések kapcsán *az intézmények nem töltik be* a tőlük elvárható alapvető funkciókat. Az interjúalanyok soka-sága számol be arról (köztük a zárt tér szereplői is), hogy számos alapvető intézmény nem látja el a neki szánt funkciót.

A Közgyűlés és a bizottságok nem válnak a politikai viták valós színterévé. Hatalmas mennyiségű szövegrész szól arról, hogy *a képviselők nem informáltak*, amikor döntéseket hoznak. Szinte valamennyi megkérdezett politikai szereplő arról számolt be, hogy a Közgyűlési tagok nem ismerik a helyi fejlesztési dokumentumokat, mikor szavaznak róluk. Míg egyesek ezt problémaként említették, mások ezt természetes jelenségnek tekintették. Az informáltság hiánya nem csak a fejlesztési dokumentumok elfogadása kapcsán, hanem más, a helyi fejlesztés-

tésekhez kötődő területeken is jellemző. Ennek több okát is megjelölték az interjúalanyok. Az alapvető ok tulajdonképpen rendszerszintű: a képviselők a jelenlegi működési szabályok mellett, ha akarnák sem tudnának érdemben áttanulmányozni hosszas dokumentumokat; avagy az vállalhatatlanul nagy erőfeszítést igényelne tőlük. A rendelkezésre álló idő, ugyanis számukra is nagyon csekély. Ez azt eredményezi, hogy a helyi fejlesztés szempontjából releváns információk jelentős része nem jut el a döntéshozatali szintésre, avagy ott nem kap semmilyen figyelmet.

Egy csomószor van az, hogy nem [a polgármester] ül be végül be az ülésre, hanem küld maga helyett valakit. Már ő sem lett volna kompetens, de a helyettesítője meg még annyira sem [...] ráadásul még nem is mer helyette dönteni, meg véleményt formálni. Tehát ilyen alibi emberekkel föltöltik a létszámot és megvan a döntés ilyen keletszavazó emberekkel [35].

Próbálkoztunk egyszer-egyszer bizottságon is, hogy kértünk arra időt, hogy nyissunk egy ilyen szabad vitát [...]. Nincs fogadókészség, vagy azért, mert nem akarják, vagy azért mert nem értik, vagy azért mert nincs tapasztalatuk hozzá [7].

Én nem sok ilyen dokumentumot látok, nem is érek rá ilyen 50 oldalas tanulmányt olvasni. A képviselőtársak sem olvasnak ilyeneket, így ezt nem tudom, kinek írogatják [43].

A képviselő az megkapja a bizottsági ülés előtt 3 nappal [...] mondjuk 400 oldal, tele táblázatokkal, számokkal [...] és próbáljon rajta eligazodni, próbálja kiszűrni azt, hogy esetleg hol lehetne spórolni, szóval szerintem ez így nagyon nehéz és mondhatni lehetetlen [14].

A feltételezett és a valós funkció különbsége a *fejlesztési dokumentumok* kapcsán is tetten érhető. A tervezés mögött nyilván megbújik az az elképzelés, hogy a terv alakítani fogja a valóságot, annak megvalósítására kísérletet fognak tenni. A valóság viszont nem mindig ezt a képet festi. A tervekkel kapcsolatos narratívák összetettek és néha egymásnak ellentmondóak.

Mindennek óriási jelentősége van. Ha ugyanis a szereplőknek az a véleménye, hogy a terv eleve nem tölti be funkcióját, az hatással lehet a fejlesztési folyamatban játszott szerepükre is (például teljesen érdektelenné válhatnak). Avagy ha a politikai döntéshozók és a tervezők interpretációja eltér a terv funkciója kapcsán, az szintén problémák, konfliktusok melegágya lehet.

Az egyik jól azonosítható nézet a stratégiai dokumentumokkal kapcsolatban, hogy azoknak egyáltalán *nincs hatása a valós fejlesztési folyamatokra*. Ugyanakkor ez a narratíva önmagában számos jelenségre nem ad magyarázatot. Például a *politikai döntéshozók beleszólnak* a tervek tartalmába, illetve gondoskodnak arról, hogy azok ne tartalmazzanak számukra kellemetlen részeket. Amennyiben teljesen semleges volna a terv, akkor vélhetően ennek nem volna jelentősége.

Úgy tűnik tehát, hogy *a tervek betöltenek bizonyos funkciókat*, még ha az eredeti funkciójukat (hogy alakítsák a fejlesztés gyakorlatát) nyilvánvalóan nem töltik be megfelelő mértékben. Beszédesebb, hogy arról számoltak be a tervezők, hogy a kormányzással kapcsolatos részek kidolgozására nem kaptak felhatalmazást. Vélhetően ezt a részt a politikára tartozónak vélik (szemben a többi, „szakértői” tartalommal). Az hogy nem mindegy, hogy a tervek mit írnak a kormányzásról valószínűleg arra utal, hogy ezeknek, mint nyilvános dokumentumoknak, mégiscsak van valamekkora politikai üzenetük.

Ezen felül számos további funkció is nyilvánvalóvá vált a szövegek alapján. Egyrészt, a tervezők egy része továbbra is abban a hitben (reményben) készíti a dokumentumokat, hogy azokra később építeni fognak. Illetve többen azt említették, hogy korlátozott mértékben azért mégiscsak hatásuk lehet a fejlesztés gyakorlatára. Igen jól azonosítható továbbá az a vélemény, amely szerint a tervek valódi lényegét *a bennük foglalt projektfelsorolás* képezi. Ugyanakkor a projektek listája nem feltétlenül a terv korábbi részeiből építkezik (azok mintegy külön életet élnek)¹²: *„amikor az ITS-nek a végére értünk, [...] és gyakorlatilag oda eljutottunk, hogy akkor végülis most mit kell csinálni [...], [akkor] a kormány részben már [...] az önkormányzati választásokra készülve, elkezdett azzal foglalkozni, hogy akkor [...] mit ígérünk. [...] Akkor tulajdonképpen jött ez a projektlista című dolog, [...] és ezt kormányzati szinten tárgyalták [...], és az a teljesen paradox helyzet állt elő, hogy titokban tartották előttünk”* [22].

A politika számára valóban a projektlista tűnik a legérdekesebb (legfontosabb) résznek. Az egyik narratíva szerint, a stratégiai gondolkodásnak az a fokmérője, hogy olyan projektek valósulnak-e meg, amelyek benne voltak a stratégiában. Ilyen értelemben a projektekben való gondolkodás nem zárja ki a stratégiai gondolkodást. Ennek ellentmond viszont az a másik nézet, amely szerint a stratégiába minden elképzelhető projektet beleírnak, nehogy előálljon az az eset, hogy valamire csak azért nem lehet pályázni, mert nem volt benne az ITS-ben.

További funkció a jogszabályi előírásoknak való megfelelés (tervnek lennie kell), illetve, hogy egyes (a tervezésben érdekelt) szereplők számára ez *bevételi forrás*. Az utolsó általunk azonosított funkció különösen érdekes: a stratégia *hivatkozási alappá válhat*. Azaz a politikai szintéren – miközben a stratégia nem köt – szükség szerint elővehető, mint magyarázat: ezt azért kell így csinálni, mert ez van a stratégiában. Ez egy újabb olyan pont, amely arra utal, hogy van politikai funkciója a dokumentumnak.

¹² Mindezt a kötet negyedik tanulmányának elemzése is megerősítik: „Mit is fejlesztünk tulajdonképpen? – Helyi fejlesztési folyamatok a lehetőségek aspektusából”

4.3. A helyi fejlesztés hívott tere

A fejlesztési *dokumentumok elemzése révén* képet nyerhettünk arról, hogy a városok milyen kereteket alakítanak ki a szereplők részvételére, és milyen szerepet szánnak nekik a tervezés és megvalósítás során. Miközben a retorika szintjén a részvételiség elve számos ponton megjelenik a fejlesztési dokumentumokban, a legfektetett részvételi keretek mégsem biztosítják az érintettek többsége számára saját ügyeik tevékeny előmozdításának szabadságát.

A városok a VFK-hoz és ITS-hez kapcsolódó tervezés kapcsán eltérő hívott tereket alakítottak ki a *nevesített partnerek* és a *lakosok* részére. Míg az előbbire általában partnerségi folyamatként utalnak, addig az utóbbit jellemzően társadalmasításnak nevezik a dokumentumok. Mindkét típusú hívott tere igaz, hogy azok a szereplők számára a részvétel előre adott kereteit kínálták, amelyek menet közben már nem alakíthatók. Ráadásul ezen keretek nagyon kevés információ becsatornázása révén lettek kialakítva¹³.

A *nevesített partnerek* köre valamennyi város esetén bővebb a jogszabályi minimumnál. Ugyanakkor az a folyamat során többnyire már nem bővíthető (egyetlen esetben jelenik meg egyértelműen, hogy „be lehet jelentkezni” a folyamatba a későbbiek során). A tájékoztatás különböző formáin túl a nevesített partnerek általában részt vehetnek bizonyos tematikus szakmai konzultációkon (munkacsoportos üléseken), vagy meghívásos partnerségi egyeztetéseken. Ehhez kapcsolódóan a tervekkel azok készülési fázisában is többször találkoznak, azt több ponton véleményezhetik. A többi alkalmazott eszköz alapvetően egyirányú információáramlást tesz lehetővé (akár az érintettektől a tervezők irányába, akár fordítva). Ilyenek a honlapon elérhető információk vagy véleményező felületek, a tájékoztatók, előadások, sajtóanyagok, és esetenként a partnerek kérdőíves, vagy (egészen kivételes esetekben) interjú megkérdezése. Ez utóbbiak mindig csak a partnerek egy jól körülhatárolható, szűk körére vonatkoznak (pl. legnagyobb adózók, vonzáskörzet településeinek polgármesterei).

Mindezek alapján a nevesített partnerek számára a *szimbolikus részvétel* fokozatai adottak: nincs kizárva szempontjaik érdemi megjelenítése, de figyelembevételükre nincs semmilyen biztosíték. A rejtett hatalomgyakorlás számos módja tűnik fel a dokumentumokban. A munkacsoportos tevékenysége és üléseinek jegyzőkönyve például nem feltétlenül transzparens a meg nem hívottak számára. A legbefolyásosabb szereplők számára (pl. legnagyobb foglalkoztatók) kifejezetten a hatalomgyakorlás rejtett formáiban való részvétel rajzolódik ki (pl. velük folytatott külön, zárt ajtók mögötti egyeztetések).

A *lakosokkal* kapcsolatban a partnerségi tervek, illetve maguk a fejlesztési dokumentumok is az informálást tekintik a legfőbb feladatnak. Ennek megfelelően az alkalmazott technikák jelentős része a tájékoztatást és a transzparenciát hivatott biztosítani (pl.: saj-

¹³ A PET-ek elfogadását egyik esetben sem előzte meg szisztematikus (direkt az adott tervezési folyamathoz kapcsolódó) érintett elemzés. Az elfogadást megelőzően nem bocsátották nyilvános vitára a partnerségi szabályokat, és azok a közgyűléseken sem generáltak vitát. Például a 23 városból 16 esetén közgyűlési hozzászólás nélkül fogadták el a PET-t. Ellenzavazat egyetlen település esetén volt.

tóhír, honlap, rendezvények). Másik részük a vélemény-nyilvánítás lehetőségét is magán hordozza (legalábbis elvben). Ilyenek a lakossági fórumok különböző formái, a közmeghallgatás, a véleményezésre szolgáló online felület vagy e-mail cím megadása. Mindez esetenként kiegészül a városlakók részére kiküldött, vagy online elérhető „konzultációs” kérdőívekkel, amelyek elsősorban ötletládaként működnek. Ezek a technikák *egyoldalú információáramlást* tesznek lehetővé (többnyire a tervezői oldaltól a lakosok irányába; esetenként fordítva), a delibérációra nem adnak lehetőséget.

A lakosokra irányuló technikák a részvétel alacsony fokozatait testesítik meg, Arnstein (1969) besorolásában leginkább az informálás, a terápia (és potenciálisan a manipulálás) fokozatait. A lakosoknak a vélemény-nyilvánításhoz általában önmaguknak kell lépéseket tenni. Ez a marginalizáltak esetén különösen problémás lehet. Egy dokumentum sem említi a „képessegekkel való felruházás” (empowerment) jelentőségét ilyen kontextusban. A lakosok részvételét alapvetően politikai cselekedetként látják a dokumentumok. Velük kapcsolatban a tudás, tanulás szavakat nem használják; a részvételüket célzó technikák nem is alkalmasak a helyi tudás becsatornázásra.

A retorika szintjén rendre megjelenik, hogy a partnerség nem áll meg *a tervek elkészültével*. Ugyanakkor egyetlen VFK, vagy ITS sem tartalmaz arra vonatkozó kidolgozott részeket, hogy a tervek megvalósítása során pontosan hogyan képzelik a részvételi folyamatot, milyen technikákat, milyen módon kívánnak alkalmazni, valamint milyen szerepet szánnak az érintetti részvételnek a projekt-tervek véglegesítése, a projektek végrehatása és ellenőrzése során. Ahogy a dokumentumok közelítenek a konkrét beavatkozások taglalásához, úgy tűnnek el a fejezetekből a részvétellel kapcsolatos, vagy arra utaló gondolatok.

Így *a dokumentumok elemzése révén* úgy véljük, hogy a részvétel a status quo megőrzésének, a fennálló viszonyok fenntartásának eszközévé válik, nem járul hozzá a hatalom szétterítéséhez. A legtöbb érintett számára a városi tervezésben történő részvétel hazai gyakorlata nem nyújtja saját ügyeik előmozdításának szabadságát. Épp ellenkezőleg, az a tényleges lehetőségektől történő megfosztás módjává válik. Az potenciálisan a hatalmi központ szereplőit ruházza fel eszközökkel arra vonatkozóan, hogy nagyobb támogatással / szélesebb körű legitimitációval hajthassák végre fejlesztési elképzeléseiket. Mindezt *az interjúk elemzése szinte minden ponton megerősítette*. A továbbiakban ezt mutatjuk be.

Bár jóval csekélyebb mértékben, mint a zárt tér esetén, a *hatalom különböző szintjeinek* szerepe a hívott térben is kimutatható. A részvétel kereteinek kialakítása során nagyon erős az országos szint befolyása. Ezek a keretek a helyi szereplők számára sokszor alkalmatlannak, és kaotikusnak (állandóan és ötletszerűen változónak) tűnnek. Ilyen értelemben a partnerségi folyamat bizonyos elemei a városok számára (nem kívánatos) külső adottságnak tekinthetők. Megfogalmazódik az a vélemény, hogy ilyen keretek között, ha akarnának sem tudnának megfelelő partnerségi folyamatot kialakítani. Ám más vélemények szerint a nemzeti szinten felállított keretektől függetlenül is ellenérdekelte a helyi politikai döntéshozatal és maga az apparátus is. Így a külső keretekkel akár takarózni is

lehet. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a zárt tér szereplőinek ne lennének motivációi a partnerségi folyamat tartalommal való megtöltésére. Sőt az interjúk alapján számos ilyen motiváció azonosítható volt. Egyrészt felmerült a részvétel önértékének hangsúlyozása, illetve különböző instrumentális motivációk, mint: az elkötelezettség növelése, a megvalósítás során potenciálisan jelentkező konfliktusok elkerülése. Továbbá a tervezői oldal szakmai fejlődése, a politikai előnyszerzés, a jogszabályi és projekt követelményeknek való megfelelés; valamint nevesített partnerek részvételével kapcsolatban a tudás becsatornázásának lehetősége.

Ugyanakkor a *folyamat koordinátorainak hatalumkban áll kiüresíteni a hívott teret*, és több szövegrész szerint erre is vannak motivációik. Minthogy a részvétel egyik olvasta pontosan az, hogy az érintetteket hatalommal ruházza fel, így a hatalmi központ szereplői ezt nem minden esetben lehetőségként élik meg (sokszor jóval inkább fenyegetésként, vagy csak éppen „felesleges cirkuszként”). A hatalmi központ alatt természetesen nem csak a politikai döntéshozókat, hanem egyéb típusú felhatalmazással bíró szereplőket is kell érteni (pl. szakértőket, vagy az apparátus tagjait).

A hatalmi központ szereplői a hatalomgyakorlás látható, rejtett, vagy láthatatlan *formáin* keresztül megnehezíthetik a hívott terek működését. Gyakori hivatkozási alap például, hogy a képviselők tartják a kapcsolatot a választókkal, így azok közvetlen részvételének nincs semmi értelme¹⁴. Jóval kevésbé nyilvánvaló (*rejtett*) *formája* a hívott tér kiüresedésének/kiüresítésének, amikor a meghívás feltétele a „megfelelő viselkedés, vagy javaslat”, illetve amikor meghívottak függőségi viszonyban állnak a meghívókkal. A hívott térben is azonosíthatók voltak továbbá a *láthatatlan hatalom* formái. Ilyen mechanizmus például, hogy kit fogad el legitim partnernek az apparátus, egy adott ügy szószólói közül kinek a hangját hallják meg (pl. a fogyatékkal élők különböző csoportjait képviselő szervezetek közül kinek a meghívása esetén vélik úgy, hogy a fogyatékkal élők képviselve vannak); milyen problémákra érzékenyebb egy-egy helyi képviselő.

A hatalom formái szerinti elemzés másik aspektusa, *hogy a meghívott szereplők a hatalomgyakorlás mely formáira kapnak felhatalmazást*. A meghívás döntő részben természetesen a látható formákra vonatkozik. Ugyanakkor több olyan beszámolóval is találkoztunk az elemzés során, ahol a szereplők a nyilvánosság számára rejtett egyeztetésekre kaptak meghívást (jellemzően a nagyvállalatok). Illetve arról is beszámoltak szereplők, hogy még a hívott térben is az informális kommunikációs csatornák működnek, a rejtett hatalomgyakorlási formáktól várható eredmény.

A *nevesített partnerek* részvételét elemezve világossá vált egyrészt, hogy a mostani történések (pl. egyes szereplők gyanakvása, távolmaradása stb.) a korábbi tapasztalatok fényében érthetőek meg. Amikor a szereplőket a helyi fejlesztések folyamat-aspektusáról kérdeztük akkor igen gyakran a régebbi időszakokra (akár a '90-es évek elejéig) visszanyúló tapasztalataikkal kezdték a beszámolót. Másrészt az is világossá vált, hogy miközben a

¹⁴ Ugyanakkor ezt az álláspontot erőteljes „belső” kritika is éri: „*Én is sokáig voltam ahhoz képviselő, hogy tudjam, hogy fogadóórára csak azok jönnek, akik a lehangosabbak, vagy akik a legbátrabbak, és nem mindig azok [...] akiknek a legnagyobb problémájuk van. [...] Másrészt pedig csak az egyéni ügyekkel; tehát az nem egy városrésznek a problémája általában*” [27].

partnerségre vonatkozó szabályok új környezetet teremtettek, *a partnerség gyakorlata érdemben nem változott a korábbiakhoz képest*. A szereplők számtalan problémát említettek a partnerségi folyamattal kapcsolatban, azt számos tekintetben kritizálták. Ugyanakkor a tervezői és a meghívotti oldal észlelése sokszor köszönőviszonyban sem volt egymással.

Én azt gondolom, helyi szinten rendben vannak a dolgok; hogy mondjam, úgy készülnek a dokumentumok, hogy azok megfeleljenek a szakmai standardoknak, úgy készülnek dokumentumok, hogy azok olyan szinten le vannak egyeztetve az egyes szereplőkkel, hogy az tükrözze a véleményüket, a szükségletüket, ebben én semmiféle problémát nem látok [28].

Van a városban pl. egy civil kerekasztal, ami minden évben megtörténik, de hát már kicsit hónaljszagú, poros. [...] Egy évben egyszer összegyűlnek a város civiljei. [...] Mondjuk, ha ezt 5-én pénteken szervezik, akkor 3-án este 8-kor felhívják, hogy ugye el tudsz jönni pénteken 10-től 13-ig. Hát nem, édesem, dolgozom, tehát, hogy nem. [...] Semmi frissesség nincs benne [...] mindenki beszél fél órát és ennyi [4].

Olyan borzasztó nagy súlyú dolgokra nem emlékszem, hogy ott megkérdeztek volna bennünket [2].

Pécs esetén különösen részletes képet kaptunk a fejlesztések folyamat-aspektusáról. Itt általános volt, hogy a szereplők történetiségében vázolják fel a helyi fejlesztések folyamat aspektusát. Ennek kapcsán különösen érdekes volt az úgynevezett *városkooperáció*¹⁵ nagyon gyakori említése. A városkooperáció a mostani (2014–2020-as) dokumentumok tervezéséhez kapcsolódó partnerségi folyamat során gyakorlatilag már nem létezett. Mégis abszolút a tárgyhoz tartozónak vélték azt az interjúalanyok, és észlelésük nem különítette el a városkooperációt a mostani tervezési folyamatától. A városkooperáció a szerzett és hívott tér sajátos keveréke volt; alulról szerveződött, de aztán kooptálta a városi tervezési folyamat. A résztvevők többsége számára praktikusán hívott térként funkcionált – még ha a meghívás eleinte nem is a zárt tér szereplőitől érkezett.

Az interjúk alapján – amellett, hogy megint csak van különbség a különböző szereplők észlelése között¹⁶ – egy olyan helyi partnerségi eszköz mutatkozott meg, amely (1) alulról jövő kezdeményezésként indult; (2) jellemezte azt a részvételi eszközök számos problémája (a szereplők eltérő képessége, hogy valóban részt vegyenek a diskurzusban;

¹⁵ A városkooperáció alapvetően a helyi szereplők kezében meglévő szakértelem becsatornázására tett, alulról szerveződő kísérlet volt: „*a városkooperáció az nem egy társadalmi bevonási kísérlet volt, hanem egy szakmai társadalmi részvételre vonatkozó együttműködés akart lenni, amely azért szeretett volna energiát fordítani arra, hogy a nyilvánosságot közben megszervezze maga körül*” [16].

¹⁶ A különbség nem egyértelműen a szereplők szektorából adódik. Ráadásul az egyes szereplők is többes szerepben lehetnek érintettek a tervezési folyamatban. Bár trendként leginkább az mondható el, hogy a tervezői/városházi oldal észlelése tér el a többiekétől; valójában a tervezésben résztvevő számos szakértő, illetve több helyi politikus is jó kezdeményezésnek tartotta a városkooperációt, és sajnálta, hogy „nem jött ki több belőle”, illetve, hogy végül elhalt a kezdeményezés/kooptálta azt a város.

kifáradás, elitizmus stb.). Ennek ellenére (3) számos szereplő értékesnek tartotta és egy ideig hatással tudott lenni a folyamatokra. (4) Végül azonban kiüresedett, elhalt, illetve részint kooptálta a városháza által koordinált helyi fejlesztési folyamat.

A nevesített partnerek a hívott térben – a PET-ek elemzése során nyert eredményekkel összhangban – főként a részvétel alacsonyabb fokozataival találkoznak. A partnerség alapvetően a tervezésre és nem a megvalósításra vonatkozik. A szereplők a részvétel háromféle változatával találkoznak, amely kivételes esetekben kiegészült egy negyedikkel:

1. A részvétel lehetőségének teljes hiányával.
2. A nem valódi részvétellel, amikor is a részvétel a folyamat gazdái számára kínál lehetőségeket saját érveik kommunikálására, az ellenérvek leszerelésére, mások meggyőzésére, vagy éppen manipulálására.
3. A részvétel szimbolikus fokozataival, amikor valódi információkat kapnak és hangjukat valóban hallathatják, de biztosítékok nélkül – többnyire nem épülnek be a vélemények, avagy nincs ezzel kapcsolatos visszajelzés.
4. Egyes szereplők (akik egyébként a hatalomgyakorlás rejtett formáinak használatára is meghívást kapnak) adott esetben a valódi részvétel lehetőségével találkoznak: a partnerséggel, amikor is lehetőségük nyílik alkukban részt venni, saját szempontjaikat valóban érvényesíteni.

A lakosokkal kapcsolatban is megerősítést nyertek a dokumentumok elemzésén alapuló korábbi eredményeink. Az elemzett városok a lakosokkal kapcsolatban specifikus technikákat alkalmaztak. Általában többféle, ám minden esetben a *deliberációt mellőző technikák* voltak ezek: kérdőív, ötletláda, lakossági fórum, városrészi fórum, közmeghallgatás, internetes felület, sajtóanyagok. Ezek a technikák szinte valamennyi szereplő szerint alkalmatlanok a lakossági vélemények becsatornázására¹⁷.

A lakossági részvétel talán két legismertebb eszköze a *közmeghallgatás* és a *lakossági fórum* igen gyakran említésre került az interjúk során. Mindeket esetben döntően arra vonatkoztak az említések, hogy ezek nem a valódi részvételt célozzák (erre alkalmatlanok is); a tervezői oldal véleményének kommunikálására alkalmasak; sokszor nem proaktívan, hanem valamely kibontakozó tiltakozás „leszerelésére” alkalmazzák. Az önkormányzatok ezekre kipipálandó kötelező elemként tekintenek, sőt esetenként mindent meg is tesznek azzal kapcsolatban, hogy ne töltsék be funkciójukat (legalábbis számos szereplő észlelése szerint).

Konzultációt hirdettek a stratégiáról, miközben a stratégiát már elfogadták, fönt volt a város weboldalán [17].

¹⁷ A tervezői oldal általában (de azért nem egyöntetűen) pozitívan nyilatkozott a „társadalmiasítás” folyamatáról. Ezzel együtt elismerték e technikák súlyos hiányosságait, pl: „Nagyon sokféleképpen próbáltuk a társadalmiasítást. És sokféle módszert is próbáltunk. De valahogy a hatékonyság nagyon alacsony szinteken mozgott” [21].

Hogyha én irányított kérdésekkel megyek a városlakók felé, akkor ők csak az irányított kérdésekre tudnak választ adni [29].

Jelenleg ez a bevonás inkább arra irányul, hogy pl. a lakosság biztonságérzete növekedjen, vagy ehhez hasonló [...]. De általában is elmondható, hogy minden ötletszerű [34].

Nagyon jó érzés volt olvasni, hogy lakossági javaslat hatására igyekeztek megoldani a tervezési ciklusban azt is, hogy az az állomás, ami a sugárútnak a végénél épült, az kerékpárral is átjárható legyen [9].

A lakosok a részvétel Arnstein-i (1969) értelemben vett *legalacsonyabb fokozataival találkoznak* (ezek még a nevesített partnerekhez viszonyítva is alacsony fokozatok). Összeségében a helyi tervezés „társadalmasítása” nem nevezhető részvételnek. E folyamat elsősorban a tervezői oldal számára ad lehetőséget arra, hogy kommunikálja álláspontját; növelje az előre kialakított döntésekkel kapcsolatos lakossági elköteleződést; vagy legjobb esetben a figyelembe vétel biztosítéka nélkül begyűjthesse a lakossági ötleteket. A részvétel számos vélemény szerint lényegtelen kérdésekre korlátozódik, esetleges és sokszor utólagos.

Mindez általában jellemzi a helyi fejlesztési folyamatokat az interjúalanyok szerint. A mostani dokumentumok tervezési szakasza ezen általános képtől kis mértékben különbözhet. A direkt manipulációt, vagy a részvétel teljes hiányát jelen tervezési szakasz kapcsán nem említették a válaszadók. A korábbi tervezési ciklusok tapasztalata azonban azt mutatta, hogy a megvalósítás felé haladva egyre szűkülnek a részvételi lehetőségek. A dokumentumok elemzése alapján e jelenség a mostani tervezési ciklusban is könnyen felléphet.

4.4. A helyi fejlesztés szerzett tere

A szerzett terek kapcsán a *hatalom szintjeire* igen kevés szövegrész vonatkozott az interjúkban. Ennek nyilvánvaló oka lehet, hogy a megkérdezett szereplőknek elsősorban a helyi szinten működő szereplőkkel szemben volt egyáltalán lehetősége teret szerezni.

A *hatalom formái* már jóval több interjúalany esetén előkerültek. Egyrészt megjelent az, hogy bizonyos esetekben a döntéshozók felfigyelhetnek arra, ha a választók nagy száma elkezd hallatni hangját (pl. levelet ír a képviselőnek, elégedetlenségének ad hangot, demonstrál stb.). Ez akár arra is alapot adhat, hogy a szerzett tér a későbbiekben hívott térré alakuljon és megpróbálják ezeket a hangokat becsatornázni a folyamatba. Ám ez történhet csupán csak „terápia” jelleggel, sőt akár manipulatív módon is (pl. a manipuláció egyik lehetősége, amikor is a függő helyzetben lévő szereplők kerülnek meghívásra).

Sok esetben a szereplők eleve nem a hatalomgyakorlás látható formái kapcsán töreksenek teret szerezni maguknak. Ez összhangban van a zárt és hívott terek elemzésének megállapításával is. Számos szereplő úgy véli, vagy azt tapasztalja, hogy a hatalomgyakorlás *rejtett formáitól* várható valós eredmény. A rejtett formák közül említést kap egyrészt a lobbizás, másrészt több interjúalany említi, hogy a jelentősebb gazdasági erővel bíró szereplők számára nyitva áll a „felszólalás” ilyen módja (és vélhetően ezt is választják jóval inkább,

mint a kevés eredménnyel kecsegtető látható formákat, például a stratégiai dokumentumokhoz intézett nyilvános hozzászólást). Igen érdekes az a megjegyzés mely szerint *a tervezés esetlegessége*, ad hoc jellege nagyon fontos tényező abban, hogy teret kapjanak a hatalomgyakorlás rejtett formái.

Megjelent továbbá az utalás a *láthatatlan formákra* is. Például egyes szereplők eleve magukat korlátozzák abban, hogy véleményt nyilvánítsanak a helyi fejlesztések politikai színterén. Avagy félnek nyilvánosan véleményt nyilvánítani. Az az elképzelés, hogy a vélemény nyilvános felvállalása alapot adhat valamilyen retorzióra, attól függetlenül alakítja a helyi fejlesztések valóságát, hogy ténylegesen megtörténnek-e ezek a retorziók vagy sem.

Nagyon sok típusú észrevétel jött [...] levél meg szakember bejelentkezett. [...] Ennek a dolognak [a szökőkút tervezett átépítése], mivel hogy úgy tűnik, hogy van egy ilyen szimbolikus jelentősége, a társadalmasítására jobban oda kell figyelni [42].

Amikor meg akartuk szerezni ezt az épületet [...] gyakorlatilag a képviselőket egyenként meg kellett dolgozni, hogy szavazzák már meg. [...] És akkor megszavazták végül és aztán teljesen magánérőből, illetve szponzorok segítségével gyönyörűen helyrehoztuk [2].

Gyakorlatilag félnek az emberek [...]. Volt decemberben [...] egy tiltakozás a városháza előtt, akkor bizony észrevettük, hogy baromira kevesen vagyunk, ahhoz képest, akik egymással levelezünk meg beszélünk [10].

Sok szereplő említette, hogy *az érdekérvényesítés bevett* (hivatalos, rendszer-konform) *csatornái nem működnek*. A vállalati szereplők a kamarákon keresztüli érdekérvényesítés kudarcairól számoltak be. Több beszélgetésben megjelent, hogy a civil szervezeteken keresztüli érdekérvényesítés sem működik. Egyrészt nincs erőforrása a civil szervezeteknek, másrészt függő, kiszolgáltatott helyzetben vannak. Ráadásul markánsan jelen vannak a pártpolitikai érdekeket szolgáló civil szervezetek is. Emellett az érdekérvényesítés hivatalos (pl. ügyfél jogállás kérelmezésének) lehetőségei szűkülnek. Sokszor pont ez az oka annak, hogy a szereplők más megoldásokat keresnek.

Jelentős különbség adódott a tekintetben, hogy a szereplők szerint *milyen esély van szerzett terek létrehozására* és ezen keresztül valós nyomásgyakorlásra. Miközben egyesek szerint a szereplők könnyen hallathatják hangjukat, addig mások szerint teret szerezni szinte lehetetlen, még ha sikerül is „hallhatóan” véleményt alkotni, az az önkormányzat ellenállása miatt nem jut el addig, hogy ténylegesen befolyásolja a folyamatot. A vélemények tehát széles skálán mozognak:

1. Nehéz teret szerezni, mert nincsenek rá eszközei a civil szervezeteknek és a javaslatok elbuknak a döntéshozatali szintéren.
2. Nehéz teret szerezni, mert nincs hozzá elég tudása és tapasztalata a civil szervezeteknek.
3. Elsősorban szakmai vonalon, de azért mégiscsak van lehetőség teret szerezni.
4. Nem lehetetlen megnyerni az önkormányzat támogatását (legalábbis ha az nem sérti az érdekeiket, avagy rövid távú politikai előnyszerzéssel kecsegtet).
5. Kifejezetten könnyű a szereplők számára hallatni a hangjukat (legalábbis azok számára akik „számítanak”).

Mindebből világos, hogy a hatalmi központtól eltérő távolságban lévő szereplők nagyon eltérően ítélik meg a lehetőségeiket. A hatalom nélküliek elsősorban a szakmai kérdések kapcsán látnak arra lehetőséget, hogy hangjukat hallassák. A gazdasági erővel rendelkezők viszont természetes módon találnak ajtókat a politikai döntéshozatal irányába.

A szereplők elsősorban jól lehatárolt ügyek, vagy konkrét projektek kapcsán töreksenek szerzett terek kialakítására. Az interjúalanyok a vizsgált településeken nem tesznek említést a civil szervezetek olyan típusú tevékenységéről, amelyek általában a hatalom kontrolljaként szolgálnának a helyi fejlesztések kapcsán (pl. átláthatóság biztosításával, jogszerű működés kikényszerítésével, a helyi fejlesztések átfogó fenntarthatósági értékelésével stb.).

A *szerezett tér megjelenési formáit* vizsgálva elkülöníthetők egyrészt az olyan „szelídebb” formák, mint az alternatív információs és kommunikációs csatornák kiépítése (elsősorban a közösségi médiához kötődően), vagy a hatalmi központ tagjai számára együttműködést felkínáló formák. Illetve megjelennek a nyílt szembenállás tipikus eszközei, mint a demonstrációk, a polgári engedetlenség, vagy a jogi lehetőségek kihasználása (pl. pereskedés, helyi népszavazás).

Az interjúk alapján nem lehetetlen az átmenet a szerzett térből a hívott térbe, de az messze nem is törvényszerű. Valójában a kialakított terek hosszú távú fenntartása igen komoly probléma lehet a szereplők számára. Igazából erre akkor tűnik reális esély, amikor a döntéshozatalban részt vevők felismerik az addig kimaradó szereplők szakértelmét; és emellett az újonnan felmerülő szempontok nem állítják jelentős kihívások elé sem a politikai színteret, sem a döntéselőkészítés status quo-ját (pl. ilyen eset, hogy milyen kerékpártámaszokat helyez ki az önkormányzat).

4.5. A helyi fejlesztési folyamatok alakításának korlátai

A részvétel tereinek elemzése megmutatta, hogy a szereplők döntő többsége korlátokkal szembesül azzal kapcsolatban, hogy a helyi fejlesztési folyamatok aktív alakítója (ágense) lehessen. Ez még a zárt tér szereplőinek jelentős részére is igaz, nem beszélve a hívott terek szereplőiről és az onnan is kimaradókról.

Jelen alfejezet a helyi fejlesztés érintettjeinek tényleges részvétele előtt álló korlátokat leltárszerűen kívánja számba venni. Nem csupán a jogi értelemben vett korlátozásokat¹⁸, hanem valamennyi olyan *átváltási tényezőt*, amely akadályozhatja azt, hogy a szereplők a részvétellel, mint szabadsággal valóban élhessenek, azaz saját és a közösség ügyeinek tevékeny előmozdítói legyenek.

Ezen alfejezetnek ilyen módon közvetlen (szak)politikai üzenete van: a részvétel folyamataspektusával kapcsolatban a fejezetben felsorolt korlátok közvetlen beavatkozási pon-

¹⁸ Elemzésünk természetesen ilyen klasszikus korlátokat is felszínre hozott. Például a helyi képviselőtestület egyes szereplőket nem nevesít partnerként a PET-ben, és nem teszi lehetővé, hogy később esetleg „bejelentkezzenek” a folyamatba.

tokat jelenthetnek. Éppen ezért is alapvetően a hívott tér működésére koncentrálnak, hiszen ennek alakításában van a legnagyobb szerepe a helyi fejlesztés döntéshozóinak.

3. táblázat Korlátok a részvétel keretfeltételei kapcsán

Témakör	A részvétel korlátai
A hatalom szintjei (nemzeti és globális)	<ul style="list-style-type: none"> – Nincs helyben valódi döntéshozatali hatalom, valójában nem helyi szinten dőlnek el a lényeges kérdések. – A folyamat kívülről adott keretei elterelik a hangsúlyt a részvételiségről, pl: beszűkítik a rendelkezésre álló időt, nem adnak teret a megvitatásnak. – A folyamat kívülről adott keretei inadekvátak az adott kontextusban, pl. a kijelölt témák az adott helyen nem relevánsak. – A folyamat kívülről adott keretei bizonytalanságot szülnek, pl. folyton változnak, a helyi folyamatgazdák számára értelmezhetetlenek, vagy ellenkezik az ő szakmai elképzeléseikkel. – A helyi fejlesztéssel kapcsolatban bizonyos témák, elképzelések eleve nem képzik a diskurzus részét, fel sem vetődhetnek kérdés formájában (pl. EU-s alapelvek, bizonyos kormányzati irányvonalak).
A hatalom szintjei (helyi)	<ul style="list-style-type: none"> – A helyi döntéshozók, az apparátus, illetve a tervezők (részint a kívülről adott keretekkel takarózva) nem érdekeltek abban, hogy a hívott tér tartalommal teljen meg. – A részvétel és megvitatás alulról szerveződő tereit és érdemi formáit kooptálja és kiüresíti a helyi döntéshozói / tervezői oldal. – A helyi fejlesztési dokumentumoknak nincs hatása a valós fejlesztési folyamatok alakulására.
A hatalom formái (rejtett)	<ul style="list-style-type: none"> – A lényeges kérdések nem a nyilvános fórumokon, nem átlátható módon dőlnek el. – A szereplők úgy vélik, hogy a hívott térben is főleg a rejtett hatalomgyakorlási formák lehetnek célravezetőek.
A hatalom formái (láthatatlan)	<ul style="list-style-type: none"> – A helyi fejlesztési folyamat csak a kívülről jövő fejlesztési források elköltésének tervezéséről szól. E szűkítéssel a potenciális érintettek jelentős része számára a diskurzus irrelevánssá válik. – Azt fejlesztik, amire pénzt lehet nyerni.
A részvétel, mint érték nem kap elismerést	<ul style="list-style-type: none"> – A tervezői oldal (illetve a felettük álló helyi döntéshozók) nem hisznek a részvétel fontosságában. – A részvétel nem irányul a szereplők kezében meglévő tudás szintetizálására. – A részvételi folyamatba történő meghívás kegynek tűnik és nem alapvetésnek.
A helyi fejlesztési elképzelések mögött megbúvó értékek	<ul style="list-style-type: none"> – A helyi fejlesztési folyamat olyan értékekre épít, olyan értékeket tükröz, amely az érintett számára nem vállalható (pl. jelenorientált, nem lényeges a fenntarthatóság, a társadalmi igazságosság, vagy az emberközpontúság). Így inkább nem akar a folyamat részese lenni. – Az érintett számára fontos értékek csak retorikájukban jelennek meg de valójában nem (pl. a fenntarthatóság). Így inkább nem akar a folyamat részese lenni. – A fejlesztést olyan eszközök / irányok dominálják, amelyekkel az érintett nem tud azonosulni (pl. nagy megoldások, „betonozás”, külső erőforrásokra építés). Így inkább nem válik a folyamat részévé.
A partnerségi folyamat keretei eleve egy kiüresített teret jelölnek ki	<ul style="list-style-type: none"> – A partnerség csupán egy kötelezően kipipálandó jogszabályi kötelezettség. – A hívott térben tárgyalható témák az érintettek számára irrelevánsak, vagy kis jelentőségűek. – Az érintettek számára igazán lényeges témák kapcsán nincs részvételi folyamat. – A részvétel csak a helyi fejlesztési dokumentumok tervezéséhez kötődik, a megvalósítás fázisaihoz már nem. – A részvétel nem deliberatív (nem irányul a szempontok megvitatására). – A részvétel nem jár együtt a döntéshozatal, vagy az ellenőrzés befolyásolási lehetőségével.
A partnerségi folyamat előre kijelölt keretei a szereplők számára nem adekvátak	<ul style="list-style-type: none"> – A szereplőket előre csoportokra bontják és csak bizonyos területeken várnak tőlük hozzájárulást. – A potenciálisan konfliktusos szempontokat eleve elkülönített munkacsoportokban tárgyalják, így ezek nem tudnak egymással ütközni. – A megvitatásra kerülő témák túl absztraktak, messze állnak a szereplők realitásától.

