

Társadalmi egyeztetések a városrehabilitáció során

© DOBÓ Marianna

Eszterházy Károly Főiskola, Eger, Magyarország

mariann.dobo@ektf.hu

Az önkormányzati szféra területén számos olyan döntési, döntés-előkészítési, tervezési folyamat van, amely társadalmi egyeztetést igényel vagy indukál – vagy súlyánál, az érintettek nagy számánál, társadalmi jelentőségénél fogva kapcsolódik hozzá szükségszerűen társadalmi érdeklődés. Ezen kívül szokássá vált a helyi döntési folyamatokban, hogy a gazdasági-társadalmi szereplők érvényesítsék a saját igényeiket, érdekeiket, megjelenítsék (becsatornázzák) az általuk jelentősnek ítélt problémákat, és követeljék megoldásukat.

A 2007-2013 közötti EU tervezési időszakban hangsúlyossá vált mind a funkcióbővítő, mind a szociális célú település rehabilitáció. Az EU-forrásból megvalósuló városrehabilitációk esetén a támogatások rendszere azt is lehetővé (sőt kötelezővé) teszi, hogy a város fizikai megújítása úgy valósuljon meg, hogy abban a helyi társadalom tagjai is részt vegyenek. A pályázatok kiírásának a célja, hogy a városok illetve a városrészek fejlesztésével hozzájáruljanak az ott élők életminőségének javításához. A szakmai célok elérése mellett kiemelten fontos, a sikeres és hosszú távú fejlesztés zálogaként megjelenő civil bázis szélesítése.

A megfelelően végigvitt konzultációs folyamattal, a társadalmi környezet véleményének beépítésével sok esetben megelőzhető a konfliktus, illetve a kialakult érdekellentét rövidebb idő alatt és biztonságosabban oldható. A társadalmi egyeztetés elindításának alapja mindenképpen az a közösségi felhatalmazás, amelyet a helyi társadalom juttat el a döntéshozóig.

Az előadásomban a szociális városrehabilitáció társadalmi egyeztetési folyamatát kívánom bemutatni egy konkrét településen keresztül (Pétervására, Heves megye) elsődlegesen a pályázati szakasz elemzésével. A jelenlegi tanulmány (első részösszefoglalója) egy kétévesre tervezett kutatás része, amelyben végigkísérem a pályázat megvalósítását, illetve a projekt zárása utáni fenntartási időszak társadalmi egyeztetési folyamatát. A támogatott települések ún. „soft” pályázatokkal kívánják erősíteni a helyi társadalom kohézióját, olyan programok megszervezésével, amelyek a helyi célcsoport igényeinek megfelelően, a helyi lakosságot mobilizálva valósulnak meg. Az előadásban a következő területeket kívánom bemutatni:

- A tervezés folyamatában hogyan használták a társadalmi egyeztetés eszközeit, színtereit?
- A városrehabilitáció prioritásai között a döntéshozók mely területen érzik megkerülhetetlennek a társadalmi egyeztetést?
- Milyen követelményeket támaszt a társadalmi nyilvánosság biztosítása a tervezés folyamatában?

A rendelkezésre álló dokumentumok (jegyzőkönyvek, határozatok, kérdőíves kutatások) mellett folyamatosan részt vesznek a projektelemek megvalósításához kapcsolódó fórumokon, bizottsági és testületi üléseken.

Elmélet a gyakorlatban

Robert Dahl szerint a demokrácia alapfeltétele a választás, az érdekcsoportok megjelenése a döntéshozatalban, és a szervezetalakítás szabadsága (Dahl, 2008). A részvételi demokrácia megköveteli a dialógust az állampolgár és a döntéshozatal szereplő(i) között. Berényi Sándor azt is hangsúlyozza, hogy nem szűkíthető le a közigazgatás demokratizmusa a demokratikus részvételre a közigazgatási intézményekben, hiszen az elsősorban társadalmi szervezeteken keresztül zajlik (Berényi, 2006). A közösségi részvétel alaptétele az, hogy az együttműködés javítja a teljesítményt, az állampolgárok és csoportjaik két választás között is igényelik a döntésekbe való beleszólást. A részvétellel a közügyekhez való visszatérést erősíthetik – ennek a lokalitásban még nagyobb mozgástér kínálkozhat.