Forrás: saját szerkesztés

Eredményeinket két táblázatban foglaljuk össze. A 3. táblázat a részvétel keretfeltételei, míg a 4. táblázat a részvételi folyamat menete kapcsán rendszerezi a korlátokat. A felsorolás megmutatja, hogy számtalan olyan okot említettek az interjúalanyaink, amely azt eredményezheti, hogy számukra a részvételi keretek, illetve a kialakított folyamat nem megfelelő. A leltár nem azt jelenti, hogy valamennyi város esetén valamennyi korlátozó tényező egyszerre jelen volt. A lista inkább arra mutat rá, hogy a részvétellel kapcsolatos *átváltási tényezők* igen sokfélék lehetnek. Helytől, időtől, témától, szereplőktől függően a tényezők egyedi kombinációja jelentkezhethet, amely potenciálisan újabb átváltási tényezőkkel is kiegészülhet.

4. táblázat Korlátok a részvételi folyamat kapcsán

Témakörök	A részvétel korlátai
Értékek	<ul style="list-style-type: none"> – A szereplők egy része (akár a tervezői oldalt képviselik, akár nem) nem hisz a konszenzus lehetőségében és/vagy nem konszenzuskész. – A politikai kultúra a részvételiség ellen hat (pl. a diskurzus személyeskedésbe, vagy egyszerű pártpolitikai vitákba torkollik). – A közéleti kultúra a részvételiség ellen hat (pl. a nyílt vita, a transzparencia, a felelősség nem maguktól értetődő értékei a közügyeknek).
Önkorlátozó mechanizmusok	<ul style="list-style-type: none"> – A szereplők egy része úgy véli nem érdemes részt vennie a folyamatban, mert: <ol style="list-style-type: none"> 1. negatív élmények fogják érni; 2. utólag felesleges (értelmetlen / nevetséges) erőfeszítésnek fog tűnni; 3. nincs elég önbizalma, vagy vélt szakértelme; 4. fél a visszajelzésektől, esetleges retorzióktól; 5. konfliktuskerülő; avagy a 6. korábbi paternalista megközelítésekből adódó tanult tehetetlenségből adódóan. – Közügyektől való általános elzárkózás. – Egyetemek bezárkózása az „elefántcsont-toronyba”. – Mindenben pártpolitikai motivációt látni.
A részvétel szintje	<ul style="list-style-type: none"> – A folyamat nem éri el még a szimbolikus részvétel szintjét sem: terápia, vagy manipulatív jellegű. – A folyamat megmarad a szimbolikus részvétel szintjén: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nincs biztosíték a javaslatok elfogadására; 2. A szereplők nem kapnak visszajelzést arról, hogy mi lesz javaslataik sorsa; 3. A hatásgyakorlás esetleges (a szereplők számára sem világos, hogy mitől függ a hatásgyakorlás sikeressége, vagy sikertelensége). – A folyamat során alkalmazott eszközök a részvétel alacsony szintjeit és a deliberáció teljes hiányát vonják magukkal. – A lakosokat „kiskorúként” kezelik.
A kizárás eszközei a partnerségi folyamat során	<ul style="list-style-type: none"> – Az élet más területein is meglevő (láthatatlan, reflektálatlan) elnyomási módok itt is hatással vannak, pl.: kisebbség, nem. – A kizárás nyelvi formái: pl. a prezentációk, a dokumentumok nyelvezete érthetetlen (vagy nehezen érthető) az érintettek számára; vélelmezik, hogy tőlük is ez volna az elvárt nyelv, ha hitelesek akarnának lenni. – A szakértelem hiányára való hivatkozás: a laikus szempontjai eleve illegitimnek tűnhetnek. – Egy adott téma kapcsán nem az adott szereplőt tekintik „hitelesnek” (pl. két diabéteszeseket képviselő egyesület közül mindig az egyik kap meghívást). – A folyamatgazdák számára az adott téma láthatatlan, így az azt képviselő szereplő is az marad (pl. már van a folyamatban fogyatékosokat képviselő szervezet – a fogyatékoság különböző fajtáira már nem fogékonyak a tervezők; avagy akadálymentesítés alatt csak fizikai akadálymentesítést értenek, stb.).

4. táblázat Korlátok a részvételi folyamat kapcsán (folytatás)

Témakörök	A részvétel korlátai
Folyamat-mendszelési hibák	<ul style="list-style-type: none"> – A szereplők számára nem világosak a folyamat keretei, nem világos saját szerepük, tevékenységük következménye. – A szereplőkkel kapcsolatos elvárások tévesek (pl. a civil szervezetektől, vagy a lakosoktól is olyan jellegű hozzászólásokat várnak, mint a szakértőktől). – A folyamat nem ad teret a megvitatásra, egyirányú kommunikációs formák uralják. – A szereplők kényelmetlenül érzik magukat a folyamat során, pl: átpolitizált diskurzussal, rövid távú politikai előnyszerzés motivációjával, lakosok (laikusok) lenézésével, korrupcióval találkozhatnak. – A szakértői hatalom könnyen átmenthető a részvételi térbe, pl: ők fogják dominálni a diskurzust a „laikus” szempontokat ezzel hiteltelennítve. – A részvételi folyamatok mendszelésével kapcsolatos tudás és tapasztalat hiánya.
Időkorlát / időzítés	<ul style="list-style-type: none"> – A véleményezési folyamat összességében túl rövid. – A folyamat egyes állomásain túlságosan kevés idő áll rendelkezésre a véleményalkotásra. – A megbeszélések, fórumok alkalmatlan időben vannak (jellemzően munkaidőben, miközben a meghívottak többsége társadalmi munkában fő munkaidején túl tudna ezzel foglalkozni). – A folyamatba túlságosan későn lehet csak bekapcsolódni (amikor számos érdemi kérdés már eldőlt).
Reflexió hiánya	<ul style="list-style-type: none"> – A folyamat koordinátorainak észlelése a folyamat megfelelőségével kapcsolatban eltér az érintettek észlelésétől. – A folyamat koordinátorainak részvétellel kapcsolatos korábbi negatív tapasztalati befolyást gyakorolnak később. Ugyanakkor a felgyűlt tapasztalatok olyan folyamatok kapcsán keletkeztek, amikor: <ol style="list-style-type: none"> 1. A folyamat nem érte el a valódi részvétel szintjeit; 2. Az alkalmazott eszközök inadekvátak voltak; 3. A részvételi eszközök alkalmazásával kapcsolatban alig állt rendelkezésre korábbi tapasztalat; 4. A szereplőkkel szembeni elvárások tévesek voltak.
A folyamatnak nem része a „képesse tétel”	<ul style="list-style-type: none"> – Hiányzik az érdemi alulról szerveződés mind a civil szférában, mind a kisvállalkozások körében. A civil szervezeteknek nincsenek mozgósítható erőforrásai. – Egyes szereplők egzisztenciálisan függenek a folyamat koordinálójától (vagy a felettük álló politikai döntéshozóktól). – Az (erőforrás hiányos) szereplőktől a részvétel túlzott / nem elvárható mértékű erőfeszítést igényelne. – A marginalizált csoportok nem tudják hallatni hangjukat.

Forrás: saját szerkesztés

Ez más oldalról azt is jelenti, hogy a hazai helyi fejlesztési gyakorlat eddigi tapasztalatai jórészt olyan folyamatokból erednek, amelyek sem a részvétel keretei, sem a folyamat menedzselése alapján nem tekinthetőek igazán részvételinek. Azaz a tervezők és a döntéshozók korábbi tapasztalatokra építő bírálatainak érvényessége alacsony abban az értelemben, hogy azok nem a valódi részvételi tervezés elleni érvek. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az érintettek széles körű részvételén és a nyílt megvitatáson alapuló tervezési folyamatot ne érhetnék jogos kritikák, annak kapcsán ne merülhetnének fel elméleti és gyakorlati kételyek. Ugyanakkor a korábbi hazai gyakorlat alapján lepárolt szempontok többnyire nem tekinthetők ilyen érveknek.

4.6. Ideális folyamat az érintettek szemével

Jelen alfejezetben azokat a szövegrészeket elemezzük, amelyek az interjúalanyok által ideálisnak (kívánatosnak) vélt folyamatokat írták le, függetlenül attól, hogy az a képességszemlélet alapján is ideális volna-e. Ez arra kínál lehetőséget, hogy megvizsgáljuk, a szereplők folyamattal kapcsolatos elképzelései milyen viszonyban vannak a képességszemlélet érveivel.

Az interjúalanyok jelentős része a jelenlegitől markánsan különböző értékelköteleződést tartana kívánatosnak a helyi fejlesztések kapcsán. Ugyanakkor egy kisebb részük (a zárt tér bizonyos szereplői) pozitívan nyilatkoznak a jelenleg domináns értékelköteleződésekről; azaz olyan értékeket tartanak kívánatosnak, amelyek vélhetően a jelenlegi status quo-t támogatják. Ilyen értelemben a helyi fejlesztés szereplői közötti érték-konfliktus (legalább részben) a hatalmi viszonyok mentén artikulálódik. Így egy alternatív értékre építő helyi fejlesztés irányába való elmozdulás valódi (hatalmi) konfliktussokkal terhelt folyamat lenne.

„A laikusok az egy mese. A társadalmi vita, a civilszervezetek, ezek mind politikai szónokok. [...] Azért vannak a képviselők a demokráciában [...] A választóknak meg el kell fogadniuk, hogy ezt választották, ez lesz végrehajtva” [43].

„Valószínűleg a jövőben a közösségi érdekeket előtérbe kell majd helyezni, az egyéni érdekekkel szemben” [8].

Az értékekkel kapcsolatos elképzelések egy másik, sajátos síkja a *szakmaisággal* kapcsolatos. A szereplők egyik leginkább egyértelmű kívánalma az ideális folyamat kapcsán az volt, hogy *a szakmaiság kapjon nagyobb hangsúlyt*. Ez az ad hoc, politikai előnyszerzést szem előtt tartó, vagy csak egyszerűen kaotikus döntéshozatali módok ellenpárját jelentené. Ugyanakkor az ideálisnak tartott folyamat elképzelési *nem reflektálnak a szakértői tevékenység korlátaira*, a szakértői legitimáció alapján gyakorolt hatalomra. Azaz a kívánatosnak tartott folyamat sok esetben a döntéshozatal kapcsán a képviseleti helyett szakértői legitimációra alapozna, ám ennek visszásságai és kérdőjelei nem jelennek meg az interjúkban, például:

- a szakértők mely körét fogadjuk el „igazi” szakértőnek és „miért”;
- egyenlő esélye van-e a különböző szakértőknek arra, hogy hangjukat hallassák;
- amennyiben a döntéshozatal kizárólag szakértői legitimációra épül, úgy az értékkonfliktusok hogyan kerülnek megvitatásra, stb.

Az ideális folyamat összetevőjeként az interjúalanyok számos olyan változást említettek, amelyek a *zárt tér* működésével kapcsolatosak. A legátütőbb ezzel kap-

csolatban annak igénye, hogy *a nemzeti szint beleszólása kisebb legyen*; illetve, hogy ha már beleszól, akkor ésszerű, a helyi szereplők számára érthető és adekvát keretfeltételeket teremtsen. Az ugyanis szintén megjelent szempontként, hogy nem feltétlenül a beleszólás teljes hiánya az ideális.

A zárt tér kapcsán körvonalazódó további téma *a tervezési folyamat* menete volt. A megszólalók – nagyon kevés kivételtől eltekintve – cseppet sem tartották ideálisnak a megvalósuló helyi fejlesztési folyamatokat. Az e témára vonatkozó szövegrészek részint szempontokat kínáltak az ideális tervezési folyamat összetevőjéhez, és ezzel szoros összefüggésben azt említik, hogy mely pontokon kellene megváltoztatni a helyi tervezési folyamatokat. Mindezek alapján a szereplők hozzászólásaiból *kirajzolódó ideális tervezési folyamatot az alábbiak jellemzik*: kiszámítható körülmények, ésszerű keretek, az önkormányzat igényli a valódi szakmai munkát, interdiszciplináris komplex megközelítés, csapatjáték, részvételiség, több idő, a tervezés és monitoring folyamatossága, és a visszacsatolás a folyamat részévé válik.

Az interjúalanyok túlnyomó többségének elképzelése szerint a *hívott tér* ideális működése is messze áll a most tapasztalható állapotoktól. A *részvétel lehetőségét* számos megszólaló önmagában is *értékesnek tartja*. Ahogy az egyik válaszadó fogalmazott: „*nem a végeredmény a lényeg, hanem maga a folyamat*” [21]. A szereplők egy másik része számára a részvétel mint eszköz bírt jelentőséggel: annak segítségével előmozdíthatják az általuk értékesnek tartott fejlesztési kimeneteket.

Ugyanakkor nem minden szereplő tartja szükségesnek, vagy kívánatosnak a széles körű részvételt; ők a politikai vagy szakértői felhatalmazáson alapuló jelenlegi rendszert megfelelőnek vélik. Úgy vélik megfelelő a mostani tervezési folyamat (de legalábbis nem lehetne belőle többet kihozni); avagy az eredmény és nem a folyamat a lényeg. Ám mint más esetekben, itt is a deliberatív részvételi technikákkal kapcsolatos tapasztalatok hiányával találkozhatunk. Például az egyik interjúalany mellett érvel, hogy „*százötvenezer emberrel nem lehet mindent leegyeztetni*” [28]. Ez nyilvánvaló, de ez a széles körű részvétel melletti érvek teljes félreértéséről árulkodik.

Miközben a szereplők nem egységesek abban, hogy a részvételt értéknek tekintik-e, e megosztottság mindig *mások* részvételével kapcsolatos. A széles körű részvétellel kapcsolatos negatív attitűdöt olyan szereplők képviselik, akik (politikusi, apparátusbeli vagy szakértői pozíciójuk alapján) maguk aktív részesei a fejlesztési folyamatoknak. E körből nem mindenki képviseli ezt az álláspontot, de akik ezt képviselik, azok ezen körből kerülnek ki.

Az interjúalanyok túlnyomó többsége a *hívott tér* tartalommal való megtöltését, a *részvétel magasabb fokozatait* (ilyen értelemben a hatalom szétterítését) tartja kívánatosnak. Míg egyesek általában érvelnek a részvétel kívánatossága mellett, mások konkrét szereplőcsoportok kapcsán osztják meg véleményüket: a lakosok, a civil szervezetek, vagy egyéb szereplők nagyobb beleszólási lehetősége mellett érvelnek. Mindezek kapcsán igen fontos szempontokat vetnek fel, minthogy:

- A részvételi folyamat során differenciálni kell az érintetteket olyan értelemben, hogy adekvát módon legyenek megszólítva.
- A részvételi folyamat az ötletek összegyűjtéséről, a tanulásról és a megfelelő tudás előállításáról is szóljon.
- Csak akkor várható hogy az érintettek valóban energiát fektetnek a részvételi folyamatba, ha azt látják, hogy az érdemi (nem manipulatív, nem szimbolikus); véleményüket valóban fontolóra veszik és világos visszajelzést kapnak arról, hogy azt miként használták fel.
- A véleményezendő dokumentumok tömörek és érthetőek.

Különösen részletesen megfogalmazták az interjúalanyok, hogy az általuk kívánatosnak tartott folyamat során *a lakosoknak* milyen tényleges lehetőségeket kellene kapniuk: (1) érdemben informálódni, (2) a folyamatokat átlátni, (3) ha problémát észlelnek, akkor felszólalni, (4) lehetőség kapni arra, hogy ne csak a folyamatok passzív elszenvedői legyenek, hanem azok alakítójává válhassanak, (5) projektjavaslatokat megfogalmazni, (6) ténylegesen részt venni a döntéshozatalban, (7) szükség esetén elszámoltatni a képviselőket.

Számos szövegrészben megjelent, hogy az ideálisnak gondolt részvétel (bevonás) *alkalmas technikák* segítségével valósítható meg. Ugyanakkor a technikák említése kapcsán is látható, hogy az érintetteknek nincsenek konkrét tapasztalatai olyan folyamatokkal kapcsolatban, amelyeket ideálisnak gondolnak. Mindez egészen világosan megnyilvánult abban, hogy sokszor úgy érveltek az interjúalanyok a magasabb szintű, vagy megvitató jellegű részvétel mellett, hogy a most is használt technikák (pl. lakossági fórum, kérdőívezés) jobb alkalmazása mellett emeltek szót. Ezek a technikák – bár bizonyos esetben hasznosak lehetnek – erre nem alkalmasak. Továbbá az interjúalanyok nem reflektáltak a szakértői hatalom és a közvetlen részvétel/képviselés útján történő részvétel dilemmájára. Mindez azt is jelenti, hogy ha történnének is változások, de azok könnyen lehet, hogy az a részvétellel kapcsolatos újabb kudarcokat és kiábrándulást szülnének.

[A városkooperáció], maga az ötlet jó, csak a megvalósítás nem volt, de ha ezt valaki végig tudná vinni úgy, hogy tényleg az emberek, akik részt vesznek ezen, ők tudnák, hogy mire kéne válaszokat adni, és így még bevonnák őket valami olyan formában, hogy tényleg a véleményüket kéne adni, akkor ennek lenne értelme szerintem [30].

Kellene egy jó kis párbeszédet indítani [...] Nem ilyen kerekasztal és fórum, hanem valami más. Valamiféle nagyobb nyitottságra lenne szükség [34].

Először [...] figyelembe [kellene] venni akár közmeghallgatáson, akár lakossági fórumokon a városlakók igényeit. Nyilvánvalóan e mellett van egy szakmai vonal. Gyakorlatilag azokat a konferenciákat kellene lefolytatni egy ilyen esemény kapcsán, amiket szerveznek civil szervezetek, szakmabeliek részvételével - nyilván a szakmai szempontokat figyelembe véve [39].

5. Összefoglalás és következtetések

A tanulmányban a helyi fejlesztések folyamat-aspektusát vizsgáltuk a hazai megyei jogú városok példáján. A fejlesztési dokumentumok (VFK és ITS), valamint azok partnerségi szabályainak elemzése mellett három megyei jogú városban (Kecskemét, Pécs és Szeged) interjúzást is végeztünk.

A dokumentumok és a 49 interjú szó szerinti átiratát kvalitatív tartalomelemzés útján elemeztük, ahol a kódokat deduktív uton, a képességszemléletből származtattuk: értékek, zárt tér, hívott tér, szerzett tér, a részvétel korlátai. Ez kiegészült egy hatodik kóddal (ideális folyamat), amely arra adott lehetőséget, hogy a szereplők által ideálisnak tartott folyamatot összevessük a képességszemlélet érveivel.

Az elemzés során a helyi fejlesztéssel kapcsolatos közügyekben való részvétel lehetőségét állítottuk középpontba, azaz vizsgálatunk nem ölelte fel a képességszemlélet ágencia (agency) fogalmának valamennyi összetevőjét. Azt, hogy az egyes szervezetek saját „normál működésük” kapcsán milyen lehetőségekkel és korlátokkal szembesülnek (pl. egy vállalatot mi akadályoz abban, hogy profitabilisen termeljen; az önkormányzatot abban, hogy az egészségügyi ellátást megszervezze és menedzselje) kívül maradt vizsgálódásainkon – illetve csak olyan szintig érintettük, ahogy ez a közügyekben való részvétel megértéséhez szükséges volt.

A képességszemlélet nem egy zárt módszer, amely előre adott lépéssort kínál az elemzéshez. Inkább abban nyújt segítséget, hogy másként tekintsünk a helyi fejlesztési folyamatokra, rávilágítson a korábban figyelmen kívül hagyott (de a jóllét szempontjából releváns) aspektusokra és segítsen fókuszot találni.

Elemzésünk rámutatott arra, hogy a hazai helyi fejlesztési folyamatok gyökeres újragondolására volna szükség. A képességszemlélet alapján értékelve a helyi fejlesztési folyamatok alakításának szabadsága jelenleg az érintettek döntő többsége (köztük a zárt tér szereplőinek jelentős része) számára nem adott. A döntéseket a szereplők egy nagyon szűk köre hozza, többnyire átláthatatlan, az érintettek nagy része számára befolyásolhatatlan módon, nagyon kevés információ figyelembe vétele alapján. Hatalmas szere van az *országos szint befolyásának* (az itt kijelölt keretek a helyi szereplők számára alkalmatlanok, azok nem segítik, hanem hátráltatják őket), valamint a *rejtett hatalomgyakorlási* formáknak (amely nagyban összefügg a politikai pozícióval és kapcsolatokkal, a gazdasági erővel, illetve kisebb mértékben az apparátusbeli pozícióval és szakértői felhatalmazással).

A fejlesztési folyamatok alakítása során jelentkező szabadsághiánynak sok síkja van. Egyrészt a folyamatok mögött meghúzódó *értékek*, és az azokkal való egyet nem értés eredményezi ezt. Másrészt a helyi fejlesztéssel kapcsolatos döntéshozatal intézményeinek alkalmatlansága. A politikai és szakértői felhatalmazáson alapuló jelenlegi intézmények nem tudják betölteni a tőlük minimálisan elvárható funkciókat sem a helyi fejlesztésekkel kapcsolatban (sem a megfelelő minőségű tudás előállítását, sem a szempontok becsatornázását, sem az

informált döntéshozatal kapcsán). A fejlesztési dokumentumok sem válnak a valóság alakítóivá, legalábbis nem az eltáruk elvárható módon.

Ily módon a dokumentumok kialakítása során lefolytatott partnerség és társadalmítás is funkciótlan. A szereplők számára a stratégia a helyi fejlesztés nem túlságosan fontos eleme, hiszen nem az abban foglaltak valósulnak meg. Az érintettek általános észlelése az, hogy a *hívott terekben* számukra részint alkalmatlan keretek között, biztosítékokat nem kínál, és a deliberációt nélkülöző módon vitathatnak meg olyan ügyeket, amelyek szerintük nem a helyi fejlesztések leglényegesebb momentumai. A szempontjaik tényleges érvényesülése esetleges. A meghívás csupán a megvitatásra szól; a döntéshozatal, vagy az ellenőrzés kapcsán nincs tényleges befolyásolási lehetőségük.

A hívott tér működését a tervezői oldal sem feltétlenül tartja megfelelőnek (bár ennek kapcsán szóródnak a vélemények). Sok tekintetben a tervezői oldal a meghívottakhoz hasonlóan csalódott a folyamatokkal kapcsolatban. Nagyon fontos üzenete az elemzésünknek, hogy a tervezői és helyi döntéshozói oldal részvétellel kapcsolatos szkepticizmusa sok tekintetben a korábbi tapasztalatokból építkezik. Ugyanakkor ezek a tapasztalatok olyan eszközök használatából erednek, amelyek a részvétel nagyon alacsony fokozatait kínálták, folyamatmenzselési szempontból sok hibájuk volt, és a résztvevők kevés tapasztalattal bírtak a részvétel kapcsán. Ezen érvek „érvényessége” tehát alacsony.

Mindezek alapján a szereplőket számtalan *átvétási tényező* akadályozza abban, hogy részvétellel mint eszközzel valóban élhessenek. Másként fogalmazva a helyi szereplők számára nem áll fenn a részvétel tényleges lehetősége. A tanulmányban leltárt készítettünk e korlátozó tényezőkről, amelyek a helyi fejlesztés folyamat-aspektusával kapcsolatos beavatkozási pontokat jelölnek ki. Ugyanakkor e beavatkozási pontok nem „köbe véstettek”. A potenciális korlátozó tényező köre mindig egyedi. Ám ahogy leltárunk rámutat, várhatóan mindig bőséges és sokrétű.

A részvételt korlátozó tényezők egyik jelentős csoportja arra vonatkozik, hogy a *részvétel lefektetett keretei nem megfelelőek* a szereplők számára (és nem áll módjukban azokat alakítani). A korlátok másik jelentős csoportja pedig a *részvételi folyamat nem megfelelő* voltára vonatkozik. Ennek megfelelően nem csoda, hogy jelentős szerepet kapnak a részvétel „mentális korátai”, azok az önkorlátozó mechanizmusok, amelyek révén a szereplők saját magukat tartják távol a részvételtől.

Mindezek alapján a helyi fejlesztés folyamatának gyökeres újragondolására volna szükség. A fejlesztési folyamat jelen formájában ugyanis valamennyi résztvevő számára kellemetlen (rossz érzést okoz); még ha különböző okokból kifolyólag is (többlet teher, felesleges cirkusz, kirekesztettség, a beletett munka értelmetlen volta stb.). Emellett valamennyi szereplő úgy érzi, hogy kevés a rendelkezésre álló idő, és túl kicsi a folyamat feletti helyi autonómia.

A mostani fejlesztési folyamatok nemcsak a képességszemlélet, hanem a szereplők jelentős része szerint is igen messze vannak a ideálistól. Az *ideális folyamat* felé vezető esetleges elmozdulást azonban *hatalmi konfliktusok* szegélyezik.

A megkérdezettek egy jelentős része jóval szélesebb körű, és érdemibb részvételt szeretne, ahol a szereplők valós jogosítványokat kapnak a folyamat során. Ezen csoportba egyaránt tartoznak politikusok, kutatók, tervezők, és civil szervezetek képviselői, ám valamennyien jelentős korlátokat látnak abban, hogy a folyamatok alakítójává válhassanak (azaz ők jellemzően kevés hatalommal bíró szereplők). Több ízben hangsúlyozzák, hogy a helyi szereplőkben (beleértve a lakosokat is) a sikeres helyi fejlesztéshez szükséges tudás hordozóit látják. Többen közülük olyan alapértékeket helyeznének középpontba, mint az emberközpontú fejlesztés, a társadalmi igazságosság és a fenntarthatóság. E csoport tagjai ugyanúgy kevés tudással és tapasztalattal rendelkeznek a deliberatív részvétel kapcsán, mint a tervezők. Így amikor nagyobb részvétel mellett érvelnek, sokszor olyan technikákat és folyamatokat említene, amelyek a képességszemlélet alapján nem hoznának valódi részvételt. Amennyiben a valós változások e diskurzus mentén indulnak el, úgy a részvétellel kapcsolatos kudarcélmények halmozódása várható.

A változást igénylőkkel szemben áll a szereplők egy másik köre (jellemzően a mostani hatalmi központ tagjai), akik nem tartják kívánatosnak az ilyen irányú elmozdulást. Ebből is látszik, hogy a helyi fejlesztési folyamatokban történő elmozdulás nem egyszerűen egymás meg nem értéséből fakad, és nem is egyszerűen „szakmai kérdés”, hanem hatalmi kérdés is egyben. Az elmozdulás meglevő hatalmi pozíciókat kezdene ki.

Felhasznált irodalom

- Arnstein, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Planning Association*, 4, pp. 216–224.
- Bajmócy Z. (2011): *Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe*. JATEPress, Szeged.
- Bajmócy Z. – Gébert J. (2014): Arguments for deliberative participation in local economic development. *Acta Oeconomica*, 64, 3, pp. 313–334.
- Bajmócy Z – Gébert J. – Málovics Gy. – Elekes Z. – Dombi J. (2015): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintetti részvétel aspektusából. *SZTE GTK Műhelytanulmányok, MT-GTKKK-2015/4*. SZTE Gazdaságtudományi Kar, Szeged. Letölthető: [http://www.eco.u-szeged.hu/kutatas-tudomany/tudomanyos-kozlemenyek/muhelytanulmanyok](http://www.eco.u-szeged.hu/kutatas-tudomany/tudomanyos-kozlemenyek/muhelytanulmanyok/muhelytanulmanyok)
- Bajmócy Z. – Gébert J. – Málovics Gy. – Juhász J. – Méreiné Berki B. (2016a): A helyi gazdaságfejlesztés folyamat aspektusa. Hazai megyei jogú városok interjú elemzése. *SZTE GTK Műhelytanulmányok, MT-GTKKK-2016/3*. SZTE Gazdaságtudományi Kar, Szeged. Letölthető: [http://www.eco.u-szeged.hu/kutatas-tudomany/tudomanyos-kozlemenyek/muhelytanulmanyok](http://www.eco.u-szeged.hu/kutatas-tudomany/tudomanyos-kozlemenyek/muhelytanulmanyok/muhelytanulmanyok)

- Bajmócy Z. – Gébert J. – Elekes Z. – Páli-Dombi J. (2016b): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából. *Tér és Társadalom*, 30, 2, pp. 45–61.
- Besson, S. – Martí, J. L. (eds) (2006): *Deliberative Democracy and its Discontents*. Ashgate Publishing, Hampshire.
- Bodorkós B. – Pataki Gy. (2009): Local Communities Empowered to Plan? Applying PAR to Establish Democratic Communicative Spaces for Sustainable Rural Development. *Action Research*, 7, 3, pp. 313–334.
- Brinkmann, S. – Kvale, S. (2015): *InterViews. Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. Third edition. Sage, Los Angeles – London – New Delhi – Singapore – Washington DC.
- Cabannes, Y. (2004): Participatory Budgeting: a Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment and Urbanization*, 16, 1, pp. 27–46.
- Carpini, M. X. D. – Cook, F. L. – Jacobs, L. R. (2004): Public Deliberations, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, 7, 1, pp. 315–347.
- Cooke, M. (2000): Five Arguments for Deliberative Democracy. *Political Studies*, 48, 5, pp. 947–969.
- Crocker, D. A. (2007): Deliberative Participation in Local Development. *Journal of Human Development*, 3, pp. 431–455.
- Crosby, N. (1995): Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions. Fairness and Competence in Citizen Participation. *Technology, Risk, and Society*, 10, pp. 157–174.
- Csanádi G. – Csizmady A. – Kőszeghy L. (2010): Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban. *Tér és Társadalom*, 1, pp. 15–36.
- Dryzek, J. S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Faragó L. (2005): *A jövőalkotás társadalomtechnikája*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Foucault, M. (1982): The subject and power. In Dreyfus, H. L. – Rabinous, P. (eds): *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. The Harvester Press, Chicago, IL, pp. 208–227.
- Frediani, A. A. (2007): Amartya Sen, the World Bank, and the Redress of Urban Poverty: A Brazilian Case Study. *Journal of Human Development*, 8, 1, pp. 133–152.
- Friedman, J. (1998): Plannign theory revisited. *European Planning Studies*, 6, 3, pp. 245–253.
- Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: a power analysis. *IDS Bulletin*, 6, pp. 23–33.
- Gébert J. (2015): *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. PhD értekezés. SZTE Közgazdaságtani Doktori Iskola, Szeged.
- Habermas, J. (1987): *Moral Consciousness and Communicative Action*. Beacon Press, Boston.
- Hayward, C. R. (1998): De-facing power. *Polity*, 31, 1, pp. 1–21.
- Innes, E. J. (2004): Consensus building: clarifications for the critics. *Planning Theory*, 3, 1, pp. 5–20.
- Maier, K. (2001): Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder? *European Planning Studies*, 6, pp. 707–719.
- NFGM (2012): *Városfejlesztési Kézikönyv*. Második, javított kiadás. Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, Területfejlesztésért és Építésügyért Felelős Szakállamtitkárság, Budapest.

- Pálné Kovács I. (2008): Az új várospolitika kormányzási filozófiája. *Tér és Társadalom*, 1, pp. 45–58.
- Pálné Kovács I. (2015): Helyi tudás, helyi kormányzás, helyi fejlesztés. *Magyar Tudomány*, 2, pp. 150–158.
- Pike, A. – Rodriguez-Pose, A. – Tomaney, J. (2006): *Local and Regional Development*. Routledge, London – New York.
- Ploger, J. (2001): Public participation and the art of governance. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 28, pp. 219–241.
- Porter, M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press, New York.
- Rechnitzer J. (szerk.) (2007): *Település és fejlesztés. A közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Reisinger A. (2010): *Társadalmi részvétel a helyi fejlesztéspolitikában – különös tekintettel a civil / nonprofit szervezetek szerepére*. Doktori értekezés. SZE Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Győr.
- Robeyns, I. (2005): The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development and Capabilities*, 6, 1, pp. 93–117.
- Samuels, J. (ed) (2005): *Removing unfreedoms. Citizens as agents of change in urban development*. ITDG, London.
- Sen, A. K. (1993): Capability and Well-being. In Nussbaum, M. C., Sen A. K. (eds): *The Quality of Life*. Clarendon Press, Oxford, pp. 30–53.
- Sen, A. K. (1999): The Possibility of Social Choice. *American Economic Review*, 89, 3, pp. 349–378.
- Sen, A. K. (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Smith, G. – Wales, C. (2000) Citizens' Juries and Deliberative Democracy. *Political Studies*, 48, 1, pp. 51–65.
- Steyaert, S. – Lisoir, H. (eds.) (2005): *Participatory Methods' Toolkit. A Practitioner's Manual*. King Baudouin Foundation – viWTA, Brussels.
- Swinburn, G. – Goga, S. – Murphy, F. (2006): *Local Economic Development: A Primer. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans*. The World Bank, Washington, DC.
- Titscher, S. – Meyer, M. – Wodak, R. – Vetter, E. (2000): *Methods of Text and Discourse Analysis*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Varró K. – Faragó L. (2016): The politics of spatial policy and governance in post-1990 Hungary: the interplay between European and national discourses of scape. *European Planning Studies*, 24, 1, pp. 39–60.

Képesé tétel a helyi fejlesztésekben

A hazai antiszegregációs tervek értékelése Amartya Sen képességszemlélete alapján*

Méreiné Berki Boglárka – Málovics György – Juhász Judit

Bár a szegregáció nem új jelenség, mégis főleg az elmúlt években kerültek előtérbe az európai fejlesztési politikákban a szegregációval kapcsolatos problémák és azok kezelési lehetőségei. Ennek értelmében ma már az integrált településfejlesztési stratégiák kötelező elemei az antiszegregációs tervek, programok. E dokumentumok azok, amelyek a hazai városok fejlesztéspolitikai elképzeléseiben belül kifejezetten a szegénység és szegregáció elleni beavatkozásokkal foglalkoznak. Ezek vizsgálata éppen emiatt lehet tanulságos számunkra: tetten érhető bennük a tervezők és politikai döntéshozók szegénységgel, szegregációval kapcsolatos álláspontja és az általuk (legalább a tervek szintjén) lényegesnek tartott beavatkozási területek.

Kutatásunk során arra voltunk kíváncsiak, hogy a hazai megyei jogú városok antiszegregációs terveiben, programjaiban leírtak, amennyiben esetlegesen megvalósulnak, ténylegesen képesek-e közreműködni a probléma, azaz a szegénység és szegregáció jelenségének orvoslásában. Azaz, a tervek potenciális hatásosságára voltunk kíváncsiak.

Ennek megítéléséhez kvalitatív dokumentumelemzést alkalmaztunk, a 23 hazai megyei jogú város antiszegregációs tervének vonatkozásában. E terveket e városok a 2014-2020-as programozási periódusra vonatkozó integrált településfejlesztési stratégiájuk részeként alkották meg és fogadták el hivatalos tervdokumentumként. Az elemzést egy kutatócsoportunk által kidolgozott képességszemlélet-alapú szegénységkezelési szempontrendszer alapján végeztük el, melyben különböző szakterületek (közgazdaságtan, szociológia, pszichológia, gazdaságföldrajz) vonatkozó ismeretei kerültek rendszerezésre, illeszkedve a képességszemlélet megközelítéséhez. Ez alapján az antiszegregációs tervek vizsgálatához célzott és strukturált elemzési keretet állítottunk fel.

Következtetésünk, hogy a lényeges, a szegénységhez kapcsolódó okok és következmények mélyebb megértését elősegítő szemlélet és információk rendre hiányoznak a hazai megyei jogú városok antiszegregációs programjaiból, ami vélhetően komoly korlátként jelenhet meg a szegregáció és szegénység problémáinak kezelése kapcsán – amennyiben a tervekben foglaltak esetleg megvalósításra kerülnek.

Kulcsszavak: képességszemlélet, szegénység, szegregáció, antiszegregációs tervek

* Jelen tanulmány 2. fejezetében kifejtett elemzési keretet korábban megjelent a *Közgazdasági Szemle* folyóirat 62. évfolyamának 5. számában „Szegénység, képességek, lehetőségek. Szegénységkezelési szempontok Amartya Sen elméletének tükrében” cikk részeként (Juhász et al. 2015). Jelzett cikk szintén a kötet alapját képező OTKA K-109425 projekt keretében készült.

1. Bevezetés

A települési, lakóhelyi szegregáció nemcsak térbeli, hanem társadalmi elkülönülést is jelent (Ladányi 2005), és a szakirodalom mellett napjainkra a Városfejlesztési Kézikönyv (NFGM 2012) is elköteleződik amellett, hogy ez káros és nemkívánatos jelenség, ami együtt jár az életminőséget meghatározó feltételek romlásával. Az antiszegregáció így szorosan kapcsolódik a szegénységkezelés különféle területeihez. Mivel az antiszegregációs tervek/programok ma már kötelező részét képezik az Integrált Településfejlesztési/Városfejlesztési Stratégiáknak (ITS/IVS), a települési szintű szegénység- és szegregáció elleni fellépés napjainkra a települési fejlesztési tervezés részévé vált¹. Az IVS-ekben megjelenő antiszegregációs tervekben (programokban) tetten érhető lehet a tervezők viszonya a szegénység és szegregáció problémájához. E dokumentumokból kiderülhet, hogy az adott településen a tervek szintjén a döntéshozók mely területen és milyen módon tartják indokoltnak a vonatkozó beavatkozást, ideális esetben információhoz juthatunk az adott település szociálpolitikai szerkezetéről.

Az antiszegregációs programok értékelése meglehetősen bonyolult feladat. Az, hogy mely antiszegregációs beavatkozások tekinthetők sikeresnek, közel sem egyértelmű, annál is inkább, mivel adott tervezési ciklus (programozási periódus) során általában még nem mutatkoznak meg az elvárt eredmények – még akkor sem, ha a terveket végrehajtják. Az antiszegregációs és a szegénységellenes küzdelem idősíkjából fakadóan sok esetben csak évtizedek elteltével válik világossá, hogy az adott beavatkozás elérte-e a várt eredményt vagy nem.

Úgy gondoljuk, hogy az antiszegregációs tervek kritikai értékelése aktuális és indokolt. A 2014–2020-as programozási periódus fő hívószavaként a gazdasági hatékonyság és a fenntartható fejlődés mellett harmadikként a méltányosság kapott helyet (Európai Bizottság 2010). E célok figyelembevételével kijelenthető, hogy a fejlesztéspolitikában – beleértve ebbe a helyi gazdaságfejlesztést is – papíron egyre hangsúlyosabb szerepet töltenek be azok a stratégiai dokumentumok, amelyek a társadalom periferiáján élők helyzetével foglalkoznak.

Kutatásunk célja tehát nem más, mint értékelni a hazai megyei jogú városok antiszegregációs programjait, azok potenciális hatásosságát. Ezen értékeléséhez – kutatásunk tematikájának megfelelően Amartya Sen képességszemléletét hívtuk segítségül. A terveket egy, a kutatócsoportunk által kidolgozott *képesség-szemlélet-alapú szegénységkezelési szempontrendszer alapján végeztük el*, melyben különböző szakterületek (közgazdaságtan, szociológia, pszichológia, gazdaságföldrajz) vonatkozó ismereteit rendszereztük, illeszkedve a képességszemlélet megközelítéséhez.

¹ Az 1997. évi LXXVIII. tv. az „Integrált településfejlesztési stratégia” (ITS) kifejezést használja, de mind a tervek címeiben, mind a szakmai közbeszédben ezzel azonos értelemben használják az „Integrált városfejlesztési stratégia” (IVS) kifejezést.

Tanulmányunkat a fentieknek megfelelően elemzési keretünk rövid bemutatásával kezdjük (2. fejezet). Ezután bemutatjuk az elemzés módszertanát (3. fejezet), majd az eredményeket az elemzési keretünk egyes szempontjai mentén (4. fejezet). Tanulmányunkat következtetéseinkkel zárjuk.

2. Szegénység, mint a tényleges lehetőségek (képességek) hiánya

A képességszemlélet szerint az emberi fejlődés az emberek tényleges választási lehetőségeinek (képességeinek) bővülését jelenti. Azaz, amikor bővül az emberek szabadsága, hogy olyan életet éljenek, amelyet jó okkal értékesnek tartanak, és bővül a szabadságuk, hogy megválasszthassák, milyen életet akarnak élni (Sen 2003).

A képességszemlélet elválasztja az emberi fejlődés eszközeit a fejlődés céljaitól (Sen 1995), azaz nem arra helyezi a hangsúlyt, hogy az egyén milyen eszközökkel rendelkezik, hanem arra, hogy azokkal az eszközökkel mit tud kezdeni. Végző soron az emberi élet nem az eszközök birtoklásától lesz értékes, hanem attól, hogy az ember az eszközei segítségével mit tud megtenni és mivé tud válni.

Éppen ezért a szegénység e megközelítésben nem azonos a jövedelmi szegénységgel. Annál sokkal több: *a szegénység a képességek (tényleges lehetőségek) hiánya*. Más szavakkal: szegénynek lenni azt jelenti, hogy az egyénnek nincs lehetősége bizonyos számára értékes cselekvések vagy állapotok elérésére. Ezért a képességszemlélet a jövedelmet kizárólag az értékes tevékenységek elérését segítő *eszköznek* tartja (Sen 2003, Robeyns 2006), mely meglátással közelebb kerülhetünk ahhoz a gyakorlatban is jól ismert jelenség megértéséhez, mikor bizonyos javak, vagy eszközök pótlása nem éri el a várt eredményt a szegénység enyhítésében.

Így a képességszemléletre építő szegénységkezelés során a cél nem egyszerűen az, hogy eszközöket (pl. jövedelmet) biztosítsunk a nélkülözőknek, hanem elsődlegesen az, hogy bővítsük az általuk jó okkal értékesnek tartott választási lehetőségek halmazát (Sen 2003).

Számos érv szól amellett, hogy a szegénységgel kapcsolatos elemzésben a kutató, a jövedelem helyett az emberek által ténylegesen választható értékes cselekedetekre és állapotokra koncentráljon (Sen 2003). Egyrészt, a jövedelem képességekre tett hatása nem feltétlen. Vagyis a jövedelem, mint eszköz átváltása értékes tevékenységekké nem egyértelmű, hiszen ezt a folyamatot különböző átváltási tényezők befolyásolják. Például: ugyanaz a reáljövedelem a választható lehetőségek különböző halmazát jelenti egy egészséges és egy krónikus betegségben szenvedő embernek, mert az utóbbinak jövedelme egy – olykor jelentős – részét gyógyszerekre és kezelésekre kell költenie. Avagy ugyanaz a reáljövedelem „másra elegendő” egy

olyan országban, ahol ingyenes a felsőoktatás, mint egy olyanban, ahol fizetni kell érte. Tehát a jövedelmi szegénység nem mutatja meg a társadalmi előnyöktől való megfosztottság minden dimenzióját (Robeyns 2006).

Több empirikus kutatás is alátámasztotta, hogy bizonyos alapvető lehetőségek (például: hosszú egészséges élet, iskolázottság) esetében a jövedelem és az adott értékes állapot közötti kapcsolat nem lineáris (Például: Ruggeri Laderchi 1997, Alkire et al. 2008). Másrészt azt, hogy bizonyos értékes célokat nem tudunk elérni, nem csak a jövedelem hiánya befolyásolja. Például: hiába magas valakinek a reáljövedelme, ha nem áll rendelkezésre megfelelő orvosi ellátás, vagy éppen hiányos a mentőhálózat.

A képességekre (tényleges lehetőségekre) történő fókuszálás nem azt jelenti, hogy nem kell a jövedelmi helyzettel foglalkozni, hiszen a jövedelem egy fontos eszköz céljaink elérésében. Azt azonban igen, hogy a szegénység orvoslásában nem elegendő a reáljövedelem alapú elemzés és értékelés, mert az fontos információkat hagy rejtve.

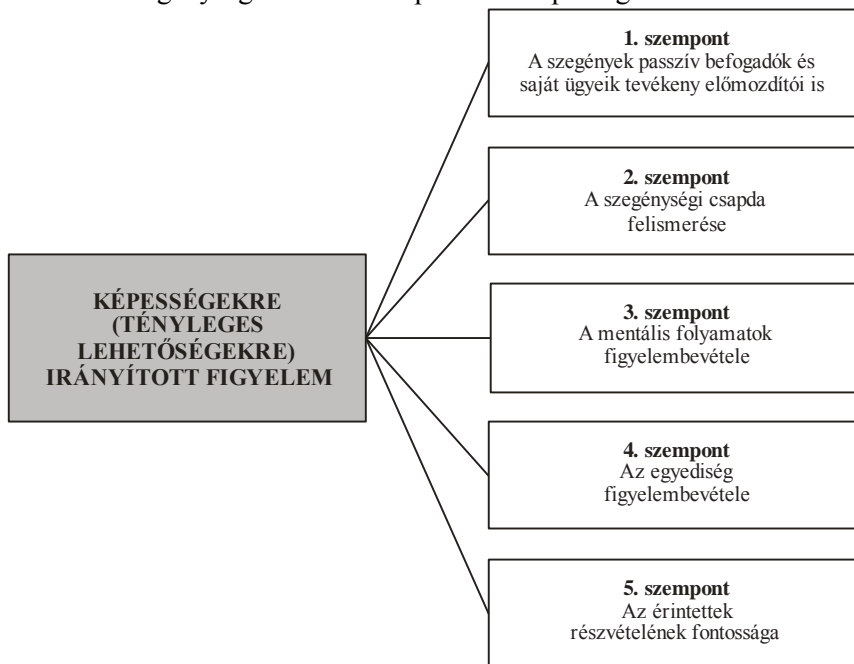
A képességszemléletben kiemelt szerepe van annak, hogy *az egyén a fejlődési folyamat aktív alakítója* lehessen, hogy tényleges lehetősége legyen saját ügyeinek tevékeny előmozdítására, arra, hogy megválassza, milyen életet akar élni (Sen 1995, Robeyns 2005). Ez tulajdonképpen az egyén egy speciális képessége (lehetősége), amelynek révén előmozdíthatja egyéb, számára értékes célok elérését². A képességszemlélet tehát aktív cselekvőként tekint az egyénre és nem a fejlesztés passzív befogadjaként.

A tanulmány alapjául szolgáló, már korábban említett, több tudományág és szakterület érveit magában foglaló elemzési keret adott alapot azon specifikus szempontok meghatározására, amelyek figyelembevételre a szakirodalom szerint elvárható a szegénységkezelési beavatkozásoktól, tervektől, és így a jelen elemzés tárgyát képező antiszegregációs programoktól is – legalábbis a képességszemlélet talaján állva (*1. ábra*).

A felvázolt szempontok együttesen a képességszemlélet fontos építőköveire (képességek, átváltás, céljaink elérésének aktív előmozdítása, nyílt társadalmi viták) reflektálnak. Az egyes szempontok egymással szorosan összefüggnek, és általában a képességszemlélet több építőkövével is kapcsolatban állnak. A szempontok a következők: (1) Saját ügyeim előmozdításának képessége, (2) Szegénységi csapda felismerése, (3) Mentális folyamatok figyelembe vétele, (4) Egyediség figyelembe vétele, (5) Érintettek részvétele.

² Bár Sen korai munkái gyakran elkülönítve tárgyalják a képesség (capability) fogalmát és saját céljaink előmozdítását (agency), a későbbi munkáiban egyértelművé teszi, hogy az utóbbi egy speciális „meta-képesség” (Crocker–Robeyns 2010).

1. ábra Szegénységkezelési szempontok a képességszemlélet tükrében



Forrás: Juhász et al. (2015, 549. o.)

(1) Az *első szempont* annak felismerése, hogy a szegények a fejlesztések passzív befogadói túl saját ügyeik tevékeny előmozdítói is. A képességszemlélet különös jelentőséget tulajdonít annak, hogy az emberek saját életük alakítói lehessenek, ezt a képességet (lehetőséget) a jóllét szerves részének tekinti (Sen 2003). Ennek megfelelően a szegénységkezelési beavatkozásoknak jelentős figyelmet célszerű fordítani a „képessé tételre” (empowerment), arra érdemes törekedni, hogy az érintettek sorsuk alakítójává váljanak, önállóan tudjanak boldogulni. Ugyanakkor ez a törekvés nem feltétlenül helyettesíti a nélkülözésben élők helyzetének olyan javítását, ami nem ruházza fel őket sorsuk alakításának képességével. Azaz, jó okunk lehet kenyeret adni az éhezőknek (nap mint nap) akkor is, ha nem tudjuk abban segíteni, hogy miként szerezhetné meg maga számára a betevő falatot. A mélyszegénység gyakran idézhet elő olyan szituációt, amely megköveteli az érintettek „passzív befogadóként” tekintő segítségnyújtást is. Ezzel együtt a képességszemléltre épített szegénységkezelés folytonosan igyekszik képessé tenni a szegényeket az aktív (agens) szerepre.

(2) A *második szempont* a szegénységi csapda felismerésére szólít fel. Ez szorosan összefügg az előző szempontban hangsúlyozott képessé tétellel. A sze-

gényesség kialakulásának és fennmaradásának számos oka, magyarázata lehet, a (1) mélyszegény közösségek szegénység következtében kialakuló sajátos (középosztálybelitől/többségi társadalométól) eltérő normarendszerétől kezdve a (2) mikroszintű (helyi) társadalmi-politikai-gazdasági és (3) makroszintű-strukturális politikai, társadalmi gazdasági erőkon át (4) azon politikai, társadalmi és gazdasági funkciókig, amelyek miatt a szegények hasznot hajtanak a többségi társadalomnak. Az egyes tényezők ráadásul kölcsönhatásban vannak egymással, melyek újabb és újabb nehezítő körülményeket generálnak. A legszegényebbek esetében tehát a szegénység mélyebb, hosszabb és többdimenziós jellegűt ölt szegénységi csapdát eredményezve (Smith–Todaro 2012).

A szegénység enyhítését célzó programok sokszor nem érnek el azokhoz, akik már a szegénységi csapdába süllyedve kívülről jövő segítség nélkül nem tudnak felemelkedni (Smith–Todaro 2012). Ebből fakadóan az érintettek, illetve helyzetüknek esetleges „tehetetlenségének” elfogadása központi jelentőségű. E szempont tehát magában foglalja, hogy a szegénységkezelési programok motivációja az érintettek szegénységi csapdából való tartós kiemelése, a szegénység körkörös jellegét megtörő beavatkozások alkalmazása. Hétköznapi értelemben véve tehát nem olyan segítségnyújtásról van szó e szempont figyelembevételkor, melynél az érintettek helyzete, körülményei nem változnak – esetleg konzerválódnak egy minimális szinten. Így annak a célnak, hogy a csapda egyes elemei közötti visszacsatolások felbontását célozzuk meg, világosan kell megjelenítenie a beavatkozás tervezése és kivitelezése során is.

(3) A *harmadik szempont* a mentális folyamatok figyelembevételének fontosságára hívja fel a figyelmet – ez tulajdonképpen a szegénységi csapda egyik aspektusa, amelyik a szegénység mentális folyamatokra gyakorolt hatásával kapcsolatos. A képességszemléletben gondolkodva ez több tekintetben is lényeges. Egyrészt, mint átváltási tényező jelentős hatása van arra, hogy a mélyszegénység érintettjei miként képesek a rendelkezésükre álló, avagy a szegénységkezelési program során számukra juttatott eszközöket használni. Másrészt a képességszemlélet a kortárs közgazdaságtanban domináns preferencia-utilitarista gondolkodást részben pont egy mentális folyamatra rámutatva kritizálta (Hausman–McPherson 1996, Sen 2003). E szerint az emberek idővel hozzászokhatnak kedvezőtlen helyzetükhöz, lejjebb adhatják vágyaikat, avagy beletörődhetnek sorukba. Így preferenciáik kielégülése kevésbé utal jóllétükre.

A szegénység eredményeképpen megváltozott mentális állapotok egy másik megközelítése a „tanult tehetetlenség” jelensége, melyet számos társadalmi probléma interpretálására is alkalmaztak, mint például a depresszió, a különböző függőségek vagy a családon belüli erőszak. A jelenség lényege, hogy a kontrollálhatatlan negatív események sorozatos megtapasztalása növeli az abbéli várakozásunkat, hogy a jövő eseményei szintén kontroll nélkül, befolyásolhatatlanul következnek majd be. Ebben az állapotban csökkenő motiváció, érzelmi instabilitás, passzív, demoralizáló viselkedés figyelhető meg, melyben

az egyén nem tesz lépéseket, hogy elkerülje a negatív konzekvenciákat, még akkor sem, ha az módjában állna (Peterson et al. 1993).

A szegények, elnyomott helyzetben lévők, kirekesztettek mentális folyamatainak működése tehát számos tekintetben korlátozott (World Bank 2015). A gyermekszegénység végső soron csökkenti a felnőttkori kognitív kapacitást (Mani et al. 2013). A krónikus szegénységben élők nagy részének egyre alacsonyabbak az elvárásai az étellel szemben, és sokszor alacsony önbecsüléssel rendelkeznek (Shekhawat 2011).

A szegénység összefüggésben van specifikusan a boldogtalansággal, depresszióval, dühvel és a stresszel is, melyek a kockázatvállalást és az időbeli preferenciákat is befolyásolják (Haushofer–Fehr 2014). A stressz a célorientált viselkedési formától egy a szokásorientált magatartás felé való váltást indukál, megakadályozva a hosszabb távú stratégiai gondolkodást (Vohs 2013). A napi gondok, problémák, nélkülözés eredményeképpen a különösen nehéz helyzetben lévők nem tudják kivárni a beruházásaik, erőfeszítéseik ellenében várható kedvezőbb megtérülést (Ladányi–Szelényi 2004). Ha mégis megpróbálkoznak vele, az önmegtartóztatás legtöbbször kifáradásban végződik eltörölve az addig elért eredményeket (Vohs 2013).

Mani és szerzőtársai (2013) kutatásai szerint például a nyomasztó napi költségvetési gondokba való belefeledkezés kevesebb szabad kognitív erőforrást hagy más feladatok ellátására, a gondokon rágódók elvesztik a kapacitásukat arra, hogy ettől eltérő problémákat teljes figyelemmel kezeljenek. Lund és szerzőtársai (2010) 115 kutatás áttekintése során a tanulmányok 79%-ában negatív irányú kapcsolatot találtak a szegénységi indikátorok és a mentális egészség között. Azaz létezik egy olyan visszacsatolási folyamat, melynek során a pszichológiai hatások következtében a szegénység megerősíti önmagát, és legtöbb esetben hátrányos gazdasági magatartáshoz vezet (Haushofer–Fehr 2014). Mindez önmagában is meghosszabbíthatja a szegénységből való kilábalás folyamatát, vagy akár lehetetlenné is teheti azt.

A szegénységkezelés ezen szempontja tehát magában foglalja a szegénység azon következményét, ami értelmében maga a szegénység és ezzel járó problémák nem engedik, hogy a szegények kihasználják mentális erőforrásaikat, hiszen ezek nagy részét a mindennapi gondokon, alapvető hiányokon való rágódás köti le, így kevés mentális erőforrás marad az egyéb dolgokkal való törődésre, valamint az önbecsülés, magabiztosság újraépítésére.

(4) *A negyedik szempont az egyediség figyelembevételének fontossága.* A képességszemlélet az átváltási tényezők sokféleségére hívja fel a figyelmet. Egyéntől, társadalomtól, tértől és időtől függően változnak azok a legfontosabb tényezők, amelyek befolyásolják, adott esetben korlátozzák az eszközök használatát, képességekre való átváltását. Ennek felismerése elengedhetetlen, ha figyelmünket a ténylegesen választható tevékenységekre (képességekre) és nem a birtokolt eszközökre irányítjuk a szegénységkezelés során.

Közösségenként, családonként és egyénenként is változó a kapcsolat, mely az alacsony jövedelem és a képességek (tényleges lehetőségek) hiánya között áll fenn. Ezt a viszonyt erősen befolyásolják például az életkor, a nem, a társadalmi szerep, vagy a lakóhely jellemzői (Sen 2003). Unwin (2004) felhívja a figyelmet arra, hogy egyetlen modell nem lehet alkalmas minden egyes probléma megoldására, ehelyett a helyi sajátosságokhoz igazított, a helyi szükségletekre figyelő releváns programokra van szükség.

(5) Végül az *ötödik szempont* az érintettek részvételének jelentősége. A képesség-szemléletre támaszkodó megközelítés középpontjában az emberek által értékesnek tartott valós választási lehetőségek (képességek) bővítése áll. Ez szükségképpen felveti a kérdést, hogy mi tekinthető értékesnek az egyén és a közösség számára. Visszatérve a – szegénység okai közt megemlített – mélyszegény közösségekre jellemző, többségi társadalmitól eltérő viselkedés- és normarendszerre: a képességszemléletben nem evidens, hogy ezek közül bémelyiket (pl. a középosztálybelit) kell mintegy axiómaként értékesnek tekinteni más, ettől eltérő életmódokkal, elképzelésekkel, értékekkel szemben. A képességszemlélet mellett érvel, hogy az értékes cselekvések és állapotok meghatározása demokratikus folyamatok, nyílt társadalmi viták (deliberáció) eredménye kell, hogy legyen. Vagyis nyilvános vitában kell az embereknek meghatározni, hogy milyen értékeket tartanak fontosnak saját közösségükben az adott körülmények között (Sen 2008, Clark 2005, Bajmóczy–Gébert 2014).

Ennek különös jelentőséget ad, hogy a szegénységgel kapcsolatos kommunikáció jellemzően nem a szegények körében zajlik, a kérdéskörrel leginkább a középosztálybeliek foglalkoznak (Aschauer–Málóvics 2012) – mint ahogyan jelen írásban is. Ráadásul pont a legrosszabb helyzetben lévők esetén erős korlátok állhatnak egy ilyen társadalmi vitában történő valós részvétel előtt (lásd jelen kötet 7. tanulmányát: Kinek a részvétele? Mélyszegény társadalmi csoportok valós részvételi lehetősége a helyi fejlesztési döntésekben).

A nyílt közösségi megvitatás tehát a képességszemlélet szerint azért is lényeges, mert így felszínre kerülhetnek olyan értékválasztási dilemmák, amelyek egy rögzített értékekre építő ítéletalkotás során – például Nussbaum (2011) listájának³ alkalmazásakor – nem derülnek ki. Ilyen lehet például az is, mikor valaki sorsáról külső szemlélők döntenek anélkül, hogy magát az érintettet bevonnák a folyamatba. A nyilvános érvelés és a részvételi döntés iránti igény központi jelentőségű nemcsak az eredményesség, de az igazságosság szempontjából is (Sen 2012). A képességszemléletnek az az egyik legnagyobb előnye, hogy rávilágít az ilyen értékválasztások szükségességére és felhívja a figyelmet arra, hogy az értékek közötti súlyokat társadalmi vitában kell megállapítani (Robeyns 2006, Alkire 2007).

E szempont tehát hangsúlyozza az érintettekkel való partneri együttműködést, a részvételi döntéshozatal fontosságát. Ez a képességszemléletben egyrészt

³ A konvencionális Sen-i megközelítéssel szemben Nussbaum (2011) álláspontja szerint célravezetőbb egy olyan lista alkalmazása, amely tartalmazza az alapképességeket, melynek 10 eleme a következő: élet; testi egészség; testi integritás; érzékek, képzelet és gondolat; érzelmek; gyakorlati ész; csoporthoz tartozás; más fajok; játék; kontroll az ember környezete felett (Nussbaum 2011). Véleményünk szerint célszerű Nussbaum listájára egy minimumkövetelményként tekinteni, amelyet minden adott helyzetben valószínűleg újabb szempontokkal kell a közösségnek kiegészíteni, azaz Sen (2008) intelmének megfelelően arra kell vigyázni, hogy a listák ne váljanak köbe vésetté.

önértékkel bír, másrészt mint eszköz is értékes lehet. Például nőhet az érintettek elköteleződése a közösen kidolgozott megoldások iránt, hiszen ekkor saját sorsuk aktív alakítójaként léphetnek fel.

Az érintettekkel való együttműködés, mely kutatói/segítői részről is egy új típusú, gyakorlatorientált, mélységi megismerést vár el, javítja a program résztvevői közötti viszonyt, erősíti a bizalmat (Málovics et al. 2014). Mindez azonban súlytalan elméleti várákozássá válik akkor, ha az érintettek részvételét csupán imitáljuk – amely jelen kötet 5. tanulmányának (Részvétel vagy kizárás? A hazai városfejlesztés értékelése a folyamatok aspektusából) elemzése alapján nem volna példa nélküli a hazai helyi fejlesztési gyakorlatban.

3. Az antiszegregációs tervek elemzésének módszertana

Az előző részben bemutatott szempontrendszer volt tehát az, amely alapján elemeztük a hazai megyei jogú városok antiszegregációs programjait. Ahogyan azt már említettük, a tervek „üzenetére” voltunk kíváncsiak, arra, hogy az IVS-ek, mint középtávú stratégiai tervek készítői és elfogadói figyelembe vesznek-e a tervek készítése során olyan tényezőket, amelyek a Sen-i elmélet és az egyéb vonatkozó szakirodalom tükrében elengedhetetlenek a szegregáció, valamint szegénység elleni küzdelem kapcsán. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy „elvártuk”, hogy a dokumentumok készítői a mi elemzési keretünk alapján strukturálják az antiszegregációs programokat. Csupán azt vizsgáltuk, hogy a szakirodalom által elvárt szegénységkezelési szempontok megjelennek-e azokban.

Az antiszegregációs tervek elemzésének módszerül a kvalitatív tartalomelemzést választottuk (Babbie 2008), ennek alkalmazása során deduktív logikát alkalmaztunk. A szövegeket elméletből származtatott absztrakt kategóriák alapján elemeztük – e kategóriákat mutattuk be tanulmányunk előző részében, ezek szolgáltak számunkra elemzési keretül. E kategóriákat igyekeztünk feltölteni, azaz azonosítani azokat a szöveghelyeket, amelyek tartalmuk alapján elemzési kategóriáinkhoz kötődnek; feltárni, hogy ezek hogyan is jelennek meg (megjelennek-e egyáltalán) a szövegekben. E módszerrel a 23 hazai megyei jogú város 2014-ben elfogadott integrált településfejlesztési stratégiájának részét képző antiszegregációs terveket/programokat elemeztük, ami összesen mintegy 670 oldalnyi dokumentumot jelentett.

A dokumentumok bizonyos részeit pontosan és egyértelműen be tudtuk kategorizálni, más részek esetében azonban nem nyújtott kellő információt a dokumentum a pontos és egyértelmű besoroláshoz. Így a minőségbiztosítás érdekében folyamatos kommunikációt tartottak fenn egymással az elemzők, az ő megegyezésükre volt szükség adott tartalmi elem adott kategóriába történő besorolásához, ha ez nem jött létre, a beso-

rolás sem történt meg. A kategóriák rendezése után a 23 megyei jogú város vonatkozásában készítettünk egy összesítő dokumentumot, amelyben felvázoltuk azt, hogy az egyes szempontok hányszor, hol és milyen kontextusban jelennek meg az antiszegregációs tervekben. Azaz az elemzésünk szempontjából releváns szövegrészeket elemzési kategóriáinkhoz rendelve jelenítettük meg. Igyekeztünk tehát minél tényszerűbben rendezni a szöveget, hogy az elemzői szubjektivitást minimalizáljuk, azonban felismertük azt, hogy az egyértelműen besorolható szövegrészekre alapuló elemzés mellett további lényeges információ tartalommal bír az elemzők összbenyomása is az egyes dokumentumokról. Ezért még egy összesítést készítettünk, amelyben összegyűjtöttük az elemzők összbenyomását a 23 terv kapcsán külön-külön. Ezen adatok együttes elemzése szolgált alapul következtetéseinkhez.

Az elemzés során magától értetődő módon elemeztük a tervek részét képező indikátorokat is. E folyamat során nyilvánvalóvá vált számunkra, hogy az indikátorok képességszemlélet alapján történő elemzését nem lehet megalapozott módon elvégezni, nem lehetséges az ilyen típusú kvantitatív indikátorokat a képességszemlélet kategóriái alapján megbízhatóan értékelni, kategorizálni. Ez azonban nem feltétlenül magukból az indikátorokból, azok „rossz minőségéből” következik, hanem abból, hogy a képességek halmazának bővülését igen nehéz kvantitatív módon (pl. számszerűsíthető indikátorokkal) megragadni (ha egyáltalán meg lehet). E módszertani korlát következtében az antiszegregáció indikátorainak képességszemlélet alapján történő értékelésére, ezen értékelés lehetőségeire és korlátaira, az ez által felvetett dilemmákra külön alfejezetben térünk ki.

Elemzésünk nem terjed ki a megyei jogú városok egyéb szegénységkezeléssel foglalkozó dokumentumaira (mint például a helyi esélyegyenlőségi programokra – HEP-ekre), és nem végeztünk kiegészítő kutatásokat (például interjúkat a megyei jogú városokban, akár a tervezés folyamatának, akár a megvalósításnak a vonatkozásában).⁴ Ennek megfelelően eredményeink nem az egyes megyei jogú városok teljes szegénységellenes stratégiájára/programjára, illetve tényleges antiszegregációs (és szegénységellenes) tevékenységére, csupán ezeknek az ITS részét képező antiszegregációs tervekben/programokban való megjelenésére vonatkoznak – azaz arra, hogy a tervezők és döntéshozók hogyan gondolkodnak a szegénység- és szegregációellenes küzdelemről a városfejlesztés hivatalos tervezése során.

⁴ A kötet 4. (Mit is fejlesztünk tulajdonképpen? – Helyi fejlesztési folyamatok a lehetőségek aspektusából) és 5. tanulmányában (Részvétel vagy kizárás? A hazai városfejlesztés értékelése a folyamatok aspektusából) részletesen elemzett interjúk esetenként érintették ezt a kérdéskört is. Ugyanakkor az interjúk fókusza jóval tágabb volt, a szegénységkezelés csak akkor jelent meg a beszélgetésekben, ha az interjúalany kifejezetten ez irányba vitte el a helyi fejlesztésekről szóló beszélgetést. E szöveghelyek összességében nem adtak módot a szegénységkezelés specifikus elemzésére.

4. A hazai megyei jogú városok antiszegregációs programjainak értékelése – kutatási eredmények

Elemzési keretünk, illetve primer kutatásunk módszertanának bemutatása után tanulmányunk jelen fejezetében primer kutatásunk eredményeit adjuk közre, az elemzési keretben meghatározott szempontok mentén.

4.1. A szegények, mint passzív befogadók, illetve saját ügyeik tevékeny előmozdítói

A tervek többsége amellet, hogy felismeri a segélyezés lehetséges szerepét a társadalom perifériáján lévők megsegítésében, túl is lép ennek kizárólagosságán. A dokumentumok egy része konkrétan utal arra, hogy a szociális ellátások rendszere nem képes kezelni a mélyszegénységben élők halmozódó problémáit (például Békéscsaba vagy Kaposvár esetében). Ezzel azonban csak a tervek mintegy harmadában párosul annak tudatos felismerése, hogy a cél a szegénységben élők képessége arra, hogy saját ügyeik tevékeny előmozdítói legyenek (agency). Ahol ez az összekapcsolás megjelenik, ott ennek (a képessé tételnek) az eszközeként a közoktatás és felnőttképzések nyújtotta eszközök jelennek meg. Másik olyan elem, amelyben fellelhető a képessé tétel szándéka, a foglalkoztatás és a munkaerő-piaci integráció. A munkaerő-piaci problémák megoldásaként rendszerint a szociális foglalkoztatást, illetve a közfoglalkoztatást javasolják az antiszegregációs tervek. Ezzel sok esetben ki is merül a probléma kezelése. Mindössze egy-két város esetében említik meg az ezzel kapcsolatban felmerülő további nehézségeket. Tatabánya esetében például rámutatnak arra, hogy „...*a foglalkoztatási szint tartós javítását a közfoglalkoztatási programok önállóan nem képesek biztosítani.*” (79. o.). Előfordulnak olyan dokumentumok is, ahol a képessé tétel kérdését olyan kötelezően előforduló címszavak köré rendezik, mint a képzettségi szint növelése vagy a társadalmi integráció, azonban ezen túlmenően nem foglalkoznak többet a kérdéssel. Továbbá vannak olyan dokumentumok is, ahol ez a szempont egyáltalán nem jelenik meg (Dunaújváros).

A fentiekén túl néhány dokumentum (annak ellenére, hogy ezekben a segélyezés nyújtotta lehetőségeken az oktatás, vagy a munkaerő-piaci integráció segítségével történő túllépés markánsan jelen van) passzív szereplőként tekint a társadalom perifériáján élőkre. Miskolc esetében például a dokumentum készítői a szegregáció érintettjeire önállóan, konstruktív véleményalkotásra képtelen „kiskorú” lakosokként tekintenek és egyenesen a szegregátumok szanálását tűzik ki célul. Sőt, a városoknak a területek újrahaznosítására konkrét elképzelései vannak. Ezt azzal indokolják, hogy az „*ott élők egy része nem törekszik helyzetének javítására, sem a város közössége által általánosan elfogadott normák követésére*” (Miskolc 88. o.).

Összességében elmondható, hogy a tervek többnyire felismerik azt, hogy a pénzbeli és természetbeli támogatás önmagában nem elegendő, azonban annak kér-

dése, hogy miként váljanak a szegregátumban élők saját ügyeik tevékeny előmozdítójává, rendszerint kidolgozatlan, átgondolatlan, és leginkább sokszor hangoztatott címszavak, jelszavak, általánosságok szintjén jelenik meg. Így, bár elméleti szinten, mintegy kötelezően elvárt jelleggel szót emelnek amellett a tervek készítői, hogy nem elég a szegényekre csupán passzív befogadóként tekinteni, lényegében a tervek nagy részében mégis ezt teszik, nem látszik, hogy ezen érdemben túllépnének a tervezés során. Ennek magyarázataként elsősorban az *átváltási tényezők* szerepének figyelmen kívül hagyása mutatkozott meg számunkra – a dokumentumok gyakorlatilag egyáltalán nem foglalkoznak azzal, nem részletezik azt, hogy adott (például oktatási, munkaerő-piaci) program (eszköz) milyen feltételek mellett eredményezhetné a tényleges lehetőségek (képessegek) halmazának bővülését az érintettek számára. Azaz: a tervek nem elemzik azokat az átváltási tényezőket, amelyek korlátozhatják az eszközök tényleges használatát, így nyilvánvalóan azt sem, hogy mit lehetne ezekkel az átváltási tényezőkkel kezdeni. (Ez alól csupán Hódmezővásárhely programja a kivétel, amely az oktatás tekintetében felveti e kérdéseket). E hiány szorosan kapcsolódik a következő négy szegénységkezelési szemponthoz.

4.2. A szegénységi csapda felismerése

A hazai megyei jogú városok antiszegregációs terveiben egyszer sem jelenik meg a „szegénységi csapda” kifejezés. Ennek ellenére természetesen megjelennek bennük olyan elemek, amelyek ennek felismerésére utalnak. A 23 antiszegregációs tervből 10-ben megemlítsre kerül a szegénység újratermelődése, körkörös jellege. Legtöbbször ezt a jövedelemhiányra (Nyíregyháza, Tatabánya, Miskolc) és a rossz munkaerő-piaci pozícióra (és ehhez kapcsolódóan a munkanélküliségre) vezetik vissza (Békéscsaba, Tatabánya, Győr). Miskolc, Békéscsaba és Kecskemét esetében a tervek hangsúlyozzák, hogy a szegénység sokszor generációkon átívelően jelentkezik. Azonban itt meg is áll a szegénységi csapda jelenségének elemzése, a probléma mélyebb megértésére a tervekben alig-alig találunk kísérletet. *„Felnőtt egy olyan generáció, aki nem látta szüleit dolgozni; többségük motiválatlan arra, hogy tanuljon, illetve dolgozzon. Képzettség nélkül számukra az egyetlen megélhetési forrás a szociális ellátás. Komoly különbség van a szegény és a gazdag családból származó gyermekek iskolai eredményei között (az érettségihez jutás esélyeit tekintve például ötvenszeres a különbség).”* (Miskolc 94. o.), *„Hátrányos helyzetű fiatalok esetében nagy valószínűséggel termelődik újra az alacsony képzettség és az ebből fakadó rossz munkaerő-piaci pozíció”* (Békéscsaba 86. o.).

A szegénység újratermelődésének okaként olyan további elemek jelennek meg (szintén igen általános síkon, gyakorlatilag érdemben nem részletezve), mint a sok gyermek (Érd, Miskolc), a szociokulturális eltérések (Kaposvár), a diszkrimináció (Szekszárd) vagy a rossz lakáskörülmények (Győr, Érd). Esetenként összefüggésbe hozzák szegénység újratermelődését az alacsony képzettséggel is (például Szolnok esetében).

Szintén összefüggésbe hozzák a tervek az adóssághoz kapcsolódó problémákat a szegénység újratermelődésével. Bár ez egy elég explicit kategória, mégis keve-

sebb, mint a dokumentumok fele említi meg. Az adósság, mint probléma elsősorban a közüzemi tartozások, lakbértartozások szintjén jelenik meg, amely mérséklése érdekében rendszerint direkt támogatást, vagy mérőórák felszerelését javasolják a dokumentumok készítői. Ennek vonatkozásában elvétve és megemlítés szintjén jelennek meg csupán az olyan lehetséges beavatkozások, mint például a fenntartható életmódra nevelés (Miskolc, Sopron). Az uzsorakölcsönöket egyedül Kecskemét esetében említik meg (Kecskemét 308. o.).

Amellett, hogy a tervek több mint felében egyáltalán nem, vagy nagyon áttételesen jelennek meg a szegénységi csapda figyelembevételére vonatkozó tényezők, azok a tervek sem igazán tudnak mit tenni ezzel a problémával, akik amúgy felismerik és elismerik ennek jelentőségét a szegénységkezelésben. Az instrumentális beavatkozásokon túl az oktatást és a munkaerő-piaci pozíció javítását tűzik ki célul azok a tervek, ahol ennek a problémának a kezelése is felmerül, illetve az előítéletesség kapcsán a média szerepét emelik ki.

Azok közül a tervek közül ahol megjelenik ez a szempont, körülbelül fele strukturális jellegű problémákat vázol fel (rossz oktatási és munkaerő-piaci pozíció, előítéletek), és a lehetséges megoldásokat is e köré csoportosítja; másik felük pedig az eltérő normarendszert és a hozzá kapcsolódó előítéletességet, szociokulturális eltéréseket említi, de ahogy arról szó volt, mindezt többnyire nagyon felületesen teszik.

Ha vannak is valahol a szegénységi csapda megszüntetésére irányuló projektek, kezdeményezések, ezek az antiszegregációs tervekben explicit módon nem, vagy alig jelennek meg. A szegénység előzményeinek és következményeinek körkörös összekapcsolódása, a kilépés nehézsége és időtávjának hosszúsága a dokumentumok jelentős részében még mindig nem jelenik meg szempontként. Bizonyos értelemben kivétel ez alól Pécs antiszegregációs terve, ahol explicit módon kijelentik, hogy a projektcentrikus tervezés, a projektfinanszírozáshoz való kötődés sok esetben problematikus, a projektek hosszú távú folytonosságának hiánya miatt: „*E programok az Európai Unió támogatási rendszerének tipikus problémáját és az erre épített fejlesztések jellemző hátrányát mutatják: abban nyilvánultak meg, hogy a fejlesztési programok projektfinanszírozáshoz kötődnek. Így e projektek befejezését követően nem volt érdemi folytatásuk*” (Pécs 134. o.).

4.3. A mentális folyamatok figyelembevétele

A nélkülözések okozta megváltozott mentális folyamatok, és ezek figyelembevételének szükségessége a hatékony szegénységkezelés és antiszegregáció érdekében még ritkábban jelenik meg a dokumentumokban, mint a szegénységi csapdával összefüggésbe hozható tényezők. Erre utalásokat öt antiszegregációs terv vonatkozásában találtunk (Nyíregyháza, Kecskemét, Miskolc, Szekszárd, Tatabánya), ott is általában egy-egy mondatra korlátozódóan, vagy felsorolásszerűen, címszavak formá-

jában. Ezen kategóriával összefüggésben olyan tényezők kerülnek megemlítésre, mint a „*napról napra élés*” (Tatabánya), a „*bizonytalanság, deviancia, önpusztító életmód, motiváció hiánya*” (Miskolc), vagy Kecskemét esetén talán ide sorolható a „*barbár, artikulálatlan önvédelmi reflex*”⁵.