A részvételi és a deliberatív demokrácia elméletekben közös a demokrácia hatékonyságának szemlélete, az, hogy a polgárok mennyire érzik, hogy befolyásuk van a döntések meghozatalára. Ezen túlmenve a tanácskozás, a megvitatás központi eleme a deliberatív demokráciának. A hagyományos demokrácia felfogásban az állampolgárok csupán passzív fogyasztói szerepet töltenek be, így a képviseleti demokráciában kicsiny mozgástérrel rendelkeznek. A deliberatív demokráciában viszont a döntéshozatali folyamat lényeges szereplői, akik állandó mérlegelés során alakítják ki véleményüket. Mindezek érdekében alapvető információkat és szakértői véleményeket biztosítanak az állampolgároknak ahhoz, hogy a különböző ügyekről gondolkodni tudjanak, mielőtt a véleményükről szólnának. John Fishkin az állampolgárokkal való közvetlen konzultáció eszközének tartja, ennek érdekében az állampolgárok bekapcsolásának esélyeit és módszereit vizsgálta (Fishkin, 1996). Ezek, a gyakorlatban is tesztelt módszerekkel komplexen mérték azt, hogy milyen mértékben változtak a vélemények a deliberáció hatására. John Elster cáfolta azt, hogy a deliberatív demokráciában a hatalom a döntő, helyette az érvek lényegi szerepét hangsúlyozta (Elster, 1998). A deliberatív demokrácia elmélete ténylegesen folyamatként értelmezhető, amelyben a tervezés után releváns információkat adják át. Ideális esetben az állampolgárok szabadon vitázhatnak a problémáról, majd a kiscsoportos mediáció során a tényekkel kapcsolatos ismereteiket cserélik ki, amelyeken keresztül a javaslatok elfogadására is sor kerül. Ebben a folyamatban a mediátornak nincs szüksége speciális ismeretekre az adott kérdéssel kapcsolatban, de arra igen, hogy hogyan lehet segíteni az egyéneket a döntéshozatalban. A médiának is kiemelt szerepe van, és nem csupán az információk átadása során, hanem a tanácskozás folyamatában végig. A részvételi demokrácia maga teljességében a helyi politikában is nehezen valósítható meg, és ami megjelenik az valójában képviseleti demokrácia részvételi elemekkel (Chekki, 1979).

Partnerség a tervezésben? – Előnyök és előnyök

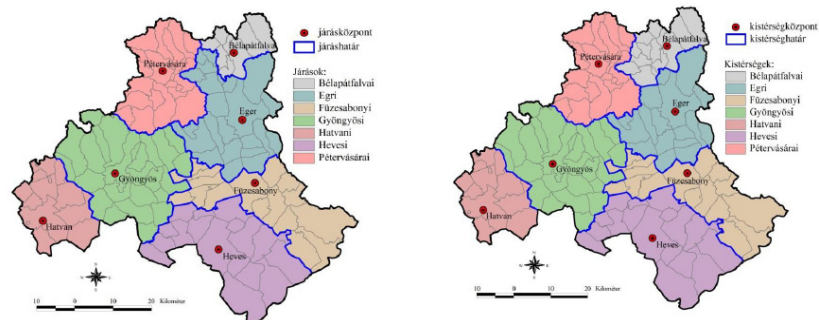
A döntéshozatal több területet foglalhat magába, a formális hatáskörgyakorláson túl egy szándék kinyilvánítását, az időszerű cselekvéssor meghatározását, egy terv elfogadását. A stratégiai tervezés a hosszú távú gondolkodást hangsúlyozza, azonban a tervezés belátható időtávja Faragó László szerint a 4-7 év közöttit fedi csupán le. (Faragó, 2005) A döntési folyamat, amely azzal kezdődik, hogy felismerik az aktuális és az elvárt helyzet közötti különbséget, eltérő módon mehet végbe. Azt,

hogy egyetlen folyamatként realizálódik, vagy többszöri, netán folyamatosan visszatérő jelenségről van-e szó, és mely lépései lesznek hangsúlyosak, nagymértékben befolyásolja, hogy az adott probléma milyen helyet foglal el a helyi társadalom értékrendszerében. Az önkormányzati szféra területén számos olyan döntési, döntés-előkészítési, tervezési stb. folyamat van, amely azért indukál társadalmi egyeztetést, mert súlyánál, az érintettek nagy számánál, társadalmi jelentőségénél fogva szükségszerűen érdeklődést vált ki. Ezen kívül bizonyos esetekben szokássá vált, hogy a gazdasági-társadalmi szereplők is érvényesítik saját igényeiket, érdekeiket megjelenítik, az általuk jelentősnek ítélt problémák megoldását követelik.