Ezek a kifejezések egyrészt általában nincsenek ok-okozati összefüggésekben értelmezve, másrészt nem találtunk a tervekben részletezett, közvetlen megoldási javaslatokat erre a problémára. Egyes tervekben megjelennek olyan javaslatok, amelyek a megváltozott mentális állapotok orvoslásaként értelmezhetők, ezeket ugyanakkor az egyes projektekben, rendszerint táblázatosan felsorolva, címszavak köré rendezve találjuk meg. Ilyenek például a „közösségépítő programok”, „mentorprogramok”, „prevenciós programok”, „szociális munka”, „támogató szolgáltatás”, „tanodák”, vagy a „pszichológus bevonása a szociális munkába”. Mivel ezekről nem kapunk bővebb információt a tervekből, így nem állapíthatjuk meg a tervekből, hogy a tervezők és döntéshozók érdemben foglalkoznának a szegénység eredményeként fellépő megváltozott mentális folyamatok problémájával, illetve azzal, hogy erre hatékony megoldásokat dolgozzanak ki. Összességében elmondható, hogy ez a szegénységkezelési szempont jószerivel nem jelenik meg a hazai megyei jogú városok antiszegregációs terveiben.

4.4. Az egyediség figyelembevétele

Az egyediség a dokumentumok nagy részében (három város antiszegregációs terve kivételével) megjelenik, azonban nagyon eltérő, hogy milyen dimenziókban. Leggyakrabban az eltérő területenként, eltérő városszerkezetenként jelentkező egyedi problémák, az etnikai csoportok (romák), és az oktatási rendszerben részt vevő gyermekek eltérő kompetenciái kapcsán jelennek meg markánsan az egyediségre vonatkozó elemek. Annak ellenére, hogy ennyire eltérő dimenziók mutatkoznak meg ennek a szegénységkezelési szempontnak az értelmezése kapcsán, a megoldások tekintetében meglehetősen hasonlóak a tervek.

Amikor a beavatkozásokat egyéneken szintjén tervezik megvalósítani (jellemzően a gyermekek oktatása kapcsán), akkor egyénre szabott oktatási programok, mentorprogramok, korai fejlesztés, kompetenciamérés, halmozottan hátrányos helyzetű és sajátos nevelési igényű gyermekek diagnosztizálása és egyéni felzárkóztatása jelenik meg beavatkozási pontként (Szekszárd, Békéscsaba, Érd, Hódmezővásárhely, Szolnok). Békéscsaba esetében kiemeli a terv, hogy bár szükséges a hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek egyedi bánásmódja, azonban erre csak korlátozottan alkalmas a jelenlegi intézményrendszer, „*A hátrányos helyzetű gyermekekkel és családjukkal való fokozottabb oda-*

⁵ E kifejezés – bármit is értsenek ez alatt a tervezők és döntéshozók – azon túlmenően, hogy megítélésünk szerint meglehetősen diszkriminatív, azt is megmutatja, hogy miért nehéz értékelni a terveket: ezek sokszor megmaradnak az általánosságok, jelszavak szintjén, amelyek mögöttes tartalmát egyáltalán nem bontják ki (nem definiálják, operacionalizálják). Erről még később, az indikátorok értékelésével foglalkozó résznél részletesebben írunk.

figyelésre, speciális oktatási módszertan elsajátítására korlátozott kapacitással rendelkezik az intézményrendszer” (Békéscsaba 86. o.). Szolnokon és Hódmezővásárhelyen az iskolai mentorprogramok fontosságát hangsúlyozzák „Az iskolai mentor-programot minél előbb és minél szélesebb körben el kellene indítani. Ez a nagyrészt önkéntes munkán alapuló támogatás civil szerveződésben (is) megvalósítható (...) melynek során egyénileg foglalkoznak olyan gyerekekkel, akik az iskolai oktatásból kilógnak. Az egyéni felzárkóztatás egyaránt irányulhat tehetséggondozásra vagy a lemaradók felzárkóztatására.” (Szolnok 126. o.).

Látható, hogy egyik város esetében sem fölülről jövő, intézményi szintű megoldásokban gondolkodnak, hanem személyes odafigyelésen alapuló, közvetlen beavatkozásokban.

Az egyediség másik dimenziója az egyedi jellemzőkkel bíró csoportokkal foglalkozik. Ez némileg ellentmondás, hiszen az egyedi jellemzőkkel bíró csoportot alkotó egyének külön-külön is bírhatnak egyedi jellemzőkkel, és azáltal is „homogenizálhatunk” valakiket, hogy egy amúgy egyedi jellemzőkkel bíró csoport alá soroljuk be. Ez mégis értelmezhető az egyediség egyfajta dimenziójaként, amelyre speciális megoldásokat keresnek a tervek. Ahol az egyediséggel foglalkoznak, ott az egyéni és csoportok egyediségére vonatkozó fókusz is megjelenik, még ha csak utalások szintjén is. Itt egyrészt a különféle szegregátumok eltérő jellemzőire, valamint az eltérő városszerkezetre hívják fel a figyelmet (Eger, Pécs, Debrecen, Veszprém, Győr). Másrészt az etnikai csoportok (jellemzően romák), és a hozzájuk kapcsolódó egyedi jellemzők figyelembevételének szükségessége is megjelenik a dokumentumokban (Békéscsaba, Kecskemét, Miskolc, Zalaegerszeg, illetve Salgótarján esetén alacsony státuszú csoportok egyediségét említik). Ahol a csoportok egyediségével foglalkoznak a dokumentumok készítői, ott szinte kivétel nélkül az érintett csoportok részvételének erősítését javasolják a tervek. A város területeinek egyedi jellemzői kapcsán a környéken élők aktív bevonását javasolják az egyes fejlesztési folyamatokba. „Az említett telep-rehabilitációt célzó fejlesztési programok számos, előzőekben bemutatott korábbi kezdeményezés eredményét ötvözik, azok hiányosságait kezelik. Ezek a programok egy-egy leszakadó városi területet egyedileg vonnak vizsgálat alá, területi alapon terveznek, a jellemző problémákra dolgoznak ki egyedi megoldásokat, és minden esetben bevonják a helyi civil szervezeteket. Ennél is lényegesebb azonban, hogy magukat a helyi lakókat mobilizálják és teszik érdekelté abban, hogy a fejlesztési program aktív részeseként jelenjenek meg, problémáikat és érdekeiket képviselni tudják, és ne csupán passzív szemlélőként várják a folyamat végét” (Pécs 138. o.).

Amikor az etnikai egyediségekről esik szó, akkor is ugyanezt az elvet tartják szem előtt a tervek. Minden esetben roma származású szakemberek, ro-

ma szervezetek bevonását tartják szükségesnek. (Békéscsaba, Kecskemét, Szolnok, Szombathely, Zalaegerszeg). „Roma származású, illetve romológus szakképzettséggel rendelkező pedagógust, szociális munkást, vagy szabadidő szervezőt kell(ene) alkalmazni a jelentősebb számú roma tanulót oktató iskolákban. A roma értelmiségiek a – mindkét irányú – szemléletformálásban jelentős szerepet játszhatnak, illetve az egyéb segítő programok elfogadottságát, eredményességét hatékonyan növelhetik.” (Szolnok 126–127. o.).

Az egyediség tehát a dokumentumok nagy részében megjelenik, leggyakrabban az eltérő területenként, eltérő városszerkezetenként jelentkező egyedi problémák, az etnikai csoportok (romák), és az oktatási rendszerben részt vevő gyermekek eltérő kompetenciái kapcsán. Az egyediségre adott válasz tekintetében a tervek meglehetősen hasonlóak, és az érintett csoportjellezőkkel bíró szakemberek, civilszervezetek bevonását javasolják elméletben. Jól látszik tehát, hogy az egyediség figyelembevétele az antiszegregációs tervekben szorosan összefügg az utolsó szegénységkezelési szemponttal – az érintettek részvételével.

4.5. Az érintettek részvételének fontossága

Az érintettek részvételi lehetőségeinek megítélésekor először arra voltunk kíváncsiak, hogy a hazai dokumentumokban az antiszegregációs tervek készítésénél milyen résztvevőket nevesítenek, és hogyan vonják be őket a tervezésbe. Erről azonban nagyon kevés információ állt rendelkezésünkre⁶.

Az antiszegregációs tervek nagyjából egyharmada fontosnak tartja bizonyos intézmények bevonását. A részvétel kapcsán az intézmények részvételét említik leggyakrabban a tervek. E tervek jellemzően az önkormányzati, oktatási, vagy cigány-önkormányzati intézményeket és az egyházakat említik, arra azonban legtöbb esetben semmiféle utalást nem találunk, hogy ezeknek a tervezésbe történő bevonása ténylegesen megtörtént-e, illetve ha igen, akkor ez milyen szinten, milyen fázisban, és volt-e érdemi beleszólásuk a tervek tartalmába.

Amikor nem az intézmények részvételének szükségességéről szólnak a tervek, akkor a szakértők bevonásának fontosságát hangsúlyozzák a dokumentumok. Öt város esetében explicit módon megjelenik az az elv, miszerint a szakértői véleményekre célszerű hagyatkozni. Néhány helyen utalás van arra, hogy ténylegesen készítettek is szakértői interjúkat a terv megírása előtt (például Nagykanizsa, Salgótarján, Szombathely). A

⁶ A teljes IVS kapcsán az érintettek tervezésbe való bevonását a kötelezően előírt Partnerségi Egyeztetési Tervek (PET) szabályozzák. Az önkormányzatok a tervezési folyamat megkezdése előtt először a partnerségi szabályokat rögzítik és fogadják el, ezt követően kezdődhet a Városfejlesztési Konceptió és az Integrált Településfejlesztési Stratégia kialakítása. Minimális peremfeltételek mellett, gyakorlatilag az önkormányzatok dönthetik el, hogy kit tekintetnek érintetteknek és őket milyen módon kívánják bevonni a tervezésbe (Bajmócy et al. 2016). A PET-ek ugyanakkor nem részletezik azt, hogy az antiszegregációs tervek készítésére vonatkoznak-e speciális szabályok, alkalmaznak-e ebben az esetben speciális technikákat, eltérnek-e a szereplők, vagy a munkamódszerek.

laikus vélemények becsatornázásának fontosságáról elvétve esik szó, az ő részvételükre elsősorban a megvalósítás vonatkozásában számítanak a tervek készítői.

A laikus és nem intézmények képviselőiben megjelenő érintettek tervezésben való részvételének fontossága csupán néhány tervben jelenik meg. Kecskemét és Tata-bánya esetében ez csak javaslat formájában van jelen, azaz vagy nem történt meg semmilyen vonatkozó érintetti bevonás a tervezés során, vagy ha meg is történt, erről a tervek semmit sem mondanak. A két kivétel ez alól Nagykanizsa és Pécs. Nagykanizsán konkrét utalás van arra, hogy lakossági megkérdezések is történtek a terv elkészítését megelőzően „...*kvalitatív terepkutatást végeztünk a szegregációval veszélyeztetett Ligetvárosban. A terepkutatás során 3 lakossági interjúra, családlátogatásokra, terepbejárásra és egy 6 fős spontán fókuszcsoportra került sor*” (173. o.). Pécs antiszegregációs tervében felsorolásra kerülnek azok a szervezetek és intézmények, akiket elvileg bevon-tak a tervezés és megvalósítás folyamatába (139. o.). Arról azonban az antiszegregációs terven belül nem találtunk további információt, hogy pontosan hogyan is történt meg ezeknek a partnereknek a bevonása. Ezen kívül Pécs kivételével egy tervben sem jelenik meg ez ennyire egyértelműen, azaz nincsenek konkrétan nevesítve a tervezésbe bevon-tak az antiszegregációs terv vonatkozásában.

A tervezés során megvalósuló részvétel mellett arra is kíváncsiak voltunk, hogy a dokumentumok készítői a megvalósításba kiket kívánnak, terveznek bevonni. Itt már valamivel szélesebb volt az a nevesítettek köre, és a laikusok részvételének szükségessége is megjelenik néhány tervben azonban ez a részvétel általában hipotetikus, vagy kívánatos, azaz erre vagy még nem került sor, vagy nem tudjuk, hogy sor került-e. Ezen felül, főleg a telepprogramok, lakásfelújítások, közösségi terek létrehozatala esetén említik az itt élők aktív bevonásának szükségességét, rendszerint önkéntes munka formájában. „*A saját lakókörnyezetben végzett önkéntes munka erősíti a helyi identitást, a közösségi terek használata iránt érzett felelősség érzetet, miközben közösségformáló ereje is jelentős*” (Érd 113. o.).

Fontos megemlíteni, hogy a dokumentumok a bevonás szükségességét gyakran magyarázzák az egyediséggel. Ez szorosan összefügg az előző szegénységkeze-lési szemponttal, ennek értelmében, ahogy azt korábban láthattuk, ez főleg a romák vonatkozásában jelenik meg. Itt roma szakemberek bevonását javasolják a tervek.

Elmondható továbbá, hogy a tervezési és főleg a megvalósítási folyamatok tekintetében, bár a retorika szintjén „felismerik” a részvétel fontosságát (néhány kivételtől eltekintve mindegyik tervről elmondható ez), sőt sok esetben ennek konkrét előnyeire is rávilágítanak a dokumentumok; mégis minimális érdemi információt kapunk arra vonatkozólag, hogy ez a részvétel megvalósult-e, és ha igen, akkor hogyan, vagy meg fog-e valósulni a jövőben. Ez viszont erősen kétségessé teszi azt, hogy a részvételt és bevonást a döntéshozók ténylegesen fontosnak tartják. Ha ugyanis a részvétel és bevonás csak a retorika szintjén jelennek meg, a gyakorlatban viszont nem kerülnek alkalmazásra, ak-

kor a tervek részvételi retorikája valójában a részvétel és bevonás helyett a kirekesztés eszközévé válik, mint ahogyan azt a szintén jelen OTKA kutatásban lefolytatott, PET-ekkel kapcsolatos elemzés is kimutatta (Bajmócy et al. 2016).

Végül a részvétel értékelése kapcsán fontos hangsúlyozni még egy megfigyelésünket. Egyfelől, ahol a tervek a részvétel szükségességéről írnak, ott is elsősorban olyan okokkal magyarázzák ezt, mint a létrehozott eszközök megóvása iránti elköteleződés, vagy a tervezők dolgának megkönnyítése, például a roma szakemberek kétoldalú kommunikációja által. Az ezek háttérében meghúzódó célokat adottnak veszi. Ez nem más, mint a rendszerintegráció (Lockwood 1964)⁷. Ez elsősorban a társadalmi intézményekben való részvételben nyilvánul meg, anélkül, hogy ezeknek az intézményeknek a legitimitását, működési módjának megfelelőségét megkérdőjeleznék. A képességszemlélet a részvételt nyílt társadalmi vita (deliberáció) keretében látja érdeminek, és elsősorban nem abból a célból, hogy az eleve eldöntött fejlesztési döntéseket minél zökkenőmentesebben lehessen keresztülvinni az érintettek akaratán, hanem már egy jóval korábbi fázisban, a közösen értékesnek tartott cselekedetek és állapotok megvitatásában hangsúlyozza annak jelentőségét. Ez nyilvánvalóan a fennálló rendszer intézményeinek folyamatos átértékelésén keresztül is megnyilvánul. A részvételi tervezésnek és döntéshozatalnak ez a szerepe csak elhanyagolható mértékben jelenik meg a dokumentumokban.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a részvétel kapcsán a tervek lényegesen nagyobb hangsúlyt helyeznek az intézményi és szakértői érintettek bevonására, mint a laikus érintettekére – a laikus vélemények becsatornázásának fontosságáról elvétve esik csak szó. A részvételnek a tervezők instrumentális értéket tulajdonítanak, arra a fejlesztések zökkenőmentes keresztülvitele miatt van szükség, nem pedig a fejlesztések háttérében meghúzódó (azok alapját jelentő) célok és értékek megvitatásának és kijelölésének érdekében. Ráadásul a részvétel fontosságának elvi hangsúlyozása mellett a bevonás és részvétel konkrét megvalósulásáról keveset tudunk meg, ez pedig megkérdőjelezi a tervezők és döntéshozók részvétellel kapcsolatos pozitív hozzáállásának őszinteségét.

4.6. Az indikátorok elemzéséből levonható (módszertani) következtetések

Az antiszegregációs programok indikátorainak vizsgálatát azért tartottuk fontosnak, mert kíváncsiak voltunk, hogy itt megjelennek-e a képességszemlélet aspektusai, azaz ezek meghatározásakor a tervezők és döntéshozók az eszközökön túl figyelembe veszik-e az átváltási tényezőket. Néhány kivételtől eltekintve (például Hódmezővásárhely) az indikátorok az antiszegregációs programokban csak felsorolásszerűen, táblázatos formában jelennek meg.

⁷ Lockwood (1964) az integráció eltérő dimenzióit különbözteti meg. Ezek egyike a rendszerintegráció, amely a társadalmi intézményekben való részvételen keresztül valósul meg, és amely véleménye szerint elsősorban a munkamegosztásban történő részvétel segítségével erősödhet. Az integráció másik formája ezen elméletben a szociális integráció. Eszerint valaki nem csak a társadalmi intézményeken keresztül integrálódhat, hanem olyan kisközösségekhez való tartozás is működhet az egyén természetes élettereként és támaszként, mint a rokonsági hálózat, a baráti kapcsolatrendszerek vagy például a szomszédság.

A tervek körülbelül egynegyedében nem is jelennek meg valódi indikátorok, legfeljebb csak a helyzetelemzés kapcsán. Ott, ahol megjelennek ezek, ahogy arról szó volt, csupán az eszközök megvalósulása vonatkozásában szolgálnak valódi mutatóként. Az eszköz jellegű indikátorok rendszerint gond nélkül elkülöníthetők, hiszen az indikátorok többnyire ezekre vonatkoznak (például elkészült aszfaltos út, felújított, korszerűsített lakások száma, a tanfolyamokon résztvevők száma, megtartott értekezletek száma, roma nemzetiségi önkormányzat részvétele a megbeszéléseken, elkészült dokumentáció, felmérésben résztvevők száma). Azonban azt, hogy az egyes indikátorok képességekben bekövetkezett változásokat igyekeznek-e mérni⁸, az indikátorokról rendelkezésre álló, meglehetősen kevés információ birtokában nem lehet eldönteni. Az eszközök megvalósulását mérő indikátorokon túl van néhány olyan konkrét indikátor, amely valójában vonatkozhat a képességek bővülésére, és hosszabb távú eredmények mérésére is alkalmas lehet. Ilyenek például az iskolai eredmények változása, oktatásból kiesők számának csökkenése, foglalkoztatottság növelése. E mutatókban bekövetkező javulás együtt járhat valódi képességek bővülésével is, azonban ezekből a mutatókból még nem feltétlenül következtethetünk arra, hogy ez valóban meg is történt. Jól szemlélteti ezt a „foglalkoztatás növekedése”, mint indikátor. Mi történik például, ha ez a közfoglalkoztatásban való részvétel növekedésének eredménye? Vajon az érintettek értékes cselekedetnek tartják a rosszul fizetett, sokak szerint értelmetlen közmunkát? És az, akinek adósságai vannak, vagy éppen szenvedélybetegséggel küzd, képes az ebből származó meglehetősen alacsony jövedelmet értékes állapotokká konvertálni? Azaz: a „foglalkoztatás növekedése” eszköznek, vagy képességnek tekinthető? Eldönthető, megragadható ez egyáltalán általános értelemben?

E fenti probléma azonban nem feltétlenül a tervek „hibája”, hiszen felveti a képességek mérésének problematikáját is. A képességszemlélet ugyanis két értelemben is pluralista. Egyrészt az emberek nagyon különböző célokkal, értékekkel és világnézettel rendelkeznek, amely alapján különbözőképpen értékelnek cselekvéseket, vagy állapotokat. Másrészt az emberek különbözőek annak tekintetében is, hogy az eszközeiket milyen módon tudják a céljaik elérésének szolgálatába állítani (Robeyns 2005, Gaspar 2007). Így a képességszemlélet alapvetően sokszínű szemlélet, többféle dimenzió bevonását igényli, amelyek ráadásul szubjektívek, egyediek, így nehezen mérhetőek. Alkire szerint a képességszemlélet alkalmazása egy társadalmi jelenségre a sokszínűség miatt inkább művészet, mint tudomány (Alkire 2007), és ha ezzel nem is értünk egyet, az kijelenthető: a beavatkozások képességszemlélet-alapú értékeléséhez a kvantitatív indikátorokat

⁸ Ez alatt azt értjük, hogy az indikátorok úgy vannak-e megtervezve, hogy valóban az érintettek lehetőségeinek bővülését kövessék nyomon (pl. számolnak az átváltási tényezőkkel).

mindenképpen ki kell egészíteni mélyebb, kvalitatív jellegű elemzésekkel. A „fejlődés” indikátorokkal történő mérésével kapcsolatos dilemma egyedül Pécs antiszegregációs programjában merül fel: „*Olyan indikátorok kidolgozása szükséges, mely szenzitívebb adatokat is vizsgálat tárgyává tesz, minőségi információkat is mérni képes, vagy olyan mutatókra, melyek a leszakadó városrészi folyamatokat épp indikatív módon jelzi, felhívja a figyelmet egy területre, a kialakulóban lévő problémákra azzal a céllal, hogy azt alaposabb elemzés tárgyává tegye*” (Pécs 141. o.).

Az indikátorok vonatkozásában tehát a következőket mondhatjuk: egyrészt nagyon sok indikátor eszközökhöz kapcsolódik, amelyek akár fontos mérőföldkövek is lehetnek egy kitűzött cél megvalósítása kapcsán, azonban nem annak tényleges hatásaira vonatkoznak. A potenciálisan a képességekhez kapcsolódó indikátorok pedig rövidtávon nem alkalmasak az eredményesség (azaz a képességek bővülésének) mérésére – ez azonban nem feltétlenül csak az indikátorokból következik, hanem abból, hogy a képességek halmazának bővülését igen nehéz indikátorokkal megragadni (ha egyáltalán meg lehet).

5. Következtetések

Kutatásunkban a haza megyei jogú városok antiszegregációs terveit elemeztük, kvalitatív tartalomelemzéssel egy képességszemlélet-alapú szegénységkezelési szempontrendszer alapján. Ebben az elemzési keretben különböző szakterületek (közgazdaságtan, szociológia, pszichológia, gazdaságföldrajz) vonatkozó ismeretei kerültek rendszerezésre, illeszkedve a képességszemlélet megközelítéséhez.

Elemzésünk során a legelső, ami nyilvánvalóvá vált számunka, hogy a hazai megyei jogú városok antiszegregációs tervei/programjai nagyon heterogének. Már a terjedelem tekintetében is nagyon nagy a szórás. A leghosszabb tervek 76 oldalas (Hódmezővásárhely), míg Debrecen antiszegregációs terve mindössze 4 oldal. A tervek részletessége kapcsán is ugyanez figyelhető meg. E heterogenitás ellenére mégis felfedezhetők bizonyos mintázatok mind az alkalmazott elemzési keret egyes kategóriái kapcsán, mind ezeken túlmutatóan. Az elemzési keretünkben használt kategóriák kapcsán elmondható, hogy:

- (1) A tervek többnyire felismerik azt, hogy a *pénzbeli és természetbeli támogatás* önmagában nem elegendő, azonban annak kérdése, hogy miként váljanak a szegregátumban élők *saját ügyeik tevékeny előmozdítójává*, rendszerint kidolgozatlan, leginkább címszavak, általánosságok szintjén jelenik meg. Így, bár elvileg hangsúlyozzák a tervek, hogy nem elég a szegényekre csupán passzív befogadóként tekinteni, lényegében mégis ezt teszik.
- (2) A *szegénységi csapda* felismerésével összefüggésbe hozható tényezők a tervek több mint felében egyáltalán nem, vagy nagyon áttételesen jelennek meg. A sze-

gényesség előzményeinek és következményeinek körkörös összekapcsolódása, a kilépés nehézsége és időtávjának hosszúsága a dokumentumok jelentős részében még mindig nem jelenik meg szempontként. A tervezők és döntéshozók azokban a tervekben sem kezdenek igazán semmit a problémával, amelyek esetében felismerik ennek jelentőségét a szegénységkezelésben. Ha vannak is valahol a szegénységi csapda megszüntetésére irányuló projektek, kezdeményezések, ezek az antiszegregációs tervekben explicit módon nem, vagy alig jelennek meg.

(3) A *mentális folyamatok figyelembe vételének* szempontja jószerivel nem jelenik meg a hazai megyei jogú városok antiszegregációs terveiben.

(4) Az *egyetiség* szempontja a tervek nagy részében megjelenik, leggyakrabban az eltérő területenként, eltérő városszerkezetenként jelentkező sajátos problémák, az etnikai csoportok (romák), és az oktatási rendszerben részt vevő gyermekek eltérő kompetenciái kapcsán. Az egyetiségre adott válasz tekintetében a tervek meglehetősen hasonlóak, és az érintett csoportjellezőkkel bíró szakemberek, civilszervezetek bevonását javasolják elméletben. Az azonban, hogy e javaslatok hitelesek-e, azaz ennek gyakorlati megvalósítását a tervezők és döntéshozók komolyan gondolják-e, kétséges – de ez már átvezet minket utolsó szegénységkezelési szempontunkhoz, az érintettek részvételéhez.

(5) Az *érintettek részvétele* kapcsán a tervek lényegesen nagyobb hangsúlyt helyeznek az intézményi és szakértői érintettek bevonására, mint a laikus érintettekére. A részvételnek a tervezők és döntéshozók szinte kizárólag instrumentális értéket tulajdonítanak, arra a fejlesztések zökkenőmentes keresztülvitele miatt van szükség, nem pedig a fejlesztések háttérében meghúzódó (azok alapját jelentő) célok és értékek megvitatásának és kijelölésének érdekében. Ráadásul a részvétel fontosságának elvi hangsúlyozása mellett a bevonás és részvétel konkrét megvalósulásáról keveset tudunk meg. Ez pedig megkérdőjelezi a tervezők és döntéshozók részvétellel kapcsolatos pozitív hozzáállásának őszinteségét. Továbbá annak veszélyét is felveti, hogy a részvétel fontosságát hangsúlyozó retorikát a gyakorlatban valójában a részvételből való kizárással párhuzamosan használják.

A fentiekén túlmenően kijelenthető, hogy a szegénységkezelés kapcsán általunk kulcsfontosságúnak vélt átváltási tényezők teljesen kimaradnak az antiszegregációs tervek többségéből. A dokumentumok gyakorlatilag egyáltalán nem foglalkoznak azzal, nem részletezik azt, hogy adott (például oktatási, munkaerő-piaci) program (eszköz) milyen feltételek mellett eredményezhetné a tényleges lehetőségek (képességek) halmazának bővülését az érintettek számára. Nincsenek elemezve tehát az átváltási tényezők és így az sem, hogy az eszközök hogyan válhatnak képességekké, így nyilvánvalóan az sem, hogy mit lehetne ezekkel az átváltási tényezőkkel kezdeni. (Ez alól csupán Hódmezővásárhely programja a kivétel, amely az oktatás tekintetében felveti e kérdéseket).

Szembetűnő továbbá a tervek „óvatossága”. A tervek olyan beavatkozási pontokat azonosítanak és olyan általános megfogalmazásokat használnak, amelyek alá szinte bármilyen elérhetőnek tűnő tevékenység, projekt besorolható a jövőben. Ennek következménye, hogy amennyiben az az antiszegregációs tervek célja, hogy azok pályázati pénzek hatékony bevonzóivá váljanak, erre legtöbb esetben alkalmasnak bizonyulhatnak. Kérdéses azonban, hogy ez a szemlélet alkalmas-e hatásos helyi antiszegregációs és szegénységkezelési programok kidolgozására. Ahogyan arra Pécs antiszegregációs programjában explicit utalást is találtunk, a projekt alapú tervezés eleve problematikus lehet a szegregáció elleni küzdelemben, és nem feltétlenül az eredeti célt segíti elő hosszú távon, még ha ez is lenne szándéka.

Különösen nehezé teszi az óvatos és általános megfogalmazások használata a tervek képességszemlélet alapján történő értékelését. Ahogyan azt az indikátorok kapcsán a tanulmányban részletesen is bemutattuk: a képességszemlélet pluralista jellegéből fakadóan a képességek bővülésével kapcsolatban nagyon nehéz ítéletet alkotni általános megfogalmazások, kvantitatív adatok alapján. Az egyes beavatkozások képességszemlélet-alapú értékeléséhez ezeket mindenképpen ki kellene egészíteni mélyebb, kvalitatív jellegű elemzésekkel. Ez pedig a tervekben nem történik meg.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a hazai megyei jogú városok antiszegregációs terveinek információs bázisa túlságosan szűk. Azokból rendre hiányoznak lényeges, a szegénységhez kapcsolódó okok és következmények mélyebb megértést elősegítő információk. Ez vélhetően komoly korlátként jelenik meg a szegregáció és szegénység problémáinak kezelése kapcsán – amennyiben a tervekben foglaltak megvalósításra kerülnek.

Felhasznált irodalom

- Alkire, S. (2007): Why the capability approach? *Journal of Human Development*, 6, 1, pp. 115–135.
- Alkire, S. – Qizilbash, M. – Comim, F. (2008): Introduction. In Alkire, S. – Qizilbash, M. – Comim F. (eds): *The capability approach*. Concepts, measures and applications. Cambridge University Press. Cambridge, pp. 1–25.
- Aschauer, W. – Málóvics Éva (2012): Az érdemtelen szegénység, mint társadalmi viszony. *Competito*, 11, 2, pp. 43–60.
- Babbie, E. (2008): *A társadalomtudományi kutatás módszertana*. Balassi, Budapest, pp. 350–380.
- Bajmócy Z. – Gébert J. (2014): Arguments for deliberative participation in local economic development. *Acta Oeconomica*, 64, 3, pp. 313–334.
- Bajmócy Z. – Gébert J. – Elekes Z. – Páli-Dombi J. (2016): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából. *Tér és Társadalom*, 30, 2, pp. 45–61.
- Clark, D. A. (2005): The capability approach: Its development, critiques and recent advances. *Department of economics*, University of Oxford, www.gprg.org/pubs/workingpapers/pdfs/gprg-wps-032.pdf. Letöltve: 2015. 02.02.

- Crocker, D. A. – Robeyns, I. (2010): Capability and agency. In Morris, C. W. (ed.): *Amartya Sen Cambridge Companion to Philosophy*. Cambridge University Press. New York, pp. 60–90.
- Európai Bizottság (2010): *Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. A bizottság közleménye, Brüsszel.
- Gaspar, D. (2007): What is the capability approach? Its core, rationale, partners and dangers. *The Journal of Socio-Economics*, 36, 3, pp. 335–359.
- Haushofer, J. – Fehr, E. (2014): On the psychology of poverty. *Science*, 344, 6186, pp. 862–867.
- Hausman, D. – McPherson, M. (1996): *Economic analysis and moral Philosophy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Juhász J. – Bajmócy Z. – Gébert J. – Málóvics Gy. (2015): Szegénység, képességek, lehetőségek. Szegénységkezelési szempontok Amartya Sen elméletének tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 62, 5, pp. 544–564.
- Ladányi J. (2005): *Szociális és etnikai konfliktusok*. Tanulmányok a piaccgazdasági átmenet időszakából (1987–2005.). Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- Ladányi J. – Szelényi I. (2004): *A kirekesztettség változó formái*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Lockwood, D. (1964): Social integration and system integration. In Zollshau, K. G. – Hirsh, H-W. (eds): *Explorations in Social Change*. Houghton Mifflin. Boston.
- Lund, C. – Breen, A. – Flisher, A. J. – Kakuma, R. – Corrigall, J. – Joska, J. A. – Swartz, L. – Patel, V. (2010): Poverty and common mental disorders in low and middle income countries: A systematic review. *Social Science & Medicine*, 71, 3, pp. 517–528.
- Málóvics Gy. – Mihók B. – Pataki Gy. – Szentistványi I. – Roboz Á. – Balázs B. – Nyakas Sz. (2014): Részvételi akciókutatással a társadalmi kirekesztés ellen: egy szegedi példa tanulságai. *Tér és Társadalom*, 28, 3, pp. 66–83.
- Mani, A. – Mullainathan S. – Shafir E. – Zhao J. (2013): Poverty Impedes Cognitive Function. *Science*, 08, pp. 976–980.
- NFGM (2012): *Városfejlesztési Kézikönyv*. Második, javított kiadás. Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, Területfejlesztésért és Építésügyért Felelős Szakállamtitkárság, Budapest.
- Nussbaum, M. C. (2011): *Creating capabilities: The human development approach*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Peterson, C. – Maier, S. – Seligman, M. E. P. (1993): *Learned helplessness: A theory for the age of Personal control*. Oxford University Press, New York.
- Robeyns, I. (2005): The capability approach: A theoretical survey. *Journal of Human Development and Capabilities*, 6, 1, pp. 93–117.
- Robeyns, I. (2006): The capability approach in practice. *The Journal of Political Philosophy*, 14, 3, pp. 351–376. o.
- Ruggeri Laderchi, C. (1997): Poverty and its many dimensions: The role of income as an indicator. *Oxford Development Studies*, 25, 3. pp. 345–360.
- Sen, A. K. (1995): *Inequality reexamined*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Sen, A. K. (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Európa Könyvkiadó, Budapest.

- Sen, A. K. (2008): Capabilities, lists, and Public reason: Continuing the conversation. *Feminist Economics*, 10, 3, pp. 77–80.
- Sen, A. K. (2012): The reach of social choice theory. *Social Choice and Welfare*, 39, 2–3. pp. 259–272.
- Shekhawat, P. S. (2011): Positive Psychology and Amartya Sen: From capabilities to Well-being. *Amity Journal of Applied Psychology*, 2, 1, pp. 69–72.
- Smith, S. C. – Todaro, M. P. (2012): *Economic development*. Addison-Wesley, Boston.
- Unwin, T. (2004): Beyond budgetary support: Pro-poor development agendas for Africa. *Third World Quarterly*, 25, 8, pp. 1501–1523.
- Vohs, K. D. (2013): The Poor's Poor Mental Power. *Science*, 341, 6149, pp. 969–970.
- World Bank (2015): *World Development Report: Mind, Society and Behaviour*. World Bank Group, Washington.

Kinek a részvétele? Mélyszegény társadalmi csoportok valós részvételi lehetősége a helyi fejlesztési döntésekben

Málóvics György – Juhász Judit – Méreiné Berki Boglárka – Tóth Janka

A képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztésben a deliberatív részvétel alapvető fontosságú mind normatív (célok kijelölése), mind pedig instrumentális (hatékonyabb döntések) szempontból. A deliberatív részvétel azonban nem csak a képességszemlélet sajátja. Az a fejlesztéspolitikai, politológiai, ökológiai közgazdaságtani stb. szakirodalomban évtizedek óta számos publikáció, vita tárgya. Nem véletlen, hogy mára a részvételnek számos olyan konkrét, gyakorlati formája és technikája létezik, amelyek arra használhatóak, hogy az érintetteket bevonhassuk a helyi fejlesztési, településpolitikai döntéshozatalba.

Tanulmányunkban e részvételi formák közül azokkal foglalkozunk, amelyek egy-egy helyi fejlesztési döntés esetén próbálják meg biztosítani a deliberatív részvételt olyan módon, hogy ezeket a „tervezői oldal” kezdeményezi (azaz ezek „részvételre invitáló” folyamatok). Emellett ezek a helyi fejlesztési döntések megalapozása kapcsán a részvétel „jó gyakorlatainak” tekinthetők, lévén rendelkeznek azon tulajdonságokkal, amelyek megléte elviekben elősegíti az érintettek érdemi részvételének megvalósulását.

E folyamatokat is egy speciális szempontból értékeljük, nevezetesen: mennyiben képesek ezek a mélyszegény érintettek érdemi részvételének elősegítésére? Elemzésünk során a vonatkozó szakirodalmi eredményeket kiegészítjük egy helyi szintű, hat éve folyamatban lévő részvételi akciókutatási (RAK) folyamat tapasztalataival.

Következtetésünk, hogy az elemzett deliberatív részvételi folyamatok nagyban szolgálhatják a helyi szintű társadalmi részvétel ügyét. Számtalan olyan tényező is feltárható azonban, amelyek kétségessé teszik, hogy ezek érdemben elősegítik-e a mélyszegénységben élő érintettek érdekeinek, értékeinek megjelenését a helyi fejlesztések, fejlesztéspolitika kapcsán. Azaz e folyamatok nem „ártatlanok”, reflektálatlanul alkalmazva a társadalmi részvétel mellett a kizárás eszközei is lehetnek egyben. Amennyiben a helyi fejlesztéspolitika számára fontos a mélyszegény érintettek jelenléte és szempontjaik becsatornázása, akkor a társadalmi részvételt képessé tételként (is) szükséges értelmezni.

Kulcsszavak: helyi fejlesztések, társadalmi részvétel, mélyszegény érintettek, roma közösségek

1. Bevezetés

A társadalmi részvétel kérdésköre az elmúlt évtizedekben nem csak a fejlesztéspolitika fókuszába került be, de a szakirodalomban is intenzíven tárgyalt téma. Napjainkra a szakirodalom meghatározott számos elvet, szempontot a részvételi folyamatok vonatkozásában, amelyeknek teljesülnie kell ahhoz, hogy a helyi fejlesztési döntések során az érintettek érdemi részvétele megvalósulhasson. Ezen elvek és szem-

pontok alapján (figyelembevételével) létrejött számos konkrét részvételi technika, amelyeket kifejezetten úgy alakítottak ki, hogy döntéshozói szándék esetén érdemi részvételt biztosítsanak az érintetteknek a helyi fejlesztési döntések esetében. Ugyanakkor a társadalmi részvétellel kapcsolatos konkrét terepi tapasztalatok alapján az, hogy a társadalmi részvételnek tulajdonított előnyök a gyakorlatban ténylegesen megvalósulnak-e, messze nem egyértelmű (Gregory 2000, Monno–Khakee 2012, Cooke–Kothari 2001, Kesby 2005).

A helyi fejlesztések során gyakran olyan részvételi folyamatokkal találkozunk, amelyeket a tervezői oldal kezdeményez (az érintetteket meghívják és nem ők kényszerítik ki a részvételüket). A részvételi folyamatok általában konkrét ügyekhez kapcsolódnak (pl. helyi tervek megalkotása, projektötletek társadalmi vitája), így ezek zárt végűek. Az alkalmazott technikák egy része (pl. közmeghallgatás, lakossági fórum) nagyon korlátozott hatalmat ad az érintettek kezébe, és a deliberációnak nemigen kínálnak teret. Számos technikát (pl. állampolgári tanács, konszenzus konferencia, 21. századi városgyűlés, vitázó közvéleménykutatás) azonban úgy alakítottak ki, hogy azok a deliberáció lehetőségét és az érintettek érdemi beleszólását biztosítsák az elmúlt évtizedekben kikristályosodott szempontok és elvek alkalmazásával. A részvétellel kapcsolatos igazi kérdés pontosan az, hogy ezen technikák (és így a részvétel hatékonyságát biztosító szempontok és elvek) gyakorlati alkalmazásának milyen hatásai és korlátai lehetnek.

Jelen tanulmány kutatási kérdése ennek megfelelően az, hogy: *A deliberatív részvételt elviekben jó minőségben biztosító részvételi folyamatok vajon alkalmassak-e arra, hogy segítségükkel a helyi lakosok lehető legszélesebb köre hallassa hangját, vagy csak a városlakók egy szűkebb körének véleményének megismeréséhez, esetleg konszenzusához vihetnek közelebb, miközben egyes csoportok továbbra is hang nélkül maradnak?*

Tanulmányunkban először kijelöljük elemzésünk határait, majd reflektálunk az elméletben érdemi részvételt biztosító részvételre invitáló, zárt végű (projektközpontú) részvételi folyamatokra abból a szempontból, hogy azok mennyiben képesek a mélyszegény érintettek érdemi részvételének biztosítására a helyi fejlesztési döntések kapcsán. Értékelésünket elsősorban elméleti aspektusból tesszük meg, amit kiegészítünk egy hat éve tartó részvételi akciókutatási (RAK) folyamat tapasztalataival, megfigyeléseivel.

A RAK lényege, hogy társadalmi problémák érintettjei együttműködnek a kutatókkal kifejezetten annak érdekében, hogy az adott társadalmi problémákkal kapcsolatban pozitív társadalmi változásokhoz járuljanak hozzá (Málovics et al. 2014). Az említett RAK folyamatban Szegeden 2011 eleje óta működünk együtt a helyi cigányság egyes képviselőivel, számos helyi, mélyszegény, szegregált, underclass körülmények közt élő családdal¹, illetve önkéntessel. A folyamat egyes részleteit több korábbi publikációban is bemutattuk – a kezdeti fázisok leírásától kezdve (Málovics

¹ Azt, hogy mit értünk „underclass körülmények” alatt, később alaposabban definiáljuk.

et al. 2011, Szentistványi et al. 2012) egészen a folyamat helyi településpolitikai vonatkozásaival kapcsolatos frissebb fejleményekig (Málovics et al. 2014). Az együttműködés célja a helyi cigányság életkörülményeinek javítása, az érintettek aktív szerepvállalása mellett – a mélyszegény családok képessé tétele.

Munkánk során résztvevői megfigyelést is folytatunk – jelen tanulmányban saját tapasztalataink megjelenítésekor elsősorban ennek tapasztalataira hagyatkozunk. A módszer más adatgyűjtési technikákkal szemben lehetőséget biztosít arra, hogy nem csak (sőt: nem elsősorban) az elmondott információk, hanem az emberek viselkedésének megfigyelése révén is szerezzünk adatot (Letenyei 2005). A folyamat során így mi kutatók felfedezőnek is tekintjük magunkat. A résztvevői megfigyelés legfontosabb eszköze a terepmunkanapló: ami „nincs leírva, az nincs”, így a szerzők közül többen tereptapasztalataikról naplót vezetnek. Naplóírás során törekszünk arra, hogy megfigyeléseinket „melegében” írjuk le, megőrizve sok friss élményt. Az is előfordul, hogy emlékeink nem a napló megírásakor, hanem később jutnak eszünkbe, ilyenkor kiegészítjük az addig feljegyzetteket. Írás során figyelünk arra, hogy kommentárjaink és értelmezéseink ne keveredjenek össze a tereptapasztalatokkal. Az érintettekkel való aktív kapcsolataink révén szinte minden nap készítünk feljegyzést.

2. Az elemzés lehatárolása – társadalmi részvétel, helyi fejlesztések, mélyszegény érintettek

A társadalmi részvétel nagyon sokféle formát ölthet céljait, eszközeit, kezdeményezőit tekintve (Stirling 2008, Csanádi et al. 2010, Reisinger 2009, Kiss 2015, Málovics et al. 2015). E sokszínűség következtében jelen tanulmánynak semmi esetre sem lehet célja, hogy általában a társadalmi részvétel, vagy annak általában vett eszközeinek értékelésére vállalkozzon – mindenképpen fontos annak lehatárolása, hogy a társadalmi részvétel halmazán belül mi az, amivel foglalkozunk.

2.1. Részvételre invitáló jellegű, érdemi részvételt biztosító, zárt végű részvételi folyamatok és helyi fejlesztési döntések

Jelen tanulmány azon részvételi folyamatok értékelésére vállalkozik, amelyek:

1. részvételre invitáló jellegűek;
2. rendelkeznek azon jellemzőkkel, amelyek az érdemi részvétel biztosításához a szakirodalom szerint szükségesek;
3. zárt végűek (projektközpontúak).

(1) A társadalmi részvétel lehet egy olyan folyamat, amikor az állampolgárok, illetve azok szervezetei és mozgalmi kikényszerítik, hogy hangjuk eljusson a politikai döntéshozókhoz, véleményük megjelenjen a politikai döntésekben – ilyenkor a részvétel terei ún. szerzett terek (Gébert 2015). *Részvételre invitáló jellegű* folyamatról beszélhetünk, amennyiben annak kezdeményezője valamilyen döntési hatalommal felruházott szervezet (pl. helyi önkormányzat) – azaz a közvetlen érintetti résztvevők a folyamatba mintegy „felülről” kerülnek bevonásra².

(2) Minőségét tekintve a részvétel a manipulatívótól az *érdemi részvételig* terjedhet (Csanádi et al. 2010). Előbbi esetén a cél az érintettek meggyőzése, a döntések „látszat” részvételi folyamatok általi legitimálása. Az érdemi részvétel kérdése több irányból megközelíthető. Arnsteini (1969) értelemben ezek a valódi részvétel fokozatai a részvétel létráján, amelyek hatalommal ruházzák fel a korábban hatalommal nem rendelkezőket a döntéshozatali folyamatban. Sen (2003) megközelítését alapul véve az érdemi beleszólás nem csak a libertariánus értelemben vett szabadságot (a korlátozás hiányát) foglalja magában, hanem azt a lehetőséget, hogy a beleszólási joggal élni is lehessen (pl. egy terminusokkal átszőtt vitaanyag során a laikusoknak szinte lehetetlen bekapcsolódnuk a vitába még akkor is, ha azt számukra semmi nem tiltja). Gaventa (2006) alapján mindezt azzal lehet kiegészíteni, hogy a valódi részvétel nem egyszerűen egy előre adott térben történő cselekvési lehetőség, hanem annak szabadsága is, hogy alakíthatjuk, módosíthatjuk a részvétel kereteit.

Ahogy már említettük, a szakirodalomban az elmúlt évtizedekben ki-kristályosodtak azon szempontok, elvek, amelyek együttes alkalmazása esetén az érdemi részvétel ténylegesen megvalósítható (Crosby 1995, Elliott 2005, Pataki 2007, Slocum 2003, Lukensmeyer 2005):

- *Közvetlen állampolgári részvétel.* A folyamatok során a kezdeményezők közvetlenül igyekeznek bevonni az érintett lakosságot a döntéselőkészítésbe. Fontos, hogy ezek állampolgári szerepekre ösztönözzenek (Vatn 2009) – azaz a közügyekről gondolkodó, eszmét cserélő, vitára és érdekeik, értékeik felülvizsgálatára nyitott állampolgárként kezelik és szólítják meg a lakosokat, nem pedig előre meghatározott érdekek (és felek) közt keresnek kompromisszumot.
- *Megvitató, deliberatív jelleg.* A folyamatok teret adnak a résztvevőknek az adott probléma csoportos megvitatására.

² Az, hogy a részvételre invitáló folyamatokat szembeállítjuk a kikényszerített részvétellel, egy mesterseges és nagyban leegyszerűsítő szembeállítás. Valós helyi fejlesztési folyamatok esetén elképzelhető, hogy a folyamat invitálással indul, de a helyi érintettek kisajátítják, illetve kihasználják saját céljaikra – vagy éppen fordítva: valamilyen folyamat állampolgári kényszerítésre indul, majd kooptálják főntről, s invitáló jelleggel folytatódik. Az ilyen típusú dinamikus részvételi folyamatok elemzése túlmutat tanulmányunkon.

- *Kiegyensúlyozottság – manipuláció kontrollja.* A folyamatok kifejezetten törekszenek arra, hogy a megvalósítás során az adott döntéssel kapcsolatos összes álláspont megjelenhessen, ennek érdekében ezt szolgáló mechanizmusokat is intézményesítenek. Fontos, hogy a módszer ne legyen manipulálható, „elfogulatlan”, „kiegyensúlyozott” legyen.
- *Kompetenssé tétel.* A folyamatok szervezői törekszenek a részt vevő állampolgárok kompetenssé tételére az adott döntéssel kapcsolatban.
- *Valós tét.* A folyamatok valós közpolitikai döntésekhez kapcsolódnak, megteremtik a kapcsolatot a politikai döntéshozatal és döntéshozók, illetve a folyamat és annak eredményei közt.
- *Közösségi tovagyűrűző hatások.* A folyamatok hatásai nem állnak meg az adott folyamatok határainál, hanem megteremtik a kapcsolatot a helyi közösséggel a médián keresztül, illetve közvetlenül.

(3) Végül fontos hangsúlyozni, hogy az általunk elemzett részvételi folyamatok „projektközpontúak”, egy-egy fejlesztési döntés előkészítésére, illetve (helyi) fejlesztési stratégiák/irányok kijelölésére szolgálnak, és mint ilyenek, *zárt végűek* (Stirling 2008). Azaz egyszeri módon, valamely konkrét kérdés kapcsán támogatják a politikai döntéshozatalt.

Bár az elemzés korlátainak fenti lehatárolása alapján az elemzett részvételi folyamatok köre szűknek tűnhet, megítélésünk szerint a helyi fejlesztéspolitika számára elemzésünk mégis releváns. Olyan részvételi folyamatokat értékelünk ugyanis, amelyeket a döntéshozók ténylegesen alkalmazhatnak, amennyiben a helyi fejlesztéspolitika során ténylegesen jelen van a társadalmi részvétel elősegítésére törekvő politikai szándék. Azon túlmenően, hogy ezek a folyamatok képesek a döntéshozók kezdeményezésére érdemi részvételt biztosítani a fejlesztési döntésekben, alkalmazásuk idő- és költségigénye összhangban van a helyi gazdaságfejlesztési döntések időtávjával. Ha például e módszerek költségigényét összevetjük például nagyobb EU-s fejlesztési projektek volumenével, ezek kommunikációs költségeivel, vagy éppen a hazai megyei jogú városok költségvetésének nagyságrendjével, akkor alkalmazásuk irreálisnak semmi esetre sem tekinthető. Tipikusan ilyen módszerek például egyes több évtizede a gyakorlatban is tesztelt részvételi technikák, mint például az állampolgári tanács, a konszenzus konferencia, a 21. századi városgyűlés vagy a vitázó közvéleménykutatás (Slocum 2003, Pataki 2007, Málóvics et al. 2015).

Elemzésünknek a fenti folyamatokon és módszereken kívül van egy elvontabb síkja is, amely a szakirodalomban hosszú idő alatt kikristályosodó, érdemi részvételt elősegítő elvek alkalmazásával kapcsolatos. A tanulmányunkban elemzett részvételi folyamatok vizsgálata ugyanis az azok mögött megjelenő elvek és szempontok gyakorlati alkalmazhatóságára, „terepen” történő megjelenésére való reflexió is egyben.

2.2. Mélyszegénység társadalmi csoportok

Elemzésünk nem a felvázolt jellemzőkkel bíró részvételi folyamatok általában vett értékelésére irányul – erről magyarul lásd Szántó (2012) és Kiss (2015) –, hanem kifejezetten az alábbi szempontra: *Vajon az ilyen folyamatok alkalmasak arra, hogy segítségükkel a helyi lakosok lehető legszélesebb köre hallassa hangját”, vagy csak a városlakók egy szűkebb körének véleményének megismeréséhez, esetleg konszenzusához vihetnek közelebb, miközben egyes csoportok továbbra is hang nélkül maradnak?*

A szegénység jelenségének megragadása számtalan módon történhet. Meghatározható az érintettek saját értékelése alapján (megkérdezve őket) és attól függetlenül, különböző statisztikai mutatószámokra alapozva (elméleti megfontolások alapján), beszélhetünk relatív (Nándori 2014, Meyer–Sullivan 2012) vagy abszolút szegénységről (Nándori 2014, Smith–Todaro 2012), lehet valaki szegény tartósan vagy átmenetileg.

Az egydimenziós megközelítések az életvitel egyetlen aspektusára fókuszálnak, többnyire a jövedelemre vagy a fogyasztásra. A szegénység azonban nem pusztán az anyagi javak hiánya, annál jóval több. Az egyszerűsítések árnyalásaként megjelentek a szegénységet multidimenzióális nézőpontból megközelítő szemléletek.

Amartya Sen rámutat, hogy a javak vagy másként „eszközök” nem egyenlő mértékben, objektíven fontosak a társadalom minden tagja számára, azok jelentősége számos más körülménytől, ún. átváltási tényezőtől függ, melyek személyesek vagy akár társadalmiak is lehetnek (Bajmócy–Gébert 2014). Az értékelés legfőbb tere itt a képességek tere, mely lehetőséget teremt arra, hogy olyan életet éljünk, melyet jó okkal értékesnek tartunk (Sen 2003).

Mélyszegény társadalmi csoportok alatt éppen ezért multidimenziós megközelítésben azokat a csoportokat értjük, amelyek mind jövedelmük alapján, mind képességeiket (Sen 2003) tekintve kétséget kizárólag a társadalom peremére szorult, a társadalom legrosszabb helyzetben lévő csoportjai, akik bizonyosan mindegyik szegénységi mérőszám/definíció alapján beletartoznak a mélyszegénységi kategóriába.

Az elemzés során megjelenő terepi tapasztalataink pedig kifejezetten a mélyszegény, helyi *underclass-nak tekinthető roma közösségekkel* kapcsolatos megfigyeléseinken alapulnak. Egyetértünk ugyanis Ladányival és Szelényivel (2004) abban, hogy a hazai kontextusban a mélyszegény, szegregátumokban élő roma közösségek rendelkeznek az *underclass-ra* vonatkozó jellemzőkkel:

- E közösségek földrajzilag elkülönülten élnek a többségi társadalomtól, etnikailag gyakorlatilag teljesen homogén „gettókban” (cigánysorokon, cigánytelepeken), amelyek még azon roma családok lakhelyétől is elkülönülnek, amelyek anyagilag egy picit jobb helyzetben vannak;
- a többségi társadalom e csoportokat/közösségeket gyakran kívülállónak, nemkívánatosnak, haszontalannak tartja, mert úgy ítélik meg, hogy ők nem járulnak hozzá a társadalom „fejlődéséhez” hanem segélyeken élnek, élőködnek; illetve
- az ilyen helyzetben lévő családok gyermekei nagy valószínűséggel beleragadnak ebbe a helyzetbe – azaz a mobilitás e helyzetből kifelé meglehetősen alacsony szintű, e helyzet ilyen értelemben egy „csapdahelyzet”.

Terepi tapasztalataink tehát nem önmagában a mélyszegénységhez, mint a javak és képességek nagyfokú hiányához, hanem kifejezetten a fenti jellemzőkkel jellemezhető közösségekhez kapcsolódnak. Így itt a mélyszegénység mellett a társadalmi részvételre való valós lehetőséget (képességet) befolyásolja még:

- *Területi szegregáció.* Ennek hatását az integrációs elméleteken (Farkas 2008, Farkas 2012) keresztül érthetjük meg. A társadalmi integráció két oldalát különböztethetjük meg: a szociális és a rendszerintegrációt. A szociális integráció a családhoz, ezen keresztül a rokonsági hálózathoz, szomszédsághoz, lakókörnyezethez, baráti kapcsolatrendszerhez kötődik. A rendszerintegráció a szélesebb, az előbbieken túli relációkon kívüli közösségi normák, szokások elsajátításához kapcsolódik, melynek főbb terepei a különböző társadalmi intézmények, szervezetek. Ha egy közösség szegregált térbeli (és társadalmi) értelemben, de erős belső integrációval jellemezhető, akkor az hozzájárulhat ahhoz, hogy a fentebb említett kisközösségi életvilágok partikuláris (a többségitől eltérő) értékekre, szabályokra, életstratégiákra, normákra épüljenek (Farkas 2012), amelyeket a szakirodalom egyértelműen a mélyszegény, szegregált lét következményének tekint, és egyes források (Ladányi–Szelényi 2004, Pálos–Binder 2009) a szegénység kultúrája névvel illetnek. E közösségeket így gyakran sajátos, a többségi társadalométól eltérő miliő jellemzi, azoknak megvannak a saját – a többségi társadalométól nagyban eltérő – problémái.
- Azok a *súlyos előítéletek*, amelyekkel e csoportok a többségi társadalom részéről szembesülnek. Elmondható, hogy Magyarországon a legelutasítottabb etnikai csoport a cigányság (Fábián–Sik 1996). Csepeli és szerzőtársai (1998) reprezentatív felméréséből kiderül, hogy a romákkal szemben alkalmazott pozitív diszkrimináció (pl. roma ösztöndíjak) nagyfokú elutasí-

tásra talál a többségi társadalom részéről. Megállapítják továbbá, hogy több mint kétszer annyian fogadják el azt a nézetet, hogy a cigányok közül sokan azért nem dolgoznak, „mert segélyekből élnek”, mint azt, hogy azért, „mert nem kapnak munkát”. Kutatásukból kiderül, hogy a csoportjellemzésre leggyakrabban használt tulajdonságok listájának élén szerepelnek a „lusta” és az „erőszakos” jellemzők, illetve a cigányság bűnözésével kapcsolatos negatív érvek („a vérükben van”). Az identifikációs kihívások, a mindig jelenlévő lehetőség, hogy előítéletek vagy diszkrimináció áldozatai lehetnek, illetve annak tudata, hogy társas identitásukat mások leértékelik vagy negatívan értékelik (Pálos 2010), gátat szabhatnak a társadalmi részvétel folyamatába történő bekapcsolódáskor. (A romákat sújtó előítéletekről lásd még: Fábíán–Erős 1996, Csepeli et al. 1997, Erős 1998, Székelyi et al. 2001, Binder 2011, Rixer 2015)

Mind a mélyszegény, mind pedig a szegregált, underclass körülmények közt élő roma közösségek sokfélék, ahogyan ezek tagjai is. A szakirodalom, illetve saját tapasztalataink alapján azonban úgy gondoljuk, hogy léteznek olyan tendenciák, amelyek e csoportok és tagjaik vizsgált részvételi technikákból való kimaradásuk irányába hatnak. A továbbiakban e tendenciákat vizsgáljuk meg: azokat a tényezőket, amelyek azt befolyásolják, hogy e csoportok és tagjaik mennyiben lehetnek képesek a helyi fejlesztések érintettjeként részvételi folyamatokba bekapcsolódni. Elemzésünk során egyrészt általában a mélyszegénységgel, mint az anyagiak és képességek (valós lehetőségek) hiányával kapcsolatban reflektálunk a részvételt korlátozó tényezőkre az elemzett technikák jellemzőire vonatkozó szakirodalom, a mélyszegény lét szociológiai és pszichológiai szakirodalma, valamint a csoportos kvalitatív kutatási technikák szakirodalma alapján. Másrészt terepi tapasztalataink alapján ezt az elemzést a mélyszegénység egyik „minősített” hazai megjelenési formája, a területileg szegregált, mélyszegény, roma közösségek kapcsán tesszük meg. Azaz az elemzés kiegészül a területileg szegregált létből és az ebből fakadó partikuláris életvilágokból, valamint előítéletekből (elnyomásból) fakadó, hazai városi kontextusban megfigyelt tényezőkkel.

3. Helyi fejlesztési döntéseket támogató részvételi technikák és a mélyszegény társadalmi csoportok részvétele

A hazai szakirodalom igen kevéssé reflektál a mélyszegény érintettek társadalmi részvételének korlátaira, bár ez nem jelenti azt, hogy egyáltalán nem jelennek meg társadalmi részvétellel kapcsolatos kritikai gondolatok (Bajmócy–Gébert 2014, Csánádi et al. 2010, Földi 2009, Tóth–Göncz 2009, Reisinger 2009, Gáspár et al. 2014, Jávor–Beke 2013). Ugyanakkor ezek megjelenése jellemzően tényleg csak felsorolás és utalásszerű, mint például, hogy a társadalmi részvétel „*parciális érdekek ér-*

vényesítéséhez vezethet, a kizárás eszközévé válhat (amennyiben bizonyos, több erőforrással rendelkező csoportok „bekerülnek”, mások pedig kimaradnak a döntéselőkészítésből).” (Csanádi et al. 2010, 20. o.), a létező hatalmi, társadalmi, gazdasági aszimmetriák a részvételi folyamatban is újratermelődnek (Gébert et al. 2016), vagy, hogy a társadalmi részvétel csapdája az elitizmus (Földi 2009). Egyáltalán nincsen azonban feltárva az, hogy a veszélyek/korlátok hogyan, milyen mechanizmusok eredményeképpen jelentkeznek.

A társadalmi részvétel *nemzetközi kritikai szakirodalma* lényegesen színe-sebb képet mutat. Ahogyan Gregory (2000) fogalmaz: „*A közösségi részvétel megnyerte a szavak háborúját, de e retorika mögött valós sikere már kevésbé evidens*” (Gregory 2000, 180. o.). Azaz: nincs rá garancia, hogy nem tátong szakadék a részvétel elmélete és gyakorlata közt, sőt, egyes kutatások ezt megerősíteni látszanak (Monno–Khakee 2012).

A fejezetben először a „*részvétel zsarnoksága*” koncepció (Cooke–Kothari 2001) által Észak–Dél viszonylatban megfogalmazott kritikákat vonatkoztatjuk az elemzésünk tárgyát képező részvételi folyamatokra. Ezután az elemzett részvételi folyamatok jellemzőire vonatkozó szakirodalom, a mélyszegény lét szociológiai és pszichológiai szakirodalma, valamint a csoportos kvalitatív kutatási technikák szakirodalma alapján is megvizsgáljuk, hogy mennyiben képesek a tanulmányunk fókuszát képező részvételi folyamatok a mélyszegény társadalmi csoportok érdemi részvételének biztosítására. Mindezen általános felvetésekre folyamatosan reflektálunk a korábban említett részvételi akciókutatási folyamat alapján, így helyezve ezeket hazai kontextusba.

3.1. A részvétel zsarnoksága és a mélyszegény érintettek részvétele

A társadalmi részvétellel kapcsolatos kritikák tekintetében nemzetközileg a Cook és Kothari (2001) által szerkesztett tanulmánygyűjteményben tárgyalt „*tyranny of participation*” (részvétel zsarnoksága) kifejezés már-már szállóige lett. E kritika egyrészt azért lényeges, mert ez nem a „*sekélyes*”, vagy éppen manipulatív célú részvételt elemzi kritikusan, hanem az elkötelezett, „*mély*” részvételi folyamatokat. Másrészt pedig, mert ez tekinthető a társadalmi részvétellel foglalkozó kritikai szakirodalom alapművének.

A nemzetközi fejlesztési folyamatokban Észak–Dél viszonylatban alkalmazott, részvételen alapuló vidékértékelés (participatory rural appraisal – PRA) módszerének alkalmazása során létrejött tapasztalatok (Hickey–Mohan 2004), azaz a déli országokban sokszor külső, északi fejlesztő ügynökségek által megvalósított, top-down jellegű, zárt végű folyamatok kritikáját nyújtja számunkra. A koncepció arra hívja fel a figyelmet, hogy a hatalom jelen van a részvételi folyamatok esetében is. Ez több lényeges formában megnyilvánul (Kesby 2005, Hickey–Mohan 2004):

1. A társadalmi részvétel egyes körökben (pl. nemzetközi fejlesztések esetén) olyan mértékű legitimitációval bír, hogy az „domináns ortodoxiává” vált, így kizár más vizsgálódási és beavatkozási módokat (*technikák zsarnoksága*).
2. A részvétel ahelyett, hogy feltárná a helyi tudást, éppen annak elnyomásának irányába hathat (*csoport zsarnoksága*). Ennek oka, hogy a részvételi folyamatok jellemzően a csoportkonszenzust részesítik előnyben a disszenzussal szemben. Így részvételi tudásként tekinthetnek olyan kimenetekre, amelyek valójában maximum domináns csoportnormáknak tekinthetők – azaz a konszenzusorientált részvételi folyamatok elnyomhatják a kisebbségi tudást, véleményeket. E jelenséget súlyosbítja, hogy a részvételre „értéksemleges” eszközként tekintünk, holott a létrejövő tudást alapvetően befolyásoló alkalmazott technikák (érzékenyen vezetett/moderált csoportos beszélgetések, a „nyugodt” (relaxed) megközelítés) az északi szakértők nézőpontját, értékeit, prioritásait tükrözik. Ez a *részvétel depolitizáló hatása*: ahelyett, hogy a problémákra politikai ügyekként tekintenénk, „értéksemleges” eljárással megoldandó technikai problémaként kezeljük őket.
3. Az elméletileg elfogulatlanságot, kiegyensúlyozottságot elősegítő facilitátorok sokszor domináns szereplők, akik meghatározzák azt, hogy mi és hogyan ismerhető meg a folyamat során (*döntéshozatal és kontroll zsarnoksága*). Ez különösen problematikus, ha a hierarchikus viszonyok következtében a fejlesztések alanyainak tekinthető helyi résztvevők magukra alsóbbrendű tudással rendelkező szereplőkként tekintenek a „nagy tudású” fejlesztési szakemberekhez képest (Cooper et al. 2013).
4. A részvételi folyamatok során a szubjektivitás az adott hatalmi viszonyok között jön létre. A részvétel ténye és diskurzusa erőteljesen irányítja az adott részvételi térben létrejövő viselkedési, reflexiós, reprezentációs és cselekvési lehetőségeket, a résztvevők bekerülnek a részvétel által létrejövő diskurzusok és gyakorlatok hitelesítésébe. Akik részt vesznek a folyamatban, azok egy *masterséges részvételi térben* vesznek részt, amelyben semmi garancia nincs arra, hogy „önmagukat adják”.
5. A részvételi technikák és folyamatok a *“helyi”-re koncentrálnak ahelyett, hogy a szélesebb, nagyobb léptékű társadalmi-gazdasági struktúrákból (is) fakadó elnyomást is elemeznék*. Alkalmazásuk így elfedheti a szélesebb elnyomó struktúrákat, sőt, a részvétel és beleszólás tényleges lehetőségének imitálása által hozzájárul azok legitímálásához. Azaz előfordulhat, hogy egy részvételi folyamat eredményeképpen egy adott helyi fejlesztés (pl. a helyi termelői piac átalakítása) átlátható, részvételi, demokratikus módon valósul meg olyan módon, hogy a leginkább a helyi közösség peremére szorult csoportok szempontjai is megjelennek, ez azonban nem jelenti azt, hogy a részvételi folyamat általában is foglalkozna azzal: miért és hogyan jön létre az elnyomás, egyenlőtlenség és marginalizáció, és ezzel mit lehetne kezdeni.
6. Végül a társadalmi részvételi technikák csupán adott döntésekben igyekeznek a helyiek részvételét biztosítani, nem eredményezik a helyiek

érdemi képessé tételét és az adott döntésen túlmutató részvételi lehetőségeiket. Azaz nem törekednek arra, hogy az érintettek „ágens”-ként lépjenek fel a későbbiekben, azaz saját sorsuk aktív alakítójává váljanak (Sen 2003). Ez ugyanis nem egy-egy fejlesztési projekt eredménye, hanem egy hosszabb távú folyamat.

3.2. A részvétel zsarnoksága és a mélyszegény érintettek részvétele a részvételre invitáló, érdemi részvételt biztosító, zárt végű helyi részvételi folyamatok esetében

A csoport zsarnoksága kapcsán kifejtett kritika szerint a társadalmi részvételi folyamatok jellemzően konszenzus-orientáltak, a kifinomultabb technikák jellemzően középosztály által alkalmazott/ismert kommunikációs formákat/technikákat alkalmaznak. Márpedig a mélyszegény érintettek kevésbé képesek a középosztály számára „otthonos” részvételi tereket ugyanolyan hatékonyan használni, mint azon csoportok, akik (és akik számára) e tereket eredendően létrehozták – azaz az ilyen módszerek nem feltétlenül képesek áthidalni a „társadalmi távolságokat” (Gáspár et al. 2014), így a mélyszegény csoportok (véleményének) elnyomásához vezethetnek.

A jelenséget megfigyeltük tereptapasztalataink során is: a középosztály által használt kommunikációs technikák túlzott formalitása elidegenítheti a kommunikációs folyamatától a mélyszegény, szegregált körülmények közt élő roma embereket, a két csoport által használt kommunikációs formák eszközrendszere nagymértékben különbözhet ugyanis egymástól. Például az interjúkészítés során általánosan használt technikák (jegyzetek készítése, hangrögzítés, képi rögzítés), melyek a társadalmi részvételi folyamatok során is gyakran használatosak, a mélyszegény csoportok számára nem megszokott, ismeretlen módszerek, melyek bizalmatlanságot ébresztenek, így használatuk riasztóan hathat. A részvételi technikák használatát szintén megnehezíti, hogy az ezekben gyakran használt eszközök (pl. folyamatábrák, összefoglalók és jegyzetek, írásbeli előkészítő anyagok, visszacsatolások) mind olyan módszerek, amelyek használatában az érintettek nem mozognak otthonosan.

További korlátozó tényező lehet még e ponton a nyelvhasználat. Bodorkós és Pataki (2009), illetve Szombati (2011) szintén RAK megfigyelések alapján ezzel kapcsolatban a peremre szorult csoportok retorikai készségeinek hiányosságairól és az önkifejezéshez szükséges önbizalom hiányáról írnak a részvételi tervezés kontextusában. A mi megfigyeléseink is hasonló irányba mutatnak, tulajdonképpen ezen megfigyelést részletezik.

Tapasztalataink szerint a mélyszegény, szegregált, különösen a többnyelvű közösség tagjai közül egyesek számára komoly nehézséget jelenthet olyan szövegek megértése, amelyek egy „középosztálybeli” szemüvegen keresztül nézve könnyebben érthetők. RAK kutatásunk elején a helyi roma elittel, szakértőkkel készítettünk interjúkat, amelyek egyik első tanulsága volt az – amit azóta mi is köz-

vetlenül megtapasztaltunk –, hogy interjúalanyaink szerint kétnyelvűségükből fakadóan sok roma gyerek nem igazán tud magyarul, amikor elkezdi az iskolát. Az iskolarendszer pedig nem képes ilyen értelemben betölteni integrációs szerepét és kompenzálni a gyerekek nyelvi hátrányait, ami iskolai teljesítményükre is erőteljesen kihat (Réger 1995, Gúti 2001, Kende 2001).

A szegregált körülmények között élő mélyszegény családok, és így az itt felnövő gyermekek közül sokan a kognitív fejlődést közvetlenül vagy közvetve elősegítő tevékenységekhez, tárgyakhoz, eszközökhöz, környezeti feltételekhez kevéssé férnek hozzá (Kertesi–Kézdi 2012). Tereptapasztalataink szerint például a szegregált körülmények között élő roma kisgyermekek tárgyi világából az extrém szegénység következtében hiányzik a gyermekkönyv, sőt, gyakran a játéktárgyak is. Így gyakori, hogy az érintett családok életéből hiányzik az iskolás kor előtti írásra-olvasásra való szocializálás gyakorlata. A gyermekek így nem sajátítanak el olyan nyelvhasználati és interakciós – kapcsolatteremtő, együttműködési – készségeket, amelyek alapvetően fontosak lennének az olvasás és írás eszközszerű használatához (Réger 1995). Az értelmi és nyelvi fejlődést stimuláló környezeti feltételek és tevékenységek szegénységből fakadó hiánya pedig gátat szab a tanuláshoz szükséges alapkészségek fejlődésének (Havas et al. 2001, Kertesi–Kézdi 2012). E lemaradás szinte teljes mértékben a szegénységre, a szülők jellemzően alacsony fokú iskolázottságára és a munkapiacról történt kiszorulására, valamint az ezekből fakadó további hátrányokra vezethető vissza (Kertesi–Kézdi 2012), amely hátrányok konzerválódnak, végigkísérik az érintetteket életükön – az iskolarendszer már említett, hátránykompenzáció kapcsán fennálló alkalmatlansága miatt.

A kétnyelvűségből származó hátrányok mellett fontos továbbá, hogy a szegregált lét – ahogyan említettük – a többségi társadalométól nagyban eltérő életvilágokat eredményezhet. Ezen eltérő életvilágok eltérő (pl. mély egzisztenciális) problémákat, eltérő „fontos ügyeket” jelentenek. Ez pedig a többségi társadalométól eltérő nyelvhasználat, szókincs irányába mutat.

Összességében tehát elmondható, hogy a mélyszegény körülmények között élő gyermekek többnyelvűségből és szocio-kulturális hátrányaiból származó nyelvhasználati és szövegértési nehézségei – melyeket az iskolarendszer nem képes kompenzálni – az idő előrehaladásával halmozódhatnak és meghatározhatják a felnőttkori szövegértési képességeiket is. Ennek, valamint a szegregált létből fakadó partikuláris (többségitől eltérő) életvilágoknak a következtében a mélyszegény csoportok szókincse a többségi társadalométól részben eltér, a középosztály életvilágával, problémáival kapcsolatos kifejezőképesség pedig adott esetben szűkösebb lehet. E jelenséget terepmunkánk azon aspektusa is jelzi, hogy gyakoriak az irányunkba a hivatalos levelek, formanyomtatványok értelmezésére irányuló kérdések és a középosztálybeli használathoz képest eltérően használt kifejezések.

Itt tartjuk fontosnak megjegyezni, hogy a fentebb mondottakkal semmi esetre sem szeretnénk azt sugallni, hogy a marginalizált helyzetben lévők általában véve alacsonyabb problémamegoldó képességgel rendelkeznenek. Sőt, bizonyos

értelemben ennek éppen az ellenkezője az igaz. Középosztálybeli társadalmi szereplőként mi magunk sokszor elismeréssel tekintünk az érintettekre, mennyire talpraesetten és leleményesen oldják meg szegénységük és kirekesztettségük ellenére a gyereknevelés s egyáltalán a mindennapi megélhetés gondjait. Fenti megfigyeléseink (amelyek egybeesnek másokéival) csupán azt jelentik: a mélyszegénység és szegregáció az e tanulmányban elemzett jelenségek tekintetben komoly társadalmi hátrányokat kódol az érintettek számára.

Megfigyeléseink szerint a mélyszegény, szegregált roma közösségekben a kommunikáció módja és érvelési eszközrendszere is gyakran eltérhet a középosztály által használt technikáktól: körükben jellemzőek a temperamentumos, érzelmekkel teli hangszínváltások. E kommunikáció azonban egy nyugodt, moderált, konszenzusra törekvő részvételi folyamatban nem szalonképes. Ahogyan már kutatásunk elején integrált roma interjúalanyaink is megfogalmazták: „*Mikor két roma beszélget egymással, annak, aki nem roma, sokszor úgy tűnhet, hogy veszekednek egymással, holott erről szó sincs, csak beszélgetnek, vitatkoznak.*”

Végül a nyelvhasználattal, szövegértéssel kapcsolatos hátrányok minősített esete a funkcionális analfabetizmus (Csoma–Lada 1997) és az írástudatlanság, ami gyakorlatilag ellehetetleníti az ebben érintettek számára érdekeik önálló képviselését a tárgyalt típusú módszerek esetében.

A részvétel középosztálybeli „tere” nem csak átvitt értelemben tér, hanem jellemzően integrált, földrajzi középosztálybeli tér is egyben, amely szintén a mélyszegény csoportok részvétele ellenében hathat. Tapasztalataink szerint ugyanis az érintettek kizárólag lakhelyükön (szegregátum) vagy egy általuk jól ismert, „birtokba vett” közegen belül (pl. egyes szegregátum-közei közterek, vendéglők) érzik magukat komfortosan, biztonságban, itt mernek megnyílni. Hosszú évek munkájának eredménye például, hogy egyes rendezvényeket egy (mindig ugyanazon) kávézóban tudjuk megrendezni, hogy e teret az érintetteknek ezt az addig általuk ismeretlen közeget sikerült ilyen értelemben magukévá tenniük. Ez egyáltalán nem csoda, hiszen a többségi társadalmi terek alapesetben „ellenséges terek” egy stigmatizált (Pálos 2010), előítéletekkel sújtott társadalmi csoport számára.

A fentivel szoros összefüggésben igen problémás lehet, ha *az elemzett részvételi folyamatok során kialakuló csoportvéleményre, mint végső, „értéksemleges” tudásra tekintünk.* Ha ugyanis bizonyos hangok – például a mélyszegény érintettek – nem szűrődnek át e technikákon, akkor e hangok innentől kezdve nem is legitímek. Azt azonban, hogy a részvételi folyamatok de-politizáló hatása mennyiben érvényesül, erőteljesen befolyásolhatja az a közeg, amiben e folyamatok zajlanak. Kifejezetten e hatás ellenében hathatnak a kifinomultabb részvételi technikák esetében meglévő, a folyamatra vonatkozó átláthatósági garanciák és a közösségi tovagyűrűző hatások generálásának követelménye, pl. *a médianyilvánosság biztosítása* által.

Ezek ugyanis bizonyos helyi feltételek fennállása (pl. erős, a folyamatokat figyelő helyi civilszféra, a folyamatot követő és a versengő véleményeknek, álláspontoknak teret adó helyi sajtó) esetén lehetőséget teremtenek a létrejövő tudás és vélemények közösségi megvitatására, kontrolljára, a kritikára. Ezek hiányában azonban a depolitizáló hatás könnyen érvényesülhet.

Így egyfelől okkal érvelhetünk a médianyilvánosság biztosításának szükségessége mellett, tereptapasztalataink alapján ez számos dilemmát is felvet. A mélyszegény roma közösség tagjai tapasztalataink szerint félnek a nyilvánosságtól, ódzkodnak attól, hogy őket általuk nem igazán ismert többségi társadalmi szereplők fényképezzék, videózzák, valamint a sajtó jelenlététől is. Ennek oka sokféle lehet: gyakran szégyenérzet kapcsolódik szegénységükhöz, ennek helyi sajtóban megjelenő reprezentációjával kapcsolatos tapasztalataikhoz, vagy éppen borzasztóan zavarják őket a sajtómegjelenések mellé fűzött gyűlölködő, rasszista, előítéletekkel teli kommentek. Ezen általános, sajtómegjelenéssel kapcsolatos mély, negatív attitűdök következtében az is előfordul, hogy a nyilvános szereplést vállaló érintettek saját közösségükön belül is negatív visszacsatolásokat kapnak e szerepléssel kapcsolatban.

A részvételi folyamatok érvényességét kérdőjelezi meg azon kritika is, mely szerint a *mesterséges tér befolyásolja azt, hogy a résztvevők mennyiben „adják önmagukat”*. Azaz tényleg a valós preferenciákat ismerjük-e meg, vagy pedig létrehozunk a valóstól távol álló, eseti, az adott folyamat során kinyilvánított preferenciákat? Ha például a mélyszegény érintetteknek olyan „túlélési stratégiáik” (Kesby 2005) vannak, amelyek a többség szemében elítélendők, akkor elvárható-e az, hogy ők ezeket e mesterséges terekben/terepéken felfedjék? Van-e erre tényleges esély?