Pétervására Város Önkormányzata a 2007-2013-as időszak pályázati rendszeréhez igazodóan Integrált Városfejlesztési Stratégia (továbbiakban IVS) készítését kezdeményezte 2012-ben, annak érdekében, hogy az Észak-Magyarországi Operatív Program keretében 2012-ben meghirdetett „Szociális célú városrehabilitáció” pályázaton induljon. A pályázat benyújtásának előfeltétele az IVS elkészítése, s ez egyben jó alkalmat adott a város számára a középtávú fejlesztési elképzeléseinek strukturált újragondolására.

Pétervására Heves megye egyik legfiatalabb városa, kistérségi, jelenleg járásközpont. Pétervására lakosság száma a magyar városok között alacsonynak tekinthető, mégis határozott vonzáskörzettel rendelkezik a szolgáltató és intézményi funkciói révén. Legnagyobb problémaként / kihívásként a munkahelyek hiányát, ebből következően a népességfogyást, a képzett rétegek elvándorlását élik meg. Ez a folyamat az önkormányzatra egyre nagyobb terhet ró a szociális problémák növekedésén keresztül.

1. ábra. Pétervására helye a járási és a kistérségi rendszerben



Forrás: Heves megyei Területfejlesztési Konceptió, Helyzetelemzés, helyzetértékelés 2012.

2. ábra. Pétervásárai kistérség helyzetértékelése



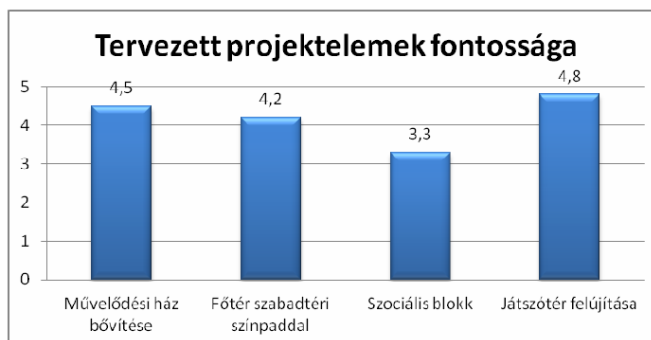
Forrás: Heves megyei Területfejlesztési Konceptió, Helyzetelemzés, helyzetértékelés 2012.

„Ahhoz, hogy Pétervására valóban komfortos, vonzó településsé és lakóhellyé váljon, egyrészt a lakókörnyezet és szolgáltatások megfelelő minőségű biztosítása, másrészt az emberi kapcsolatok, a gondoskodó és egymásra figyelő közösség egyaránt szükségesek” – olvasható az Integrált Városfejlesztési Stratégiában (2012).

A társadalmi egyeztetésnek a tervezés során kiemelt szerepe lehet. A megfelelően végigvitt konzultációs folyamattal, a társadalmi környezet véleményének beépítésével sok esetben megelőzhető a konfliktus, illetve a kialakult érdekellentét rövidebb idő alatt és biztonságosabban oldható, mindemellett a korszerű modellezés nagymértékben felgyorsítja a megoldásváltozatok kidolgozását. A kistérség vezetőinek formális és informális találkozói megfelelő alkalmat nyújtottak arra, hogy az érintettek megismerjék a tervezett fejlesztéseket, véleményüket megoszthatták a döntés-előkészítőkkal, döntéshozókkal.

A város önkormányzata fontosnak tartotta, hogy a tervek készítésekor nemcsak a település lakóit, hanem a vonzáskörzet településeinek vezetőit, és közvetve annak lakóit is értesítsék. A beérkezett visszajelzések egyértelműen pozitívak voltak, ezek az elmondásuk szerint megerősítették a város vezetését abban, hogy azok a környező települések számára is támogathatóak. A formális és informális kereteket egyaránt felhasználták a pályázat készítése során. Egyik legjellemzőbb, amire leginkább építettek a pályázatban az a kérdőíves felmérés volt, amely széleskörűen mérte fel a háztartások életminőségét, valamint véleményüket és igényeiket a lehetséges fejlesztésekkel kapcsolatban.