Megfigyelhető jelenség, hogy vannak olyan témák, amelyek még a számukra komfortos területeken is tabunak számítanak. Olyan „túlélési stratégiák” ezek, amelyeket nem szívesen fednek fel. Ilyenek például az uzsorarendszer működése, vagy egyes szégyenérzetet keltő, mélyszegénység és kilátástalanság generálta jövedelemszerzési technikák, pl. „kukázás”. Évek együttműködésére volt szükség ahhoz, hogy e tabutémákkal kapcsolatban a mélyszegény családok előttünk, kutatók előtt megnyíljanak.

Végül lényegesek az elemzett részvételi folyamatok szempontjából azon veszélyek is, miszerint a *részvételi döntés-előkészítő folyamatok a képessé tételt csupán egy-egy fejlesztési projekt vonatkozásában értelmezik*.

Ezzel összefüggésben problematikus egyrészt, hogy a részvételi módszerek az érintettek életének csupán egy szűk szeletét érintik, amit elhagyva visszatérnek hétköznapi, hatalmi viszonyokkal átszótt tereikbe. Pedig a *társadalmi részvételi technikák nem légtüres térben működnek*. Kesby (2005) több olyan tényezőt is feltár, amelyek ahhoz vezethetnek, hogy a részvételi folyamatokban formálisan jelenlévő mélyszegény csoportok nem hallatják érdemben hangjukat, azaz mintegy öncenzúrárt gyakorolnak. A részvételi folyamatok által létrehozott terek időben és térben nem különülnek el hermetikusan a valós társadalmi folyamatoktól, hanem a szélesebb társadalmi, kulturális, történelmi és területi folyamatok részei. Így a

létező hatalmi viszonyok szükségszerűen megjelennek a részvételi folyamatokban, és lehetetlen olyan tereket teremteni, ahol a teljesen kötöttségek nélküli véleménynyilvánítás elérhető lenne.

A résztvevők percepcióikat nem korlátozzák az adott projektre, részvételüket szükségszerűen befolyásolja, hogy a mesterséges részvételi tér elhagyása után visszatérnek hatalmi viszonyokkal továbbra is átszótt mindennapi tereikbe. A részvételi technikák nyilvános természete a beszéd jogát összeköti annak következményeivel. Így a részvétel mesterséges terei paradox természettel bírnak: bár azok olyan módon vannak létrehozva, amely elvileg előmozdíthatja a képessé tételt, a résztvevők külső/hétköznapi viszonyrendszerei mégis megakadályozhatják a képessé tett teljesítést még e mesterséges terekben is.

Megfigyeléseink szerint a gyakran erős függőségi viszonyok eredményeképp azon moderált terekben, ahol azok is jelen vannak, akiktől a mélyszegény érintettek akár egzisztenciális értelemben is függnék (pl. a RAK folyamat által kikényszerített antiszegregációs fórum, ahol az érintettek és roma képviselők mellett városházi alkalmazottak, helyi képviselők, valamint a helyi ingatlankezelő munkatársai is jelen voltak), az érintettek nem nyílnak meg, és nem merik vállalni a konfliktusokat, már csak az azzal járó esetleges retorziók kockázata miatt sem. Azaz ha nem történik meg például az állam és/vagy helyi önkormányzat és lakosok viszonyának kiegyensúlyozása, akkor a helyiek a helyi részvételi tereket (projektcentrikus részvételi eszközöket) nem feltétlenül merik használni. Ehhez még csak nem is szükséges az előző pontban tárgyalt illegitimnek vélt „túlélési technikák” jelenléte, hanem elég, ha a függő viszony következtében retorziótól tarthatnak – ha például egzisztenciálisan is függnék az államtól/önkormányzattól, mert egyetlen megélhetési lehetőségük a közmunka.

Másodszor, az elemzett jellegű részvételi folyamatok nem eredményezik a mélyszegény érintettek érdemi képessé tételét, melynek eredményeként saját ügyeik aktív alakítójaként léphetnének fel a későbbiekben, ez ugyanis nem egy-egy fejlesztési projekt eredménye, hanem egy hosszabb távú folyamat.

3.3. Ki van jelen? – A mélyszegény csoportok jelenléte a részvételi folyamatokban

A fenti kritikák a helyi részvételi folyamatokra szélesebb perspektívából reflektálnak. Ezeken túlmenően azonban számos olyan „konkrétabb” szempont is van, amelyek a mélyszegény érintettek kiszorulásának irányába hathatnak.

A részvétel ugyanis a tárgyalt részvételi folyamatok esetében *önkéntes alapú*. A kérdés: *vannak-e olyan csoportok, amelyek e miatt szisztematikusan kiszorulhatnak a részvételből – azaz esetünkben a mélyszegény/underclass társadalmi csoportok ilyenek-e?* Bár a strukturált részvételi folyamatok hangsúlyt helyeznek arra, hogy minél több társadalmi csoport, illetve az ő érdekeik és értékeik megjelenjenek a fo-

lyamatban, felvethetők olyan szempontok, hogy e jelenlét potenciálisan még a legkörütekintőbb tervezés és lebonyolítás esetén sem lesz teljes.

Az elemzett jellegű részvételi technikák alapvetően kétféle kiválasztási eljárást alkalmazhatnak. Vagy véletlenszerű mintavétel alapján kéri fel a résztvevőket (pl. az állampolgári tanács vagy a vitázó közvéleménykutatás), vagy reprezentatív mintára törekszenek a projekttel kapcsolatos hirdetés-toborzás során úgy, hogy közben a véletlenszerű kiválasztás nem szempont (pl. a 21. századi városgyűlés).

Amennyiben a *toborzás valószínűségi mintavétellel* történik, kérdéses, hogy ennek gyakorlati megvalósulása esetén az alapul szolgáló nyilvántartásokban – legyen szó telefonos vagy lakcímnnyilvántartásról – szerepelnek-e egyáltalán a mélyszegény társadalmi csoportok. Tapasztalataink szerint a szegregátumokra jellemzőek a rendezetlen lakásviszonyok, nem ritka a jogcím nélküli lakáshasználat. Megfigyeléseink szerint a telefonok, telefonkártyák és így a telefonszámok sokszor kézzel írtakra járnak, a telefonszámok nyilvántartásban (adatbázisban) szereplő tulajdonosa sokszor nem felel meg a valóságnak. A *bolyongásos valószínűségi mintavétel* hatékonysága e tekintetben szintén kérdéses, hisz nem egyértelmű, hogy az érintettek megtalálhatóak az ilyen típusú mintavétel tipikus helyein (bevásárlóközpontokban, belvárosi tereken – azaz gyakran tipikusan a középosztály által használt tereken/területeken). Tereptapasztalataink szerint a mélyszegény, szegregált körülmények között élő romák térhasználati mintázata nem, vagy csak a középosztálynál lényegesen ritkább gyakorisággal érinti a tipikusan középosztály által használt városi tereket. A valószínűségi mintavétel módszerével megvalósuló toborzásról elmondható tehát, hogy mind nyilvántartásokra hagyatkozva, mind bolyongásos mintavétel esetén komoly nehézségekbe ütközhetünk.

A *hirdetéses eljárás*on alapuló toborzás sikeressége szintén nehézségekbe ütközhet, hisz kérdéses, hogy a részvételi lehetőség híre eljut-e egyáltalán a mélyszegény érintettekhez – pl. ha azt országos napilapokban hirdetik meg. Akadályozó tényező lehet például a már említett írástudatlanság, illetve az, hogy tapasztalataink alapján az érintettek közül sokan nem használnak internetet, vagy az erőforrások hiánya miatt jellemzően a középosztálynál sokkal korlátozottabb mértékben (hiszen nincs pénz azt előfizetni). Akik pedig használják – ők szintén sokan vannak – a közösségi oldalakat sokszor nagyon aktívan használják, más internetes médiaportálokat, pl. országos hírforrásokat sokkal kevésbé látogatnak, nyomtatott sajtó pedig végképp nem jut el hozzájuk. Végül *célzott érintetti bevonás* esetén kérdéses, hogy ez hogyan tud a gyakorlatban megtörténni. Azaz például amennyiben az érintett mélyszegény csoport nem szervezett csoportnak – azaz pl. saját civilszervezetekkel nem rendelkező csoportnak – minősül, akkor konkrétan hogyan történhet meg az ő bevonásuk³. Az általunk vizsgált szegregátumok például olyannyira zárt közösségek, hogy ott egy személyes kapcsolatokkal és ismeretekkel nem rendelkező toborzó rövid idő alatt bizonyára nem járhatna sikerrel.

³ Ha e bevonás civilszervezeteken keresztül történik, akkor az már a „részvételen belüli képviselő” problémája – lásd alább.

Azaz már az sem evidens, hogy a szokásos toborzási eszközök biztosan alkalmasak-e arra, hogy a mélyszegény csoportok is esélyt kapjanak a részvételre. Ám ha ez meg is történik, akkor is kérdés marad az, hogy *a mélyszegény érintettek végül résztvevővé válnak-e?*

Egy, a középosztálybeli társadalom számára releváns probléma és motiváló folyamat nem biztos, hogy ugyanilyen jelentőséggel bír egy mélyszegény csoport számára is, *a mélyszegénységből és szegregált létből fakadó eltérő életvilágokkal, problémákkal és lehetőségekkel kapcsolatos különbségek következtében*. A mélyszegénységben élők számára a posztmodern életminőségi, „fejlesztési” problémák relatív súlya lényegesen alacsonyabb lehet az egyéb, az alapvető szükségletekhez kapcsolódó problémákkal összevetve.

Először is azt tapasztaljuk, hogy a mélyszegény családok energiáit legtöbbször az olyan napi gondok emésztik fel, mint például az élelem beszerzése, a fűtés megoldása, vagy az adminisztrációs ügyek intézése. Ilyen helyzetben nyilvánvalóan elsődleges cél az egyéni-családi alapvető szükségletek kielégítése a távolinak tűnő „fejlesztési” folyamatokba való beleszóláshoz képest. Különösen, ha e kettő közt átváltás van – azaz a részvétel például a munkából való kieséssel, és emiatt mondjuk a munkaadóval való potenciális konfrontációval, vagy jövedelem kiesésével jár. Ezeknek egy nehéz egzisztenciális helyzetben nyilvánvalóan fokozott súlya lehet.

Másodsor, a fenti, közvetlen átváltásokon túlmenően a mélyszegénységnek, nélkülözésnek individuális szinten, életvitelbeli, pszichológiai aspektusból is megközelíthető következményei vannak, amely olyan jelenségekben nyilvánul meg, mint a reményvesztettség vagy a jelen-orientált magatartás (present orientation) (Romeo 2005). Azzal kapcsolatban, hogy e jelen orientáció hogyan következik a szegénységből, az a mélyszegény helyzethez való racionális alkalmazkodás-e, vagy éppen a nélkülözés kognitív képességekre gyakorolt közvetlen pszichológiai hatásának eredménye (Mani et al. 2013), többféle magyarázat létezik. Abban azonban egyetemes a szakirodalom, hogy e jelenség létezik, azaz, a rövidtávon belátható haszonnal járó cselekedetek a szegények esetében hatványozott előnnyel bírnak a hosszabb távú és bizonytalan eredményekkel kecsegtető folyamatokhoz képest.

Ráadásul az alapvető problémák folyamatos jelenlétének következtében a mélyszegény, szegregált körülmények közt élő emberek sokszor nem is bíznak abban, hogy létezik más, jobb módja az életnek, így a mélyszegény létállapot redukálhatja az elvárásokat az étellel szemben (Shekhawat 2011). E probléma Amartya Sen munkásságában is megjelenik. Sen szerint ugyanis antropológiai tény, hogy az emberek vágyai igazodnak körülményeikhez, az elnyomott csoportok (pl. nők) szellemileg kondicionálhatják magukat arra, hogy nincs beleszólásuk a politikai folyamatokba, beletörődnek nyomorukba, és ennek eredményeképpen talán elvesztik bátorságukat, hogy radikális változásokat követeljenek (Sen 2003, Gébert 2015).

Tereptapasztalataink során mi is megfigyeltük, hogy az érintettek közül sokan nem csak saját, de gyakran gyermekeik jövőjét illetően sem bíznak egy másfajta élet lehetőségében. Az iskola például, mint a szegénységből való kitörés eszköze, sok esetben nincs jelen az érintett szülők látómezejében, az iskolában megszerzett tudás értéke életstratégiájukban alacsony – lásd még Kende (2001). E tendenciát nem szabad túláltalánosítani, hiszen más kutatások szerint a cigányság rosszabb helyzetű csoportjaiban is erősödni látszik az iskolázottsági szint emeléséhez kapcsolódó motivációs szint (Havas et al. 2001). Mi is megtapasztaltuk RAK munkánk során, hogy egyes mélyszegény családok éppen kizárólag ebben látják a „kitörési lehetőséget”, olyannyira, hogy a jelen tapasztalatok alapját is képező RAK folyamatban a helyi érintettek egy, a mélyszegény roma gyerekek iskolai hátrányainak kompenzálására szolgáló tanoda megvalósítását tartották a legfontosabb, legsürgősebb akciónak. Összességében azonban a mi megfigyeléseink is azt mutatják, hogy a formális hazai iskolai rendszerben történő tanulást gyermekeik jövője tekintetében a mélyszegény, szegregált körülmények közt élő családok közül sokan nem tartják olyan módon és mértékben fontosnak a felnőttkori boldogulás szempontjából, mint egy középosztálybeli közegben. E hozzáállás olyan alapvető, megalapozott tapasztalatokon nyugszik, mint hogy a szülőknek (és sokszor a gyerekeknek) az iskolával kapcsolatban nincsenek meghatározó pozitív élményeik, saját és közvetlen családjuk életében, megélhetésében az iskola és az ott megszerzett tudás nem tölt(ött) be fontos szerepet – sőt, az iskola inkább a sikertelenség és kirekesztettség egyik terepeként funkcionál(t). Ahogyan ugyanis azt a vonatkozó hazai kutatások is megerősítik: a hazai iskolarendszer sajnos alkalmatlan a társadalmi mobilitás elősegítésére, az érdemi hátránykompenzációra, és egyáltalán, előítéletektől mentes környezet teremtésére (Fejes et al. 2016). De az is előfordul, hogy a környezetükben élőknek hiába van (egy, vagy akár több) szakmája, a diszkrimináció miatt mégsem sikerül elhelyezkedniük.

Végül kifejezetten a bevonódás ellenében hathat, ha egy közösséget erős belső (szociális), de gyenge külső (rendszer) integráció jellemez. Ilyenkor a kisközösségi életvilágok eltérő problémákat tehetnek hangsúlyossá a többségi társadalom problemaészleléséhez képest. Terepmunkánk során azt tapasztaljuk, hogy a szegregátumban élők életében az alapvető hangsúly közvetlen környezetüket (szegregátum és környéke) érintő ügyeken és folyamatokon van, kevéssé foglalkoznak a várost, vagy országot érintő politikai kérdésekkel. Azaz potenciálisan más „ügyek” a fontosak egy mélyszegény, szegregált körülmények között élő közösség, mint a többségi társadalom tagjai számára. Itt persze azt is fontos megjegyezni, hogy a vonatkozó kutatások szerint hazánkban általában is alacsony a közügyek befolyásolásában való részvételi hajlandóság, a hazai lakosság döntő része a közügyekkel kapcsolatban passzív, közömbös (Péterfi 2006, Péterfi 2009, Valuch 2013, Jávor–Beke 2013). Ugyanakkor az elemzett közösségek tekintetében az aktivitást a személyes érintettség vélelmezett hiánya még tovább csökkentheti.

Azaz az általunk vizsgált részvételi folyamatok és az ezek alapján megalkotott technikák hasznai nem biztos, hogy ugyanolyan fontosnak látszanak mélyszegény

nézőpontból is – onnan, ahol a szegénységből és kirekesztettségéből fakadóan rövidebb távú, az alapvető létfeltételeket érintő problémák állnak a hétköznapi fókuszban, és ahol sokszor az is kérdéses, hogy lesz-e másnap (a következő héten, a hó végén stb.) mit enni.

3.4. A jelenlévők tényleges beleszólása

A másik kérdés, amit meg kell vizsgálnunk, *hogy a fizikai jelenlét mennyiben jelent érdemi beleszólási képességet is egyben*. Azaz mennyiben lehetséges annak elkerülése, hogy a részvételi módszerek esetében az tényleges beleszólásra való képesség („ability to say”) (Vatn 2009) határozza meg a módszer befolyásolásának lehetőségét.

Az itt elemzett, érdemi részvételt biztosító folyamatok, technikák e szempont-ra alapvetően kettős választ adhatnak. Egyrészt fontos a képzett facilitátorok szerepe, akiknek feladatuk, hogy minden résztvevőnek teret biztosítsanak véleményük kifejtésére – azaz a kommunikatív folyamatok kiegyensúlyozása. Másrészt a részvételi folyamatok esetében megjelenhet a „kompetenssé tétel”, mint a képessé tétel (empowerment) egy formája. Ez szakértői anyagokban, prezentációkban, a szakértők és tudásuk hozzáférhetőségének biztosításában mutatkozik meg.

A szakirodalomban több olyan tényező is megjelenik, amelyek azt sejtetik: a facilitátorok általi „kiegyenlítés” és szakértői tudás rövidebb (néhány hónapos, esetleg egyéves) időtávon nem feltétlenül elégségesek ahhoz, hogy a mélyszegény csoportok érdemi részvételét megfelelő módon biztosítsák – több okból kifolyólag.

Először is, a *csoportos kvalitatív kutatási módszertannal foglalkozó szakirodalom* számos olyan tényezőt ismer, amelyek befolyásolják azt, hogy a csoportban ki az, akinek a hangja erősebben/gyengébben hallatszik (Vicsek 2004, Vicsek 2006).

A *konformitás* (Vicsek 2004, Vicsek 2006) közös véleményre irányuló nyomást jelent, amit befolyásolhat a (1) csoportban tapasztalható külső nyomásgyakorlás (megtámadás), (2) a légkör érzelmi intenzitása, (3) illetve az, hogy hányan képviselnek egy kisebbségi álláspontot. Ha egy részvételi folyamatban a mélyszegény érintettek álláspontja kisebbségi (a többségitől eltérő) álláspont, és számolunk a többségi és kisebbségi életvilágok közti potenciális különbségekkel, a konformitás önmagában is a mélyszegény csoportok álláspontjának érdemi megjelenése ellen hathat. Az egyetlen hazai állampolgári tanács esetében például az egyetlen roma résztvevő izolálódott, a csoporton belül kizárásra, megtámadásra került, aminek következtében ő is elkezdte figyelmen kívül hagyni a laikus panel többi résztvevőjének véleményét, és bár e helyzeten a facilitátorok igyekeztek enyhíthetni, az állampolgári tanács időtartama a helyzet érdemi feloldását nem tette lehetővé (Király–Várnagy 2009).

Szintén befolyásolja a csoportos megvitatási folyamatok kimenetelét a *résztevők motivációs szintje* (Vicsek 2004, Vicsek 2006). Arról már korábban írtunk,

hogy a helyi részvételi folyamatok témái sokszor nem azok, amelyek a mélyszegény érintettek számára a legfontosabbak, ami önmagában is potenciálisan alacsonyabb motivációs szint eredményeképpen. Fontos befolyásoló tényező még a motiváció kapcsán, hogy *mennyire sikerül a megvitatás során bizalomteli, oldott légkört teremteni*. Itt az – a már szintén tárgyalt – kérdés merül fel, hogy vajon azokon a középosztálybeli terepeken, ahol a részvételi folyamatok jó eséllyel zajlanak (legyen szó a városházáról, egy egyetemi épületről, szállodai, kongresszusi központi teremről, étteremről, kávézóról), mennyire képesek a mélyszegény szereplők „otthonosan” mozogni, „feloldódni”? Az, hogy erre ők rövidtávon automatikusan képesek lennének, egyáltalán nem evidens (Gáspár et al. 2014).

Számos *személyes jellemző*, illetve a *csoportösszetétel* (Vicsek 2004, Vicsek 2006) is befolyásolja azt, hogy ki mennyire képes és hajlandó kifejezni véleményét egy csoportban (mások előtt). Heterogén csoportokban a társadalmi hierarchiában magasabb pozícióban lévő, képzettebb, „többségi” résztvevők hangja potenciálisan erősebben hallatszik azok hangjánál, akik kevésbé képzettek, alacsonyabb a társadalmi státuszuk és kisebbségi értékrendet/véleményt képviselnek. Ennek egyik oka lehet a Paolo Freire által megfogalmazott „internalizált elnyomás” jelensége, amelynek értelmében a szegényebb emberek saját magukat és tudásukat gyengébbnek és kevésbé értékesnek tekintik a privilegizált társadalmi csoportokhoz és azok tudásához képest (Cooper et al. 2013); a mélyszegény létállapot eredményezheti az alacsony társadalmi státusz elfogadását, az önbecsülés csökkenését (Shekhawat 2011).

Befolyásolják a csoportos megvitatásban való részvétel mikéntjét a *társadalmi elvárások* is (Vicsek 2006, Vicsek 2004). Ennek kapcsán itt is fontos megjegyezni azt a már korábban említett jelenséget, hogy az érintetteknek mélyszegény helyzetükből fakadóan lehetnek olyan „túlélési stratégiáik” (Kesby 2005) amelyek a többségi elvárásokkal/értékrenddel összeütközésbe kerülhetnek.

Végül, amennyiben a mélyszegény csoportok közvetlen bevonása nehézségekkel jár, még mindig lehetőség van arra, hogy az ő érdekeiket képviselje valaki e részvételi folyamatokban. A *részvételen belüli képviselet* azonban számtalan nehézséget szül, amelyekre mélységében reflektál például a részvételi akciókutatás szakirodalma (Jewkes–Murcott 1998, MacQueen et al. 2001, Smith et al. 2010, Minkler 2004, Kapoor 2002).

Először is egy mélyszegény közösség sem tekinthető homogén érdekekkel és értékekkel rendelkező csoportnak. Amikor olyan kifejezéseket használunk, mint például „a közösség érdeke”, akkor implicit módon homogenizálunk – holott a valóságban a közösségek sok szempontból diverz csoportok. Bár a (sors)közösségek⁴ osztanak bizonyos érdekeket és normákat, társas (családi, baráti, szomszédsági) kapcsolatokkal jellemezhetők, és rendszeresen együtt is működnek bizonyos célok érdekében, emellett heterogének is egyben; a közösség hierarchikus viszonyok mentén

⁴ A mélyszegény közösségek (pl. egy szegregátum közössége) nem választott közösségek, azaz a mélyszegény, térben is szegregáltan élő közösségekhez jellemzően nem önszántukból csatlakoznak emberek, hanem pl. mert ide születnek, vagy nincsen tényleges lehetőségük (képességük) máshol élni.

tagolódhat (MacQueen et al. 2001). Így általában közösségekről, közösségi érdekekről beszélni erős leegyszerűsítés, a közösség képvisellete pedig egy elméletileg és gyakorlatilag is igen komplex kérdés.

Az általunk ismert szegregátumok például olyan, konfliktusokkal terhelt közegek, ahol a kialakult belső hierarchiában fentebb elhelyezkedők (a „szószólók”) nem evidens, hogy a gyengék álláspontját is képviselik – lásd még pl. Szombati (2011). A közösség befolyásos tagjai könnyen lehet, hogy ellenérdekeltek a változásban, hiszen az a közösségen belüli domináns pozíciójukat (pl. megélhetésüket) veszélyeztetné. Azaz valódi érdekkonfliktusok vannak jelen a közösségen belül – mint ahogyan ez minden más közösségben, akár egy lakóházi közösség esetében is megfigyelhető lehet.

A civilszervezetek esetében – amelyeket gyakran úgy tartanak nyilván, mint amelyek egy-egy (pl. mélyszegény) közösség érdekeit képviselik valamilyen együttműködési-fejlesztési folyamatban (Jewkes–Murcott 1998) – sincsen garancia arra, hogy az általuk biztosított képvisellete a közösség egészére/jelentős részére kiterjed. Különösen igaz lehet ez azon társadalmi csoportok esetén, ahol az önszerveződésre való képesség alacsony. Ilyen esetekben a civilszervezetek könnyen a közösségen belüli elit szervezetei lehetnek, akiknek az érdekei akár távol is eshetnek a közösség többi (akár nagyobb) részének érdekeitől. Sok mélyszegénységben élő közösség ráadásul nem is feltétlenül rendelkezik önszerveződő képességgel, azaz például civilszervezetekkel. A civil társadalom általános hazai gyengesége (Jávor–Beke 2013) esetükben még inkább létező jelenség.

A formális képvisellete megint csak problémás lehet. Egyrészt a részvételi demokrácia iránti igény pont a képviselletei rendszerek korlátai, az ezek teljesítményével kapcsolatos elégedetlenség miatt alakult ki (Pataki 2007, Crosby 1995). A képviselőknek ugyanis nem feltétlenül áll szándékukban az adott közösség által legfontosabbnak vélt érdekek képvisellete, de kognitív, időbeli stb. korlátaikból, és a közösségek heterogén mivoltából fakadóan nem is feltétlenül képesek erre. Mélyszegény csoportok esetében a választott képviselők útján keresztüli részvételnél e problémák ugyanúgy, sőt, adott esetben még intenzívebben jelentkeznek – pl. a mélyszegény romák esetében a választott helyi cigány nemzetiségi önkormányzatok (CNÖ) esetében. Kutatások szerint (Molnár 2004, Bindorffer 2012) e rendszer képtelen betölteni érdemi érdekképvisellete funkcióját, pl. az erőforrások hiánya és a helyi önkormányzattól való függőség következtében. RAK munkánk során szintén megtapasztaltuk: legyen akármilyen agilis, jószándékú, ténylegesen a mélyszegény Romák érdekeiért dolgozó helyi CNÖ vezető, a jelenlegi rendszerben a valós érdekérvényesítés feltételei a helyi CNÖ-k számára nem adóttak. De még ha adóttak is lennének, a rendszer könnyen újratermelhetné a képvisellete általános problémáit, különösen, hogy a mélyszegény csoportok még az átlagnál is könnyebben kihasználhatók, manipulálhatóak.

4. Összegzés, következtetések

Tanulmányunkban a részvételre invitáló, az elméletben érdemi részvételt biztosítani képes, zárt végű részvételi folyamatokat elemeztük abból a szempontból, hogy azok alkalmasak-e arra, hogy segítségével a helyi lakosok lehető legszélesebb köre hallassa hangját helyi fejlesztési döntések esetén, vagy csak a városlakók egy szűkebb körének véleményének megismeréséhez, esetleg konszenzusához vihetnek közelebb, miközben egyes csoportok továbbra is hang nélkül maradnak?

Következtetésünk, hogy e folyamatok még akkor is, ha „teljesek”, azaz úgy vannak kialakítva, hogy hozzák a részvételtől elvárt előnyöket, kiküszöbölik a részvételi folyamatok tipikus buktatóit, a mélyszegény érintettek érdemi részvételének biztosítására csak korlátozott mértékben képesek. Számos olyan tényező azonosítható ugyanis, amelyek e technikák alkalmazásakor szisztematikusan a mélyszegény – különösen a szegregált környezetben élő mélyszegény – lakosok „kizáródásához” vezetnek. Ha ugyanis ők egyáltalán eljutnak addig, hogy részt vesznek e technikákban, hangjuk jó eséllyel ekkor sem hallatszik olyan mértékben, mint a többi érintetté. És bár elemzésünk csak a fenti jellemzőkkel bíró részvételi folyamatokra koncentrál, azaz olyan helyi fejlesztési folyamatokra, amikor az érintettek részvétele meghívás útján történik, az általunk feltárt tényezők vélhetően még erősebben jelentkeznek azokban az esetekben, amikor az érintettek maguk próbálják kikényszeríteni, hogy hangjukat hallathassák (pl. demonstrációk, sajtónyilvánosság, folyamatok jogi útra terelése) a helyi fejlesztések során.

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az általunk értékelt folyamatok ne lennének összességében értékes, a társadalmi részvételt, részvételi demokráciát, demokratikus kultúrát ösztönző és a mindenkori politikai-gazdasági hatalom kontrollját elősegítő folyamatok (Pataki 2007). Azt sem, hogy elemzett elvek és szempontok alapján létrehozott technikák alkalmazása például hazánkban nem jelentene óriási előrelépést a társadalmi döntések (köztük a helyi fejlesztési döntések) minősége és a demokratikus kultúra irányába történő elmozdulás tekintetében. E folyamatok kiválóan alkalmasak arra, hogy a társadalom bizonyos csoportjainak (akik rendelkeznek az ehhez szükséges képességekkel) érdemi beleszólási lehetőséget biztosítsanak a jóllétüket érintő döntésekbe.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy e folyamatok nem mindenki számára biztosítanak azonos részvételi lehetőségeket – tehát az ezek érdemi használatára való képesség nem automatikus. Tanulmányunkban számtalan érvet sorakoztattunk fel amellet, hogy a mélyszegény csoportok nem feltétlenül rendelkeznek azon képességekkel és lehetőségekkel, amelyek e folyamatok érdemi használatához szükségesek – másik oldalról közelítve: implicit módon ki vannak zárva ezek használatából. Új-fent egy, a Sen-i elméletben is fontos terminológiával élve (Pataki 1998): negatív értelemben lehetnek szabadok a technikákat használatát illetően, pozitív értelemben azonban nem – azaz nincs nekik megtiltva a technikák használata, azonban azok

nincsenek úgy kialakítva, hogy a mélyszegény érintetteknek is tényleges lehetőségük legyen az érdemi beleszólásra.

Ez azonban nem feltétlenül az adott folyamatok konstrukciós hibája, hanem sokkal inkább abból fakad, hogy a társadalomban általában is tapasztalható különbségek, hatalmi viszonyok, elnyomás és képesség- és lehetőségbeli különbségek szükségszerűen érvényesülnek az ilyen típusú részvételi folyamatok esetében is. Így a társadalom azon csoportjai, akik a fenti jelenségek által leginkább sújtottak, itt is marginalizálódhatnak.

E jelenség már-már szükségszerű természetére jól rámutat például az értékelt jellegű részvételi folyamatok alkalmazásához, illetve a mélyszegény társadalmi csoportok képessé tételéhez szükséges időtáv közti különbség. Míg az érdemi képessé tétel egy hosszú és bizonytalan, akár generációkon átívelő folyamat, addig az elemzés tárgyát képező folyamatok alkalmazásának időtartama a fejlesztési döntések időhorizontjához igazodik – ami néhány hónap, esetleg egy év. A képessé tétel ebben a konstrukcióban a „kompetenssé tételre” korlátozódik, ami praktikusán informálást, egyes (pl. szakértői) tudásformákhoz való hozzáférést jelent. Ennél mélyebb szintű, „szubsztantív” képessé tétel nem cél, nem is lehet az ilyen időtávon. Így aki rendelkezik azon képességekkel, amelyek szükségesek ilyen feltételek mellett a részvételhez, az részt tud venni, a többiek jó eséllyel kimaradnak.

Igazából ebben rejlik e folyamatok veszélye. Ha ugyanis a gyakorlati alkalmazás során nem reflektálunk arra, hogy kik(nek a szempontja, érdekei, értékei) maradnak ki, akkor ezen alkalmazás egyes csoportok társadalmi részvételének erősítése mellett a kizárás eszköze is egyben a kimaradó csoportok vonatkozásában. Ha pedig e reflektátlanság miatt a folyamatok eredményére megfelelő, deliberatív és demokratikus módon előállított, konszenzusos közösségi véleményként tekintünk, akkor érvényesül a részvétel depolitizáló hatása, azaz a kimaradó értékek, érdekek elfedésre kerülnek, éppen azon technikák/módszerek által, amelyek ezeket felszínre hozni és a helyi fejlesztési döntésekbe becsatornázni hivatottak. Az elemzett jellegű részvételi folyamatok tehát ilyen értelemben nem teljesek, semlegesek és ártatlanok, amire a kizárás és depolitizáló hatás elkerülése érdekében az alkalmazáskor reflektálni kell.

Továbbá, ahogyan arra Kesby (2005) felhívja a figyelmet, a mesterséges részvételi folyamatok a részvételt egy bizonyos időtartamra és térre korlátozzák – azaz a képessé tétel azon mesterséges diskurzusoknak és gyakorlatoknak az eredménye, amelyek az adott részvételi térre jellemzőek. A kérdés itt: mi történik a folyamat (technika alkalmazásának) befejeztével? Fennmarad-e (fenntartható-e) ezután (ha egyáltalán megjelenik) a képessé tett teljesítmény a hétköznapi élet tereiben? Azaz: még ha adott döntés kapcsán adott technika képes is egy mélyszegény csoport hangjának hallatására, jelenti-e ez azt, hogy a részvételi folyamat általában is hozzásegítette a csoportot hangjának hallatásához, szempontjainak és érdekeinek képviselésé-

hez? A válasz e kérdésre nyilvánvalóan „nem”. Ilyen esetekben a külső beavatkozás távoztával azon terek, amelyek a képessé tételt elősegítették, eltűnnek, és velük együtt így azon képességek gyakorlásának lehetősége is, melyek e terekhez kötődtek. Azaz az általánosságban vett képessé tételhez sokkal többre van szükség, mint viszonylagosan rövid időtávú, egy-egy projektre korlátozódó részvételi folyamatokra. Így ahhoz, hogy a mélyszegény érintettek is érdemi beleszólást gyakorolhassanak hosszabb távon, rendszeresen a helyi fejlesztési folyamatokba, az elemzett részvételi folyamatoknál több kell.

Felhasznált irodalom

- Arnstein, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation, *JAIP*, 35, 4, pp. 216–224.
- Bajmócy Z. – Gébert J. (2014): Arguments for deliberative participation in local economic development. *Acta Oeconomica*, 64, 3, pp. 313–334.
- Binder, M. (2011): Changes in the Image of ‘Gypsies’ in Slovakia and Hungary after the Post-Communist Transition. *Vlaams Marxistisch Tijdschrift*, 45, 2, pp. 21–34.
- Bindorffer Gy. (2012): Identitás és közösségi intézmények. Az informális családi és a formális politikai tér szerepe a roma identitás alakulásában. *Társadalmi Együttélés*, 4, pp. 1–26.
- Bodorkós B. – Pataki Gy. (2009): Local Communities Empowered to Plan? Applying PAR to Establish Democratic Communicative Spaces for Sustainable Rural Development. *Action Research*, 7, 3, pp. 313–334.
- Cooke, B. – Kothari, U. (2001): *Participation: The New Tyranny?* ZedBooks, London.
- Cooper, M. – Chak, A. – Cornish, F. – Gillespie, A. (2013): Dialogue: Bridging Personal, Community, and Social Transformation. *Journal of Humanistic Psychology*, 53, 1, pp. 70–93.
- Crosby, N. (1995): Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions. Fairness and Competence in Citizen Participation. *Technology, Risk, and Society*, 10, pp. 157–174.
- Csanádi G. – Csizmadya A. – Kőszeghy L. (2010): Nyilvánosság és részvétel a település-tervezési folyamatban. *Tér és társadalom*, 24, 1, pp. 15–36.
- Csepeli Gy. – Fábrián Z. – Sik E. (1998): Xenofóbia és a cigányságról alkotott vélemények. In Kolosi T. – Tóth I. – Vukovics Gy (szerk.): *Társadalmi riport 1998*. Társaság, Budapest, pp. 458–489.
- Csepeli Gy. – Örkény A. – Székelyi M. (1997): Szertelen módszerek. In *Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*. COLPI, Budapest, pp. 130–172.
- Csoma Gy. – Lada L. (1997): Tételek a funkcionális analfabetizmusról. *Új Pedagógiai Szemle*, 47, 6, pp. 3–11.
- Elliott, J. (2005): Deliberative Polling. In Steyaert, S. – Lisoir, H. (eds): *Participatory Methods’ Toolkit. A Practitioner’s Manual*. www.regione.toscana.it/documents/10180/1393902/Deliberative_polling_materialiapr.pdf/d848c747-9371-4339-b058-f08818def206 Letöltés: 2015. 10. 31.
- Erős F. (1998): Etnicitás és identitás - a cigányellenesség dimenziói a mai magyar társadalomban. In Erős F. (szerk.): *Megismerés, előítélet, identitás*. Új Mandátum Kiadó, Budapest, pp. 237–245.

- Farkas Zs. (2008): *Egy tradicionális cigányközösség integrációs törekvései*. Doktori értekezés, ELTE Társadalomtudományi Kar, Szociológia Doktori Iskola, Budapest.
- Farkas Zs. (2012): Hidak és sorompók. A települészámolásban, a településeken végzett terepmunka tapasztalatai és integrációs hatásai. *Társadalmi Együttélés*, 4, pp. 1–21.
- Fábián Z. – Erős F. (1996): Autoritarizmus és társadalmi tényezők a cigányellenesség magyarázatában. In Erős F. (szerk.): *Azonosság és különbözőség. Tanulmányok az identitásról és az előítéletről*. Scientia Humana, Budapest, pp. 182–200.
- Fábián Z. – Sik E (1996): „Előítéletesség és tekintélyelvűség.” In Andorka R. – Kolosi T. – Vukovich Gy. (szerk.) *Társadalmi riport 1996*. TÁRKI, Századvég, Budapest, pp. 381–413.
- Fejes J. B. – Lencse M. – Szűcs N. (szerk.) (2016): *Mire jó a tanoda? A Tanoda Platform keretében összegyűjtött innovációk, kutatások, történetek*. Motiváció Oktatási Egyesület, Szeged.
- Földi Zs. (2009): A társadalmi részvétel szerepe a városfejlesztés gyakorlatában-európai és hazai tapasztalatok. *Tér és társadalom*, 23, 3, pp. 27–43.
- Gáspár T. – Király G. – Csillag S. (2014): Fehér asztal mellett – A világvakézó részvételi technika szemlélete és módszertana. *Kovács*, 18, 1–4, pp. 11–41.
- Gaventa, J. (2006): Finding the spaces for change: A power analysis. *IDS Bulletin*, 37, 6, pp. 23–33.
- Gébert J. (2015): *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. Doktori értekezés, SZTE GTK Közgazdaságtani Doktori Iskola, Szeged.
- Gébert J. – Bajmócy Z. – Málovics Gy. – Pataki Gy. (2016): Eszközöktől a jól-létig. A helyi gazdaságfejlesztés körvonalai a képességszemléletben. *Tér és Társadalom*, 30, 2, pp. 23–44.
- Gúti E. (2001): Romák az oktatásban. In Andor M. (szerk.): *Romák és oktatás*. Iskolakultúra, Pécs.
- Gregory, A. (2000): Problematising Participation. *A Critical Review of Approaches to Participation in Evaluation Theory. Evaluation*, 6, 2, pp. 179–199.
- Havas G. – Kemény I. – Liskó I. (2001): *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatókutató intézet, Budapest.
- Hickey, S. – Mohan, G. (2004): Towards participation as transformation: critical themes and challenges. In Hickey, S. – Mohan, G. (eds): *Participation: from tyranny to transformation?* ZedBooks, London, pp. 3–24.
- Jávor B. – Beke Zs. (2013): Résztvevők és apatikusak. Adalékok a társadalmi részvétel helyzetéhez Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22, 4, pp. 59–89.
- Jewkes, R. – Murcott, A. (1998): Community representatives: representing the "community"? *Social Science and Medicine*, 46, 7, pp. 843–858.
- Kapoor, I. (2002): The devil's in the theory: a critical assessment of Robert Chambers' work on participatory development. *Third World Quarterly*, 23, 1, pp. 101–117.
- Kende Á. (2001): A kudarcok okai. In Andor M. (szerk.): *Romák és oktatás*. Iskolakultúra, Pécs.
- Kertesi G. – Kézdi G. (2012): A roma és nem roma tanulók teszteredményei közti különbségekről és e különbségek okairól. *Közgazdasági Szemle*, 59, pp. 798–853. o.
- Kesby, M. (2005): Rethorizing Empowerment through Participation as a Performance in Space: Beyond Tyranny to Transformation. *Journal of Women in Culture and Society*, 30, 4, pp. 2037–2045.

- Király G. – Várnagy R. (2009): Citizens' Jury in Kaposvár, In Lengyel Gy. (eds): *Deliberative Methods in Local Society Research*. Corvinus CESR, Új Mandátum. Budapest, pp 151–174.
- Kiss G. K. (2015): Társadalmi részvételi eszközök értékelése környezeti ügyekben A népszavazás és a közmeghallgatás értékelése hulladékos ügyekben a résztvevők szemszögéből. *PhD értekezés*, Budapesti Corvinus Egyetem, Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék.
- Ladányi J. – Szelényi I. (2004): *A kirekesztettség változó formái*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Letenyei L. (2005): *Településkutatás*. L'Harmattan – Ráció Kiadó, Budapest.
- Lukensmeyer, C. J. (2005): 21. Century Town Meeting. In Steyaert, S. – Lisoir, H. (eds): *Participatory Methods' Toolkit. A Practitioner's Manual*. Internet: http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/EN/PUB_1540_Toolkit_1_21stCenturyTownMeeting.pdf
Letöltés: 2015. 10. 31.
- MacQueen, K. M. – McLellan, E. – Metzger, D.S. – Kegeles, S. – Strauss, R. P. – Scotti, R. – Blanchard, L. – Trotter, R. T. II. (2001): What Is Community? An Evidence-Based Definition for Participatory Public Health. *American Journal of Public Health*, 91, 12, pp. 1929–1938.
- Málovics Gy. – Mihók B. – Pataki Gy. – Szentistványi I. – Roboz Á. – Balázs B. – Nyakas Sz. (2014): Részvételi akciókutatással a társadalmi kirekesztés ellen: egy szegedi példa tanulságai. *Tér és Társadalom*, 28, 3, pp. 66–83.
- Málovics Gy. – Mihók B. – Szentistványi I. – Balázs B. (2011): Kirekesztett társadalmi csoportok és helyi emberi jogok: egy szegedi részvételi akciókutatás előzetes tanulságai. In Pataki Gy. – Vári A. (szerk.): *Részvétel – akció – kutatás. Magyarországi tapasztalatok a részvételi-, akció és kooperatív kutatásokból*. MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, pp. 84–119.
- Málovics Gy. – Pataki Gy. – Juhász J. – Gébert J. – Bajmócy Z. (2015): A helyi fejlesztési döntések előkészítésére szolgáló részvételi technikák elemzése. *SZTE GTK Műhelytanulmányok*, 1. ISBN: 978-963-306-382-8, Internet: <http://www.eco.u-szeged.hu/download.php?docID=44330>, Letöltés: 2016. 05. 05.
- Mani, A. – Mullainathan, S. – Shafir, E. – Zhao, J. (2013): Poverty Impedes Cognitive Function. *Science*, 341, pp. 976–980.
- Meyer, B. D. – Sullivan, J. X. (2012): Identifying the Disadvantaged: Official Poverty, Consumption Poverty, and the New Supplemental Poverty Measure. *Journal of Economic Perspectives*, 26, 3, pp. 111–136.
- Minkler, M. (2004): Ethical Challenges for the "Outside" Researcher in Community-Based Participatory Research. *Health Education and Behavior*, 31, pp. 684–697.
- Molnár E. (2004): *Cigány kisebbségi önkormányzatok. A kisebbségi érdekérvényesítés korlátai*. Doktori értekezés, BKE, Szociológia és Szociálpolitika Tanszék.
- Monno, V. – Khakee, A. (2012): Tokenism or Political Activism? Some Reflections on Participatory Planning. *International Planning Studies*, 17, 1, pp. 85–101.
- Nándori E. (2014): Gazdasági növekedés hatása a jövedelmi szegénység alakulására Dél-Alföldön. *Területi Statisztika*, 54, 1, pp. 53–70.
- Pataki Gy. (1998): A fejlődés gazdaságtana és etikája – Tiszteletadás Amartya Sen munkásságának. *Kövász*, 2, 4, pp. 6–17.
- Pataki Gy. (2007): Bölcs "Laikusok" Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, 2007/3-4, pp. 144–156.

- Pálos D. (2010): "Cigány" identitások nehézségei. Egy önbeszámolókon alapuló vizsgálat tanulságai. *Esély*, 21, 2, pp. 41–63.
- Pálos D. – Binder M. (2009): A kisebbség kisebbsége és a szegénység kultúrája: szélsőséges egyenlősdi egy erdélyi magyar cigány közösségben. *Néprajzi látóhatár*, 18, 2, pp. 93–115.
- Péterfi F. (2006): Az állampolgári részvétel és a közbizalom gyorsmérlege. In Földiák A. – Tóth Zs. (szerk.): *A Magyar Művelődési Intézet Évkönyve, 2006*. Magyar Művelődési Intézet, Budapest, pp. 27–36.
- Péterfi F. (2009): A közbizalom és a részvétel helyzete Magyarországon, 2008 őszén. *Szín*, 14, 3, pp. 51–58.
- Reisinger A. (2009): Részvételi demokrácia és társadalmi részvétel – elméleti megközelítések. *Civil Szemle*, 6, 4, pp. 5–23.
- Réger Z. (1995): Cigány gyerekek nyelvi problémái és iskolai esélyei. *Iskolakultúra*, 5, 24, pp. 102–106.
- Rixer Á. (2015): *Civil Society in Hungary. A legal perspective*. Schenk Verlag, Passau.
- Romeo, J. H. (2005): Down and out in New York City: a Participant-observation Study of the Poor and the Marginalized. *Journal of Cultural Diversity*, 12, 4, pp. 152–160.
- Sen, A. (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Shekhawat, P. S. (2011): Positive Psychology and Amartya Sen: From Capabilities to Well-being. *Amity Journal of Applied Psychology*, 2, 1, pp. 69–72.
- Slocum, N. (2003): *Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual*. King Baudouin Foundation and the Flemish Institute for Science and Technology Assessment (viWTA), United Nations University – Comparative Regional Integration Studies (UNU/CRIS). http://archive.unu.edu/hq/library/Collection/PDF_files/CRIS/PMT.pdf Letöltés: 2015. 10. 31.
- Smith, L. – Brazini, L. – Chambers, D-A. – Jansen, R. V. – Romero, L. (2010): Between idealism and reality: Meeting the challenges of participatory action research. *Action Research*, 8, 4, pp. 407–425.
- Smith, S. C. – Todaro, M. P. (2012): *Economic Development*. Addison-Wesley, Boston.
- Stirling, A. (2008): “Opening Up” and “Closing Down”: Power, Participation, and Pluralism in the Social Appraisal of Technology. *Science, Technology & Human Values*, 33, pp. 262–294.
- Szántó R. (2012): Társadalmi részvétel Magyarországon – Siker vagy kudarc? *Kovács*, 16, 1–4, pp. 33–53.
- Székelyi M. – Örkény A. – Csepeli Gy. (2001): Romakép a mai magyar társadalomban. *Szociológiai Szemle*, 3, pp. 19–46.
- Szentistványi I. – Málovics Gy. – Mihók B. (2012): Velük – értük: Részvételi akciókutatás egy roma tanoda kialakításáért. *Módszertani Közlemények*, 52, 3, pp. 40–50.
- Szombati K. (2011): A részvétel problémája az akciókutatásban: A mezőcsáti fejlesztőmunka tanulságai. In Pataki Gy. – Vári A. (szerk.): *Részvétel – akció – kutatás. Magyarországi tapasztalatok a részvételi-, akció és kooperatív kutatásokból*. MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, pp. 52–83.
- Tóth, L. – Göncz, B. (2009): Approaches and Experiences of Previous Deliberative Polling. In Lengyel Gy. (eds): *Deliberative Methods in Local Society Research. The Kaposvár Experiences*. CESR, Új Mandátum, Budapest, pp. 21–28.

- Valuch T. (2013): „Ne szólj szám...” A politikai részvétel és a politikai aktivitás néhány sajátossága az ezredforduló Magyarországon. *Metszetek*, 2, 2–3. pp. 146–156.
- Vatn, A. (2009): An institutional analysis of methods for environmental appraisal. *Ecological Economics*, 68, pp. 2207–2215.
- Vicsek L. M. (2004): A fókuszcsoportos vizsgálat kimenetelét befolyásoló tényezők. In Letenyi L. (szerk.): *Településkutatás: A települési és térségi tervezés társadalomtudományos alapozása. Módszertani szöveggyűjtemény*. L'Harmattan, Budapest, pp. 477–498.
- Vicsek L. M. (2006): *Fókuszcsoport. Elméleti megfontolások és gyakorlati alkalmazás*. Osiris Kiadó, Budapest.

Városfejlesztési folyamatok elemzése a képességszemlélet alapján (Összegzés és tézisek)

*Bajmócy Zoltán – Gébert Judit – Málovics György – Juhász Judit –
Méreiné Berki Boglárka – Pataki György – Elekes Zoltán – Páli-Dombi Judit*

Jelen összegző fejezet a kötet tanulmányainak legfontosabb eredményeiről nyújt áttekintést. Legfontosabb állításainkat sorba rendezve egyrészt rövid betekintést szeretnénk nyújtani a helyi gazdaságfejlesztés képességszemlélet-alapú megközelítésébe azok számára, akiknek nem állt módjában a teljes kötetet elolvasni. Másrészt állításaink tézisszerű megfogalmazásával szeretnénk megteremteni érveink tudományos megvitatásának lehetőségét. E fejezetben csak alapvető állításaink kimondására van lehetőségünk. Az alátámasztó okfejtéseket, empirikus eredményeket a kötet fejezetei tartalmazzák.

Kulcsszavak: helyi gazdaságfejlesztés, képességszemlélet, megyei jogú városok

1. A helyi gazdaságfejlesztés körvonalai a képességszemléletben

A helyi gazdaságfejlesztés végső soron a helyben élők helyzetének javítására törekszik. Egy fejlesztési beavatkozás akkor tekinthető kívánatosnak, ha annak eredményeként a helyi közösségnek „jobb lesz” az élete. Éppen ezért a helyi fejlesztés teljes elméleti építményét és gyakorlati beavatkozásait alapvetően befolyásolja az, hogy milyen felfogást alakítunk ki a jobb élet, társadalomtudományi fogalomhasználattal élve a jólét/jöllét fogalmával kapcsolatban.

Munkánk során áttekintettük a képességszemlélet érvei mellett annak legfontosabb alternatíváit is a jólét értelmezésével kapcsolatban (pl. haszonelvűség és jólétiség, alapvető javak elmélete, erőforrások elmélete, alapvető szükségletek elmélete). A képességszemlélet nem azt állítja, hogy ezek helytelenek, csupán arra igyekszik rávilágítani, hogy ezek az elméletek *nem elegendők*, ha valaki az emberek jólétéről akar megállapításokat tenni. A képességszemlélet *bővebb információs bázisra* épít, több szempontot vesz figyelembe, mint alternatívái (köztük a közgazdaságtanban jelenleg uralkodó haszonelvű megközelítés). A képességszemlélet mellett elköteleződve felvázoltuk a *képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés körvonala*it. E megközelítés nyílttá és megvitathatóvá teszi a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos (szükségszerűen meglévő) értékelköteleződéseket. Nem abban különbözik tehát más megközelítésektől (pl. amelyek a növekedésre, versenyképességre, innovációs képességre koncentrálnak), hogy értékterhelt, hanem, hogy ezt felismerve az érték tartalmat világgossá és vitathatóvá teszi, arra a szereplőknek lehetősége van a folyamat során reflektálni.

A képességszemlélet középpontjában az egyének által jó okkal¹ értékesnek tartott tevékenységek/állapotok állnak. A *helyi gazdaságfejlesztés célja* a helyben élők képességeinek (az általuk ténylegesen választható tevékenységek/állapotok körének) a kibővítése. Minthogy az egyének különböző dolgokat tarthatnak értékesnek, így a helyi fejlesztések kiindulópontja egy társadalmi döntési helyzet: a közösség által értékesnek tartott képességek körének megadása. Ebből az is következik, hogy a helyi fejlesztések céljára vonatkozó tudás (mitől lesz jobb a közösségnek? mit fejlesszünk?) létrehozása elképzelhetetlen az érintettek széles körének részvétele nélkül.

A képességszemléletben a *fejlesztési folyamat alakításának lehetősége* (az ágencia) egy speciális képesség. Az a jóllét összetevője, így önmagában is értékes (amellett, hogy mint eszköz is fontos lehet a szereplőknek, hiszen a részvétel segítségével előmozdíthatják az általuk kívánatosnak tartott fejlesztési eredményeket). A fejlesztés érintettjei tehát nem csupán passzív befogadók, hanem a fejlesztési folyamat tevékeny alakítói is.

A képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés bővebb információs bázisra épít, mint a jelenleg uralkodó gazdaságfejlesztési megközelítések, amelyek csupán a jóllét eszközeire (pl. jövedelem, versenyképesség, innovációs képesség) koncentrálnak, és feltételezik, hogy ezek megléte aztán elvezet a célok eléréséhez (pl. növekvő életszínvonal, életminőség). Ezeket a megközelítéseket *eszközorientált megközelítéseknek* neveztük, hiszen a képességszemlélet alapján értékelve őket a jóllét eszközeire és nem annak összetevőire irányítják figyelmüket. Ezzel szemben a *képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés egyaránt irányul* a jóllét összetevőire (az értékesnek tartott tevékenységekre/állapotokra), a jóllét eszközeire, illetve az eszközök tényleges használatát korlátozó tényezőkre (az úgynevezett átváltási tényezőkre).

Tézis 1. A helyi gazdaságfejlesztés elvárható jellemzői

A képességszemlélet érvei alapján a helyi gazdaságfejlesztéstől elvárható legfőbb jellemzők:

- (1) A fejlesztés célja a közösség tagjai által értékesnek tartott képességek körének bővítése. A fejlesztés tehát a jóllét összetevőiből és nem eszközeiből indul ki.
- (2) A jóllét összetevőire, eszközeire, és az eszközök tényleges használati lehetőségeire egyaránt irányuló figyelem.
- (3) A helyi fejlesztések mögött meghúzódó értékelköteleződések és érdekviszonyok nyíltá tétele, és széles körű részvételen alapuló nyílt megvitatása.
- (4) A helyi gazdaságfejlesztésre vonatkozó tudás létrehozása (és érvényességének megítélése) kapcsán különböző tudásformák (pl. szakértői és helyi) kombinálása.
- (5) Az érintettek lehetősége arra, hogy a fejlesztési folyamatok aktív alakítói (ágensei) lehessenek.

A képességszemlélet-alapú helyi gazdaságfejlesztés szerint a fejlesztés mögött meghúzódó értékválasztási döntések a célok meghatározása mellett az eszközök kiválasztása során is relevánsak. A fejlesztés eszközei társadalmi viszonyokat és ily módon értékelköteleződést hordoznak magukban. A fejlesztés eszközei és célja így

¹ A képességszemlélet szerint „értékeinket csak akkor tudjuk megfelelő tájékozottsággal és nem mások irányítása alatt kialakítani, ha egymással nyíltan kommunikálhatunk és vitatkozhatunk” (Sen 2003, 240. o.). Erre utal a „jó okkal” kifejezés.

kölcsönösen befolyásolják, meghatározzák egymást. Ez a helyi fejlesztés jelenleg uralkodó (pl. növekedésre, versenyképességre, innovációs képességre fókuszáló) megközelítése esetén is igaz, csak nem válik nyílttá. A képességszemléletben viszont ennek nyílttá tételét számos mechanizmus segíti. A helyi gazdaságfejlesztés *logikája* ennek megfelelően:

1. Az értékesnek tekintett képességek körének meghatározása (amelyek kibővítéséhez a fejlesztés hozzá kíván járulni).
2. Az eszközök célokhoz rendelése.
3. Az eszközök tényleges használati lehetőségének vizsgálata.
4. A megvalósított beavatkozás hatásainak értékelése a képességek szemszögéből és ennek visszacsatolása a fejlesztési folyamatba.

Munkánk során empirikusan vizsgáltuk a hazai vidéki nagyvárosok helyi fejlesztési folyamatait a képességszemlélet alapján kialakított elemzési keretünk segítségével. A 23 hazai megyei jogú város helyi fejlesztési dokumentumai mellett három városban (Kecskemét, Szeged és Pécs) félig strukturált mélyinterjúkat készítettünk a helyi fejlesztés szereplőivel. Mindezeket a szövegeket az elemzési keretünk kategóriái mentén dolgoztuk fel (kvalitatív tartalomelemzés segítségével). Az elemzés egyik része a megvalósuló helyi fejlesztések információs bázisára vonatkozott. Vizsgálódásunknak ezt a részét a *lehetőségek aspektusának* neveztük. Az elemzés másik része arra fókuszált, hogyan és milyen keretek között zajlanak a fejlesztési folyamatok. Vizsgálódásunknak ezt a részét a *folyamatok aspektusának* neveztük.

2. A helyi fejlesztések lehetőség-aspektusa a hazai megyei jogú városokban

A helyi gazdaságfejlesztés szereplői, amikor a fejlesztés céljáról beszélnek, akkor többnyire nem tesznek különbséget a jóllét összetevői és eszközei között. Ennek megfelelően figyelmen kívül hagynak olyan információkat, amelyek a képességszemlélet szerint befolyással lehetnének a fejlesztésekről alkotott értékítéletükre. Ilyen figyelmen kívül hagyott információk lehetnek például az átváltási tényezők, amelyek befolyásolják, hogy egy eszközzel hogyan tudják a helyi lakosok végezni vagy elérni a számukra értékes tevékenységeket/állapotokat.

A fejlesztési dokumentumokban szereplő konkrét projekttervek célja is elsősorban infrastruktúra építése, vagyis a jóllét eszközeinek létrehozása, nem pedig értékes tevékenységekre/állapotokra való lehetőség megteremtése. Az a vélekedés tehát, hogy az eszközök birtoklása automatikusan megteremti a birtoklója számára a jóllétet, tetten érhető az elemzett fejlesztési dokumentumokban és interjúk többségében is.

Amikor azonban az interjúalanyok arról beszélnek, hogy milyen dolgokat hiányolnak, miért sikertelenek bizonyos fejlesztések, akkor már az *eszközök használatával* kapcsolatos dolgokat (átváltási tényezőket és tevékenységeket/állapotokat) említnek.

Tézis 2. A jóllét összetevőinek és eszközeinek összemósása

A helyi fejlesztési dokumentumok és az interjúalanyok a fejlesztés céljairól szólva nem tesznek különbséget a jóllét eszközei és azok használati lehetősége (a fejlesztés eszközei és céljai) között. A helyi fejlesztési folyamatok szereplői többségében olyan dolgokat jelölnek ki célként, amelyek a képességszemlélet szempontjából csupán a jóllét eszközei. Amikor azonban az interjúalanyok hiányról beszélnek, akkor sokszor megteszik ezt a különbségtételt, azaz tulajdonképpen értékesnek tartott tevékenységeket/állapotokat hiányolnak.

Néhány interjúalany se nem eszközöket, se nem tevékenységeket/állapotokat, hanem *értékeket* nevez meg célként (például fenntarthatóság, esélyegyenlőség). Ezért úgy tűnik, hogy egyes érintettek gondolkodásában – legalábbis a célok tekintetében – ugyan nem jelenik meg az eszközök és a tevékenységek/állapotok közötti különbségtétel, de az eszközök birtoklása mellett értékeket vesznek figyelembe. Ez az eszközökre irányuló kizárólagos figyelemnél bővebb információs bázist jelent.

A dokumentumok és az interjúalanyok szóhasználatában és gondolkodásmódjában egyaránt a konvencionális gazdaságfejlesztési zsargon dominált. Mindez nem azt jelenti, hogy a helyi fejlesztés szereplői ne tartanának fontosnak bizonyos értékeket a fejlesztések kapcsán (pl. fenntarthatóság, esélyegyenlőség). Arról van szó, hogy amikor megoldásokat keresnek, akkor elsősorban a szokásos sablonokban, fogalmakban gondolkodnak. A megoldáskeresés során leginkább a gazdasági bázis modell és az üzleti környezet fejlesztésének modelljei fedezhetők fel. A helyi fejlesztés tényleges folyamata elsősorban a fizikai (hard) infrastruktúra előállítására fókuszál. A jelenleg uralkodó fejlesztési megközelítésektől (gazdaság elsődlegessége, „nagy megoldások”, növekedési paradigma, versenyképesség stb.) lényegileg különböző, nyíltan értékalapú fejlesztési elképzelések elemei csupán néhány interjúalanynál jelentek meg.

Tézis 3. A bevett gondolkodási sémák keretezik a megoldáskeresést

A helyi fejlesztési folyamatok szereplőinek gondolkodását áthatják a jelenleg uralkodó gazdaságfejlesztési elképzelések sémái. Még a jelenlegi folyamatokat kritizáló, illetve alternatív értékeket fontosnak tartó szereplők is sokszor ezen sémák mentén (pl. gazdasági bázis modell, az üzleti környezet fejlesztésének modelljei, szokásosan alkalmazott eszközök) keresik a megoldásokat.

A városfejlesztési koncepciókban és az integrált településfejlesztési stratégiákban szereplő céloknak nincs valódi jelentősége a tényleges helyi fejlesztési folyamatok szempontjából. Erre több dologból is lehet következtetni. Egyrészt a dokumentumokban található projekterveknek nincs közvetlen köze a célokhöz, vagy a helyzetelemző részekhez. Másrészt az interjúalanyok célként inkább (bár nem kizárólag) konkrét projekterveket neveznek meg. Harmadrészt az interjúalanyok többségének véleménye szerint a városfejlesztési dokumentumoknak kevés köze van a helyi gazdaságfejlesztés tényleges folyamatához.

A dokumentumelemzés szerint a felülvizsgálat és a monitoring csupán néhány fizikai infrastruktúrára vonatkozó adat felvételéből áll. Ha helyenként szó is esik a felülvizsgálattal kapcsolatos társadalmi részvételről, annak módja homályban marad. Ráadásul ugyanaz a szervezet felelős a stratégia végrehajtásáért, mint a monitoringért és felülvizsgálatért, nincsen tehát olyan külső intézmény, amely számon kérhethetné a stratégia végrehajtását. Azaz a helyi fejlesztési *folyamatok tanulságainak visszacsatolására való lehetőség szűk.*

<i>Tézis 4. A helyi fejlesztési folyamatok információs bázisa</i>

A helyi fejlesztési folyamatok információs bázisa túlságosan szűk. Jelentős mértékben hiányoznak a jóllét összetevőivel (az értékes tevékenységekkel/állapotokkal) az átváltási tényezőkkel (a jóllét eszközeinek tényleges használati lehetőségével), valamint a korábbi időszakok tanulságaival kapcsolatos információk.
--

Válaszolva a lehetőség-aspektus vizsgálata mögötti kutatási kérdésünkre, hogy „milyen a hazai helyi fejlesztési folyamatok információs bázisa?”, röviden azt mondhatjuk, hogy szűk. Ez egyaránt igaz a célok tartalmára, a helyzetelemzésre és a visszacsatolásra is. Az az előfeltevés, hogy az eszközök birtoklása automatikusan megteremti a birtoklója számára a jóllétet, tetten érhető az elemzett fejlesztési dokumentumokban és az interjúk többségében. Úgy véljük, ez a berögződés eredményezheti, hogy a helyi fejlesztési folyamatok információs bázisából hiányoznak az átváltási tényezőkről, és az előző fejlesztési időszak tanulságairól szóló információk. Emellett néhány interjúalany gondolkodásában már megjelent az érték alapú fejlesztés gondolata, ám a megoldáskeresési sémák ekkor is több esetben az uralkodó elképzelésekhez nyúlnak vissza.

3. A helyi fejlesztések folyamat-aspektusa a hazai megyei jogú városokban

A képességszemléletre alapozó elemzés segítségével felszínre hoztuk a helyi fejlesztési folyamatok mögötti értékelköteleződések. Számos szereplő azt tartaná kívánatosnak, ha a helyi fejlesztési folyamatok olyan értékekre építenének, mint a fenn-

tarthatóság, az emberközpontú fejlesztés, a társadalmi igazságosság vagy a helyi tudás fontosságának elismerése.

Ugyanakkor szinte egyöntetű volt a szereplők véleménye a tekintetben, hogy a jelenlegi (és közelmúltbeli) fejlesztési folyamatok nem ilyen értékekre építenek. Még ha esetleg meg is jelennek azok a retorikában (mint például a fenntarthatóság), akkor azokat kiüresítve, inkonzisztens módon használják.

A fejlesztés gyakorlatát valójában egy sajátosan *kettős értékelköteleződés* irányítja. Egyrészt felfedezhetők olyan „főáramú” értékek, mint a „nagy megoldások” keresése, a nagy szereplőkre irányított figyelem, a jövedelemtermelő képesség (versenyképesség) előtérbe helyezése más aspektusokkal szemben. Másrészt talán még az előbbinél is nagyobb jelentősége van egyfajta pragmatikus hozzáállásnak: azt fejlesztjük, amire pénzt adnak; vagy amit a kormányzat vagy az országos pártpolitikai irányvonalak számunkra kijelölnek (függetlenül attól, hogy ez a településnek érdeke-e vagy sem). Legjobb esetben a helyben fontosnak gondolt fejlesztési ötleteket megpróbálják „áruhában” ezekhez az irányokhoz igazítani. Emellett határozottan megmutatkozott a döntéshozó hatalommal bíróknak egy sajátos pótlólagos motivációja: a rövid távú politikai előnyszerzés (amely a politikai értelemben látványos akciók felé tolja el a helyi fejlesztést). Emellett a szereplők észlelése szerint markánsan jelen van a korrupció, amikor az egyéni haszonszerzés motivációja világosan a közérdek elé kerül.

Tézis 5. A helyi fejlesztési folyamatok mögötti érték elköteleződés

A helyi fejlesztési folyamatok a gyakorlatban olyan értékekre építenek, amelyekkel a szereplők jelentős része nem ért egyet. Számos helyi szereplő, köztük a fejlesztési folyamatban politikai vagy szakértői felhatalmazással részt vevő szereplők is fontosnak tartanak olyan értékeket, mint a fenntarthatóság, a társadalmi igazságosság. Ugyanakkor ezen értékek legfeljebb jelszavakként köszönnek vissza a valós fejlesztési folyamatokban, kiüresített tartalommal.

A helyi fejlesztés számos érintettje számára önmagában is *értékes a részvétel lehetősége*, míg a szereplők egy másik része számára a részvételt mint eszköz birt jelentőséggel: annak segítségével előmozdhatják az általuk értékesnek tartott fejlesztési kimeneteket. Ugyanakkor nem minden szereplő tartja szükségesnek, vagy kívánatosnak a széles körű részvételt; a politikai vagy szakértői felhatalmazáson alapuló jelenlegi rendszert megfelelőnek vélik.

Ugyanakkor önmaga részvételét a fejlesztési folyamatok alakításában senki nem gondolja szükségtelennek. Ez nem jelenti azt, hogy ne választanák tömegesen a szereplők a távolmaradást. Ám ennek oka elsősorban az, hogy a számukra adódó részvételi lehetőségeket nem kínálják a fejlesztési folyamatok alakításának (az ágenciának) a valódi lehetőségét.

Tézis 6. A részvétel mint érték elismerése

Miközben a szereplők nem egységesek abban, hogy a részvételt értéknek tekintik-e, e megosztottság mindig „mások” részvételével kapcsolatos. A széles körű részvétellel kapcsolatos negatív attitűdöt olyan szereplők képviselik, akik (politikusai, apparátusbeli vagy szakértői pozíciójuk alapján) maguk aktív részesei a fejlesztési folyamatoknak. E körből nem mindenki képviseli ezt az álláspontot, de akik ezt képviselik, azok ezen körből kerülnek ki.

A képességszemlélet a folyamat elemzése során elsősorban arra kérdez rá, hogy a szereplőknek milyen lehetősége van a fejlődési folyamat alakítójává, ágenszévé (és nem csupán „elszenvedőjévé”) válni. Így a képességszemlélet-alapú vizsgálódásnak a tervezési folyamat során lefolytatott partnerségi eljárás „tereit” mellett, a folyamatok alakításának más csatornáit is vizsgálat tárgyává kell tennie. Ennek megfelelően mi a helyi fejlesztési folyamatok alakításának három „terét” vizsgáltuk: (1) a *zárt teret*, amelyben a szereplők felhatalmazásuk, pozíciójuk alapján vesznek részt (pl. Közgyűlés, apparátus, tervezők); (2) a *hívott teret*, amelyet az érintettek bevonásának formális csatornáját jelenti a tervezési folyamat során (pl. partnerségi folyamat, „társadalmatisztás”); illetve (3) a *szerezett teret*, amelyet az érintettek maguk alakítanak ki, hogy hangot adjanak szempontjaiknak (pl. demonstrációk, sajtónyilvánosság).

A helyi fejlesztés érintettjei nagyon különböző lehetőséggel rendelkeznek a tekintetben, hogy a folyamatok valódi alakítójává (ágensekké) válhassanak. A helyi fejlesztésekre igen jelentős befolyással vannak az országos szinten (részint a központi kormányzat, részint az országos hatókörű intézmények által) hozott döntések. A globális szint (multinacionális vállalatok és az Európai Unió) befolyását jóval kisebbnek érzik a szereplők. A folyamatok érdemi alakításának lehetősége jelentősen összefügg a hatalomgyakorlás rejtett csatornáihoz való hozzáféréssel, a központi kormányzattal ápoltt kapcsolatokkal és a gazdasági erővel.

A helyi fejlesztésekkel kapcsolatos döntések meghozatalában valójában *a szereplők nagyon szűk köre vesz részt*, akik egy része ráadásul nem is helyi szereplő. Nem egyszerűen arról van szó, hogy a partnerségi folyamat nem tölti be funkcióját, vagy hogy az érintettek nehezen tudnak maguktól hangot adni szempontjaiknak. A folyamatok alakításának lehetősége még a politikai vagy szakértői felhatalmazással bíró szereplők (pl. közgyűlési képviselők, tervezők) többsége számára sem adott.

A fejlesztés *nemzeti szintről érkező kereteit* a helyi szereplők alkalmatlannak találják, amelyek inkább hátráltatják, mint segítik őket. E keretek nem teszik lehetővé a helyi sajátosságok érdemi megjelenítését, kiszámíthatatlanok, a helyi szereplők számára sokszor érthetetlenek; túlságosan rövid időkeretet szabnak, és számos módon csökkentik az érdemi bevonás lehetőségeit. Ugyanakkor a helyi szereplők egy része úgy észleli, hogy a helyi hatalmi központ készséggel alkalmazkodik e feltételekhez, és ezekkel „takarózik”, miközben neki sem érdeke az átlátható, részvételi helyi fejlesztési folyamat.

A Közgyűlés és annak Bizottságai sem az értékek megvitatásának nem képezik színterét, sem a szakértői támogatással hozott „felelős döntéshozatal” nem érhető tetten működésükben. A végletekig lecsupaszított intézmények (pl. igazodás az országos pártpolitikai irányvonalakhoz, frakciófegyelem, korlátozott informálódási lehetőség) az információs bázist minimálisra szűkíti. A helyi képviselők sokak szerint (és saját bevallásuk szerint is) szíte teljesen tájékozatlanok, amikor helyi fejlesztési döntéseket hoznak. Ez különösen igaz a helyi fejlesztési dokumentumok elfogadására. Az elfogadott városfejlesztési koncepciók és integrált településfejlesztési stratégiák csak kis részben formálják a helyi fejlesztési döntéseket. A támogató szakértők arról számolnak be, hogy a számukra adott keretek akadályozzák a szakmai munkát (még ha teljesen nem is lehetetlenítik el).

Tézis 7. A zárt tér: a felhatalmazáson és pozíción alapuló részvétel

A döntéshozatal zárt terének intézményei (pl. tervezést keretező szabályok, Közgyűlés, Bizottságok, képviselőten alapuló részvétel) a szereplők szinte egyöntetű észlelése szerint, nem töltik be funkciójukat. A képviselői és szakértői hatalmon alapuló döntés-előkészítési és döntéshozatali mechanizmus jelen formájában sem a szükséges szempontok becsatornázására, sem a megfelelő minőségű tudás létrehozására, sem az értékviták lefolytatására, sem az informált döntések meghozatalára nem alkalmas.

A fejlesztési tervek kialakítása kapcsán a városok eltérő *hívott tereket* alakítanak ki a nevesített partnerek és a lakosok részére². Ezekben a hívott terekben elvileg a szereplők széles köre számára adott a részvétel lehetősége: jogszabályilag senki nem korlátozza őket abban, hogy részt vegyenek. Ám a korlátozás hiánya a valóságban mégsem válik a részvétel tényleges lehetőségévé. Számos tényező akadályozza az érintetteket a hívott terek használatában.

Valójában a hívott terek *nem töltik be a tőlük elvárható funkciókat*. Egyrészt alapvetően a helyi fejlesztési dokumentok készítése kapcsán jönnek létre. Ahogy a fejlesztés egyre konkrétabb lépések felé halad, úgy tűnnek el a részvételi elemek. Másrészt a szereplők (az előre kijelölt keretek mellett) a részvétel nagyon alacsony fokozataival találkoznak e terekben. Arnstein (1969) részvételi létráján elhelyezve: a lakosok esetén a részvétel hiányát jellemző módok (manipuláció és terápia) mellett leginkább a tájékoztatás jelenik meg. A nevesített partnerek esetén meghatározó elemként belép e mellé a konzultáció. Ám még ez is csak a szimbolikus részvételt testesíti meg, valódi biztosítékokat nem kínálva.

Az érintettek általános észlelése tehát az, hogy a hívott terekben számukra részint *alkalmatlan keretek között*, biztosítékokat nem kínáló és a *deliberációt nélkülöző módon* vitathatnak meg olyan ügyeket, amelyek szerintük nem a helyi fejlesztések leglényegesebb momentumai. A szempontjaik tényleges érvényesülése esetleges. A meghívás csupán a megvitatásra szól; a döntéshozatal vagy az ellenőrzés kapcsán nincs

² Míg az előbbire általában partnerségi folyamatként utalnak, addig az utóbbit jellemzően társadalmási-társnak nevezik a dokumentumok.

tényleges befolyásolási lehetőségük. Ennek megfelelően nem csoda, hogy jelentős szerepet kapnak a részvétel „mentális korátai”: azok az önkorlátozó mechanizmusok, amelyek révén a szereplők saját magukat tartják távol a részvételtől (mert nem tudnak azonosulni a mögöttes értékekkel, a folyamat kereteivel, nem látják értelmét, vagy korábban kellemetlen tapasztalatokat szereztek).

A hívott tér működését a tervezői oldal sem feltétlenül tartja megfelelőnek (bár ebben megoszlanak a vélemények). Sok tekintetben a tervezői oldal a meghívottakhoz hasonlóan csalódott a folyamatokkal kapcsolatban (akár a kívülről kapott keretek miatt, akár a megvalósult részvételi folyamatok sikertelensége miatt). Ugyanakkor ki kell emelni, hogy negatív tapasztalatok olyan eszközök használatából erednek, amelyek nem megfelelő keretek között, a részvétel nagyon alacsony fokozatait kínálták, és számos folyamat-menedzselési hibával bírtak. Így a valódi részvételi folyamatokat érő bírálatok érvényessége igen alacsony.

Tézis 8. A hívott tér: az érintettek bevonása a helyi fejlesztési döntésekbe

A helyi fejlesztés partnerségi folyamatai nem kínálnak valódi részvételi lehetőségeket a meghívottak számára, amelynek okai:

- (1) a partnerségi folyamat nem az érintettek számára releváns ügyekben zajlik;
- (2) a partnerségi folyamat előre adott (a szereplők szemszögéből nem befolyásolható és sokszor nem megfelelő) keretei;
- (3) a megvalósuló részvétel nagyon alacsony fokozatai, és az alkalmazott részvételi technikák alkalmatlansága, valamint
- (4) a részvételi folyamat a döntéshoztalban, a végrehajtásban és az ellenőrzésben való részvételre nem terjed ki.

Mindezek alapján a szereplőket számtalan *átvétési tényező* akadályozza abban, hogy részvétellel mint eszközzel valóban élhessenek. A kutatás során leltárt készítettünk e korlátozó tényezőkről³, amelyek kijelölik a helyi fejlesztés folyamat-aspektusával kapcsolatos beavatkozási pontokat. A *részvételt korlátozó tényezők* egyik jelentős csoportja arra vonatkozik, hogy a részvétel lefektetett keretei nem megfelelőek a szereplők számára (és nem áll módjukban azokat alakítani). A korlátok másik jelentős csoportja pedig a részvételi folyamat nem megfelelő voltára vonatkozik.

Mindezek alapján a helyi fejlesztés folyamatának gyökeres újragondolására volna szükség. A fejlesztési folyamat jelen formájában ugyanis valamennyi résztvevő számára kellemetlen (rossz érzést okoz); még ha különböző okokból kifolyólag is (többletteher, felesleges cirkusz, kirekesztettség, a beletett munka értelmetlen volta stb.). Emellett valamennyi

³ Ezt a kötet 5. tanulmánya tartalmazza: „Részvétel vagy kizárás? A hazai városfejlesztési folyamatok értékelése a folyamatok aspektusából”.

szereplő úgy érzi, hogy kevés a rendelkezésre álló idő, és túl kicsi a folyamat feletti helyi autonómia.

A mostani fejlesztési folyamatok nemcsak a képességszemlélet, hanem a szereplők jelentős része szerint is igen messze vannak a ideálistól. Az *ideális folyamat* felé vezető esetleges elmozdulást azonban *hatalmi konfliktusok* szegélyezik.

A megkérdezettek egy jelentős része jóval szélesebb körű, és érdemibb részvételt szeretne, ahol a szereplők valós jogosítványokat kapnak a folyamat során. Ezen csoportba egyaránt tartoznak politikusok, kutatók, tervezők, és civil szervezetek képviselői, ám valamennyien jelentős korlátokat látnak abban, hogy a folyamatok alakítójává válhassanak (azaz, jellemzően kevés hatalommal bíró szereplők). Több ízben hangsúlyozzák, hogy a helyi szereplőkben (beleértve a lakosokat is) a sikeres helyi fejlesztéshez szükséges tudás hordozóit látják. Többen közülük olyan alapértékeket helyeznének középpontba, mint az emberközpontú fejlesztés, a társadalmi igazságosság és a fenntarthatóság.