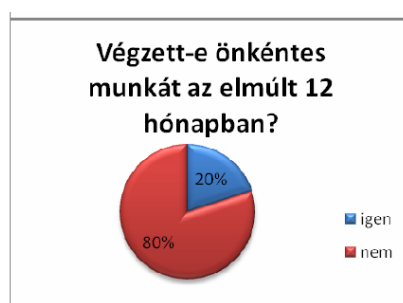
3. ábra. A tervezett projektelemek fontossága
(1: egyáltalán nem támogat, 5: teljes mértékben támogat)



Forrás: Pétervására IVS, 2012.

A települési önkormányzatok – a közvetlen társadalmi felelősség miatti kényszerhelyzetben – keresik a stabilizálási lehetőségeket, lehetőség szerint törekednek a szolgáltatások színvonalának fenntartására. Adicionális erőforrásként kapcsolják be a civil szervezeteket és a magánkezdeményezéseket, innovatív módon kezelnek regionális fejlesztési és olyan alapvető társadalompolitikai problémákat, mint a foglalkoztatási gondok, a munkahelyek biztonsága, a szegénység, az egészségügyi ellátás. Az eredményes egyeztetés fontos alapfeltétele, hogy a településen erős civil társadalom létezzen, amely képes véleményét artikulálni, érdekeit érvényesíteni, valamint biztosítottak legyenek azok a csatornák, amelyekben a szereplők kapcsolatba lépnek egymással és kommunikálnak. Az önkormányzati szféra tervezési folyamatában a helyi társadalmi hatások hangsúlyosan jelennek meg. Az innovációk eredménye, hogy az önkormányzati szolgáltatások színvonala lényegesen kevésbé romlott, mint az önkormányzatok központi finanszírozási pozíciója (Hajnal,2002; Jenei, 2007).

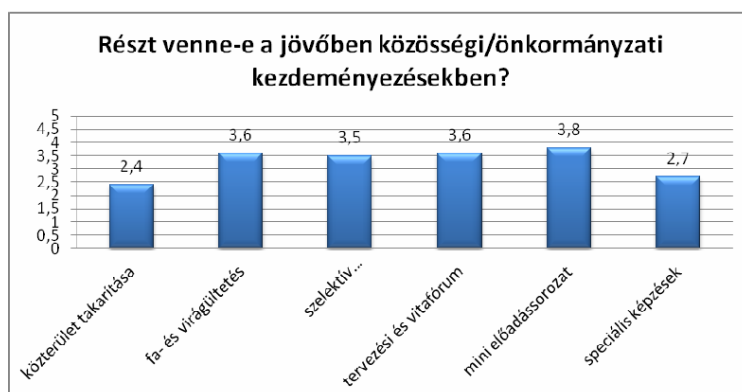
4. ábra. Önkéntesi munka gyakorisága Pétervásárán



Forrás: Pétervására IVS, 2012.

Egyik oldalon található az az igény, miszerint a szereplők koordinált, integrált stratégiákon alapulva készítik cselekvési terveiket, amelyben a politikusnak és a köztisztviselőnek egyaránt szerepe van. Másrészt prioritásnak tekintik az önkormányzatok annak a kérdésnek a megválaszolását is, hogy mely témákat, kérdéseket kell, illetve ajánlott a társadalmi egyeztetés szintjére vinni, mely eszköz az, amely még ekkor is a kisebb konfliktust eredményezheti.

5. ábra. Részvételi hajlandóság a közösségi életben Pétervásárán



Forrás: Pétervására IVS, 2012.