Ugyanakkor e csoport tagjai ugyanúgy kevés tudással és tapasztalattal rendelkeznek a deliberatív részvétel kapcsán, mint a tervezők. Így amikor nagyobb részvétel mellett érvelnek, sokszor olyan technikákat és folyamatokat említene, amelyek a képességszemlélet alapján nem hoznának valódi részvételt. Amennyiben a valós változások e diskurzus mentén indulnak el, úgy a részvétellel kapcsolatos kudarcélmények halmozódása várható.

A változást igénylőkkel szemben áll a szereplők egy másik köre (jellemzően a mostani hatalmi központ tagjai), akik nem tartják kívánatosnak az ilyen irányú elmozdulást. Ebből is látszik, hogy a helyi fejlesztési folyamatokban történő elmozdulás nem egyszerűen egymás meg nem értéséből fakad, és nem is egyszerűen „szakmai kérdés”, hanem hatalmi kérdés is egyben. Az elmozdulás meglevő hatalmi pozíciókat kezdene ki.

Tézis 9. Az ideális folyamat a szereplők és a képességszemlélet szerint

A helyi fejlesztési folyamat kapcsán az érintett szereplők döntő része olyan elmozdulást tartana kívánatosnak, amelyik nem áll ellentétben a képességszemlélet érveivel. Ugyanakkor azt a fajta reflexív gondolkodást, amelyet a képességszemlélet alapján alapvető fontosságúnak tartunk, nem tudtuk azonosítani a szereplők döntő többségénél. Ez azt eredményezheti, hogy a változási folyamatok egy olyan diskurzus mentén indulnak el, amely nem teszi lehetővé a jelenlegi keretek érdemi újrainítását. A változásnak emellett egyértelmű ellenérdekeltjei is vannak. Egyrészt azok, akiknek politikusi, apparátusbeli vagy szakértői pozíciójából adódó hatalma sérülhet. Másrészt azok, akik hozzáférnek a hatalomgyakorlás rejtett formáihoz.

4. Marginalizált csoportok mint a helyi fejlesztések szereplői

Amennyiben figyelmünket a helyi közösség képességeire (a valóban elérhető értékes tevékenységekre és állapotokra) összpontosítjuk, akkor természetes módon adódik a kérdés: ki az, aki részesül a fejlesztések eredményeiből, és ki az, aki kimarad? A kimaradók képesek-e arra, hogy alakítsák a fejlesztési folyamatot, és ilyen értelemben saját ügyeik tevékeny előmozdítói legyenek? Ha nem, úgy törekszik-e a helyi fejlesztés „képesé tételükre”?

Napjainkra a helyi fejlesztési döntések támogatásához több olyan standardizált módszertannal rendelkező, részvételi döntés-előkészítő technika áll rendelkezésre (pl. állampolgári tanács, konszenzus konferencia, 21. századi városgyűlés, vitázó közvéleménykutatás), amelyek egyfelől kifejezetten annak érdekében és úgy lettek létrehozva, hogy az érdemi deliberatív részvételnek tulajdonított elméleti előnyöket biztosítsák. Másfelől pedig alkalmazásuk összhangban van a helyi fejlesztési döntések és a helyi fejlesztési folyamatok tervezésének idő- és költségigényével. E technikák alkalmazása a képességszemlélet felől értékelve hatalmas előrelépést jelentene a helyi fejlesztések tervezése terén a jelenlegi haza gyakorlathoz képest. E folyamatok ugyanis kiválóan alkalmasak arra, hogy a társadalom bizonyos csoportjainak érdemi beleszólási lehetőséget biztosítsanak a jóllétüket érintő döntésekbe. Ugyanakkor más csoportok esetén még e technikák alkalmazása sem feltétlenül eredményezné a folyamatok alakításának lehetőségét.

Tézis 10. Mélyszegény érintettek részvételének korlátai

Még az elviekben érdemi részvételt biztosító technikák is csak korlátozott mértékben képesek a mélyszegény érintettek érdemi részvételének biztosítására. Számos tényező ugyanis szisztematikusan a mélyszegény – különösen a szegregált környezetben élő mélyszegény – lakosok kizáródásához vezethet. A társadalomban általában is tapasztalható különbségek, hatalmi viszonyok és elnyomás, képesség- és lehetőségbeli különbségek itt is szükségszerűen érvényesülnek. E kizáródás ráadásul jó eséllyel nemcsak a fenti jellemzőkkel bíró részvételi folyamatok, technikák esetében jelentkezik (a hívott térben), hanem olyankor is, amikor az érintettek maguk próbálják kikényszeríteni, hogy hangjukat hallathassák (pl. demonstrációk, sajtónyilvánosság, folyamatok jogi útra terelése – a szerzett térben).

Így különösen fontos, hogy a részvétel „terepi megvalósítása” során reflektáljunk arra, hogy kik(nek a szempontja, érdekei, értékei) maradnak ki, marginalizálódnak a folyamat során. Ha ez nem történik meg, akkor a deliberatív részvétel alkalmazása – egyes csoportok társadalmi részvételének erősítése mellett – a kizárás eszköze is egyúttal. Mindez azt a veszélyt is magában hordozza, hogy a deliberatív részvételi folyamatok eredményére megfelelő módon előállított, konszenzusos közösségi véleményként tekin-

tünk, miközben a kimaradó értékeket, érdekeket pont azok a technikák fedik el, amelyek pedig felszínre hozásukra hívatottak.

Azaz a képességszemlélet-alapú helyi fejlesztésben alapvető fontosságú a *részvételi technikák reflexív alkalmazása*: maguknak a részvétel kereteinek is a nyílt viták tárgyává kell válniuk.

A mélyszegények kapcsán különösen lényeges (az az általánosan is megfigyelhető) jelenség, hogy a partnerségi folyamat lezárultával azok a terek, amelyek a részvételre és deliberációra lehetőséget adtak, eltűnnek, és így velük együtt eltűnik ama képességek gyakorlásának lehetősége is, melyek e terekhez kötődtek. A mélyszegény társadalmi csoportok általánosságban vett képessé tételehez sokkal többre van szükség, mint viszonylagosan rövid időtávú, egy-egy projektre korlátozódó részvételi folyamatokra. Így ahhoz, hogy a mélyszegény érintettek is érdemi beeszólást gyakorolhassanak hosszabb távon, a bevonást egy-egy ügyre korlátozó technikáknál jóval több kell. A társadalmi részvételt e csoportok esetében „képessé tételként” (empowerment) is kell értelmezni.

Kutatásunk során a képességszemlélet alapján felállított elemzési keret segítségével elemeztük az integrált városfejlesztési stratégiák keretében elkészülő *antiszegregációs terveket*. E dokumentumok azok, amelyek a hazai városok fejlesztéspolitikai elképzelésein belül kifejezetten a szegénység és szegregáció elleni beavatkozásokkal foglalkoznak.

<i>Tézis 11. Az antiszegregációs tervek a képességszemlélet szempontjai alapján</i>

<p>Az antiszegregációs tervek a képességszemlélet alapján adódó szegénységkezelési szempontokat csak kis részben veszik figyelembe. A célok helyett az eszközökre koncentrálnak, és olyan fontos átváltási tényezőket hagynak figyelmen kívül, mint a szegénységi csapda vagy a megváltozó mentális folyamatok. Az érintettek részvételének csupán instrumentális értéket tulajdonítanak a tervek, de még ez esetben sem merül fel a szegénységben élők bevonása a fejlesztésre vonatkozó tudás előállításának folyamatába.</p>

Az antiszegregációs tervek meglehetősen heterogének, mind tartalom, mind terjedelem, mind részletesség tekintetében, ám többségük az általánosságok szintjén mozog. Bár a tervek többsége felismeri, hogy a pénzbeli vagy természetbeli támogatás önmagában nem elegendő, mégis olyan sarkalatos átváltási tényezők részletes vizsgálata hiányzik, mint a szegénységi csapda vagy a megváltozott mentális folyamatok felismerése. Ahol ezek említésre kerülnek, általában ott sem kapcsolódik hozzájuk lehetséges beavatkozás. Az átváltási tényezők figyelembevétel nélkül az sem derül ki, hogy az eszközök hogyan tudnak képességgé válni a tervezett beavatkozások megvalósulása során. A tervek/programok a célokat és értékeket adottnak tekintik.

A részvétel fontosságát sok terv felismeri, mégis annak csupán instrumentális jelentőséget tulajdonít, azaz mindössze a fejlesztések elfogadása és zökkenőmentes megvalósítása szempontjából tartják fontosnak. Emellett a részvétel főleg intézmények, szakértők szintjén jelenik meg, ám nagyon kevés információt hordoznak a tervek arról, hogy ezek a résztvevők hogyan és milyen módon lettek ténylegesen bevonva a tervezés folyamatába.

5. A helyi fejlesztés néhány előfeltevésének kritikája empirikus eredményeink fényében

Az eredményeink lehetővé teszik, hogy röviden reflektáljunk a helyi fejlesztés szakirodalmának néhány alapvető területére:

1. a helyi fejlesztések szereplői;
2. a stratégia szerepe;
3. a fejlesztésre vonatkozó tudás és a döntéshozatal viszonya.

E területeket – tapasztalataink szerint – olyan (gyakran csak a háttérben megbúvó, evidensnek tekintett) elképzelések uralják, amelyek nem állnak összhangban kutatásunk empirikus eredményeivel. Ezen a ponton természetesen nincs mód e területek mélységi elemzésére, és azt sem állítjuk, hogy a szakirodalom nem volna jóval összetettebb, mint az általunk kritizált „általános vélekedés”. Csupán arra szeretnénk rámutatni, hogy ezek olyan mélyen fekvő kategóriák, amelyekre a szakirodalom sokszor nem is reflektál tudatosan, amelyekkel a témát tanulmányozó diákok természetes módon, kritika nélkül találkoznak a bevezető tankönyvekben.

(1) A helyi fejlesztésekkel kapcsolatos gondolkodás jellemzően *a szereplők* jól meghatározott csoportjaira utal (pl. vállalkozások, kormányzat, civil szervezetek), és e csoportokhoz sajátos (a csoportra jellemző) motivációkat köt (pl. Swinburn et al. 2006, Lengyel 2010, Bajmócy 2011). E felsorolásokban általában formális szervezetekre szokás szereplőként utalni (pl. nem jelenik meg a szervezet és a szervezet színeiben részt vevő személy közti különbségtétel). Ám elemzésünk szerint e kategóriák pontatlanok és nem segítik a helyi fejlesztések dinamikájának megértését.

Elemzésünkben (bár voltak tipikusan civil vagy tervezői témák, perspektívák) nem elsősorban a szektorhoz való tartozás mentén váltak szét az interjúalanyok interpretációi. A hatalmi (döntéshozói) központtól való távolság – amellyel Maier (2001) jellemezte a helyi fejlesztések szereplőit – már több eligazítást adott, de még ez is sok ponton félrevezetőnek bizonyult. Például a zárt tér egyes tagjainak perspektívája nagyon közel állhat bizonyos civil szervezetek képviselőinek szempontjaihoz. Avagy egy-egy közgyűlési tag, vagy vállalatvezető interjújában egyszerre voltak jelen „politikusi”, „vállalatvezetői” és „állampolgári” perspektívák.

Valójában a szereplőket komplex viszonyulások fűzik egyszerre több szektorhoz is, különböző (néha akár egymással ellentmondásban álló) szerepeket is betölthetnek, és egyszerre befolyásolják viselkedésüket egyéni (állampolgári, fogyasztói stb.) és szervezeti (pl. vállalati- vagy pártérdek) motivációk. Képviselő és

képviselő, vállalat és vállalat, civil és civil között ég és föld lehet a különbség. Úgy véljük, a helyi szereplőkről kialakított precízebb kép – pl. amelyet Avelino és Wittmayer (2016) javasolt más területen – alapvető fontosságú lenne a helyi fejlesztési folyamatokkal kapcsolatos elméletalkotás számára.

A szereplők elválnak a formális–informális, profitorientált–non-profit, közintézmény–magánintézmény dimenziók mentén, de ezek között átjárások is vannak. Jellemzi őket továbbá a hatalmi központtól való távolság, de ez eltérhet a hatalom látható, rejtett és láthatatlan formái kapcsán. Emellett a szereplők bonyolult és változatos hatalmi viszonyok részesei, amelyek jelentősen hatnak tevékenységükre (és ez sokszor független a korábbi dimenzióktól), pl.: szakértő–laikus, munkáltató–munkavállaló, felnőtt–fiatalkorú, többség–kisebbség, férfi–nő, gazdag–szegény.

(2) Általános vélekedésnek gondoljuk, hogy *a helyi fejlesztési stratégiák* célja, hogy a szereplők erőfeszítéseit koordinálva és köztük szinergiákat létrehozva lehetővé tegye az értékesnek tartott vízió elérését (pl. Swimburn et al. 2006). A stratégiai szemlélet nyilvánvalóan a múltból építkező allokatív megközelítésen, illetve az ad hoc beavatkozásokból eredő „hatékonyágvesztésen” akar túllépni. A stratégia egyik legalapvetőbb feltételezett tulajdonsága, hogy a helyi szereplők kísérletet tesznek arra, hogy megvalósítsák.

Az empirikus elemzés azonban jelentősen árnyalta ezt a képet. A szereplőknek gyakorlatilag egyöntetű véleménye, hogy a stratégia alig van (vagy egyáltalán nincs) hatással a helyi fejlesztési gyakorlatra. Ezzel együtt betölt bizonyos funkciókat, így tartalma nem teljesen indifferens. Például hivatkozási alappá válhat (a „megfelelő” részekből lehet szemezgetni; a nem kívánatos ötletek hiteltelentíthetők segítségével); a rá épülő (szintén jogszabályi kötelezettségből eredő) kötelező feladatok teljesíthetők segítségével; intellektuális kaland stb.

Ezzel együtt a tervek funkciója igazán akkor érthető meg, ha *a helyi fejlesztés céljával kapcsolatos narratívákkal* együtt tárgyaljuk. A szereplők nagyon jelentős része (és köztük a zárt tér szereplőinek túlnyomó többsége) a helyi fejlesztést a kívülről jövő fejlesztési források elköltésének folyamataként értelmezi. Azaz a helyi szereplők „mindennapi tevékenységének” eredménye (még ha a vízió irányába is mutatna, és egymással szinergikus hatásokat generálhatna is) nem része a helyi fejlesztésnek. Helyi fejlesztés az, ami erre szánható közpénzekből jön létre, tehát szükségszerűen jól elhatárolható kezdettel és véggel rendelkező projektekből áll.

Ez alapján már nem meglepő, hogy a helyi fejlesztési dokumentumok legfontosabb eleme a bennük szereplő projektlista. E projektlista azonban jórészt a tervezési folyamattól függetlenül kerül bele a dokumentumba (jelentős részben háttéralkuk, rejtett hatalmi formák és a nemzeti szint beleszólásának következményeként). Mindez a képességszemlélet fogalmaival leírva egy sajátos átváltási tényező, amely a helyi fejlesztési dokumentum mint eszköz használatát korlátozza.

Mindez azt is maga után vonja, hogy *a szereplők szemében nem az az igazán lényeges mozzanata a helyi fejlesztéseknek*, hogy mi van a helyi fejlesztési dokumentumokban. Sőt, nem is a dokumentumok tervezési folyamata képezi a részvétel igazán lényeges terét. A szereplők többsége számára a helyi fejlesztés valósága a projektek megvalósítása kapcsán mutatkozik meg. Ezzel kapcsolatban viszont a részvétel hívott terei gyakorlatilag egyáltalán nem működnek.

(3) Az előző két építőelem áttekintése is szükséges volt a harmadik érinteni kívánt terület, *a fejlesztésre vonatkozó tudás és a döntéshozatal viszonyának* elemzéséhez. Az általános elképzelés szerint a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos tudás előállítása szakértői feladat, amelyet a szakértők akkor tudnak jól ellátni, ha (a) ehhez megfelelőek a keretek, pl. van rá elég idő; (b) a politika nem avatkozik közbe. A szakértő alapvetően javaslatokat fogalmaz meg (pl. scénáriókat vázol fel), a politikai döntéshozó pedig a megalapozott javaslatok közül választ – a politikai szintéren. A szakértői munka minőségének tehát egyrészt az árthat, ha a politika beavatkozik, másrészt az, ha a laikus beleszól (neki maximum a politikai szintér befolyásolásával kellene foglalkoznia).

Elemzésünk megmutatta, hogy ez a közkeletű vélekedés igen mélyen gyökerezik; sok szereplő gondolkodásában visszaköszön, és így alakítja is tevékenységüket. A szereplők nagyon jelentős része érvelt például amellet, amikor az ideális folyamatról beszélt, hogy nagyobb szerepet kellene adni a „szakmaiságnak” – méghozzá pont az előbb vázolt séma mentén:

- A szereplők valóságát az az élmény uralja, miszerint a politikai szintéren a szakmai érvek sokszor süket fülekre találnak; ott szakmaiatlan döntések születnek. Nagy hangsúlyt kapott a megszólalásokban a szakma kontra politika konfliktus. Így nem csoda, hogy nagyon sok szereplő azért emelt szót, hogy nagyobb hangsúlyt kapjanak a szakmai érvek a fejlesztések során.
- Nem kérdőjelezték meg a szakmai és politikai színteret elválasztó mély árkot. Úgy vélték, hogy a szakértői munka vége a javaslattétel, csak kár, hogy ez nem kap kellő teret a döntéshozatalban.

Ugyanakkor elemzésünk más részei jelentősen árnyalják ezt a képet, és rámutatnak e megközelítés korlátaira. Empirikus elemzéseink ugyanis azt mutatják, hogy az a hipotetikus szereplő, aki a döntéshozatali szintéren hangot adna a szakmai érveknek, a szakpolitikus (?) nem létezik. Valójában nincsen ilyen szereplő. Ha a szakértők nem vesznek részt a döntéshozatali szintér „politikai” vitáiban, akkor maximum a fejlesztési dokumentumok képviselik a „szakmaiságot” – amikről viszont kiderült, hogy (a) senki sem olvassa őket; (b) nem igazán alakítják a valóságot.

A helyzet viszont még ennél is összetettebb, legalább két területen. Egyrészt *a politikai színtér szelektíven felhasználhatja a szakértői érveket* – azokat, amelyek alátámasztják mondandóját, és hiteltelenítik az ellenfelek álláspontját. Az egyéb érvek, dilemmák pedig egyszerűen eltűnnek a süllyesztőben. Ilyen módon a szakértői állásfoglalások (ha semlegesnek is szánták azokat), a politikai játszmák részévé válnak. Senki nem marad semleges – jóllehet érveit elképzeltethető, hogy nem szándékainak megfelelően fogják használni.

Másrészt a szakértői oldalon létrehozott tudás semlegessége nem tartható feltevés, amellyel bizonyos síkon maguk a szereplők is tisztában vannak (így részint ellentmondva a szakmai és politikai elkülönítés kapcsán saját maguknak). Számos interjúalany rávilágított arra, hogy a szereplők kezében meglévő „helyi tudás” becsatornázása fontos feladat. A helyi fejlesztésekkel kapcsolatos érvényes tudás előállítására nem klasszikusan vagy kizárólagosan „szakértői” feladat. Ráadásul a szakértők munkájuk során világos értékelköteleződések mentén dolgoztak, és ezt nyíltan vállalták (pl. a részvétel vagy a fenntarthatóság elve mellett tették le a voksot). Arról is beszámoltak, hogy ez hatással volt a munkájuk eredményére. S az is megjelent, hogy sok esetben éppen a mögöttes előfeltevések vagy értéktartalom miatt döntenek egy-egy javaslat megtétele mellett vagy ellen (pl. ezért mellőzték a kis lakosságú, a lemaradokat hátrahagyó Pécs elképzelését; ezért nem lehetett több esetben a koncepció részévé tenni a kormányzással kapcsolatos részeket).

Miközben tehát tovább él a modernitás egyik legalapvetőbb elképzélése (a szakértői és politikai színterek elválasztása), a valóság inkább Latournak (1993) ad igazat: a fejlesztéssel kapcsolatos tudás előállítására, illetve a döntéshozatal (politikai) színtere sokszorosan összekapcsolódik. A résztvevők egy hibrid hálózat részét alkotják: állampolgárok és a tudás birtokosai és érvényességének megítélői egy személyben. E minőségeikben pedig változatos viszonyok résztvevői: képviselő–képviselt; laikus–szakértő stb.

A szakértői és politikai színtér működésének igazi kerékkötője nem a két felségterület összekapcsolódása (az ugyanis elkerülhetetlen), hanem az összekapcsolódás tényének a tagadása. Valójában ez akadályozza meg, hogy a helyi fejlesztéssel kapcsolatban minőségi tudás jöjjön létre, és azt is, hogy ez a tudás a döntéshozatali folyamat érdemi részévé váljon.

Felhasznált irodalom

- Arnstein, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Planning Association*, 4, pp. 216–224.
- Avelino, F. – Wittmayer, J. M. (2016). Shifting power relations in sustainability transitions: A multi-actor perspective. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18, 5, pp. 628–649.
- Bajmócy Z. (2011): *Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe*. JATEPress, Szeged.
- Latour, B. (1993): *We have never been modern*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Lengyel I. (2010): *Regionális gazdaságfejlesztés. Versenyképesség, klaszterek és alulról szerveződő stratégiák*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Maier, K. (2001): Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder? *European Planning Studies*, 9, 6, pp. 707–719.
- Sen, A. K. (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Swinburn, G. – Goga, S. – Murphy, F. (2006): *Local Economic Development: A Primer. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans*. The World Bank, Washington, DC.

Mellékletek

1. melléklet

A képességszemlélet főbb fogalmainak magyar megfelelője

Amartya Sen egyedi terminológiát alkotott, amelyben minden kifejezésnek sajátos – gyakran az általános angol szóhasználatától is eltérő – jelentése van. A kötet második, „*A képességszemlélet alapjai*” című tanulmánya részletesen értelmezi e fogalmakat.

A terminusok gazdag és sajátos jelentéstartalma miatt azok magyarra fordítása nem mindig egyértelmű. Ennek megfelelően a hazai szakirodalomban a képességszemlélet terminológia még messze nem egységes. Még a kulcsfogalmak esetén is több fordítási megoldás él jelenleg egymás mellett. Jelen mellékletben, a könnyebb áttekinthetőség kedvéért összefoglaljuk, hogy kötetünkben milyen kifejezések mellett köteleztük el magunkat.

Angol	Magyar
Agency	Ágencia (vagy: saját ügyeink tevékeny előmozdítása)
Agent	Ágens (vagy: cselekvő személy)
Capability	Képesség (vagy: tényleges lehetőség)
Capability approach	Képességszemlélet
Conversion factors	Átváltási tényezők
Functioning	Tevékenység/állapot
Well-being	Jóllét
Welfare	Jóllét

2. melléklet

A Partnerségi Egyeztetési Tervek elemzési útmutatója

Az elemzés során alkalmazott alapelvek:

- a vonatkozó szövegrészek oldalszámának megadása;
- amennyiben lehetséges úgy a vonatkozó szövegrészek szó szerinti bemáso-lása oldalszámmal együtt;
- a kérdések pontos tartalmát a kutatócsoport elemzést végző tagjai több körben pontosították egymással, illetve minden értékelő kör után megtör-tént a tapasztalatok megbeszélése, a felmerülő kérdések tisztázása.

(1) A PET ELŐKÉSZÍTÉSE, ELFOGADÁSA

- 1.1. A PET szövegezését / elfogadását megelőzően történt-e *érintett-elemzés*?
- 1.2. A PET szövegezését / elfogadását megelőzően volt-e bármilyen formában *tár-sadalmi vita* (A PET tartalmával kapcsolatban), ha igen milyen formában?
- 1.3. A közgyűlési előterjesztés vitája során érkezett-e olyan hozzászólás, amely kritizálta a PET elkészítésének folyamatát, avagy a PET tartalmát; ha igen a Kgy. döntés reflektált-e erre (pl. volt-e módosítás a betérjesztésen)?

(2) ÉRINTETTEK KÖRE

- 2.1. A PET-ben felsorolt érintettek köre a folyamat során bővíthető-e; ha igen mi-lyen módon?
- 2.2. A felsorolt partnerek köre túlmutat-e a jogszabály által kötelezően előírt partnerek körén?
- 2.3. Csoportra osztja-e a partnereket a PET; ha igen bizonyos kérdéskörökre kor-látozza-e a partnerek véleménynyilvánítási lehetőségét?
- 2.4. A Partnerek között szerepelnek-e az alábbiak?

	IGEN	NEM
Magasabb területi szintek képviselői (ideértve a regionális fejlesztési ügynökségeket)		
Más települések képviselői		
Egyházak képviselői		
Kisebbségek képviselői		
Felsőoktató és kutatóintézmények képviselői		
Közoktatási, szakképzési intézmények		
Kamarák*		
Közműszolgáltatók, közlekedési társaságok, önkormányzati tulajdonú cégek		
További vállalkozások**		
Kulturális intézmények (színház stb.)		
Civil szervezetek***		

*Mely kamarák?

** Ez elsősorban a legnagyobb adózókat / foglalkoztatókat jelenti? Van-e erre utalás a PET-ben?

***Hány civil szervezet szerepel a partnerek listáján? (db)

(3) RÉSZVÉTELI TECHNIKÁK

- 3.1. Milyen *tájékoztatási* módokat ír elő a PET?
- 3.2. Milyen *vélemény-nyilvánítási* lehetőségeket nevesít a PET?
- 3.3. Szerepelnek-e vélemény-nyilvánításra vonatkozó határidők a PET-ben? (mely területen milyen határidők)?
- 3.4. Szerepelnek-e arra vonatkozó megállapítások a PET-ben, hogy az IVS megvalósítása (pl. projektek tervezése) során milyen szerepet szánnak az érintetteknek?

(4) LAKOSSÁGRA VONATKOZÓ RÉSZEK

- 4.1. Szerepel-e a PET szövegében explicite a lakosság *tájékoztatásának* szükségessége?
- 4.2. Szerepel-e a PET szövegében explicite a lakosság *bevonásának* szükségessége?
- 4.3. Szerepel-e olyan részvételi technika a PET-ben, amelynek célja kifejezetten a lakosság bevonása (ha igen, milyen)?
- 4.4. Történik-e utalás arra vonatkozóan a PET-ben, hogy a lakossági / társadalmi ellenállásra kockázati tényezőként tekintenek?
- 4.5. Történik-e utalás arra vonatkozóan a PET-ben, hogy a lakossággal kapcsolatban az alapvető cél a meggyőzés?

(5) ÉRTÉKELŐI MEGLÁTÁSOK

- 5.1. A részvétel létráján hol helyeznéd el a nevesített partnerek / a lakosok részvételét? Miért?

3. melléklet

A Városfejlesztési Konceptiók és az Integrált Településfejlesztési Stratégiák elemzési útmutatója

Az elemzés során alkalmazott alapelvek:

- Oldalszám minden kérdéshez.
- Amennyiben lehetséges úgy a vonatkozó szövegrészek szó szerinti bemásolása oldalszámmal együtt.
- Különüljön el, hogy az adott szövegrész a VFK-ból, ITS-ből, vagy az anti-szegregációs tervből származik-e.
- A VFK és az ITS egymásra épülő dokumentumok, amelyekben átfedések lehetnek. Nincs szükség arra, hogy kétszer emeljük ki ugyanazt.
- Legértékesebbnek tűnő előfordulás oldalszáma érdekes és nem az első előfordulása. Például: ha az ELI projekt oldalszáma nem a bevezetőben lévő oldalszám, hanem az akcióterületeknél lévő előfordulása.
- A kérdések pontos tartalmát a kutatócsoport elemzést végző tagjai több körben pontosították egymással, illetve minden értékelő kör után megtörtént a tapasztalatok megbeszélése, a felmerülő kérdések tisztázása.

I. BLOKK: ÁGENCIA

1. Nevesíti-e a dokumentum, hogy az érintettek milyen *részvételi technikák* révén vehetnek részt a fejlesztések tervezésében, megvalósításában és monitoringjában?
2. A tervezés, megvalósítás és a monitoring során eseti vagy folyamatos jelleggel tervezik használni a nevesített részvételi technikákat?
3. Nevesít-e érintetti csoportokat a dokumentum? Csoportosítja-e az érintetteket?
4. Milyen szereplők jelennek meg szövegközben?
5. A dokumentum alapján az érintettek hogyan járulhatnak hozzá a terv megvalósulásához?
6. Melyek a nem beruházási jellegű önkormányzati tevékenységek?

II. BLOKK: KÉPESSÉGEK

(1) ÉRTÉKES CSELEKEDETEK ÉS LÉTÁLLAPOTOK MEGHATÁROZÁSA

7. Mi a város jövőképe?
8. Milyen célokat nevesít a dokumentum? (a városrészi célok nélkül)
9. Van-e horizontális cél?
10. Van-e célrendszer ábra?
11. Milyen "buzzwordok" jelennek meg a tervben megfogalmazott jövőképben és célokban?

(2) ESZKÖZÖK ÉS HASZNÁLATUK

12. SWOT elemzés (a városrészi SWOT-ok nélkül)
13. Milyen helyzetelemző eszközöket használ még? (lista + oldalszám)
14. Milyen információforrásokra hivatkozik *szöveg közben*?
15. Irodalomjegyzék (ha van) oldalszáma
16. Meghatároz-e *akcióterületeket (beavatkozási területeket)* a dokumentum? Történik-e utalás a szövegben arra, hogy hogyan határolja le ezeket?
17. Akcióterületek listája
18. Milyen konkrét projekteket sorol fel a dokumentum a fejlesztési célok elérésének eszközeként?
19. Hogyan csoportosítja a továbbtervezéshez használt indikátorokat?

(3) ESZKÖZÖK HASZNÁLATÁNAK EX POST ÉRTÉKELÉSE ÉS ITERÁCIÓ

20. Milyen fő *kockázati faktorokat* nevesít?
21. Milyen monitoring mutatókat nevesít?
22. Milyen szervezet hatásköre a monitoring?
23. Keletkezett-e valamilyen *állandó szervezetet* a dokumentum ezen kívül?
24. Történik-e utalás arra, hogy terv-tény eltérés esetén min kell változtatni? Mit kell folyamatosan felülvizsgálni? Hogyan kezeli a kockázatokat?

(4) ÉRTÉKELŐI MEGLÁTÁSOK

25. Mi volt az általános benyomásod/szubjektív összbenyomásod a dokumentumról?

4. melléklet

Interjúfonál

1. Általános kérdések

1. Kérem, meséljen a munkájáról!
2. Hogyan kapcsolódik ez a munka a település életéhez?
3. Hogyan kapcsolódik munkája a helyi tervezési, településfejlesztési folyamatokhoz?

2. Településfejlesztés- és tervezési folyamatokkal kapcsolatos tapasztalatai, beleértve az előző ciklust (2007–2013)

4. Hogyan jellemezné a 2014 előtti települési tervezési folyamatokat? Hogyan tudná értékelni ezeket? Mi az, amivel elégedett, elégedetlen? Mi az, amit hiányol? Miért?
5. Meséljen az előző tervezési ciklus (2007–2013) helyi tervezési folyamatairól! Hogyan értékeli a tervezési folyamatot? Mi az, amivel elégedett, elégedetlen? Mi az, amit hiányol? Miért?
6. Mik voltak a legfontosabb helyi fejlesztési tevékenységek 2014 előtt a településen? Mit gondol ezekről? Miért? Mi az, amit jónak tart? Mi az, amit másképpen kellett volna csinálni? Mi az, amit hiányol?
7. És melyek voltak kifejezetten az elmúlt ciklus (2007–2013) legfontosabb fejlesztései/fejlesztési folyamatai a településen? Mit gondol ezekről? Miért? Mi az, amit jónak tart? Mi az, amit másképpen kellett volna csinálni? Mi az, amit hiányol?
8. Az eddig elmondottak alapján hogyan érzi: a korábbiakban mennyiben valósultak meg a településen a helyi fejlesztési tervekben foglaltak? Mit gondol erről/hogyan értékelné ezt? Miért?
9. Egyáltalán: mi a helyi tervezési folyamatok funkciója? Mi kellene, hogy legyen optimális esetben? Hogyan érvényesül ez az adott településen? Mi a tervezési folyamatok viszonya a helyi fejlesztési folyamatokhoz? Mit gondol erről? Miért?

3. Tervezési folyamat, Integrált Városfejlesztési Stratégia, Településfejlesztési Konceptió és helyi fejlesztések: jelen ciklus

10. Kérjük meséljen a jelen tervezési periódus (2014–2020) helyi tervezési folyamatairól!
11. Mik ezek legfontosabb lépései, állomásai? Mit gondol ezekről? Mik ezek erősségei? Mik ezek gyengeségei?
12. Ön hogyan változtatna e folyamaton/folyamatokon? Mi az, amivel elégedett, amit hiányol/amin lehetne javítani? Miért? Mit kellene/kellett volna Ön szerint másképpen csinálni egy ilyen tervezési folyamat során? Miért?
13. Hogyan viszonyulnak a 2014-es tervezési folyamatok az előző ciklus vonatkozó folyamataihoz? Mit gondol erről? Miért?
14. Kik voltak a főbb szereplők, akik részt vettek a folyamatban és befolyásolták a tervek tartalmát? Hogyan? Miért?

4. Integrált Városfejlesztési Stratégia, Településfejlesztési Konceptió tartalma

15. Mit gondol az IVS és Településfejlesztési konceptió tartalmáról? Elégedett vele? Miért?
16. Mi az, ami a tervek erőssége? Mi az, ami a gyengeségük? Mi az, ami Ön szerint hiányzik belőlük? Miért?

5. melléklet

Megyei jogú városok jövőképeinek elemei

Városok	oktatásban való részvétel	jó lakókörnyezetben élni	egészségesnek lenni	térségi központ	versenyképes gazdaság	innovációra építő	helyi kulturális értékekre építő	népességvonzás	befogadó	fenntartható fejlődés	környezetvédelem	élhető	életminőség	szolgáltatások nyújtása	együttműködés	körözés	esélyegyenlőség
Békéscsaba				x	x							x					
Debrecen				x	x	x	x			x			x				
Dunaújváros				x	x	x							x				
Eger	x	x		x	x						x						
Erd					x		x					x				x	
Győr		x		x	x									x			
Hódmezővásárhely		x		x			x	x	x								
Kaposvár			x	x						x			x		x		
Kecskemét					x	x	x		x		x						
Miskolc			x	x				x	x	x		x			x		x
Nagykanizsa				x					x								
Nyíregyháza			x		x		x			x	x		x				
Pécs		x						x					x	x		x	
Salgótarján				x				x									
Sopron				x													
Szeged				x	x	x								x			
Szekszárd					x					x		x			x	x	
Székesfehérvár					x	x	x	x		x							
Szolnok	x			x		x								x	x		
Szombathely				x			x	x	x								
Tatabánya	x		x	x	x	x					x						
Veszprém		x			x	x	x	x	x		x	x					x
Zalaegerszeg	x	x			x	x		x	x		x	x		x			
Összesen:	4	6	4	15	14	9	8	8	7	6	6	6	5	5	4	3	2

Forrás: saját szerkesztés

6. melléklet

Megyei jogú városok horizontális céljainak elemei

Városok	távlatosság	térségi szemlélet	stratégiai megközelítés	integrált szemlélet	helyi erőforrások	hatékonyág	értékek megőrzése	társadalmi igazságosság	kohézió	partnerség	innovációs szemlélet	életminőség	fenntarthatóság	esélyegyenlőség	közösségépítés	munkahely-teremtés
Békéscsaba	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x						
Debrecen											x	x				
Dunaújváros				x					x	x			x			
Eger													x	x		
Erd	nincs															
Győr	nincs															
Hódmezővásárhely									x						x	
Kaposvár										x			x	x		
Kecskemét							x		x				x	x		x
Miskolc	nincs															
Nagykanizsa	nincs															
Nyíregyháza	nincs															
Pécs	nincs															
Salgótarján	nincs															
Sopron					x								x			
Szeged				x					x	x						
Szekszárd	nincs															
Székesfehérvár	nincs															
Szolnok	átfogó célokra utal vissza															
Szombathely	nincs															
Tatabánya													x	x		
Veszprém											x	x	x			
Zalaegerszeg	nincs															
Összesen:	1	1	1	3	2	1	2	1	5	4	1	2	8	5	1	1

Forrás: saját szerkesztés

7. melléklet

A fejlesztési dokumentumokban található
„buzzwordök” (hívószavak)

Városok	versenyképes gazdaság	életerős város	innováció	fenntarthatóság	életminőség	társadalmi befogadás	intelligens	smart city	zöld gazdaság	harmónikus fejlődés	esélyegyenőség	tudásalapú
Békéscsaba	x											
Debrecen	x	x	x	x	x							
Dunaújváros	x			x	x	x						
Eger												x
Érd	x						x					
Győr								x				
Hódmezővásárhely	x											
Kaposvár								x	x			
Kecskemét	x		x	x	x	x	x			x	x	
Miskolc			x					x	x			
Nagykanizsa	x											
Nyíregyháza	x		x	x	x	x						
Pécs				x								
Salgótarján										x		
Sopron				x			x			x		
Szeged	x							x				
Szekszárd			x									x
Székesfehérvár	x		x	x	x						x	
Szolnok	x	x		x			x		x		x	
Szombathely	x	x		x	x	x						
Tatabánya	x		x	x								
Veszprém		x		x								x
Zalaegerszeg			x									
Összesen:	13	4	8	11	6	4	4	4	3	3	3	3

Forrás: saját szerkesztés

8. melléklet

A fejlesztési dokumentumok által említett
kockázati tényezők

Városok	Pénzügyi	Szervezeti, menedzsment	Jogszabályi környezet változása	Pályázati forrás nincs, vagy elmarad	Költségek magasabbak a vártnál	Sikertelen, elhúzó közbeszerzés	Régészeti feltárás elhúzódása	Lakosság/civil szerve- zetek elégedetlensége	Fenntartási költségek emelkedése	Műszaki kockázatok	Ökológiai degradáció	Gazdasági környezet változásai	Nincs kellő számú partner	Változó politikai kör- nyezet (támogatásp.)	Kedvezőtlen társadalmi változások
Békéscsaba	x	x	x												
Debrecen			x	x	x	x	x	x	x	x	x				
Dunaújváros	x	x	x	x				x				x	x	x	
Eger	x		x			x		x			x				
Érd	x		x					x		x		x			
Győr			x	x	x			x						x	x
Hódmezővásár- hely	nincs														
Kaposvár		x	x	x						x	x	x	x		x
Kecskemét	x	x	x			x		x	x	x		x	x		
Miskolc	x		x	x		x					x	x		x	
Nagykanizsa		x		x	x							x		x	
Nyíregyháza		x	x		x			x		x					
Pécs		x		x	x				x			x			x
Salgótarján				x								x		x	
Sopron		x	x	x		x	x	x			x		x	x	
Szeged	x		x					x	x	x		x			x
Szekszárd		x		x	x		x	x		x		x		x	
Székesfehérvár		x	x	x	x			x			x	x	x	x	x
Szolnok	x	x						x				x			
Szombathely												x		x	
Tatabánya		x	x	x	x					x				x	
Veszprém			x	x		x						x	x		
Zalaegerszeg			x	x	x				x			x	x	x	
Összesen:	8	12	15	14	9	6	3	12	5	8	6	16	7	11	5

Forrás: saját szerkesztés