A társadalmi egyeztetésre szükség van, ezt a helyi társadalom elvárja. Az egyeztetés során az önkormányzati döntéshozatalban a döntéshozókon kívül álló civil szervezet a döntés meghozatala előtt a várható döntéssel kapcsolatos információhoz jut, a döntéshozóval közli erre vonatkozó véleményét, melyet ez utóbbi a döntés meghozatalakor figyelembe vesz, és a döntésbe beépít, ellenkező esetben a mellőzés okait megindokolja, majd a véleményezés eredményét értékeli. Tájékoztatásukkal, a velük való párbeszéddel könnyebben megértethetők és elfogadtathatók a képviselő-testületi elképzelések, koncepciók, tervek. Kölcsönhatás is érezhető akkor, ha ezeket a terveket az egyeztetés folyamán a civil társadalom átalakítja. A civil szervezetek a tervek elkészítése során optimális esetben minden szakaszban véleményt nyilváníthatnak, leggyakrabban a stratégiák véleményezésekor jelennek meg. Az állampolgárok az igényeik meghatározásával és artikulálásával befolyásolhatják a terveket, a javaslatok elkészítése már sokkal ritkább.

Fontos összetevője az egyeztetésnek, hogy lehetőség szerint hosszabban zajlj, nem egyszeri közreműködésről van szó. A partnerség létrejöttének követelménye, hogy a részvétel formái szabályozottak legyenek. A helyi társadalom ilyen mértékű bevonása mindenképpen előnyös a döntéshozatal szempontjából. A képviselő-testület építhet e közösségekre, részt vállalhatnak az önkormányzati feladat-megoldásban.

A stratégiaalkotás és a tervezés több szálon és több szinten folyhat. Alapja mindenképpen az a közösségi felhatalmazás, amelyet a helyi társadalom juttat el a döntéshozóig. Ugyanakkor a konkrét teljesítmények és eredmények erősíthetik vagy gyengíthetik a döntéshozók és a menedzsment támogatottságát. Az önkormányzati szféra területén számos olyan döntési, döntés-előkészítési, tervezési stb. folyamat van, amely társadalmi egyeztetést igényel, vagy indukál, mert súlyánál, az érintettek nagy számánál, társadalmi jelentőségénél fogva szükségszerűen kapcsolódik hozzá társadalmi érdeklődés. Ezen kívül bizonyos esetekben szokássá alakult, hogy a gazdasági-társadalmi szereplők érvényesítsék a folyamatban saját igényeiket, érdekeiket, megjelenítsék, becsatornázzák az általuk jelentősnek ítélt problémákat, és megköveteljék megoldásukat.

Az önkormányzati szereplők vallják, hogy az ilyen folyamat képes figyelembe venni a helyi társadalom érdekét, amennyiben ez tényleg megvalósul, akkor ez erősítheti a civil szektor problémafelvető funkcióját.

A részvétel alapvető célja és annak eredményének mérhetősége a döntés befolyásolásában tapasztalható. Értelmszerűen az egyeztetésnek meg kell előznie a döntéshozatalt, ezt azonban nem helyettesíti egy olyan részvételi eljárás, amely a szűken vett döntési folyamatot előzi csak meg, de nem ad teret az egyeztetésnek a tervezési fázisban. A társadalmi részvétel egyértelmű előfeltétele a megfelelő informáltság, az információhoz való hozzáférés. Itt kétféle információról van szó: a döntés-előkészítési folyamatra vonatkozó és a döntésre vonatkozó információról, mindkettő ismerete elengedhetetlen a tényleges részvételi jogok gyakorlásához.

A társadalmi egyeztetés formájának kiválasztásakor figyelembe kell venni a következő tényezőket: társadalmi egyeztetés a lehető leghatékonyabban szolgálja a döntéshozatali folyamat adott fázisában kitűzött célt, és a döntési fázisban legyen biztosított a civil mozgástér.

A városrehabilitáció megvalósításához prioritásként jelenítették meg: (a) a foglalkoztatási lehetőségek bővítését, diverzifikálását, gazdaságélénkítést, (b) sokszínű, fenntartható, értékekre építő turizmust, (c) kellemes, rendezett, komfortos település feltételeinek kialakítását, (d) intézményi infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztését, (e) együttműködő, szolidáris, összetartó közösség támogatását.

Leginkább ez utolsó prioritás határoz meg olyan feladatokat (és eszközöket), amelyek igénylik a helyi közösségek bekapcsolását: a fizikai, beruházási jellegű fejlesztések csak akkor érik el céljukat, ekkor lesznek fenntarthatóak. Az életminőség szempontjából felértékelődő személyes kapcsolatoknak meg kell teremteni a helyszíneit, a találkozásra, interakcióra alkalmas pontjait. A település vezetői tisztában vannak azzal, hogy a helyi társadalom még egy kisváros esetében is nagyon heterogén, azonban a közösség által létrehozott értékek ugyanakkor képesek az összetartozás erősítésére.

A polgármesteri találkozók, kistérségi üléseken a város vezetése továbbra is tájékoztatást nyújt a stratégia és a fejlesztés kistérséget is érintő elemeinek végrehajtásával kapcsolatban. Fontos, hogy a megkezdett kommunikáció folyamatos legyen, ennek eszközeit biztosítsa.

Konklúzió

A meghozott döntések legitimitása növekedett azáltal, hogy társadalmi egyeztetési folyamat eredményeképpen jött létre, konszenzuson illetve szélesebb körű egyetértésen alapult, csak a társadalmi egyeztetéssel támogatott döntési folyamat képes figyelembe venni minél több érintett fél érdekét. Pétervásárán a megfelelően végigvitt társadalmi egyeztetési folyamat során, a társadalmi környezet véleményének integrálásával sok esetben megelőzhető a társadalmi csoportok és a közigazgatás közötti konfliktusok kirobbanása. Az ilyen konfliktusok és azok megoldása gyakran sokkal több időt és erőforrást igényel, mint amennyi a társadalmi egyeztetéshez szükséges lett volna, mindeközben ezek a konfliktusok a társadalom és a közigazgatás közti bizalmatlanság növekedésével is jártak. Azzal, hogy a döntéshozatali eljárás során folyamatosan és eredményesen együtt működhetnek, növelhető az együttműködés hatékonysága, eredményessége más területeken is. Az egyeztetés elmaradása veszélyhelyzetet jelenthet, hiszen a kérdések társadalmi vitájának elmaradása, ezek tovább rontják a döntések minőségét, és eredményezik azok minimális társadalmi elfogadottságát és beágyazottságát, amit végül „megkoronáz” a közbizalom általános hiánya.

A döntés szakaszában a társadalmi egyeztetésnek formailag már nincs szerepe, mégis ebben a szakaszban nyilvánul meg, hogy a részvétel során elhangzott álláspontok mennyiben kerültek integrálásra a döntésbe, vagy a vélemények beemelésének elmaradását mi indokolta.

Az alternatívák keresésének időszakában több szereplő számára is adott lehet a befolyásolás: bizottságok – akiknek tevékenységének körébe a konkrét téma tartozik –, szakértők, akiket véleménynyilvánításra felkérnek, civil szervezetek, pártok és egyéb szerveződések – ha megfelelő információval rendelkeznek magáról a tervekről és a probléma természetéről. Az önkormányzati stratégiák készítésének ebben a szakaszában a kölcsönösségen alapulva adott a lehetőség, de eltérő annak felhasználása. Azokon a településeken, ahol a helyi társadalom, pártok, civil szervezetek által behálózott, ott gyakoribb a tervezési stratégiák értékelésének a befolyásolása. Ehhez azonban mindenképpen fontos az önkormányzat nyitottsága és az információk átadása. Fontos, hogy ne csak a tervezés, a pályázati szakaszban legyen mindez biztosítva, hanem egy megszokott, bevált gyakorlat legyen később a megvalósításban és azon túl is.

Irodalomjegyzék

- BERÉNYI Sándor (2003). *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest: Rejtjel.
- DAHL, Robert (1996). *A pluralista demokrácia dilemmái*. Budapest: Osiris.
- FARAGÓ László (1997). Tervezéselméleti alapvetések. *Tér és Társadalom*, (3), 1-15.
- FARAGÓ László (2005). *A jövőalkotás társadalomtechnikája: a közösségi tervezés elmélete*. Budapest; Pécs: Dialóg Campus.
- FRENCH, Jim (1992). *Reflections on public office*. Texas: Town and City.
- KÁKAI László (2004). *Önkormányzunk értetek, de nélkületek*. Budapest: Századvég.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2008). *Helyi kormányzás Magyarországon*. Pécs; Budapest: Dialóg Campus.
- SOÓS Gábor, TÓKA Gábor, & WRIGHT, Glen (szerk.) (2002). *State of local democracy in Central Europe*. Initiative: Open Society Institute. *LGI books*. Budapest: Local Government and Public Service Reform.
- TÓBIÁS László (szerk.) (1999). *Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között*. Budapest: Demnet.